

# Fachausschuss für Forschung in der sozialen Sicherheit

Förderung von Forschungsaktivitäten in  
den Institutionen der sozialen Sicherheit  
in Entwicklungsländern

Fallstudien: Ergebnisse und Perspektiven

Julien Damon  
Professor, Institut d'études politiques, Paris  
Leiter der Forschungs- und Planungsabteilung  
Landeskasse für Familienzulagen

# Vorwort

Nach der letzten Generalversammlung in Stockholm im Jahre 2001 beschloss die IVSS, das Thema „Förderung von Forschungstätigkeiten in den Institutionen der sozialen Sicherheit in Entwicklungsländern“ in ihr Forschungsprogramm für den laufenden Dreijahreszeitraum aufzunehmen.

Diese Priorität entspricht der Auffassung, dass die Forschung kein Monopol der Institutionen der sozialen Sicherheit in den Industrieländern ist. Im Gegenteil, jene in den Entwicklungsländern sollten Forschungsaktivitäten in gleichem Umfang und ebenso dringlich Forschungsaktivitäten verfolgen. Die so erhaltenen Antworten bestimmen die Gültigkeit der getroffenen Entscheidungen bezüglich der

Die Forschungsergebnisse dieser Institutionen sind oft die einzigen Elemente, welche die Richtigkeit der von den Richtwerte, um die Wahl der politischen Entscheidungsträgern getroffenen Wahl bestätigen können zu beurteilen. Diese Entscheidungen haben in der Regel nachhaltige Folgen für das Leben zahlreicher Menschen und müssen auf objektiven, eindeutigen und verlässlichen Daten beruhen, die sich aus richtig gut durchgeführten Forschungsarbeiten ergeben.

Zehn Institutionen haben zugestimmt waren bereit, Beiträge aufgrund der von ihnen eigener oder unter ihrer Aufsicht durchgeführten durchgeführter Forschungsarbeiten zu verfassen. Die IVSS möchte ihnen danken, da dieser zusammenfassende Bericht der hier vorgestellte Überblick ohne ihre Hilfe nicht zustande gekommen wäre. Die Liste dieser der beteiligten Institutionen befindet sich im Anhang dieses Beitrags.

Der vorliegende Bericht möchte nicht so tun, als ob es sich um ein problemloses Vorgehen Unterfangen ohne Hindernisse handelte. Im Gegenteil, die Analyse dieser Monographien Länderberichte soll die begünstigenden und beschränkenden Faktoren ausweisen hervorheben, denen diese die beteiligten Institutionen bei der Durchführung dieser Forschungsarbeiten gegenüberstanden.

Abgesehen von seinem realen direkten Wert, ist dieser Bericht ein Schritt in einem Prozess, der im nächsten Dreijahreszeitraum fortgesetzt wird. Am Ende soll ein methodologischer Leitfaden von der IVSS produziert werden. Die IVSS hat sich zum Ziel gesetzt, einen methodologischen Leitfaden zu produzieren, der den Institutionen in den Entwicklungsländern helfen soll, ihre Forschungsaktivitäten als echte Entscheidungshilfen für die Verwaltung der sozialen Sicherheit und die politischen Entscheidungsträger zu nutzen.

# Förderung von Forschungsaktivitäten in den Institutionen der sozialen Sicherheit in Entwicklungsländern

## Fallstudien: Ergebnisse und Perspektiven

**Julien Damon**

**Professor, Institut d'études politiques, Paris**

**Leiter der Forschungs- und Planungsabteilung**

**Landeskasse für Familienzulagen**

### ZUSAMMENFASSUNG

Die Institutionen der sozialen Sicherheit in den Entwicklungsländern geben im Zuge ihrer Modernisierung und Anpassung an besondere Umstände Studien in Auftrag oder führen diese selbst durch.

Diese Forschungsaktivitäten, deren Methoden und Ergebnisse in vielerlei Hinsicht vergleichbar mit jenen sind, die seit langem in den entwickelten Ländern angewandt werden, erlauben es, zukünftige Entwicklungen vorherzusehen, Reformen zu begleiten sowie Programme und Politik zu evaluieren.

Eine Beurteilung von bereits eingeleiteten politischen Maßnahmen oder Vorhaben gibt Aufschluss über deren Nutzen, Grenzen und Erfolgsvoraussetzungen anhand von zehn Beispielen<sup>1</sup>.

