

Sozialversicherungssysteme jenseits der Industriestaaten*

EIN RAHMEN FÜR DIE SOZIALPOLITIK IN DEN 90ER JAHREN

GUSTAVO LEAL FERNANDEZ

1. Phasen in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems

Analysiert man Sozialversicherungssysteme als staatliche Einrichtungen, so sind einige historische und begriffliche Unterscheidungen notwendig. In der historischen Entwicklung des Sozialversicherungssystems lassen sich drei Phasen unterscheiden, die von verschiedenen Inhalten geprägt sind.

Die erste Phase stellen die sogenannten „Armenordnungen“ dar: Es sind Gesetze, die zur Schaffung einer neuen sozialen Ordnung beitragen. Sie dienen zur Legitimation und Festigung der Machtposition des kapitalistischen Systems. Dies unterscheidet diese Form staatlicher (Sozial-)Politik von ihren späteren Ausformungen. Diese Armenordnungen verlieren ihre

grundlegende Bedeutung zu Beginn des letzten Drittels des 19. Jahrhunderts, d. h. genau mit dem Aufkommen des Kapitalismus der „Belle Epoque“.

Die zweite Phase in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems bildet die Entstehung der Sozialversicherungen. Der Staat sieht sich durch den durch die Industrialisierung und durch den Liberalismus neu aufbrechenden Gegensatz zwischen arm und reich zu dieser Form von Politik gezwungen. Mit der Sozialversicherung geht der Staat Konzessionen ein, die das soziale Elend mildern und dadurch den sozialen Frieden sichern sollen.

Die dritte Phase in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems bilden die umfassenden Institutionen sozialer Sicherheit, die heute mit dem Begriff des Wohlfahrtsstaates umschrieben werden. Die Ausweitung dieser aus der Berücksichtigung des sozialen Elends entspringenden staatlichen Politik ist noch keineswegs abgeschlossen. Schwerpunktmäßig ist diese Phase dadurch gekennzeichnet, daß der besitzlose Mensch mit Hilfe von Umverteilungsmechanismen einen größeren Teil des Sozialprodukts erhält. Dieses System ist universell und erfaßt zum ersten Mal alle Bereiche der sozialen Sicherheit (Arbeitslosen-, Kranken-, Arbeitsunfall- und Pensionsversicherung sowie Sozialhilfe, Kultur- und Ausbildungsprogramme). Es ist das am weitesten verbreitete und ehrgeizigste Experiment staatlicher Politik im 20. Jahrhundert sowie der anspruchsvollste Versuch der kapitalistischen Länder, sich durch Schutzmaßnahmen zu legitimieren. Dieses war ohne das weitgehende Eingreifen eines expandierenden Staates undenkbar. Im Hinblick auf die expansive Intervention scheint es seit 1973 eine Neuorientierung zu geben, die zwar nicht von der

* Diese Arbeit ist Teil einer umfassenden Untersuchung, die unter der Ägide der Regierungen Österreichs und Mexikos in den Jahren 1989 und 1990 durchgeführt wurde.

Schutzfunktion der staatlichen Politik abgehen will, sie jedoch mit neuen staatlichen Zielsetzungen, die enger gesteckt sind, jedoch verstärkte Präsenz des Staates in den einzelnen Bereichen zur Folge haben, vereinbaren will.

2. Muster der staatlichen Sozialpolitik

Ausgehend von der obigen Feststellung, daß es in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems drei verschiedene Phasen gab, lassen sich auch verschiedene Muster staatlicher Sozialpolitik erkennen. Da es sich um eine staatliche Politik handelt, sind die einzelnen Modelle in allen Fällen von den spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft abhängig.

Daher wäre es auch äußerst gewagt, Vergleiche zwischen den jeweiligen gesellschaftlichen Konstellationen anzustellen und Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten. Analysen, die nach dieser Methode vorgehen, sind notgedrungen undifferenziert und beruhen auf einer bestimmten Methode. Die internationalen Technokraten und „transgovernmental experts“ sind gezwungen, ihre Interpretationen und Empfehlungen zu nivellieren, damit ihre Analysen eine gemeinsame Ausgangsbasis haben. Es ist eine Betrachtungsweise, die in der sozialpolitischen Diskussion der letzten Jahre selbst als „Analyse von oben nach unten“ charakterisiert wurde. Aber nicht immer entsprechen die Übereinstimmungen „oben“ den individuellen Erfahrungen „unten“. Vielfach ist eher genau das Gegenteil der Fall. Ein neues Problem taucht auf, wenn mit Gewalt verschiedene Phasen in der Sozialversicherungsentwicklung bestimmte Muster staatlicher Politik zugeordnet werden. Die einzelnen Phasen in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems sind also von den Mustern der Politik zu trennen.

