





#### Impressum

Brot für die Welt Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1 10115 Berlin

Telefon +49 30 65211 0 info@brot-fuer-die-welt.de www.brot-fuer-die-welt.de

**Redaktion** Cornelia Wilß, Nicola Wiebe, Mareike Haase, Michael Billanitsch

V.i.S.d.P. Jörn Grävingholt Fotos fivepointsix/Shutterstock, Titel; Hermann Bredehorst, Seite 4; Rawpixel.com/Shutterstock, Seite 5; Amazing Travel Lifestyle/Shutterstock, Seite 13; Lazhko Svetlana/Shutterstock, Seite 16; Karin Schermbrucker, Seite 20; Ikechi Ugwoeje, Seite 23; Karin Desmarowitz, Seite 25; Jörg Böthling, Seite 26; Helge Bendl, Seite 29; Christoph Püschner, Seite 30; Ingrid Rousseau/Shutterstock, Seite 33; Florian Kopp, Seite 34; Thomas Lohnes, Seite 37; Ruwan Walpola/ Shutterstock, Seite 39; Paul Hahn, Seite 42; SOS Corpo, Seite 43 oben und unten, Seite 46; Manolo Bastos/ Shutterstock, Seite 45; Christof Krackhardt, Seite 48; Slavica Stanković, Seite 53; Philanthropy, Seite 55 Layout Simon Gümpel, Bildlegenden Druck Druckerei Deile GmbH

#### Spenden

Brot für die Welt Bank für Kirche und Diakonie IBAN: DE10 1006 1006 0500 5005 00 BIC: GENODED1KDB

### Inhalt

Vorwort von Dagmar Pruin	4
Nationale Verantwortung in einer interdependenten Welt von Nicola Wiebe	5
Nur internationale Steuergerechtigkeit ermöglicht soziale Sicherheit von Dereje Alemayehu	12
<b>Der lange Schatten des Kolonialismus</b> von Boniface Mabanza	18
Soziale Sicherheit in Afrika benötigt wirt- schaftliche Dekolonisierung von Francisco Marí	26
Handelspolitik: Leerstelle Sozialschutz von Thomas Fritz	33
Schuldenkrise und soziale Sicherheit in Sri Lanka von Ahilan Kadirgamar	37
"Alle Menschen haben ein Recht auf soziale Sicherheit" Interview mit Maria Betânia Ávila und Rivane Arantes	43
Die Macht von Ideen und Geld von Katja Hujo	47
Should I stay or should I go? Interview mit Slavica Stanković	52
Internationale Anwerbung benötigt ethische Leitplanken von Julia Stoffner	<b>5</b> 4
Referenzen	59
Autor*innen	63

### Vorwort

#### Liebe\*r Leser\*in,

soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht und ein Schlüsselinstrument gegen Hunger, Armut und Ungleichheit. Soziale Sicherheit dient dem Zusammenhalt in Gesellschaften. Menschen mit sozialer Absicherung und Länder mit sozialen Sicherungssystemen kommen besser durch Krisen wie Pandemien oder Naturkatastrophen. Sie können sich anschließend auch wirtschaftlich schneller erholen. Angesichts der durch die Klimakrise zunehmenden Extremwetterereignisse, durch Krisen und Konflikte zu erwartenden Flucht- und Migrationsbewegungen und der zunehmenden Spaltung von Gesellschaften, muss das Recht auf soziale Sicherheit dringend gestärkt werden. Aus diesen Gründen setzt Brot für die Welt sich in Zusammenarbeit mit seinen Partnerorganisationen in Projekten weltweit und in seiner entwicklungspolitischen Arbeit in Europa für den Aufbau sozialer Sicherungssysteme ein.

Tatsächlich hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der Förderung von sozialen Sicherungssystemen in Ländern des Globalen Südens in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Nun gilt es, das internationale Engagement dafür langfristig zu verankern und die Ursachen für die bisher viel zu langsamen Fortschritte im Themenfeld stärker in den Blick zu nehmen.

In der Diskussion darum, wie soziale Sicherheit auch in Ländern des Globalen Südens erreicht werden kann, wird allerdings meist nur auf die Verantwortung nationaler Regierungen geblickt. Vernachlässigt werden die negativen internationalen Einflüsse auf die Möglichkeit, soziale Sicherheit zu realisieren, beispielweise in Serbien, Brasilien oder Sri Lanka. Deutschland und andere Länder des Globalen Nordens tragen durch ihre Politik dazu bei, dass Regierungen nicht in der Lage sind, Systeme der sozialen Sicherheit aufzubauen. Konkret geht es um Themen wie Steuergerechtigkeit und Verschuldungsproblematik, Handelspolitik, Patentpolitiken und Fachkräfteabwerbung im Sozialsektor. Auch müssen wir fragen, wie wir dominante neo-koloniale oder patriarchale Paradigmen zurückdrängen können, die sich negativ auf den Aufbau, die Teilhabe, die Finanzierbarkeit und die langfristige Stabilität sozialer Sicherungssysteme auswirken. Partner\*innen, mit denen Brot für die Welt zusammenarbeitet, erwarten von uns, dass wir gemeinsam gegen Politiken und Machtstrukturen eintreten, die die Ungleichheit in ihren Ländern verstärken.

Ziel dieser Publikation ist es deshalb, durch die Betrachtung konkreter Themenfelder Forderungen nach Politikkohärenz in die Debatte einzubringen und politisches Handeln im Globalen Norden dahingehend zu sensibilisieren. Es ist notwendig, Fragen rund um komplexe weltwirtschaftliche Zusammenhänge zu stellen. Denn von der Beantwortung dieser Fragen hängt ab, wie wir zukünftig in weltweiter Solidarität leben werden und ob alle Menschen ihr Leben in sozialer Sicherheit verbringen können. Wir fragen genau nach: welche Politiken des Globalen Nordens und insbesondere Deutschlands beeinträchtigen den Ausbau von sozialer Sicherheit im Globalen Süden? Was muss hier in Deutschland verändert werden?

Ihre **Dr. Dagmar Pruin**Präsidentin Brot für die Welt



#### Nicola Wiebe

### **Einleitung**

Soziale Sicherheit: Nationale Verantwortung in einer interdependenten Welt

### "Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit."

#### (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 22)

Soziale Sicherheit ist ein Menschenrecht, das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in zahlreichen internationalen Vereinbarungen verankert ist. Mithilfe von unterschiedlichen Instrumenten, wie Kranken- und Rentenversicherungen, Sozialtransferprogrammen oder aktiver Arbeitsmarktpolitik, unterstützen soziale Sicherungssysteme Menschen dabei, sich gegen Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Altersarmut abzusichern. Damit leistet soziale Sicherheit einen wichtigen Beitrag zur Prävention und Bekämpfung von Armut.

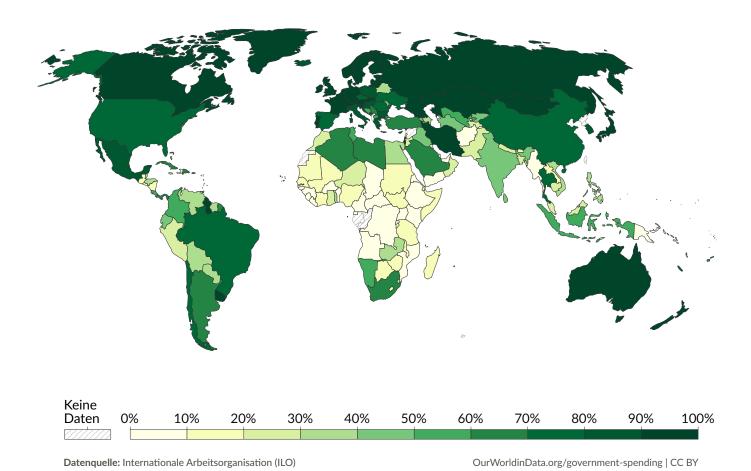
Soziale Sicherheit kann darüber hinaus wichtige Voraussetzungen für die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Leben schaffen. Dadurch werden selbstbestimmte Veränderungsprozesse möglich. Soziale Sicherheit kann Ungleichheit reduzieren und Diskriminierung aufgrund von Klassenzugehörigkeit und anderen Identitätsmerkmalen wie Alter, Geschlecht, Behinderung oder

Herkunft überwinden. Soziale Sicherheit trägt zudem direkt und indirekt zur Verwirklichung weiterer grundlegender Ziele bei, insbesondere zu Ernährungssicherheit, Gesundheit, Gendergerechtigkeit und Arbeitsmarkterfolg sowie zu gesellschaftlichem Zusammenhalt und sozialem Frieden.

#### Ungleicher Zugang zu sozialer Sicherheit

Weltweit haben inzwischen 52,4 Prozent der Bevölkerung Zugang zu mindestens einer Leistung der sozialen Sicherung, beispielsweise einer (Sozial-)Rente, Kindergeld oder Sozialhilfe. Das bedeutet eine Steigerung um fast zehn Prozentpunkte seit 2015. Die Unterschiede zwischen Regionen und Ländergruppen sind weiterhin immens: In Europa und Zentralasien (85,2 Prozent) sowie auf dem amerikanischen Kontinent (68,2 Prozent) liegt der Zugang der Bevölkerung zu immerhin mindestens einer Leistung der sozialen Sicherung über dem globalen Durchschnitt. In Asien und den arabischen Staaten liegt die Deckungsrate bei 53,6 Prozent und 30 Prozent, in Afrika bei rund 19,1 Prozent (ILO, 2024). In Ländern mit niedrigem Einkommen (LICs) weltweit sind es nur 9,7 Prozent.





**Graphik 1:** Anteil der Bevölkerung, der entweder Leistungen aus dem Sozialsystem bezieht oder Beiträge zu einer Sozialversicherung leistet. Dazu gehören Programme wie Mutterschaftsgeld, Arbeitslosengeld und Renten.

Quelle: https://ourworldindata.org/grapher/share-covered-by-one-social-protection-benefit

# Zunehmende Dringlichkeit und Dynamik

Unter dem Eindruck von Wirtschaftskrise und Pandemie und mit Blick auf die zunehmenden Extremwetterereignisse, bedingt durch den Klimawandel, hat das Thema soziale Sicherheit in internationalen Foren an Konjunktur gewonnen. Es ist offensichtlich, dass Gesellschaften mit starken sozialen Sicherungssystemen besser für den Umgang mit Schocks und Krisen gewappnet sind. Krisen können abgemildert und verkürzt werden, wenn

beispielsweise Arbeitslosigkeit oder Ernteausfälle durch Sozialleistungen aufgefangen werden und die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nicht wegbricht. Langfristige negative Folgen für Gesellschaft und Wirtschaft fallen dann geringer aus.

Der Ruf nach sozialer Sicherheit ist vor diesem Hintergrund weltweit lauter geworden. Internationale Initiativen sind auf die Schiene gesetzt worden, darunter die UN Initiative Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions (GA) oder die Initiative für universellen Zugang zu Gesundheitsversorgung.

### "Global Accelerator" für Arbeit und soziale Sicherheit

Der UN-Generalsekretär António Guterres hat die "Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions" als Initiative für Arbeit und soziale Sicherheit im Jahr 2021 ins Leben gerufen (https://www.unglobalaccelerator.org). Sie ist eine der sechs zentralen UN-Initiativen, die nach der Corona-Pandemie Fortschritte bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele wieder ermöglichen sollen. Komplementär dazu wurde auf Anregung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine Entwicklung eine Multi-Stakeholder Initiative (M-GA) aufgesetzt, die die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken einbindet. Mit einer konzertierten Anstrengung sollen interessierte Länder weltweit unterstützt werden, ihre sozialen Sicherungssysteme auf- und auszubauen und Arbeitsplätze mit würdigen Arbeitsbedingungen im formellen Sektor zu schaffen. Bislang beteiligen sich 17 Länder (pathfinder countries), unter anderem Malawi, Ruanda, Indonesien, Nepal und Paraguay.

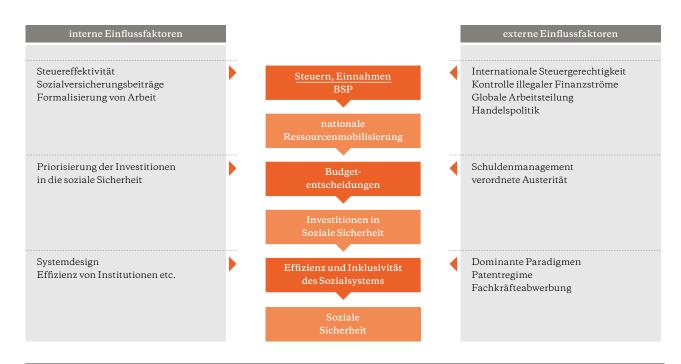
### Politikkohärenz bleibt unterbelichtet

Der vorherrschende Diskurs besagt, dass die Gewährleistung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit in der Verantwortung von nationalen Regierungen liegt. Internationale Akteur\*innen sollen die Bemühungen von Staaten deshalb nur vorübergehend unterstützen, damit diese in die Lage versetzt werden, technische und finanzielle Anlaufschwierigkeiten beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme zu überwinden. Diese Argumentation blendet internationale Einflüsse auf nationale soziale Sicherungssysteme weitgehend aus. In der Praxis zeigt sich aber, dass das ausgeprägte Machtgefälle zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden auf vielfältige Weise dazu beiträgt, dass nationale soziale Sicherungssysteme im Globalen Süden schwach bleiben oder geschwächt werden. Internationale Initiativen sind wünschenswert und notwendig, um den Aufbau sozialer Sicherungssysteme unter der Führung nationaler Regierungen voranzubringen. "Geberländer", Philanthrop\*innen, Wirtschaftsakteur\*innen des Globalen Nordens und internationale Organisationen müssen sich jedoch auch fragen lassen, inwiefern sie bereit sind, kontraproduktive Politiken infrage zu stellen, die sich negativ auf die Gewährleistung von sozialer Sicherheit im Globalen Süden auswirken.

Was meinen wir, wenn wir von externen Einflussfaktoren sprechen? Gemeint sind strukturpolitische Realitäten, welche die nationale Mobilisierung finanzieller Ressourcen beinträchtigen. Es muss danach gefragt werden, welche Interessen der Durchsetzung einer internationalen Steuergerechtigkeit oder der Kontrolle illegaler Finanzströme im Wege stehen. Welche Auswirkungen haben weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und Handelspolitik? Es geht um die Schuldenproblematik und verordnete Austerität, die nationale Investitionsentscheidungen für die soziale Sicherheit beeinflussen. Nicht zuletzt müssen dominante post-koloniale oder patriarchale Paradigmen ebenso wie beispielsweise die Abwerbung von Fachkräften oder der ungleiche Zugang zu essenziellen Medikamenten hinterfragt werden. Denn all diese Faktoren wirken sich negativ auf soziale Sicherungssysteme aus: auf ihre Inklusivität, Effizienz und auf ihre langfristige Stabilität (vgl. Graphik 2).

Diese Publikation rückt die Frage nach dem Einfluss der internationalen Faktoren in den Vordergrund, die im entwicklungspolitischen Diskurs oft unterbelichtet bleibt. Die Autor\*innen bringen Erfahrungen und Einschätzungen aus einer Vielzahl von Themenfeldern und verschiedenen Weltregionen ein. Sie zeigen auf, welche strukturpolitischen Hindernisse der sozialen Sicherheit im Weg stehen. Ziel ist es, einen Beitrag zu einer gemeinsamen und strukturpolitisch kohärenten Anstrengung zum Aufbau sozialer Sicherungssysteme weltweit zu leisten.

Die Beiträge gliedern sich um drei Themenfelder, die externen Einflüsse (1) auf die **Mobilisierung nationaler finanzieller Ressourcen** (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge, andere öffentliche Einnahmen) (2) auf die **Investitionsentscheidungen für soziale Sicherheit** sowie (3) auf die **Inklusivität und Effizienz** des Sozialsystems.



**Graphik 2:** Beispiele interner und externer Einflussfaktoren auf nationale soziale Sicherheit *Quelle: Brot für die Welt* 

# Externe Einflüsse auf die nationale Ressourcenmobilisierung

Der Erfolg nationaler Ressourcenmobilisierung wird anhand der staatlichen Einnahmen als Prozentanteil am Bruttosozialprodukt (Einnahmen/BSP) beschrieben. Auf der Einnahmenseite steht die Steuererhebung im Vordergrund, hinzu kommen Sozialversicherungsbeiträge und weitere öffentliche Einnahmen. Eine aktuelle Publikation (Evans et al. 2023) analysiert die gegenwärtige nationale Ressourcenmobilisierung und kurzfristige Optionen zur besseren Nutzung des Steuer- und Einnahmepotentials. Die nationale Ressourcenmobilisierung liegt in Ländern mit niedrigem Einkommen (LICs) gegenwärtig im Durch-

	Einnahmen/BSP (aktuell)	Einnahmen/BSP (Potential)	Unterschied (Prozentpunkte)
LICs (n=27)	13,9 %	16,5 %	2,6
LMICs (n=52)	19,4 %	23,9 %	4,6
UMICs (n=50)	27,7 %	33,4 %	5,7
HICs (n=57)	33,3 %	43,1 %	9,9

**Tabelle 1:** Durchschnittliches Potential für die nationale Ressourcenmobilisierung, nach Ländergruppen Quelle: Berechnungen und Schätzungen von Evans et al 2023 auf der Basis der Methode von McNabb et al. (2021) und UNU-WIDER Government Revenue Dataset (Version)

schnitt bei 13,9 Prozent, mit unterem-mittleren Einkommen (LMICs) bei 19,4 Prozent und mit oberem-mittlerem Einkomen (UMICs) bei 27,7 Prozent. In Ländern mit hohem Einkommen liegt sie im Durchschnitt bei 33,3 Prozent des BSP.

Die Autor\*innen schätzen, dass Länder mit niedrigem Einkommen durch effizientere Verwaltungsprozeduren, verbesserte Steuermoral und Korruptionskontrolle das Potential hätten, die nationale Ressourcenmobilisierung um 2,6 Prozentpunkte zu erhöhen, Länder mit niedrigmittlerem Einkommen rund 4,6 Prozentpunkte, Länder mit hohem Einkommen 9,9 Prozentpunkte. Diese eher ernüchternden Ergebnisse werfen die Frage auf, an welchen Stellschrauben gedreht werden kann, damit diese aktuelle "Grenze des Möglichen" kurz- und langfristig nach oben verschoben werden kann.

Ein möglicher Ansatz auf der Einnahmenseite wäre beispielsweise, den Steuerwettbewerb zwischen Ländern bezüglich der Unternehmensbesteuerung zu reduzieren oder weitere progressiv wirkende Steuern (wie zum Beispiel eine Vermögenssteuer für Superreiche) einzuführen oder anzuheben. Ein in die globale Wirtschaft integriertes Land kann jedoch über seine nationale Ressourcenmobilisierung weder autonom bestimmen noch diese im Alleingang kontrollieren. Der Mangel an internationaler Steuergerechtigkeit, die schwache Regulierung, die mangelnde Durchsetzung und Kontrolle wirken sich auf die nationale Ressourcenerhebung und damit die Möglichkeiten der Stärkung der sozialen Sicherheit eines Landes aus (vgl. Dereje Alemayehu: Nur internationale Steuergerechtigkeit ermöglicht soziale Sicherheit).

Auf der Seite der Steuerbasis liegen den Schätzungen des maximalen Steuerpotentials die gegenwärtigen Charakteristiken der Volkswirtschaften zugrunde. Um die "Grenzen" der nationalen Ressourcenmobilisierung tatsächlich nach oben zu verschieben, sind strukturelle Transformationen notwendig. Es gilt, extraktivistische Modelle zu überwinden und wirtschaftliche Aktivitäten zu stärken, die eine erhöhte Wertschöpfungsquote und mehr Arbeitsplätze im formellen Sektor mit würdigen Arbeitsbedingungen beinhalten. Gerade Länder mit geringerem Einkommen sehen sich jedoch oft strukturellen Bedingungen ausgesetzt, die Folgeerscheinungen einer (neo)kolonialen Weltordnung sind. Volkswirtschaften im Globalen Süden wurden direkt auf die Bedürfnisse und Interessen der Kolonialmächte ausgerichtet. Im Sinne einer Kapitalisierung der Ökonomien lösten sich

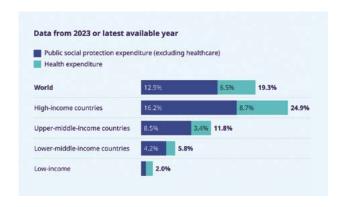
vorkoloniale wirtschaftliche Strukturen auf. Auch das bestehende gesellschaftliche Gefüge, der Zusammenhalt und die daraus erwachsende soziale Sicherheit wurden beschädigt (vgl. Boniface Mabanza: Der lange Schatten des Kolonialismus).

Die wirtschaftlichen Interaktionen mit Industriestaaten - vor allem mit den ehemaligen Kolonialmächten Frankreich, Großbritannien und anderen EU-Mitgliedern - wirken sich weiterhin tiefgreifend auf die afrikanischen Volkswirtschaften aus. Diese Einflüsse manifestieren sich in einer Reihe von Mechanismen und Abkommen, die zwar Investitionen und Handel fördern sollen, oft jedoch die wirtschaftliche Selbstbestimmung einschränken und lokale Industrien schwächen. Auch im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme, insbesondere seit den 1980er Jahren des letzten Jahrhunderts, wurden die Länder dazu gedrängt, ihre Wirtschaft zu liberalisieren und weiter auf den Export von Agrar- und mineralischen Rohstoffen zu setzen. Die Preise dieser Rohstoffe sind jedoch oft starken Schwankungen unterworfen, was die Planungssicherheit und damit die Einführung rechtebasierter sozialer Sicherheit erschwert (vgl. Francisco Marí: Soziale Sicherheit in Afrika benötigt wirtschaftliche Dekolonisierung).

Die Folgen der Handelspolitik für soziale Sicherungssysteme in Ländern mit niedrigerem Einkommen gehören weiterhin zu einer der Leerstellen der europäischen Außenwirtschaftspolitik. Eine alte Generation von Handelsabkommen beschränkte sich noch im Wesentlichen auf den Abbau von Zöllen und Quoten im Bereich des Güterhandels. Dies führte zu schrumpfenden Staatseinnahmen und steigender Importabhängigkeit und beeinträchtigte dadurch die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme. Bei der neuen Generation von Handelsabkommen treten spezifische Restriktionen hinzu, die den politischen Handlungsspielraum für die Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme und für die Ausstattung von Gesundheitssystemen mit bezahlbaren Medikamenten einengen, beispielsweise durch TRIPS-Plus-Regeln. Schließlich beeinträchtigen auch die in Investitionsschutzabkommen vorgesehenen Investor-Staat-Schiedsverfahren die Möglichkeiten von Regierungen, ihre Sozialversicherungssysteme zu gestalten. Dies lässt sich am Beispiel der Rentenreformen in Bolivien und Argentinien nachvollziehen (vgl. Thomas Fritz: Handelspolitik: Leerstelle Sozialschutz).

### Externe Einflüsse auf nationale Budgetentscheidungen

Die Ausgaben für sozialpolitische Investitionen sind insbesondere in Ländern mit niedrigem und unterem-mittlerem Einkommen derzeit gering. In Ländern mit niedrigem Einkommen liegen die öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherheit im Durchschnitt bei 0,8 Prozent des Bruttosozialprodukts und bei 1,2 Prozent für Gesundheit. In Ländern mit unterem-mittleren Einkommen bei 4,2 Prozent und 1,6 Prozent (ILO 2024).



**Graphik 3:** Öffentliche Ausgaben für soziale Sicherheit als Prozentsatz des BIP (ILO 2024)

Quelle: https://www.ilo.org/resource/article/world-social-protection-report-2024-26-figures#expenditure

In vielen Ländern setzen sich Zivilgesellschaft und Gewerkschaften für eine stärkere Priorisierung der Investitionen in soziale Sicherheit, einschließlich Gesundheit und Bildung, ein. Nicht selten stoßen sie auf starke Widerstände, denn letztlich geht es um Verteilungsfragen. Aber auch hier spielen internationale Einflussfaktoren eine wichtige Rolle. Zu diesen Faktoren zählen in vielen Ländern die Auswirkungen der Schuldenkrise, die den Spielraum für nationale Entscheidungen über die Ressourcenallokation im Allgemeinen und für Investitionen in soziale Sicherheit im Besonderen einschränkt. Die seit 2021 (USA) und 2022 (EU) angehobenen Zinsen haben die Kosten des Schuldendienstes weiter nach oben getrieben und das Management der während der Pandemie stark gestiegenen Verschuldungslast weiter erschwert. In zahlreichen Ländern liegen die Zinszahlungen bereits oberhalb der Ausgaben für soziale Sicherheit. Im Kontext des Schuldenmanagement entsteht ein machtvoller Austeritätsdruck und direkte externe Einflussnahme auf Budgetentscheidungen, sichtbar am Beispiel Sri Lanka (vgl. Ahilan Kadirgamar: Schuldenkrise und soziale Sicherheit in Sri Lanka).

### Externe Einflüsse auf Effizienz und Inklusivität des Sozialsystems

Auch die Ausgestaltung und effiziente Implementierung von Programmen der sozialen Sicherheit spielen eine wichtige Rolle für ihre Gewährleistung. Dies scheint zunächst ebenfalls eine nationale Angelegenheit zu sein. Doch viele der Herausforderungen auf dem Weg zur Ausgestaltung universeller sozialer Sicherheit sind in unserem globalen Wirtschaftsmodell und damit verbundenen Interessen und Machtungleichgewichten verwurzelt. Die Auswirkungen von Ideen und Paradigmen auf die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme wird dabei tendenziell unterschätzt.

So marginalisiert das dominante wirtschaftspolitische Paradigma beispielsweise die Sorgearbeit. Sie wird als reproduktive Arbeit gegenüber der produktiven Arbeit abgewertet, nicht oder schlecht entlohnt und findet überproportional häufig im informellen Sektor statt. Unbezahlte wie schlecht bezahlte Sorgearbeit in all ihrer Vielfalt liegt dabei überwiegend in den Händen von Frauen und Mädchen. Dabei spielt Intersektionalität, die Gleichzeitigkeit verschiedener Diskriminierungsformen gegenüber FLINTA (Die Red.: Abkürzung: Frauen, Lesben, intergeschlechtliche, nichtbinäre, trans und agender Personen) beispielsweise aufgrund von Sexismus, Rassismus, Klassismus, Homo-oder Transphobie eine wichtige Rolle. Das führt zu Exklusion und Benachteiligungen bereits marginalisierter Menschen in nationalen sozialen Sicherungssystemen und schwächt das nationale Sozialsystem insgesamt (vgl. Maria Betânia Ávila und Rivane Arantes im Interview mit Farina Hoffmann: Brasilien - "Alle Menschen haben ein Recht auf soziale Sicherheit").

Deutlich wird die Macht von Ideen, die mit monetären Anreizen verbunden werden, auch in der internationalen Zusammenarbeit. Die Förderung eines residualen Modells der sozialen Sicherheit, das sich auf Sozialtransfers für die Ärmsten beschränkt, durch große Teile der internationalen Gebergemeinschaft und Verbündete auf nationaler Ebene erweist sich als ein Hindernis für den Aufbau umfassender rechtebasierter Systeme. Das gilt umso mehr, wenn bestimmte Reformvorschläge durch

an Bedingungen geknüpfte Zuschüsse und Darlehen vorangetrieben werden (vgl. Katja Hujo: Die Macht von Ideen und Geld: Warum das Paradigma eines residualen Sozialschutzes ein Hindernis für das Recht auf soziale Sicherheit ist). Werden residuale Ansätze der sozialen Sicherheit durch private Investitionen globaler Akteur\*innen der Gesundheits- und Versicherungswirtschaft ergänzt, so besteht die Gefahr der Fragmentierung sozialer Sicherungssystems in private und öffentliche Teilsysteme. Das Solidarprinzip wird unterhöhlt, und Umverteilungswirkungen in nationalen sozialen Sicherungssystemen werden geschwächt.

Soziale Sicherungssysteme werden auch sehr direkt durch diverse Gewinninteressen des Globalen Nordens belastet. Beispielsweise führen Patentsysteme, die von der Pharmaindustrie stark verteidigt werden, zu einer künstlichen Verknappung des globalen Medikamenten- und Impfstoffangebots sowie zu hochpreisigen Arzneimitteln. Insbesondere, Regierungen und Menschen in Ländern des Globalen Südens können sich das oft nicht leisten.

Unterfinanzierte Gesundheitssysteme, die unter verschiedenen Knappheiten leiden, bieten darüber hinaus wenige Chancen und schlechte Arbeitsbedingungen für Fachkräfte im Gesundheitswesen, wie in Serbien zu beobachten ist (vgl. Slavica Stanković, im Interview mit Julia Stoffner: Should I stay or should I go?). Auch wenn die globale Verteilung von Gesundheitsfachkräften höchst unterschiedlich ist, so sehen sich fast alle Länder mit einer mangelnden personellen Ausstattung ihrer Gesundheitssysteme konfrontiert. Dies führt zu einem globalen Wettbewerb um Gesundheitsfachkräfte. Dieser Wettbewerb droht die Kluft zwischen einkommensstarken und wirtschaftlich schwächeren Ländern bei der Gesundheitsversorgung weiter zu vertiefen. Die direkte massive Abwerbung von Gesundheitsfachkräften durch Länder mit höherer Finanzkraft schwächt nationale Gesundheitssysteme weiter, wie am Beispiel der deutschen Abwerbung von Gesundheitsfachkräften aus Serbien dargestellt (vgl. Julia Stoffner: Internationale Anwerbung benötigt ethische Leitplanken).

Die Beiträge aller beteiligten Autor\*innen beleuchten vielfältige internationale Einflussfaktoren, die auf nationale soziale Sicherungssysteme negativ einwirken. Gemeinsam kommen sie zu dem Schluss, dass immense internationale Veränderungen auf der strukturpolitischen Ebene unabdingbar sind. Während die Vorreiterländer im Globalen Süden nationale Fahrpläne für den Auf- oder Ausbau ihrer sozialen Sicherungssysteme erarbeiten,

muss die internationale Staatengemeinschaft bis Ende 2027 eine UN-Steuerkonvention und Protokolle aushandeln. Es gilt wichtige Themen wie die international harmonisierte Besteuerung multinationaler Konzerne, die Einführung einer Vermögenssteuer für Super-Reiche, die Stärkung von progressiven Steuersystemen und die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft verbindlich zu regeln. Gemeinsam müssen Steuerflucht und Steuerhinterziehung bekämpft und Schattenfinanzplätze beseitigt werden.