- Forschungsarbeiten bringen immer einen Gewinn an Informationen und Analysen zu komplizierten Themen. Sie ermöglichen auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Partnern. Deshalb liefern die Gutachten der sozialen Sicherheit als Erstes einen besseren Einblick in ihre Tätigkeit und Leistung.
- Die Forschung ist mehr als eine Nebenbeschäftigung oder eine sekundäre Investition, sie trägt wesentlich zur Verbesserung, Ausdehnung und möglichen Reform der bestehenden oder geplanten Systeme bei. Sie ist somit eine unverzichtbare objektive Grundlage für Entscheidungen, insbesondere solche im politischen Bereich.
- Von der Forschung dürfen nicht systematisch sofort anwendbare Lösungen erwartet werden. Studien liefern Bestandsaufnahmen und beleuchten Zukunftsperspektiven. Ihre wissenschaftliche Strenge macht sie zu Entscheidungsinstru-

---

<sup>1</sup> Die zehn Länderberichte sind von der Website der IVSS abrufbar: [www.issa.int](http://www.issa.int), zuerst „Tätigkeitsbereiche“ anklicken, dann „Forschung“.

menten und Handlungsanleitungen. Während in einigen Fällen ihre Ergebnisse und Vorschläge in direktes Handeln umgesetzt werden können, umreißen sie in anderen Fällen Schwerpunkte und Alternativen als Orientierungshilfe für die Entscheidungsträger.

- Nutzen und Qualität der Forschung hängen von den Erfolgsvoraussetzungen ab: Beiziehen internationaler Vergleiche, Verwendung zuverlässiger Daten, Koordination der fachlichen Bemühungen und Mittel, Vernetzung der betroffenen Partner, Beteiligung der Universitäten, Funktionsfähigkeit der Verwaltung und Planung des Ablaufs, Aufgreifen von Themen, die die Verwaltung der Institutionen interessieren, und von Themen, die sich mit sozialen Problemen befassen, sowie die alles andere überragende Notwendigkeit, von allem Anfang an die Vorkehrungen für die Verwertung und Verbreitung der Ergebnisse mitzudenken.
- Da die fachliche Zusammenarbeit der verschiedenen Institutionen auf nationaler und internationaler Ebene eine Erfolgsvoraussetzung ist, sind fortgesetzte Bemühungen im Bereich der Verbreitung von Methodenkenntnissen, guten Beispielen aus der Praxis und Ratschlägen wichtig.

Im Rahmen ihres Dreijahresprogramms führt die IVSS ein Projekt mit dem Titel „Förderung von Forschungstätigkeiten in den Institutionen der sozialen Sicherheit in Entwicklungsländern“ durch. Die Forschungsarbeiten in zehn Ländern (Barbados, Bulgarien, Ghana, Indien, Republik Korea, Mexiko, Rumänien, Thailand, Tunesien, Türkei) führten zu zehn summarischen Länderberichten. Diese werden in einem einheitlichen Muster und Format vorgelegt.

Der vorliegende Überblick stellt Forschungsansatz, Erwartungen, Beschränkungen und Ergebnisse dieser Arbeiten vor. Es geht hier nicht um eine detaillierte inhaltliche Analyse, sondern um einen Blick auf den konzeptuellen Ansatz, seine Besonderheiten, Probleme der Forschung und Voraussetzungen für deren Erfolg.

Diese Dokumente belegen, dass Forschung und Fachwissen in der sozialen Sicherheit kein Monopol der Industrieländer sind. Eine streng wissenschaftliche Analyse und Evaluierung ist auch in einem Kontext möglich und nützlich, der von umfassenden wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten sowie starken finanziellen Zwängen in den Sozialschutzsystemen geprägt ist. Für die zehn hier behandelten Fallbeispiele – der Begriff „Entwicklungsländer“ trifft auf sie nur beschränkt zu – ist die Forschung ganz eindeutig eine Etappe und ein Instrument der Sozialpolitik.

Auch wenn es sich mehr um Beschreibungen und Evaluierungen der operationellen Vorkehrungen als um eigentliche Darlegungen wissenschaftlicher Erkenntnisse handelt, charakterisieren sich diese Studien bei all ihrer Verschiedenheit durch Methodenstrenge, voluntaristischen Ehrgeiz und vollkommene Handlungsbezogenheit.

Um diese Ansätze, ihre Qualität, ihre Eigenschaften und die Fragestellungen zu verdeutlichen, werden wir zunächst die Vielfalt der aufgegriffenen Themen behandeln und dabei den großen Forschungsgeiz hervorheben (I).

Die Tatsache, dass die Rahmenbedingungen unterschiedlich sind, ändert nichts daran, dass es eine Reihe von Gemeinsamkeiten gibt, was den Forschungsansatz (II) angeht, insbesondere den im Wesentlichen operationellen Aspekt desselben (III).

Wir können im Folgenden feststellen, dass die angewandten Methoden und wissenschaftlichen Disziplinen eine gewisse Ähnlichkeit aufweisen mit jenen, die herkömmlicherweise zur Evaluierung staatlicher Politik und Maßnahmen dienen. (IV).

Schließlich nehmen wir die im Rahmen der Analyse der Autoren dieser Forschungsarbeiten gemachten Vorschläge auf, fügen andere, sich aus der Lektüre ergebende Anmerkungen hinzu und geben Anregungen bezüglich der weiteren Entwicklung der Forschung über und für die soziale Sicherheit in Entwicklungsländern (V).

## **1. Vielfältige Themen, großer Forschungsehrgeiz**

In den zehn Länderberichten werden unterschiedliche Themen behandelt. Mehr als ihre Thematik verbindet sie der ihnen allen eigene außerordentliche Ehrgeiz.

