

Soziale Sicherheit in der arabischen Region: Konzeptionelle Herausforderungen und harsche Realität

ZIAD ABDEL SAMAD UND DIANA ZEIDAN

Arabische Gesellschaften stehen vor der Herausforderung, mehr soziale Sicherheit herzustellen. Verbunden damit sind weitere externe und interne Probleme – unter anderem die Instabilität der nationalen Sicherheitslage im Allgemeinen, mangelnde Entwicklung sowie Verwirrung über das Verständnis und die Aufgabe von Wohltätigkeit, Sozialstaat und Menschenrechten. In ihrer Summe erschweren diese die Festlegung nationaler Prioritäten und maßgeblicher sozialer Strategien. Der vorliegende Text listet wichtige Probleme auf und weist auf die Möglichkeiten hin, die der Menschenrechtsansatz den Regierungen und betroffenen Bürgern bieten.

Das Leben ohne Frieden und Sicherheit ist eine ständige Herausforderung und anhaltende Bedrohung in der arabischen Region, aber man setzt sich damit nicht richtig auseinander. Nach wie vor sind die Kosten von Krieg und Konflikten in Form des Verlustes an menschlichem Leben, Vertreibung und Entwicklungsrückschlägen beträchtlich. Besonders deutlich zeigt sich dies in Palästina, im Irak, Libanon und anderen Ländern, die seit mehr als einem Jahrzehnt von internen Konflikten und Auseinandersetzungen heimgesucht werden, sowie einigen Ländern am Golf und in Algerien, Somalia und im Sudan. Krieg und Konflikte in der Region zerstören menschliche und natürliche Ressourcen, wirken sich negativ auf das Sozialgefüge aus und führen gleichzeitig dazu, dass staatliche Gelder in Militärausgaben anstatt in Investitionen zugunsten von Maßnahmen der sozialen Sicherheit fließen. Es gibt wenig Anzeichen dafür, dass die politischen Spannungen und Konflikte in der arabischen Region nachlassen; das wirft ein Licht auf die notwendigen Anstrengungen, die unter Krisenbedingungen zur nachhaltigen Gestaltung von Entwicklung gemacht werden müssen. Diese Konflikte finden ihren Ausdruck nicht nur in einem gebremsten Wirtschaftswachstum, sondern auch in sozialen und politischen Konsequenzen, die die betroffenen Gesellschaften teils aus den Fugen geraten lassen.

Die sozialen Kosten von Konflikten

Die Region stellt das zentrale Demonstrationsojekt für den sogenannten „Krieg gegen den Terror“ dar. Das wiederum liefert den Vorwand, um die Bevorzugung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu Lasten von Entwicklung und sozialer Sicherheit zu legitimieren. Es fließt mehr Geld in militäri-

sche und Sicherheitseinrichtungen als in sozio-ökonomische Programme und Entwicklung. Auf kurze Sicht wird dieser Trend zur Ressourcenverschwendung wahrscheinlich anhalten, da die Staaten die betreffenden Ausgaben noch erhöhen. Beim „Krieg gegen den Terror“ ging es zunächst darum, die Auswirkungen gewaltsamer Tendenzen und Handlungen unter Kontrolle zu bringen anstatt sich auf deren Ursachen zu konzentrieren. Es ist jedoch offensichtlich, dass – abgesehen von fehlender Freiheit und ständigen Menschenrechtsverletzungen, vor allem des Rechts auf Selbstbestimmung und der Meinungs- und Gedankenfreiheit - die Hauptursachen für Frustration und Gewalt im nicht erreichten gerechten und haltbaren Frieden zu suchen sind sowie in der fehlenden Bereitschaft, Lösungen für die wirtschaftlichen und sozialen Schiefslagen und geschlechtsspezifischen Diskriminierungen den Vorrang zu geben.

