

## **Soziale Grundsicherung als globale Herausforderung**

---



## **1. Soziale Grundsicherung als globale Herausforderung**

Soziale Grundsicherung ist, so unsere Ausgangsthese, in dreifacher Hinsicht eine globale Herausforderung: für die Entwicklungspolitik bzw. die Entwicklungszusammenarbeit; für die globale Sozialpolitik; und für den internationalen Menschenrechtsschutz. Diese bereits in der Einleitung angeschnittenen drei Kontexte der Grundsicherungsproblematik werden in Abschnitt 1.1 vertieft. In der Entwicklungspolitik und in der Entwicklungszusammenarbeit ist die Idee einer sozialen Grundsicherung neueren Datums. Die Gründe des bisherigen Ignorierens und des jüngst erwachten Interesses werden in Abschnitt 1.2 analysiert. Sozialhilfe und Grundsicherung haben ihre Ursprung in westlichen Wohlfahrtsstaaten und sind dort ein eingeführter Teil der Architektur des Systems sozialer Sicherung. Gleichwohl ist dieser wohlfahrtsstaatliche Leistungstypus immer prekär und ambivalent geblieben (Abschnitt 1.3). Um die Logik der Grundsicherungsidee und ihre Varianten genauer zu verstehen, ist schließlich zu fragen, was mit den einfach klingenden Begriffen „Sozialhilfe“ und „Grundsicherung“ genau gemeint ist und was der ordnungspolitische Ort dieses Leistungstyps im Gesamtsystem sozialer Sicherung ist (Abschnitt 1.4).

### **1.1 Soziale Grundsicherung als dreifache Herausforderung: Entwicklungspolitik, globale Sozialpolitik und internationaler Menschenrechtsschutz**

Fast alles wird global, auch Sozialpolitik. In der vorliegenden Studie wird ein neuer Bereich der Globalisierung von Sozialpolitik, soziale Grundsicherung, erstmals systematisch analysiert. Die These ist, dass ein eingeführtes Instrument westlicher Sozialpolitik, sozialhilfe- oder rentenartige Grundsicherungen, auch in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften eine wirksame Strategie der Armutsbekämpfung sein kann und, wenig wahrgenommen, in diesen Ländern bereits weit verbreitet ist. Grundsicherung, so zeigen wir, ist ein wesentlicher Bestandteil einer integrierten Politik sozialer Inklusion in entwickelten wie zunehmend auch in weniger entwickelten Gesellschaften. Entwicklungspolitisch hat das

dominante Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe dazu geführt, dass der Bedarf für direkte Grundsicherungsleistungen (und ihre reale Verbreitung) nicht gesehen oder nicht anerkannt wurde. Die Strategie der Hilfe zur Selbsthilfe ist daher ergänzungsbedürftig. Grundsicherung ist eine globale Herausforderung geworden – für die Entwicklungspolitik, für die globale Sozialpolitik und, wie zu zeigen ist, auch für die internationale Menschenrechtspolitik.

### *Entwicklungspolitik und globale Sozialpolitik*

Mit der Anwendung westlicher Konzepte auf nicht-westliche Gesellschaften und mit der Analyse westlicher Grundsicherungssysteme unter dem Aspekt der Übertragbarkeit auf nicht-westliche Kontexte stellen sich Grundfragen der Entwicklungszusammenarbeit und der Entwicklungssoziologie: Inwieweit können und sollen westliche Modelle weltweit verbreitet werden, inwieweit können sie lokalen Bedingungen und anderen Kulturen gerecht werden? Gibt es gar *best practice*-Modelle, wie sie in der Entwicklungszusammenarbeit beliebt sind, also „*one size fits all*“? Gibt es – auch wenn man von externen Diffusionseinflüssen (*Diffusionstheorie*) absieht – eindeutige Pfade oder zumindest Zielpunkte gesellschaftlicher Entwicklung (hier: Einrichtung sozialer Grundsicherungssysteme), die für alle Gesellschaften verbindlich sind und von nicht-westlichen Gesellschaften nur später betreten bzw. erreicht werden (*Modernisierungstheorie*)?

Die neuere Forschung zu globaler Sozialpolitik stützt größtenteils Diffusions-, partiell auch Modernisierungstheorien. Als Zielpunkt der Entwicklung gilt westliche Wohlfahrtsstaatlichkeit, so dass Übergangsgesellschaften hypothetisch als „neue Wohlfahrtsstaaten“ konzipiert werden (s. dazu Abschnitt 1.2). So weisen Hort und Kuhnle (2000) nach, dass die ostasiatischen Länder in Bezug auf die Sozialversicherung weitgehend dem westlichen Modernisierungspfad folgen: dieselben Sozialversicherungszweige eingeführt haben, sogar auf einem niedrigeren wirtschaftlichen Entwicklungsstand als historisch in den westlichen Gesellschaften (Indiz einer Überformung der Modernisierungslogik durch internationale Diffusionsprozesse); die Zweige in derselben Reihenfolge eingeführt haben; und auch nach der Asienkrise von 1997 nicht den Pfad des *social dumping* eingeschlagen haben, vielmehr sozial-

politisch weiter expandieren.<sup>3</sup> Rieger und Leibfried (2004) sehen konfuzianisch geprägte Kulturen dagegen als nicht empfänglich für moderne Sozialpolitik an.

Neben der Theorie der „neuen Wohlfahrtsstaaten“ hat der amerikanische Soziologe John W. Meyer (2005) anhand seiner neo-institutionalistischen World Polity Theorie generell postuliert und vielfach nachgewiesen, dass sich westliche *rationalized social models* weltweit verbreiten. Die vorliegende Studie prüft also, ob die Meyersche These auch auf soziale Grundsicherungssysteme zutrifft, und zugleich, ob die These „neuer Wohlfahrtsstaatlichkeit“ der globalen Sozialpolitikforschung auch für Grundsicherungssysteme belegt werden kann. Dass diese Komponente von Wohlfahrtsstaatlichkeit in diesem Zusammenhang bislang nicht beachtet wurde, mag zum einen daran liegen, dass die Sozialversicherungen, nicht die Sozialhilfe, als Kernkomponente des Wohlfahrtsstaats gesehen wird, zum anderen am Mangel von komparativen Länderdaten zu dem unübersichtlichen Bereich sozialer Grundsicherungen. Selbst für die EU gibt es keine guten komparativen Daten zur Sozialhilfe (s. Kapitel 2).

Die vorliegende Studie unterstellt internationale Diffusionsprozesse, ohne diese selbst zum Gegenstand zu machen. Im Mittelpunkt stehen die Ergebnisse angenommener Diffusionen, die etablierten Grundsicherungssysteme in nicht-westlichen Ländern.<sup>4</sup> Wenn Entwicklungs- oder Übergangsgesellschaften verstärkt, in manchen Bereichen erstmals, formelle soziale Sicherungssysteme aufbauen, so ist die Annahme plausibel, dass hierbei auf rechtliche und administrative Muster westlicher Provenienz zurückgegriffen wird. Zumindest die zugrunde liegenden Inklusionspostulate wie „Grundsicherung“, „Sicherheit“, Teilhabe oder Menschenwürde sind westliche. Häufig sind internationale Organisationen direkt an der Einführung neuer Systeme beteiligt.

Um Diffusionsergebnisse zu erfassen, zielen wir zunächst darauf ab, einen westlichen Idealtyp „moderne Sozialhilfe“ (als Hauptform westlicher Grundsicherungssysteme) als Vergleichsfolie zu identifizieren: dessen Eigenlogik und ordnungspolitischen Ort im System sozialer Sicherung (Kapitel 1); Ziele, institutionelles De-

---

3 Die anhaltende, sich noch steigernde sozialpolitische Expansion seit Ende der 90er Jahre weist Kim (2006) für Südkorea nach.