Die vorliegenden Studien beschäftigen sich mit verschiedenen Fragen, von Informationskampagnen zu bestimmten Maßnahmen bis hin zur Gestaltung eines ganzen Sozialsystems. Die Themen reichen von der Gestaltung eines Schwangerschaftspasses (Rumänien) über die Entwicklung eines neuen spezialisierten Systems (Tunesien) bis hin zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung (Thailand).

Sie alle sind von einem voluntaristischen Reformehrgeiz beseelt: ob es nun um umfassende Ansätze geht wie beim Vorhaben großer Veränderungen in der Sozialpolitik (Türkei) oder beim detaillierten Programm zur Ausdehnung der sozialen Deckung (Indien) oder um konkretere Vorhaben wie die Entwicklung neuer versicherungsmathematischer Methoden, um das Rentensystem zu konsolidieren (Bulgarien), oder die Förderung der körperlichen Eräftigung am Arbeitsplatz, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern (Mexiko).

Die Themen können fachlich hoch komplex sein, wie im Falle der Analyse der Verwaltung und Kosten einer medizinischen Einrichtung und eines Krankenhaussystems (Republik Korea). Sie können auch, ohne ihren Fachcharakter zu verlieren, strategisch ausgerichtet sein und die gesamte Bevölkerung einbeziehen, wie im Beispiel der Rentenreform (Barbados), wo die Bandbreite der Initiativen von der Konsultation der Bevölkerung bis hin zu einer großen Kommunikationskampagne reicht.

Ob die Themen nun eine mehr oder weniger große fachliche und politische Reichweite haben, geht es ihnen allen um eine Verbesserung und Ausdehnung der bestehenden Systeme. In Ländern, in denen das Sozialschutzniveau sehr niedrig ist, ist dieses Ziel der Ausdehnung allgegenwärtig, implizit, wenn es um die Entwicklung der Leistungsfähigkeit der vorhandenen Institutionen geht, oder explizit, wenn es darum geht, strukturelle Entwicklungen zu berücksichtigen und zu begleiten, wie im Falle der Ausdehnung der sozialen Sicherheit auf den informellen Sektor und die Neugestaltung des Rentensystems (Ghana).

Neben allgemeinen Analysen und Vorschlägen (Ghana, Türkei) finden wir begrenztere, aber ebenfalls anwendungsorientierte Vorschläge und Empfehlungen (Mexiko, Rumänien).

Alle Fallbeispiele reflektieren großen Ehrgeiz und sind auf die erwünschte Zukunft der sozialen Sicherheit ausgerichtet. In Tunesien sieht man die Aufgabe der Forschung in einer „vertiefenden Analyse, die eine globale und definitive Lösung für das Problem des Sozialschutzes der Randgruppen in der Bevölkerung finden soll“. Die Forschung erhält hier eine ehrgeizige Aufgabe zugewiesen, da ihre Fachgutachten umfassende Reformen einleiten und begleiten sollen (wie auch im mexikanischen Beispiel). Selbst wenn die Forschungsarbeiten begrenzt sind, haben sie eine entscheidende Funktion, nämlich die „Unterstützung tragfähiger Systeme der sozialen Sicherheit“(Türkei).

## **2. Unterschiedliche Rahmenbedingungen, aber zahlreiche Gemeinsamkeiten**

Themen, Kosten, und Formen der Forschung können je nach Kontext sehr unterschiedlich ausfallen. Die zur Diskussion stehenden Länder verfügen nicht über die gleichen fachlichen Kapazitäten. Die Sozialschutzniveaus sind verschieden. Einige Systeme haben bereits die Reife erlangt (Tunesien), andere sind erst im Entwurf vorhanden oder sehen der völligen Umgestaltung und nicht nur einer einfachen Reform entgegen (Ghana). Einigen liegt an einer technischen, leistungsbezogenen Verbesserung, andere investieren strukturell in die Schaffung von Institutionen.

Auch wenn die nationalen Sozialschutzsysteme nicht im gleichen Entwicklungsstadium sind, nicht auf die gleiche Weise Fachwissen eingesetzt wird, der Umfang der sozialen Probleme nicht die gleiche Größenordnung erreicht, gibt es doch eine Reihe von Gemeinsamkeiten in den durchgeführten Forschungsarbeiten – mindestens acht Punkte sind hier zu nennen.