Fehlende Achtung der Menschenrechte

Das umfassendste Verständnis sozialer Gerechtigkeit geht von einer Anzahl international anerkannter Menschenrechte aus, die jedem einzelnen Bürger Chancengleichheit und einen gerechten Anteil an Entwicklung zusprechen. Es ist deshalb von größter Wichtigkeit, das Konzept der sozialen Sicherheit aus der Menschenrechtsperspektive zu betrachten. Das Freiheitsdefizit in der arabischen Region untergräbt menschliche Entwicklung und verdeutlicht auf schmerzliche Weise, dass es an politischer Entwicklung fehlt. Darüber hinaus definiert sich Staatsbürgerschaft durch die Art der Beziehung des Bürgers zu seinem Staat und entsprechende Rahmenbedingungen. Es geht dabei um eine Reihe von Rechten

und Pflichten. Zu den Rechten zählt das Recht auf soziale Leistungen wie Gesundheit, Bildung, Unterkunft, Beschäftigung und ein angemessenes Einkommen. Diese Leistungen sollten als Rechte und nicht als Geschenk der herrschenden Elite verstanden werden. Bei der Erbringung dieser Leistungen sollte kein Raum für Vetternwirtschaft, Klientelismus und Korruption gelassen werden. Als Teil dieser Rechte muss auch die Koalitionsfreiheit geachtet werden. Letztere eröffnet die Möglichkeit zur Gründung von Gewerkschaften als Sprachrohr unterschiedlicher Interessengruppen. Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der Durchsetzung des Anspruchs auf angemessene soziale Sicherheit der Arbeitnehmenden und Bürger sowie bei der Überwachung der Umsetzung von Sozialprogrammen.

In der Mehrzahl der arabischen Länder sind Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit nicht gegeben. Entsprechend fehlt es an wesentlichen Voraussetzungen zur Entwicklung eines umfassenden und angemessenen Systems sozialer Sicherheit mit dem Ziel, soziale Gerechtigkeit herzustellen. Dieses schwerwiegende Defizit ist ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zu einem angemessenen und rechtsbasierten Ansatz zur Entwicklung nationaler sozialer Strategien.

Mangelnde menschliche Entwicklung

Obwohl in der Region insgesamt und auch innerhalb verschiedener arabischer Länder bescheidene Fortschritte zu verzeichnen sind, ist es unwahrscheinlich, dass die arabische Region als Ganzes Armut und Hunger erfolgreich bekämpfen kann, vor allem nicht in den am wenigsten entwickelten Ländern ohne Ölvorkommen.¹ Der MDG-Bericht für die arabische Region² von 2007 verzeichnet besorgniserregende Zahlen:

- 1 Ziad Abdel Samad, und Kinda Mohamadieh, MDGs in der arabischen Region: Instrument und Herausforderung, Social Watch Jahresbericht 2005.
- 2 Vereinte Nationen und Liga der Arabischen Staaten; Millenniumsentwicklungsziele in der arabischen Region 2007: die Perspektive der Jugendlichen (ein Überblick), E/ESCWA/EAD/2007/ Booklet.1, 07-0311, Juni 2007.

18,2 Prozent der Bevölkerung in der arabischen Region lebten 2004 in extremer Armut und in 2000 hatten 12,7 Prozent der Kinder unter fünf Jahren Untergewicht. Der Bericht verweist auch darauf, dass in 2002 8,6 Prozent der Bevölkerung der Bevölkerung nicht genug Energie mit der Nahrung aufnahm und dass 20 Prozent der arabischen Kinder in 2005 keine Primarschulen besuchten. Außerdem fehlte es 2004 fast 18 Prozent der gesamten arabischen Bevölkerung an Zugang zu sauberem Wasser und fast 28 Prozent hatten im selben Jahr keinen Zugang zu sauberen sanitären Einrichtungen.

Maßnahmen der sozialen Sicherheit sollten nicht als vorübergehende Programme verstanden werden, die in einer Übergangsphase während der Umsetzung von Strukturanpassungsstrategien oder Wirtschaftsreformen verwirklicht werden. Damit reduziert man soziale Sicherheit auf ein Sicherheitsnetz, wie es in vielen arabischen Ländern gemacht wird.