Die Dekolonialisierung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung und Handelsbeziehungen ist überfällig, damit eine durch Machtungleichgewichte geprägte Weltwirtschaftsordnung überwunden wird. Statt Länder durch interessengeleitete Handelsregime immer wieder auf die Rolle von Rohstofflieferanten zu reduzieren, gilt es eine höhere Wertschöpfungsquote und Arbeitsplätze im formellen Sektor mit würdigen Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. Handelspolitiken müssen derart reformiert werden, dass sie Schutz und Stärkung nationaler sozialer Sicherungssysteme als gleichberechtigtes Ziel berücksichtigen.

Darüber hinaus bedarf es neuer Verfahren für eine faire Entschuldung. Ein internationales Schiedsgericht sollte einen Ausgleich zwischen Schuldnern und Gläubigern ermöglichen, der auch Zahlungsaufschübe und Schuldenschnitte nutzt sowie Sozialprogramme schützt. Schuldner und Gläubiger übernehmen gemeinsam Verantwortung für ihr Kreditgeschäft, damit keine neuen Schuldenfallen entstehen. Für die Länder mit sehr niedrigem Einkommen sind Zuschüsse das Mittel der Wahl.

Es geht außerdem um die Überwindung von international dominanten Paradigmen, die immer wieder zu exklusiven sozialen Sicherungssystemen führen. Die Ausgestaltung von Sozialpolitik sollte im nationalen sozialen Dialog zwischen Regierung, Sozialpartnern und Zivilgesellschaft entschieden werden. Nationale Egoismen des globalen Nordens bei der Verfügung über Menschen und Ressourcen müssen in ihre Schranken verwiesen werden. Es ist notwendig, exzessive Gewinnorientierung, die das Menschenrecht auf soziale Sicherheit ignoriert, effektiv zu regulieren. Um tatsächlich nachhaltige, national finanzierte und autonom gestaltete Systeme der sozialen Sicherheit auf den Weg zu bringen, braucht es ein gemeinsames Umsteuern für Gerechtigkeit. Die Anforderungen dafür sind konkret, die Dringlichkeit ist hoch.

#### Dereje Alemayehu

# Nur internationale Steuergerechtigkeit ermöglicht soziale Sicherheit

Der Mangel an internationaler Steuergerechtigkeit setzt nationalen Haushalten Schranken, in soziale Sicherheit zu investieren.

Sozialpolitische Investitionen sind im Kern nationale Angelegenheiten, für die jedes Land eigenverantwortlich ist. Doch in einer globalisierten Wirtschaft und vernetzten Welt verfügt kein Land über die Autonomie, seinen fiskalischen Spielraum frei von äußeren Einflüssen selbst zu bestimmen. Ein ungerechtes internationales Steuersystem wirkt sich auf den fiskalischen Spielraum eines jeden Landes aus. Damit hat der internationale Kontext großen Einfluss auf die öffentlichen Finanzen, insbesondere in Entwicklungsländern. Aus diesem Grund ist es sehr wichtig, sowohl den nationalen als auch den internationalen Rahmen zu berücksichtigen, sobald es um die Finanzierung sozialpolitischer Aufgaben auf nationaler Ebene geht. Dieser Artikel beleuchtet die Herausforderungen, die sich aus beiden Dimensionen ergeben.

### Steuergerechtigkeit ist mehr als die gerechte Verteilung der öffentlichen Einnahmen

Obwohl der Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und Sozialausgaben offensichtlich ist, ist es eine relativ neue Entwicklung, die beiden Aspekte in Beziehung zueinander zu stellen. Zivilgesellschaftliche Organisationen im globalen Süden und Norden haben bemerkenswerte Initiativen auf den Weg gebracht, um nachzuverfolgen, wohin staatliche Ausgaben fließen. Sie setzen sich dafür ein, dass ein bestimmter Prozentsatz des nationalen Haushalts für eine bestimmte Art von Sozialausgaben bereitgestellt wird. All diese Initiativen konzentrierten sich bislang auf die gerechte Verteilung der vorhandenen öffentlichen Mittel. Sie achten auf deren transparente und gerechte Verwendung, um Missbrauch und die Zweckentfremdung der öffentlichen Finanzen zu vermeiden. Diese Betrachtung ist jedoch nur eine Facette des Sozial- oder des Gesellschaftsvertrags. Denn hierbei geht es nur um die gerechte Verteilung des vorhandenen Staatshaushalts - bildlich gesprochen - um die Verteilung des "gebackenen" Kuchens. Dabei bleiben die Zutaten und die Größe des Kuchens - um im Bild zu bleiben - außen vor. Von Steuergerechtigkeit zu sprechen, schließt aber mehr

Faktoren ein, als die öffentlichen Einnahmen auf gerechte Weise zu verteilen. Bei Steuergerechtigkeit geht es auch darum, wer welchen Anteil zahlt.

Genau diese Perspektive hat das Tax Justice Movement (https://taxjustice.net) auf die Agenda zivilgesellschaftlicher Akteure gebracht, indem es sich auf Transparenz und Haushaltsüberwachung konzentriert. Die Relevanz dieser Perspektive ist offensichtlich: Die Einnahmequellen und die Gesamtgröße des nationalen Haushalts sind ausschlaggebend; sie bestimmen den finanzpolitischen Spielraum einer Regierung. Inwieweit eine Regierung eine wirksame Politik für soziale Sicherheit umsetzen kann, hängt womöglich maßgeblich von diesen beiden Faktoren ab. Es liegt auf der Hand: Je größer das gesamte zu versteuernde Einkommen eines Landes ist - also die Menge der Zutaten für den "zu backenden" Kuchen ist - desto größer ist auch das Volumen an öffentlichen Mitteln, die gerecht zwischen konkurrierenden Anliegen aufgeteilt werden können.

Das Zusammendenken dieser beiden Perspektiven, der Einnahmen- und der Ausgabenseite, kann als Steuergerechtigkeit zusammengefasst werden. Die wichtigsten Maßnahmen sind a) auf der Einnahmenseite eine progressive Besteuerung – der Steuersatz steigt proportional zum zu versteuernden Einkommen – und b) auf der Ausgabenseite die Umverteilung der Ausgaben, das heißt eine Ausgabenpolitik, die verschiedene Formen der Ungleichheit direkt angeht.

Die absolute Größe des steuerpflichtigen Einkommens wird von wirtschaftlichen Faktoren sowie den natürlichen Ressourcen eines Landes bestimmt. Seine relative Größe wird von den Schlupflöchern im wirtschaftlichen und fiskalischen System bedingt, wie beispielsweise

- 1. Einnahmeverluste durch Steueranreize wie Steuererleichterungen und Steuerbefreiungen, was auch als "eine versteckte Subvention" angesehen werden kann.
- Einnahmeverluste aufgrund eines "durchlässigen Steuersystems" – bedingt durch Korruption, schwache Durchsetzungsmechanismen, eine niedrige Steuererhebungskapazität sowie "steuerliche Privilegien", die von politischen Strukturen gewährt oder toleriert werden.

- 3. Einnahmeverluste aufgrund von Gewinnverlagerung, illegalen Finanzströmen (Illicit Financial Flows, IFFs) und anderen Formen der Steuerhinterziehung und -vermeidung. Gemeint sind Steuern auf Gewinne, die von multinationalen Unternehmen erwirtschaftet und dann ins Ausland verlagert werden, ohne dass entsprechende Steuern gezahlt werden. (Weltbank 2020)
- 4. Einnahmenverluste durch unversteuerte Einkünfte aus im Ausland gehaltenen Vermögenswerten.

Die Kategorien 1 und 2 beruhen auf nationalen Faktoren und können durch entsprechende nationale Maßnahmen angegangen werden. Die Ursachen für die Einnahmeverluste 3 und 4 sind im globalen Kontext verwurzelt und machen eine Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten auf internationaler Ebene erforderlich.



# Die nationale Dimension der Steuergerechtigkeit

Was die durch innerstaatliche Ursachen bedingten Einnahmeverluste im Haushalt betrifft, so sind die Regierungen in Entwicklungsländern dafür selbst verantwortlich, die Beschaffung von Finanzmitteln anzukurbeln. Das kann mit folgenden drei Schritten erreicht werden,

- 1. indem unnötige Steueranreize und andere Formen interner Verluste eingedämmt werden;
- die Effizienz und Integrität der Finanzbehörden verbessert und
- die Steuerbasis erweitert und vertiefet wird, indem die Regierungen ein progressives Steuersystem einführen.

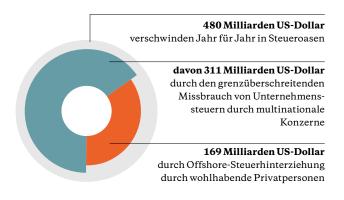
Entwicklungsländer haben in den letzten Jahren ihr Verhältnis von Steuereinnahmen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) leicht verbessert. Dies ist jedoch nicht auf eine Erweiterung und Vertiefung der Steuerbemessungsgrundlage zurückzuführen, vielmehr wurden indirekte Steuern - wie Umsatzsteuern oder die Mehrwertsteuer erhöht. Der Anteil der Mehrwertsteuer an den gesamten Steuereinnahmen wird auf etwa 60 Prozent geschätzt, was alarmierend hoch ist. Das eigentliche Problem ist, dass die Verbraucher\*innen die Mehrwertsteuer zahlen. Das bedeutet, dass arme Menschen, die einen großen Teil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben müssen, durch Steuern auf Konsumgüter belastet werden, die ihre wohlhabenderen Mitbürger\*innen hingegen kaum spüren. Im Gegenzug würde eine progressive Gestaltung des Steuersystems (das heißt eine progressive Einkommensteuer, bei der diejenigen, die mehr verdienen, auch mehr zahlen) und die Einführung von Steuern auf Eigentum und Vermögen die öffentlichen Haushalte stärken und gleichzeitig die soziale Ungleichheit verringern.

### Die globale Dimension der Steuergerechtigkeit

Die Einnahmenseite öffentlicher Finanzmittel zu erhöhen, ohne sich mit den von außen verursachten Verlusten zu befassen, ist so, als würde man versuchen, Wasser mit einem Sieb aufzufangen. Es wird keine Verbesserung geben, solange "verdrehte" Netto-Finanzflüsse innerhalb der Weltwirtschaft von Süd nach Nord anhalten. Denn

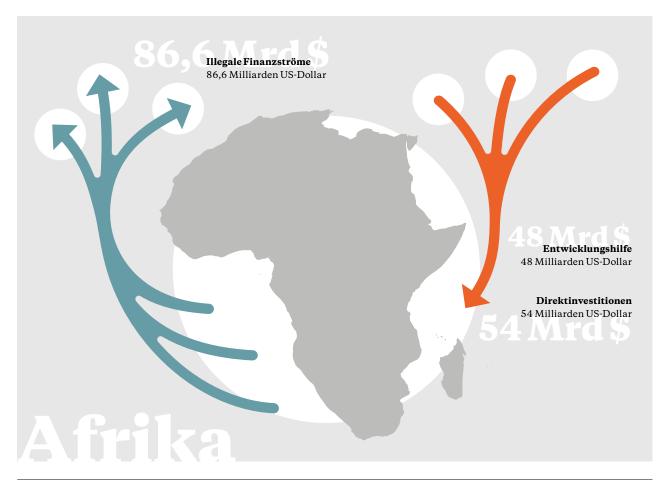
dadurch verliert der Globale Süden lebenswichtige und für seine Entwicklung dringend benötigte Ressourcen. Illegale Finanzströme und andere Formen des Steuermissbrauchs sind die Hauptursachen für extern verursachte Einnahmenverluste in den nationalen Haushalten. Diese Verluste werden durch die Wirkungsweise der vorherrschenden internationalen Finanzarchitektur ermöglicht und aufrechterhalten.

Das aktuelle internationale Steuersystem erlaubt es Unternehmen, Steuerzahlungen zu vermeiden, Gewinne in Steueroasen zu verschieben und illegale Finanzströme auszunutzen. Das *Tax Justice Movement* schätzt, dass im Jahr 2023 weltweit 480 Milliarden US-Dollar durch Steuervermeidung verloren gingen. Der größte Anteil von 311 Milliarden US-Dollar ging durch Unternehmenssteuermissbrauch verloren, und die restlichen 169 Milliarden US-Dollar gingen durch Steuerhinterziehung von wohlhabenden Einzelpersonen in Steueroasen verloren.



**Graphik 4:** Steuervermeidung weltweit Quelle: Tax Justice Network 2023, S. 13.

Der afrikanische Kontinent verliert jedes Jahr aufgrund von illegalen Finanzströmen etwa 88,6 Milliarden US-Dollar an Steuereinnahmen. Diese Zahl macht etwa 3,7 Prozent des gesamten Bruttoinlandprodukts des Kontinents aus. Das entspricht fast der Summe der jährlichen offiziellen Entwicklungshilfe und der jährlichen ausländischen Direktinvestitionen, die auf 48 Milliarden US-Dollar beziehungsweise 54 Milliarden US-Dollar geschätzt werden und in afrikanische Länder fließen (African Conference on Illicit Financial Flows 2024; Tax Justice Network 2023; The UN Economic Commission for Africa 2015).



**Graphik 5:** Finanzströme von und nach Afrika Quelle: Tax Justice Network 2023 / Graphik: Brot für die Welt

Infolgedessen sind die Regierungen oft chronisch unterfinanziert und können lebenswichtige Dienstleistungen, Maßnahmen für soziale Sicherheit und soziale Infrastruktur nicht ausreichend finanzieren. Dies beeinträchtigt sie auch darin, Menschenrechtsverpflichtungen zu erfüllen und nachhaltige Entwicklungsziele zu erreichen.

Im Gegenteil, viele Regierungen sind dazu gezwungen, zu Sparmaßnahmen zurückzukehren, die die Armut verschlimmern und marginalisierte Gruppen am stärksten treffen. Hätten nicht alle Finanzmittel, die in Steueroasen verlorengehen, besser in öffentliche Krankenhäuser, in Schulen, in Transportmittel, in sauberes Wasser und sanitäre Einrichtungen investiert werden können? Oder in Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen des Klimawandels und zur Stärkung der Widerstandsfähig-

keit gegen Klimarisiken? Oder in Institutionen oder Programme, um mit der Gleichstellung der Geschlechter, der Ethnien und der Generationen voranzukommen?

# Das internationale Steuersystem versagt

Das aktuelle internationale Steuersystem wurde vor über hundert Jahren vom Völkerbund eingeführt, als die Mehrheit der heutigen Nationalstaaten noch Kolonien waren. Schon allein aufgrund seiner Entstehungsgeschichte ist es zugunsten der ehemaligen Kolonialmächte voreingenommen. Es begünstigt nach wie vor Länder, in denen multinationale Unternehmen ansässig sind, gegenüber den Ländern, in denen die Gewinne erwirtschaftet werden.

Grundsätzlich ist zwischen der Wohnsitz- und Quellenbesteuerung zu unterscheiden. Diese Wohnsitzbesteuerung verpflichtet Einzelpersonen und Unternehmen, dort Steuern zu zahlen, wo sie leben/registriert sind, unabhängig davon, woher ihr Einkommen stammt. Die Quellenbesteuerung verpflichtet Einzelpersonen und Unternehmen, dort Steuern zu zahlen, wo sie ihr Einkommen/ihre Gewinne erzielt haben.

Zum anderen ist es aufgrund seines Alters nicht mehr zeitgemäß, da es weder den Wandel der globalen Wirtschaft (von stationär zu digital) noch das Geschäftsmodell multinationaler Unternehmen widerspiegelt. Rufe nach Reformen des internationalen Steuersystems reichen bis in die 1940er Jahre zurück, wurden jedoch von den wohlhabenderen Nationen stets blockiert. Seit den 1950er Jahren hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eigenmächtig die Rolle übernommen, die internationale Steueragenda – allerdings ohne die effektive Beteiligung des Globalen Südens – festzulegen.

Während die OECD jegliche Versuche von Entwicklungsländern blockierte, Fragen der internationalen Steuergesetzgebung in eine einheitliche Standardsetzung (zum Beispiel innerhalb der UNO) zu bringen, startete sie selbst eine Initiative namens Base Erosion and Profit Shifting (etwa Initiative zur Bekämpfung von Steuervermeidung und Profitverlagerung, BEPS), die als "inklusiver" multilateraler Prozess beworben wurde. Trotzdem fühlten sich die Länder des Globalen Südens weiterhin ausgeschlossen und kritisierten diesen Prozess als nicht



inklusiv. Nach ihrer Auffassung war es ihnen nach wie vor verwehrt, als gleichberechtigte Partner an dem BEPS-Prozess teilzunehmen.

Schließlich legte die BEPS-Initiative einen Reformvorschlag, basierend auf zwei Säulen, vor, um Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung künftig verhindern zu können, also dass die Steuerrechtssysteme der Staaten unzureichend aufeinander abgestimmt sind beziehungsweise einige Staaten unfairen Steuerwettbewerb betreiben und daher Steuerschlupflöcher entstehen.

Säule 1 befasst sich mit der Verteilung von Besteuerungsrechten auf den globalen Gewinn. Allerdings sind nur bis zu hundert Unternehmen betroffen, und es geht nur um einen sehr kleinen Teil ihrer globalen Gewinne. Säule 2 legt eine globale Mindeststeuer von 15 Prozent fest, mit einer festgelegten Rangfolge: Die Länder, in denen die multinationalen Unternehmen ihren Sitz haben, führen als erste eine Zusatzsteuer ein, dann die Zwischenhändler und zuletzt die Länder, in denen die Gewinne erwirtschaftet werden.

Obwohl dies als erster wichtiger Schritt gegen Steuerhinterziehung und für die angemessene Besteuerung multinationaler Unternehmen angesehen werden kann, reicht es bei weitem nicht aus und ist weit davon entfernt, ein gerechtes und kooperatives internationales Steuersystem zu schaffen. Entwicklungsländer haben sich nun demonstrativ gegen diese Vereinbarungen der reichen Regierungen im OECD-Prozess gestellt, um Steuersysteme aufzubauen, deren Säulen in einem kollektiven und integrativen Prozess, wie zum Beispiel dem der UN-Steuerkonvention, entwickelt wurden.

# Ein historischer Durchbruch für Steuergerechtigkeit

In einer historischen Abstimmung am 22. Dezember 2023 verabschiedete die Generalversammlung der UN eine Resolution zur Förderung inklusiver und effektiver internationaler Steuerkooperation und betonte die "Notwendigkeit für alle Länder zusammenzuarbeiten, um Steuerhinterziehung, Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung zu verhindern und sicherzustellen, dass alle Steuerzahler, insbesondere multinationale und transnationale Unternehmen, Steuern an die Regierungen der Länder zahlen, in denen die wirtschaftlichen Aktivitäten und Wertschöpfung stattfinden und Einnahmen generiert werden".

Nach ersten Verhandlungen im August 2024 wurde vereinbart, dass die Vereinten Nationen bis Ende 2027 ein UN-Steuerabkommen und zwei weitere Protokolle zu wichtigen Themen verhandeln, darunter die Besteuerung multinationaler Unternehmen, Vermögenssteuern, Umweltmaßnahmen und die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft.

Die Länder des Globalen Südens und zivilgesellschaftliche Organisationen sehen diese Entscheidung als bedeutenden Schritt in Richtung eines gerechteren globalen Steuersystems. Zum ersten Mal gibt es einen transparenten, umfassenden Steuerprozess, an dem alle Länder gleichberechtigt teilnehmen können und die Öffentlichkeit die Verhandlungen verfolgen kann. Folgende Eckpunkte sollte die Konvention beinhalten:

- die Einführung einer Vermögensbesteuerung, insbesondere für "Superreiche";
- die Unterstützung für den Ausbau progressiver Steuersysteme;
- die Erweiterung der globalen Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne zu einer international harmonisierten Gesamtkonzernsteuer als wirksame Maßnahme gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung durch transnationale Unternehmen;
- ein öffentlich zugängliches UN-Unternehmensregister, das die Eigentümer von Unternehmen und Trusts sowie Daten zu den globalen Steuerzahlungen und wirtschaftlichen Aktivitäten multinationaler Unternehmen aufzeichnet.

Am Ende der Verhandlungen wird eine rechtsverbindliche Vereinbarung stehen, bei der sich die UN-Mitgliedsstaaten darauf einigen, dass die Steuerpolitik eines Landes die Steuereinnahmen eines anderen Landes nicht untergraben darf. Dies wird einen internationalen Kontext schaffen, in demes keine Anreize mehr für illegale Finanzströme und andere Formen der Steuerhinterziehung geben wird und auch nicht mehr ungestraft durchgeführt werden können. Dadurch können Entwicklungsländer die in ihren Volkswirtschaften erwirtschafteten Ressourcen behalten und sie für die Bereitstellung angemessener öffentlicher Dienstleistungen und Investitionen in die soziale Sicherheit verwenden.

#### **Boniface Mabanza**

### Der lange Schatten des Kolonialismus

In Afrika wirken sich die Verfehlungen der europäischen Mächte bis heute auf die soziale Sicherheit aus.

Afrikanische Länder stehen vor großen Herausforderungen hinsichtlich der sozialen Sicherung ihrer Bevölkerungen – ein Missstand, der zu einem Teil durch die langanhaltenden Auswirkungen des Kolonialismus auf die nachkolonialen Entwicklungen geprägt wurde. Denn traditionelle Systeme der sozialen Fürsorge, die vor der Kolonialzeit in vielen afrikanischen Gemeinschaften existierten, wurden damals oft beseitigt oder durch unzureichende fremde Modelle ersetzt, die oft nicht den sozialen und kulturellen Kontexten des Kontinents entsprachen.

Die koloniale Raubwirtschaft war auf Ausbeutung und Export von agrarischen und mineralischen Rohstoffen ausgerichtet; die Gewinne flossen in die Konzerne Frankreichs, Belgiens, Großbritanniens oder Portugals ab. Die Steuern wurden hingegen von Bäuer\*innen, den Dorfgemeinschaften oder den geschundenen Beschäftigten auf den Feldern und in den Minen entrichtet. Diese Abgaben dienten der Aufrechterhaltung des Kolonialsystems und dem wohlgefälligen Leben der weißen Kolonialherren und deren Familien.

Nach der Unabhängigkeit bemühten sich viele afrikanische Staaten um den Aufbau inklusiver sozialer Sicherungssysteme. Die jungen Staaten sahen sich jedoch bald mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Die nachkolonialen Regierungen mussten ein gerechtes Steuerwesen aufbauen und weiterhin auf Rohstoffexporte setzen, um die Staatskassen auffüllen zu können. Verlassen konnten die Regierungen sich allerdings darauf, dass die Infrastruktur und das Knowhow im Land zur Verfügung standen, vor allem in den frankophonen Kolonien, da die Kolonialunternehmen nun als "Wirtschaftspartner" im Land blieben und weiter Gewinne ins "Mutterland" transferieren durften. In einigen sozialistisch orientierten Ländern (Tansania, Ghana, Senegal, Sambia) wurden aber die Kolonialbesitze enteignet und die Betriebe verstaatlicht.

#### Vorkoloniale Systeme sozialer Sicherheit

In vorkolonialen afrikanischen Gesellschaften existierten vielfältige und oft komplexe Systeme der sozialen Sicherung. Diese beruhten auf Gemeinschaft, Familie und traditionellen Werten. Diese Systeme waren nicht for-

malisiert etwa wie moderne soziale Sicherungssysteme. Allerdings spielten sie eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung von Bedürftigen und bei der Bewältigung von Krisen. Interessante Beispiele hierfür stellt der Umgang mit Fremden, mit älteren Personen, mit Witwen oder auch mit Waisenkindern dar. Nicht-kodifizierte Gesetze sorgten dafür, dass die Schwachen der Gemeinschaft versorgt wurden. Wer sie aufnahm, bekam die Unterstützung anderer Mitglieder aus der Gemeinschaft. In einigen Gesellschaften wurden zur Erntezeit oder zur Hochsaison Nahrungsmittel gesammelt, um den sogenannten Ortssprecher\*innen Vorräte für Bedürftige zur Verfügung stellen zu können. Damit sollte der Fürsorgepflicht gegenüber den Schwächsten der Gesellschaft nachgekommen werden. Die Mechanismen der gegenseitigen Hilfe und Unterstützung in diesen Gesellschaften waren tief in den kulturellen und sozialen Strukturen verankert. Sie trugen wesentlich zum Zusammenhalt und zur Stabilität bei. Die Lebenskraft, die dem Menschen zugesprochen wurde, veränderte sich im Laufe eines Lebens. Lebensförderung wurde in dieser Lebensphilosophie als Stärkung einer streng gedachten gemeinschaftlichen Organisationsform gedacht. Die Idee dahinter war, dass es eine Bedrohung für die Gesellschaft darstellen würde, wenn die Interessen einzelner andere in ihrer Lebensfähigkeit beeinträchtigen würden (Matondo-Tuzizila 2012).

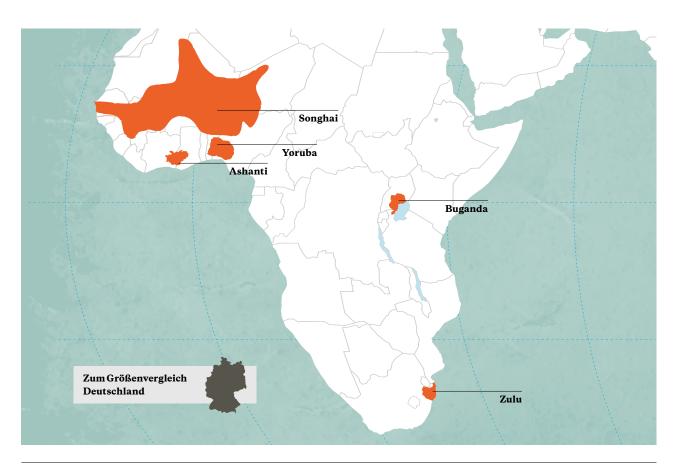
#### Hier folgen einige Beispiele zur Anschauung:

- Im Ashanti-Reich (heutiges Ghana) war das Gemeinschaftsgefühl von hohem Wert, es gab ein ausgeprägtes System gegenseitiger Unterstützung. Traditionelle Versicherungssysteme regelten Hilfeleistungen im Falle von Krankheit, Tod oder in anderen Notsituationen. Auch im benachbarten Yoruba Gebiet (heutiges Nigeria) existierte ein System sozialer Unterstützung, das auf verwandtschaftlichen Bindungen und Gemeinschaftshilfe beruhte.
- Einige vorkoloniale Gesellschaften waren stark hierarchisch strukturiert, so zum Beispiel die Königreiche Buganda (heutiges Uganda) oder Zulu (Südafrika). Je höher jemand in der Hierarchie stand, desto größer war die soziale Verantwortung. Es oblag den sogenannten Königen und regionalen Führungspersonen

für das Wohlergehen ihrer Untertanen zu sorgen. Im Falle von Krankheit oder anderer Krisen schrieben sie den Gemeinschaften vor, Unterstützung bereitzustellen. Niemand durfte lebensnotwendige Ressourcen und relevantes Wissen für sich allein beanspruchen. Oftmals gab es Anordnungen zur Umverteilung von Vermögen und Vorräten, wie es beispielsweise im Königreich Kongo praktiziert wurde.

• Und nicht nur im Songai-Reich (heutiges Mali) war vor allem die gemeinschaftliche Unterstützung bei Ernteausfällen durch Nahrungs- und Saatgutverteilung eine wesentliche Aufgabe der sozialen Fürsorge. Es ging um kurzfristige Hilfe, aber die Betroffenen sollten auch möglichst schnell wieder zu produktiven Mitgliedern in ihren Gemeinschaften werden. Das Verteilen von Saatgut und das Ermöglichen von Landnutzung waren der Königsweg, um sie in die Lage zu versetzen, durch die eigene Produktion zur Lebensförderung der Gemeinschaft beizutragen.

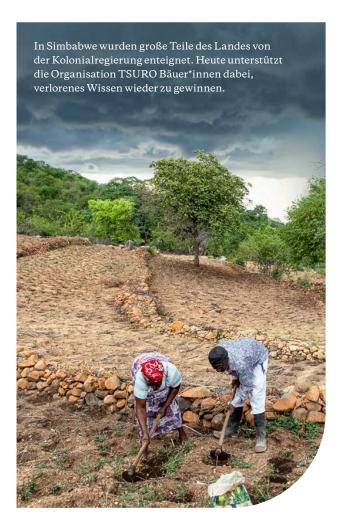
Allen Beispielen war gemein, dass Gemeinschaften soziale Netzwerke bildeten, um gemeinsam Ressourcen zu teilen und Unterstützung zu bieten. Einige dieser Praxen sind noch aktuell, etwa im Fischerdorf N'gor im Senegal (Mabanza 2018). Ältere Menschen wurden durch ihre Familien und Gemeinschaften versorgt, und alle hatten Zugang zu einer Gesundheitsversorgung, in der traditionelle Heiler und Medizinfrauen eine zentrale Rolle spielten. Weil medizinisches Wissen als zentral für den Lebenserhalt betrachtet wurde, durfte es nichts kosten. Lediglich eine symbolische Geste der Anerkennung für die Heiler wurde erwartet. Aus solchen Unterstützungssystemen ließ sich zwar kein Rechtsanspruch ableiten, doch die soziale Kontrolle und das mit ihrer Einhaltung verbundene Ansehen sorgten dafür, dass sie funktionierten. Wer sich weigerte, also Unterstützung anzunehmen oder anzubieten, riskierte ein schlechtes Ansehen und Isolation. Letztere galt als große Strafe.



**Graphik 6:** In vorkolonialer Zeit hatten afrikanische Gesellschaften eigene Sozialsysteme entwickelt. *Quelle: Brotfür die Welt-Graphik* 

Diese Beschreibung der Fürsorge in traditionellen Systemen bedeutet keineswegs, dass vorkoloniale Systeme eine heile Welt waren. Sie waren vielfältig in ihrer Gestaltung und waren nicht ohne Widersprüche. Da wo Fürsorgesysteme schlecht funktionierten, war Machtmissbrauch nicht ausgeschlossen. Man würde ihnen allerdings Unrecht tun, wenn man sie einseitig nach Maßgaben nachkolonialer moderner Systeme im Hinblick auf ihre Wirksamkeit beurteilen würde. Das Wissen über präkoloniale Systeme könnte heute eine Rolle bei den Bestrebungen der afrikanischen Länder spielen, soziale Systeme auf dem Kontinent auszuweiten (United Nations, OSAA2024. https://www.un.org/osaa/content/indigenous-social-protection-schemes-building-blocks-extending-social-protection-coverage)

Warum und wie die traditionellen Systeme in der kolonialen Logik ausgehebelt wurden, zeigt das folgende Kapitel.