1. Diese Forschungsarbeiten wurden unter sozialen und gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen durchgeführt, die mit der Situation in Industrieländern kaum vergleichbar sind. Probleme wie Armut, Zugang zur Gesundheitsversorgung und Demografie sind diesen Ländern, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, gemein. Alle stehen vor dringlichen und lebenswichtigen Herausforderungen.
2. Die Arbeiten wurden oft durchgeführt, weil internationale Einrichtungen und Entwicklungen Gelegenheit dazu boten (Perspektiven der europäischen Integration, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen – UNDP, Hilfen der Weltbank).
3. Sie wurden begonnen, weil sie einer Notwendigkeit und der wachsenden Nachfrage nach verlässlichen Daten und brauchbaren Informationen entsprechen. Industrie- und Entwicklungsländer brauchen solide Analysen, um politische Maßnahmen einzuleiten und zu evaluieren, und um den wachsenden Anforderungen bezüglich Leistung, Kontrolle und Qualität gerecht zu werden. Die Forschung stellt hier eine notwendige Entscheidungshilfe dar oder erlaubt eine Neuorientierung der Sozialpolitik.
4. Diese Forschungsarbeiten wurden, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, unter erheblichem budgetärem und finanziellem Druck durchgeführt. Auch in dieser Hinsicht konvergieren die Rahmenbedingungen der Forschung.
5. Sie stießen auf Schwierigkeiten – einige der Dossiers weisen darauf hin – bei der Projektorganisation oder, ein klassisches Problem, bei der Datenerhebung. In einigen Fällen fehlt es sicherlich an den Ressourcen, sowohl auf der Ebene der Forschungsmethoden als auch bezüglich des Vorhandenseins verlässlicher Zahlen.

Das Hauptproblem, auf das die Forschung stößt, ist in fast allen Fällen die Verfügbarkeit und die Zuverlässigkeit der Daten.

6. Die vorliegenden Forschungsarbeiten wurden durch einen verbesserten Zugang zu Erhebungsmethoden ermöglicht, wobei Standards verwendet wurden, welche die Daten, Probleme und Ergebnisse international vergleichbar machen.
7. Sie gehen von der Feststellung aus, dass die bestehenden Systeme unzureichend sind, und berücksichtigen die erheblichen sozialen und demografischen Veränderungen, die vom Auseinanderbrechen traditioneller Solidaritätsnetzwerke, der Alterung der Bevölkerung und höheren Erwartungen gegenüber den Institutionen der sozialen Sicherheit bewirkt werden.
8. Die meisten Forschungsarbeiten werden von großen internationalen Organisationen finanziell oder methodologisch unterstützt (vor allem von der Weltbank, aber auch dem Internationalen Arbeitsamt (IAA), UNDP oder UNICEF).

Alle betonen den aus der Forschung erzielten Gewinn. Sie ist nützlich, weil sie einen Blick und ein Vorgehen mehr oder weniger von außenerlaubt, frei von den unmittelbaren Verwaltungsproblemen. Die Forschung lässt sich somit als „unabhängiges nicht von Verwaltungszwängen belastetes Fachgutachten“ definieren (Tunesien). Allerdings haben alle zehn hier vorgestellten Forschungsarbeiten im Wesentlichen anwendungsorientierte Zielsetzungen.

### **3. Im Wesentlichen anwendungsorientierte Zielsetzungen**

Die in den Länderberichten vorgestellten Arbeiten sind vollkommen handlungsorientiert. Während die Forschung oft, wenn nicht sogar allgemein, als handlungsferner Wissensbeitrag gesehen wird, haben die hier vorgestellten Studien eine konkrete, praktische und pragmatische Zielsetzung. Die Untersuchung muss zu „konkreten und operationellen Ergebnissen“ führen. Das Projekt brachte ein modernes quantitatives Evaluierungsinstrument im Bereich der sozialen Sicherheit hervor (Bulgarien).

Die erstellten Fachgutachten zielen nicht in erster Linie auf das Verständlichmachen und Erklären oder die reine Information, sondern vor allem auf Aktion, Produktion und Innovation. Sie sind zukunftsorientiert und skizzieren oft Handlungsmöglichkeiten, die als Entscheidungshilfe dienen. Legitimität und Ziel der Forschung ist die Effektivität, die „Konkretisierung in der Praxis“, die „tatsächliche Anwendung“ (Tunesien).

Die Forschungsarbeiten versuchen eher, umsetzbare Schlussfolgerungen als Zustandsbeschreibungen zu präsentieren. So haben wir es mehr mit Evaluierungen als mit Forschung zu tun bzw. mit einer besonderen Form der Forschung, die sich deutlich von der Grundlagenforschung unterscheidet. Die vorliegenden Studien lassen sich eher in Kategorien wie „operationelle“, „angewandte“ und „zielorientierte“ Forschung einreihen.

Die Forschungsaktivität wird offensichtlich als Instrument mit einem dreifachen Nutzen verstanden: (i) Ergründen der öffentlichen Meinung, (ii) Vorbereitung der staatlichen Entscheidung, (iii) Evaluierung des staatlichen Handelns. Diese drei Dimensionen können sich überschneiden und finden sich aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen

dieser nationalen Forschungsaktivitäten natürlich nicht in allen Arbeiten wieder. Die Forschungen sind jedoch klar auf diese operationellen Ziele ausgerichtet.