Aktive Sozial- und Wirtschaftspolitik dringend geboten

Es lässt sich außerdem beweisen, dass Wirtschaftswachstum nicht ohne aktive Politik von Seiten der Regierungen zu mehr Beschäftigung, nachhaltiger Entwicklung und sozialer Gleichheit beitragen kann. Diese Maßnahmen sollten eine Umverteilung anstreben und unkalkulierbare Risiken vermeiden helfen, aber auch eine kontinuierliche Wachstumsrate und angemessene Befriedigung sozialer Bedürfnisse für verschiedene Gemeinschaften vor Ort gewährleisten. Strategien zugunsten eines unregulierten ‚freien‘ Marktes führen jedoch tendenziell dazu, dass der Staat in seiner Rolle zurückgedrängt und multinationalen Einrichtungen mehr Gewicht verliehen wird, indem öffentliche Dienstleistungen privatisiert und liberalisiert werden.

Der kulturelle Aspekt

In einer Gesellschaft, in der Religion und das Beziehungsgeflecht der Großfamilien

im Alltag eine wichtige Rolle spielen, können letztere als ein positiver Faktor zum Ausgleich von Defiziten in der sozialen Versorgung gewertet werden. Man kann dies als Alternative zu einem leistungsstarken und angemessenen öffentlichen System sozialer Sicherheit verstehen. Eine solche Realität wirkt aber zugunsten eines wohlfahrts- und glaubensorientierten Ansatzes und weniger in Richtung eines menschenrechtlichen Verständnisses von sozialer Sicherheit. Trotz der gesellschaftlich positiven Wirkungen von Wohltätigkeit und sozialer Unterstützung, die zur Armutsreduktion und Befriedigung einiger Grundbedürfnisse beitragen, kann es durch sie zu Verzerrungen der wirklichen Bedeutung von staatsbürgerlicher Zugehörigkeit kommen. Nepotismus, Klientilismus, Stammes- Gemeinschafts- und Religionszugehörigkeit können mehr Gewicht gewinnen als die staatsbürgerliche Zugehörigkeit.

Soziale Sicherheit in der arabischen Region heute: Ein Überblick

Im letzten Jahrzehnt investierten arabische Staaten durchaus beträchtliche öffentliche Mittel in soziale Aufgaben. Zuviel davon wurde jedoch in den Aufbau der Infrastruktur und Lohnzahlungen an die unverhältnismäßig vielen öffentlich Beschäftigten gesteckt. In einigen Ländern liegen die Sozialausgaben (größtenteils für Gesundheit und Bildung) über 20 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Man betrachtet diese Bereiche als ineffizient und unwirtschaftlich, vor allem aufgrund mangelnder Qualität und weil sie weder die wirklich Bedürftigen erreichen noch die Mehrheit der Bevölkerung mit elementaren Sozialleistungen versorgen.³ Durch die Globalisierung nahmen die sozialen Risiken in arabischen Gesellschaften weiter zu, da makro-ökonomische Politiken, einschließlich der Arbeitsmarktpolitik, im großen Stil umstrukturiert wurden. Ziel war im Wesentlichen eine Senkung staatlicher Sozialausgaben und Kostenreduktion bestehender sozialer Schutzsysteme. Außerdem fehlt es vielen arabischen Staaten – vor allem denen ohne Ölvorkommen –

wie vielen anderen Entwicklungsländern an ausreichenden Mitteln zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Das schließt Kapazitäten für eine öffentliche Gesundheitsversorgung und die Neugestaltung schulischer und beruflicher Bildung – im Einklang mit den neuerdings benötigten Qualifizierungen – ein sowie die Absicherung pensionierter älterer und behinderter Menschen.