#### Das "a-soziale" Kolonialsystem

Die europäischen Kolonialmächte hatten wenig Interesse daran, die bestehenden sozialen Strukturen aufrechtzuerhalten. Sie drangen stattdessen auf Systeme, die ihre wirtschaftlichen Interessen förderten. In vielen Fällen wurden die traditionellen Verwaltungsstrukturen und Organisationsformen im Namen der Zivilisierungsmission geschwächt oder gar abgeschafft, und die kolonialen Verwaltungen setzten europäische Modelle durch, die auf individuellem Eigentum und Marktprinzipien basierten. Ein besonders gravierendes Beispiel ist die **Zwangsarbeit**, die in vielen Kolonien Afrikas eingeführt wurde:

- In Belgisch-Kongo (heute Demokratische Republik Kongo) zwangen die belgischen Kolonialherren die einheimische Bevölkerung zur Arbeit in Minen und auf Kautschukplantagen unter oft grausamen Bedingungen. Traditionelle soziale Sicherungssysteme lösten sich auf, da Familien auseinandergerissen und Gemeinschaften destabilisiert wurden (Hochschild 1998). Lebensräume wurden in offene Gefängnisse verwandelt (Pini-Pini Nsansay 2013). Insbesondere die Einführung einer Kolonialsteuer stellte einen großen Eingriff dar. Bis dahin hatten die Menschen dort weder Zwangsarbeit noch Zwangsabgaben gekannt. Sie waren es gewohnt, Beiträge zur Förderung des gemeinschaftlichen Lebens zu leisten.
- Ähnliche Entwicklungen gab es in *Deutsch-Ostafrika* (heutiges **Tansania**). Die deutsche Kolonialverwaltung führte eine Kopfsteuer ein. Diese zwang die afrikanische Bevölkerung, auf Plantagen und in Minen zu arbeiten, um die Steuer bezahlen zu können. Die traditionellen sozialen Sicherungssysteme wurden geschwächt, da die Männer, die oft die Hauptversorger ihrer Familien waren, gezwungen wurden, fern von ihren Dörfern zu arbeiten (Iliffe 1979).
- Die französischen Kolonialherren in Westafrika, zum Beispiel **Senegal** und **Côte d'Ivoire**, nutzten ein System der Zwangsarbeit (corvée), bei dem die einheimische Bevölkerung für öffentliche Arbeiten (vor allem Straßen- und Verwaltungsbauten) und Plantagenarbeit eingesetzt wurde. Auch hier lösten sich traditionelle soziale Strukturen auf, und die Kolonialherren sorgten wenig für die soziale Sicherheit der einheimischen Bevölkerung. Stattdessen diente der Großteil der Ressourcen dem Profit der Kolonialmächte und der europäischen Siedler (Coquery-Vidrovitch 1988).

• Die britischen Kolonialherren in Ost- und im Südlichen Afrika führten ebenfalls Systeme ein, welche die vorkolonialen sozialen Sicherungssysteme negativ beeinflussten. In Kenia und Rhodesien (heutiges Simbabwe) wurden große Teile des fruchtbaren Landes enteignet und europäischen Siedlern übergeben. Die einheimische Bevölkerung wurde in weniger fruchtbare Reservate gedrängt und zur Arbeit auf den Farmen der Siedler gezwungen (Berman & Lonsdale 1992).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kolonialmächte auf Systeme setzten, die ihre wirtschaftlichen Interessen förderten und billige Arbeitskräfte für die Rohstoffgewinnung und Agrarproduktion bereitstellten.

# Die afrikanischen Staaten sind unabhängig geworden - wirklich?

Nach der politischen Unabhängigkeit begannen viele afrikanische Staaten, neue Systeme der sozialen Sicherung aufzubauen, um die kolonialen Ungerechtigkeiten zu überwinden und die Lebensbedingungen ihrer Bevölkerung zu verbessern. Diese Bemühungen waren von verschiedenen ideologischen und wirtschaftlichen Ansätzen geprägt, die sich in den unterschiedlichen Regierungsformen und politischen Systemen spiegelten. Da die Staaten in die Blockkonfrontation des Kalten Kriegs hinein unabhängig geworden waren, folgten einige Staaten im Aufbau ihrer neuen sozialen Sicherungssysteme eher sozialistischen Beispielen, andere blieben eher den marktwirtschaftlichen Prinzipien ihrer ehemaligen "Kolonialverwaltungen" treu.

• Einen Weg zwischen beiden Wirtschaftssystemen versuchte **Tansania** unter der Führung von Julius Nyerere und seiner Politik des *Ujamaa* (Familiengemeinschaft) zu gehen. Nyerere betonte die Rückkehr zu traditionellen afrikanischen Werten der Gemeinschaft und Solidarität. Die Regierung förderte den Aufbau von Genossenschaften und kollektiven landwirtschaftlichen Gemeinschaften, um soziale Sicherheit und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu gewährleisten. Gesundheit und Bildung wurden stark subventioniert und weitgehend kostenfrei angeboten. Die Bevölkerung leistete ihren Beitrag hauptsächlich durch Arbeit in Gemeinschaftsprojekten und Genossenschaften. Ein erheblicher Teil des Staatshaushalts wurde in diese

- sozialen Programme investiert, obwohl die finanziellen Ressourcen begrenzt waren und die Nahrungsmittelversorgung zunehmend unter den Folgen einer kollektivistischen Agrarpolitik litt. (Nyerere 1968).
- Äthiopien führte umfassende Landreformen und Verstaatlichungen nach der Revolution von 1974 und der Errichtung eines marxistisch-leninistischen Staates unter Mengistu Haile Mariam durch. Die Regierung implementierte Programme zur kostenlosen Gesundheitsversorgung und Bildung sowie Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung, indem sie Landwirtschaftsprojekte staatlich kontrollierte. Die Finanzierung erfolgte hauptsächlich durch staatliche Einnahmen aus den verstaatlichten Unternehmen und mit Hilfe der internationalen Unterstützung aus sozialistischen Ländern. Die Bevölkerung wurde in verschiedenen kollektiven und staatlich organisierten Projekten eingebunden. Das allerdings führte zu erheblichen wirtschaftlichen Belastungen und administrativen Herausforderungen (Clapham 1988).
- Nach der Unabhängigkeit verfolgte **Kenia** unter Jomo Kenyatta und später Daniel Arap Moi eine marktorientierte Wirtschaftspolitik. Die Regierung setzte auf eine Mischung aus staatlicher und privater Beteiligung bei der Bereitstellung von sozialen Diensten. Bildung und Gesundheit wurden teilweise subventioniert, wobei die Bevölkerung oft Gebühren für Dienstleistungen zahlen musste. Ein bedeutender Anteil der staatlichen Einnahmen wurde in die Infrastruktur und die Entwicklung des privaten Sektors investiert, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Diese Politik hatte zur Folge, dass sozialen Sicherheit ungleich verteilt war, wobei städtische und wohlhabendere Bevölkerungsgruppen besser abgesichert waren als ländliche und ärmere Gemeinden (Miguel 2004).
- Nigeria verfolgte eine ähnliche marktorientierte Politik, wobei die Einnahmen aus dem Ölsektor genutzt wurden, um soziale Sicherungssysteme zu finanzieren. Trotz der enormen Ölreserven und Gewinne gelang das nur zum Teil, da Korruption und Missmanagement weit verbreitet waren. Bildungs- und Gesundheitsprogramme erhielten zwar staatliche Unterstützung, aber die Bevölkerung musste oft erhebliche Kostenbeteiligungen tragen. Die Investitionen in soziale Dienste variierten stark, abhängig von den politischen Prioritäten und der wirtschaftlichen Lage des Landes (Lewis 2007).

Unabhängig von der ideologischen Ausrichtung standen alle afrikanischen Länder vor ähnlichen Herausforderungen: begrenzte finanzielle Ressourcen, hohe Bevölkerungswachstumsraten und oft schwache institutionelle Kapazitäten. Viele Regierungen versuchten, auf vorkoloniale Formen der sozialen Sicherheit zurückzugreifen. Sie förderten Gemeinschaftsinitiativen und traditionelle Netzwerke der gegenseitigen Unterstützung. In einigen Fällen wurden traditionelle Führer und Strukturen in die modernen Systeme integriert, um die Akzeptanz und Effektivität der Programme zu erhöhen. Insbesondere dieser gesellschaftspolitische Ansatz und die Integration internationaler Unterstützung trugen dazu bei, die Effektivität und Reichweite dieser Systeme zu verbessern.

# Der Zusammenbruch sozialer Sicherheitssysteme

Die Bemühungen afrikanischer Staaten nach der Unabhängigkeit, neue stabile und gerechte Sozialsysteme aufzubauen, wurden erheblich durch äußere wirtschaftliche und handelspolitische Einflüsse erschwert, die von Industriestaaten und internationalen Institutionen ausgeübt wurden. Diese bewirkten, dass die Staatseinnahmen reduziert und die Verschuldung erhöht wurden. Das wiederum setzte viele dieser neu entwickelten Sozialsysteme massiv unter Druck.

# Investitionsabkommen und Rohstoffexporte

Nach der Unabhängigkeit sahen viele afrikanische Länder in ausländischen Direktinvestitionen (FDI) eine Möglichkeit, ihre Wirtschaft zu stärken und Entwicklung zu fördern. Investitionsabkommen wurden oft unter ungleichen Bedingungen ausgehandelt, die ausländischen Unternehmen großzügige Steuervergünstigungen und andere Anreize boten. Diese Abkommen führten häufig dazu, dass afrikanische Staaten wichtige Einnahmen aus der Besteuerung dieser Unternehmen verloren. Ein prominentes Beispiel ist die Bergbauindustrie in der **Demokratischen Republik Kongo**. Bis heute profitieren internationale Bergbauunternehmen von niedrigen Steuersätzen, günstigen Lizenzbedingungen und der Privatisierung staatlicher Bergbaukonzerne, während der Staat nur begrenzte Einnahmen erzielt (Global Witness 2017; Brackmann

2009; Sylla 2015). Letztlich zeigt sich, dass sich ausländische Investitionen nicht nur im ehemaligen **Zaire** (heutige **DR Kongo**) als Lizenz zur Plünderung afrikanischer Ressourcen erwiesen haben.

Die Ölkrise der 1970er Jahre hatte weitreichende Auswirkungen auf die globalen Märkte und die Volkswirtschaften vieler afrikanischer Länder. Ölproduzierende Länder wie Nigeria erlebten kurzfristig einen Anstieg ihrer Einnahmen. Doch Missmanagement und Korruption sorgten für wenig Planungssicherheit. Der plötzliche Anstieg der Ölpreise führte zu wirtschaftlicher Volatilität und inflationärem Druck, der die Entwicklung und Aufrechterhaltung stabiler Sozialsysteme erschwerte. Zudem gerieten Länder, die auf den Import von Öl angewiesen waren, in finanzielle Schwierigkeiten, da die erhöhten Kosten ihre Devisenreserven erschöpften und die staatlichen Haushalte belasteten (Bates 2008).

#### Verschuldung

In den 1980er Jahren sahen sich viele afrikanische Länder mit einer folgenschweren Schuldenkrise konfrontiert. Der hohe Schuldenberg, der oft durch aufgenommene Kredite für Entwicklungsprojekte entstanden war, wurde in Folge sinkender Rohstoffpreise und steigender Zinssätze noch höher. Zum Beispiel Sambia. Die Einnahmen des Landes, in starkem Maße vom Kupferexport abhängig, sanken dramatisch, als die Kupferpreise auf dem Weltmarkt einbrachen. Die daraus resultierende Verschuldung zwang Sambia, aber auch andere Länder, erhebliche Teile ihrer Staatseinnahmen für den Schuldendienst aufzuwenden. Dies wirkte sich unmittelbar auf die Finanzierung sozialer Programme aus, da immer weniger Mittel zur Verfügung standen (Rakner 2003). Die Gläubigerstaaten und internationale Finanzinstitutionen schrieben den verschuldeten Staaten Afrikas wie Sambia vor, Staatsbetriebe wie Minen zu privatisieren, sodass der Staat die Kontrolle über seine Ressourcen verlor. Das macht sich bis heute bemerkbar. So können zum Beispiel die **DR Kongo** und **Sambia** vom jetzigen Kobalt- oder Kupferboom nur unterproportional profitieren, weil die Minen nicht mehr den Staaten selbst gehören, sondern den Privatunternehmen.



# Illegale Steuervermeidung und illegitime Rohstofflizenzen

Steuervermeidung und die Nutzung illegitimer Rohstofflizenzen durch multinationale Konzerne haben die Einnahmen vieler afrikanischer Staaten weiter reduziert. Steuervermeidungsstrategien wie *Transfer Pricing* ermöglichten es Unternehmen, ihre Gewinne in Niedrigsteuerländer zu verlagern und so die Steuerlast in den Produktionsländern zu minimieren. Dies führte zu erheblichen Einnahmeverlusten für Staaten wie **Mosambik**, die auf die Besteuerung von Rohstoffexporten angewiesen sind. Zudem wurden oft illegitime Rohstofflizenzen vergeben, die durch Korruption und mangelnde Transparenz charakterisiert waren, auch dies hatte erhebliche finanzielle Verluste zu Folge (Christensen 2019).

# Strukturanpassungsprogramme und Auflagen von Gläubigern

Um ihre Schuldenkrisen zu bewältigen, wandten sich viele afrikanische Staaten an den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Die bereitgestellten Kredite waren jedoch seit Ende der 1970er Jahre häufig an Strukturanpassungsprogramme (SAP) gebunden, die ein Bündel an wirtschaftlichen Reformen erforderten. Diese beinhalteten die Liberalisierung von Märkten, Privatisierungen und drastische Kürzungen der öffentlichen Ausgaben, einschließlich der Ausgaben für soziale Dienste wie Gesundheit und Bildung. Letztlich brachte die finanzielle Belastung durch Schulden und die Auflagen internationaler Gläubiger mit sich, dass finanzielle Mittel, die ursprünglich für die soziale Sicherung vorgesehen waren,

in den Schuldendienst und wirtschaftliche Reformen umgeleitet wurden. Dies hatte verheerende Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bevölkerung und verschärfte die Armut und Ungleichheit in vielen Ländern.

- In Ländern wie **Ghana** führten die Strukturanpassungsprogramme zu erheblichen sozialen Spannungen. Zum Beispiel mussten Menschen für einfache Gesundheitsdienste oft mehr als 20 Prozent ihres Einkommens aufwenden. Das machte den Zugang zu Gesundheitsversorgung für viele dort schier unerschwinglich (Konadu-Agyemang 2000).
- Tansania, das in den 1970er Jahren unter der sozialistischen *Ujamaa*-Politik erhebliche Fortschritte in der sozialen Sicherheit gemacht hatte, geriet in den 1980er Jahren ebenfalls unter den Druck der Maßnahmen. Die Bevölkerung sah sich mit steigenden Kosten und einer sinkenden Qualität der Dienstleistungen konfrontiert. Die Einführung von Gebühren für Schulen und Gesundheitsdienste belastete die Bevölkerung zusätzlich. Eltern mussten Schulgebühren zahlen, die oft mehrere Monatsgehälter betrugen, und Gesundheitsdienstleistungen wurden ebenfalls kostenpflichtig (Tripp 1997).
- In **Sambia** führten die SAP zur Privatisierung zahlreicher staatlicher Unternehmen und zur Kürzung der Ausgaben für soziale Dienste. Die Einführung von Gebühren für Gesundheits- und Bildungsdienste bewirkte, dass viele Menschen sich diese grundlegenden Dienste nicht mehr leisten konnten. Die Kosten für einen Krankenhausaufenthalt oder für Schulgebühren konnten bis zu 50 Prozent des monatlichen Einkommens betragen. Das war für viele Familien schlichtweg unerschwinglich (Rakner 2003).
- Auch in Nigeria bewirkten die Strukturanpassungsprogramme Kürzungen im öffentlichen Sektor und den sozialen Sicherungssystemen, die nach der Unabhängigkeit aufgebaut worden waren. Dies führte zu einer Zunahme der Armut und sozialen Ungleichheit im Land (Lewis 2007).

### Erholungsphase im neuen Jahrtausend?

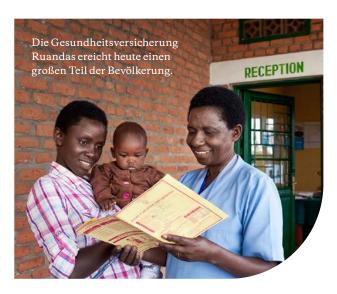
In den Jahren nach den Strukturanpassungsmaßnahmen haben sich einige der am stärksten betroffenen afrikanischen Staaten in unterschiedlichem Maße erholt. Diese Phase war oft an eine verbesserte makroökonomische Situation gekoppelt - befördert durch das Zusammenspiel steigender Rohstoffpreise, verbesserter politischer Rahmenbedingungen und einer zunehmenden Diversifizierung der Wirtschaft. Länder wie Ghana, Äthiopien und Ruanda machten beispielsweise signifikante Fortschritte, indem sie nicht nur ihre Wirtschaft stabilisieren konnten, sondern auch neue Einnahmequellen erschlossen und die sozialen Sicherungsnetze verstärkten. Viele Länder reformierten ihre Steuersysteme, um die Steuerbasis zu verbreitern und die Effizienz der Steuereinnahmen zu verbessern. Dies umfasste oft die Einführung oder Erhöhung von Mehrwertsteuern und speziellen Verbrauchssteuern. Staaten, reich an natürlichen Ressourcen wie Öl, Gas und Mineralien, nutzten die gestiegenen Weltmarktpreise, um ihre Einnahmen zu erhöhen. Dies war besonders in Ländern wie Nigeria und Angola der Fall. Kenia und Tansania diversifizierten ihre Einnahmequellen durch Förderung des Tourismus und anderer nicht-traditioneller Exporte.

Einigen Ländern gelang es, ihre Basis-Gesundheitsversorgung oder spezielle Programme für bedürftige Bevölkerungsgruppen wieder einzuführen. So erweiterte **Ruanda** sein Gesundheitsversicherungssystem, das heute einen großen Teil der Bevölkerung abdeckt. Der Zugang zur Bildung wurde durch den Bau neuer Schulen und Programme zur Schulgeldbefreiung verbessert. **Ghana** führte kostenlose Schulbildung auf der Sekundarstufe ein. Einige Länder setzten auf direkte Geldtransferprogramme für die ärmsten Bevölkerungsschichten, um die direkten Auswirkungen von Armut und Ungleichheit zu bekämpfen. **Äthiopien** und **Kenia** haben solche Programme erfolgreich umgesetzt.

Andere Länder haben es bis heute nicht geschafft, sich von den harten Maßnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu erholen. Vor allem die Staaten, denen der IWF empfohlen hatte, ihre mineralische oder agrarische Exportabhängigkeit zu steigern, sind in eine Dauerschleife geraten. Sie sind in hohem Maße abhängig vom Auf und Ab der globalen Rohstoff- und Agrarmärkte. Dazu gehört wie beschrieben Sambia. Das Land konnte den Verlust von Tausenden Arbeitsplätzen durch umfassende Privatisierungsvorgaben und den Sturz vieler ehemals staatlich Beschäftigter in Arbeitslosigkeit und Armut bis heute nicht auffangen. Das Bereitstellen von Mitteln für den Wiederaufbau von öffentlichen Gesundheits- und Bildungsdiensten ist aufgrund der Abhängigkeit von Einnahmen aus dem Kupferbergbau stark gefährdet. Daher musste sich das Land ab dem Jahr 2015 auch wieder hoch verschulden, immer in der Hoffnung auf eine hohe Kupfernachfrage. Im Jahr 2020 während der COVID-19-Pandemie musste Sambia den Schuldendienst einstellen. Der IWF und China als Hauptgläubiger versuchten 2022 eine Umschuldung zu erreichen. Ähnliche Probleme hat **Nigeria** aufgrund der Volatilität der Ölpreise bei einem zugleich hohen Importbedarf an Treibstoffen. Andere Hemmnisse für stabile soziale Sicherheitssysteme sind das Bevölkerungswachstum, Korruption und der Kampf gegen Terrorgruppen. Die Mittel für soziale Leistungen bleiben immer hinter den Erfordernissen zurück.

Aber auch ohne von Rohstoffen in dem Ausmaß abhängig zu sein, gelingt es Staaten wie **Malawi** nach wie vor kaum, die Bildungs- und Sozialprogramme wieder kostenlos anzubieten, so wie es vor den Strukturanpassungsmaßnahmen der Fall gewesen war. Dazu kommen durch Dürren verursachte Ernährungskrisen, die Staaten wie **Simbabwe**, **Niger**, **Mali**, **Somalia**, **Sudan**, **Malawi** und **Eswatini** zwingen, eher den Landwirtschaftssektor zu subventionieren als in Sozialprogramme zu investieren.

Kamerun und Côte d'Ivoire erlebten während und nach den SAPs erhebliche wirtschaftliche und soziale Herausforderungen. In Kamerun traf die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben den sozialen Sektor schwer. Ähnliche Maßnahmen in Côte d'Ivoire resultierten in einem Rückgang der staatlichen Investitionen in Gesundheit und Bildung. In beiden Ländern kam es infolge der Privatisierung staatlicher Unternehmen und der Deregulierung der Märkte kurzfristig zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten, ohne dass sich positive Effekte auf die breite Bevölkerung eingestellt hätten.



Senegal hingegen hat sich etwas anders entwickelt. Obwohl auch hier die Strukturanpassungsprogramme große Herausforderungen mit sich brachten, insbesondere im Hinblick auf Einschnitte im sozialen Sektor, gelang es dem Land im Laufe der Zeit, einige seiner sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren und auszubauen. Senegal investierte in Programme, die auf die Verbesserung der Grundversorgung und auf soziale Sicherheitsnetze abzielten, um die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen zu unterstützen.

#### **Ausblick**

Ein Schicksal teilen die Sozialsysteme nicht nur in Afrika. Sie sind die ersten sozialen Strukturen, neben den Ernährungssystemen, die sehr schnell bedingt von äußeren Einflüssen in sich zusammenbrechen, sei es durch vorkoloniale Konflikte, koloniale Landnahmen oder postkoloniale ökonomische Abstürze wie Verschuldung oder niedrige Rohstoffpreise. Erst recht gilt dies im Falle von Krieg, inneren Dauerkonflikten oder Naturkatastrophen, die oft auch Menschen zur Flucht zwingen. Daher wäre es unabdingbar, resilientere Sozialsysteme aufzubauen, da sie in Krisensituationen besonders gebraucht werden. Diese Notwendigkeit ist weltweit in der COVID-19-Pandemie deutlich geworden.

Denn trotz wirtschaftlichem Wachstum in einigen Ländern ist es noch ein langer Weg, bis die zerstörerischen Auswirkungen des Kolonialismus und der neoliberalen Politik so überwunden werden können, dass eine zukunftsfähige soziale Sicherung gewährleistet werden kann. Diese kann weder in der Rückkehr zu Vergangenem noch in der bloßen Durchsetzung fremder Modelle bestehen. Vielmehr kann sie nur aus einer Art Synthese zwischen den überlebenden Elementen der verlorenen Traditionen und der kontextgerechten Übersetzung von Praxen bestehen, die in anderen Kontexten funktionieren. Welche Auswirkungen andere äußere wirtschaftliche Einflussgrößen neben den Strukturanpassungsmaßnahmen - auch heute noch eine angemessene Finanzierbarkeit sozialer Sicherung behindern, wird in dem Beitrag "Soziale Sicherheit in Afrika benötigt wirtschaftliche Dekolonialisierung" kritisch betrachtet.

Dieser Artikel entstand in Zusammenarbeit mit Francisco Marí.

#### Francisco Marí

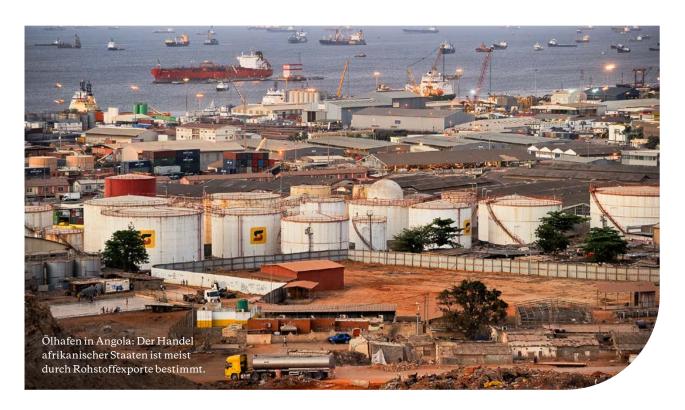
# Soziale Sicherheit in Afrika benötigt wirtschaftliche Dekolonisierung

In jüngerer Zeit, besonders nach und während der COVID-19-Pandemie, wird erneut darüber diskutiert, wie soziale Sicherung in Afrika gestaltet werden sollte. Afrikanische Staaten haben durch die Pandemie erhebliche Mindereinnahmen in ihren Haushalten zu verzeichnen. Durch die Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine und die Tatsache, dass sich Weizen- und Düngerpreis zunächst deutlich verteuerten, sind viele Staaten wieder in eine Verschuldungsspirale geschlittert. Anders als im letzten Jahrzehnt kann diese Entwicklung bislang nicht durch hohe Wachstumsraten gedämpft werden.

Daher ist es wichtig, auf die strukturellen wirtschaftlichen Hindernisse für eine nachhaltige Finanzierung sozialer Sicherungssysteme zu blicken. Denn trotz großer agrarischer und mineralischer Rohstoffvorkommen gelingt es Staaten auf dem afrikanischen Kontinent nicht, ihre Exporteinnahmen zu erhöhen. Das ist auch dadurch bedingt, dass die sogenannte Fertigungstiefe der Rohstoffe auf einem niedrigen Niveau ist. Somit wird eine Industrialisierung durch die Verarbeitung von Rohstoffen zu Endprodukten, wie sie die Agenda 2063 der Afrikanischen Union fordert, verhindert. Auch ein damit verbundener Anstieg formeller Arbeitsplätze würde die Finanzierung von Renten-, Kranken- und weiteren Sozialversicherungen verbessern.

In den 1990er Jahren hatte die Weltbank vielen afrikanischen Staaten Strukturanpassungsprogramme (SAP) als Entschuldungsvorgaben auferlegt. Diese Maßnahmen haben, anders als die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) damals propagiert hatten, soziale Sicherungssysteme ausgehebelt. Die Kassen für soziale Ausgaben waren nicht deswegen leer, weil sich der Staat in Wirtschaft, Gesundheit, Bildung und sozialer Sicherheit engagierte. Vielmehr wird die soziale und wirtschaftliche Entwicklung afrikanischer Staaten seit ihrer "Unabhängigkeit" vom Kolonialismus bis heute von externen Einflüssen geprägt. Diese beeinträchtigen die Einnahmen und Regulierungsmöglichkeiten dieser Staaten erheblich. Erst allmählich können afrikanische Staaten daran gehen, wieder Sozialprogramme zu finanzieren (Belli et al 2022).

Insbesondere die wirtschaftlichen Interaktionen mit Industriestaaten – vor allem mit den ehemaligen Kolonialländern Frankreich, Großbritannien und anderen EU-Mitgliedern – wirken sich tiefgreifend auf die afrikanischen Volkswirtschaften aus. Diese Einflüsse manifestieren sich in einer Reihe von Mechanismen und Abkommen. Diese sollten zwar einerseits Investitionen und Handel fördern, andererseits schränkten sie jedoch die wirtschaftliche Selbstbestimmung ein und schwächten lokale Industrien.



### Investitionsschutzabkommen und ausländische Direktinvestitionen

Bilaterale Investitionsschutzabkommen (BITs) sollen ausländische Investitionen in afrikanischen Ländern fördern und zugleich die Rechte ausländischer Investoren schützen. Besonders Deutschland hat zu einem frühen Zeitpunkt solche Abkommen abgeschlossen, inzwischen sind es 38 Abkommen mit afrikanischen Staaten. (GTAI 2021). Die meisten davon sind immer noch in Kraft. BITs sind die ältesten Instrumente, die direkt auf die steuerlichen und wirtschaftlichen Entscheidungen afrikanischer Länder Einfluss nehmen. Nicht selten bewirken sie, dass die Gastländer regulative Maßnahmen nicht durchsetzen können, die ihre eigenen wirtschaftlichen und sozialen Interessen schützen würden. Investitionsschutzabkommen ermöglichen es zudem ausländischen Unternehmen, erzielte Gewinne ins Ausland zu transferieren. Dies kann zu einem erheblichen Kapitalabfluss aus afrikanischen Ländern führen, und das wiederum hat zur Folge, dass weniger Mittel für Investitionen in lokale Entwicklung und öffentliche Dienste zur Verfügung stehen. Dies wurde zum Beispiel in einer Studie vom Tax-Justice-Network-Africa (2015) für Länder südlich der Sahara wie Uganda und Sambia hervorgehoben (vgl. hierzu den Beitrag von Dereje Alemayehu, Nur internationale Steuergerechtigkeit ermöglicht soziale Sicherheit).

BITs enthalten oft Klauseln, welche die Doppelbesteuerung verhindern sollen. Diese Vorgaben können von Unternehmen genutzt werden, um Steuerzahlungen durch aggressive Steuerplanung und -vermeidung zu minimieren. Eine 2015 durchgeführte Studie von UNCTAD hat ergeben, dass BITs die Nutzung von Steueroasen durch multinationale Unternehmen erleichtern können. Gewinne aus afrikanischen Staaten werden dann in Länder mit geringerer oder keiner Besteuerung verlagert. Laut eines in der erwähnten UNCTAD-Studie zitierten Berichts von *Christian Aid* waren es 120 bis 160 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015, die dadurch den afrikanischen Staaten an Steuereinnahmen verlorengingen (UNCTAD 2015).

Es ist unwahrscheinlich, dass sich diese Situation in afrikanischen Ländern mit dem 2023 abgeschlossenen internationalen Abkommen zur Mindestbesteuerung von Unternehmen zeitnah ändern wird. Noch kein westoder südafrikanischer Staat hat das unterzeichnete Abkommen umgesetzt, und auch nicht Industrie- und Schwellenländer wie die USA, Japan oder Brasilien.

Andere lehnen das Abkommen grundsätzlich ab, wie Nigeria, Ghana oder Kenia, oder haben wie Ägypten, Uganda oder Äthiopien von Anfang an kein Interesse gezeigt, über die Ausgestaltung des Abkommens zu verhandeln. Kritisiert wird auch, dass der Klub der "reichen Industrieländer", gemeint ist die OECD, das Abkommen verwaltet. Partnernetzwerke von Brot für die Welt und viele zivilgesellschaftliche Akteure schließen sich dieser Kritik an "ebenso Steuerexpert\*innen. Sie warnen vor den vielen Schlupflöchern, die es ermöglichen, die Bestimmungen des Abkommens zu umgehen.