Nicht alle vorliegenden Arbeiten folgen dem Tenor akademischer Werke. Sie orientieren sich vielmehr an Aktivitäten, die sich von der wissenschaftlichen Diskussion und Produktion abheben. So kann der Begriff Forschung ein Programm des Technologietransfers (Ghana) oder eine effiziente Methode der Rentenreform (Barbados) meinen. Im Allgemeinen überwiegen die Handlungsanleitungen gegenüber den Betrachtungen und Beschreibungen. Die hier erfassten Forschungsarbeiten haben im Wesentlichen wegweisenden Charakter, was bis zu Entwürfen für Gesetzesänderungen und Neuregelungen gehen kann (Indien) oder zur Einführung eines ganz neuen Gesetzesrahmens (Türkei).

All diese Studien mit bedeutenden Auswirkungen und Anwendungsbereichen erinnern eher an Entscheidungshilfen für die Organisation und Verwaltung des Sozialschutzes als an Forschungsarbeiten, wie sie vielleicht in westlichen Universitäten verstanden werden. Es ist eindeutig die Anwendung, die nach solchen Studien verlangt, beispielsweise um „die Verwaltungskapazitäten zu entwickeln und die Effizienz dieser Institutionen zu steigern“ (Türkei). Einfacher gesagt, geht es darum, die Einführung neuer Leistungsformen und Programme zu begleiten, wobei die Forschung ausdrücklich Kommunikation und Marketing ins Zentrum rückt (Ghana).

Sicherlich wird nicht in allen diesen Arbeiten unter Forschung das Gleiche verstanden. Als Beispiel für diese relative Unschärfe sei erwähnt, dass die Autoren der Fachgutachten im gleichen Dokument bisweilen als „Forscher“, „Experten“ und „Berater“ bezeichnet werden. Ebenso stehen für die Forschungsarbeiten die Begriffe „Forschungen“, „Projekte“, „Studien“ und „Analysen“ gleichwertig nebeneinander.

Das Fehlen solcher Unterscheidungen ist nicht an sich zu beanstanden. Die wissenschaftliche Genauigkeit erfordert jedoch, dass zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Die Arbeiten müssen zunächst einmal einen strengen und klar aufgebauten Bezugsrahmen haben (Methodologie, Quellen, verwendete Theorien etc.; dies ist hier weitgehend der Fall) und in einen allgemeineren kritischen Zusammenhang gestellt werden, der z. B. die Grenzen der Arbeit aufzeigt und den jeweiligen politischen Hintergrund der skizzierten Vorschläge offenbart. Was diesen zweiten Punkt angeht, sind vielleicht nicht immer alle nötigen Vorkehrungen getroffen worden. Die in mehreren Arbeiten vertretene Auffassung, wonach staatliche Interventionen beschränkt werden müssen (d. h. mehr, als dies in der Vergangenheit der Fall war), wäre es zum Beispiel wert gewesen, stärker gewichtet und im Zusammenhang diskutiert zu werden.

Nichtsdestoweniger bringen alle diese Studien, ganz gleich, ob man sie nun als Forschung bezeichnet oder nicht, die Vorhaben voran, derentwegen sie überhaupt unternommen wurden: *brainstorming* (überholte Vorstellungen überwinden und neue Ideen lancieren), *benchmarking* (Richtlinien finden und eine gute Praxis entwickeln) und (grundlegend) Management. Letztlich geht es diesen Arbeiten darum, Vorschläge zu machen, Empfehlungen auszuarbeiten und Anregungen zu geben, oder es geht darum, den sich bereits vollziehenden Wandel im Bereich der Strukturen und der sozialen Dienstleistungen zu begleiten.

Zu diesem Zweck lassen sich eine Reihe von Forschungsinstrumenten mobilisieren, von der Feldbeobachtung (Rumänien) bis hin zur Meinungsumfrage (Barbados). Die Vielfalt der

Instrumente kann allerdings die Ähnlichkeit der angewandten Methoden und wissenschaftlichen Disziplinen nicht verschleiern.

#### **4. Ähnliche wissenschaftliche Methoden und Disziplinen**

Mit Ausnahme des Projekts eines Schwangerschaftspasses (Rumänien) und der Untersuchung über körperliche Aktivität und Arbeitsbedingungen (Mexiko) evaluieren alle Arbeiten staatliche Politik und Programme und konzentrieren sich nicht nur auf eine einzelne Disziplin.

Es handelt sich um Evaluierungen, die auf der Sammlung, Verarbeitung und Diskussion von Daten zu einem Programm beruhen, das neue sozialpolitische Maßnahmen vorsieht oder bestehende verbessert.

Da es sich um Arbeiten mit evaluierendem Charakter handelt, erscheint eine Datenanalyse sinnvoll. Man kann sagen, dass es sich eher um Ex-ante- als um Ex-post-Evaluierungen handelt. Die Studien messen nicht beobachtete, sondern wahrscheinliche Auswirkungen. Sie haben somit planenden, zukunftsorientierten oder auch begleitenden Charakter. Dies ist der Fall, wenn die Forschungsarbeit als „Untersuchung der administrativen und finanziellen Durchführbarkeit“ (Thailand) präsentiert wird oder das Ziel hat, „Eignung und Effizienz“ eines Systems abzuklären (Republik Korea).