Sozialsysteme sollten gesetzliche Aufgaben erfüllen und an Arbeit geknüpft sein, sich größtenteils über Beiträge finanzieren und unter staatlicher Leitung stehen. In den arabischen Ländern finanzieren sie sich im Allgemeinen nicht über Beiträge, sind einkommensbezogen, abhängig von den verfügbaren Mitteln und stehen unter der Leitung einer bunten Mischung öffentlicher, zivilgesellschaftlicher und einzelner Akteure ohne angemessene ergänzende und wirksame Koordinierung.⁴ Im Laufe des letzten Jahrzehnts verschob sich die Mischung öffentlicher und privater Zuständigkeiten für soziale Sicherheit zu Lasten des öffentlichen Sektors, da viele arabische Länder angesichts zunehmender finanzieller Engpässe sowie unter entsprechendem Druck der internationalen Finanzinstitutionen marktorientierte Maßnahmen eingeführt haben. Nachlassende Effizienz und geringere Sozialausgaben waren die Folge. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das Recht auf soziale Sicherheit nicht ohne ein angemessenes nationales System verwirklicht werden kann. Gewinnorientierte privatwirtschaftliche Eingriffe oder eher zufällige Einmischungen durch Nichtregierungsorganisationen (NRO) reichen nicht aus.

Zivilgesellschaftliche Organisationen leisten oft sehr wichtige Unterstützungsarbeit. Mit privater Unterstützung vor Ort oder aus dem Ausland haben sie in vielen Ländern

³ Im Libanon gibt es z.B. mehr als zehn Kanäle, über die Ausgaben der Regierung für die Gesundheitsversorgung fließen, u.a. einige Ministerien, Regierungseinrichtungen, Genossenschaften und Fonds.

⁴ Nasr Selim, *Issues of Social Protection in the Arab Region, a four countries overview, Cooperation South*, Nr. 2, 2001.

soziale Hilfsinitiativen ins Leben gerufen. Viele setzen auch öffentlich geförderte Programme um. Hauptsächlich handelt es sich dabei aber um wohltätige, glaubensbasierte Organisationen, die im Grunde einen karitativen, wohlfahrtsorientierten, jedoch nicht einen auf Menschenrechte ausgerichteten Ansatz verfolgen. Strategien und politische Programme dieser Art sollten aber weit mehr leisten als Armutsbekämpfung und eine ganzheitliche Entwicklungsvision und einen entsprechenden Ansatz verfolgen. Letztlich werden die Menschen aufgrund fehlender Vereinigungsfreiheit daran gehindert, sich für ihr Recht auf soziale Sicherheit stark zu machen. Nur demokratisch aufgebaute Gewerkschaften, Arbeitnehmerorganisationen und berufsständische Verbände können für sich beanspruchen, die unterschiedlichen Interessengruppen zielstrebig zu vertreten. So können sie sich für angemessene Systeme der sozialen Sicherheit einsetzen und deren praktische Umsetzung überwachen.

Reform der Sozialsysteme: Ein Länderüberblick

Einige Berichte⁵ und Berechnungen, die sich mit Themen der sozialen Sicherheit auseinandersetzen, deuten darauf hin, dass tatsächlich nur wenige staatlich finanzierte Programme wirksam waren:

Tunesien hat im Vergleich zu anderen arabischen Ländern beträchtliche Fortschritte im sozialen Bereich zu verzeichnen. Nach einem von der Wirtschafts- und Sozialkommission von Westasien (ESCWA) 2004 veröffentlichten Lagebericht wurden seit 1956 positive Maßnahmen zur Emanzipation und Förderung der Frauen eingeleitet, da die Verfassung und das Zivilrecht die Gleichstellung von Mann und Frau garantieren. Auch haben es sowohl zivilgesellschaftliche Akteure wie internationale Institutionen begrüßt, dass der Politik zur Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Marginalisierung und nachgeordneten Maßnahmen große Bedeutung zugemessen wurde. Tunesien hat eine umfassende Armuts-

bekämpfungspolitik beschlossen, mit der man die geografischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekte der Armut in den Griff zu bekommen versucht.

Im Grunde handelte es sich aber bei diesem umfassenden Sozialpaket um einen von oben initiierten Reformprozess, der ohne Absprache mit den Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen umgesetzt wurde. Die Programme verteilen sich außerdem in keiner Weise gerecht auf die einzelnen Regionen Tunesiens.⁶ Regionale Unterschiede zeigen sich besonders deutlich in der bestehenden Kluft zwischen den wohlhabenden Industriezonen entlang der Küste und dem armen Landesinneren. Gleichzeitig steht das Land – ebenso wie andere Entwicklungsländer – vor Problemen bei der Gestaltung angemessener Sozialsysteme, insbesondere angesichts sich überschneidender Zuständigkeiten verschiedener Versorgungsträger.