4 Als Überblick über Diffusionsanalysen in der Sozialpolitik s. Leisering (2005a).

sign, Probleme und Diversität westlicher Sozialhilfesysteme (Kapitel 2-5). In Kapitel 6 werden dann die begrifflichen Bestimmungen des westlichen Idealtyps modifiziert, um den besonderen gesellschaftlichen Bedingungen von Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften Rechnung zu tragen und „Sozialhilfe“ und andere „Grundsicherungen“ von den dort anzutreffenden anderen formellen Leistungssystemen abzugrenzen. In den Kapitel 7-12 wird dazu die reale Diversität sozialer Grundsicherungssysteme in diesen Ländern anhand von fünf Typen rekonstruiert, die eine unterschiedliche Nähe zum ‚reinen‘ Typus Sozialhilfe/Grundsicherung haben. In den entwicklungspolitischen Kapiteln 13-16 wird Lernen von westlichen Vorbildern nicht präskriptiv oder sozialtechnologisch behandelt, sondern selbst zum Gegenstand der Analyse gemacht: Was können nicht-westliche Länder gemäß ihrer sozialen Bedingungen von westlichen Ländern lernen, und was nicht? Welche Fragen stellen sich im politischen und administrativen Prozess der Einführung und Institutionalisierung von Grundsicherungen? Welche alternativen Optionen gibt es? Die Analyse von Optionen führt zur idealtypischen Konstruktion eines linearen, modernisierungstheoretisch deutbaren Entwicklungspfades, der in die moderne Sozialhilfe mündet.

*Die Armut der Welt durch Sozialhilfe oder Rentenzahlungen bekämpfen zu wollen, mag verrückt erscheinen.* Tatsächlich würde man hierin nicht den Königsweg der Armutsbekämpfung sehen. Aber, so These und Befund der Studie, die vorherrschenden wirtschafts- und entwicklungspolitischen Strategien – wie Diskriminierungsabbau im Welthandel, Entschuldung, *good governance* und Mikrokredit – bedürfen der Ergänzung um Maßnahmen, die sich direkt auf individuelle Arme und deren unmittelbaren Bedarfe beziehen. Der – sinnvolle und unhintergehbare – Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe und der Nachhaltigkeit von Hilfen darf direkte Hilfen („hand outs“) für Menschen, die vorübergehend oder längerfristig nur begrenzt selbsthilfefähig sind, nicht ausschließen. Hierzu zählen derzeit insbesondere von AIDS Betroffene und deren Familien, alte Menschen, Behinderte und Familien alleinerziehender Frauen in Entwicklungsländern. Soziale Grundsicherungen für nur begrenzt selbsthilfefähige Gruppen könnten messbar und kurzfristig dazu beitragen, die Millennium Development Goals bis 2015 tatsächlich zu erreichen. Die Studie zeigt, dass Selbsthilfe und Sozialhilfe keine Gegensätze sein müssen.

Armut ist nicht nur ein Problem unzureichender wirtschaftlicher Entwicklung oder klimatisch-geographischer Benachteiligung, sondern auch ein Problem der Umverteilung von Ressourcen. Bereits 1981 hat Amartya Sen in seiner bahnbrechenden Studie großer Hungersnöte im 20. Jahrhundert nachgewiesen, dass zu jedem Zeitpunkt genug Ressourcen im Lande waren, die die jeweilige Hungersnot hätten verhindern können (Sen 1981). Insofern ist Armutsbekämpfung auch eine Frage politischer Entscheidungen. Armut ist kein Schicksal, sondern auch eine Frage des politischen Willens, Maßnahmen zu ergreifen, um Armut zu vermindern. Tony Blair hat dies für Großbritannien gezeigt, indem er die Beseitigung von Kinderarmut innerhalb von 20 Jahren zum politischen Ziel erklärt hat. Tatsächlich wurde Kinderarmut in Großbritannien durch gezielte Maßnahmen bereits messbar reduziert (Stewart 2004). Die nationale Armutstrategie Blairs korrespondiert mit seiner internationalen Initiative für Afrika, die den G8-Gipfel in Gleneagles im Juli 2005 prägte und massenmedial von *live 8* flankiert wurde. In der vorliegenden Studie wird daher auch untersucht, inwieweit soziale Grundsicherungen in Entwicklungsländern finanziert und implementierbar sind, Grundsicherungen also auch in der nicht-westlichen Welt eine Frage politischer Entscheidungen ist.

#### *Internationaler Menschenrechtsschutz*

Armut ist auch eine Frage von Menschenrechten, Armutsbekämpfung eine Frage von Menschenrechtspolitik (Øyen u.a. 2005, Kapitel VIII). Auf die Zielformel der Freiheit von Not in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrecht von 1948 wurde bereits verwiesen. Armut wird in letzter Zeit sogar zunehmend als Menschenrechtssproblem thematisiert.

Das Verhältnis von Armut und Menschenrechten ist vielgestaltig. Erstens kann ein Zustand von (schwerer) Armut unmittelbar als Menschenrechtsverletzung gesehen werden. Problematisch an dieser Sicht ist, dass oft nicht ohne weiteres ein verantwortlicher Akteur benennbar ist, dem die Menschenrechtsverletzung zugerechnet werden könnte. Zweitens kann (vor allem längerfristige) Armut indirekt als Menschenrechtsverletzung gesehen werden, insoweit sie die Wahrnehmung ziviler und politischer Menschenrechte ernsthaft beeinträchtigt. Zudem gibt es eine umgekehrte Relation zwischen Armut und Menschenrechten: Die

Wahrnehmung ziviler und politischer Rechte zwecks Vertretung eigener Interessen kann eine Voraussetzung der Überwindung von Armut sein. Drittens gab es in den 1970er Jahren eine von Entwicklungsländern angestoßene Debatte zum Konzept kollektiver Menschenrechte, vor allem zum ‚Recht auf soziale Entwicklung‘. Dies würde das ‚Recht‘ eines Landes auf Beseitigung oder doch Abmilderung von Armut einschließen. Problematisch ist an dieser Auffassung unter anderem, dass eine Verminderung kollektiver Armut noch nicht die Probleme verbleibender individueller Armut löst.

Viertens verweist die Armutsproblematik naturgemäß auf soziale Menschenrechte. Die Vereinten Nationen haben im Rahmen des *welfare internationalism* der 1940er Jahre 1948 erstmals internationale (auch) soziale Menschenrechte formuliert und 1966 im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) spezifiziert, den die BRD 1976 ratifiziert hat (die USA bis heute nicht) (Kaufmann 2003a: 23, 45). In unserem Zusammenhang ist insbesondere zu fragen: *Gibt es ein Menschenrecht auf soziale Grundsicherung?* Explizit findet sich ein solches Recht in den internationalen Menschenrechtskonventionen nicht. Für eine besondere Personengruppe, die Kinder, sieht das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 in Artikel 27 (3) sozialhilfeartige Leistungen für bedürftige Kinder vor, dies jedoch nur als Hilfepflicht der Vertragsstaaten, nicht als individuelles Recht der Kinder. Zudem ist die Hilfepflicht stark konditioniert.

Das wichtigste allgemeine Dokument zu sozialen Menschenrechten ist der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) von 1966. Zwei Artikel kommen infrage, wenn man nach einer Basis eines Rechts auf Grundsicherung sucht: Artikel 9 mit dem Recht auf „soziale Sicherheit“ und Artikel 11 (1) mit dem Recht auf einen „angemessenen Lebensstandard“ (s. die dieser Studie vorangestellten Zitate). Menschenrechtsexperten diskutieren, welcher der beiden Artikel ein Recht auf Sozialhilfe beinhaltet. Es ist umstritten, ob dies Artikel 9 oder Artikel 11 (1) ist (Riedel 2005). Dass der IPWSKR überhaupt ein Recht auf Sozialhilfe begründet, ist unbestritten. Eibe Riedel, der deutsche Vertreter im zuständigen Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen, stellt fest, dass auch die ärmsten Länder die Verpflichtung zu Sozialhilfe anerkennen (Riedel 2005: 6).

Artikel 9 zu sozialer Sicherheit hat in der Praxis des Menschenrechtsschutzes bislang kaum Beachtung gefunden. Er galt als sachlich schwierig, und das Feld der sozialen Sicherheit wurde der ILO überlassen. Erst ab 2006 soll ein erster General Comment zu Artikel 9 ausgearbeitet werden (Riedel 2005: 5). Ein General Comment ist eine rechtlich nicht bindende, aber informell wirkmächtige Erläuterung, Spezifizierung und Interpretation eines Menschenrechtsartikels. Zu den bislang als zentral angesehenen Artikeln liegt ein General Comment vor. Das Fehlen eines General Comments im Fall des Rechts auf soziale Sicherheit – immerhin der Kernbereich westlicher Wohlfahrtsstaaten und der Sozialausgaben – impliziert, dass das Recht auf Grundsicherung bzw. Sozialhilfe im sozialen Menschenrechtskorpus der Vereinten Nationen zwar enthalten ist, aber wenig Beachtung gefunden hat.

