

Das Asia Europe People's Forum will den Gipfel stürmen

Die Bedeutung Sozialer Sicherung für den ASEM-Dialog

von Michael von Hauff

Seoul, Oktober 2000: Asiatische und europäische Nicht-Regierungsorganisationen ebenso wie die internationale Gewerkschaftsbewegung fordern von den Regierungschefs aus Europa und Asien, die sich zum dritten ASEM-Gipfel trafen, eine stärkere Berücksichtigung sozialer Probleme. Ihr Vorschlag ist die Einrichtung eines »Sozial Forums«, das sich diesen Fragen annehmen soll. Verbal fand dieser Vorstoß auf europäischer Seite breitere Unterstützung als bei den asiatischen Partnern. Es bleibt aber der Verdacht, dass einige europäische Länder ihre Ablehnung nur gut versteckten.

Vom 22.-24. September 2002 wird in Kopenhagen der nächste ASEM-Gipfel stattfinden. Auch das Asia Europe People's Forum hat mit seinen Vorbereitungen begonnen. Die Frage der Einrichtung eines »Sozial Forums« wird auch in den kommenden Monaten einen großen Stellenwert einnehmen. So wird am 4. und 5. März in Berlin ein internationaler Workshop zu diesem Thema stattfinden. Organisatoren sind die Asienstiftung und die Heinrich-Böll-Stiftung. Michael von Hauff liefert mit dem folgenden Beitrag einen ersten Anstoß für diesen Diskussionsprozess. Außerdem wird der Text in Englisch auf der Homepage des Asia Europe Dialogue Projects (ASED) veröffentlicht. Stellungnahmen und Vorschläge sind willkommen und können entweder an Klaus Fritsche (asienhaus@asienhaus.de) oder Michael von Hauff geschickt werden (hauff-stuttgart@gmx.de).

Problemstellung

Im März 1996 fand das erste *Asia-Europe Meeting* (ASEM) in Thailand statt. Das Thema lautete: »Zu einer neuen asiatisch-europäischen Partnerschaft für größeres Wachstum«.

Der dort begonnene Dialog hatte zum Ziel eine neue Basis für eine engere und produktivere Verbindung zwischen den beiden Regionen zu schaffen. Der Dialog wurde von den folgenden zehn asiatischen und 15 europäischen Länder eingeleitet:

Asien: Brunei, China, Indonesien, Japan, Südkorea, Malaysia, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam. Europa: Belgien, Dänemark,

Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Holland, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

Der Dialog sollte alle gemeinsam interessierenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Themen einbeziehen, um damit die verschiedenen Kooperationsebenen auszubauen bzw. zu stärken. Konkret verständigten sich die Regierungsvertreter auf folgende Themenbereiche: Förderung wirtschaftlicher Kooperation, den Dialog über Politik und Sicherheit weiter voran bringen und die kulturelle Verbindung zwischen den Menschen beider Regionen verstärken. Dennoch konzentrierte sich der Dialog von Beginn an sehr stark auf wirtschaftliche Themen. In einem Statement, das auf der offiziellen Homepage der ASEM veröffentlicht wurde, wird die ökonomische Aus-

richtung des Dialoges aufgezeigt: »In dem Bereich der wirtschaftlichen Kooperation versucht der Gipfel die wirtschaftlichen Verbindungen zwischen beiden Regionen zu stärken, indem ein Nutzen aus bestehenden und sich entwickelnden Synergien gezogen wird, der größeres Wirtschaftswachstum und die Entwicklung fördert. Verstärkter Handel und Investitionen zwischen beiden Regionen durch Liberalisierung und Hilfeleistung zwischen den teilnehmenden Ländern ist ein weiteres wichtiges Ziel.«

Während der Umweltschutz als wichtiges Thema kurz erwähnt wird, findet das Thema soziale Sicherung bzw. Sozialpolitik bisher keine große Aufmerksamkeit bzw. Relevanz. Dies erklärt sich nach Auffassung von Experten asiatischer und europäischer Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) des ASEM 2000 People's Forum daraus, dass der