Eine weitere Herausforderung ist, dass Investitionsschutzabkommen Regierungen ausbremsen können, falls diese die Absicht verfolgen sollten, lokale Unternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen zu bevorzugen. Denn die Abkommen garantieren ausländischen Investoren die gleiche "Behandlung" wie inländischen Anbietern. Das wird zum Beispiel in BITs zwischen EU-Staaten und afrikanischen Ländern gefordert, auch im Abkommen zwischen Deutschland und Ghana. Diese Abmachung sieht vor, dass ausländische Unternehmen auf gleicher Ebene mit lokalen Unternehmen um öffentliche Aufträge konkurrieren können.

Die in den BITs festgeschriebenen Streitbeilegungsmechanismen ermöglichen es Investoren zudem, Klagen gegen afrikanische Staaten zu erheben. Das ist dann möglich, wenn die Investoren davon ausgehen, dass staatliche Maßnahmen des Landes sich negativ auf ihre Investitionstätigkeit auswirken. Dies kann abschreckend in dem Sinne sein, dass Gesetze und Regulierungen nicht durchgesetzt werden, die im öffentlichen Interesse sind, besonders in Bereichen wie Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit. Die Welthandels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD und der Think Tank ICSID führen verschiedene Fälle auf, bei denen afrikanische Staaten von Unternehmen verklagt wurden. Der Vorwurf lautete, die Länder hätten mit neuen Umwelt- und Sozialauflagen gegen die im Abkommen vereinbarten Investitionsbedingungen verstoßen. So der Fall des kanadischen Unternehmens Bilcon gegen Südafrika oder der Fall Cortec Mining gegen Kenia. Cortec Mining hatte nach Vertragsschluss gegen neue Umweltregeln beim Abbau "seltener Erden" als Verstoß gegen das BIT-Abkommen geklagt. Das britische Unternehmen argumentierte, dass ihm aufgrund der neuen Auflagen, die die kenianische Regierung durchsetzen wollte, Gewinne entgangen waren.

Diese und andere – meist langwierige – Streitfälle werden häufig zugunsten der Investoren entschieden. Sie illustrieren, wie internationale Streitbeilegungsmechanismen von ausländischen Investoren genutzt werden können, um gegen afrikanische Staaten vorzugehen. Diese werden nicht selten in ihren Bemühungen ausgebremst, die Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen zu regulieren oder Umwelt- und Sozialstandards durchzusetzen. Solche Einmischungen werfen Fragen bezüglich der Souveränität, des Rechts auf Regulierung im öffentlichen Interesse und der Auswirkungen von Investitionsschutzabkommen auf.

# Bilaterale Handelsabkommen - Partnerschaft auf Augenhöhe?

Bis zum Jahr 2000 behielten die meisten subsaharischen Staaten als ehemalige Kolonien einen fast freien Zugang zum europäischen Markt. Damit konnten die kolonialen agrarischen oder mineralischen Lieferketten nach der Unabhängigkeit – oft weiter im Besitz von britischen oder französischen Unternehmen – aufrechterhalten werden. Dies wurde in Zollabkommen mit den ehemaligen Kolonien Afrikas, der Karibik und des Südpazifiks in den sogenannten Yaoundé-und Lomé-Abkommen besiegelt.

Nach einer erfolgreichen Klage südamerikanischer Staaten gegen die EU bei der Welthandelsorganisation (WTO) aufgrund der Bevorzugung kamerunischer und ghanaischer Bananen gegenüber den mit hohen Zöllen belegten Bananenimporten aus Ekuador und Costa Rica musste die Europäische Union damals reagieren. Nach dem Jahr 2001 wurde entschieden, die ehemaligen Kolonien, als AKP-Staaten bezeichnet, in unterschiedliche Kategorien aufzuteilen. Der Definition der Vereinten Nationen folgend sind das die sogenannten am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und die Staaten, die bei Kriterien wie Alphabetisierung, Jahreseinkommen, Kindersterblichkeit, etc. besser dastehen.

Die meisten LDCs sind auf dem afrikanischen Kontinent zu finden; sie dürfen nach WTO-Regeln in einem sogenannten EU-Präferenzsystem einseitig weiterhin zollfrei alle Produkte – außer Waffen und Munition – in die EU exportieren. Die statistisch etwas weiter entwickelten Länder wie Nigeria, Ghana, Südafrika, Kenia oder Kamerun verloren de jure mit dem WTO-Urteil im Jahr 1999 den zollfreien Zugang. Diese Länder hätten den gleichen Zoll zahlen müssen wie alle anderen EU-Handelspartner

und wären in eine schwierige Lage geraten. Exporte aus diesen Ländern hätten sich aufgrund der EU-Zölle gegenüber den anderen afrikanischen Ländern, aber auch anderen globalen Konkurrenten wie Brasilien oder Thailand, die im Verhältnis viel billiger produzierten, stark verteuert. Und dies vor dem Hintergrund, dass IWF und Weltbank diesen Ländern geradezu gedrängt hatten, ihre Exporte, vor allem Agrarexporte, zur Devisenbeschaffung zu steigern.

Die Europäische Union bot daraufhin den Mitteleinkommensländern und den regionalen afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaften, die auch die weniger entwickelten Länder einschließen, bilaterale Handelsabkommen an. Allen Partnern sollte der freie Marktzugang zur EU gewährt werden. Mit einem entscheidenden Unterschied: Der Marktzugang galt ab Inkrafttreten der geltenden Regeln in einem mehrjährigen Übergang auch für die europäischen Exporte - die Zölle in Afrika sollten ebenfalls fallen. Die meisten afrikanischen Länder lehnten das EU-Ansinnen zunächst ab, besonders die weniger entwickelten Länder, die aufgrund des EU-Präferenzsystems ohnehin freien Zugang auf die europäischen Märkte behielten. Die sogenannten Nicht-LDCs indessen schlossen in den folgenden Jahren bilaterale (Einzel-)abkommen, Economic Partnership Agreements (EPAs), ab Das betrifft Ghana, Côte d'Ivoire, Kamerun, Kenia, Mosambik, Südafrika, Namibia und Simbabwe neben einigen kleineren Inselstaaten und Binnenländer. Obwohl nach dem Inkrafttreten der Abkommen die Zölle gegenüber EU-Produkten nicht unmittelbar wegfallen müssen, sind inzwischen die Mindereinnahmen in allen afrikanischen Staaten mit EU-Abkommen deutlich spürbar und stehen in den jeweiligen Haushaltsplänen nicht zur Verfügung.

In Kamerun wird dies deutlich. Weil das Land 2016 zum ersten Mal für eine große Gruppe industrieller Einfuhren aus der Europäischen Union die Zölle senken musste, verzeichnet es nach Angaben seines Finanzministeriums bis 2024 insgesamt über 100 Millionen Euro an Mindereinnahmen bei den Zollgebühren für Einfuhren (Ecomatin 2023). Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren verschärfen, bis Kamerun gar keine Zölle mehr auf EU-Produkte mit Ausnahme von Agrarprodukten erheben darf. Umgekehrt zieht Kamerun de facto aus dem Wirtschaftsabkommen keinen Vorteil. Es sei denn es wird – rein theoretisch – aufgerechnet, dass die EU höhere Zölle gegen Kamerun hätte erheben dürfen, wenn es das Abkommen nicht gegeben hätte.

Das Versprechen, dass sich nun Investoren aus der EU in Afrika die Klinke in die Hand geben, da sie für ihre Importe von Zwischenprodukten keine Zölle mehr zahlen müssen, hat sich ebenfalls kaum bewahrheitet. Im Gegenteil: Die schwache industrielle Kleinproduktion wird kaum auf die Beine kommen, wenn nach und nach Industrieprodukte aus der EU günstiger sind als solche, die in Afrika produziert werden. Sehr bald nach Abschluss der EPA-Abkommen machten sich für Kamerun und besonders für EPA-Länder im südlichen Afrika wie Namibia, Botswana und Südafrika, die Restriktionen oder gar das Verbot, Exportsteuern auf nicht verarbeitete Rohstoffe wie Gold oder Diamanten zu erheben, finanziell bemerkbar. Dabei sind Zolleinnahmen laut der Weltzollunion für afrikanische Länder ein wichtiger Teil ihrer Steuereinnahmen. Im Gegensatz etwa zur Europäischen Union, wo sie acht Prozent ausmachen, sind es in Westafrika 34 Prozent und im östlichen und südlichen Afrika 26 Prozent aller Steuereinnahmen (World Customs Organization 2023).

Bleiben diese in den nächsten Jahren aus, ist es vorhersehbar, dass als erstes bei den Mitteln für die sozialen Sicherungsprogramme gekürzt wird. Dabei gibt es keine ökonomische Notwendigkeit, Afrika in diese Abkommen zu drängen. Wie in der Verhandlungsphase von 2000 bis 2008 könnte die EU bei der WTO eine Ausnahmegenehmigung beantragen. Unter dieser Voraussetzung könnte sie den Mitteleinkommensländern weiter den Zugang zum EU-Markt gewähren, ohne dass afrikanische Staaten gezwungen wären, die eigenen Zölle abzuschaffen.

# Agrarimporte sind nicht von Zollsenkungen betroffen

Ein oft diskutierter Strang der negativen Einflussnahme auf afrikanische Politiken, besonders der Agrar- und Ernährungspolitik, lässt sich, entgegen häufig gelesener Ansichten, nicht bestätigen. Die EU hat bei den EPAs, die ja nur in den wenigen genannten Ländern für Marktöffnung sorgen, den Partnerländern gewährt, ihre Agrarzölle als Schutzmaßnahmen weiterhin aufrechtzuerhalten. Die vielfältigen Beschreibungen von negativen Einflüssen von Billigimporten aus der EU sind nicht auf diese Abkommen zurückzuführen. Hühnerfleisch, Weizen, Tomaten oder Milchpulver zerstören die lokalen Märkte trotz hoher Schutzzölle, da die Produktionsbedingungen unter Massentierhaltung (Fleisch) oder EU-Agrarsubventionen



(Weizen), so günstige Überschüsse schaffen, dass sie durch jede Zollbarriere schlüpfen. Westafrika hat zwar gegen diese Agrarimporte einen Zollhöchstsatz von 35 Prozent erlassen. Doch bei Exportpreisen für Hühnerfleisch aus der EU von 0,70 Eurocent für ein Kilo Hühnerteile kann trotz hohem Zoll niemand damit konkurrieren. Dies bedeutet, dass bis auf die Mehrwertsteuer für die Importprodukte, afrikanischen Staaten Einnahmen aus der gesamten Produktionskette, hier von Fleisch, entgehen. Hinzu kommt, dass für diese Importe wichtige Devisen aufgewendet werden müssen, die dann beispielsweise für den Import von Medikamenten fehlen. Allein die Geflügelimporte kosten Afrika 700 Millionen Euro -Finanzmittel, die der eigenen Wertschöpfung fehlen. Der Staat müsste folglich die Landwirtschaft stärker subventionieren. Sonst verliert diese noch mehr an Boden gegenüber Billigimporten aus der EU. Wie erfolgreich sich afrikanische Staaten gegen solche Importe wehren und Einkommen für Produzent\*innen schaffen können, zeigen Länder wie Nigeria, Kamerun oder Senegal. Dort wurden Millionen Arbeitsplätze in der Geflügelindustrie aufgebaut, weil diese Länder schon vor 15 Jahren die Importe - nicht unbedingt regelkonform - verboten haben und das Verbot scharf kontrollieren. Die Beschäftigten können ihre Familien ernähren, ihre Gesundheit erhalten und ihre Kinder in die Schule schicken und entlasten damit die sozialen Sicherungssysteme. Denn das beste Sicherungssystem ist eines, das nicht in Anspruch genommen werden muss, weil keine Not herrscht.

### Rohstoff- und Agrarexporte sind volatile Einnahmen

Dagegen sind die im Rahmen der Strukturmaßnahmen gesteigerten Agrarexporte ein gefährlicher Boden, um dauerhaft Einkommen zu sichern. Gerade die EPA-Länder Côte d'Ivoire und Ghana haben sich dadurch in eine hohe Abhängigkeit begeben. Denn die Konzentration im Exportgeschäft auf wenige Agrarprodukte (Kakao, Kaffee, Bananen, Tee, Erdnüsse) macht sie anfällig für Preisschwankungen. Die Einnahmen zur Deckung sozialer Sicherungssysteme sind somit höchst volatil.

Die nachteiligen Erfahrungen durch Rohstoffexporte werden seit Jahrzehnten auch mit den extraktiven Industrien gemacht. Nigeria, Burkina Faso, Mosambik, Angola und die Demokratische Republik Kongo sind reich an natürlichen Ressourcen, der Großteil der resultierenden



Gewinne fließt jedoch entweder ins Ausland oder wird von einer kleinen Elite monopolisiert. Positive Ansätze gibt es in Angola und Ghana, wo die Einnahmen aus der extraktiven Industrie in die Finanzierung der Staatshaushalte einfließen und dort explizit in soziale Fürsorgesysteme. Aber die Volatilität der Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt, wie es auch im Falle Sambias im Hinblick auf den Kupferpreis zu beobachten ist, macht diese Einnahmen allerdings unbeständig und schwer planbar. Das führt immer wieder zu wirtschaftlicher und sozialer Instabilität. Den inzwischen oft privatisierten Lizenznehmern, meist ausländische Bergbau- und Ölkonzerne, verschafft die extraktive Industrie enorme Gewinne. Wenn sie ihre Firmensitze in Industrieländern haben und dort Gewinn- und Umsatzsteuern zahlen, kommt es den dortigen sozialen Sicherungssystemen zugute.

### Investorenparadiese: Die Sonderwirtschaftszonen

Neben den Empfehlungen zur Deregulierung der "Investitionshemmnisse", wie auch im Global Compact with Africa von den G-20 vorgeschlagen, wird die Einrichtung von Freihandelszonen als eine weitere Maßnahme mit positiven Effekten angesehen. Sie wird von Industrieländern und der Europäischen Union empfohlen, um ausländische Investoren anzulocken. Globalen Industrieoder Dienstleistungsanbietern, die in einem afrikanischen Land investieren, werden steuerliche Vorteile, die Aussetzung von Umwelt- und Arbeitsgesetzgebung oder eine Reduzierung auf das "Nötigste" an sozialen Verpflichtungen wie Arbeitsschutz, Mindestlohn) angeboten. Dafür dürfen ausländische Investoren auch meist ihre Gewinne in Steuerparadiese transferieren. Das bringt zwar einige Arbeitsplätze, manchmal auch ein wenig Zulieferung von Zwischenprodukten, wenn nicht sowieso alles in die Zone, selbstverständlich zollfrei, importiert wird. Nicht einmal Mehrwertsteuer oder gar Exportzölle werden erhoben, wenn die Produkte wieder aus dem Land geschafft werden. Im Prinzip handelt es sich um eine "duty free"-Zone, wie es sie an Flughäfen gibt. Durch solche "Geschenke" werden die Einnahmen von Staaten vermindert und wird nur selten eine Industrialisierung gefördert.

Kenia hatte zu Beginn der 2000 Jahre für chinesische Textilfabriken solche freizügigen Sonderwirtschaftszonen geschaffen, um eine Quote, die damals für chinesische Interessen zu gering ausfiel, zu umgehen. Als dieses Abkommen im Jahr 2005 auslief und China – so viel es wollte – im eigenen Land produzieren konnte, wurden die Betriebe in Kenia nach fünf Jahren wieder abgebaut und in China oder in Bangladesch wiederaufgebaut. Tausende von Arbeitsplätzen gingen dem ostafrikanischen Land verloren. Einnahmen betraf es weniger, da die chinesischen Unternehmen keine Steuern gezahlt hatten. Dafür darf Kenia jetzt billige Textilien aus China importieren oder Altkleider aus Europa. Beides trägt nicht allzu sehr zur Wertschöpfung und zu Einnahmen des kenianischen Staates bei.

### Die multilateralen Handelsregeln als Einnahmenbremse

Zu guter Letzt nehmen die Industrieländer nicht nur bilateral Einfluss auf die Einnahmemöglichkeiten afrikanischer Staaten. Auch multilaterale Handelsregeln, die 1995 in der Welthandelsorganisation (WTO) zumeist zugunsten der Industrieländer formuliert wurden, lassen afrikanischen Staaten kaum Spielraum auf eine eigenständige Entwicklung. So dienen Verpflichtungen, die afrikanische Staaten im Rahmen der WTO-Abkommen wie GATS (General Agreement on Trade in Services), GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und AoA (Agreement on Agriculture) eingehen, oft nur einer weiteren Marktöffnung. Sie setzen Rahmenbedingungen, welche die Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten, Zölle zu erheben und besondere Handelsbarrieren einzuführen, deutlich einschränken (https://globaltaxjustice.org/wp-content/ uploads/2022/08/2021-10-08-Read-GATJs-statement-EN-PDF.pdf).

Das Prinzip der Meistbegünstigung und der Gleichstellung ausländischer Unternehmen erschwert es den Ländern, zwischen in- und ausländischen Produkten und Dienstleistern zu unterscheiden. Das schränkt die Anwendung protektionistischer Maßnahmen zum Schutz lokaler Industrien ein. Übrigens eine Vorgabe, die die EU, zusammen mit Maßnahmen zur Öffnung der Dienstleistungsmärkte, gerne in die afrikanischen bilateralen Handelsabkommen hineinverhandeln würde. Im bilateralen Abkommen mit den karibischen Staaten, in Lateinamerika oder im Abkommen mit Vietnam hat die EU die Öffnung dieser Märkte bereits durchgesetzt. Somit stehen auch diese Märkte in Zukunft Anbietern aus der Europäischen Union offen, einhergehend mit entsprechenden

Steuervorteilen für ausländische Investoren. Lokale Anbieter oder gar staatliche Angebote werden das Nachsehen haben und kaum Steuereinnahmen generieren.

#### **Ausblick**

Die Steuereinnahmen in vielen afrikanischen Ländern sind oft unzureichend, um umfassende soziale Sicherungssysteme zu finanzieren. Dies liegt zum einen an der Dominanz informeller Kleinunternehmen und Märkte, die selten steuerlich erfasst werden, zum anderen am geringen Verbrauch von Konsumgütern, der die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer begrenzt. Zudem führen internationale Abkommen und die damit verbundene Öffnung der Märkte dazu, dass lokale Unternehmen im Wettbewerb mit importierten Waren und Dienstleistungen oft nicht bestehen können. Und das wiederum reduziert die Steuereinnahmen, die Unternehmen leisten müssten.

Diese vielfältigen externen Einflüsse stellen afrikanische Staaten vor die Herausforderung, ihre Wirtschaften so zu gestalten, dass sie sowohl international wettbewerbsfähig als auch intern ausgewogen und inklusiv sind. Die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, um eine gerechtere und nachhaltigere globale Wirtschaftsordnung zu fördern, ist offensichtlich. Afrikanische Länder benötigen dabei Unterstützung, um eigene Kapazitäten zu stärken und lokale Wirtschaftskreisläufe zu fördern, die eine langfristige soziale und ökonomische Sicherheit gewährleisten können.

Die Ausrichtung der 2019 beschlossenen Afrikanischen Freihandelszone wurde vielfach als neoliberal kritisiert. Trotzdem würde eine Ausrichtung lokaler Industrie und Dienstleistungen auf den afrikanischen Binnenmarkt zumindest innerafrikanisch die Wertschöpfung und eine Verteilung von Einnahmen befördern. Dazu müssten aber alle beschriebenen Schlupflöcher, die der EU und anderen Industrieländern Vorteile in Afrika verschaffen, geschlossen werden.

Ob das gelingt, wird auch von den zivilgesellschaftlichen Bewegungen abhängen, die im Agrarbereich schon lange den Schutz ihrer Produktion fordern und dabei zum Teil erfolgreich sind. Weniger entwickelt sind gewerkschaftliche Bewegungen zum Schutz nationaler Industrien. Noch schwächer sind soziale Bewegungen, die ihre Staaten auffordern würden, anstatt ausländische Investoren mit Steuervorteilen anzulocken, mehr auf lokale und

nationale Investitionen zu setzen, die in die Staatsbudgets einzahlen. Oder gar nur solche ausländischen Investoren ins Land zu lassen, die sich den Regeln und Steuergesetzen der Gastländer unterordnen, Arbeitsplätze schaffen, den Binnenmarkt nutzen, gute Geschäfte machen, aber ihre Gewinne auch im Gastland reinvestieren, auch in Fortbildung und öffentliche soziale Sicherung wie Betriebsrenten und Arbeitsschutz.

#### **Thomas Fritz**

### Handelspolitik: Leerstelle Sozialschutz

Die europäische Handelspolitik hat bedeutende Auswirkungen auf soziale Sicherungssicherungssysteme im Globalen Süden.

Die Folgen der Handelspolitik für soziale Sicherungssysteme vor allem in wirtschaftlich schwächeren Ländern gehören zu einer der Leerstellen der europäischen Außenwirtschaftspolitik. So lässt die Europäische Kommission zwar Folgenabschätzungen zur Nachhaltigkeit (Sustainability Impact Assessments) ihrer Handelsabkommen erarbeiten. Allerdings umfassen diese keine systematischen Untersuchungen der Auswirkungen auf die staatlichen Sozialsysteme. Die Bedeutung sozialer Sicherheit, die Risiken wie Krankheit, Alter, Erwerbslosigkeit, Invalidität oder Mutterschaft abfedern und damit ein wesentliches Instrument der Armutsbekämpfung darstellen, wird in der offiziellen EU-Handelspolitik bisher weitgehend vernachlässigt.

### Zu Spannungsverhältnis von Handel und sozialer Sicherheit fehlt Forschung

Die Auswirkungen von Handelsliberalisierungen für kollektive Sozialsysteme spezifisch in Entwicklungs- und Schwellenländern stellen nicht nur in der politischen Praxis eine weitgehende Leerstelle dar. Dies lässt sich

auch in der Forschung nachweisen. Die meisten akademischen Studien zum Zusammenhang von Handel und Sozialschutz konzentrieren sich auf Industrieländer wie die USA oder die EU-Mitgliedsstaaten. Diese Studien gehen meist der Frage nach, welche Effekte Importe aus Schwellenländern auf Löhne, Arbeitsplätze und den Sozialschutz von Industriebeschäftigten haben. Ein wichtiges Thema ist dabei der sogenannte "China-Schock". Mit dem Begriff wird die Importkonkurrenz durch die massenhaft eingeführten, oftmals preisgünstigen chinesischen Industriegüter und die daraufhin ergriffenen sozialpolitischen Maßnahmen bezeichnet. Zu solchen Initiativen gehören spezifische Programme, die Einkommens- oder Arbeitsplatzverluste durch Importschocks abfedern sollen, etwa die Trade Adjustment Assistance in den USA oder der European Globalisation Adjustment Fund in der EU (Shaffer 2018, Rodrik 2021, Claeys/Sapir 2018).

Ähnlich sind Studien angelegt, die sich aus der Perspektive wirtschaftlich schwächerer Länder mit dem Verhältnis von Handel und Sozialschutz befassen. Sie untersuchen, wie staatliche Sozialpolitiken auf Marktöffnungen infolge von Globalisierung, Liberalisierung und Strukturanpassungsmaßnahmen reagieren. Im Mittelpunkt steht dabei die Überprüfung zweier konkurrierender Annahmen: die Effizienz-und die Kompensationshypothese.



Die Effizienzhypothese besagt, dass Regierungen auf Handelsliberalisierungen reagieren, indem sie Steuern und Sozialabgaben senken sowie Sozialkürzungen vornehmen, um Investitionen anzulocken und die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft zu steigern. Laut der Kompensationshypothese hingegen können die Proteste von Liberalisierungsverlierer\*innen – etwa Arbeiter\*innen, die durch Marktöffnungen ihre Beschäftigung verlieren – für Regierende ein Risiko darstellen, welches sie mit gezielten Sozialprogrammen einzudämmen versuchen. In der Realität allerdings ist es möglich, dass beide Hypothesen in einem Land zutreffen und Regierungen die Sozialausgaben für manche Gruppen erhöhen und für andere senken (Duman 2006, Olawale/Adebayo 2017).

Das Autoren-Duo Ray M. Desai und Nita Rudra (2019) hat solche Studien ergänzt um die Frage, wie gegebene Handels- und Produktionsstrukturen die sozialpolitischen Maßnahmen beeinflussen, die Entwicklungsländer infolge von Liberalisierungen ergreifen. Ein Ergebnis ihrer Untersuchungen zeigt, dass Länder, die Exportüberschüsse aus landwirtschaftlicher Produktion erzielen, dazu tendieren, Sozialleistungen auf ländliche Armutsgruppen auszuweiten. Schließlich bilden diese ein wichtiges Arbeitskräftereservoir für die Exportlandwirtschaft, auch wenn die Höhe der Leistungen unzureichend sein mag. In Ländern hingegen, die mehr Lebensmittel einführen als ausführen (sogenannte Netto-Nahrungsmittelimporteure), stellen Desai und Rudra (2019) fest,

mangele es häufig an Anreizen und Ressourcen, um Preisschocks bei Lebensmitteln mit ausreichenden Sozialleistungen zu kompensieren. Anders stellt sich die Situation laut den Autoren in solchen Ländern dar, die sich in globale Lieferketten der verarbeitenden Industrie etwa im Textil- oder Elektroniksektor integriert haben und hier Exportüberschüsse erzielen. Da Betriebe dieser Branchen vielfach durch ausländische Direktinvestitionen finanziert werden, bestehe ein erheblicher Druck auf Regierungen, die Steuern und Sozialabgaben niedrig zu halten. Und dies wiederum behindere die Finanzierung universell zugänglicher Sozialsysteme. Die Integration in die industriellen Lieferketten begünstige daher eine Sozialpolitik, die einige wenige Beschäftigte mit höheren Qualifikationen zulasten der großen Masse der arbeitenden Armen bevorzuge.

Untersuchungen dieser Art verdeutlichen, dass eine armutsorientierte Handelspolitik sehr genau die Liberalisierungsfolgen in verschiedenen Branchen und Gruppen der Erwerbsbevölkerung berücksichtigen müsste. Sie können daneben Hinweise darauf geben, welche sozialpolitischen Unterstützungs- und Anpassungsmaßnahmen erforderlich wären, um Armutsrisiken infolge von Marktöffnungen zu reduzieren. Was diese Studien allerdings nicht leisten, sind Analysen der Auswirkungen konkreter handelspolitischer Instrumente wie Handels- und Investitionsabkommen auf soziale Sicherungssysteme in Ländern des Globalen Südens.



# Marktöffnung ist Stresstest für soziale Sicherungssysteme

Diese Leerstelle in der Forschung ist bemerkenswert. Denn der Einfluss von Handelsabkommen sowohl auf die Möglichkeiten als auch die konkrete Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten deutlich zugenommen. Dies ist vor allem ein Ergebnis der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995, die eine Ausdehnung des internationalen Handelsrechts vom Güterhandel auf innerstaatliche Regulierungen zur Folge hatte. Vor allem im Bereich von Dienstleistungen, Investitionen, Subventionen, geistigem Eigentum und öffentlichem Beschaffungswesen führte die WTO neue Regelungen ein. Diese Ausdehnung des Handelsrechts haben vor allem die EU und die USA im Rahmen ihrer neuen Generation bilateraler Handelsund Investitionsabkommen noch weiter vorangetrieben (Koivusalo/Perehudoff 2018, Hoekman 2018). Die alte Generation von Handelsabkommen beschränkt sich dagegen im Wesentlichen auf den Abbau von Zöllen und Quoten im Bereich des Güterhandels, der jedoch ebenfalls die soziale Sicherheit beeinträchtigen kann. (Vgl. Francisco Marí, Soziale Sicherheit in Afrika benötigt wirtschaftliche Dekolonisierung).

Risiken entstehen hier zum einen durch schrumpfende Staatseinnahmen infolge der vereinbarten Senkungen von Zöllen und Abgaben, zum anderen durch die steigende Importabhängigkeit vor allem im Bereich von Grundnahrungsmitteln. Bei der neuen Generation von Handelsabkommen kommen spezifische Restriktionen hinzu, die den politischen Handlungsspielraum für die Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme einengen. Einige jüngere EU-Handelsabkommen nehmen beispielsweise Regierungsprogramme in den Blick, die das Ziel der Armutsbekämpfung durch Preiskontrollen, Sozialtarife und Subventionen zu erreichen versuchen.

Im Rahmen der Neuverhandlung des *EU-Mexiko-Abkommens* hat die EU den Entwurf eines Energiekapitels veröffentlicht, das Preisregulierungen nur noch dann erlaubt, wenn sie verhältnismäßig und vorübergehend sind. Zudem sollen die Berechnungsmethoden zuvor veröffentlicht werden – eine Vorgabe, die ausländischen Unternehmen Einspruchsmöglichkeiten eröffnet (European Commission 2018). Damit aber werden Preisregulierungen angreifbar, die nicht nur punktuelle inflationäre Schocks eindämmen, sondern einen dauerhaften Zugang von Armutsgruppen zu notwendigen Gütern wie Energie

und Lebensmittel gewährleisten sollten. Solche sozialen Preisregulierungen gibt es in Mexiko etwa im Bereich der Stromtarife (Sustainable Energy for All 2020).

Ein weiteres wichtiges Ziel nationaler Sozialpolitiken ist es, die Bezahlbarkeit von Medikamenten sicherzustellen, zumal diese oftmals durch staatliche Gesundheitssysteme subventioniert werden. Dafür ist es wichtig, günstige Nachahmer-Präparate der patentierten Produkte von Pharmakonzernen – die sogenannten Generika frühzeitig auf dem Markt zuzulassen. Zahlreiche EU-Handelsabkommen sehen jedoch eine mehrjährige Exklusivität der Testdaten von Pharmakonzernen vor. Während dieser Zeit dürfen Arzneimittelbehörden der Partnerländer diese Testdaten nicht zugrunde legen, falls Generikahersteller bei den zuständigen Behörden die Zulassung eines Nachahmer-Präparats mit gleicher Zusammensetzung beantragen.

Eine Datenexklusivität von fünf Jahren und mehr findet sich etwa in den EU-Handelsabkommen mit Kolumbien, Peru, Ekuador, Südkorea, Vietnam und den Karibikstaaten. Diese Regeln sind deutlich schärfer als die Bestimmungen des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen). Eine weitere sogenannte TRIPS-Plus-Regel setzte die EU in ihren Abkommen mit Vietnam, Südkorea, Singapur, Ukraine, Moldawien und Georgien durch. Die im Abkommen der WTO über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums TRIPS vorgesehene Mindestdauer des Patentschutzes von 20 Jahren wird in diesen Verträgen um fünf Jahre verlängert. Das heißt: All diese Handelsabkommen verteuern den Zugang zu Medikamenten zulasten der Privathaushalte und des öffentlichen Gesundheitssystems. Da sie vor allem die Versorgung einkommensschwacher Gruppen gefährden, sind sie aus menschenrechtlicher Perspektive überaus fragwürdig (Fritz 2021).

