

DAS SOZIALSYSTEM IN MOSAMBIK

# MEHR SCHEIN ALS SEIN?

Der Beitrag gibt eine Übersicht über die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des mosambikanischen Sozialsystems. Von den ersten Nahrungsmittelzuschüssen in den 60er Jahren bis zur Nationalen Strategie für soziale Grundsicherung (ENSSB) erläutert sie die Wirkungsweise der Programme, für welche Gruppen sie gelten und welche Zulassungskriterien bestehen. In einer kritischen Analyse werden die Schwierigkeiten bei der Implementierung, die unzureichende finanzielle Umverteilung und das Zusammenwirken von Regierung, internationalen Entwicklungsorganisationen und Zivilgesellschaft bei der Gestaltung der Sozialpolitik beleuchtet.

*Von Ruth Castel-Branco, Übersetzung Christiane Quandt*

Die Bürger haben das Recht auf soziale Absicherung, unabhängig von Hautfarbe, Rasse, Geschlecht, ethnischer Herkunft, Geburtsort, Religion, Bildungsgrad, sozialer Position, Zivilstand der Eltern oder Beruf.“ (Gesetz zur sozialen Absicherung Nr. 4/2007, Art. 6)

In den vergangenen zehn Jahren sind in Mosambik bedeutende Fortschritte bei der Konsolidierung des gesetzlichen Rahmens zur sozialen Absicherung zu verzeichnen. Die Ausweitung der Leistungsempfänger der sozialen Grundsicherung, die graduelle Budgeterhöhung der Sozialprogramme inmitten einer Wirtschafts- und Finanzkrise und ein zwar unregelmäßiger, aber vorhandener Zuwachs bei der Höhe der Finanzleistungen haben einige Kommentatoren zu dem Schluss geführt, dass die Bedeutung der Umverteilung durch soziale Grundsicherung bei der jetzigen Regierung höher eingeschätzt wird, insbesondere bei der Festigung der Kaufkraft und Resilienz der armen und sozial schwachen Bevölkerungsgruppen.

Allerdings bleibt die Umsetzung dieses gesetzlichen Rahmens hinter den gesteckten Zielen zurück, was dazu führt, dass einige die Fortschritte als „mehr Schein als Sein“ bezeichnen. Sie behaupten, Hauptziel der Konsolidierung des sozialen Absicherungssystems liege nicht darin, das Wohlergehen der armen und sozial schwachen MosambikanerInnen zu garantieren, sondern vielmehr darin, unbequeme Fragen nach Akkumulationsprozessen in Mosambik zu umgehen und somit das Fortbestehen externer Entwicklungshilfen zu legitimieren. Die Mosambikanische Befreiungsfront und Regierungspartei Frelimo ist von diesen Hilfen abhängig, um die eigene Machtposition zu halten und womöglich wird dieses Ziel auch durch ein Bündnis aus internationalen Institutionen und Entwicklungsorganisationen, der Regierung und der sogenannten Zivilgesellschaft

gestützt, was noch skandalträchtiger wäre. Der vorliegende Artikel situiert sich innerhalb dieser Debatte und vertritt die Position, dass der Staat ein Schlachtfeld verschiedener Interessen und Klassen ist, was in Mosambik auch internationale Entwicklungshilfeorganisationen einbezieht. Folglich überrascht es wenig, dass die Konsolidierung des sozialen Absicherungssystems von dieser Verbindung abhängt. Heute erhalten 540.351 Haushalte irgendeine Art staatlicher Unterstützung. Diese Leistungen sind nach dem derzeitigen politischen Konsens zwar ungeeignet, nicht ausreichend und nicht nachhaltig, aber sie haben eine Wirkung auf das alltägliche Leben der Menschen. Vielleicht sogar mehr als das: Sie schaffen die Möglichkeit, in einem Kontext, in dem die Austeritätspolitik eine gegenteilige Wirkung zeigt, progressivere Umverteilungsmechanismen einzufordern.

## ERSTE MASSNAHMEN

Das erste Programm für Sozialleistungen in Mosambik trug den Namen Programm Nahrungsmittelzuschuss (PSA) und wurde mittels einer Konzession des Internationalen Währungsfonds (IWF) im Jahr 1990 mit dem Ziel eingeführt, die negativen sozialen Auswirkungen der strukturellen Anpassung in urbanen Gebieten durch den Abbau des Neuen Versorgungssystems (NSA) abzumildern. Das NSA wurde 1981 in Maputo eingeführt und bot ungefähr 1,3 Millionen Menschen in städtischen Gebieten bezuschusste Nahrungsmittel zu niedrigen Preisen nach einem umfassenden Verteilungsprinzip. Das PSA verabschiedete sich von diesem Prinzip und führte einen gemischten Verteilungsschlüssel ein, der eine Einteilung nach Lebenssituation (Kinder vor Einschulung und unterernährte schwangere Frauen, Alte, Behinderte), Grad der Armut (gemessen am

monatlichen Einkommen), Wohnsituation (bestätigt durch den Blockwart) und Arbeitslosigkeit vornahm.