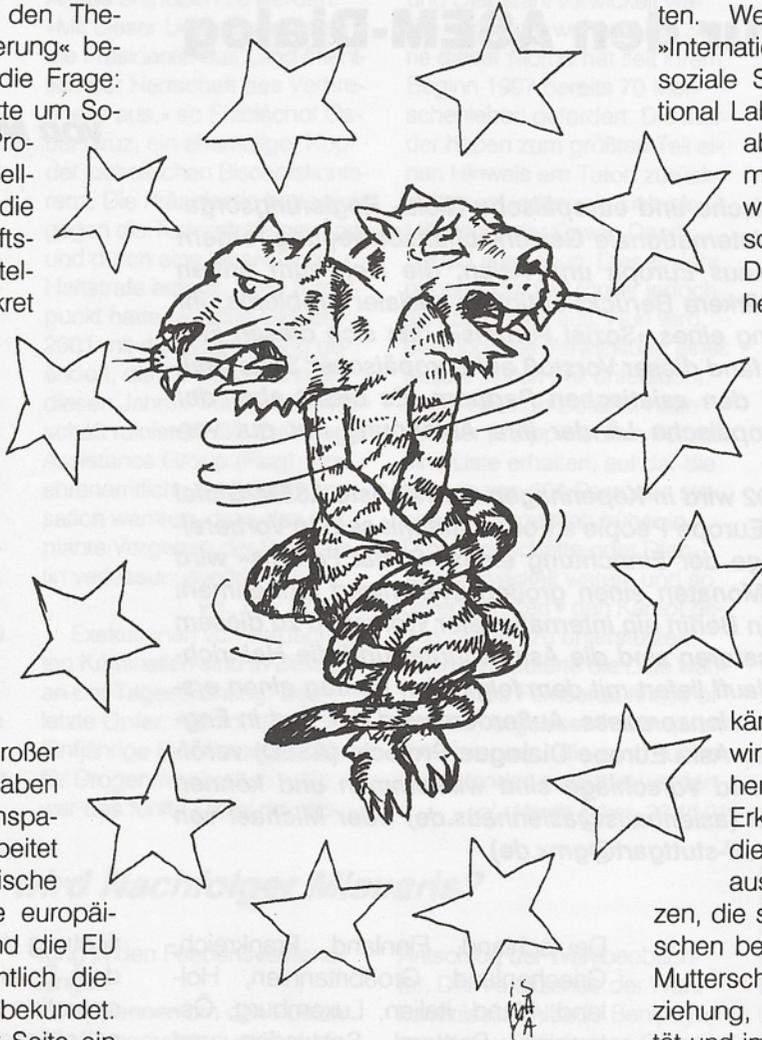
Der Autor ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik an der Universität Kaiserslautern

ASEM Dialog sich bei ASEM II, das 1998 in London stattfand, ganz wesentlich auf den Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation konzentrierte. Das Ergebnis war der »Trade Facilitation Action Plan (TFAP)« und der »Investment Promotion Action Plan (IPAP)«. Daher sind verschiedene Gruppen und Organisationen (u.a. das Asienhaus/Essen) um die Erweiterung des Dialoges um den Themenbereich »Soziale Sicherung« bemüht. Dabei geht es um die Frage: »Wie bringt man die Debatte um Sozialpolitik in den ASEM-Prozess?« Bürgerliche Gesellschaftsorganisationen und die internationale Gewerkschaftsbewegung hatten die Vorstellung und waren auch konkret darum bemüht vor dem ASEM-III-Gipfel, der in Seoul im Jahr 2000 stattfand, ein Sozialforum zu gründen, das in den ASEM Dialog integriert werden sollte. Dadurch sollte der ASEM Dialog ein menschliches Gesicht und soziale Dimensionen erhalten. Das ließ sich jedoch im Rahmen von ASEM III nicht realisieren.

Es besteht ein großer Konsens, dass dieses Vorhaben noch in einem Konzeptionspapier differenziert ausgearbeitet werden muss. Einige asiatische Regierungen wie auch die europäischen ASEM Mitglieder und die EU Kommission haben hinsichtlich dieses Anliegens ihr Interesse bekundet. Während von europäischer Seite ein klares Interesse geäußert wurde, wird dem Vorhaben von Experten jedoch vielfach entgegen gehalten, dass die Asiaten es nicht wollen. Dennoch ist es das Ziel, für die Konferenz ASEM IV, die 2002 in Kopenhagen stattfindet, einen fundierten Antrag auszuarbeiten.

Ein institutionalisierter Dialog im Kontext von ASEM könnte den Prozess einer Neugestaltung bzw. Erweiterung sozialer Sicherungssysteme in asiatischen Ländern zweifellos fördern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in vielen asiatischen Ländern nur unvollständige bzw. unzulänglich funktionierende Systeme sozialer Sicherung bestehen, was die immanente wirtschaftliche Instabilität vieler asiatischer Volkswirtschaften

mitbegründet. Geht man in diesem Zusammenhang davon aus, dass wirtschaftliche Kooperation zwischen asiatischen und europäischen Ländern auf einem stabilen Fundament basieren sollte, ist die Forderung eines »Sozial Forums« durchaus rational. Aus diesem Grunde sollte es in dem ASEM-Dialog in primär um die Frage gehen: Welchen Beitrag kann



ein ausdifferenziertes System sozialer Sicherung zu einer Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung von Volkswirtschaften unterschiedlicher Entwicklungsniveaus leisten.