### Investitionsschutz kontra soziale Sicherheit

Schließlich engen auch die in Investitionsschutzabkommen vorgesehenen Investor-Staat-Schiedsverfahren (ISDS) die Möglichkeiten von Regierungen ein, ihre Sozialversicherungssysteme zu gestalten. ISDS-Verfahren gewähren ausländischen Investor\*innen das exklusive Privileg, nationale Gerichte zu umgehen und vor internationalen Schiedstribunalen Entschädigungen ein-

zuklagen, sollten staatliche Maßnahmen ihre Gewinnmöglichkeiten beeinträchtigen. Mehrere dieser Verfahren haben Rentenversicherungen zum Gegenstand gehabt, deren einstige Privatisierung sich als Fehler erwiesen hatte und von Regierungen wieder zurückgenommen wurde.

Nachdem Bolivien 2009 das System privater Rentenfonds wieder unter staatliche Verwaltung gebracht hatte, strengte die spanische Großbank BBVA, die dort Privatrenten gemanagt hatte, ein ISDS-Verfahren gegen das Land gemäß dem Investitionsabkommen zwischen Spanien und Bolivien an. Der Fall wurde vor einem *Tribunal der Weltbank-Schiedsinstitution* (ICSID) verhandelt, das im Jahr 2022 zugunsten des Klägers entschied. Das Tribunal verurteilte Bolivien zu einer Entschädigung von 95 Millionen US-Dollar (Montero Frasson 2022).

Auch Argentinien beendete das Experiment mit Privatrenten und nationalisierte 2008 private Pensionsfonds. Zehn Jahre später verklagte Nationale Nederlanden, die davon betroffene Finanzgruppe, Argentinien vor dem ICSID und forderte eine Entschädigung von 500 Millionen US-Dollar. Die Finanzgruppe nutzte für ihre Klage die im bilateralen Investitionsabkommen zwischen Argentinien und den Niederlanden vorgesehene ISDS-Option (Verbeek 2023).

Eine weitere ICSID-Klage gegen Argentiniens Rückabwicklung der Rentenprivatisierung reichte 2017 der US-Versicherungskonzern Metlife ein. In diesem Verfahren reichten sieben Menschenrechtsorganisationen, darunter das Berliner European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), im Jahr 2021 eine Stellungnahme ein – ein sogenannter Amicus Curiae-Brief. Darin verdeutlichen die Organisationen, dass die argentinische Regierung angesichts der erheblichen Defizite des privatisierten Systems die menschenrechtliche Verpflichtung habe, Reformen in Angriff zu nehmen. Das privatisierte Rentensystem genüge weder im Hinblick auf seine Reichweite noch auf die Höhe der Rentenzahlungen den Anforderungen an eine würdige universelle Altersvorsorge (ECCHR et al. 2021).

Trotz der ausgemachten Risiken für die Sozialsysteme hält die EU jedoch an dem ISDS-System in ihrer Handelspolitik gegenüber Drittstaaten fest und integrierte den Mechanismus in weitere Handelsabkommen, so in die Abkommen mit Kanada, Singapur, Vietnam und Chile. Dies ist umso fragwürdiger, da die EU im Binnenverhältnis der EU-Mitglieder mittlerweile einen Ausstieg aus dem System bilateraler Investitionsschutzabkommen mitsamt

dem ISDS-Verfahren eingeleitet hat. Die Europäische Kommission begründet die vereinbarte Kündigung der Intra-EU-Investitionsabkommen damit, dass diese gegen das EU-Recht verstießen (European Commission 2020). Damit aber gerät sie unter Rechtfertigungsdruck, wenn sie gegenüber Drittstaaten weiterhin an einem Schiedssystem festhält, das die staatlichen Spielräume zur Gewährleistung sozialer Sicherheit und anderer Gemeinwohlverpflichtungen behindert.

### Handelspolitische Prioritäten müssen verschoben werden

Dieser kursorische Überblick über das Verhältnis von Handel und sozialer Sicherheit zeigt, dass die europäische Handelspolitik noch immer ein traditionelles Konzept verfolgt, das der Rechtswissenschaftler Gregory Shaffer (2019) als "Zwei-Stufen-Modell" bezeichnet hat. In der ersten Stufe unterzeichnen Regierungen Handelsabkommen, die den Protektionismus eindämmen und durch den Handel mit den günstigsten Waren den allgemeinen Wohlstand mehren sollen. Da die Wohlstandsgewinne aber ungleich verteilt werden, Handelsliberalisierung wie die Akteure der offiziellen Handelspolitik durchaus einräumen – Gewinner\*innen und Verlierer\*innen produziert, kommt auf der zweiten Stufe die staatliche Sozialpolitik ins Spiel. Sie soll die gesellschaftlichen Folgen von Marktöffnung und Freihandel kompensieren.

Da sich aber immer wieder gezeigt hat, dass die soziale Ungleichheit in dem Maße wachsen kann, wie Handelsschranken fallen und die Macht transnational tätiger Unternehmen steigt, wird dieses Modell brüchig. Aufgrund finanzieller Engpässe ist die Sozialpolitik immer weniger in der Lage, die Kompensationen zu leisten, die Liberalisierungsverlier\*innen erwarten. Damit aber verlieren Regierungen und Demokratie an Legitimation und gesellschaftliche Konflikte nehmen an Schärfe zu.

Um diese Abwärtsspirale aufzuhalten, müsste Handelspolitik mithin derart reformiert werden, dass sie die Stärkung sozialer Sicherungssysteme als gleichberechtigtes Ziel verfolgt. Davon aber ist die europäische und multilaterale Handelspolitik noch weit entfernt. Für eine solche progressive Verschiebung der außenwirtschaftlichen Prioritäten bedarf es eines beharrlichen Einsatzes und eines öffentlichen Drucks von Seiten sozial- und entwicklungspolitischer sowie menschenrechtlicher Akteur\*innen.

### Ahilan Kadirgamar

# Schuldenkrise und soziale Sicherheit in Sri Lanka

Mit der Verschärfung der Schuldenproblematik in Folge der COVID-19-Pandemie und des Krieges in der Ukraine gehörte Sri Lanka zu den ersten Ländern, die im April 2022 ihre Auslandsschulden nicht mehr bedienen konnten. Die Wurzeln dieser Krise reichen bis zu dem Moment zurück, als Sri Lanka in das globale Finanzsystem integriert wurde. In diesem Artikel werden diese historische Entwicklung und die Ursachen der steigenden Staatsverschuldung Sri Lankas untersucht. Außerdem wird aufgezeigt, welche dramatischen Folgen die Staatsverschuldung für die Bevölkerung und das Sozialversicherungssystem des Landes hat. Diese sind auf die harten Sparprogramme zurückzuführen, die dem Land vom Internationalen Währungsfonds (IWF) auferlegt wurden.

#### Schuldenkrise und soziale Sicherheit

Was wird aus dem Wohl der Bürger\*innen, wenn eine Schuldenkrise die Sozialpolitik eines Landes überfordert? Sri Lanka hatte in der Zeit nach der Kolonialisierung viele Krisen durchlitten, darunter Unruhen im Land, den weltweiten Wirtschaftsabschwung der 1970er Jahre, einen langanhaltenden Bürgerkrieg und den Tsunami von 2004. Dies alles führte zu großem sozialem Leid, massiven Verlusten an Menschenleben und schweren Verwüstungen. Seit der Unabhängigkeit im Jahr 1948 war Sri Lanka jedoch noch nie in dem Maße wie heute der Gefahr ausgesetzt, sein so hoch geschätztes Sozialsystem ganz zu verlieren wie heute.



In den 1970er Jahren galt Sri Lanka neben Kuba und dem indischen Bundesstaat Kerala als ein vorbildliches Modell für Entwicklung. Die Indikatoren für die menschliche Entwicklung – von der Alphabetisierung bis zur Lebenserwartung – waren hoch, obwohl das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) niedrig war. Dies war auf Maßnahmen wie kostenlose Bildung, verbreitete Nahrungsmittelhilfe und die kostenlose Gesundheitsversorgung zurückzuführen, die bereits zu Beginn der Entkolonialisierung in den 1940er und 1950er Jahren eingeführt wurden.

Der weltweite Wirtschaftsabschwung in den 1970er Jahren und das Entstehen eines autoritären neoliberalen Regimes in Sri Lanka später im Laufe dieses Jahrzehnts bewirkten allerdings dazu, dass die staatliche Politik für soziale Sicherheit nach und nach ausgehöhlt wurde: So wurde die flächendeckende Lebensmittelbeihilfe in den Folgejahren auf einen mageren gezielten Geldtransfer zusammengestrichen. Die staatlichen Bildungsausgaben sanken von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2011 auf 1,2 Prozent im Jahr 2022 und gehören damit zu den niedrigsten der Welt (World Bank Group 2024).

Im Prinzip blieb das System, beispielsweise kostenlose Bildung bis zur Universität zu garantieren, jedoch intakt. Das Gleiche galt für die kostenlose Gesundheitsversorgung, bei der jede und jeder die Möglichkeit hatte, in ein staatliches Krankenhaus zu gehen und sich kostenlos behandeln zu lassen. Darüber hinaus waren erschwingliche öffentliche Versorgungsleistungen wie Strom und Wasser bis zur Wirtschaftskrise allgemein zugänglich.

### Der Zahlungsausfall und die Rolle des Internationalen Währungsfonds

Im Zuge der weltweit hohen Kapitalflüsse in Schwellenländer infolge der globalen Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008 erhöhte Sri Lanka seine Auslandsverschuldung durch umfangreiche kommerzielle Anleihen auf den internationalen Kapitalmärkten bis auf ein nicht mehr tragbares Niveau. Im Jahr 2007 legte Sri Lanka erstmalig eine *internationale Staatsanleihe* (*International Sovereign Bond*, ISB) in Höhe von 500 Millionen US-Dollar zu einem hohen Zinssatz von 8,25 Prozent auf. Der Anteil internationaler Staatsanleihen zu solch hohen

Zinssätzen machte zu diesem Zeitpunkt 31 Prozent der Auslandsschulden Sri Lankas aus. Als es im Jahr 2022 zum Zahlungsausfall kommt, war darüber hinaus Sri Lankas gesamte Auslandsverschuldung im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) von 43,6 Prozent des BNE im Jahr 2007 auf 68,6 Prozent des BNE im Jahr 2022 gestiegen (Chandrasekhar 2023).

# Schwierige Koordination der Gläubigerinteressen

Sobald ein Land seine Schulden nicht mehr bedienen kann, wird die Abstimmung der unterschiedlichen Interessen aller Gläubiger für eine Umschuldung zu einer komplexen Aufgabe. Multilaterale Organisationen, bilaterale Geber und private Gläubiger haben sehr unterschiedliche Interessen. Multilaterale Organisationen bleiben von der Umstrukturierung ausgenommen, weil sie den Status eines bevorzugten Gläubigers beanspruchen. Dies wird von Sri Lankas größtem bilateralen Geber, China, in Frage gestellt. Auch zwischen den Lagern der großen bilateralen Geber - mit China auf der einen und Japan sowie Indien auf der anderen Seite - gibt es wenig Koordination, insbesondere angesichts ihrer geopolitischen Rivalität um ihre Einflussnahme in Sri Lanka und dem Indischen Ozean. Die privaten Gläubiger, einschließlich der großen Investmentfonds, die Sri Lankas internationale Staatsanleihen halten, zögern sogar, den in der Schuldentragfähigkeitsanalyse (DSA) des IWF vorgeschlagenen minimalen Schuldenschnitt vorzunehmen. Stattdessen verhandeln sie hart für ihren alleinigen Vorteil (Vgl. Schuldenreport 2024 (https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/ uploads/2024/04/GSDM24-online.pdf)

Externe Gläubiger wie die als Pariser Club bekannte Gruppe westlicher bilateraler Gläubiger bestehen auf den Internationalen Währungsfonds (IWF) als Schiedsrichter und der Schuldentragfähigkeitsanalyse des IWF als Rahmen für die Umschuldung. Der IWF ist jedoch keineswegs ein neutraler Schiedsrichter, sondern sein Programm für Sri Lanka zielt in erster Linie darauf ab, die Interessen der bisherigen Gläubiger und künftigen Investoren zu schützen. Kennzeichnend dafür ist, dass nur ein minima-

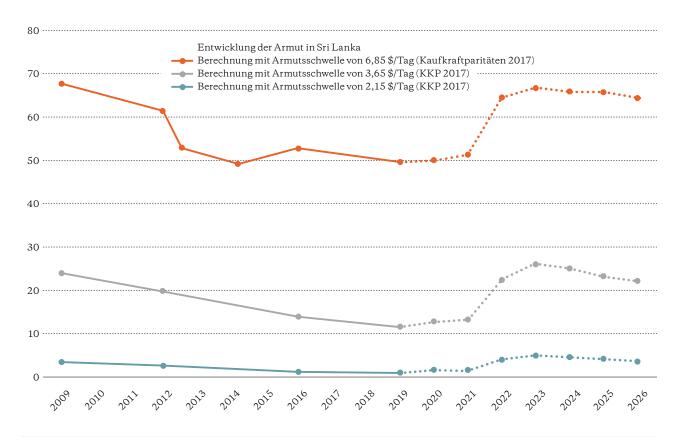


ler Schuldenerlass gewährt wird, eine hohe Schuldendienstrate nach der Umschuldung sichergestellt wird und drastische Wirtschaftsreformen durchgeführt werden, welche mit Kürzungen der Sozialprogramme einhergehen. Solche Sparmaßnahmen aufzuerlegen, dient eindeutig nur dazu, dass die Regierungen ihre Schulden an die Gläubiger zurückzahlen können.

#### Austerität und sozialer Aderlass

Nachdem sich Sri Lanka nach der Zahlungsunfähigkeit im April 2022 an den IWF gewandt hatte, begann es mit der Umsetzung von Sparmaßnahmen. Darunter fielen Kürzungen der Staatsausgaben, eine Erhöhung der indirekten Steuern, die Festsetzung von Marktpreisen für Energie, eine massive Erhöhung der Zinssätze und die plötzliche Abwertung der Rupie, was zu einem enormen Anstieg der Lebenshaltungskosten führte (Kadirgamar A. 2023 https://www.dailymirror.lk/print/opinion/IMF-Austerity-and-Social-Protection/172-257659). Die Anhebung des Leitzinses der Zentralbank von sechs Prozent auf 16,5 Prozent und die plötzliche Abwertung der Rupie von 200 LKR auf 360 LKR pro US-Dollar entsprachen den Empfehlungen des IWF im Vorfeld der Vereinbarung mit der Regierung Sri Lankas, die das Exekutivdirektorium des IWF schließlich im Jahr 2023 genehmigte (Internationaler Währungsfonds 2023).

Im Jahr nach der Zahlungsunfähigkeit gingen über 500.000 formelle Arbeitsplätze verloren, insbesondere durch den Zusammenbruch kleiner Unternehmen nach dem raschen Anstieg der Zinssätze. Die Reallöhne sanken auf etwa die Hälfte, und für die Beschäftigten im informellen Sektor halbierten sich ihre Einkommen, während sich die Lebenshaltungskosten verdoppelten. Die Armutsquote, die in den Daten jedoch unterschätzt wird, verdoppelte sich (Hadad-Zervos 2022). Laut dem Welternährungsprogramm (UNDP) sind über 56 Prozent der Bevölkerung in mehrfacher Hinsicht gefährdet. Unterernährung bei Kindern und Schulabbrüche nehmen zu. Die Menschen nehmen Kredite auf, um Lebensmittel zu kaufen, essen weniger nahrhaft und gesund und lassen regelmäßig Mahlzeiten aus (UNDP 2023). In einem Land mit 5,6 Millionen Haushalten, die mehr oder weniger universellen Zugang zu Elektrizität haben, wurden fast 1,3 Millionen Stromanschlüsse abgestellt (The Morning 2024 https://www.themorning.lk/articles/j5QJ1We8L0FN2-W1SFtGn). Dies ist nur die Spitze des Eisbergs von Hunger und Armut, da die Folgen dieser Dynamik mindestens eine, wenn nicht sogar mehrere verlorene Generationen zur Folge haben werden. Die Kosten für die Lösung der Schuldenlast werden sozialisiert, indem sie auf die arbeitende Bevölkerung abgewälzt werden, und das bedeutet, dass die wirtschaftliche Zukunft von Generationen von Menschen in Sri-Lanka nun aufs Spiel gesetzt wird, um die Interessen mächtiger externer Geldgeber zu befriedigen.



**Graphik 7:** Die Armut in Sri Lanka ist über 4 Jahre kontinuierlich gestiegen. Die drei Kurven zeigen die Entwicklung, wenn drei unterschiedliche Armutssgrenzen zugrunde gelegt werden. *Quelle: World Bank 2024, S. vii* 

Doch diejenigen, die diese Sparmaßnahmen durchsetzen, darunter der IWF, die Weltbank und das autoritäre Regime in Sri Lanka, sagen, dass sich das Land nun erholt. Warum sagen sie das? Weil die Devisenreserven Sri Lankas steigen und das Land ihrer Meinung nach in einer besseren Lage ist, seinen ausländischen Gläubigern die Schulden zurückzuzahlen. In der Tat sind die Prioritäten des IWF-Programms klar. Bis zum Ende seines vierjährigen Programms im Jahr 2027 soll Sri Lanka eine internationale Staatsanleihe (ISB) in Höhe von 1,5 Milliarden US-Dollar auflegen. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass solche Anleihen wie oben erläutert, mit 31 Prozent der Auslandsverschuldung die Hauptschuldigen für die Schuldenkrise waren. Darüber hinaus werden im Rahmen des Programms jedes Jahr 4,5 Prozent des Bruttoinlandprodukts oder fast 30 Prozent der Staatseinnahmen für die Rückzahlung der Auslandsgläubiger Sri Lankas bereitgestellt (UNDP 2023).

Es ist nicht so, dass der IWF die Folgen seines Sparprogramms nicht gekannt hätte. Der Internationale Währungsfonds behauptete, dass die am stärksten von der Krise Betroffenen ein Sicherheitsnetz in Form eines gezielten Sozialschutzes erhalten würden. Das Problem ist jedoch, dass die Zuweisung im IWF-Programm dafür nur 0,6 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) betrug (während für den Schuldendienst in Fremdwährung (bis zu) 4,5 Prozent des BIP pro Jahr vorgesehen sind). Diese Politik muss vor dem Hintergrund erhöhter sozioökonomischer Belastungen betrachtet werden, bei denen sich die Armutsquote verdoppelt hat und der Bedarf infolge der oben genannten regressiven Steuern, Preiserhöhungen usw. stark gestiegen ist.

Darüber hinaus wurde 2023 das von der Weltbank konzipierte Aswesuma-Programmfür soziale Sicherheit eingeführt (das den vorherigen Sozialschutzmechanismus Samurdhi ersetzt. Es soll eine bessere Zielausrichtung bieten.

Sri Lanka verfügte bereits über einen gezielten Sozialschutzmechanismus namens **Samurdhi**. Im Rahmen des Samurdhi-Sozialschutzprogramms erhielten Haushalte, die als arm galten, einen kleinen Geldtransfer, der sich nach ihrer Haushaltsgröße richtete. Samurdhi war jedoch nur ein schwacher Nachfolger vieler solcher gezielter Geldtransferprogramme, seitdem die starke universelle Sachleistungssubvention für Lebensmittel durch das Strukturanpassungsprogramm des IWF und der Weltbank Ende der 1970er Jahre abgeschafft wurde.

Das Scheitern des Programms Aswesuma kann man nur allzu deutlich an den Frauen-Protesten erkennen, die seit seiner Einführung stattgefunden haben (Kadirgamar N. (2023). https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-01/social\_assistance\_in\_crises\_and\_austerity\_sri\_lanka\_en.pdf)

Zwei Drittel der Bevölkerung Sri Lankas bezieht ihr Einkommen aus informellen, saisonalen Erwerbsquellen. Wenn diese in Folge von Preisschocks von Brennstoffkosten und anderen Betriebsmitteln wegbrechen, bedeutet eine gezielte Ausrichtung auf bestimmte Gruppen, wie es das Aswesuma-Programm vorsieht, dass mehr oder weniger nur diese zwei Drittel der Bevölkerung unterstützt werden. Dies ignoriert die Tatsache, dass die gesamte Bevölkerung anfällig für Schocks ist und dass alle Menschen, die nicht zu der definierten Gruppe gehören, voraussichtlich nicht durch das soziale Sicherheitsnetz geschützt sind.

# Wiederherstellung der sozialen Sicherheit

Die arbeitende Bevölkerung Sri Lankas befindet sich in einer zutiefst lähmenden Krise. Die vermeintliche Lösung, die ihnen zur wirtschaftlichen Erholung aufgezwungen wurde, beraubt sie jeglicher Hoffnungen auf Wohlstand. Mit ihrem Desinteresse für die Lebensgrundlagen der informell Beschäftigten verraten der Internationale Weltwährungsfonds, die Weltbank und Sri Lankas eigene hohe Regierungsbeamte die Bedürfnisse dieser Menschen. Die bereits durchgeführte Umschuldung heimischer Schulden wird den Beschäftigten des formellen Sektors in den

nächsten sechzehn Jahren fast die Hälfte ihrer Rentenfonds wegnehmen (Daily Financial Times 2023). Die Umschuldung der Auslandsschulden wurde kürzlich abgeschlossen und bescherte Anleihegläubigern, den Gläubigern, die am meisten von der Ausbeutung profitieren, einen guten Deal. Während das IWF-Programm und die Regierung einen Schuldenschnitt, also eine Reduzierung des Gegenwartswerts der Schulden in der Größenordnung von 30 Prozent anstrebten, was bereits als völlig unzureichend erachtet wurde, weil es Sri Lanka in einen weiteren Zahlungsausfall mit einem weiteren großen wirtschaftlichen Schock treiben könnte, verhandelten die Anleihegläubiger für einen noch geringeren Schuldenschnitt. Am Ende hat man sich auf eine Reduzierung des aktuellen Werts der Schulden um elf Prozent also weniger als 1,5 Milliarden US Dollar geeinigt. Das entspricht dem Betrag, den Sri Lanka nach dem Auslaufen des Programms im Jahr 2027 von den Anleihegläubigern aufnehmen soll (Ministry of Finance 2024 https://www.treasury.gov.lk/ api/file/bdfd5073-3639-4c0b-bcda-a52d85e33daa).

Fakt ist, dass es keinen Mittelweg gibt und dass die sozialen und wirtschaftlichen Probleme der arbeitenden Bevölkerung Sri Lankas auch durch noch so viele Anpassungen des IWF-Programms und des Länderpartnerschaftsrahmens der Weltbank in den nächsten drei Jahren nicht gelöst werden können. Wenn man es mit dem Sozialschutz und der sozialen Sicherheit ernst meint, bleibt keine andere Wahl, als die derzeitige politische Ausrichtung komplett zu überarbeiten.

Seit Sri Lanka vor viereinhalb Jahrzehnten den Weg der Liberalisierung eingeschlagen hat, soll der Markt für wirtschaftlichen Wohlstand sorgen. Doch damit wurden Errungenschaften wie die Planung, die Industriepolitik, die Selbstversorgung, insbesondere mit Lebensmitteln, und die Förderung der lokalen Produktion als Ersatz für Importe über Bord geworfen. Freihandelsabkommen und die Liberalisierung von Kapitalflüssen haben dazu geführt, dass es zu massiven Importen (auch von Luxusgütern) kam. Dies bringt gemeinsam mit dem volatilen Zu- und Abfluss von Kapital wiederholte Schocks und eine anfällige Wirtschaft mit sich.

Sri Lanka hat wichtige Lehren aus dem gezogen, was es nach der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre und den Verwerfungen des Zweiten Weltkriegs getan hat, als es kurz darauf ein starkes universelles System der sozialen Sicherheit schuf. Die aktuelle Schuldenkrise ist die schlimmste seit dieser Zeit und wird als Chance für das globale Finanzkapital und die nationale Elite gesehen, in

den nächsten Jahrzehnten noch mehr von den arbeitenden Menschen zu verlangen. Sie kann jedoch auch ein guter Zeitpunkt sein, um das universelle soziale Sicherungssystem wiederherzustellen – ein System, das sich bewährt hat. Damit müssen wir in Sri Lanka beginnen, aber auch in anderen Ländern, die von der Schuldenkrise betroffen sind, und auf internationaler Ebene, um die soziale Sicherheit als universelles Recht aller Menschen durchzusetzen.

# Welcher Weg führt in die Zukunft?

Was steht für das tägliche Leben der Menschen in Ländern wie Sri Lanka auf dem Spiel, die sich in einer Schuldenkrise befinden und IWF-Programme durchlaufen? Was erwartet die zukünftigen Generationen im Zusammenhang mit den strengen Sparmaßnahmen, die vom IWF auferlegt und von ihren Regierungen mit Nachdruck umgesetzt werden? Welche alternativen Wege gibt es für den Schutz, die Sicherheit und das Wohlergehen der arbeitenden Bevölkerung? Diese vom IWF angestoßenen Prozesse müssen rückgängig gemacht werden. Die lokale



Produktion und Selbstversorgung muss durch geeignete Formen der Entwicklungsfinanzierung, insbesondere durch zinsgünstige Darlehen und Zuschüsse unter der Kontrolle und Planung demokratisch gewählter Vertreter\*innen in Sri Lanka gefördert werden. Solche Maßnahmen sollten auch die Konturen einer neuen internationalen Finanzarchitektur bilden, welche die Ungleichheit zwischen den Ländern weltweit und innerhalb der Länder des globalen Südens verringern würde.

Konkret geht es um das internationale Engagement einer Reihe von Akteur\*innen, von den Vereinten Nationen bis hin zu globalen sozialen Bewegungen. Die fortschrittlichen politischen Maßnahmen der von der Krise betroffenen Staaten und die Kämpfe der betroffenen arbeitenden Menschen selbst, die politische Forderungen zur Sicherung ihres sozialen und wirtschaftlichen Lebens stellen, müssen Vorrang haben. Angesichts der zunehmenden Bemühungen, soziale Sicherheit und öffentliche Dienstleistungen als Geschäftsmodell zu nehmen und zu kommerzialisieren, müssen klare und starke Forderungen nach universell kostenloser Bildung, kostenloser Gesundheitsversorgung, Zugang zu Nahrungsmitteln und erschwinglicher Energie und Wasser gestellt werden.

In Sri Lanka hat sich der Internationale Währungsfonds einmal mehr als Teil des Problems und nicht als Teil der Lösung erwiesen. Deshalb muss seine Rolle als "Schiedsrichter" bei der Umschuldung in Frage gestellt werden. Anstelle des IWF wären die Vereinten Nationen eine viel geeignetere Institution, um bei der Umschuldung zu vermitteln.

Die vom IWF geförderte kommerzielle Kreditaufnahme für Entwicklungsvorhaben hat Länder wie Sri Lanka in eine untragbare Verschuldung getrieben. Die Suche nach nachhaltigen alternativen Quellen für externe Entwicklungsfinanzierung für den Globalen Süden wird die Hauptaufgabe der Reform der internationalen Finanzarchitektur in den kommenden Jahren sein. Eine solche Entwicklungsfinanzierung muss so strukturiert sein, dass die Länder genügend Autonomie behalten, um die Entwicklung im Interesse ihrer eigenen Bevölkerung voranzutreiben. Sri Lanka ist da keine Ausnahme. Es wird immer deutlicher, dass es notwendig ist, Industriepolitiken zu schaffen, die auf spezifische lokale Märkte zugeschnitten sind, und Maßnahmen zur Selbstversorgung mit Lebensmitteln und lebensnotwendigen Gütern in Betracht zu ziehen, um extern ausgelöste wirtschaftliche Schocks zu überstehen, ohne die Grundbedürfnisse der Menschen zu opfern.

#### Farina Hoffmann

# "Alle Menschen haben ein Recht auf soziale Sicherheit"

Brasilien war Vorzeigemodell für fortschrittliche Sozialpolitik. Heute steht die feministische Bewegung vor Herausforderungen.

Der globale Norden hat mit dem Kapitalismus ein System erschaffen, das Arbeit in "produktive" und "reproduktive" Arbeit teilt. Diese Unterteilung hat zur Folge, dass reproduktive Arbeit abgewertet und entweder schlecht oder häufig gar nicht entlohnt wird. Ein Gegenmodell ist die Sorgeökonomie. Konkret bedeutet das, dass Sorgearbeit, wie Kinderversorgung und Altenpflege gemeinschaftlich organisiert und als Priorität für eine funktionierende Gesellschaft angesehen werden.

Brasilien war bekannt für seine fortschrittliche Sozialpolitik und sein in der Verfassung verankertes Recht auf soziale Sicherung, welche im Rahmen des verfassungsgebenden Prozesses 1988 von der Zivilgesellschaft erkämpft wurde. Doch auch in Brasilien muss sich das System der sozialen Sicherung immer wieder dem Druck neoliberaler Interessengruppen, also dem Druck nach Privatisierung dieser Dienste, entgegenstellen. Denn einige Unternehmen betätigen sich, auch in Zusammenarbeit mit ausländischen Konzernen, in diesen Sektoren. Internationale Konzerne aus dem Globalen Norden beeinflussen Regierungen im Globalen Süden durch Lobbyarbeit, damit sie hohe Profite aus der Privatisierung von sozialen Sicherungssystemen, wie Renten- oder Gesundheitsversicherungen, schlagen können. So äußerten sich auch Wirtschaftsvertreter der Deutschen Wirtschaft erfreut über die Wahlerfolge von Jair Bolsonaro. Sie witterten gute Chancen auf Privatisierung und damit mehr Gewinne. Den Unternehmen ist es durchaus schon gelungen, staatliche Strukturen zurückzudrängen, zum Beispiel in der Verwaltung und bei der Umsetzung von Sozialpolitiken. Das hat vor allem zu einem geführt: Die am meisten gefährdeten und diskriminierten Menschen, zu denen Schwarze, verarmte und LBTQIAPN+ (lesbische, bisexuelle, trans\*, queere, inter\*, asexuelle/aromantische/agender, pansexuelle/polyamore und nicht-binäre Menschen) gehören, sind sozial gesehen immer schlechter abgesichert.