Die Forschungsarbeiten messen vorhersehbare Folgen von strukturellen Veränderungen (Türkei) und/oder Anpassungen der Parameter (Barbados). Sie bieten auch ein Bild der gegenwärtigen Situation und mehr oder weniger umfassende Vorhersagen und Projektionen sozialer, demografischer und sozioökonomischer Natur.

Die Evaluierung wird erleichtert, wenn von Anfang an klare, bezifferte – und also leichter zu evaluierende – Zielvorgaben für die untersuchte Reform festgesetzt werden. Dies ist der Fall, wenn die Maßnahme zu einer sozialen Deckung von 90 Prozent der Erwerbsbevölkerung anstelle der bisherigen 84 Prozent führen soll (Tunesien).

Was Disziplinen und wissenschaftliche Methoden angeht, sind die Ansätze im Wesentlichen ökonomischer Natur. Ohne allzu komplizierte Modelle zu verwenden – was angesichts der Einfachheit der bestehenden Leistungssysteme auch unnötig wäre –, erlauben die verwendeten Techniken (i) eine Bestandsaufnahme, (ii) die Entwicklung von Szenarien und (iii) die Unterbreitung von Vorschlägen. Viele Ansätze beruhen auf finanziellen Projektionen und folgen dem Prinzip der Kosten-Nutzen-Analyse.

Die Studien haben, mehr oder weniger streng formuliert und befolgt, alle denselben Ablauf: Bestandsaufnahme, Zusammenfassung der Literatur, Erhebungen (Gespräche, Umfragen aufgrund von Samples aus der Bevölkerung oder den Institutionen), Feldforschung, Problematisierung, Modellbildung und Empfehlungen.

Alle Arbeiten folgen einem eher klassischen Schema: Datensammlung, Modellbildung und Analyse, bisweilen unter Verwendung versicherungsmathematischer Methoden (Bulgarien). Angesichts der wichtigen auf dem Spiel stehenden Fragen und erheblicher budgetärer Zwänge wurden anwendbare Instrumente entwickelt. Sie müssen rechnerische Evaluierungen zur kurz- und mittelfristigen Entwicklung knapper Haushaltsmittel ermöglichen.

Der Versuch der Modellbildung, auch in einfacher Form, erlaubt es, die gegenwärtigen Probleme zu verstehen und die politischen Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme entsprechend auszurichten.

An dieser Stelle betonen wir erneut, dass die vorgestellten Forschungsarbeiten nicht allein von Erkenntniswillen oder wissenschaftlicher Neugier inspiriert sind. Im Zentrum dieser Arbeiten geht es vom Gesichtspunkt der Forschung her darum, die anvisierte Anwendung auf die ökonomischen Gegebenheiten abzustimmen.

So werden bei weitem nicht alle Sozialwissenschaften (Soziologie, Anthropologie, Geschichte etc.) mobilisiert. Im besonderen Fall Rumäniens (Schwangerschaftsabbruch) und Mexikos (Gesundheit am Arbeitsplatz), wo die Themen der Studien stärker begrenzt sind, ist allerdings ein Beizug anderer Disziplinen (wie Soziologie und Epidemiologie) als der Volkswirtschaft festzustellen, wobei das mexikanische Beispiel auf einer quasi experimentellen Untersuchung beruht.

Bei all diesen Fachgutachten geht es aber immer darum, Forschungsaktivitäten und solche, die von direktem Interesse für die staatliche Politik sind, miteinander in Einklang zu bringen. Häufig wird Wert darauf gelegt, die betroffenen Personen zu beteiligen oder zumindest zu konsultieren, insbesondere in Form von Meinungsumfragen.

Diese klassisch abgefassten Arbeiten, die auf übertriebene Theoretisierung und unnötig ausgefeilte Methoden verzichten, lassen sich letztlich anhand ihrer wissenschaftlichen Strenge, aber auch anhand ihrer Verwendbarkeit für die Entscheidungsträger beurteilen. Diese Verwendbarkeit bzw. die Durchführbarkeit der anschließend entwickelten Vorschläge, ist sicherlich das entscheidende Erfolgskriterium dieser Studien. Auch wenn die aus der Forschung gewonnenen Einsichten nicht unmittelbar in Fakten umgesetzt werden, stellt die durch sie ermöglichte Zusammenarbeit und Information zweifelsohne einen Fortschritt in der Steuerung und Verwaltung der Institutionen dar.

## 5. Die Vorschläge

Insgesamt gewähren die vorgestellten Forschungsarbeiten Einblick in die Beschränkungen und Möglichkeiten, die mit ihrer Ausarbeitung verbunden waren. Wir halten in diesem Zusammenhang acht Punkte fest, die sich aus der Lektüre der einen oder anderen dieser Arbeiten bzw. der Gesamtschau der zehn Länderberichte ergeben und so weit wie möglich die Voraussetzungen für den Erfolg solcher Studien benennen.