Die Verankerung sozialer Sicherung im Rahmen internationaler Vereinbarungen

Soziale Sicherung ist in vielfältiger Weise in internationalen Vereinbarungen verankert. Insofern besteht im Prinzip für alle Nationen aber auch für die Weltgemeinschaft eine Verpflichtung, Systeme sozialer Sicherung einzuführen bzw. zu stärken. Die Ausführungen beschränken sich

auf einige zentrale Formen internationaler Verankerung. In der weitesten Form ist das Recht auf soziale Sicherung zunächst ein Bestandteil der Menschenrechte: In der von den Vereinten Nationen verabschiedeten »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« gehört nach Artikel 22 und 25 der Zugang von Menschen zu sozialer Sicherung zu den Grundrechten. Weiterhin wurde 1952 das »Internationale Übereinkommen über soziale Sicherung 102« der International Labour Organization (ILO) verabschiedet, das Mindestnormen für Leistungen in den wichtigsten Bereichen der sozialen Sicherung festlegt. Das Übereinkommen ist bisher von den meisten OECD-Ländern, einigen Ländern Lateinamerikas und Afrikas, jedoch nur von einem Land Asiens ratifiziert worden.

Weiterhin hat der Sozialgipfel in Kopenhagen von 1995 die Bedeutung des Auf- und Ausbaus der sozialen Sicherung als unverzichtbaren Bestandteil der Armutsbekämpfung und einer breitenwirksamen Sozialentwicklung hervorgehoben. Die politische Erklärung des Gipfels enthält die Verpflichtung, »Politiken auszuarbeiten und umzusetzen, die sicherstellen, dass alle Menschen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft, während der Kindererziehung, bei Verwitwung, bei Invalidität und im Alter einen angemessenen wirtschaftlichen und sozialen Schutz genießen.«

Die Relevanz sozialer Sicherung für die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität von Volkswirtschaften

Die sogenannte Finanzkrise einiger asiatischer Länder Ende der neunziger Jahre hat auch zu einem Überdenken der Neu- bzw. Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme im asiatischen Raum geführt. Dabei ging es hauptsächlich um die Relevanz des Beitrages sozialer Sicherungssysteme zur Stärkung bzw. Stabilisierung der wirtschaftlichen

Entwicklung. In einigen Ländern wie z.B. Südkorea kam es schon zu einem Ausbau des bestehenden Systems sozialer Sicherung.¹ Es wird zwar immer wieder festgestellt, dass die relativ gering ausgebauten Systeme sozialer Sicherung in Südost- und Ostasien dazu beigetragen haben, dass die sozialen Institutionen wie beispielweise Familien noch eine wichtige Funktion haben. Daher seien die asiatischen Volkswirtschaften besser als die westlichen Volkswirtschaften gewappnet, den wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel zu bewältigen. Die Asienkrise hat jedoch sehr deutlich aufgezeigt, wie schwach die privaten sozialen Sicherungssysteme in vielen asiatischen Ländern sind und nun in zunehmendem Maße durch staatliche Sicherungssysteme ergänzt bzw. kompensiert werden müssen wie u.a. die Beispiele Thailand und Malaysia deutlich machen.²

Weiterhin stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Zusammenhang von sozialer Sicherung und Globalisierung sowohl für Industrieland als auch für Entwicklungsländer hat. Im Rahmen der zunehmenden Globalisierung besteht neben den spezifischen Problemlagen einzelner Länder bzw. von Ländergruppen auch eine ausgeprägte Verflechtung zwischen den verschiedenen Ländern und Ländergruppen. Diese sollte in Zukunft in weit stärkerem Maße in der Reflexion von sozialen Sicherungssystemen berücksichtigt werden. So greift beispielsweise die Globalisierung tief in die Arbeitsmärkte ein und verändert die sozialen Beziehungsgeflechte und Netze. Das wirkt sich wiederum auf die Systeme der sozialen Sicherung sowohl im Norden als auch im Süden aus.³

So reagieren beschäftigungsbasierte soziale Sicherungssysteme, wie sie in vielen Industrieländern bestehen, sehr sensibel auf Massenarbeitslosigkeit mit einem hohen Sockel an Langzeitarbeitslosen. In Entwicklungsländern kommt es bei Krisenerscheinungen zu steigender Arbeitslosigkeit und dadurch zu einer Expansion des informellen Sektors mit allen negativen Folgen. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die zunehmende Globalisierung die Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik reduziert. Das

könnte ein wichtiges Thema für den ASEM Dialog im Kontext der Bemühungen um eine Förderung wirtschaftlicher Kooperation sein. Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Sozialstandards der WTO in der bestehenden Form ausreichen oder weiter ausdifferenziert werden müssen.