Die Verknüpfung sozialer Programme mit ihren Strategien zur Armutsbekämpfung hat der tunesischen Regierung drei neue Quellen zur Finanzierung der Armutsbekämpfung erschlossen: Der nationale Solidaritätsfonds, der nationale Beschäftigungsfonds und die tunesische Solidaritätsbank wurden zu diesem Zweck gegründet. Hinzu zufügen bleibt, dass sich die politischen und bürgerlichen Rechte nicht in gleichem Maße und mit der gleichen Geschwindigkeit wie das System sozialer Sicherheit entwickelten. Zwar konzentriert sich die tunesische Regierung auf den sozialen Aspekt, neigt aber ansonsten eher zu Wirtschaftsliberalisierung und vernachlässigt die politische Reformagenda in Gänze.

Im **Libanon** gab es im Rahmen des sozialen Sicherheitsnetzes immer große regionale Unterschiede. Eine Regierung nach der anderen versuchte, die sozialen Indikatoren zu verbessern und soziale Entwicklung zu fördern. Sowohl der von der libanesischen Regierung im Januar 2007 aufgelegte neue soziale Aktionsplan⁷ wie auch eine von Hyam Mallat 2004 durchgeführte Untersuchung⁸ bestätigen,

dass die Regierungen nicht genug zur Verbesserung der Sozialleistungen aufwenden. Das Sozialministerium verwendet etwa 13 Prozent seines Gesamtbudgets für die Subventionierung von Nahrungsmitteln sowie Wohnraum für bedürftige gesellschaftliche Gruppen wie Waisen, Behinderte und einige Obdachlose. Hinzu kommen weitere 26 Prozent an Haushaltsmitteln für Schul- und Berufsausbildungsbeihilfen an die gleichen Zielgruppen und an sehr einkommensschwache Einzelpersonen in einkommensschwachen Gebieten.⁹ Zuschüsse zahlt das Ministerium auch für die Gesundheitsversorgung ärmerer und bedürftigerer Gruppen: Diese Mittel fließen über 89 – unter direkter Aufsicht des Ministeriums stehende – medizinische Versorgungszentren sowie subventionierte Gesundheitseinrichtungen zivilgesellschaftlicher Gruppen ab, die alle eine kostenlose Versorgung für Arme und besonders Bedürftige anbieten. Und auch das Gesundheitsministerium gibt ungefähr zehn Prozent seines Budgets für Leistungen in der Primärversorgung und für öffentliche Gesundheit aus.

Trotz der Umsetzung dieser Maßnahmen bleibt das System der sozialen Sicherheit ineffizient, da es an einer klaren und umfassenden nationalen Strategie fehlt. Die müsste vor allem die Koordinierung zwischen den zuständigen Ministerien und beteiligten Gruppen leisten, deren Fehlen derzeit zu doppelter Arbeit und Ressourcenverschwendung führt. Außerdem leidet das Sozialsystem im Libanon an Problemen aufgrund des korruptierten politischen,

5 Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien, *Central Issues Related to Social Policies: comparative study and guidelines for the formulation of social policies in the ESCWA region*, Sozialpolitische Reihe, Nr. 9, 2004; sowie Nasr Selim, 2001.

6 Mohamed, Ridha Kechrid, *Health care coverage in Tunisia: Present euphoria and future challenges*, Juni 2002.

7 *The Republic of Lebanon, Social Action Plan: Towards Strengthening Social Safety Nets and Access To Basic Social Services*, Januar 2007

8 Hyam Mallat, *La politique de protection sociale au Liban. Evolution, situation et perspectives*, Januar 2004.

9 Nasr, Selim, 2001.

rechtlichen und administrativen Systems, namentlich der Ineffizienz des nationalen Sozialfonds in der Zuständigkeit des Arbeitsministeriums.