3. Modelle sozialer Sicherung

Die fünf Modelle werden in folgender Reihenfolge behandelt. Vom umfassenden System (das alle Versicherungen – Arbeitslosen-, Arbeitsunfall-, Kranken- und Pensionsversicherung – sowie Sozialhilfe, Kultur- und Bildungsprogramme beinhaltet) bis zu den partiellen Programmen (die alle oder einige Versicherungen sowie ein bestimmtes Maß an Sozialhilfe, Kultur- und Bildungsprogrammen beinhalten).

3.1 Erstes Modell: Der Wohlfahrtsstaat *par excellence*

Dieses Modell umfaßt verschiedene Typen, die sich vor allem durch die jeweilige Form des Parlamentarismus unterscheiden, der Ausdruck der spezifischen Gesellschaftsstruktur ist. Das Parlament ist in diesen Fällen der variable Faktor, Sinnbild des heutigen späten Kapitalismus und durch diesen in seiner Funktion bestimmt. Es handelt sich in allen Fällen um ein umfassendes Modell, doch ist – und hierin liegt der entscheidende Unterschied – die staatliche Politik durch den Parlamentstyp bedingt.

3.2 Zweites Modell: Der Wohlfahrtsstaat mit Zentralverwaltungswirtschaft

In dieser Gruppe sind ebenfalls (leichte) Variationen ein und desselben Grundmodells zu finden. Das Grundmerkmal – das allen Variationsformen gemeinsam ist – besteht darin, daß die staatliche Politik von einer zentralen Stelle aus gelenkt wird, der Entscheidungsprozeß von oben nach unten erfolgt, und die gesellschaftliche Konstellation vom Vorhandensein einer demokratischen Vertretung praktisch unabhängig ist. Es besteht ein außergewöhnliches Maß an zentraler Entscheidungsbefugnis, die der Zentral-

macht Autonomie, Befehlsgewalt und Entscheidungsfreiheit einräumt. Die staatliche Politik ist Teil einer zentralen Planung, die sie in ihren Grundzügen prägt. Unterschiede innerhalb dieses Modells sind dadurch gegeben, daß der Zentralismus mehr oder weniger stark ausgeprägt sein kann. Dies ist wiederum von der demokratischen Organisation in ihrer historisch-kulturell-nationalen Ausformung abhängig, wobei entscheidend ist, ob die Basis einen Einfluß auf die Entscheidungen der Führungsspitze hat.

Wie beim ersten Modell hat das durch die Allmacht der planenden Zentralstelle geprägte Sozialsystem verschiedene Reformen erfahren, die bei allen historischen, kulturellen und nationalen Unterschieden darauf abzielen, die Entscheidungsfreiheit der Zentralgewalt einzuschränken. In fast all diesen Fällen entspricht das Sterben nach einer staatlichen Ordnung ohne Markt in etwa den Auffassungen um die Jahrhundertwende.

3.3 Drittes Modell: Gemischtes partielles System

Im Gegensatz zu den beiden ersten Modellen haben die drei folgenden gemeinsam, daß die staatliche Sozialpolitik von wirtschaftlichem Elend geprägt und determiniert ist. Dies unterscheidet sie nicht nur von den beiden vorhergehenden Modellen, sondern auch untereinander. Die Sozialpolitik ist in diesen Fällen weniger von Verhältnissen im Parlament – wenngleich sie davon nicht unbeeinflusst bleibt – als von gesellschaftsbildenden Faktoren abhängig; sie ist ein Mittel zum Aufbau der tragenden Kräfte – vor allem Arbeiter und Unternehmer – einer modernen Gesellschaft. Der partielle Charakter des Systems und seine gemischte Natur sind in all diesen Fällen auf die begrenzten staatlichen Interventionsmöglichkeiten zurückzuführen. Es handelt sich kurz gesagt um eine atypische gesellschaftliche Kon-

stellation im Vergleich zu den umfassenden Systemen, die auf einem zugleich schwachen und starken Staat beruhen, der eine Modernisierung der gesellschaftlichen Realität anstrebt. Das Eingreifen des Staates zielt daher weniger darauf ab, den klassischen kapitalistischen Sicherungsbestrebungen Rechnung zu tragen, als die neuen gesellschaftlichen Kräfte zu unterstützen und zu stärken.

Die Schwierigkeit, vor der die staatliche Politik dieser Modelle steht, liegt im Zusammentreffen verschiedener Phasen der kapitalistischen Ära. Es handelt sich um eine Spätform des Kapitalismus, der aber nur eine Randscheinung darstellt. In dieser Realität liegt letztlich das Atypische. Da in diesen Fällen der Parlamentarismus in der Regel eine Neuheit oder eine relativ instabile Institution darstellt, ist es logisch, daß der Einfluß des Parlaments auf die Politik in erster Linie Einfluß auf den konturenlosen Staat selbst ist, dessen Stärke nur im Zentralismus liegt, der aber Schwächen zeigt, wenn es darum geht, seinen „ur-eigenen“ Aufgaben nachzukommen und durch eine Wachstums- und Entwicklungspolitik ein soziales Gleichgewicht zwischen den Arbeitern und den Unternehmern im privaten Sektor der jeweiligen Länder herzustellen.