Generell liegt der Schwerpunkt des Schutzes sozialer Menschenrechte seit den Anfängen auf Rechten, die sich auf das Arbeitsverhältnis beziehen. Adressaten sind damit Personen in formellen Beschäftigungsverhältnissen, also gerade Personen, die oft durch Sozialversicherungen abgedeckt und nicht die primären Adressaten von Grundsicherungssystemen sind.

Eine weitere Einschränkung in Bezug auf das Recht auf Sozialhilfe ist zu machen: Soziale Rechte haben generell einen schwächeren Status als zivile und politische Recht, anders als diese sind sie konditioniert: Der IPWSKR enthält die Generalklausel, dass ein Vertragsstaat nur „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ und „nach und nach“ auf Verwirklichung der im Pakt niedergelegten Rechte hinwirken müsse (Artikel 2 (1)). Insoweit ist auch und gerade das in Artikel 9 und/oder Artikel 11 (1) enthaltene Recht auf Grundsicherung ein Recht zweiter Klasse.

Die Konditionierung sozialer Menschenrechte verweist auf die grundlegende Frage, *inwieweit Armutsbekämpfung überhaupt eine Frage von Recht, Politik und sozialer Sicherungssysteme ist*. Ist nicht letztlich die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ausschlaggebend? Läuft der Schutz von Menschenrechten nicht leer, wenn wirtschaftliche (sowie institutionelle) Voraussetzungen in einem Lande fehlen? Es ist daher eine der Aufgaben der vorliegenden Studie, zu untersuchen, welche „Möglichkeiten“ Entwicklungsländer haben, das Recht auf Grundsicherung/Sozialhilfe umzusetzen. Welches sind die Voraussetzungen der erfolgreichen Imp-

lementierung von Grundsicherungen und inwieweit sind sie in den Untersuchungsländern gegeben?

Eine wesentliche Erweiterung der Chance und der Pflicht (der Vertragsstaaten), soziale Menschenrechte umzusetzen, liegt im Passus in Artikel 2 (1) des IPWSKR, dass die Verwirklichung sozialer Rechte auch „durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit“ zu bewerkstelligen sei. Diese Formulierung hat Aufforderungscharakter gegenüber nationalen Regierungen in den Vertragsstaaten, die gehalten sind, bei Bedarf internationale Hilfe zu suchen.

Einen Anspruch auf Sozialhilfe als soziales Menschenrecht und damit als Teil von *social citizenship* zu sehen, mag Menschenrechtsaktivisten und Verfechter einer ‚sozialen‘ Globalisierung zunächst befremden. Sozialhilfe eignet sich nicht als politisches Fanal (s. Abschnitt 1.3). Merkmale wie aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und *empowerment*, die mit Menschenrechten ansonsten emphatisch verbunden werden, scheinen der Sozialhilfe abzugehen. Auch im Kreis westlicher sozialer Sicherungssysteme ist die Sozialhilfe ein residuales System, das den Bürgerstatus seiner Klienten durch Stigmatisierung potenziell eintrübt. De Haan (2004) kritisiert die Tendenz in der Entwicklungspolitik zu residualer Sozialpolitik, so das Konzept der *safety nets* der 1980er Jahre und das Konzept der *social funds*. Auch neuere Erweiterungen sind in de Haans Sicht noch dem residualen Ansatz verhaftet. Eine Studie, die die Chancen der Armutsbekämpfung durch soziale Grundsicherungen betont, muss sich daher die Frage stellen: *Verkörpern soziale Grundsicherungen in Entwicklungsländern nicht ein (kritisierbares) Konzept residualer Sozialpolitik?*

Die Antwort auf diese Frage hängt von der konkreten Ausgestaltung der Grundsicherung in einem Land ab. Der Idealtypus „moderne Sozialhilfe“, den wir aus der Analyse westlicher Länder als Bezugspunkt rekonstruieren, unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von der älteren Armenhilfe: Moderne Sozialhilfe basiert auf einem individuellen Rechtsanspruch; sie ist in der Rechtsordnung, in der öffentlichen Verwaltung und in der Finanzverfassung der Gebietskörperschaften verankert (Institutionalisierung); und sie genießt zumindest grundsätzlich politische Legitimität. In diesem Sinne ist moderne Sozialhilfe nicht residual. Das Recht auf derartige Sozialhilfeleistungen ist tatsächlich eine Komponente von *social citizenship* (T. H. Marshall 1981; s. dazu Abschnitt 1.3).

Inwieweit die in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften vordfindlichen Grundsicherungen sich vom residualen Charakter traditioneller Armenhilfe entfernt und der „modernen Sozialhilfe“ angenähert haben, ist eine in dieser Studie zu klärende empirische Frage. Residual – gewollt residual – ist und bleibt die Sozialhilfe, insoweit sie eine nachrangige Leistung ist, die vorgeordnete Kernsysteme sozialer Sicherung und nicht-staatliche Wohlfahrtsproduktion nur ergänzt und auf eine Minimierung ihrer Klientel zielt.

Welche Chance haben soziale Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Grundsicherung, in der Politik? Welche Akteure und welche Akteursstrategien nehmen die Formel der Menschenrechtspräambel „Freiheit von Not“ ernst? Armut und Armutsbekämpfung ist seit einigen Jahren wieder an die Spitze der Agenda der Entwicklungszusammenarbeit gerückt (Noël 2005). Das neuerrliche vereinte Interesse globaler Akteure – UN, Weltbank, IWF, OECD, EU – an Armut und Armutsbekämpfung steht im Kontext einer ‚sozialen‘ Legitimierung und potenziellen Transformation des neoliberalen Washington Consensus (ebenda). In diesem Rahmen sind auch Ideen sozialer Grundsicherungen aufgetaucht (s. Kapitel 17 und 20.3 sowie Schubert 2004). Das britische Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) ist ein Verfechter von Grundsicherungsmodellen. Das deutsche Ministerium (BMZ) prüft derzeit die Grundsicherungsstrategie, die GTZ führt Modellversuche in Sambia durch (Schubert 2005). Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) hat einen großen Schwerpunkt „social assistance“ (s. die website der ADB sowie Howell 2001a,b). Die ILO hat das Modellvorhaben „Global Social Trust“ initiiert (ILO 2003). Im Bereich der Alterssicherung hat die Weltbank das Mehr-Säulen-Modell (*multipillar system*), das in „Averting the Old Age Crisis“ dargestellt wurde (World Bank 1994) und den globalen Diskurs zu Alterssicherung nachhaltig geprägt hat, zuletzt in erweiterter Form bekräftigt. Ein „pillar 0“ wird als *basic* oder *social pension* bezeichnet und kann als Sozialhilfe oder als universale Mindestleistung konzipiert werden (Holzmann/Hinz 2005: 10, 42).

Programmatisch gibt es globale Initiativen, die die Frage der Schaffung sozialer Grundsicherungen dringlich machen könnten. Dazu gehören die Millennium Development Goals (2000), mit dem im Vorspann dieses Buches zitierten Ziel Nr. 1 der Ausrottung extremer Armut und von Hunger. In das wichtige entwick-

lungspolitische Instrument der Poverty Reduction Strategies (PRS) und der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), die Weltbank und Internationaler Währungsfonds seit 1999 zur Voraussetzung der Entschuldung überschuldeter Entwicklungsländer machen, hat die Idee sozialer Grundsicherung allerdings kaum Eingang gefunden. Ein Anstoß könnte möglicherweise ausgehen von der Initiative des UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR 2002, 2004; s.a. Øyen u.a. 2005: 116 f.), die darauf zielt, Armutsbekämpfung als Menschenrechtspolitik zu konzipieren. Dazu gehört die Forderung, alle Menschenrechte für die von Armut betroffenen Menschen umzusetzen. Es fällt auf, dass die grundsicherungsrelevanten Rechte auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard des IPWSKR nicht Teil des Konzepts des UN High Commissioners sind.