Für **Marokko** zeigt Selim Nasr auf,¹⁰ dass es trotz wachsender Aufmerksamkeit für die soziale Entwicklung in den 1990er Jahren aufgrund des geringen Wirtschaftswachstums viele Probleme im sozialpolitischen Bereich gibt und dass diese die Hauptursache zunehmender Arbeitslosigkeit, Armut und Bedürftigkeit darstellen. Bisher hat es noch nicht eine einzige Lösung gegeben, mit der die Effizienz und Versorgungsdichte des Systems der sozialen Sicherheit verbessert und die verschiedenen Gruppen sowohl im ländlichen wie städtischen Raum besser versorgt worden wären. Die meisten staatlichen Programme richten sich an die städtische Bevölkerung. Zwar wurden die Sozialausgaben seit 1990 verdoppelt, aber die Versorgungslücken bei den Bedürftigsten werden durch das gegenwärtige Rentensystem in keinsten Weise geschlossen.

Das Land hat wirkungsvolle Reformen in elementaren Sozialbereichen wie Bildung und Gesundheit durch die Umschichtung von Ressourcen erreicht, um allen Kindern den Schulbesuch einer Grundschule zu ermöglichen. Auch hat die marokkanische Regierung mehr öffentliche Gelder für die medizinische Versorgung ländlicher Gebiete zur Verfügung gestellt. Ein wesentliches Hindernis ist aber noch immer die fehlende Koordinierung zwischen den Ministerien.¹¹ Und außerdem ist soziale Sicherheit in Marokko noch immer eher karitativ geprägt und nicht in einen nationalen Sozialplan integriert. Gleichzeitig werden die Aktionspläne der 'L'Entraide Nationale' zur Förderung von Waisen, Senioren und Behinderten durch sinkende Unterstützung behindert. Wie anderswo auch entfalten diese speziellen Hilfsprogramme aufgrund ihres geringen Umfangs keine große Wirkung auf nationaler Ebene.

In **Ägypten** wird deutlich, wie die von der Regierung in den letzten drei Jahrzehnten

umgesetzte makro-ökonomische Politik mit Verschlechterungen im System der sozialen Sicherheit zusammenhängen.¹² Auch die sozio-ökonomische Situation der Ägypter leidet darunter, was sich in wachsender Arbeitslosigkeit, Armut sowie sozialen und regionalen Ungleichheiten vor allem zwischen dem ländlichen und städtischen Raum widerspiegelt. Bemerkenswert ist, dass der ägyptische Sozialfonds vom Haushalt des Finanzministeriums abhängig ist. Letzteres leiht sich Überschüsse des Fonds zur Deckung öffentlicher Haushaltsdefizite. Das wirft ernsthafte Fragen bezüglich der Zahlungsfähigkeit des Fonds und der zukünftigen Versorgungssicherheit für die Menschen auf.

Das ägyptische Sozialsystem bleibt ineffizient trotz erheblicher Summen, die für die soziale Absicherung der Menschen aufgewendet werden – immerhin mehr als ein Fünftel des BIP. Es erreicht noch immer nicht die Bedürftigsten, wirkt aber zugunsten der höheren Schichten und der Mittelklasse.¹³ Außerdem spiegelt sich die ausgeprägte Mehrschichtigkeit der ägyptischen Gesellschaft in der Verteilung der Sozialleistungen wider, so dass es sechs verschiedene Sozialversicherungsprogramme für sechs unterschiedliche Arbeitslosen- und Gruppen gibt. Diese Programme leisten aber nur eine rentenähnliche Zahlung. Dagegen sind nur 40 Prozent der Erwerbstätigen gegen arbeitsbedingte Krankheiten und Unfälle versichert sind und nur 16 Prozent erhalten Arbeitslosenunterstützung.