Es sind Modelle, bei denen die soziale Sicherheit angesichts der realen Möglichkeiten eine Utopie ist und nur partielle Programme verwirklicht werden konnten. Weiters sind es Modelle, bei denen der Staat als Motor der sozialen Entwicklung gezwungen war, die Sozialleistungen im Rahmen eines Sozialpakts zwischen privatem und öffentlichem Sektor abzusichern. Dies war die einzige Möglichkeit, den Kampf um die Modernisierung dieser Länder zu gewinnen.

Die Zukunft der atypischen Modelle ist unsicher. Dies gilt besonders im Hinblick auf die Finanzierungskosten der Sozialleistungen, die auf Grund der sich ändernden Bevölkerungsstruktur ständig steigen, ein Phäno-

men, das sich auch im „Sozialstaat par excellence“ sehr deutlich gezeigt hat. Daher können die Vorstellungen des Wohlfahrtsstaates nicht unmodifiziert auf diese atypischen Modelle übertragen werden. Die Tatsache der hohen Sozialkosten ist ein Antrieb, neue Wege zu suchen, die die Vorteile des Sozialstaates ermöglichen und dessen Nachteile minimieren sollen (z. B. im Gesundheitswesen: Kostensenkung durch Präventivprogramme, flächen-deckende Grundversorgung im Rahmen von Community-Health-Care-Konzepten statt krankenhauszentrierter und damit stark zentralisierter Gesundheitsversorgung, Einsparung bei Arzneimitteln durch essential-drug-lists etc.)

Im Vergleich zu den umfassenden Sicherungssystemen weisen die atypischen Modelle eine zusätzliche Komponente auf, die von besonderer Bedeutung ist: In allen Fällen bildet bei jenen, die eine private Versicherung haben, diese auf Grund der lückenhaften Abdeckung durch die staatliche Sozialpolitik einen Teil des Einkommens.

Wie bei den beiden ersten Modellen sind auch bei dem dritten verschiedene Typen ein und desselben Modells zu erkennen.

Eine erste Gruppe bilden Griechenland, Spanien und Portugal. Diese drei Länder weisen ein höheres Maß an partiellen Sicherungsprogrammen auf als die zweite Gruppe. Dies nicht nur auf Grund ihrer besonderen politischen Struktur, die sich als eine Mischung aus nationalen, autoritären und diktatorischen Elementen darstellte und die in allen drei Fällen in einen modernen Parlamentarismus überging, wodurch die staatliche Sozialpolitik die Möglichkeit zur Entwicklung erhielt. Andererseits führte das gemischte Modell zu einer Ergänzung der meist zentralistischen staatlichen Politik (Spanien ist dabei immer eine Ausnahme) durch private Beteiligung, die gefördert wurde und die sowohl individuellen Bedürfnisunter-

schieden gerecht wird als auch Bereiche abdeckt, in die die Zentralgewalt nicht vorgedrungen ist.

Diese erste Gruppe ist ein Beispiel dafür, welche Vorteile die staatliche Sozialpolitik hat und wodurch sie determiniert ist. Der „Sozialstaat par excellence“ dient als Modellfall, nicht nur die Ergebnisse der Arbeit werden an ihm gemessen, sondern die staatliche Politik wird als Teil des Legitimierungsproblems angesehen. Dies hat dazu geführt, daß Wachstums-, Entwicklungs- und Modernisierungsprozesse in der Wirtschaft in Gang gesetzt wurden, die durch langfristige soziale Absprachen ergänzt wurden. So gesehen ist das komplexe spanische System exemplarisch. Andererseits entziehen die Determinanten der Politik den jeweiligen Parlamenten in ihrer nationalen Ausformung die Bedeutung, die sie in jüngster Zeit gewonnen haben. Die spezifischen Beziehungen zwischen Gesellschaft und Staat, die in ihnen zum Ausdruck kommen, bedingen instabile Verhältnisse (wie in Portugal und ganz besonders in Griechenland), jedoch wurden Wege der Regierbarkeit gefunden und eine effiziente Politik gemacht.

Der Fall Türkei illustriert hingegen, welche Besonderheiten diese erste Gruppe aufweist. Die instabilen parlamentarischen Verhältnisse haben sich dramatisch verschärft, sodaß die Modernisierungsbestrebungen zunichte gemacht wurden. In einer noch größeren wirtschaftlichen Notlage als in den Ländern der ersten Gruppe ist der Niedergang der staatlichen Politik nicht aufzuhalten, da die Unterstützung durch ein Parlament fehlt, das – wenn auch nur in geringem Maß – zur Normalisierung beitragen könnte.