## **1.2 Soziale Grundsicherung als neues Konzept in der Entwicklungspolitik**

Obwohl Armutsbekämpfung ein traditionelles und derzeit wieder wichtiger gewordenes Ziel der Entwicklungspolitik ist und zugleich die Sozialhilfe in westlichen Gesellschaften das zentrale Mittel der Armutsbekämpfung ist (Leisering/Leibfried 1999, Buhr 1995), haben Fragen der Grundsicherung und Sozialhilfe in der Entwicklungszusammenarbeit lange wenig Beachtung gefunden (s. aber den frühen Beitrag von Schubert/Balzer 1990). Seit den 1990er Jahren finden zwar formelle soziale Sicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften und in der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend Beachtung, nachdem lange informelle und assoziative Formen sozialer Sicherung im Vordergrund standen. Sozialpolitik im westlichen Sinne rückt damit näher an Entwicklungspolitik heran. Aber bei der Betrachtung formeller sozialer Sicherung stehen Systeme für Beschäftigte des formellen, meist städtischen Sektors (Sozialversicherungen) im Vordergrund, nicht soziale Grundsicherungen, die insbesondere Angehörige des informellen Sektors und die Landbevölkerung abzudecken hätten.

In der Entwicklungszusammenarbeit dominiert herkömmlich die Idee der Hilfe zur Selbsthilfe, zu realisieren etwa durch Unterstützung von Infrastrukturprojekten, von kollektiver Selbsthilfe, von Selbstversorgung und landwirtschaftlicher Produktion, durch

Mikrokredite, und zuletzt auch durch Förderung von Sozialversicherungssystemen. Grundsicherung und Sozialhilfe gelten in dieser Sicht nicht als Hilfen zur Selbsthilfe (siehe Schubert 2004 und die Kontroverse in Seminar für Ländliche Entwicklung 2003). Diese Sicht unterscheidet sich von der Sozialpolitik in entwickelten Gesellschaften. So wurde bereits im deutschen Bundessozialhilfegesetz von 1961 in § 1 die Sozialhilfe ausdrücklich als Hilfe zur Selbsthilfe charakterisiert, und dieses Merkmal wird seit den 1990er Jahren zunehmend betont. Allerdings gibt es auch in westlichen Gesellschaften eine starke Tradition, die Sozialhilfe als passivierend zu kritisieren (s. Abschnitt 1.3).

Die Sozialhilfe hat in der Entwicklungszusammenarbeit auch deshalb eine schwache Position, da weitere zentrale Postulate der Entwicklungszusammenarbeit – wie Partizipation und Autonomieförderung der Adressaten, Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, Steigerung mehr als nur ökonomischer (monetärer) Teilhabe – durch Sozialhilfe ebenfalls nicht erfüllt zu werden scheinen. Auch scheint Sozialhilfe nicht nachhaltig zu sein, setzt nicht kausal an Ursachen sozialer Problemlagen an, ist nicht nachhaltig finanziierbar, stützt eher ein Leben „von der Hand in den Mund“. Hinzu kommt ein Misstrauen gegenüber der Sozialhilfe, das auf den Einfluss der US-amerikanischen Kultur auf internationale Organisationen zurückgehen dürfte: der Verdacht, Sozialhilfe erzeuge eine unerwünschte Kultur der „Abhängigkeit“.

Die Öffnung der Entwicklungspolitik für formelle soziale Sicherungssysteme schafft jedoch zumindest einen potenziellen Thematisierungskontext für Grundsicherungskonzepte. Auch in der sozialwissenschaftlichen *Forschung* ist eine Annäherung von Entwicklungspolitik und Sozialpolitik erkennbar. Zum einen beginnt die Entwicklungsländerforschung, die westliche Wohlfahrtsstaatsforschung zu rezipieren (Kohlmorgen 2000). Umgekehrt wenden sich westliche Wohlfahrtsstaats- und Sozialpolitikforscher seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften zu. Übergangsgesellschaften werden als potenzielle „*Neue Wohlfahrtsstaaten*“ gesehen<sup>5</sup>. Die Hypothese ist, dass sich in Ländern wie Südkorea und Taiwan formelle soziale Sicherungssysteme bilden, die sich in ihrer Gesamtheit zu einer

---

<sup>5</sup> Esping-Andersen (1996), Hort/Kuhnle (2000); Überblick Leisering (2003a).

politisch-sozialen Ordnung formieren, die westlichen Wohlfahrtsstaaten vergleichbar ist. Die Neue-Wohlfahrtsstaaten-These relativiert Annahmen von *social dumping* und *race to the bottom* (Alber/Standing 2000) und die generelle Annahme einer nur neoliberalen Globalisierung. Die Übergangsgesellschaften werden nicht nur als *emerging markets*, sondern auch als neue Demokratien und potenzielle neue Wohlfahrtsstaaten gesehen, die sich im Zuge globaler Diffusionsprozesse (policy learning) herausbilden.

Der Begriff „Neue Wohlfahrtsstaaten“ impliziert auch, dass Methoden und Konzepte westlicher Wohlfahrtsstaatsforschung sinnvoll auf Übergangsgesellschaften angewendet werden können. Realer Bezugspunkt sind Entwicklungen seit den 1980er Jahren vor allem in drei Erdteilen – Osteuropa, Ostasien und Lateinamerika –, in denen sich, u.a. als Folge innerer Demokratisierungsprozesse sowie externer Beeinflussung durch entwickelte Länder und internationale Organisationen – zum Teil auch gegen Modelle von Weltbank und Internationalem Währungsfonds –, moderne formelle soziale Sicherungssysteme entwickeln. In Bezug auf Entwicklungsländer wurde eine erste ambitionierte Verbindung westlicher Sozialpolitikforschung mit Entwicklungsländerforschung und Sozialanthropologie von Gough und Wood (2004) vorgelegt.

Es ist also wissenschaftlich sinnvoll, in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften nach der Realität und den Möglichkeiten eines westlichen Typus sozialer Sicherung, Grundsicherung und Sozialhilfe, zu fragen. In der Neue-Wohlfahrtsstaaten-Forschung besteht ein entsprechendes Forschungsdesiderat, denn sie hat sich bislang primär mit wohlfahrtsstaatlichen Kernsystemen wie Sozialversicherungen beschäftigt, aber noch nicht mit Sozialhilfe.

Auch in der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit gibt es Gründe, über das konventionelle Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe hinauszuschauen und nach Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften zu fragen. Mindestens drei Entwicklungen verbinden sich zu einem *neuen Inklusionsproblem*:

- Unmittelbarer Anlass für die Frage nach Grundsicherungssystemen ist die Entdeckung neuer oder neu wahrgenommener nur *begrenzt selbsthilfefähiger Gruppen* in den Ländern des Südens: vor allem von AIDS Betroffene und ihre Familien; als ‚alte‘, aber in Zukunft wachsende und verstärkt wahrgenommene

Gruppe die alten Menschen; und als ebenfalls ‚alte‘, aber heute politisch stärker wahrgenommene und als soziales Problem definierte Gruppe der Menschen mit Behinderungen. Der Hinweis auf veränderte politische Wahrnehmungen zeigt bereits an, dass nicht nur ‚objektive‘ Veränderungen Anlass geben, über soziale Grundsicherung nachzudenken.<sup>6</sup>

- Ein zweiter Anlass sind neu bekräftigte und *erweiterte Inklusionspostulate* und -*ziele*, die in der internationalen Politik in den letzten Jahren formuliert worden sind, vor allem die Millennium Goals. Die nach dem 2. Weltkrieg institutionalisierte Idee sozialer Menschenrechte (Kaufmann 2003a) nimmt zunehmend konkrete Formen an und wird auch auf lange vernachlässigte marginale Gruppen angewendet.
- Ein dritter Anlass ist eine *Inklusionsparadoxie*, die beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme auftritt. Sicherungssysteme, die auf eine Kern- (nicht Rand-) Bevölkerung zielen, also vor allem Sozialversicherungen, lassen Sicherheitslücken offen. In dem Maße, wie solche Sicherungssysteme expandieren, werden diese Sicherungslücken stärker wahrgenommen und thematisiert.<sup>7</sup> Im Fall der Sozialversicherungen werden vor allem Personen im informellen Sektor und der größte Teil der ländlichen Bevölkerung ausgeschlossen. Entsprechend hat die ILO in einer internationalen Kampagne „Social Security and Coverage for all“ die Ausweitung des Deckungsgrads sozialer Sicherung (Universalismus) zu einem Leithema gemacht (van Ginneken 2003).