In den beiden letzten Jahrzehnten wurde in vielen Industrieländern die Bedeutung sozialer Sicherung bzw. der nationalstaatlichen Sozialpolitik für die Stabilität der Wirtschaft und der wirtschaftlichen Entwicklung stark vernachlässigt bzw. in Frage gestellt. Es kam sogar in vielen europäischen Ländern zu einer wachsenden Kritik an den bestehenden Sozialstaaten. Die Kritik richtete sich vielfach auf den Ausbau sozialer Sicherungssysteme, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit entwickelter Volkswirtschaften beeinträchtigen. Daraus wurde oft ein grundsätzlicher Widerspruch zwischen sozialer Sicherung und ökonomischer Leistungsfähigkeit bzw. einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung konstruiert, der jedoch weder einer theoretischen noch einer empirischen Überprüfung stand hält.^{4,5}

Das Problem vieler Kritiker ist, dass sie nicht zwischen der Begründung des ökonomischen Nutzens sozialer Sicherung einerseits und der Effektivität bzw. Effizienz von Sozialstaaten andererseits differenzieren. Werden Sozialstaaten bzw. soziale Sicherungssysteme den Kriterien der Effektivität bzw. Effizienz nicht gerecht, werden Reformmaßnahmen notwendig.⁶

Die Kritiker vernachlässigen oft, dass die staatliche Politik sozialer Sicherung in der Vergangenheit in vielen entwickelten Volkswirtschaften aber auch in manchen Entwicklungsländern einen wichtigen Beitrag zur Annäherung an Ideale und Zielvorstellungen wie soziale Gerechtigkeit und individuelle Freiheit geleistet hat und somit den sozialen Frieden und die Sicherheit förderte, negative Effekte der privatwirtschaftlichen Produktionsweise verringerte bzw. kompensierte (volkswirtschaftlicher Nutzen sozialer Sicherung) und eine aktive Familien- und Bildungspolitik zur Humankapitalbildung eine Voraussetzung für die Stärkung einzel- und gesamtwirtschaftlicher Produktivität ist

lesen und lesen lassen



Zwischen Informationsflut und Infotainment:

Knappe Infos –
kritische Analysen –
best-practice-Beispiele.

Egal, ob Sie ein Mandat haben, in der Verwaltung beschäftigt sind oder einen Verband vertreten:

Auch in der Kommunalpolitik ist bestmögliche Information unabdingbar für erfolgreiches Arbeiten.

Als Informationsdienst für grüne und alternative Kommunalpolitik bieten wir schnelle Infos und profundes Wissen.

Beides vereinen wir in unserer Zeitschrift „Alternative Kommunalpolitik“, die in jedem Heft mit einem Schwerpunktthema aktuelle Berichte und nützliche Tips enthält.

Wenn Sie uns noch nicht kennen:
Wir schicken Ihnen gerne ein Probeheft.
Oder schauen Sie im Internet in's
Inhaltsverzeichnis unserer Hefte:

► www.akp-redaktion.de

Alternative Kommunalpolitik
Luisenstraße 40 · 33602 Bielefeld
Tel. 05 21/17 75 17
Fax 05 21/17 75 68
e-mail: akp@akp-redaktion.de
internet: www.akp-redaktion.de

AKP



Foto: Archiv

Damit auch sie vom sozialen Aufstieg profitieren ...

und damit zur langfristigen volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beigetragen hat.⁷

Viele Kritiker, die entwickelte Sozialstaaten in zunehmendem Maße in Frage stellen oder einen umfassenden Abbau sozialstaatlicher Leistungen fordern, verkennen somit die historisch bedeutsame Leistung staatlicher sozialer Sicherung zur Gestaltung und Verwirklichung einer humanen Gesellschaft mit einer hohen sozialstaatlichen Substanz.³

Der Aufbau und die Ausdifferenzierung der Sozialgesetzgebung und deren Umsetzung in tatsächlich nutzbare materielle Rechte und Möglichkeiten ist eine zentrale Voraussetzung für die Entstehung freiheitlicher Sozialstaaten mit den schon genannten Zielen persönlicher Freiheit, sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit, die eine wichtige Voraussetzung von wirtschaftlicher und politischer Stabilität sind. Die konkreten wirtschaftlichen Effekte sind:³

Die Arbeitnehmerschutzgesetze, die Gesundheits- und Rentenversicherungspolitik aber auch die Bildungs- und die Berufsbildungspolitik tragen ganz wesentlich zur Vermeidung von Sozialkosten und der Sicherung eines leistungsfähigen Arbeitskräftepotenzials bei.