In Griechenland, Spanien und Portugal sind gleichzeitig verschiedene Phasen des Kapitalismus präsent. Das erst in Ansätzen vorhandene Sozialsystem hat sich die Erfahrungen des ersten Modells zunutze gemacht, sie korrigiert und den eigenen Verhältnissen angepaßt. Soweit es – mehr oder weni-

ger ausgeprägt – alle Elemente des dritten Modells aufweist, liegt in diesen Elementen und in den Elementen des ureigenen Kontextes die besondere Note des gemischten partiellen Systems. Es kann daher nicht überraschen, wenn die werktätige Bevölkerung um die partiellen Sicherungsprogramme kämpft. Da das atypische Modell ein gemischtes partielles System ist, ist der Kampf um die Versicherung, wie bereits erwähnt, gleichzeitig der Kampf um einen Teil des Einkommens. In dem Maß, in dem die staatliche Politik sich in Richtung Sozialstaat ausweitet, in dem Maß, in dem die Aspekte des Wohlfahrtsstaates nach und nach integriert werden, in diesem Ausmaß verliert der Kampf um die Versicherung als Teil des Einkommens seine Bedeutung.

Eine zweite Gruppe dieses dritten Modells bilden fast alle Länder Lateinamerikas und der Karibik, mit Ausnahme Haitis, das eher dem fünften und letzten Modell zuzuordnen ist. Ausgestattet mit allen Merkmalen des Modells, mit dem wir uns gerade befassen, sind diese Länder ein ideales Beispiel dafür, daß die staatliche Sozialpolitik tatsächlich und nicht nur theoretisch Gemeinsamkeiten aufweist. Alle diese Länder beschreiten den umgekehrten Weg, vergleicht man sie mit den typischen Formen und Phasen des Legitimierungsprinzips: Sie versuchen, den Sozialstaat mit Hilfe von Strategien zu verwirklichen, die von einem partiellen System ausgehen. Sie arbeiten damit von „unten“ nach „oben“. Sie beginnen mit der Ausarbeitung und Durchführung von Programmen, die später in ein umfassendes System der sozialen Sicherheit übergeleitet werden können. Zwar ist die erste Gruppe des dritten Modells denselben Weg in der Sozialgesetzgebung gegangen, jedoch von einem höheren Niveau der sozialen Sicherheit aus als die Vertreter der zweiten Gruppe.

Der Fall der Länder Lateinamerikas und der Karibik ist durch seine Ge-

gensätzlichkeit ein Beispiel für den gewichtigen Einfluß, den die spezifische Parlamentsform auf die staatliche Politik selbst hat. Das Besondere daran ist das relativ geringe Gewicht des Parlaments. Auch wenn die staatliche Politik vom Parlament mitgestaltet wird, hängt sie in erster Linie davon ab, welches Maß an Autonomie dem Staat von der Gesellschaft eingeräumt wird. Und da dieser Staatstyp – wie schon gesagt – eine atypische Funktion hat (besonders im Vergleich zum ersten Modell), die in erster Linie auf den Aufbau der Gesellschaft durch Förderung der gesellschaftlichen Kräfte abzielt und erst in zweiter Linie darauf, der Dynamik des Systems durch einen sozialen Ausgleich entgegenzuwirken, geht die Verwirklichung des gemischten partiellen Sicherungssystems auf die staatliche Autonomie in ihren diversen Ausgestaltungen zurück. Die spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft führen generell zu einer „Bevormundung“ des gleichzeitig starken und schwachen Staates in der Durchführung der Politik, was schließlich zur Folge hat, daß die Macht in Händen von Interessengruppen liegt, damit die politische Stabilität gewahrt bleibt und ein Pakt zwischen dem öffentlichen Sektor, dem privaten Sektor und den Arbeitern der verschiedenen Länder möglich ist. Der partielle und gemischte Charakter der staatlichen Sozialpolitik ist auf diese Art der Staatsführung zurückzuführen, die völlig zu Recht als „autoritär“ bezeichnet wird. Das System ist zwar demokratisch, weist jedoch eine Reihe von Besonderheiten auf. In der staatlichen Politik ist zwar der Einfluß des Parlaments unverkennbar, doch trägt er die Handschrift autoritärer Amtsführung. Daher sind im Unterschied zur ersten Gruppe des dritten Modells die Voraussetzungen für die Entwicklung der Programme von „unten“ nach „oben“ in zweifacher Hinsicht gegeben: durch die Präsenz des Parlaments und die nationale Ausformung der di-

versen autoritären Regierungsformen, worin die Hauptschwierigkeit auf dem Weg zu einem echten Sozialstaat begründet ist. Darin liegen auch die Unterschiede innerhalb dieser zweiten Gruppe begründet, die mit Ausnahme des parlamentarischen Systems in Chile (bis 1973) und Costa Rica eine Erklärung für die nationalen und regionalen Variationen ein und desselben Phänomens bieten.