Alle drei Anlässe legen die Frage nahe, ob die herkömmliche, selbsthilfeorientierte Entwicklungspolitik systematisch Lücken und Grenzen hat (siehe die Debatte in Seminar für Ländliche Entwicklung 2003). Sind neue, ergänzende Formen von Hilfe zu entwickeln? Diese Frage wird in der neueren Entwicklungszusammenarbeit zu einem Zeitpunkt diskutiert, zu dem in westlichen Gesellschaften umfassende Reformbewegungen der Sozialhilfe im Gange sind. Diese Reformbewegungen zielen nicht, wie es teilweise scheinen mag, auf eine Reduktion der Sozialhilfe. Vielmehr nehmen sozialhilfeartige Systeme an Ausmaß und Be-

---

6 Zur sozialen Konstruktion sozialer Probleme s. Schetsche (1996).

7 Zu Paradoxien sozialer Inklusion s. allgemein Leisering (2004a).

deutung zu, auch wenn neue Formen und Namen dies nicht immer zu erkennen geben. Diese Studie zielt auch auf die Frage, ob und wie Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften von den Erfahrungen entwickelter Länder im Bereich Sozialhilfe lernen können.

### **1.3 Soziale Grundsicherung als Konzept in westlichen Wohlfahrtsstaaten**

In westlichen Wohlfahrtsstaaten sind soziale Grundsicherungssysteme eingeführt. Es gibt verschiedene institutionelle Formen, von denen sozialhilfeartige Systeme die verbreitetsten sind. Daneben gibt es Idealisierungen der Grundsicherungsidee, denen weiterreichende gesellschaftspolitische Zielsetzungen zugrunde liegen. Mehr als die ältere Armenhilfe ist die Sozialhilfe in den meisten Ländern rechtlich und administrativ stark institutionalisiert und genießt zumindest eine basale Legitimität (s. Kapitel 3). Während im aktuellen Umbau des Sozialstaats fast alles infrage gestellt wird – auch die Kernsysteme, die Sozialversicherungen –, ist das kleinere und nachrangige, aber für Wohlfahrtsstaatlichkeit wesentliche System der Sozialhilfe in seiner Existenz unbestritten. Charakteristisch für die Sozialhilfe ist, dass sie trotzdem ein ungeliebter Sicherungstyp ist.

#### *Sozialhilfe – das ungeliebte soziale Sicherungssystem*

Die Sozialhilfe ist in entwickelten Ländern seit jeher – mit Einbezug ihrer Vorläufer, der Armenhilfe, schon seit dem frühen 19. Jahrhundert – ein „ungeliebtes“ soziales Sicherungssystem: Sie gilt – im besten Fall – als unvermeidbar, dabei als Sicherungsform zweiter oder dritter Wahl, mit überwiegend negativ zu bewertenden Merkmalen, jedenfalls ohne Fanalwirkung auf potenzielle Leistungsadressaten wie Politiker. Die Vorbehalte gegenüber einer Grundsicherung, die sich im Entwicklungsdiskurs finden, gibt es also auch in den Ländern, in denen die Sozialhilfe lange etabliert ist.

Im modernen Wohlfahrtsstaat, der sich in entwickelten Gesellschaften erst in der Nachkriegszeit herausgebildet hat, ist die Sozialhilfe von beiden Seiten, von Wohlfahrtsstaatskritikern wie Wohlfahrtsstaatsbefürwortern, wenig geliebt. Anhänger des Wohlfahrtsstaats ‚verübeln‘ der Sozialhilfe, dass sie die Leitidee

des Wohlfahrtsstaats, seinen Bürgern soziale Rechte als Elemente von *citizenship* und als Form sozialer Teilhabe einzuräumen, nur unzureichend umsetzt.<sup>8</sup> Die Sozialhilfe realisiert die Idee staatlich verbürgter individueller Sozialrechte besonders wenig, gibt teilweise noch ihre Herkunft aus der vorwohlfahrtsstaatlichen Armenpflege zu erkennen. Bis in die Nachkriegszeit gab es kein individuell einklagbares Recht auf Sozialhilfe, höchstens eine Pflicht der Kommunen, ein Hilfesystem zu unterhalten. Historisch war die Sozialhilfe (bzw. ihre Vorläufer in Deutschland, „Fürsorge“ und „Armenpflege“) nicht Bestandteil, sondern Negation von *citizenship* (Bürgerstatus): Bis 1918 war in Deutschland der Bezug von Armenhilfe mit dem Verlust des Wahlrechts verbunden. Erst 1961 im Bundessozialhilfegesetz wurde in Deutschland ein Recht auf Sozialhilfe gesetzlich verankert. Eine aktive Politik, die darauf zielt, „verschämte Armut“ zu bekämpfen – also Sozialhilfebedürftige und -berechtigte aktiv aufzuspüren und ihnen Hilfe zukommen zu lassen – ist in europäischen Ländern aber selten. Ein Ausnahmefall ist Großbritannien, wo „welfare rights campaigns“ geführt werden.

Aufgrund des für die Sozialhilfe konstitutiven Prinzips der Einzelfallhilfe besteht ein Teil der Sozialhilfe aus Ermessensleistungen, ist insoweit nur begrenzt rechtsfähig. Zugleich ist die legitimatorische Basis eines Rechts auf Sozialhilfe schwach ausgeprägt. In einer Arbeits- und Leistungsgesellschaft können Zahlungen, die nicht auf Vorleistungen oder Beiträgen beruhen, nur mit begrenzter Unterstützung rechnen. Sozialhilfe wirkt tendenziell stigmatisierend. Schließlich ist die Partizipation von Sozialhilfeempfängern begrenzt, anders als in den Sozialversicherungen, in denen etwa in Deutschland eine Partizipation der Versicherten und der Tarifparteien institutionalisiert ist. Das Konzept des mündigen Klienten, das für moderne soziale Dienstleistungen typisch ist, ist ebenfalls auf Sozialhilfe nur begrenzt anwendbar, da das Verhältnis von Sachbearbeiter und Klient strukturell asymmetrisch ist.

---

8 Die Begründung des Nachkriegswohlfahrtsstaats durch soziale Rechte wurde maßgeblich von Thomas Humphrey Marshall (1950) am Beispiel des in jenen Jahren formierten britischen *welfare state* entwickelt. Parallel wurden auch auf internationaler Ebene soziale Menschenrechte proklamiert, als Teil der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948.

Wohlfahrtsstaatskritiker sehen in der Sozialhilfe ihren Generalverdacht bestätigt, dass der Sozialstaat mehr Probleme schaffe als löse. Der Verdacht auf Leistungsmisbrauch, Schmarotzertum und der Entstehung von „Abhängigkeit“, gar einer *culture of poverty* oder *welfarization*, ist in den USA besonders ausgeprägt, vor dem historischen Hintergrund einer calvinistischen Arbeitsethik.