Wir haben mit **Maria Betânia Ávila** und **Rivane Arantes** von unserer brasilianischen Partnerorganisation SOS Corpo (https://soscorpo.org/) über diese Herausforderungen gesprochen. Im August 2023 veröffentlichte eine Gruppe von feministischen Organisationen und Bewegungen, darunter SOS Corpo, das "MANIFEST - Für eine nationale Sorgepolitik, die Ungleichheiten aus der Pers-





pektive des Konzepts Bem Vivir - Gutes Leben für alle bekämpft." (https://www.cfemea.org.br/images/PDF/ Manifesto-Politica-Nacional-de-cuidados2023.pdf)

Bem Vivir (Gutes Leben) ist ein indigenes südamerikanisches Konzept, das die Reduzierung von sozialer Ungleichheit, ein solidarisches Miteinander in Wirtschaft und Gesellschaft und das Gleichgewicht mit der Erde in den Mittelpunkt stellt. Das Konzept ist eine systemkritische Antwort auf das westliche Entwicklungsdenken. Es beruht auf indigener Kosmovision und stellt das gute Leben für alle in den Mittelpunkt, anstelle von besser, schneller und weiter für wenige.

#### Sie schreiben in Ihrem Manifest, dass das brasilianische Sozialversicherungssystem unter Druck steht. Wer ist dafür verantwortlich?

Seit 1990 war das brasilianische System verschiedenen Bedrohungen und Einschränkungen aufgrund der erzwungenen Umsetzung des neoliberalen Staatsmodells durch verschiedene nationale Regierungen ausgesetzt. Auch sind Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung als strategische Bereiche für die Sozialpolitik mit umfangreichen öffentlichen Budgets ausgestattet. Daher geraten sie immer wieder in das Blickfeld von Akteur\*innen, die zum privaten Sektor zählen und darauf aus sind, diese Mittel abzugreifen. National und transnational tätige Konzerne versuchen das öffentliche Sozialversicherungssystem durch irreführende Argumente wie die Sozialversicherung ist defizitär, sie macht nur Verluste und kann sich nicht selbst erhalten" zu disqualifizieren. Diese Unternehmen verfügen über große Lobbykapazitäten im Nationalkongress Brasiliens und haben es zum Beispiel geschafft, die zuletzt vorgenommenen Rentenreformen negativ zu beeinflussen. Für prekär Beschäftigte und vor allem Frauen bedeutet das, dass ihnen im Alter weniger an Rente zu Verfügung stehen wird.

Eine Reihe von Maßnahmen, die die Verarmung der Bevölkerung bekämpfen sollen, wie zum Beispiel das Sozialhilfeprogramm Bolsa Família, ist mit Bedingungen verknüpft. Diese verweisen in der Praxis Frauen auf eine Rolle als allein Verantwortliche für die Sorgearbeit zurück. Was sind weitere Ursachen für die Benachteiligung und Ausgrenzung von Frauen?

Tag für Tag sehen wir, dass Schwarze, verarmte, behinderte Frauen, marginalisierte Frauen, und vor allem LBTQIAPN Frauen, unter prekären Bedingungen arbeiten und leben. Ihre Lebenswirklichkeit wird in den Statistiken jedoch nicht ausreichend widergespiegelt, ganz besonders, wenn es um die Situation von Frauen mit Behinderungen geht, da es keine offiziellen Zählungen oder Erhebungen gibt. Die einzigen verfügbaren Daten stammen aus dem Jahr 2022, als das brasilianische Amt für Daten und Statistik (IBGE) bekannt gab, dass sich 2,9 Millionen Menschen über 18 Jahren in Brasilien als lesbisch, schwul oder bisexuell bezeichneten. Aus unserer Arbeit wissen wir, dass Lesbischsein, trans\*, nicht-binär\* oder inter\* bedeutet, in informelle oder prekäre Arbeit gedrängt oder ganz vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden. Mit anderen Worten: Eine sehr große Gruppe von Frauen ist in diesem Land prekären Arbeitsverhältnissen, anstrengenden Arbeitszeiten, niedrigen Löhnen und einem völligen Mangel an Schutz aufgrund informeller Beschäftigung und fortdauernder Verarmung ausgesetzt.

Ein weiterer Grund ist, dass Frauen immer noch durch die Verpflichtung zur Hausarbeit und zur Versorgung der Familie gesellschaftlich bestraft werden. Es handelt sich dabei keineswegs um einen Mangel an Kompetenz, Fähigkeiten oder Schulbildung. Im Gegenteil: Studien zeigen, dass das Geschlecht der ausschlaggebende Faktor für schlechte Entlohnung und prekäre Arbeitsbedingungen ist.

#### Könnten Sie das bitte konkretisieren?

Das bedeutet, dass die Hausarbeit in Brasilien immer noch fast ausschließlich in der Verantwortung von Frauen liegt, unabhängig von Rassismus, Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Identität oder sogar Klassenzugehörigkeit. Frauen aus den wohlhabenderen Schichten sind dem Patriarchat ebenso ausgesetzt, können die Sorgearbeit allerdings auslagern. Sie übertragen diese Arbeit gegen Bezahlung an eine andere arbeitende Frau, die in der Regel verarmt ist und Schwarz ist.

Für Frauen aus den ärmeren Schichten ist dies nicht möglich. Sie müssen sich auf ein Netzwerk von Frauen in ihrem Umfeld verlassen, um die Aufgaben zusätzlich zu ihrer Erwerbsarbeit zu erledigen. Dass weder der Staat noch Unternehmen noch männliche Mitglieder der Familie diese zusätzlichen Belastungen auffangen, ist ein entscheidender Faktor der Ungleichheit zwischen den Frauen unterschiedlicher Klassen.

# Öffentliche Kitas, eine der historischen Forderungen des Feminismus, sind in Brasilien ein Recht für Kinder und nicht für Frauen. Sie sind im Bereich der Bildung angesiedelt und nicht Teil einer Betreuungspolitik. Können Sorgeökonomien eine Lösung sein, um Geschlechterungerechtigkeiten zu verbessern?

Wir betrachten Sorgearbeit als eine grundlegende Notwendigkeit, um das Wohlergehen der Menschen zu gewährleisten, und als eine ethische Dimension der menschlichen Beziehungen. Deshalb setzen wir uns dafür ein, dass Sorgearbeit als soziale Praxis ins Zentrum der Gesellschaft und Wirtschaft gestellt wird. Dies macht eine öffentliche Politik erforderlich, die den Gestaltungsrahmen dafür setzt, und die soziale Demokratisierung der Sorgearbeit vorantreibt. Wir glauben auch, dass die Debatten über Sorgearbeit die Nutzung der Zeit als politische

Ressource berücksichtigen sollten. Wo soll neben der Sorgearbeit noch Zeit bleiben, um sich für die eigenen Rechte einzusetzen?

Ein patriarchal geprägter Staat wie Brasilien, in dem die allgemeine Sorgearbeit nicht staatlich verankert ist, macht es uns Frauen unmöglich, in Vollzeitberufen zu arbeiten, die eine bessere Bezahlung garantieren. Dies bringt uns fortwährend in eine prekäre Lage und verstärkt den Prozess weiterer Verarmung.

# Welche Rolle spielen (internationale) kirchliche Akteur\*innen?

In Brasilien erleben wir einen Aufschwung bei der Gründung neopentekostaler christlicher Kirchen, die zutiefst fundamentalistisch ausgeprägt sind. Sie breiten sich in den Randgebieten und staatlichen Institutionen aus und verfügen über ein Netz an Verbindungen zum Militär und den lokalen Milizen (Drogenbanden). Vor allem zu Wahlzeiten nutzen sie ihre Machtposition, um die öffentliche Politik zu beeinflussen.

Diese Kirchen tragen erheblich zur Unterordnung der Frau bei, indem sie die traditionelle Rolle der Frau als Versorgerin der Familie bekräftigen und das patriarchalische Familienmodell als ein Ideal durchsetzen wollen. Wichtige Personen dieser Kirchen besetzen einflussreiche Positionen in der Gemeinde, in der Legislative und in der lokalen Exekutive. Sie eignen sich über staatliche Einrichtungen öffentliche Gelder an, die für die Durchführung von Wohlfahrtsmaßnahmen bestimmt sind, zum Beispiel für Wohnungslose, Drogenkonsumierende, straffällige Kinder und Jugendliche. Damit schaffen diese Heilsversprecher\*innen es, in Lücken einzuspringen und immer mehr an Einfluss dort zu gewinnen, wo der Staat Einzelpersonen und Familien nicht zur Hilfe kommt. Auf diese Weise gewinnen sie das Vertrauen der Leute.

Für uns ist das sehr bedenklich, weil es den Grundsatz der Säkularität des Staates missachtet und Diskriminierung und Gewalt gegen marginalisierte Bevölkerungsgruppen auf sehr akute Weise und "im Namen Gottes" reproduziert. Es ist nicht ungewöhnlich, dass diese



Organisationen Menschenrechte verletzen, durch zum Beispiel "Schwulenheilung" oder "Heilung" der Drogensucht, durch Missbrauch, Schikanen, private Inhaftierungen und Folter.

#### Sie setzen sich mit SOS Corpo für soziale Sicherheit in Brasilien ein. Was genau wollen Sie mit Ihrem Kampf erreichen?

Trotz der durch die Reformen der letzten Jahre verursachten Einschränkungen und der prekären Lage der öffentlichen Dienste und Politiken ist die soziale Sicherheit in Brasilien nach der Ära Bolsonaro mehr denn je von der wichtigen Aufgabe geleitet, soziale Rechte zu garantieren. Genau das unterscheidet sie vom Modell vieler Länder, insbesondere des globalen Nordens, denn eben dort hat die Logik der Privatisierung der Sozialversicherungspolitik überhandgenommen. Es muss jedoch klargestellt werden, dass der Zustand sozialer Sicherheit für uns nur dann erreicht ist, wenn wirklich alle Menschenrechte gewährleistet sind, nicht nur das Recht auf bestimmte Sozialleistungen. Sozialhilfe ist nur für einen begrenzten Kreis von Menschen ein Recht, die aus einem bestimmten Grund nicht in der Lage sind, selbst zu arbeiten (zum Beispiel Krankheit, Behinderung, Alter). Sozialversicherungen sind meist beitragsabhängig, also nur zugänglich für diejenigen, die formell beschäftigt sind und in die Sozialkassen einbezahlen. Nach dem Konzept von Bem Viver sollten aber alle unabhängig von Geschlecht, Alter, sexueller Orientierung und Identität, formeller oder informeller Arbeit wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Rechte (brasilianische Abkürzung "Dhesca") haben.

Wir kämpfen deshalb dafür, dass alle Menschen das Recht auf soziale Sicherheit haben. Wir kämpfen dafür, dass die Sozialversicherung universell ist, also ein garantiertes Recht für alle Menschen, die arbeiten, und nicht nur für diejenigen, die es sich leisten können. Wir verstehen Arbeit, wie wir bereits erklärt haben, in einer breiteren Perspektive als produktive und reproduktive Arbeit. So sollte für uns jede Person, die bezahlte produktive Arbeit oder reproduktive Sorge- und Hausarbeit leistet, auch wenn diese unbezahlt ist, das Recht auf soziale Sicherheit haben. Das ist von großer Bedeutung. Denn der Staat muss dann garantieren, dass Menschen in Zeiten, in denen sie beispielsweise nicht arbeiten können (wegen Schwangerschaft, Krankheit, Invalidität), in sozialer Hinsicht geschützt sind. Aber auch in der Zukunft, im fortgeschrittenen Alter müssen die Menschen die Gewissheit haben, dass sie durch Renten- und andere Sozialleistungen abgesichert sind.



Wir wollen auch erreichen, dass die soziale Sicherheit solidarisch ist. Das bedeutet nicht nur Solidarität zwischen den Generationen, sondern auch, dass diejenigen, die arbeiten, einen Beitrag leisten, damit diejenigen, die nicht arbeiten können, oder diejenigen, die gearbeitet haben und nicht mehr arbeiten können, davon profitieren.

Wir wollen, dass die soziale Sicherheit umverteilend ist, also eine Politik, die die sozioökonomische, geschlechtsspezifische und rassistische Ungleichheit bekämpft, indem sie differenzierte Maßnahmen für jede spezifische Situation der Ungleichheit ergreift.

Schließlich wollen wir, dass die soziale Sicherheit feministisch und antirassistisch ist. Das heißt: Sie muss die systemische Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, ethnischer Zugehörigkeit, Klasse und anderen Formen der Diskriminierung berücksichtigen, die den Frauen in ihren unterschiedlichen Bedingungen der Ungleichheit im Alltag, auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft insgesamt auferlegt werden. Der Staat muss Maßnahmen ergreifen, welche die Autonomie der Frauen stärken und sie nicht in die Position von Opfern, Bedürftigen oder Versorgerinnen drängen.

Das Interview führte Farina Hoffmann.

#### Katja Hujo

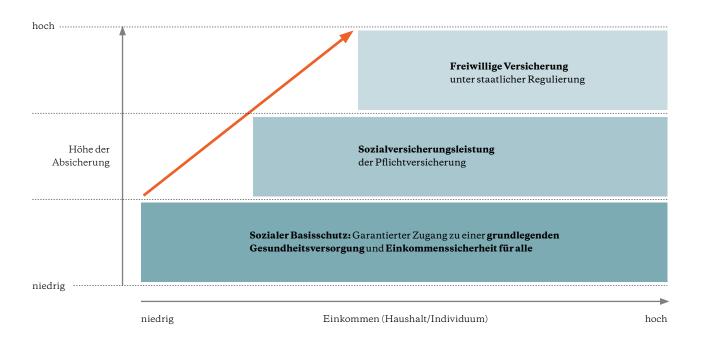
## Die Macht von Ideen und Geld

Warum das Paradigma des residualen Sozialschutzes ein Hindernis für die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit darstellt.

#### Der aktuelle Kontext

Die COVID-19-Pandemie hat es deutlich gezeigt: Länder, die sich auf umfassende und universelle Sozialdienste und soziale Sicherungssysteme stützen, waren viel besser auf die großen Herausforderungen vorbereitet, die eine globale Gesundheitskrise dieser Dimension mit sich bringt. Sie schützten sowohl ihre Bevölkerung als auch ihre Volkswirtschaften durch beispiellose Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, durch Einkommenstransfers und Anpassungen bei der Leistungserbringung und sorgten für wirtschaftlicher Anreize. Die Erwartungen allerdings, dass die Krise einen Wandel in den sozialpolitischen Ansätzen und eine Ausweitung oder sogar Institutionalisierung einiger der Programme bewirken würde, die während der Pandemie vorübergehend eingeführt worden waren, haben sich hingegen nicht erfüllt. Im Gegenteil, vor dem Hintergrund mehrerer Krisen und einer schleppenden Erholung der Weltwirtschaft stehen Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen vor immer größeren Herausforderungen. Das wirkt sich negativ auf soziale Investitionen, Wohlstand und die nachhaltige Entwicklung aus (UNRISD 2022; ILO 2024). Dies hat wiederum zur Folge, dass die Entwicklungsländer in Krisenzeiten weniger widerstandsfähig sind, ihnen weniger Ressourcen für Investitionen in die soziale Sicherheit zur Verfügung stehen und sie einem stärkeren Druck von außen ausgesetzt sind.

Welche Hindernisse gibt es nun bei der Umsetzung umfassender sozialer Sicherungssysteme? Der Fokus liegt zwar oft auf innerstaatlichen Faktoren, die die soziale Sicherung einschränken, wie zum Beispiel ein hohes Maß an Informalität auf dem Arbeitsmarkt und unzureichende Steuereinnahmen. Doch viele der Schwierigkeiten sind in unserem globalen Wirtschaftsmodell und den äußerst ungleichen Nord-Süd-Beziehungen, die diesem zugrunde liegen, verwurzelt. Außerdem wird die Rolle, die Ideen und Narrative einnehmen, tendenziell vernachlässigt, wenn eine Diskussion über strukturelle Hindernisse geführt wird.



**Graphik 8:** Mindeststandards der sozialen Sicherheit Quelle: ILO/Graphik: Brotfür die Welt

Dieser Artikel konzentriert sich auf die Frage, auf welche Weise sich die Förderung eines residualen Paradigmas der sozialen Sicherung durch große Teile der internationalen Gebergemeinschaft und Verbündete auf nationaler Ebene als ein Hindernis für den Aufbau umfassender Systeme erweist, insbesondere wenn Reformvorschläge durch an Bedingungen geknüpfte Zuschüsse und Darlehen unterstützt werden – die Macht von Ideen und Geld.

### Wie externe Akteure und Mainstream-Paradigmen die Systeme der sozialen Sicherheit prägen

Die Sozialpolitik ist zwar ein wichtiger Pfeiler der nationalen Gesellschaftsverträge, doch stoßen die Regierungen im Globalen Süden bei der Gestaltung und Umsetzung einer Sozialpolitik, die aus sozialer, politischer und wirtschaftlicher Sicht wünschenswert wäre, auf verschiedene Hürden. Nicht nur sind sie mit kolonialen Hinterlassenschaften und Pfadabhängigkeiten konfrontiert, die den Entwicklungserfolg untergraben und möglicherweise nicht an den lokalen Kontext angepasst sind. Wenn es um die Gestaltung und Umsetzung sozialpolitischer Refor-

men geht, stehen sie vor dem Problem, dass externe Geldgeber erheblichen Einfluss ausüben (siehe zum Beispiel Adesina 2020; Deacon 2013; von Gliszczynski und Leisering 2016; Lavers und Hickey 2021; Seekings 2021). Theoretisch nimmt dieser Einfluss unterschiedliche Formen an, je nachdem, welche Interessen und Modelle diese externen Akteure fördern und wie diese von den nationalen Eliten aufgenommen werden. In der Praxis spiegelte der externe Einfluss auf die Sozialpolitik in den Entwicklungsländern in der Zeit nach dem Fall der Berliner Mauer vor allem die vorherrschende ökonomische Strömung des Neoliberalismus wider. Dieser betrachtet Sozialpolitik als Ergänzung wachstumsorientierter Politiken und als letztes Mittel, falls Märkte und Haushalte nicht in der Lage sind, angemessen auf Risiken zu reagieren.

# Was ist der Residualansatz und warum ist er so beliebt?

Dieser Logik folgend begreifen der residuale sozialpolitische Ansatz oder das residuale Paradigma die soziale Sicherung als ein Instrument, welches die Menschen vor Risiken und Schocks schützt und die schlimmsten Formen der Armut lindert. Im residualen Ansatz spielt der Staat



eine untergeordnete Rolle; Eigenverantwortung und private Vorsorge werden hingegen bevorzugt. In der Praxis wurde das Residualparadigma mit öffentlichen Ausgabenkürzungen und staatlichem Rückbau, der Privatisierung von sozialen Sicherungssystemen und einer allgemeinen Verlagerung auf Sozialfonds, Sicherheitsnetze und marktbasierte Systeme in Verbindung gebracht – eine Individualisierung von Risiken, welche die soziale Sicherheit und das Wohlergehen der Mehrheit der Bevölkerung im Globalen Süden geschwächt hat (Hujo 2021a, 2021b). Vorangetrieben wurde der residuale Ansatz in der Zeit der Stabilisierungs- und Strukturanpassungspolitik in den 1980er und 1990er Jahren; verfestigt hat er sich in den 2000er Jahren.

### Zielgruppenorientierte Sozialtransfers als Kernstück des Residualparadigmas

Besonders ein Instrument der sozialen Sicherung verkörpert den Residualansatz: Gemeint sind Sozialtransfers, die gezielt an ärmere und gefährdete Gruppen gerichtet sind und in der Regel aus den allgemeinen Haushaltseinnahmen und Entwicklungshilfen finanziert werden. Solche an Bedingungen geknüpfte Sozialtransfers, kurz CCTs (Conditional Cash Transfer), und andere zielgruppenorientierte Sozialhilfeprogramme sind das bevorzugte Instrument der sozialen Sicherung vieler Regierungen und Geber, seitdem sie in den 1990er Jahren in Lateinamerika eingeführt wurden. Erst kürzlich wurden sie wieder in der Weltbank-Publikation Revisiting targeting (Grosh at al. 2022) als geeignetes Instrument befürwortet. Sozialtransfers werden als wirksames Instrument zum Schutz der von Konflikten, Naturkatastrophen oder humanitären Notsituationen betroffenen Bevölkerung gelobt, so wie es dem Konzept der Weltbank für soziales Risikomanagement und adaptive soziale Sicherung entspricht (Weltbank 2003, 2020). Sozialtransfers gelten zudem als gerechter und umverteilender im Vergleich zu universellen Programmen (Grosh et al. 2022). Im Zuge der neoliberalen Globalisierung, nach der globalen Finanzkrise 2008 und im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, haben sie in einer wachsenden Zahl von Ländern einen spektakulären Anstieg erlebt (Cook und Hujo 2024; Gentilini 2022): Im Jahr 2021 erreichten Sozialtransfers 1,36 Milliarden Menschen; das entspricht 17 Prozent der Weltbevölkerung (Gentilini 2022:7). Sozialtransfers sind eines der am besten erforschten und evaluierten sozialpolitischen Instrumente (Devereux und Kapingidza 2020; Bastagli et al.2016). Studien haben mehrere positive Auswirkungen festgestellt, so Beispiel die Verringerung von Armut und Ungleichheit und die Verbesserung von Indikatoren für Ernährung, Geschlechtergleichstellung, kindliche Entwicklung, sowie Bildung oder Gesundheit, obgleich umfassendere und dauerhafte Auswirkungen von der Programmreichweite und der Angemessenheit der Sozialleistungen abhängen (Cook und Hujo 2024).

# Was sind die Probleme des Residualansatzes?

Welche Probleme gibt es angesichts der vielfältigen positiven sozialen Auswirkungen von Sozialtransfers, die auf ärmere Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sind? Zunächst einmal ist die gezielte Ausrichtung auf Arme durch Bedürftigkeitsprüfungen oder Proxy Means Tests nach wie vor umstritten, insbesondere in Kontexten, in denen Armut weit verbreitet ist. Bedenken gegen zielgruppenorientierte Sozialtransfers, die anspruchsberechtigten Haushalten unter der Bedingung gewährt werden, dass die Familien den Schulbesuch und Gesundheitsuntersuchungen für ihre Kinder sicherstellen, wurden hingegen auch geäußert - insbesondere im Hinblick auf hohe Verwaltungskosten, Stigmatisierungsrisiken, Inklusions- und Exklusionsfehler, Fragmentierung und Schaffung dualistischer Systeme sowie zunehmende Ungleichheit (Mkandawire 2005; Razavi et al. 2022; Cook et al. 2022). Möglicherweise stehen keine qualitativ hochwertigen sozialen Dienste zur Verfügung, um die Bedingungen zu erfüllen, und die geschlechtsspezifische Benachteiligung bei der Bereitstellung von Pflege könnte verstärkt werden, wenn Frauen für die Sozialtransfers verantwortlich sind. Ein besonderes Risiko bei der gezielten Gewährung von Leistungen auf der Grundlage einer Bedürftigkeitsprüfung ist das Entkoppeln der Leistungen von Bürgerrechten. Denn das könnte den Behörden, insbesondere auf lokaler Ebene, eine größere Verfügungsgewalt verleihen. Die Zuweisung von Leistungen kann somit Anreize für unerwünschtes Verhalten wie Korruption oder Voreingenommenheit schaffen und gleichzeitig das Risiko von Ad-hoc-Kürzungen in Zeiten von Haushaltszwängen erhöhen. Schließlich sind Sozialtransferprogramme, insbesondere wenn sie von externen Gebern finanziert werden, in der Regel von

begrenztem Umfang und kurzer Dauer und stellen daher keine nachhaltige Lösung für den Bedarf an sozialer Sicherung in Entwicklungsländern dar.

#### Was ist die Alternative?

Ein alternatives sozialpolitisches Paradigma fördert einen universellen, auf Rechten basierenden Sozialschutz, der Sozialversicherung, Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik umfasst und alle Sozialrisiken und alle Bevölkerungsgruppen abdeckt. Dieses Modell wurde in den meisten Ländern des Globalen Nordens und in mehreren Ländern des Globalen Südens erfolgreich umgesetzt, zum Beispiel in Argentinien, Costa Rica, Mauritius oder Südkorea (UNRISD 2010, 2016). Ein universelles System schützt die Menschen über den gesamten Lebenszyklus hinweg und spielt gleichzeitig eine wichtige Rolle für Produktion, Reproduktion und Umverteilung (Mkandawire 2004). Gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) ist die soziale Sicherung ein grundlegendes Menschenrecht für alle Menschen (Hujo et al. 2017). Universelle und angemessene soziale Sicherungssysteme, die progressiv finanziert werden, sorgen für eine Umverteilung von Risiken, Einkommen und Ressourcen zugunsten von Gruppen mit geringerem Einkommen, Status oder anderen Nachteilen, wodurch die sozialen Verhältnisse gerechter und Gesellschaften produktiver werden. In diesem Paradigma ist die Sozialpolitik eine notwendige Ergänzung zur Wirtschaftspolitik. Sie trägt zur makroökonomischen Stabilität, zur Produktivität und Innovation, zu Chancengleichheit und gerechteren Ergebnissen in Bezug auf Klasse, Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Alter oder Wohnort bei (Hujo 2021a). Solche Systeme können schrittweise aufgebaut werden, im Einklang mit der Empfehlung Nr. 202 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über den nationalen sozialen Basisschutz (2012). Sie können damit beginnen, der allgemeinen Absicherung bestimmter sozialer Gruppen wie Kinder, ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen Vorrang einzuräumen. Sie können schrittweise auch dazu übergehen, die gesamte Bevölkerung mit angemessenen Leistungen zu versorgen.

In diesem Modell spielen Sozialtransfers zwar eine Rolle, werden aber nicht als wichtigste Maßnahme angesehen. Sozialtransfers können eingesetzt werden, um soziale Sicherung auf Bevölkerungsgruppen auszudehnen, die traditionell von der gesetzlichen Sozialversi-

cherung ausgeschlossen sind, weil sie keine formelle Beschäftigung haben oder ihr Einkommen zu niedrig ist, um Beiträge zu zahlen. Als Teil eines umfassenderen universellen Systems, das aus beitrags- und steuerfinanzierten Leistungen besteht, können sie dazu beitragen, das Recht auf soziale Sicherung zu verwirklichen und Armut zu verhindern. Wenn sie jedoch als Hauptbestandteil der sozialen Sicherung betrachtet werden, vernachlässigen sie die Entwicklungsfunktion derselben und werden der Verwirklichung des Menschenrechts auf soziale Sicherung nicht gerecht. Wie das Team Soziale Sicherung der IAO zu Recht feststellt: "Es besteht ein wichtiger Unterschied ... zwischen einem System, in dem Leistungen basierend auf einer Bedürftigkeitsprüfung die Hauptstrategie darstellen, und einem System, in dem bedarfsgeprüfte Systeme eine sekundäre, residuale Rolle spielen" (Razavi et al. 2022: 452).

Wenn das Residualmodell mit Problemen behaftet ist und es Alternativen gibt, wie erklärt sich dann der anhaltende Einfluss des Residualmodells der sozialen Sicherung in der Entwicklungszusammenarbeit und den nationalen politischen Prozessen? Es gibt mehrere mögliche Antworten.

- Erstens passen Sozialhilfeleistungen oder Geldtransfers gut zum projektbezogenen Ansatz der internationalen Geber und der Gebergemeinschaft im Allgemeinen sowie zur Gebermodalität, ein begrenztes Kontigent an Finanzmitteln über einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung zu stellen. Universelle, landesweite Programme und der Aufbau von Institutionen sind ein komplexeres Unterfangen, das nicht in den Zuständigkeitsbereich der meisten externen Akteure fällt. Aus Sicht der Geber führt die Unterstützung dieser nationalen Prozesse zu weniger sichtbaren Ergebnissen (vor allem kurzfristig), die sich nicht ohne weiteres einer bestimmten Maßnahme zuordnen lassen.
- Zweitens passt ein restriktiver sozialpolitischer Ansatz ideologisch zum Neoliberalismus und zum wirtschaftspolitischen Mainstream eines "schlanken" Staates, zur Kommerzialisierung und Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und zu niedrigen Steuerausgaben. Insbesondere in Entwicklungsländern mit häufigen Leistungsbilanzund Haushaltsdefiziten kann die Rhetorik, dass man "im Rahmen seiner Möglichkeiten leben" sollte, zu einer permanenten Auferlegung von Sparmaßnahmen führen. Und dies, obwohl eine solche Politik die staatliche Legitimität untergräbt und auf

lange Sicht sozial und politisch nicht tragfähig ist. Trotz bestehender Menschenrechtsverpflichtungen und internationaler Konventionen wird in der Praxis wirtschaftlichen Motiven und Geschäftsinteressen Vorrang vor Menschenrechtsüberlegungen und sozialen und ökologischen Entwicklungszielen eingeräumt. Dieser Widerspruch kann als Problem der normativen Hierarchie der verschiedenen Entwicklungsziele und "Säulen", aus denen sich die UN-Nachhaltigkeitsziele zusammensetzen, interpretiert werden (UNRISD 2016). Das bedeutet auch, dass ein universelles, umfassendes sozialpolitisches Paradigma eine Umkehrung dieser Hierarchie erfordert und nach Wiedereinbettung der Märkte in soziale und ökologische Normen, einschließlich der Menschenrechte, verlangt.

- Drittens ist das Residualmodell beliebt, weil es verschiedenen kurzfristigen Zielen dient, allerdings um den Preis, dass längerfristige politische und finanzielle Auswirkungen ignoriert werden. Die Sozialpolitik ist eine tragende Säule der Gesellschaftsverträge. Wenn es nicht gelingt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen zu gewährleisten oder wenn es an inländischer Finanzierung für die Sozialpolitik mangelt, zeugt dies von mangelnder staatlicher Leistungsfähigkeit und verzerrten Rechenschaftsmechanismen, bei denen die Regierungen auf die Geber reagieren und nicht auf ihre eigene Wählerschaft (Hujo und Bangura 2021). Darüber hinaus birgt ein Sicherheitsnetz-Ansatz, der auf die ärmste Einkommensgruppe der Gesellschaft abzielt, die Gefahr, die Unterstützung der Mittelschichten und nationalen Eliten zu verlieren, die den Großteil des Sozialvertrags finanzieren oder finanzieren sollten. Das Ergebnis kann ein Teufelskreis sein, in dem niedrige Sozialausgaben und mangelnder Zugang zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen für alle Einkommensgruppen die Anreize zur Zahlung von Steuern untergraben und zu einem Rückgang des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit der staatlichen Institutionen führen können.
- Viertens: Ein weiterer blinder Fleck im Residualmodell ist die wichtige Verzahnung zwischen sozialer Sicherung und Arbeitsmärkten. Die Abkopplung der sozialen Sicherung von der Beschäftigung wird häufig befürwortet, um die Lohnkosten zu senken und die Arbeitsmärkte zu flexibilisieren. Diese Entkopplung hat jedoch negative Auswirkungen für die Schaffung

menschenwürdiger Arbeit, die Reichweite und die Finanzierung der sozialen Sicherung und schwächt gleichzeitig die Verhandlungsposition der (formellen und informellen) Arbeitnehmer\*innen gegenüber Staaten und Arbeitgebern (Alfers 2022). Während viele Regierungen im globalen Süden mit einer jungen Bevölkerung und einem großen informellen Sektor sehr daran interessiert sind, die formelle Beschäftigung zu fördern, scheint dieses Ziel für die Gebergemeinschaft an Dringlichkeit und Priorität verloren zu haben.