Zunächst wurde das PSA durch das Amt zur Unterstützung schwacher Bevölkerungsgruppen (Gabinete de Apoio às Populações Vulneráveis) eingeführt, eine unabhängige öffentliche Stelle innerhalb der Referats zur Linderung der Armut (Unidade de Alívio à Pobreza) das dem Planungs- und Finanzministerium angehört. Im ersten Jahr hatte das Programm nur eine Reichweite von 19 Begünstigten, diese Zahl wuchs aber rasch auf 92.300 im Jahr 1996 an. Dieser rasche Anstieg ohne nennenswerten administrativen Mehraufwand wurde als gutes Beispiel für Kosteneffizienz gefeiert. Doch wurden nach einer internen Untersuchung große Zahlen nicht existenter Geister-Empfänger gefunden und das Amt wurde geschlossen. Als das Programm 1997 dem Nationalinstitut für Soziale Maßnahmen (INAS) übergeben wurde, wurden die Zulassungskriterien sowie die Bedingungen zur wiederholten Beantragung modifiziert, was zu einer substanziellen Verringerung der Anzahl der Begünstigten des PSA führte.

## GESETZE UND PROGRAMME

2006 weckte die Livingstone-Konferenz und der folgende ‚Livingstone-Process‘ erneut das Interesse einiger internationaler Partner am PSA, namentlich des britischen Department for International Development und der Botschaft der Niederlande. Im selben Jahr wurde eine Kennziffer für soziale Absicherung beim Bewertungsrahmen der Regierungsleistungen des Aktionsplans zur Reduzierung der Armut (Avaliação do Desempenho do Governo do Plano de Acção para a Redução da Pobreza) eingeführt. 2007 verabschiedete die Regierung das Gesetz zur sozialen Absicherung (Lei da

Protecção Social) Nr. 4/2007, das die soziale Absicherung als Recht für alle Bürgerinnen und Bürger festlegt und drei Interventions-schwerpunkte definiert: Das Untersystem der sozialen Grundsicherung, das durch den Staatshaushalt finanziert wird, bietet nicht arbeitsfähigen Bürgern und sozial Schwachen in absoluter Armut Geld- und Sachleistungen; das Untersystem der verpflichtenden Sozialversicherung, das durch die Beiträge angestellter Arbeitnehmer sowie Zuzahlung der Arbeitgeber und bei Selbstständigen durch Eigenleistung finanziert wird<sup>1</sup>, und das Untersystem der komplementären Sozialversicherung. Im Jahr 2010 verabschiedete die Regierung die Nationale Strategie für Soziale Grundsicherung (ENSSB) 2010-2014 (Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014), welche die multisektorialen Richtlinien für die Implementierung und Kontrolle der Programme zur sozialen Grundsicherung geschaffen hat; im Jahr 2011 wurden folgende Programme eingeführt:

- Das Programm zur sozialen Grundsicherung PSSB (Programa do Subsídio Social Básico), das für unbestimmte Dauer Geldleistungen an Haushalte ohne arbeitsfähige Mitglieder bietet (vor allem alte Menschen, aber auch Menschen mit Behinderungen oder chronischen und degenerativen Krankheiten)
- Das Programm Direkte Sozialhilfe PASD (Programa de Apoio Social Directo), das für eine bestimmte Dauer Sachleistungen für vorübergehend arme und sozial schwache Familien zur Verfügung stellt
- Das Sozialleistungsprogramm Soziale Aktion PSSAS (Programa de Serviços Sociais de Acção Social), das für die Unterbringung und Unterstützung von sozial schwachen oder verlassenen Menschen in Sozialeinrichtungen zuständig ist.

Das Programm produktive soziale Aktion PASP (Programa de Acção Social Produtiva), dessen Ziel in der sozioökonomischen Integration armer und sozial schwacher, aber arbeitsfähiger Menschen mittels öffentlicher Arbeiten mit hohem Arbeitskräftebedarf besteht.

Die Auswertung der ENSSB I, die im Zeitraum von 2014 bis 2015 stattfand, zeigte, dass eine Ausweitung der sozialen Grundsicherung nicht nur den Anschein einer Veränderung erwecken sollte. Es gab tatsächlich einen signifikanten Anstieg bei der Reichweite, ein Plus bei den Leistungen des Programms zur sozialen Grundsicherung (der Basissatz stieg von 70 Metical im Jahr 2007 auf 310 Metical im Jahr 2015). Ebenso stiegen die Haushaltsposten für die Programme (von 433.427 Mio. Metical in 2008 auf 3.210.989 Mio Metical in 2017)

<sup>1</sup> Konferenz im Jahr 2006 zu Maßnahmen zum Sozial-schutz/zur Sozialpolitik; [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4612.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4612.pdf)