Das partielle und gemischte System dieser zweiten Gruppe weist noch ein Charakteristikum auf: Die autoritären Entscheidungen in der staatlichen Sozialpolitik sind nur mit Hilfe einer aktiven und bestimmenden nationalen Elite möglich, die zwar häufig mit internationalen und im Auftrag diverser Regierungen arbeitenden nationalen Fachleuten in Konflikt gerät, aber doch neben der autoritären Führung die Hauptverantwortung für die gemeinsam entworfene Sozialpolitik trägt. Die Präsenz dieser Elite sowie der Grad ihrer Mitbestimmung machen dieses System dem bereits besprochenen zweiten Modell sehr ähnlich: dem Wohlfahrtsstaat mit Zentralverwaltungswirtschaft. Beiden gemeinsam ist ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit. Die Präsenz und das Gewicht dieser Elite ist umgekehrt proportional zum Entwicklungsgrad des Parlamentarismus: Je größer die Kompetenz des Parlaments, desto geringer ist bei diesem Modell der Entscheidungsspielraum der Elite. In Lateinamerika und in der Karibik ist die Elite ein grundlegender Faktor für jede Analyse.

Damit das Bild der gesellschaftlichen Kräfte, die für die staatliche Sozialpolitik verantwortlich sind, vollständig ist, müssen noch die Interessengruppen genannt werden, die körperschaftlich, ständisch oder in Kammern organisiert sind. Sie haben große Ähnlichkeit mit der politischen Führungsspitze hinsichtlich ihres Führungsstils, mit der Elite hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, ihres Einflusses und ihrer Entscheidungsge-

walt. Demgemäß wird die staatliche Sozialpolitik von drei Säulen getragen (der autoritären Regierung, der Elite, den Interessengruppen), von deren „ausgewogenem Verhältnis zueinander“ die Flexibilität der höchsten Entscheidungsträger und ihre Unabhängigkeit von der Gesellschaft abhängt. Da dieses partielle und gemischte System in Ländern zu finden ist, die mit großer Armut zu kämpfen haben, sind schließlich noch zwei gemeinsame Faktoren zu nennen. In all diesen Ländern bildet die Sozialversicherung einen Teil des Einkommens. Daher ist der Kampf, den diese Länder und besonders die werktätige Bevölkerung um die Sozialversicherung führen, ein Kampf um bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen und nur in geringem Maß das Bestreben, eine soziale Polarisierung zu vermeiden, wie dies beim „Wohlfahrtsstaat par excellence“ der Fall ist. Während in den Ländern, die der ersten Gruppe des dritten Modells angehören, die Verbesserung der Sozialprogramme schon vor einiger Zeit den Weg zum Wohlstand ermöglicht hat, ist in den Ländern Lateinamerikas und der Karibik ein Sozialversicherungsprogramm erst ansatzweise vorhanden, die Forderungen sind also Minimalforderungen. Aus diesem Grund kommt ein zweiter gemeinsamer Faktor ins Spiel: In all diesen Ländern verläuft die soziale Entwicklung von „unten“ nach „oben“, von partiellen Sicherungsprogrammen zum Sozialstaat. Die Erfahrungen der Länder Lateinamerikas und der Karibik bilden so etwas wie einen „dritten Weg“, da sie auf Grund ihrer wirtschaftlichen, besonders aber ihrer Strukturprobleme die Vergünstigungen des ersten Modells anstreben, jedoch die Neuerungen des zweiten Modells nicht außer acht lassen. Aus diesem Grund ist ein Großteil der jüngsten Reformen auf dem Gebiet der staatlichen Sozialpolitik in diesen Ländern zu finden.

3.4 Viertes Modell: Gemischtes partielles System „im Aufbau“

Dieser Modelltyp weist zwar fast alle Merkmale der zweiten Gruppe des dritten Modells auf, doch sind zwei grundlegende Unterschiede festzustellen.

Erstens: Die Form des Parlamentarismus ist in diesen Fällen von ganz spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft abhängig, die dadurch gekennzeichnet sind, daß der Parlamentarismus und die organisatorische Struktur der „Gesellschaft“ selbst in diesen Ländern erst nach und nach Gestalt annehmen. Das Staatsgebiet ist zwar gegeben, doch ist die staatliche und gesellschaftliche Organisation in Form einer Pyramide (im Kelsen'schen Sinn) erst „im Aufbau begriffen“.

Zweitens: Die alte Klassengesellschaft prägt immer noch entscheidend das ebenfalls in Entwicklung befindliche Bild der bürgerlichen Gesellschaft. Daher bildet die Bevölkerung im Hinblick auf ihre Struktur und ihre Zahl einen variablen Faktor von außergewöhnlicher Relevanz.