#### Schlussfolgerung

In diesem Artikel wird argumentiert, dass ein residualer Ansatz der sozialen Sicherung, der von der internationalen Gebergemeinschaft finanziell und ideologisch unterstützt wird, ein Hindernis für den Aufbau umfassender Systeme der sozialen Sicherung darstellt, die das Recht auf soziale Sicherung und menschenwürdige Arbeit wirksam garantieren. Es wurde auch argumentiert, dass Ideen viel mächtiger werden, wenn sie durch Zuschüsse und Darlehen in Kontexten unterstützt werden, in denen den Regierungen die finanziellen Mittel fehlen (Devereux und Kapingidza 2020). Die Anziehungskraft des residualen Ansatzes und die Koalitionen, die regelmäßig zwischen externen Gebern, die diesen Ansatz fördern, und marktorientierten nationalen Eliten geschmiedet werden, sind mächtig und lassen wenig politischen Spielraum für zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und progressive soziale Bewegungen, die sich für universelle öffentliche Dienstleistungen und solidarische Sozialversicherungsprogramme einsetzen. Externe Akteure sollten sich der entscheidenden Rolle bewusst sein, die Sozialpolitik in den nationalen Gesellschaftsverträgen spielt, und eine Vielfalt an Optionen und Reformmodellen im Einklang mit internationalen Verpflichtungen und nationalen Strategien der Partnerländer fördern. Sie sollten ihre Unterstützung auf den Aufbau widerstandsfähiger und nachhaltiger Institutionen konzentrieren, die langfristige Lösungen versprechen und den Gesellschaftsvertrag stärken. Sie sollten sich die Frage stellen, ob ein Ansatz, der für extern finanzierte Projekte geeignet ist, auch für nationale sozialpolitische Strategien geeignet ist, die sich letztlich auf inländische Finanzierungsquellen, nationale Institutionen und breite politische Unterstützung stützen müssen.

#### Julia Stoffner

# Should I stay or should I go?

# Interview mit Slavica Stanković: Warum migrieren serbische Gesundheitsfachkräfte nach Deutschland?

Um sich ein besseres Bild über die aktuelle Lage im serbischen Gesundheitssystem zu verschaffen und zu verstehen, welche konkreten Auswirkungen die aktive Anwerbung von Personal in Serbien durch Deutschland hat, hat Brot für die Welt mit Slavica Stanković, Direktorin von *Bread of Life*, (https://www.breadoflife.org.rs/) gesprochen. Die zivilgesellschaftliche Organisation existiert seit 1992 und bietet Gesundheitsfürsorge für ältere Menschen in Armut an. Im Interview werden die Faktoren deutlich, die serbische Gesundheitsfachkräfte zu einer Migration auf der Suche nach besseren Arbeitsbedingungen drängen. Durch die aktive Abwerbung von Gesundheitspersonal aus einem Land wie Serbien, welches bereits mit einem eklatanten Fachkräftemangel im Gesundheitswesen zu tun hat, kommen entscheidende Anreize hinzu. Um den Druck auf das Gesundheitspersonal hin zu einer Abwanderung zu reduzieren, sollte Deutschland von einer aktiven Abwerbung absehen und stattdessen durch bilaterale Zusammenarbeit dazu beitragen, dass sich die Bedingungen im Gesundheitswesen für das Gesundheitspersonal und im Sinne einer qualitativen Gesundheitsversorgung verbessern.

#### Könnten Sie uns bitte Bread of Life vorstellen?

Slavica Stanković: Bread of Life bietet armen, weniger mobilen älteren Menschen gesundheitliche Unterstützung an. Diese sind oftmals nicht gut über das Gesundheitssystem informiert und brauchen Hilfe bei der Lösung von gesundheitlichen Problemen und der Wahrnehmung ihrer Rechte im Gesundheitswesen. Zudem haben sie keine Angehörigen, die ihnen helfen könnten.

Wir bieten eine Vielzahl von unterstützenden Tätigkeiten an. Wir helfen beispielsweise älteren Menschen beim Gang zur Haus- und Fachärzt\*in, holen für sie Rezepte ab, vereinbaren Termine bei Fachärzt\*innen und helfen ihnen beim Beschaffen von Hilfsmitteln, beispielsweise Rollstühle oder Windeln für Erwachsene. Zu den weiteren Leistungen gehören auch Informationen und Beratungen. Hierzu gehören die Hilfe bei der Verwirklichung des Anspruchs auf Bargeldzuschuss zur Krankenpflege, des Anspruchs auf häusliche Krankenpflege für diejenigen, die aus dem Krankenhaus zurückgekehrt sind, usw. Zudem unterstützen wir die Menschen bei der

Auswertung der ärztlichen Befunde und Behandlungsanweisungen. Viele Leistungen hiervon sind keine standardisierten Leistungen des Gesundheitssystems.

# Inwiefern ist *Bread of Life* von der Abwanderung gut ausgebildeter Gesundheitsfachkräfte betroffen?

Slavica Stanković: Wir, aber auch unsere Patient\*innen, sind von diesem Phänomen betroffen. Die unzureichende Anzahl und Überlastung des medizinischen Personals tragen zur Verschlechterung des Gesundheitssystems bei. Die Gesundheitsversorgung stellt vor allem ältere Menschen vor große Probleme. Wir sehen das direkt in unserer Arbeit. Es fehlen Termine für Facharztuntersuchungen, und die Wartezeiten für eine geplante fachärztliche Untersuchung oder Operation dauern Monate. Und es kann ein bis zwei Jahre dauern, bis eine Operation durchgeführt wird. Da während der Corona-Krise viele Gesundheitsdienste eingestellt wurden, sind seitdem die Wartezeiten nur noch länger geworden. Aufgrund all dieser Hindernisse geben ältere Menschen oft auf, auf eine Behandlung zu drängen. Dies gefährdet ihre Lebensqualität.

Zudem ist Bread of Life direkt vom Weggang der Pflegekräfte betroffen. In den vergangenen drei Monaten sind zwei von fünf unserer Pflegekräfte nach Deutschland gegangen. Die Gründe sind in erster Linie wirtschaftlicher Natur, da die Gehälter der Pfleger\*innen niedrig sind und durch die Inflation abgewertet werden. Unsere Gehaltserhöhungsmöglichkeiten sind begrenzt; der Staat gibt uns keine Zuschüsse. Es ist unserer Organisation zwar gelungen, eine neue Pflegekraft einzustellen, aber wir suchen schon seit mehr als zwei Monaten nach einer weiteren Person; das Sicherstellen öffentlicher Dienstleistungen ist in Serbien zu einem besonders großen Problem geworden – vor allem in Altenheimen.

#### Warum verlassen Ihrer Meinung nach so viele Menschen aus Serbien das Land?

Slavica Stanković: Die Gründe für die Abwanderung von Fachkräften des Gesundheitswesens sind vielfältig: Sie reichen von schlechter Bezahlung in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation, über die Unmöglichkeit, im Beruf persönlich aufzusteigen, bis hin zu unzureichenden öffentlichen Investitionen im Gesundheitssektor. Das

spiegelt sich in schlechten Arbeitsbedingungen und Überlastungen des Gesundheitspersonals wider. Gleichzeitig ist der Wunsch nach einem besseren Leben, nach einer sicheren Existenzgrundlage und nach mehr Anerkennung groß.

Außerdem verlässt eine große Zahl junger Ärzt\*innen das Land, wenn sie keine Anstellung finden. Junge Ärzt\*innen warten ein bis zwei Jahre auf eine Anstellung. Dann müssen sie ein weiteres Mal ein oder zwei Jahre warten, um sich spezialisieren zu können. Für junge Menschen ist das eine Zeitverschwendung. Wenn man sich mit Studierenden unterhält, bekommt man oft zu hören, dass sie nach ihrem Studium ins Ausland gehen wollen.

Neben der wirtschaftlichen Situation sind meiner Meinung nach die schlechten Arbeitsbedingungen ein noch wichtigerer Grund für die Abwanderung. Der Mangel an Medikamenten und Ressourcen, die mangelnde Sicherheit am Arbeitsplatz, eine unzureichende Anzahl von Arbeitskräften, veraltete Ausstattungen, marode Gebäude mit unzureichenden hygienischen Bedingungen für die Arbeit des Personals und die Behandlung der Patient\*innen – all das stellt ein großes Problem dar. Es sind ehrlich gesagt solche verständlichen Gründe, warum Fachkräfte im serbischen Gesundheitswesen sich dafür entscheiden, ins Ausland zu gehen.

# Welche Empfehlungen haben Sie für die serbische Regierung?

Slavica Stanković: Es bedarf einer staatlichen Strategie zur Verbesserung des gesamten Gesundheitssystems, um zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen und zu einer Wertschätzung der Gesundheitsberufe zu kommen. Die Aufkündigung des Triple Win-Abkommens mit Deutschland ist in erster Linie ein Schritt, um die Abwanderung zu reduzieren, allerdings reicht dies noch nicht aus.

So ist es erstens notwendig, die Gehälter der Beschäftigten im Gesundheitswesen zu erhöhen. Zweitens ist es erforderlich, neue Ärzt\*innen und Pflegekräfte einzustellen. Trotz des offensichtlichen Personalmangels und der großen Überlastung des Gesundheitspersonals warteten nach der Statistik der staatlichen Arbeitsverwaltung im März 2023 noch immer mehr als 1.500 Ärzt\*innen und mehr als 4.000 Pflegekräfte auf eine Beschäftigung. Zudem sollten junge Ärzt\*innen so schnell wie möglich eine feste Anstellung und die Möglichkeit zur Spezialisierung erhalten. Wesentlich ist zudem, die Würde der Gesundheitsberufe wiederherzustellen. Leider sind die



medizinischen Fachkräfte sehr oft diejenigen, an denen der Ärger über das Nichtfunktionieren des Gesundheitswesens, aber auch in anderen Bereichen des Systems ausgelassen wird. Korruption und Bestechung in Gesundheitseinrichtungen werden von einem großen Teil der Bürger\*innen als Problem angesehen. Es ist zudem von Nöten, die Arbeitsbedingungen der Ärzt\*innen und die Behandlungsbedingungen der Patient\*innen zu verbessern. Hierzu gehören u. a. Investitionen in neue medizinische Ausrüstung und das Bereitstellen von Medikamenten und Material. Schlussendlich wäre es notwendig, die Arbeit von Allgemeinmediziner\*innen aufzuwerten. Bislang ist ihre Arbeit darauf reduziert, Überweisungen für Spezialist\*innen, Rezepte und Überweisungen zu schreiben. Sie könnten viel mehr dazu beitragen können, den Druck auf Krankenhäuser zu verringern.

Das Interview führte Julia Stoffner.

#### Julia Stoffner

# Internationale Anwerbung benötigt ethische Leitplanken

Deutschlands wirbt Gesundheitspersonal aus Serbien an. Das verschärft den Fachkräftemangel in dem Balkanland.

Migration leistet vielfach positive Beiträge zur gesellschaftlichen Entwicklung weltweit. Besonders die Mobilität von Gesundheitspersonal ist zudem Realität. Es gilt, diese menschenrechtsbasiert zu gestalten und vor allem die negativen Auswirkungen einer aktiven Abwerbung durch Dritte, wie durch Regierungen und private Agenturen, für jedes Individuum, die lokale Gesellschaft und die Gesundheitssysteme der Herkunftsländer so weit wie möglich zu reduzieren.

Auch wenn die globale Verteilung von Gesundheitsfachkräften höchst unterschiedlich ist, so sehen sich fast alle Länder mit einer mangelnden personellen Ausstattung ihrer Gesundheitssysteme konfrontiert. Dies führt zu einem globalen Wettbewerb um Gesundheitsfachkräfte, der die Kluft zwischen einkommensstarken und wirtschaftlich schwächeren Ländern bei der Gesundheitsversorgung weiter zu vertiefen droht. Diese leidvolle Erfahrung macht beispielsweise die Organisation Bread of Life (https://www.breadoflife.org.rs/) in Serbien, die Brot für die Welt in ihrer Arbeit unterstützt, weil der Gesundheitssektor dort aufgrund der Abwanderung von Fachkräften massiv leidet. Um diese Negativspirale zu durchbrechen, gibt es nur eine Lösung: die spürbare Aufwertung eines jeden Gesundheitssystems. Und das Unterlassen der aktiven Abwerbung von Personal aus Ländern mit schwerem Personalmangel.

### Exodus aus Serbiens Gesundheitssystem

"Personalmangel bei Pflegekräften verschärft sich", "Größter Pflegenotstand seit Jahrzehnten" – solche und ähnlich beunruhigend klingende Botschaften sind regelmäßig in deutschen Medien zu finden. Und es ist Realität: Deutschland hat eine wachsende Personallücke im Gesundheitssystem zu verzeichnen. Die Gesellschaft wird älter und mit ihr auch das Gesundheitspersonal. Des Weiteren führen schlechte Personalschlüssel, eine starke Verdichtung der Arbeit und eine enorm gestiegene Belastung für das Personal zu hoher Frustration. Auch deshalb bleiben viele Stellen unbesetzt. Zudem verliert Deutschland viele Ärzt\*innen an andere Länder. Der wachsende Mangel an ausgebildeten Fachkräften im deutschen Gesundheits-

system hat gravierende Folgen für die Versorgung. Aus diesem Grund setzt die Bundesregierung zunehmend auf die internationale Anwerbung von Gesundheitspersonal, um aktiv Gesundheitsfachkräfte aus Ländern wie Mexiko, Philippinen oder aus Südosteuropa anzuwerben und die Fachkräfteeinwanderung zu vereinfachen.

Dieses Vorgehen Deutschlands hinterlässt Spuren bei den Herkunftsländern: Ein Rückgang des Personalbestands kann zur Unterversorgung in Gesundheitssystemen dort führen. Im schlimmsten Fall trägt Deutschland dazu bei, dass eine grundlegende Gesundheitsversorgung nicht mehr möglich ist und soziale Sicherungssysteme geschwächt werden. Genau dies ist in Serbien passiert.

# Herausforderungen bei der Fachkräfteanwerbung

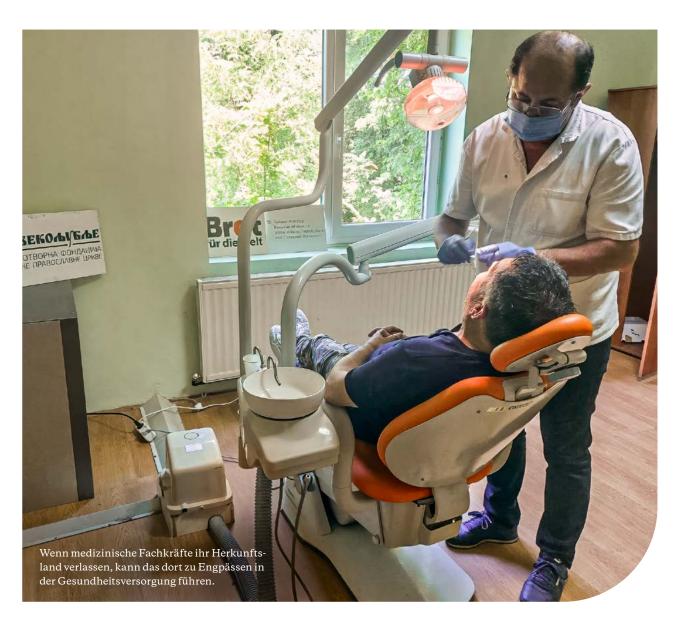
Serbien ist ein Binnenstaat in der Balkanregion in Südosteuropa mit etwa 6,76 Millionen Einwohner\*innen. Da die serbische Bevölkerung eine der ältesten in Europa und die Fertilitätsrate sehr niedrig ist, ist das natürliche Bevölkerungswachstum rückläufig. Im Jahr 2022 erreichten die Zahlen der Gesamtbevölkerung Serbiens ein Rekordtief, sodass das Land eines der höchsten Wachstumsverluste weltweit zu verzeichnen hatte. (CIA 2023; Weltbank 2023).

Aber nicht nur aus den eben genannten Gründen verstärken sich negative Trends, die die Entwicklung des Landes beeinträchtigen. Im Jahr 2021 war mehr als jeder zehnte Mensch in Serbien arbeitslos gemeldet (CIA 2023). Gerade die Situation Jüngerer stellt sich als prekär dar, denn mehr als jeder Dritte zwischen 15 und 24 Jahren war 2021 ohne festen Arbeitsplatz. Ebenso ist das durchschnittliche Einkommen mit rund 700 US-Dollar im europäischen Vergleich äußerst gering. So lebten 23 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2018 unterhalb der Armutsgrenze. Deshalb verlassen insbesondere junge, gebildete Serb\*innen ihr Land, um in anderen europäischen Ländern zu arbeiten. Mithin gehört Serbien zu den Ländern mit der höchsten Fachkräfteabwanderung der Welt. (Friedrich -Ebert-Stiftung 2020)

Das Gesundheitssystem des Landes wurde zwar reformiert. Doch Herausforderungen wie Korruption, niedrige Löhne, das schlechte Image der Pflegeberufe und der Rückgang der staatlichen Gesundheitsausgaben bestehen weiterhin (siehe weitere Ausführungen im Interview mit Slavica Stanković, Direktorin der serbischen Organisation Bread of Life). Der Zugang zu qualitativ hochwertigen Gesundheitsdiensten, insbesondere in ländlichen Gebieten, ist problematisch und wird noch durch die Tatsache verschärft, dass insbesondere junge Fachkräfte das Land verlassen, um in anderen europäischen Ländern zu arbeiten (Weltbank/UNICEF 2022). Somit gehört Serbien im europäischen Vergleich zu den Ländern, die am schlechtesten mit Gesundheitspersonal ausgestattet sind.

#### Deutschlands Anwerbepraktiken

Deutschland hat sich 2010 mit der Unterzeichnung des WHO-Verhaltenskodex zur internationalen Rekrutierung von Gesundheitspersonal dazu bekannt, Negativfolgen einer aktiven Anwerbung für Herkunftsländer zu vermeiden. Doch Deutschlands staatliche Anwerbepolitik im Rahmen des Triple Win-Programms sowie die sogenannte Westbalkanregelung bewirken das Gegenteil und tragen stark zur sinkenden Anzahl an Gesundheitsfachkräften in Serbien bei. Statt einer Stärkung des serbischen Gesundheitssystems, verursacht Deutschland Anreize für eine noch stärkere Abwanderung von serbischen Fachkräften.



Das Triple Win-Programm ist eine Initiative der deutschen Bundesregierung zur Anwerbung von Pflegekräften außerhalb der Europäischen Union. Der Name Triple Win soll betonen, dass drei Parteien bei einem solchen Abkommen gewinnen: So sollen Migrant\*innen eine berufliche Perspektive erhalten, die Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern der Fachkräfte gesenkt werden und deutsche Arbeitgeber sprachlich und fachlich gut vorbereitete Fachkräfte gewinnen. Laut Bundesregierung gestaltet sich die Vermittlung nachhaltig und fair. (Deutscher Bundestag 2023). Voraussetzung für ein Triple Win-Programm ist eine bilaterale Vermittlungsabsprache zwischen Deutschland und dem Herkunftsland. Mit Serbien besteht seit 2013 ein solches Programm. Voraussetzung für die Teilnahme ist, dass die serbischen Bewerber\*innen einen Abschluss in Krankenpflege nachweisen und Berufserfahrung gesammelt haben (Hochschule Fulda, 2020) Über dieses Programm wurden 825 serbische Pflegekräfte zwischen 2013 und 2021 angeworben (Deutscher Bundestag, 2023).

Zudem hat Deutschland 2016 die Westbalkanregelung (Vgl. § 26 Absatz 2 der Verordnung über die Beschäftigung von Ausländer\*innen) eingerichtet, die den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für Staatsangehörige unter anderem aus Serbien erleichtert. Die Regelung ist nicht auf Beschäftigte im Gesundheitswesen beschränkt, sondern ermöglicht generell den Zugang für Fachkräfte. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit von 2020 wurden im Zeitraum von 2016 bis 2020 rund 40.000 Zustimmungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Serb\*innen erteilt, davon hatten 68 Prozent einen qualifizierten Abschluss (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2022) Ursprünglich sollte die Westbalkanregelung Ende 2023 auslaufen, doch sie wurde im Rahmen des neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes entfristet und das Kontingent von 25.000 auf 50.000 Arbeitskräfte pro Jahr erhöht (Die Bundesregierung 2023).

Laut Sachverständigenrat für Integration und Migration sollen aber die Mehrzahl der Serb\*innen, die eine Anerkennung im Bereich Gesundheits- und Krankenpflege in Deutschland beantragten, über private Wege nach Deutschland gekommen sein. Grund hierfür sind auch private Vermittlungsagenturen, die Gesundheitspersonal proaktiv anwerben. Art und Umfang der Unterstützung sind je nach Agentur unterschiedlich. So bieten sie einerseits ein breites Leistungspaket an: von der Personalsuche über Hilfe bei behördlichen Verfahren bis hin zur Unterstützung nach der Ankunft. Andererseits gibt es auch Agenturen, die

die Anzuwerbenden nicht nur unzureichend informieren, sondern auch die Unwissenheit der Menschen gezielt ausnutzen. Wie viele solcher Vermittlungsagenturen Gesundheitsfachkräfte aus Serbien vermitteln, aber auch die Anzahl der angeworbenen Personen, ist nicht bekannt (Sachverständigenrat für Integration und Migration 2022).

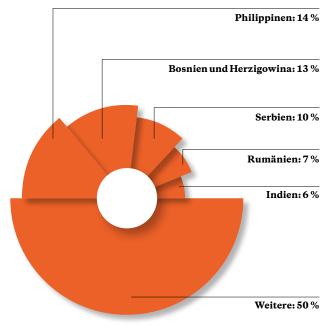
Zudem gibt es weder rechtliche Vorgaben für private Agenturen noch ausreichende Kontrollen durch staatliche Instanzen, die sicherstellen würden, dass die Anwerbung fair und im Sinne aller Beteiligten geschieht.

### Brain-Drain im serbischen Gesundheitssystem

In den letzten zehn Jahren wurde Serbien zu einem der fünf häufigsten Ausbildungsstaaten für den Beruf Gesundheits- und Krankenpfleger\*innen in allen Anerkennungsverfahren in Deutschland (siehe Grafik 5):

Auch infolge der staatlichen und privaten Anwerbebemühungen aus Deutschland ist der Brain-Drain, also die Abwanderung von qualifizierten Fachkräften, aus Serbien enorm (Pütz u.a. 2020). Im Jahr 2020 arbeiteten knapp 10.000 serbische Pflegekräfte in Deutschland. Dabei lagen die Zuwachsraten im Zeitraum von 2010 bis 2020 bei serbischen Fachkräften für Gesundheits- und Krankenpflege bei +73 Prozent und in der Altenpflege bei +36 Prozent. Serbien gehört aber auch zu den wichtigsten Herkunftsländern ausländischer Ärzt\*innen. So arbeiteten 1.782 serbische Ärzt\*innen im Jahr 2020 in Deutschland, wobei 1.516 Neueinstellungen im Zeitraum zwischen 2010 und 2020 zu verzeichnen waren (+569,9 Prozent) (Sachverständigenrat für Integration und Migration 2022).

Die aktive Anwerbung Deutschlands und die jahrelange Migration nach Deutschland hat schwerwiegende Konsequenzen für Serbien und verschlechtern die Bedingungen vor Ort. So kommt es zur Schwächung des gesamten Gesundheitssystems, einer wichtigen Säule für soziale Sicherheit. Mittlerweile hat Serbien im europäischen Vergleich eine der geringsten Dichten an medizinischen Fachkräften im Verhältnis zu seiner Bevölkerung aufzuweisen. Insbesondere in ländlichen Gegenden gibt es teils kein Gesundheitspersonal mehr, und kommunale Zentren für die medizinische Grundversorgung werden daher geschlossen. In der Folge müssen Patient\*innen weite Strecken für die medizinische Versorgung auf sich nehmen und lange Zeit auf Termine für eine Behandlung



**Graphik 9:** Häufigste Ausbildungsländer von Pflegefachpersonen, die Anträge auf Anerkennung ihrer Ausbildung in Deutschland gestellt haben *Quelle: Böse et al.* 2024, 14.

warten. Zudem ist das staatliche Pflegesystem für ältere Menschen überlastet; und die Wartelisten für Pflegeeinrichtungen sind dementsprechend lang. (So Rückmeldungen von serbischen Partnerorganisationen von Brot für die Welt und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort.)

Der Brain-Drain führt aber auch zur Schwächung weiterer sozialer Sicherungssysteme. Obwohl Serbiens Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu rund acht Prozent durch Rücküberweisungen seiner ausgewanderten Landsleute besteht, tragen diese Studien zufolge nicht zur wirtschaftlichen Entwicklung Serbiens bei. Die Autoren einer Fallstudie aus Serbien rechnen vor, dass Rentenkassen beispielsweise geringer finanziert seien, da die Zurückgebliebenen aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit oder geringen Verdienstmöglichkeiten weniger einbezahlen. Zudem tragen die ausgewanderten Personen nicht mehr zum inländischen BIP bei. Schätzungen zufolge verliert Serbien jährlich so rund 14 Prozent seines BIP. Das stellt den Verlust eines Wertes dar, der nicht mehr in die Sozialversicherungszweige investiert werden kann (Radonjic und

Bobic 2020). Hinzu kommt, dass besonders infolge der Abwanderung von weiblichem Gesundheitspersonal familiäre Versorgungsstrukturen durch die sogenannte unbezahlte Care-Arbeit, welche alle gesellschaftlich anfallenden Betreuungs-, Erziehungs- und Versorgungstätigkeiten umfasst, nicht mehr gewährleistet werden können.

Um eine weitere starke Abwanderung von Gesundheitsfachkräften zu verhindern, begann Serbien 2020 damit, private Personalvermittlungsagenturen, die ohne formale Akkreditierung in Serbien arbeiten, strafrechtlich zu verfolgen. Das zuständige Handelsministerium verhängte dabei gegen mehrere deutsche Unternehmen Geldbußen, weil sie Pfleger\*innen ohne staatliche Genehmigung und damit auf illegale Weise rekrutierten (Correctiv 2020).

Zudem setzte die serbische Regierung 2020 das Triple Win-Abkommen mit Deutschland einseitig aus, um eine weitere Abwanderung seiner ausgebildeten Pflegekräfte zu begrenzen (Ärzteblatt 2020). Allerdings ist die Wirksamkeit dieser Maßnahme fraglich, da die Anzahl der über Triple Win ausgewanderten Pflegekräfte weitaus geringer ist als die Anzahl derer, die im Rahmen der Westbalkanregelung nach Deutschland kommen.

# Ethische Grundsätze internationaler Anwerbung nötig

Der von Deutschland mitverursachte Brain-Drain in Serbien zeigt auf erschreckende Art und Weise, wie ganze Systeme der sozialen Sicherung in Herkunftsländern geschwächt werden können. Deutschland als anwerbendes Land ist in diesem Fall keine Ausnahmeerscheinung; auch andere Industrieländer wie Frankreich, USA oder Großbritannien werben im großen Stil – sei es staatlich oder privat – Gesundheitsfachkräfte aus wirtschaftlich ärmeren Ländern an und hinterlassen riesige Lücken im Personalpool der Herkunftsländer.

Damit ein solcher Exodus an Gesundheitsfachkräften, wie in Serbien beschrieben, nicht mehr vorkommt, ist es aus Sicht von Brot für die Welt wichtig, dass die internationale Rekrutierung von Gesundheitsfachkräften nach ethischen Grundsätzen – wie vom WHO-Verhaltenskodex zur internationalen Anwerbung von Gesundheitspersonal vorgegeben – erfolgt. Die negativen Auswirkungen müssen für die Gesundheitssysteme der Herkunftsländer dabei so weit wie möglich niedrig gehalten werden. Folgende Aspekte sind besonders relevant:

- Industrieländer sollten in erster Linie darauf hinarbeiten, selbst genügend Fachkräfte auszubilden und im eigenen Land zu halten, bevor aus anderen Ländern rekrutiert wird. Brot für die Welt drängt deshalb darauf, dass die hiesigen Arbeitsbedingungen für Gesundheitsfachkräfte, wie vom WHO-Verhaltenskodex zur internationalen Anwerbung von Gesundheitspersonal gefordert, attraktiver gestaltet werden (u. a. höhere Gehälter, wirksame Personalplanung), um das bereits vorhandene Personal zu halten und neue Fachkräfte, beispielsweise Migrant\*innen, die bereits in Deutschland leben, zu gewinnen.
- Gesundheitspersonal aus wirtschaftlich ärmeren Ländern darf nur in Ausnahmefällen und immer unter Berücksichtigung des WHO-Verhaltenskodex zur internationalen Anwerbung von Gesundheitspersonal angeworben werden. Hierzu gehören auch eine umfassende Datenerhebung und begleitende Forschung der staatlichen und privaten Anwerbeverfahren, wobei auch lokale, zivilgesellschaftliche Expertise einbezogen werden sollte. Das Triple Win-Programm und die Westbalkanregelung müssen umfassend evaluiert und gegebenenfalls nachgesteuert oder gestoppt werden.
- Die Bundesregierung sollte für private Vermittlungsagenturen rechtliche Vorgaben mit entsprechend effektiven Regulationsmechanismen schaffen.
   Zudem sollte die Bundesagentur für Arbeit bei der Entstehung von bilateralen Anwerbeabkommen verpflichtend mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und unabhängigen zivilgesellschaftlichen Organisationen aus den Herkunftsländern kooperieren, damit die Interessen wirtschaftlich ärmerer Länder stärker berücksichtigt werden.
- Die Bundesregierung hat die Verantwortung, ihre finanziellen Mittel zur Stärkung des Gesundheitssystems und der Personalförderung zu erhöhen. Ziel ist es, weltweit eine flächendeckende Gesundheitsversorgung für alle anzubieten, kontinuierlich Gesundheitspersonal zu schulen, eine moderne Infrastruktur aufzubauen und instand zu halten und all diese Absichten nachhaltig zu finanzieren. Zudem muss gesichert sein, dass die internationale Schuldenpolitik nicht zu Sparmaßnahmen in Gesundheits- und Sozialsystemen führt. Hierfür ist ein Schuldenerlass für wirtschaftlich ärmere Länder von Nöten. Ebendiese Verantwortung sollte

Deutschland auch mit Blick auf Serbien verwirklichen. Dadurch könnte dem starken Trend der Abwanderung von vor Ort dringend benötigten Fachkräften entgegengewirkt werden.