1. ***Der internationale Kontext sollte immer berücksichtigt werden.*** Die in diesem Beitrag zusammengefassten Studien sind im Allgemeinen groß angelegt und beschäftigen sich mit der Struktur des nationalen Systems der sozialen Sicherheit an sich. Wichtig ist eine Einordnung der nationalen Sozialschutzsysteme in eine Typologie des Wohlfahrtsstaates, um den Einzelfall einzustufen und sich von anderen Modellen abzugrenzen bzw. sich von ihnen zu inspirieren. Etwas konkreter ausgedrückt, müssen für eine internationale Vergleichbarkeit und Verständlichkeit die Angaben zu Haushalt und Finanzen nicht nur in der nationalen Währung, sondern auch in Kaufkraftparitäten ausgedrückt werden, was eine internationale Einordnung und einen wirklichen Vergleich erst möglich macht.
2. ***Die Qualität der Daten sollte immer hinterfragt werden.*** Die in den verschiedenen Arbeiten vorgestellten Zahlen beruhen nicht immer auf streng wissenschaftlicher

Datensammlung. Aus Gründen der Effizienz und Wissenschaftlichkeit sollten die Daten kritisch gewürdigt werden, um das Validitätsniveau der Schlussfolgerungen zu evaluieren, die aus Prognosen auf der Grundlage der gesammelten und analysierten Informationen abgeleitet wurden. Fragen der Verbreitung, Bereitstellung und Diskussion der Daten werden in den Arbeiten angesprochen. Es handelt sich um zentrale Fragen, bei denen Fortschritte möglich sind, gegebenenfalls mit Unterstützung internationaler Organisationen.

3. **Koordination der Bemühungen.** Was Forschung und Fachwissen angeht, so handelt es sich wie in vielen anderen Bereichen auch um eine knappe Ressource, deren verschwenderischer Einsatz kontraproduktiv wäre. Soziale Beobachtung und ökonomische Vorhersage sollten, wenn auch nicht unbedingt vom Staat oder den Institutionen der sozialen Sicherheit, besser organisiert werden, um regelmäßige Zusammenkünfte der Beteiligten zu ermöglichen. Die Sammlung von Daten, von bereits durchgeführten Arbeiten oder guten Beispielen aus der Praxis wird heute durch das Internet erheblich erleichtert. Die Einrichtung von Beobachtungszentren ist zu empfehlen, um durchgeführte, laufende oder geplante Maßnahmen zu erfassen und zu nutzen.
4. **Beteiligung der Sozialpartner.** In den meisten Arbeiten wird eine Partizipation der Sozialpartner am Forschungsvorhaben als besonders nützlich bewertet. Von materiellen Anliegen (wie die Weitergabe der Fragebögen an die Mitglieder eines Verbands) bis hin zu strategischen Überlegungen (Vorbereitung von Entscheidungen), erweist sich die Beteiligung der Sozialpartner an solchen Fachgutachten als ausgesprochen nützlich. Auch wenn dies nicht systematisch geschehen muss, ist die Organisation der Information und Zusammenarbeit ein wichtiger Punkt.
5. **Stärkerer Einbezug der Universitäten.** Als Orte der Wissensgewinnung und -verbreitung tragen die sich ebenfalls immer stärker international öffnenden Universitäten zur Ausbildung und Information im Bereich des Sozialschutzes bei. Der Kontakt zu den Universitäten wird in den vorliegenden Arbeiten nur selten erwähnt. Andererseits ermöglichen die nationalen Akademiker, die im Kontakt mit Kollegen in aller Welt stehen, die Verfeinerung der vorhandenen Kenntnisse. Ganz gleich, ob man sie bittet, eine Forschungsarbeit wissenschaftlich anzuerkennen oder diese selbst durchzuführen, die Forschung sollte mit den Hochschulen in Verbindung stehen. So ist eine gewisse Formalisierung der Zusammenarbeit mit den Universitäten in diesem Bereich notwendig.
6. **Gute Organisation der administrativen Seite der Forschung.** Eine gute Logistik und entsprechende wissenschaftliche Begleitung sind eine Voraussetzung für den Erfolg. Auch wenn es kein allgemein gültiges Modell gibt, das sich in allen Einzelheiten auf spezifische Situationen anwenden ließe, müssen Vorbereitung, Folgemaßnahmen und Bereitstellung der Ergebnisse genau organisiert, budgetiert und analysiert werden. Voraussetzung für erfolgreiches Arbeiten ist, dass von Anfang an der Forschungskalender festgelegt wird, wobei einerseits die Rolle der Auftraggeber und der Ausführenden geklärt und andererseits die Ziele und Fristen genannt werden.
7. **Entwicklung einer echten Forschungspolitik.** Anstatt sich auf punktuelle Evaluierungen zu beschränken – so wichtig diese auch sein mögen –, kommt es darauf an, die Forschungsbemühungen zu programmieren, und zwar in dreierlei Hinsicht: (i) Erstellen von internen Analysen der sozialen Institutionen, (ii) Vergabe von deren

Durchführung an Außenstehende, Berater und/oder Universitäten, (iii) staatliches und privates Mäzenatentum, um die Grundlagenforschung zu unterstützen (Ausbildung auf Doktorandenebene in ausländischen oder nationalen Universitäten). Wie andere Aktivitäten auch, verlangt die Forschung nach Organisation und geeigneten Instrumenten.