Dieses vierte Modell sieht sich ebenfalls mit dem Problem konfrontiert, daß gleichzeitig verschiedene Phasen des Kapitalismus gegeben sind, doch stellt sich das Problem in besonderer Hinsicht: Es handelt sich um einen langwierigen Prozeß des Ausgleichs zwischen der Eigendynamik einer alten (in Klassen unterteilten) erstarrten Gesellschaft und den Modernisierungsbemühungen des Landes auf der Basis eines fortschrittlichen Parlamentarismus. Das Ergebnis ist ein „im Aufbau befindlicher“ Synkretismus. Beide Aspekte (Parlamentarismus, Klassengesellschaft) bilden bei sonstiger Gleichheit der Charakteristika des vierten und dritten Modells (zweite Gruppe) ein völlig anderes Szenarium, dessen Auswirkungen auf die staatliche Politik zu Ordnungsstrukturen führen, die ebenfalls „im Aufbau“ sind. Dieses Modell kann nicht unmit-

telbar auf die nationale staatliche Politik angewendet, sondern nur auf die jeweiligen Verhältnisse übertragen werden. Es können weder gemeinsame Strategien für institutionelle Entwicklungen, noch Richtlinien für eine umfassende Verwirklichung ohne Berücksichtigung der alten Klassengesellschaft daraus abgeleitet werden. Die Kombination von modernem Parlamentarismus und Klassengesellschaft führt zu einer Art regionaler Autonomie, die sich durchaus positiv auswirkt und den heutigen Untersuchungen über Dezentralisierung und Föderalismus im Bereich des ersten Modells und der ersten Gruppe des dritten Modells als Beispiel dienen kann. Die staatliche Politik baut daher auf einem gemischten partiellen System auf, dem durch die Realität, die sich aus der Kombination von modernem Parlamentarismus und Klassengesellschaft ergibt, in seinem sozialen Anspruch Grenzen gesetzt sind. Das heißt, der Kampf um soziale Sicherheit ist geprägt durch diese beiden Aspekte, durch die sich dieses Modell von den anderen unterscheidet. Dies ist auch der Grund für die enorme Flexibilität der staatlichen Politik hinsichtlich der Einbeziehung positiver Elemente der anderen Modelle, jedoch in einem völlig anderen Kontext. Diesem Modell entsprechen nur wenige Länder: Indien, gefolgt von einer repräsentativen Gruppe von Ländern des Nahen Ostens. Brasilien (drittes Modell, zweite Gruppe) weist große Ähnlichkeiten mit dem vierten Modell auf, der Unterschied liegt im bereits „abgeschlossenen“ Synkretismus und der klaren Vorherrschaft der modernen Gesellschaft über das althergebrachte System.

3.5 Fünftes Modell: System in der Phase des Entstehens

Dieses Modell sozialer Sicherung greift das Konzept der „Armenordnungen“ auf und stellt es in den Kontext einer späten historischen Einglie-

derung in die Weltwirtschaft; ein Kontext, der fast ohne Ausnahme bei den heutigen Blöcken regionaler Integration gegeben ist, die die Last einer langen Kolonialisierung zu tragen haben. Daher weisen die Ansätze einer staatlichen Politik diese Doppelgesichtigkeit, d. h. ein überholtes Konzept in modernem Kontext, auf. Es sind „Armenordnungen“, aber im Rahmen moderner regionaler Zusammenschlüsse. Die Sozialpolitik ist Teil eines allgemeineren sozioökonomischen Prozesses, durch den das Land „aufgebaut“ werden soll (daher „Armenordnungen“). Die angesprochene Dualität (überholte Entwicklungsstufe in aktuellem Kontext) bedingt die variablen Faktoren, die für die Sozialgesetzgebung bestimmend sind. Es ist das Festhalten an den alten Gesellschaftsstrukturen, welches die Politikvariablen entscheidend prägt. Darin gleicht dieses Modell der zweiten Gruppe des dritten Modells. Doch besteht ein entscheidender Unterschied: Die Gesellschaft ist hier uneingeschränkt der bestimmende Faktor. Die staatliche Politik ist nicht geprägt vom Konflikt Staat – Gesellschaft, sie ist vielmehr Ausfluß historischer Strukturen, die die Variablen in ihren Grundzügen bestimmen. Und dies alles erfolgt im Rahmen einer regionalen Integration. Die spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, die die staatliche Politik bestimmen, entsprechen diesem Muster zur Gänze. Sie liegen auch der staatlichen Politik zugrunde, wenn es darum geht, innerhalb der Politikvariablen die Prioritäten zu setzen. Wie bei den Fällen des bereits behandelten dritten Modells (zweite Gruppe) wird die staatliche Politik vom Parlament mitbestimmt, obwohl sie in erster Linie die Politik eines zugleich starken und schwachen Staates ist. Daher kann dieses Modell nur als ein in Entstehung begriffenes System angesehen werden, da das Grundmuster ausgehend von der jeweiligen regionalen Integration Art und Umfang der staatlichen Politik