Eine internationale Fachkräftegewinnung, die der sozialen Sicherheit anderer Länder schadet, kann nicht die Lösung für den Fachkräftemangel in Deutschland darstellen. Doch seit der COVID-19-Pandemie verstärkt die Bundesregierung ihre Bemühungen zur Anwerbung von Gesundheitsfachkräften aus dem Ausland. Zwar möchte die Bundesregierung eine weitere Sogwirkung für Serbien vermeiden, sie setzt nun aber den Schwerpunkt auf weit entfernte Drittstaaten (Bundesministerium für Gesundheit 2021). Es ist daher zu befürchten, dass sich derselbe Exodus bald in anderen Ländern wiederholen könnte.

### Referenzen

#### Nicola Wiebe

## Soziale Sicherheit: Nationale Verantwortung in einer interdependenten Welt

Evans, M., Manuel, M., et al. (2023). Financing social assistance in lower-income countries post-Covid-19: An exploration of realistic options (ODI Working Paper). London.

International Labour Organisation (ILO). (2024). World Social Protection Report 2024-26: Universal social protection for climate action and a just transition. Genf.

Manuel, M. (2022). Financing social protection: Domestic and external options in low-income countries. Brot für die Welt/Friedrich Ebert Stiftung.

McNabb, K., Danquah, M., & Tagem, A. M. (2021). Tax effort revisited: New estimates from the Government Revenue Dataset (No. 2021/170, WIDER Working Paper).

Ortiz, I., et al. (2019). Fiscal space for social protection: Handbook for assessing financing options. International Labour Organization. Geneva

#### Dereje Alemayehu

### $Nur\,internationale\,Steuergerechtigkeit\,erm\"{o}glicht\,soziale\,Sicherheit\,$

An African Conference on Illicit Financial Flows (IFFs) and Taxation (2024). Africa's Tax Agenda in Combatting Illicit Financial Flows: From Words to Action. Tunis. https://au.int/sites/default/files/newsevents/conceptnotes/43786-CN-Final\_AU\_PAC\_Concept\_Note\_26042024\_1.pdf

Tax Justice Network (2023). State of Tax Justice. https://taxjustice.net/wp-content/uploads/SOTJ/SOTJ23/English/State%200f%20 Tax%20Justice%202023%20-%20Tax%20Justice%20Network%20-%20English.pdf

 $UN\ Economic\ Commission\ (2015).\ Illicit\ financial\ flows:\ report\ of\ the\ High\ Level\ Panel\ on\ illicit\ financial\ flows\ from\ Africa.\ https://repository.uneca.org/handle/10855/22695$ 

UNCTAD (2020). Counting the cost: Defining, estimating and disseminating statistics on illicit financial flows in Africa. https://unctad.org/system/files/non-official-document/IFFsAfrica\_Final-Report\_20221121.pdf

#### Boniface Mabanza Der lange Schatten des Kolonialismus

Bates, R. H. (2008). The logic of state failure: Learning from late-century Africa. Conflict Management and Peace Science, 25(4), 297-314. https://doi.org/10.1080/07388940802397376

Berman, B., & Londsdale, J. (1992). Unhappy valley: Clan, class & state in colonial Kenya.

Brackmann, C. (2009). Der Katanga-Boom: Kupfer und Kobalt locken Investoren in den Süden des Kongo. Le Monde diplomatique, Afrika: Stolz & Vorurteile, 5, 69-75.

 $Christensen, J. \, (2019). \, The looting machine: Warlords, oligarchs, corporations, smugglers, and the theft of Africa's wealth. Public Affairs.$ 

Clapham, C. (1988). Transformation and continuity in revolutionary Ethiopia. Cambridge University Press.

Coquery-Vidrovitch, C. (2008). Africa: Endurance and change south of the Sahara (D. Maisel, Trans.). University of California Press.

Global Witness. (2017). Regime cash machine: How the Democratic Republic of Congo's booming mining exports are failing to benefit its people. https://www.globalwitness.org/en/campaigns/oil-gas-and-mining/regime-cash-machine/

 $Hoch schild, A. \, (1998). \ King \, Leopold's \, ghost: A \, story \, of \, greed, \, terror, \, and \, heroism \, in \, colonial \, Africa. \, Houghton \, Mifflin \, Company.$ 

 $Iliffe, J.\ (1979).\ A\ modern\ history\ of\ Tanganyika\ (African\ Studies\ Series\ 25).\ Cambridge\ University\ Press.$ 

Konadu-Agyemang, K. (2000). The best of times and the worst of times: Structural adjustment programs and uneven development in Africa: The case of Ghana. The Professional Geographer, 52, 469-483. https://doi.org/10.1111/0033-0124.00239

Lewis, P. M. (2007). Growing apart: Oil, politics, and economic change in Indonesia and Nigeria. University of Michigan Press.

Mabanza Bambu, B. (2018). Zwischen kolonialem Erbe und globaler Ökonomie: Wirtschaft, Arbeit und die Kunst des Überlebens. In Afrika gibt es nicht: Beiträge zur Dekolonisierung des Alltagsdenkens – Materialien für die politische Jugend- und Erwachsenenbildung, 20–22. Bildungsvereinigung Arbeit und Leben Bremen e. V. https://www.aulbremen.de/projekt/afrikagibt-es-nicht/Handbuch%20komplett%20f%C3%BCr%20 HP%20AuL.pdf

Matondo-Tuzizila, S. (2012). Aspekte des Christusbekenntnisses im heutigen Kongo: Zur kontextuellen Herausforderung der Christologie. In T. Schreijäck & K. Wenzel (Eds.), Kontextualität und Universalität, 68-94.

Miguel, E. (2004). Tribe or nation? Nation building and public goods in Kenya versus Tanzania. World Politics, 56(3), 327–362. https://doi.org/10.1353/wp.2004.0018

Nyerere, J. K. (1968). Ujamaa: Essays on socialism.

Pini-Pini Nsansay, E. (2013). La mission civilisatrice au Congo: Réduire des espaces de vie en prison et en enfer. AfricAvenir/ Exchange & Dialogue.

Rakner, L. (2003). Political and economic liberalisation in Zambia 1991–2001. The Nordic Africa Institute.

Sylla, N. S. (2015). From a marginalised to an emerging Africa? A critical analysis. Review of African Political Economy, 41(sup1), 7-25. https://doi.org/10.1080/03056244.2014.996323

Tripp, A. M. (1997). Changing the rules: The politics of liberalization and the urban informal economy in Tanzania. University of California Press.

United Nations, OSAA. (2024). Indigenous social protection schemes as building blocks for extending social protection coverage in Africa. United Nations. https://www.un.org/osaa/sites/www.un.org.osaa/files/files/documents/2024/publications/un\_osaa\_policypaper\_indigenoussocialprotection.pdf

#### Francisco Marí Soziale Sicherheit in Afrika benötigt wirtschaftliche Dekolonisierung

Belli, P. et al. (2022). Seizing the crisis moment: Advancing social protection in Africa. https://blogs.worldbank.org/en/africacan/seizing-crisis-moment-advancing-social-protection-africa

 $Ecomatin.~(2023).~Les~moins-values~fiscales~pour~le~Cameroun~bondissent~de~31~\+ 18~milliards~FCFA~en~2023.~https://ecomatin.~netape-les-moins-values-fiscales-pour-le-cameroun-bondissent-de-31-a-18-milliards-fcfa-en-2023$ 

European Commission. (2022). Global minimum tax falls short of expectations. Euractiv. https://www.euractiv.de/section/finanzdienstleistungen/news/globale-mindeststeuer-bleibt-hinter-erwartungen-zurueck/

Global Tax Justice. (2021). Statement on the GATJ's advocacy and policy on global tax reform. https://globaltaxjustice.org/wp-content/uploads/2022/08/2021-10-08-Read-GATJs-statement-EN-PDF.pdf

GTAI. (2021). Afrika-Investitionsschutzverträge zwischen Deutschland und anderen Ländern. Germany Trade & Invest. https://www.gtai.de/de/trade/angola/recht/afrika-investitionsschutzvertraegezwischen-deutschland-und-58612

 $Tax\,Justice\,Network.\,(2015).\,Tax\,treaties\,in\,Sub-Saharan\,Africa.\, https://martinhearson.net/wp-content/uploads/2015/11/tjna_treaties.pdf$ 

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2015). FDI, tax, and development. https://www.tralac.org/images/docs/7262/fdi-tax-and-development-unctad-working-paper-march-2015.pdf

 $World \ Customs \ Organization (WCO). (2023). \ Annual \ report \ 2022-2023. \ https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2022_2023.pdf$ 

#### Thomas Fritz Handelspolitik: Leerstelle Sozialschutz

Claeys, G., & Sapir, A. (2018). The European Globalisation Adjustment Fund: Easing the pain from trade? Bruegel Policy Contribution, Issue 05, March 2018. https://www.bruegel.org/policy-brief/europeanglobalisation-adjustment-fund-easing-pain-trade

Desai, R. M., & Rudra, N. (2019). Trade, poverty, and social protection in developing countries. European Journal of Political Economy, 60, December 2019. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.08.008

Duman, A. (2006). Are social safety nets protected in developing countries in the age of globalisation? Central European University. https://politicalscience.ceu.edu/sites/politicalscience.ceu.hu/files/attachment/basicpage/59/anilduman.pdf

ECCHR, et al. (2021). Amicus Curiae Submission, ICSID Case No. ARB/17/17, 30 March 2021. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/03/Amicus-Curiae-Brief-ICSID-Case-No.-ARB1717\_no-signatures.pdf

 $European\ Commission\ (2018).\ EU-Mexico\ agreement:\ The\ agreement\ in\ principle,\ Energy\ and\ raw\ materials.\ https://policy.trade.ec.europa.\ eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement/agreement-principle_en$ 

Fritz, T. (2021). Marktkonforme Pandemie: Wie die EU die Freigabe geistiger Eigentumsrechte in der WTO bekämpft. Attac Deutschland, Blog, 19. Juni 2021. https://www.attac.de/blog/detailansicht/news/marktkonforme-pandemie-wie-die-eu-die-freigabe-geistigereigentumsrechte-in-der-wto-bekaempft

Hoekman, B. M. (2018)., Behind the border' regulatory policies and trade agreements. East Asian Economic Review, 22(3), September 2018. https://cadmus.eui.eu/handle/1814/59916

Koivusalo, M., & Perehudoff, K. (2018). What future for global health governance and the right to health in the era of new generation trade and investment agreements? Global Health Governance, XII, Spring 2018. https://core.ac.uk/download/pdf/188642936.pdf

Olawale, K., & Adebayo, T. (2017). Openness and government size: The compensation and efficiency hypotheses considered for Nigeria. MPRA, 17 October 2017. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/82022/

Montero Frasson, M. (2022). Bolivia found liable for violating the FET standard and the prohibition to adopt arbitrary measures when implementing nationalization on the pension system. IISD, 26 December 2022. https://www.iisd.org/itn/en/2022/12/26/bolivia-found-liable-for-violating-the-fet-standard-and-the-prohibition-to-adopt-arbitrary-measures-when-implementing-nationalization-on-the-pension-system-marina-montero-frasson/

Rodrik, D. (2021). A primer on trade and inequality. NBER Working Paper 29507, November 2021. https://www.nber.org/papers/w29507

Shaffer, G. (2019). Retooling trade agreements for social inclusion. University of Illinois Law Review, 2019. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=3217392

Sustainable Energy for All. (2020). Energy safety nets: Mexico case study, Policy Brief. https://www.seforall.org/publications/esn/mexico

 $\label{lem:condition} Verbeek, B.-J.~(2023).~Dutch bilateral investment treaties: 60 years of protecting multinationals. SOMO/Both Ends/TNI, May 2023.$ <math display="block">https://www.somo.nl/dutch-bilateral-investment-treaties-60-years-of-protecting-multinationals/

#### Ahilan Kadirgamar Schuldenkrise und Soziale Sicherheit in Sri Lanka

Chandrasekhar C. P., Ghosh, J. and Das, D. (2023). Paying with Austerity: The Debt Crisis and Restructuring in Sri Lanka, Working Paper.

Daily Financial Times. (2023). Frequently asked questions on domestic debt restructuring, 12. September 2023. Frequently asked questions on domestic debt restructuring. https://www.ft.lk/opinion/Frequently-asked-questions-on-domestic-debt-restructuring/14-752873

Daily Financial Times. (2024). FAQ: Understanding the myths and challenges around debt restructuring, 27 September 2024. https://www.ft.lk/opinion/FAQ-Understanding-the-myths-and-challenges-around-debt-restructuring/14-767223

Daily Mirror (2024). Crooked Bond Deals and the IMF Trap, 7. Oktober 2024. https://www.dailymirror.lk/opinion/Crooked-Bond-Deals-and-the-IMF-Trap/172-293205

Schuldenreport 2024 (2024). Eine gemeinsame Publikation von erlassjahr.de - Entwicklung braucht Entschuldung e. V. und Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V. https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/SR24-online-final.pdf

Hadad-Zervos, F. (2022). Resilience: Sri Lanka's strength to navigate an uncertain future. https://blogs.worldbank.org/en/endpovertyinsouthasia/resilience-sri-lankas-strength-navigate-uncertain-future

Internationaler Währungsfonds (2023). Sri Lanka IMF Report of 20 March 2023: https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/03/20/Sri-Lanka-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-Press-531191

Kadirgamar, A. (2023). IMF, Austerity and Social Protection, Red Notes Column, Daily Mirror, 17 April 2023. https://www.dailymirror. lk/print/opinion/IMF-Austerity-and-Social-Protection/172-257659

 $Kadirgamar, A.\ et\ al.\ (2023).\ Frequently\ asked\ questions\ on\ domestic\ debt\ restructuring.\ Daily\ Financial\ Times,\ 12\ September\ 2023\ https://www.ft.lk/opinion/Frequently-asked-questions-on-domestic-debt-restructuring/14-752873\#$ 

 $Kadirgamar, N.~(2023). Feminist Collective for Economic Justice: Targeting social assistance in the context of crises and austerity: the case of Sri Lanka, Expert Paper UN Women and International Labour Organization, EGM/WS2024/EP.8. https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-01/social_assistance_in_crises_and_austerity_sri_lanka_en.pdf$ 

Ministry of Finance (2024). Press Release vom 16 April 2024 https://www.treasury.gov.lk/api/file/bdfd5073-3639-4c0b-bcda-a52d85e33daa

The Morning (2024). SLPP MP's power disconnected. 12. Mai 2024 https://www.themorning.lk/articles/j5QJ1We8L0FN2W1SFtGn

UNDP Report (2023), Understanding Multidimensional Vulnerabilities: Impact on People of Sri Lanka, 1 September 2023. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-10/undp\_multidimensional\_vulnerability\_report\_sri\_lanka.pdf

 $World\ Bank\ Group\ (2024).\ Government\ expenditure\ on\ education, total\ (\%\ of\ GDP)\ -\ Sri\ Lanka,\ https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2022\&locations=LK\&start=1973$ 

 $World Bank (2024). \ Bridge to Recovery. Sri Lanka Development Update, April 2024. \ https://documents1.worldbank.org/curated/en/099634104012434919/pdf/IDU14d149f9f15575148271bd 701a03bee9543b1.pdf$ 

#### Katja Hujo Die Macht von Ideen und Geld

Adesina, J. (2020). Policy merchandising and social assistance in Africa: Don't call dog monkey for me. Development and Change, 51(2), 561-582.

Alfers, L. (2022). Informal workers co-producing social services in the global South: Task shifting or political strategy towards a new social contract? In K. Hujo & M. Carter (Eds.), Between Fault Lines and Frontlines: Shifting Power in an Unequal World, 226-241). London: Bloomsbury.

Bastagli, F., et al. (2016). Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features. London: Overseas Development Institute.

 $Cook, S., Agartan, T., \&\ Kaasch, A.\ (2022).\ Forum\ introduction:\ Revisiting\ targeting\ and\ universalism.\ Global\ Social\ Policy,\ 22(3),\ 426-433.$ 

Cook, S., & Hujo, K. (2024). Social protection in development context. In V. Desai & R. Potter (Eds.), The Companion to Development Studies (4th ed., 495–502). London, New York: Routledge.

Deacon, B. (2013). Global social policy in the making: The foundations of the social protection floor. Bristol: Policy Press. Devereux, S., & Kapingidza, S. (2020). External donors and social protection in Africa: A case study of Zimbabwe. In C. Schmitt (Ed.), From Colonialism to International Aid: Global Dynamics of Social Policy, 239–258. Cham: Palgrave Macmillan.

Gentilini, U. (2022). Cash transfers in pandemic times: Evidence, practices, and implications from the largest scale-up in history. Washington, DC: World Bank.

Gliszczynski, M. von, & Leisering, L. (2016). Constructing new global models of social security: How international organizations defined the field of social cash transfers in the 2000s. Journal of Social Policy, 45(2), 325-343.

Grosh, M., Leite, P., Wai-Poi, M., & Tesliuc, E. (Eds.). (2022a). Revisiting targeting in social assistance: A new look at old dilemmas. Washington, DC: World Bank.

 $Hujo, K., Behrendt, C., \&\,McKinnon, R.\,(2017).\,Introduction: \\ Reflecting on the human right to social security.\,In\,K.\,Hujo, C.\,Behrendt, \&\,R.\,McKinnon\,(Eds.),\,International Social Security Review, \\ 70(4), 5-12.\,Special\,Issue-The Human Right to Social Security. \\$ 

Hujo, K. (2021a). Social protection and inequality in the Global South: Politics, actors, and institutions. Critical Social Policy, 41(3), 343-363.

Hujo, K. (2021b). Rethinking social policy in Africa – A transformative approach. In J. Adesina (Ed.), Social Policy in the African Context, 29–43. Dakar, Pretoria: CODESRIA and South African Research Chair in Social Policy.

Hujo, K., & Bangura, Y. (2020). The politics of domestic resource mobilization for social development: An introduction. In K. Hujo (Ed.), The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development, 1–20. Basingstoke: Palgrave Macmillan and United Nations Research Institute for Social Development.

 $International \ Labour \ Organization \ (ILO). \ (2024). \ World \ Social \ Protection \ Report \ 2024-26: \ Universal \ social \ protection \ for \ climate \ action \ and \ a just \ transition. \ Geneva: \ ILO.$ 

Lavers, T., & Hickey, S. (2016). Conceptualising the politics of social protection expansion in low income countries: The intersection of transnational ideas and domestic politics. International Journal of Social Welfare, 25(4), 388-398.

Mkandawire, T. (2005). Targeting and universalism in poverty reduction. Social Policy and Development Programme Paper No. 23. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

 $Razavi, S., Behrendt, C., Nesterenko, V., Orton, I., Bista, C. P., Chaves, A. R., Schwarzer, H., Stern-Plaza, M., & Wodsak, V. (2022). \\ Building universal social protection systems for all: What role for targeting? Global Social Policy, 22(3), 449–463.$ 

 $Seekings, J.~(2021). \ International \ actors \ and \ social \ protection.$  In E. Schüring & M. Loewe (Eds.), Handbook of Social Protection in Development, 491–506. Cheltenham: Edward Elgar.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). (2022). Crises of inequality: Shifting power for a new eco-social contract. Geneva: UNRISD.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). (2016). Policy innovations for transformative change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development. Geneva: UNRISD.

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). (2010). Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics. Geneva: UNRISD.

World Bank. (2003). Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world. Washington, DC: World Bank Group.

World Bank. (2020). Adaptive social protection: Building resilience to shocks. Washington, DC: World Bank Group.

#### Julia Stoffner Internationale Anwerbung benötigt ethische Leitplanken

Ärzteblatt. (2020). Serbien setzt Kooperation zur Vermittlung von Pflegekräften aus. https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/109530/Serbien-setzt-Kooperation-zur-Vermittlung-von-Pflegekraeften-aus

Böse, C., Schmitz, N., Zorner, J. (2024). Heilberufe des Bundes – Bestandsaufnahme zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen. https://datapool-bibb.bibb.de/pdfs/Boeseet-al\_Heilberufe.pdf

Bundesministerium für Gesundheit. (2021). Richtlinie zur Förderung von Vorhaben zur ethisch hochwertigen Gewinnung von Pflegefachkräften in weit entfernten Drittstaaten im Rahmen des Programms "Faire Anwerbung Pflege Deutschland" vom 23.06.2021, 1. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\_Downloads/B/Bekanntmachungen/210629\_Foerderbekanntmachung\_Faire\_Anwerbung\_Pflege\_Deutschland.pdf

 $\label{lem:prop:prop:sum} Die Bundesregierung.~(2023).~Das~neue~Fachkräfteeinwanderungsgesetz~auf~einen~Blick.~https://www.make-it-in-germany.com/de/visum-aufenthalt/fachkraefteeinwanderungsgesetz~$ 

CIA (2023): The World Factbook. Serbia. https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/serbia/#people-and-society

Correctiv. (2020). Serbien geht gegen deutsche Vermittler von Pflegekräften wegen illegaler Anwerbung vor. https://correctiv.org/aktuelles/gesundheit/pflege/2020/11/27/serbien-geht-gegen-deutschevermittler-von-pflegekraeften-wegen-illegaler-anwerbung-vor/

Deutscher Bundestag. (2023). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Stephan Brandner und der Fraktion der AfD. Drucksache 20/7861. https://dserver.bundestag.de/btd/20/078/2007861.pdf

Friedrich-Ebert-Stiftung.~(2020): Leaving Serbia.~Aspirations, intentions and drivers of youth migration.~https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16219.pdf

Hochschule Fulda. (2020). Integration internationaler Pflegekräfte in regionale Einrichtungen der Kranken- und Altenpflege. Länderdossier Republik Serbien. https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user\_upload/RIGL/IntIP/Laenderdossier\_Serbien.pdf

Pütz, R., Kontos, M., Larsen, C., Rand, S., & Ruokonen-Engler, M.-K. (2019). Betriebliche Integration von Pflegefachkräften aus dem Ausland: Innenansichten zu Herausforderungen globalisierter Arbeitsmärkte. Study. Hans-Böckler-Stiftung.

Radonjic, O., & Bobic, M. (2020). Brain drain losses - A case study of Serbia. International Migration, 59(1), 2021.

Sachverständigenrat für Integration und Migration. (2022). Jahresgutachten 2022. Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/05/SVR\_Jahresgutachten\_2022.pdf

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. (2020). Einzelfragen zur Fachkräftemigration aus der EU und ausgewählten Drittländern nach Deutschland sowie Auswirkungen auf die Herkunftsländer nebst weiteren Fragestellungen, September 2020.

Weltbank. (2023): Serbia, https://data.worldbank.org/country/RS

World Bank & UNICEF. (2022). Serbia: Toward a more effective, efficient, equitable, and resilient health system. https://www.unicef.org/serbia/media/23221/file/Toward%20a%20more%20effective,%20efficient,%20equitable%20and%20resilient%20health%20 system%20in%20Serbia.pdf

 $Alle\,Hyperlinks\,wurden\,zuletzt\,am\,4.\,M\"{a}rz\,2025\,\ddot{u}berpr\ddot{u}ft.$ 

### **Autor\*innen**

**Dr. Dereje Alemayehu** war vor seiner derzeitigen Tätigkeit bei der *Global Alliancefor Tax Justice* (GATJ) Gründungsvorsitzender des *Tax Justice Network Africa* (2008-2016). Außerdem war er als Senior Economic Justice Advisor für *Christian Aid* tätig. Davor war er 15 Jahre lang Länderverantwortlicher von *Christian Aid* für Ostafrika. Bevor er sich in der Zivilgesellschaft engagierte, arbeitete er von 1987 bis 1998 als Dozent an der Freien Universität Berlin.

Rivane Arantes ist Juristin und arbeitet als Ausbilderin und Forscherin bei SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia (Feministisches Institut für Demokratie) in Brasilien. Sie ist eine feministische Aktivistin der Mulheres Negras de Pernambuco (Netzwerk schwarzer Frauen von Pernambuco) und des Fórum de Mulheres de Pernambuco (Frauenforum von Pernambuco) und der Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) (Vereinigung brasilianischer Frauen) sowie der Articulação Feminista Marcosul (AFM) (Feministische Vereinigung von Marcosul).

Maria Betânia Ávila ist Soziologin und Forscherin bei SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia (Feministisches Institut für Demokratie) in Brasilien. Als feministische Aktivistin ist sie Mitglied der Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) (Vereinigung brasilianischer Frauen) und der Articulação Feminista Marcosul (AFM) (Feministische Vereinigung von Marcosul).

**Thomas Fritz** arbeitet als Referent für Handels- und Investitionspolitik bei der Nichtregierungsorganisation *PowerShift* (https://power-shift.de) in Berlin. Daneben ist er als Autor und Berater zu Fragen von Wirtschaft und Nachhaltigkeit tätig. Seit seinem Studium der Informationswissenschaft an der Freien Universität Berlin hat er zahlreiche Studien (https://thomas-fritz.org/studien) über Handel, Umwelt- und Klimaschutz verfasst. Er analysiert globale Lieferketten und entwirft Empfehlungen für die sozial-ökologische Transformation im Handel und in der Industrie.

Farina Hoffmann arbeitet seit 2023 als Referent\*in für Gendergerechtigkeit zu geschlechterpolitischen Themen für Brotfür die Welt. Zuvor arbeitete Farina Hoffmann an der Schnittstelle von Klima- und Geschlechtergerechtigkeit und verfolgte die Weltklimaverhandlungen (UNFCCC). Weitere Tätigkeiten waren in den Bereichen Energietransformation und Ressourcenabbau.

**Dr. Katja Hujo** leitet das UNRISD-Büros in Bonn und koordiniert das Programm für transformative Sozialpolitik. Ihre wissenschaftliche Arbeit konzentriert sich auf Sozialpolitik, Armut und Ungleichheit sowie auf sozioökonomische Entwicklung und den Übergang zur Nachhaltigkeit. Sie ist Hauptautorin und Koordinatorin des 2022 erschienenen Leitberichts *Crises of Inequality: Shifting Powerfor a New Eco-Social Contract*. In Zusammenarbeit mit der *Green Economy Coalition* vertritt sie die UNRISD als Mitbegründerin des *Global Research and Action Network for a New Eco-Social Contract* (GRAN-ESC).

**Dr. Ahilan Kadirgamar** ist Dozent im Fachbereich Soziologie an der Universität Jaffna, Sri Lanka. Er schreibt zweiwöchentlich eine Kolumne für den Daily Mirror und ist Mitglied des Redaktionsausschusses des Sri Lanka *Journal of Social Sciences*. Zu seinen Forschungsinteressen gehören landwirtschaftlicher Wandel, Genossenschaften und wirtschaftliche Alternativen. Derzeit ist er Ehrenvorsitzender der Northern Co-operative Development Bank und Mitglied des Exekutivausschusses der International Development Economics Associates (IDEAs).

**Dr. Boniface Mabanza** ist gebürtiger Kongolese und promovierte zum Thema "Gerechtigkeit kann es nur für alle geben. Globalisierungskritik aus afrikanischer Perspektive". Seit 2008 arbeitet er als Koordinator der Kirchlichen Arbeitsstelle Südliches Afrika in der Werkstatt Ökonomie/Heidelberg zu den Schwerpunktthemen Handelspolitik, Rohstoffpolitik und Globalisierung. Zudem ist er Trainer für Entwicklungspolitik und Antirassismus für verschiedene Institutionen. Er ist aktiv in zahlreichen Netzwerken der Afrikanischen Diaspora in Deutschland und Europa. Er war Mitglied der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung.

Francisco Marí ist seit 2009 Projektreferent für Lobby- und Anwaltschaftsarbeit in den Bereichen Welternährung, Agrarhandel und Meerespolitik bei Brot für die Welt tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Ernährungssicherheit, handwerkliche Fischerei, WTO, Handels- und Fischereiabkommen EU-Afrika, Tiefseebergbau und Wirkungen von Lebensmittelstandards auf Kleinerzeuger\*innen. Francisco Marí vertritt Brot für die Welt im Vorstand des EU Ausschusses für Belange der Fernfangflotten (LDAC), im Beirat der Koalition für Faire Fischereiabkommen (CFFA), im Internationalen Rat des Weltsozialforums und im Stakeholderforum der Deutschen Allianz Meeresforschung (DAM).

Slavica Stanković arbeitet seit 2001 in Serbien an der Entwicklung des Programms Bread of Life (Brot des Lebens), das sich mit der Betreuung hilfsbedürftiger älterer Menschen befasst. Derzeit setzt sie sich gemeinsam mit Vertreter\*innen aus der Zivilgesellschafs für die Rechte dementer älterer Menschen und informeller Pflegekräfte ein. Außerdem kämpft sie gegen Diskriminierung, Vernachlässigung und Gewalt gegen ältere Menschen, insbesondere gegen ältere Frauen.

**Julia Stoffner** ist seit Anfang 2023 Referentin für internationale Gesundheitspolitik bei *Brot für die Welt*. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen in nationalen und internationalen Prozessen im Bereich der globalen Gesundheitspolitik, die Rolle der Weltgesundheitsorganisation, der Zugang zu Arzneimitteln sowie die Migration von Gesundheitsfachkräften. Julia Stoffner hat einen Masterabschluss in Medien und politischer Kommunikation sowie ein Master in Public Health. Berufliche Stationen unter anderem im Deutschen Bundestag und in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit im Ausland runden ihr Profil ab.

Nicola Wiebe ist Referentin für Soziale Sicherheit bei Brot für die Welt. Gemeinsam mit Netzwerkpartner\*innen weltweit arbeitet sie zum Recht auf soziale Sicherheit mit dem Schwerpunkt auf Finanzierungsfragen und Ungleichheit. Zuvor war sie in der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit in den Bereichen Sozialpolitik und soziale Grunddienste tätig. In verschiedenen Forschungsvorhaben setzte sie sich mit Arbeitsmarktpolitik und sozialer Grundsicherung auseinander.

Brot für die Welt

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße I 10115 Berlin

Telefon +49 30 65211 0 info@brot-fuer-die-welt.de www.brot-fuer-die-welt.de