Trotz dieses prekären Status der Sozialhilfe ist sie doch ein Kernbestandteil des modernen Wohlfahrtsstaats, dessen Bedeutung im Wohlfahrtsstaat empirisch zunimmt. T.H. Marshall selbst, der wissenschaftliche Begründer des Konzepts sozialer Rechte, verteidigte 1965 gegenüber der britischen Wohlfahrtsstaatsorthodoxie eines Richard Titmuss, der in universalistischen und bürokratisch verwalteten Leistungssystemen den Inbegriff des *welfare state* sah, die Sozialhilfe mit ihren Einschränkungen wie Ermessensleistungen als ein für besondere Bedarfslagen notwendiges und sinnvolles Sicherungssystem (Marshall 1981). In diesem Sinne ist die Sozialhilfe also eine Komponente von *social citizenship*. Auch in klassisch universalistischen Wohlfahrtsstaaten, so in Schweden, spielt die Sozialhilfe eine wichtige Rolle (Buhr 1999a). Tatsächlich hat die Sozialhilfe eine Reihe positiv bewertbarer, ‚moderner‘ Merkmale:

- Sozialhilfe wirkt potenziell *individualisierend*, steigert die Autonomie der Hilfebeziehenden gegenüber den Herrschaftsansprüchen und sozialen Kontrollmechanismen traditionaler Solidarverbände. So konnte gezeigt werden, dass Sozialhilfebezug für Frauen Autonomie gegenüber gewalttätigen Ehepartnern begründen kann (Leisering/Leibfried 1999, Hübinger 1989). In einer Untersuchung zur Alterssicherung im ländlichen China befürwortete ein alter Mann die Idee einer staatlichen Alterssicherung, da sie materielle Unterstützung durch Kinder und die damit verbundenen Konflikte vermeiden könnte (Leisering/Gong/Hussain 2002). Die individualisierende Funktion der Sozialhilfe hängt auch von der Regelung familialer Unterhaltpflichten ab.
- Sozialhilfeleistungen bestehen idealtypisch primär in *Geld*, nicht in Naturalien oder in Lebensmittelmarken (wie die *food stamps* in den USA). Geld steigert individuelle Autonomie, insoweit es eine freie Verwendung durch die Hilfeempfänger ermöglicht. Beides, der individualisierende wie der monetäre Charakter von Sozialhilfe, zeigt, dass Sozialhilfe auch als Hilfe

zur Selbsthilfe verstanden werden kann. Oft wirkt die Sozialhilfe kausal: Vielen Menschen fehlt nur Geld, weitere strukturelle oder verhaltensbezogene Hilfen sind nicht nötig.

- Die vorleistungslose Vergabe von Sozialhilfe reagiert auf *atypische Lebensverläufe*, die sich herrschenden Leistungsbegriffen nicht fügen. Zahlungen an Frauen, deren Familienarbeit nicht monetär oder sozialversicherungsrechtlich anerkannt wird, oder an Menschen mit Behinderungen, können als sozial gerecht gelten.
- Im Sinne Marshalls (1981) ist die Sozialhilfe bei bestimmten Bedarfslagen besonders *bedarfsgerecht*, sowohl in der Sachdimension (Zuschneidung von Hilfen auf individuelle Bedarfslagen) als auch in der Zeitdimension (potenziell sofortiges Einsetzen der Hilfe und unbefristete Dauer je nach Bedarf).
- Leistungen, die sich auf das Existenzminimum beschränken, können besser *legitimierbar* sein als darüber hinaus gehende Transfers aus Steuerleistungen.

Alles in allem bleibt jedoch der Status der Sozialhilfe prekär und potenziell residual. Schon die Semantik „Hilfe“ – wie in „Jugendhilfe“ und „Altenhilfe“, im Unterschied zu „Alterssicherung“ – unterstellt eine Asymmetrie zwischen helfender Instanz und Hilfeempfänger. Tatsächlich wurde die Sozialhilfe im deutschen sozialpolitischen Diskurs lange nicht als Element „sozialer Sicherung“ angesehen, sondern als ein externes Sondersystem. Seit den 1990er Jahren versucht man, nicht-stigmatisierende Bezeichnungen zu finden. Der in der deutschen Literatur verbreitete Begriff „bekämpfte Armut“ zur Bezeichnung des Status von Sozialhilfeempfängern drückt die Ambivalenz der Sozialhilfe aus. Zum einen bedeutet Sozialhilfebezug, dass Armut bekämpft, beseitigt ist. Zum anderen befindet sich der Hilfeempfänger nur knapp über bzw. auf der Armutsschwelle. Insoweit gilt es politisch, die Zahl der Sozialhilfeempfänger gering zu halten, jedenfalls wird eine hohe Zahl politisch nicht als Erfolg gefeiert.

#### *Idealisierungen von „Grundsicherung“*

Neben der beschriebenen Geringschätzung der Sozialhilfe gibt es, in der sozialpolitischen Debatte weniger gewichtig, eine gegenläufige Überhöhung des Konzepts sozialer Grundsicherung. Bezeichnenderweise wird das Wort „Sozialhilfe“ in diesen Zusammen-

hängen im Allgemeinen nicht gebraucht, sondern durch positiver klingende Termini wie „Grundsicherung“ oder „Basic Income“ ersetzt.

So gibt es in westlichen intellektuellen Kreisen die Idee eines *universal basic income* (s.u., Kasten 1.1), das als soziales und sozialpolitisches Allheilmittel präsentiert und philosophisch untermauert wird. Die Vertreter dieses Konzepts überschätzen es wohl, denn tatsächlich stellen sich für derartige Grundsicherungen viele Fragen und Probleme ähnlich wie für die Sozialhilfe (Gough 2000). Auch in Entwicklungsländern findet sich die Idee – und vereinzelt auch die Praxis – universeller sozialer Grundsicherung (s.u., Kasten 6.1), jedoch dort in einer realistischeren Variante, nämlich meist kategorial beschränkt, vor allem auf alte Menschen, als universelle, nicht beitragsbasierte Altersrente. Diese Variante reagiert auf die in Entwicklungsländern besonders ausgeprägten Probleme des targeting von Leistungen.

#### *Die Idee eines „Grundsicherungsstaates“*

Neben der Geringschätzung und der Überhöhung von Sozialhilfe bzw. Grundsicherung gibt es eine dritte Position, die zwischen diesen beiden oder quer zu ihnen liegt, die Idee eines ‚Grundsicherungsstaates‘. Neoliberaler Wohlfahrtsstaatskritiker fordern im Allgemeinen nicht einfach eine Abschaffung oder Reduzierung des Wohlfahrtsstaats, sondern spezifischer und positiver gewendet eine Beschränkung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen auf eine Grundsicherung. So sollen Probleme ausgebauter Wohlfahrtsstaatlichkeit gelöst – etwa die Effektivitätsproblematik durch Konzentration der Leistungen auf die „wirklich Bedürftigen“ – und zugleich basale ethische Standards gesichert werden.

Die Idee eines Grundsicherungsstaates weist Untiefen auf. ‚Grundsicherung‘ ist eine suggestive und wohlklingende Allerweltsformel, die vieles offen lässt. In einer dynamischen demokratischen Wohlstandsgesellschaft sind Bedarfe relativ („relative Deprivation“), so dass auch Bedarfe an Grundsicherung und diesbezügliche Ausgaben nicht vernachlässigbar und auch nicht statisch sind. Im zentralen und teuren Bereich gesundheitlicher Sicherung scheint die Formel einer Beschränkung auf eine Grundsicherung besonders wenig instruktiv, denn hier liegt das Minimum – im deutschen Kassenrecht das „medizinisch Notwendige“ – sehr nahe an dem teuren Optimum.

Schließlich, als entscheidende, politische Schwäche der Idee eines Grundsicherungsstaats, unterminiert sich die Idee in der Praxis selbst. Das Wortspiel von Richard Titmuss, dem maßgeblichen Labour-Sozialpolitiktheoretiker, dass Wohlfahrtsstaaten, die ihre *social services* auf *the poor* konzentrieren, *poor services* haben werden, wurde empirisch durch Korpi/Palme (1998) bestätigt: Die Länder, in denen die der Sozialhilfe vorgeordneten Sicherungssysteme schwach ausgeprägt sind, haben die schlechtesten und bezüglich Armutsbekämpfung ineffektivsten Sozialhilfesysteme.

Entgegen einer verbreiteten Auffassung gibt es in entwickelten Ländern real keinen Trend zu einem Grundsicherungsstaat, und auch in Übergangsländern lassen sich, wie erwähnt, nur wenige Belege für ein *race to the bottom* finden. Vielmehr werden in vielen Ländern Sozialversicherungen ausgebaut, auch in und nach ökonomischen Krisen, so in Ostasien nach der Asienkrise 1997 (Hort/Kuhnle 2000).