Ölreiche arabische Länder versorgen ihre Bürger erfolgreich mit angemessenen Sozialleistungen. Golfstaaten wie Kuwait, die Vereinigten Arabischen Emirate, Bahrain, Katar und Saudi-Arabien haben einen Teil ihrer riesigen Öleinnahmen dazu verwendet, ihren Staatsbürgern kostenlos Schulbildung, medizinische Versorgung, Familienbeihilfen und in einigen Fällen garantierte Beschäftigung zur Verfügung zu stellen. Diese Länder haben auch Sozialversicherungsleistungen eingeführt, die den meisten Beschäftigten Entschädigung bei Arbeitsunfällen, Mutterschafts- und Kran-

kengeld sowie eine Altersrente sichern. Die erhebliche Zahl an Einwanderern, hauptsächlich aus Südasien und anderen arabischen Ländern, die mit ihren Familien in den Golfstaaten leben, kommen jedoch nicht in den Genuss einer solchen Versorgung. Denn die Leistungen können von jenen Immigranten nicht beansprucht werden, die einen Großteil der gering qualifizierten Arbeit, in erheblichem Umfang aber auch qualifizierte Arbeit leisten.

Ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg dieser umfassenden sozialen Absicherung in einigen öl- und rohstoffexportierenden Ländern liegt in der zentralen Rolle des Staates. Der Rentierstaat hat jedoch dazu geführt, dass Sozialleistungen zu einer Form der Versorgung wurden, die die Herrscherfamilien den – keine Steuern zahlenden – Bürgern zur Verfügung stellen. Doch auch hier gilt, wenn auch im umgekehrten Sinne: keine Besteuerung, keine politische Repräsentanz (*no taxation, no representation*).¹⁴ Die Regierung ist für ihr Handeln nicht rechenschaftspflichtig und der Bürger muss für seine Rechte nicht kämpfen.

Fazit

Die Mehrheit der Bevölkerung in der Region ist trotz des Erfolges einiger Länder weiterhin in einer wirtschaftlich prekären Lage und nicht gut gegen möglicherweise auftretende, größere soziale Risiken geschützt. Viele Länder mittleren Einkommens und einige einkommensschwache Länder haben erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, aber auch in diesen Ländern gibt es größere Gruppen, vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern (*least developed*

¹⁰ Ebenda.

¹¹ Kingdom of Morocco: *Social Protection Note*, Dokument der Weltbank, 2002.

¹² Magdi Abdel Hamid, *Egyptian Social Watch Report 2007*.

¹³ Loewe, Markus: „*Social Security In Egypt An Analysis And Agenda For Policy Reform*“ Working Paper 2024, Kairo: Economic Research Forum, 2000.

¹⁴ Hazim, Beblawi: „*The Rentier State in the Arab World*“, in eds. Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, *The Rentier State*, London, 1987.

countries, LDCs), deren Einwohner unter Hunger oder Unterernährung sowie fehlendem Zugang zu elementaren Leistungen im Bereich von Gesundheit, Bildung, sanitären Einrichtungen und Unterkunft leiden. Außerdem sind die Mittellosen in den meisten arabischen Ländern politisch marginalisiert, ohne Beteiligungsrechte und ohne größere Mitsprache bei der Verteilung nationaler Ressourcen.

Weg von Militärausgaben ...

Wesentlich behindert wird die Befriedigung dieser Bedürfnisse durch politische und administrative Hürden; häufig ist es nicht eine Frage der finanziellen Möglichkeiten, sondern der unzulänglichen Verwendung bestehender finanzieller, menschlicher und natürlicher Ressourcen. Abgesehen von den LDCs stehen ausreichende Mittel zur Verfügung, um Maßnahmen zur Befriedigung der meisten Bedürfnisse einzuleiten. Dafür wäre aber ein Umdenken nötig, um wegzukommen von der gegenwärtigen Konzentration auf Sicherheit, den „Krieg gegen den Terror“ und Militärausgaben zugunsten neuer Prioritäten.