## SCHLEPPENDE UMSETZUNG

2016 wurde die Nationale Strategie der sozialen Grundsicherung 2016-2024 (ENSSB II) verabschiedet. Diese sieht Anpassungen der Anspruchskriterien vor, darunter eine Fokussierung auf den jeweiligen Einzelfall. Diese Änderung zeigt das Einsehen seitens der Regierung, dass ein Fokus auf der Arbeitsfähigkeit eines ganzen Haushalts eine erhebliche Zahl potenzieller EmpfängerInnen der Grundsicherung dadurch ausschließt, dass eine gerechte Verteilung von Ressourcen innerhalb der Haushalte ebenso vorausgesetzt wird, wie dass alle Haushalte mit arbeitsfähigen Mitgliedern ihre Grundbedürfnisse aus eigener Kraft stillen können. Die ENSSB II schlägt eine nahezu universelle Herangehensweise vor. Angesichts der hohen Armutsquote, der wenig differenzierten Verteilung der Kaufkraft in den untersten drei Quantilen der Bevölkerung und der Unmöglichkeit, das Einkommensniveau von Haushalten mit informellen Einkommensquellen zu bestimmen, ist es schwierig, diejenigen zu identifizieren, die in der größten Armut leben. Die ENSSB II schlägt hierfür einen Armutsfilter vor, der die reichsten Quantile ausschließen soll, anstatt die ärmsten explizit einzubeziehen. Die ENSSB II sieht auch die Anwendung einer Inkompatibilitätsregel mit anderen sozialen Sicherungssystemen vor, was eine Verschlinkung des bürokratischen Aufwands mit sich bringt und beispielsweise nur ältere Menschen vom PSSB ausschließen würde, die bereits durch das beitragsgestützte System eine Rente erhalten.

Zwei Jahre nach Genehmigung der ENSSB II wurde allerdings das Dekret, das die einzelnen Programme regelt, noch nicht verabschiedet, die Handbücher sind noch nicht geschrieben und die Reichweite liegt unter den Zielvorgaben. Ohne eine angemessene Ausstattung mit Mitteln für die Umsetzung der Programme und die pünktlichen Ausschüttung derselben durch das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (MEF) und die Provinzdirektionen für Wirtschaft und Finanzen (DPEF) ist es unmöglich, die Vorgaben der ENSSB II zu erfüllen.

## POTENTIALE UND GEFAHREN

Die derzeitige Schuldenkrise, welche in der Suspendierung der Finanzierung des Staatshaushalts seitens des IWF und der internationalen Geldgeber resultierte, bringt die Konsolidierung des sozialen Sicherungssystems und der für die Umsetzung verantwortlichen Verwaltungsstrukturen in Gefahr. Außerdem erfordert die Operationalisierung der ENSSB II eine umfangreiche Verwaltungsstruktur.

Derzeit sind die institutionellen Kapazitäten auf gesellschaftlicher Ebene gering, was eine Hürde für die Implementierung des sozialen Sicherungssystems darstellt.

Über die Plattform der Mosambikanischen Zivilgesellschaft für soziale Sicherung (Sociedade Civil Mocambicana para Protecção Social) hat die Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle bei der Sensibilisierung der Meinungsmacher in den Medien und der Entscheidungsträger im Parlament in Sachen soziale Sicherung gespielt, was wiederum, trotz Krise, zu einer graduellen Erhöhung der den verschiedenen Programmen zugewiesenen Haushaltsmittel geführt hat. Die Plattform der Mosambikanischen Zivilgesellschaft hat sich auch bei der unabhängigen Beaufsichtigung des Programms auf Gemeindeebene engagiert, dabei werden Probleme bei der Programmdurchführung aufgedeckt und thematisiert, wie beispielsweise Verzögerungen bei der Auszahlung von Zuwendungen, unvollständige Auszahlungen oder die Veruntreuung von Geldern.

Der Prozess befindet sich noch in der Anfangsphase und es ist noch nicht klar erkennbar, welche Auswirkungen die unabhängige Beaufsichtigung innerhalb der Gemeinden auf strukturelle Veränderungen in der Operationalisierung des sozialen Sicherungssystems in Mosambik haben wird. Es ist wichtig hervorzuheben, dass die soziale Absicherung nur ein Mittel zur Umverteilung unter vielen darstellt, das mit anderen Bausteinen wie der sozialen Grundsicherung zusammenwirken muss. Die ENSSB II eröffnet hier den Weg für progressivere Umverteilungsmechanismen, wo die Austeritätspolitik das Gegenteil ihres Ziels erreicht hat. Aber um dies zu erreichen, ist eine gut organisierte und progressive soziale Basis vonnöten, die sich im Allgemeinen mit der Frage der Umverteilung und der sozialen Absicherung im Besonderen befasst.

*Ruth Castel-Branco ist Doktorandin im Fach Soziologie an der Universität Witwatersrand und Associate des "International Center for Development and Decent Work" der Universität Kassel. Kontakt: ruthcastelbranco@gmail.com*

*Wir danken Christiane Quandt für die Übersetzung.*