Alles in allem gibt es also gute theoretische wie empirische Gründe, die Sozialhilfe und sozialhilfeartige Leistungssysteme als ein potenziell für alle Gesellschaftstypen zentrales soziales Sicherungssystem anzuerkennen, als ein Kernelement moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit und auch, wie in den Kapiteln 6-12 zu untersuchen sein wird, als ein sinnvoller Baustein formeller sozialer Sicherung in Entwicklungsländern und in entstehenden „Neuen Wohlfahrtsstaaten“.

## 1.4 Was ist „soziale Grundsicherung“?

Die Begriffe „Grundsicherung“ und „Sozialhilfe“ klingen relativ einfach und leicht definierbar. Ebenso wie der vermeintlich elementare Begriff „Armut“ sind sie es jedoch nicht. Um zu untersuchen, welche Rolle soziale Grundsicherungen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften spielen können und sollen, bedarf es daher genauer begrifflicher Klärungen und Differenzierungen.

(Staatliche) Sozialpolitik zielt darauf ab, die Folgen von Lebensrisiken zu begrenzen (Sicherung) und die Lebenssituation von sozial benachteiligten Personengruppen zu verbessern (sozialer Ausgleich), wobei Armutsvermeidung als Minimalziel angesehen werden kann (Grundsicherung). Generell zielt Sozialpolitik in unterschiedlichem Maße auf soziale Teilhabe von Personen und

sozialen Gruppen (Inklusion; Kaufmann 2002, Marshall 1950) sowie auf Prävention und sozialen Schutz. Länder unterscheiden sich danach, inwieweit ihre Sozialpolitik sich auf Grundsicherung konzentriert (dann meist ein *poverty approach*) oder weitergehende Sicherungs- und Teilhabefunktionen übernimmt.

#### *Ordnungsprinzipien staatlicher sozialer Sicherung*

Es gibt grundsätzlich vier Ordnungsprinzipien sozialpolitischer Transferleistungen an Haushalte und Individuen, die sich in Hinblick auf Anspruchsgrundlage sozialer Leistungen, Leistungsbe-messung, Finanzierung und Trägerschaft unterscheiden (siehe Übersicht 1.1):

- Universalismus (Staatsbürgerversorgung; universale (bevölkerungsweite) oder kategoriale (gruppenbezogene) Leistungen)
- Sozialversicherungsprinzip
- „Versorgung“
- „bedürftigkeitsgeprüfte“ (einkommensabhängige), „selektive“ Leistungen.

Manche soziale Sicherungssysteme verkörpern einen der vier Typen in relativ reiner Form, andere kombinieren Elemente von zwei oder mehr Ordnungsprinzipien. Im gesamten Wohlfahrtsstaat eines Landes sind immer mehrere Ordnungsprinzipien wirksam, aber mit unterschiedlichem Schwerpunkt. So gilt Deutschland als „Sozialversicherungsstaat“, während Schweden stark durch Staatsbürgerversorgung geprägt ist.

#### **Übersicht 1.1: Ordnungsprinzipien staatlicher sozialer Sicherung (exemplifiziert für Deutschland)**

	Staatsbürger-versorgung	Sozialversicherung „Versorgung“	„Fürsorge“
Programm-typ	universell, kategorial	kategorial	kategorial
Beispiele	Kindergeld (Schweden: Garantiepension)	Sozial- versicherungen	Kriegsopfer- versorgung, Beamten- versorgung

## Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft

<i>Anspruchs- grundlage</i>	Staatsbürgerschaft	Leistungen (Erwerbsarbeit/ Beiträge; Ehe; Familie)	Verdienst (Dienst an Allgemeinheit)	Bedürftigkeit
<i>Leistungs- bemessung</i>	egalitär (Niveau unterschiedlich)	Äquivalenz (GKV: Bedarf [Optimum])	Äquivalenz	Bedarf (Minimum)
<i>Finanzie- rung</i>	Steuern	Beiträge (ergänzend Steuern)	Steuern	Steuern (kommunal, Länder)
<i>Träger</i>	Staat	Parafisci; korporatistische Akteure	Staat	Kommunen, Länder, Wohlfahrtsverbände

*Universelle Programme* werden aus Steuermitteln an alle Bürger oder an alle Angehörigen einer bestimmten (größeren) Gruppe (z.B. Familien, Alte) gezahlt und sind nicht an Einkommen oder Beschäftigung geknüpft. Es kommen also nicht nur arme Haushalte, sondern auch Bezieher höherer Einkommen in den „Genuss“ der entsprechenden Leistungen. Armutsbekämpfung ist somit, je nach Leistungsniveau, nicht das alleinige Ziel der Maßnahmen, gleichwohl können diese Programme eine wichtige Funktion bei der Bekämpfung von Armut haben, da sie verhindern können, dass Personen oder Haushalte in bestimmten Situationen unter die Armutsgrenze fallen. Armut kann also nicht nur durch sozialhilfeartige, selektiv auf die Armen gerichtete Leistungen bekämpft werden, sondern auch durch universelle Leistungen (sowie indirekt auch durch Sozialversicherung und „Versorgung“). Es gibt aber auch universale Leistungen unterhalb des Armutsniveaus, die also keine Grundsicherungsfunktion ausüben. Ein Beispiel ist die staatliche Einheitsrente in Großbritannien (die zugleich rudimentäre Sozialversicherungselemente hat). Eine stärker auf das Armutsproblem bezogene, aber in keinem Land verwirklichte Variante universeller sozialer Sicherung ist die Idee einer „Universalen Grundsicherung“ (Kasten 1.1).

Kasten 1.1

**Die Idee der „Universellen Grundsicherung“ (Universal Basic Income, UBI)**

Ein universelles, nicht speziell (aber auch) auf Arme zugeschnittenes Mindestsicherungssystem wäre auch ein „universal basic income“ (UBI, van Parijs 1995, 2000), also „ein unbedingtes Grundeinkommen, das jedem/r Bürger/in unabhängig vom eigenen Einkommen in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums gewährt wird [...]“ (Hauser 1996: 146). Ein UBI ist bisher in keinem Land verwirklicht worden. Es wird jedoch weltweit von verschiedenen Gruppen propagiert (vgl. BIEN, Basic Income European Network; <http://www.basicincome.org> mit Links zu Basic Income Groups in verschiedenen Ländern).

Ein UBI gilt als einfach und effektiv im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut (vgl. auch Standing 2003) und ist geeignet, das Recht auf Freiheit von Einkommensarmut und ein Maximum an Freiheit durch Selbstbestimmung und Fehlen von Diskriminierung zu verwirklichen (Eichler 2001: 217, kritisch Gough 2000). Nachteil ist ein hoher finanzieller Aufwand, da die Transfers nicht nur einer kleinen Gruppe von Bedürftigen, sondern auch Beziehern höherer Einkommen zu gute kommen. Insofern wird die Gewährung von Sozialleistungen in allen Ländern an bestimmte Voraussetzungen geknüpft.

Das System der *Sozialversicherung*<sup>9</sup> ist leistungs-, vor allem erwerbsarbeitsbezogen und beruht primär auf Beitragszahlungen der Versicherten. Die Höhe der Leistungen ist in der Regel an die Dauer der Erwerbsarbeit bzw. die Höhe der Beiträge geknüpft. Aus den Konstruktionsprinzipien lässt sich ableiten, dass bestimmte Personengruppen, nämlich solche, die nicht oder nicht lange genug versicherungspflichtig erwerbstätig waren, z.B. Hausfrauen, Langzeitarbeitslose oder im informellem Sektor Beschäftigte, unzureichend oder gar nicht abgesichert sind. Konzepte einer „Bürgerversicherung“, wie sie etwa die SPD zuletzt propagiert, zielen darauf, diese Deckungsprobleme der Sozialversicherung anzugehen.

Ein zentrales Problem für die Sozialpolitik in Entwicklungsländern besteht darin, dass Sozialversicherungen nur Beschäftigte

<sup>9</sup> Im englischen Sprachgebrauch meint *social insurance* manchmal generell monetäre Leistungen in Bezug auf Lebensrisiken, auch wenn sie nicht beitragsbasiert sind.

im formellen, überwiegend städtischen Sektor abdecken, während die Mehrheit der Bevölkerung, vor allem Personen im informellen Sektor und Bauern, davon ausgeschlossen bleibt (van Ginneken 2003).