In hoch verschuldeten arabischen Ländern reichen die öffentlichen Ausgaben, insbesondere für Sozialprogramme nicht aus. Die in fast allen arabischen Ländern eingeführte marktorientierte Politik führt außerdem zu einer unzulänglichen Liberalisierung und Privatisierung von Dienstleistungen, die keinen Unterschied zwischen strategischen und anderen elementaren sozialen Dienstleistungen machen. Es fehlt ihnen auch an einer nationalen makro-ökonomischen Politik, die soziale Förderung im Sinne von Stärkung (*empowerment*) mit der Unterstützung produktiver Sektoren verknüpft. Sie neigen vielmehr dazu, die Unterstützung ausländischer Geber anzunehmen, ohne die damit verknüpften vielfältigen Bedingungen zur Kenntnis zu nehmen, deren

Ziele und Zwecke nicht den Bedürfnissen und Prioritäten der Menschen vor Ort entsprechen. Häufig bemühen sich ausländische Geber auch um politische Stabilität in den Empfängerländern und sehen sich deshalb veranlasst, bestehende und von Dynastien, Diktatoren und undemokratischen politischen Kräften beherrschte politische Regime zu unterstützen.

Das System sozialer Sicherheit in der arabischen Region weist Eigenheiten und Schwächen auf, die denen vieler Entwicklungsländer teilweise ähneln, zum Teil aber auch regionale Besonderheiten aufweisen. Die Sozialsysteme in der Region sind augenfällig ineffizient, denn die tatsächlichen Leistungen sind häufig begrenzt und die Verwaltungskosten sehr hoch: Das gibt Anlass zu ernsthafter Besorgnis über die langfristige Finanzierbarkeit dieser Systeme. Neueste Trends deuten anscheinend auf weniger Schutz und weitere Marginalisierung der Arbeitslosen, Allerärmsten und Beschäftigten im informellen Sektor hin. Diese negativen Vorhersagen erklären sich durch anhaltende Haushaltsbeschränkungen bei den Sozialleistungen und die fehlende Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben.

... hin zu einer Menschenrechtsperspektive des Sozialen

Die Politiken für soziale Sicherheit der meisten arabischen Länder leiden außerdem darunter, dass es ihnen an zwei wesentlichen Voraussetzungen fehlt: einer Menschenrechtsperspektive und einer langfristigen Vision menschlicher Entwicklung. Abgesehen von der wichtigen Rolle wohl-tätiger Organisationen und informeller sozialer Bindungen tragen die unzureichende Privatisierung und hastige Liberalisierung nationaler Volkswirtschaften tendenziell dazu bei, dass man eine Überprüfung und Neufassung entsprechender nationaler Agenden für nicht mehr so dringlich hält.

Letztlich liegt es in der Verantwortung der Staaten, soziale Sicherheit zu gewährleisten. Sie sollten ihre nationalen Ressourcen wirkungsvoll einsetzen, um eine angemessene flächendeckende Versorgung mit Sozialleistungen sicherzustellen. In den arabischen Ländern ist die Solidarität innerhalb der Familien und Gemeinschaften ebenso wie die Programme zivilgesellschaftlicher Organisationen im Grunde eine gute Alternative zu einem Sozialversicherungsmodell, das sich um nicht versorgte Menschen kümmert. Jedoch können solche Akteure die Rolle des Staates nur im Rahmen einer umfassenden nationalen Strategie ergänzen, aber nie vollständig ersetzen.

So ist es für arabische Staaten von größter Wichtigkeit, bei der Formulierung und Umsetzung nationaler Strategien für soziale Entwicklung einen rechtbasierten Ansatz zugrunde zu legen. Der Schutz der Menschenrechte sollte zu den zentralen Faktoren gehören, die die Entwicklung von Nationen fördern. Deshalb sollte soziale Sicherheit auch nicht als Leistung eines Rentierstaates an seine Klientel verstanden werden, sondern vielmehr als ein Recht der Bürger, an das keine Bedingungen geknüpft sind. Das Recht auf soziale Sicherheit sollte auch nicht nur in Verfassungen und Menschenrechtskonventionen verkündet werden, sondern durch öffentliche Gesetze und Rechtssicherheit Wirkung entfalten. Soziale Sicherheit sollte deshalb oberste Priorität bei der Gestaltung nationaler Politik haben.

Ziad Abdel Samad ist Geschäftsführer und **Diana Zeidan** Referentin beim Arabischen NRO-Netzwerk für Entwicklung (*Arab NGO Network for Development, ANND*). Die Autoren danken Kinda Mohamdieh, ANND-Programmleiter, für die freundliche Unterstützung.