Der Institutionalisierung des Arbeitsmarktes und der betrieblichen

sowie überbetrieblichen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern kommt ebenfalls eine wichtige Bedeutung zu. Sie leistet einen wichtigen Beitrag für den sozialen Frieden und damit zur Stabilisierung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Kosten für soziale und wirtschaftliche Konflikte können dadurch minimiert bzw. vermieden werden.

Schließlich ist noch darauf einzugehen, dass die Politik sozialer Sicherung auch zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung beitragen kann. Sie trägt über eine Verstetigung zur Stabilisierung der Konsumgüternachfrage bei.⁸

In diesem Zusammenhang spricht man von eingebauten Stabilisatoren, die unter bestimmten Bedingungen funktionieren. Auf diesen Zusammenhang hat schon Beveridge 1942 aufmerksam gemacht als er feststellte: »Werden die Arbeitslosenunterstützungen so hoch bemessen, wie das nur irgend vereinbar ist mit der Erhaltung eines funktionsfähigen Arbeitsmarktes und des Anreizes für den Einzelnen, sich Arbeit zu suchen und nicht zu feiern, so wird dadurch die Kaufkraft der arbeitenden Klassen bei Beginn einer Krise geschützt und die Heftigkeit der Depression gemildert.«⁹

Diesen Zusammenhang hat u.a. Pfaff für einige europäische Län-

der bestätigt.¹⁰ Somit kann auch aus dieser Argumentationslinie festgehalten werden, dass soziale Sicherung einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und Stabilität leisten kann.

Schlussfolgerung

Die bisher einseitige Orientierung des ASEM Dialoges auf wirtschaftliche Kooperation im engeren Sinne, weist insofern ein wichtiges Defizit auf, als dadurch die Bedeutung sozialer Sicherung in ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Stabilisierung vernachlässigt bzw. ausgeblendet wird. In Zukunft sollte es jedoch nicht nur darum gehen, dem *Asia-Europe Meeting* Prozess »ein menschliches Gesicht« zu geben. Langfristig erhält die wirtschaftliche Kooperation zwischen den ASEM Staaten nur dann eine größere Bedeutung und Stabilität, wenn soziale Sicherung als wichtiger und kontinuierlicher Bestandteil in den Dialog mit aufgenommen wird. Die Aufgabe des »Sozial Forums« sollte daher sein, die Themen inhaltlich vorzubereiten und mögliche Beschlüsse umzusetzen. ●

Anmerkungen

- Abramovitz, M.: *Welfare Quandaries and Productivity Concerns*, in: *American Economic Review* 71, 1981
- Mayer, P.: *Südkorea: Sozial sein ist ein hoher Wert*, in: *der überblick*, 1/2001, S. 51-54
 - Gsänger, H.: *Wie fördert man die soziale Sicherung im Süden*, in: *der überblick*, 1/2001, S. 11-17
 - Gsänger, H.: *Soziale Sicherung bei zunehmender Globalisierung*, in: v. Hauff, M. (Hrsg.): *Soziale Sicherung in Süd und Ost*, Kirchheim 1998.
 - Lampert, H., Althammer, J.: *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 6. Aufl., Berlin 2001
 - Jaufmann, D., Mezger, D.E., Pfaff, M. (eds.): *Verfällt die Arbeitsmoral? Zur Entwicklung von Arbeitseinstellungen, Belastungen und Fehlzeiten*, Frankfurt 1995
 - v. Hauff, M., Sauer, L.: *Die Effektivität und Effizienz von Sozialstaatsmodellen – Zum Stand der Forschung*, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Universität Kaiserslautern 14/2001
 - Kaufmann, F.-X.: *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt 1997
 - Vobruba, G.: *Der Zusatznutzen von Sozialpolitik für die Modernisierung und Transformation von Gesellschaften*; in: Metzger, R. (Hrsg.) *Der Transformationsprozess*, Leipzig 1998.
 - Beveridge, W.: *Der Beveridge Plan*, Zürich, New York 1942
 - Pfaff, M.: *Zur ökonomischen Bedeutung der Sozialen Sicherung*, in: Vobruba, G. (Hrsg.): *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin 1989