bestimmt. Das Modell ist im Entstehen begriffen, da die staatliche Politik zum „Aufbau“ der Nation mit Hilfe von „Armenordnungen“ beiträgt und Sozialversicherungsprogramme entwickelt, die zur Gänze auf den alten Gesellschaftsstrukturen aufbauen, wobei über allem noch das Banner der jeweiligen regionalen Integration schwebt. Aus der Tatsache, daß sich das Modell in Entwicklung befindet, ergibt sich auch das Atypische der Maßnahmen der staatlichen Politik. Auch bei diesem Modell stellt sich das Problem der gleichzeitigen Präsenz verschiedener Phasen des Kapitalismus, das zusätzlich und im Unterschied zu den Fällen des dritten Modells verschärft wird durch die Konflikte und geopolitischen Probleme innerhalb der heutigen regionalen Blöcke. Wie die Entwicklung weitergehen wird, ist daher völlig offen. Zu diesem Modell zählen verschiedene afrikanische und asiatische Länder, während die ehemaligen französischen und spanischen Kolonien in Afrika sowie einige Länder des britischen „Commonwealth“ Beispiele für das System sind, das sich aus dem Grundmuster „altes Schema in aktuellem Kontext“ zwangsläufig ergibt.

4. Zusammenfassung

Wenn die Dynamik des Systems zur Herausbildung von drei Phasen in der Entwicklung des Sozialversicherungssystems geführt hat, so haben die fünf aufgezeigten Modelle der Sozialpolitik gezeigt, daß die Übereinstimmungen zwischen beiden Problemkreisen den doktrinären Rahmen sprengen und es sich eher um Übereinstimmungen realer spezifischer Prozesse handelt. Die Untersuchung hat gezeigt, daß hier zwei verschiedene Problemkreise vorliegen. Daher gibt es keine allgemeine Übereinstimmung zwischen den Entwicklungsphasen und den Sicherungsmodellen. Nimmt man diese als Ausgangsbasis für die Definition der Politik, dann macht das die Analyse und

Begriffsbildung überhaupt unmöglich. Während der Problemkreis der drei Phasen in der Entwicklung der Sozialversicherung vom Legitimierungsproblem nicht zu trennen ist, zeigt die Analyse des Gesamtphänomens als Analyse der staatlichen Politik, daß die Übereinstimmungen der realen Prozesse Funktion der spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sind. Das bedeutet also, daß von ihnen ausgegangen werden muß. Andererseits werfen diese spezifischen Beziehungen ein anderes Problem auf: das Problem des spezifischen Weges, den der Staat einer bestimmten Konstellation einschlagen muß, um sich mit einem sozialpolitischen Instrumentarium auszustatten. Betrachtet man beide Problemkreise gemeinsam, dann ist aus beiden (außer im Falle des zweiten Modells) das Problem des Zusammentreffens verschiedener Phasen des Kapitalismus ersichtlich. Wenn man von dieser Realität ausgeht, ergibt sich die Möglichkeit, die verschiedenen Elemente der verschiedenen Modelle herauszuarbeiten und dabei vor allem festzustellen, welche Entwicklungschancen gemischt partielle Systeme (das dritte Modell sowie das im Aufbau und das in Entstehung begriffene Modell) haben und wie sie sich vom Modell des Wohlfahrtsstaates abheben können. Kurz gesagt, böte dies die Möglichkeit einer eigenständigen Entwicklung.

Literatur

Abele, H., Nowotny, E., Schleicher, St., Winckler, G., Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1982.
 Aberg, R., Distributive mechanisms of the welfare state. A formal analysis and an empirical application, in: *European Sociological Review*, Vol. 5, No. 2, September 1989.
 Alber, J., Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America and Japan, in: *European Sociological Review*, Vol. 4, No. 3, December 1988.
 Almond, G. A., Powell, G. B., *Comparative politicals today. A world view*, New York