8. **Verwertung der Ergebnisse.** Forschung im Sinne der für die IVSS zusammengestellten Evaluierungen ist erfolgreich, wenn die Ergebnisse bekannt und umgesetzt werden. Eine wichtige Vorarbeit vor Aufnahme der eigentlichen Forschungstätigkeit besteht daher darin, ihre Verwertung, Verbreitung und weitere Nutzung entsprechend vorzubereiten. Analysen und Vorschläge müssen klar und pädagogisch durchdacht formuliert werden. Die Umsetzung der Forschung in lesbare und anwendbare Ergebnisse mag dem Forscher selbst ein Anliegen sein, kann aber auch an auf Verwertung spezialisierte Strukturen delegiert werden. Die volle Verantwortung für die Vermittlung trägt auf jeden Fall der Auftraggeber. Eine letzte Empfehlung im Rahmen von Punkt 8, die an Punkt 1 anschließt: Die Veröffentlichung einer Zusammenfassung auf Englisch ermöglicht eine größere Verbreitung und eine Diskussion auf internationaler Ebene.

\*  
\* \*

Nach Lektüre dieser Auswahl von Forschungsarbeiten zur sozialen Sicherheit in den Entwicklungsländern möchten wir abschließend auf zwei Punkte hinweisen.

Zum einen müssen die Forschungstätigkeiten über die Systeme der sozialen Sicherheit hinaus auf soziale Probleme ausgedehnt werden, die eine Verbesserung und Ausdehnung des Sozialschutzes erfordern. Eine vertiefende Analyse, die, über den volkswirtschaftlichen Aspekt hinausgehend, die Bedürfnisse, Kapazitäten und Entbehrungen der Bevölkerung berücksichtigt und verschiedene Sozialwissenschaften einbezieht, steht im Mittelpunkt solcher wissenschaftlicher Untersuchungen, die den Handlungsbedarf abklären sollen, wenn auch in weniger direkter Form als Evaluierungen.

Zum anderen nützt die fachliche Zusammenarbeit der Industrieländer und der internationalen Organisationen zweifelsohne den Entwicklungsländern, aber auch den Industrieländern selbst, die Methoden und Problemstellungen einbringen, testen und verbessern können. Vorschläge, wie jener der IVSS, ein Methodenhandbuch herauszugeben, das ein streng wissenschaftliches Vorgehen erlaubt, erscheinen daher ausgesprochen sinnvoll.

**Liste der Länder, Institutionen und Titel der Fallstudien des IVSS-Projektes:  
Förderung von Forschungstätigkeiten in den Institutionen  
der sozialen Sicherheit in Entwicklungsländern**

**Barbados**

Organisation: Landesversicherungsamt  
Autor: Richard A. NUNEZ  
Titel: *An account of the successful implementation of Pension Reform in Barbados – lessons learned along the way*

**Bulgarien**

Organisation: Landesanstalt für soziale Sicherheit  
Autor: Penka TANEVA  
Titel: *Actuarial support for the pensions and short-term benefit reform in Bulgaria*

**Ghana**

Organisation: Anstalt für soziale Sicherheit und Landesversicherung  
Titel: *Extending social security coverage to the informal sector in Ghana*

**Indien**

Organisation: Vorsorgefonds für Arbeitnehmer  
Titel: *Extending coverage under current social security legislation*

**Republik Korea**

Organisation: Landesanstalt für Krankenversicherung  
Autor: Choon-Sik PARK  
Titel: *Evaluation of the Monetary Value Point of Medical Services Under the National Health Insurance through a hospitals and clinics cost analysis*

**Mexiko**

Organisation: Sozialversicherungsanstalt Mexikos  
Autor: Rosa Maria Ávila GARCIA  
Titel: *Efectos de un programa de ejercicio físico sobre la fatiga y los accidentes de trabajo de los operadores de la industria manufacturera*

**Rumänien**

Organisation: Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit  
Autor: Marie-Jane VRIGNAUD  
Titel: *Mise en œuvre d'un carnet de suivi de la grossesse en Roumanie*

**Thailand**

Organisation: Amt für Soziale Sicherheit  
Titel: *The unemployment insurance in Thailand*

**Tunesien**

Organisation: Forschungs- und Studienzentrum für soziale Sicherheit  
Autor: Kamel ESSOUSSI  
Titel: *Extension de la couverture sociale aux populations vulnérables en Tunisie*

**Türkei**

Organisation: Universität Ankara: Zentrum für Forschung und Sozialpolitik  
Autor: Berrin CEYLAN-ATAMAN  
Titel: *Research on social security reform in Turkey*