1984.
 Baldwin, P., The scandinavian origins of the social interpretation of the Welfare State, in: *An International Quarterly*, Vol. 31, No. 1, January 1989.
 Barrileaux, Ch. J., Miller, M. E., The political economy of state medicaid policy, in: *American political Science Review*, December 1988.
 Birdsall, N., Thoughts on good health and good government, in: *Daedalus*, Winter 1989.
 Bound, J., The health and earnings of rejected disability insurance applicants, in: *The American Economic Reviews*, June 1989.
 Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, FCE, México 1986.
 CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *La Industria Farmacéutica y Farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras*, Argentina, Brasil y México, Santiago de Chile 1987.
 CEPAL, *El sector salud en la República Argentina: desarrollo histórico y situación contemporánea*, Buenos Aires 1988.
 Commission of the European Communities, *Cost containment in health care: the experience of twelve european countries (1977-1983)*, Belgium 1984.
 Codera, C.: Privatizar: qué, con qué, para qué. Hacia un contexto de exigencias, in: *Nexos*, Junio 1989.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., Occupational health risks in México: Missing information, in: *Health Policy and Planning*, December 1986.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., Income and consumption patterns as determinants of mexican worker's health conditions and standards in the 80's, México, 1986.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., Riesgos y condiciones para la salud de los trabajadores mexicanos, in: *Ciencia y Desarrollo*, 66, CONACYT, México 1986.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., La salud en crisis: un balance sexenal, in: *UAM-X, Reportes de Investigación*, No. 53, México, D. F. 1988.
 Córdova, A., Leal, G., Martínez, C., El Ingreso y el dano. Políticas de Salud en los Ochenta, UAM-X, México, D. F. 1989.
 Curzon, P., 1992: Europe's last chance? From Common Market to Single Market, The Institute of Economic Affairs, London 1988.
 Deleek, H., The adequacy of the social security system in Belgium, in: *Journal of*

- Social Policy, Cambridge Univ. Press, January 1989.
- Frenk, J., et al., Health transition in middle income countries: new challenges for health care, in: *Health Policy and Planning*, Vol. 4, 1989.
- Gareffi, G., Policies for the production and marketing of essential drugs in Latin America and the Caribbean: selected national and subregional experiences, Duke University 1983.
- González, C., The fourth stage. Possible future consequences of a completed demographic transition in Mexico, Center for Development Studies, Trivandrum 1988.
- Heidenheimer, A., et al., *Comparative Public Policy*, St. Martin's Press, New York 1983.
- I.L.O., *International Labour Conventions and Recommendations, 1919-1981*, Geneva 1985.
- Inglehart, R., The renaissance of political culture, in: *American Political Science Review*, December 1988.
- Kumate, J., *Programa Nacional de Promoción y Cuidado de la Salud*, Secretaría de Salud, México 1989.
- Lindbloom, Ch. E., *Democracy and Market System*, Norwegian University Press, Oslo 1988.
- Reynolds, L., The delivery of medical care and institutional change, in: *Journal of Economic Issues*, March 1989.
- Macpherson, C. B., *The real world of democracy*, Oxford University Press 1975.
- Macpherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press 1987.
- Macpherson, C. B., *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays*, Oxford University Press 1987.
- Mesa-Lago, C., The crisis of social security and health care. Latin American experiences and lessons, University of Pittsburgh 1985.
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Guía Laboral 1989*, 3a. Edición, Madrid 1989.
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Política Social de la Comunidad Europea*, Madrid 1989.
- Monasterio, E., La seguridad social en España; una visión general de su problemática, in: *Hacienda Pública Española*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Nos. 110-111, Madrid 1988.
- OECD, *Social Expenditure 1960-1990*, Paris 1985.
- OECD, *Financing and Delivering Health Care*, Paris 1987.
- Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge, MA. 1984.
- Pérez, D., Economic policies and social pacts in Spain during the transition: the two faces of neocorporatism, in: *European Sociological Review*, Vol. 2, No. 1, May 1986.
- Poitras, G., The "Bureaucratic Politics" of a welfare agency in a developing political system: the case of the Mexican Institute of Social Security, The University of Texas, Austin, Ph. D., 1970.
- Powell, G., *Contemporary Democracies. Participation, stability and violence*, Harvard University press 1982.
- Roemer, M., *Perspectiva mundial de los sistemas de seguridad social*, in: *Salud Pública de México*, Vol. 31, 1989.
- Ruiz, M., et al., *La Descentralización de los Servicios de Salud: El caso de México*, México 1986.
- Russell, L. B., Is prevention better than cure?, The Brookings Institution, Washington 1986.
- Schmitter, P. H., *Corporatism and public policy in authoritarian Portugal*, A Sage Professional Paper, 1975.
- Soberón, G., et al., The health care reform in Mexico: before and after the 1985 earthquakes, in: *American Journal of Public Health*, Vol. 76, 1986.
- Spalding, R., *Social security policy making: The formation and evolution of the mexican social security institute*, The University of North Carolina at Chapel Hill, Ph. D., 1978.
- Theurl, E., et al., *Gesundheitsökonomik Hochschulkurs 1988*, Lochau bei Bregenz 1989.
- Theurl, E., *Economics and Politics of Health Care*, New Orleans. 1987.
- United Nations Centre on Transnational Corporations, *Transnational Corporations in World Development. Trends and Prospects*, United Nations, New York 1988.
- U.S. Department of Health and Human Services, *Social Security Programs Throughout the World - 1987*, Washington, November 1988.
- Veljanovski, C., (Ed.), *Privatisation and competition. A market prospectus*, The Institute of Economic Affairs, London 1989.
- Wilensky, H. I., Turner, L., *Democratic Corporatism and Policy Linkages*, ISS, University of California, Berkeley 1987.