Ziel von Sozialversicherungsleistungen ist eher Statussicherung als Armutsbekämpfung. Allerdings sind in manchen Ländern Mindestsicherungselemente in die Sozialversicherung eingebaut, die ein Absinken der Betroffenen unter die Armutsgrenze verhindern sollen. So gibt es in einigen Ländern Mindest- oder Pauschalrenten oder das erwerbsarbeitsbezogene Rentensystem wird durch ein nicht beitragsfinanziertes, unter Umständen bedürftigkeitsgeprüftes Programm (Einheits- oder Volksrente, *non-contributory pension*) für alle Staatsbürger, unabhängig von vorheriger Erwerbstätigkeit, ergänzt (Schichten- oder Säulenmodell).<sup>10</sup>

*Versorgungsleistungen* kommen Personengruppen zu gute, die bestimmte „Verdienste“ für den Staat erbracht haben, z.B. Soldaten oder Beamten. Dieses System umfasst damit nur einen eng umrissten Personenkreis. Trotz der relativen Privilegierung von Personen mit „Versorgungs“-Anspruch schützen diese Systeme am unteren Rand nicht notwendig vor Armut. In Entwicklungsländern sind Versorgungsleistungen häufig gezielte Privilegien für regierungsnahe Gruppen wie Beamte, Militär und Lehrer.

*Bedürftigkeitsgeprüfte („selektive“)*<sup>11</sup> Programme stellen steuerfinanzierte Leistungen für Personen unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen bereit. Diese Einkommensgrenzen können mehr

---

10 Vgl. als Länderüberblick Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003), die Zusammenstellung der ISSA „Social Security Programs throughout the World“ (ISSA 2002, 2003a,b, 2004) sowie für Alterssicherungssysteme Gillion u.a. (2000).

11 „(Hilfe-)Bedürftigkeit“ ist ein Element der deutschen sozialpolitischen Semantik und bezeichnet das Vorliegen der Voraussetzung des Bezugs von Sozialhilfe oder anderer fürsorgeartiger Leistungen. Die *Bedürftigkeitsprüfung* fällt zusammen mit einer *Bedarfsprüfung* (Prüfung vorhandener anderer Einkommen und Vermögen, Englisch *means test*, und Festlegung von Höhe und Art des daraus abgeleiteten Sozialhilfeanspruchs). Beide Termini beziehen sich nicht auf ‚wahre‘, dem Individuum innenwohnende Bedürfnisse, sondern auf sozial zugeschriebene Bedarfe. – Die Ausdrücke „universell“ versus „selektiv“ und „kategorial“ entstammen dem britischen sozialpolitischen Diskurs, ihre Verwendung ist etwas fließend.

oder weniger hoch sein, so dass „armutsgeprüfte“ und „einkommensgeprüfte“ Programme anzutreffen sind. Im Rahmen armutsgeprüfter Programme erhalten nur solche Personen Leistungen, deren sonstiges Einkommen ein bestimmtes – häufig politisch festgelegtes – Existenzminimum unterschreitet, die also ansonsten unter die Armutsgrenze fallen würden. Bei einkommensgeprüften Programmen sind die Einkommensgrenzen höher angelegt, so dass auch Bezieher höherer Einkommen leistungsberechtigt sind (besonders verbreitet in Australien).<sup>12</sup>

#### *Varianten sozialer Grundsicherung*

Unter *Grundsicherung* verstehen wir in dieser Studie unterschiedliche Formen staatlicher Transferleistungen an Individuen mit dem erklärten Ziel einer (unterschiedlich definierbaren) Mindestsicherung.<sup>13</sup> Die wichtigste Form ist die Sozialhilfe (*social assistance*, USA: *welfare*), verstanden als Gattungsbegriff unterschiedlich benannter *selektiver* (selective; bedürftigkeitsgeprüfter [means-tested], genauer „armutsgeprüfter“) Leistungen. Hinzu kommen *universelle* (universal; auf dem Staatsbürgerstatus basierende) Leistungen, vor allem allgemeine Mindestrenten, sowie weitere, primär in Entwicklungsländern anzutreffende Formen.

Die offiziellen Bezeichnungen können sehr unterschiedlich sein, so sind „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ („Arbeitslosengeld II“), „Sozialgeld“ und „Grundsicherung“ für Alte und Erwerbsgeminderte, die in Deutschland 2005 bzw. 2003 eingeführt worden sind, allesamt Versionen der Sozialhilfe. Die nirgendwo verwirklichte, eher philosophisch begründete Idee einer einkommensunabhängigen „universellen Grundsicherung“ (allgemeines Bürgergeld, basic income, s. Kasten 1.1) bleibt in dieser Studie außer Betracht.

Starke vorgeordnete Systeme können Armut vermeiden, auch wenn sie nicht spezifisch auf Armutsbekämpfung ausgelegt sind. So konnte die deutsche GRV auch ohne Grundrente, also vor 2003, die Armut im Alter erheblich reduzieren. Empirisch zeigt sich aber in allen Ländern, dass Sozialhelfesysteme als letztes Auffang-

---

12 Trotzdem wird Australien bei vergleichenden Typisierungen von (armutsgeprüften) Sozialhelfesystemen oft mitbehandelt, so auch in Kapitel 2.

13 Zu unterschiedlichen Varianten von Grundsicherung s. Hauser (1996) und Trapp (1999).

netz für besondere Fälle weiterhin nötig sind (vgl. Kapitel 1.3). Deshalb ist es sinnvoll, wie geschehen, ‚Grundsicherung‘ handlungstheoretisch nur auf solche Leistungen zu beziehen, die explizit auf Mindestsicherung Bedürftiger bezogen sind. Bei zweckgebundenen Programmen (s.u.), vor allem im Gesundheitsbereich, muss es dagegen nicht zwingend getrennte Grundsicherungen geben. So ist der Nationale Gesundheitsdienst (National Health Service, NHS) in Großbritannien, ähnlich Schweden und Italien, universell und bewirkt auch eine Grundsicherung für Arme.

Soziale Grundsicherungen unterscheiden sich in vier Dimensionen:

- *Selektivität versus Universalität*: Selektive Leistungen sind bedürftigkeitsgeprüft (werden nur gezahlt, wenn das individuelle Einkommen unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze liegt), während universale Leistungen allen Staatsbürgern zukommen, unabhängig von ihrem Einkommen („Anspruchsuniversalismus“). Leistungen, die allen Angehörigen einer bestimmten sozialen Gruppe zukommen, heißen *kategorial*, genauer „anspruchskategorial“.
- *Gruppenbezogene versus bevölkerungsweite* Leistungssysteme: Gruppenbezogene Systeme richten sich nur an Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe (wie Alte, Erwerbstätige oder Familien) („Zielpersonenkategorialität“) und können innerhalb der jeweiligen Gruppe selektiv sein (etwa das deutsche Arbeitslosengeld II bezogen auf Langzeitarbeitslose) oder universell (so die allgemeine Grundrente in Schweden). Bei bevölkerungsweiten Systemen sind potenziell alle Staatsbürger leistungsberechtigt („Zielpersonenuniversalismus“), was aber nicht mit „Anspruchsuniversalismus“ zusammenfallen muss. So war die deutsche Sozialhilfe bis 1993/2003 bevölkerungsweit, d.h. hatte die Gesamtbevölkerung als Zielgruppe, verlieh konkrete Leistungsansprüche aber nur im Fall von Bedürftigkeit (Bedürftigkeitsprüfung/Selektivität).
- *Lebensunterhaltsichernde versus zweckgebundene* Leistungen: Einige Systeme sichern grundsätzlich den gesamten Lebensunterhalt (so ausgeprägt die deutsche Sozialhilfe und ihre neuen Varianten), während andere nur den Zugang zu bestimmten Gütern und Dienstleistungen sicherstellen, so zu Wohnraum (Wohngeld), zu Bildung (BaFöG), zur Justiz (Prozesskostenhilfe) oder zu medizinischer Versorgung.

- *Institutionell differenzierte* (getrennte, eigenständige) *versus integrierte* Grundsicherungen: So war die deutsche Sozialhilfe bis 2002 getrennt institutionalisiert, während seit 2003 die Sozialhilfe für Rentner als „Grundsicherung“ zumindest symbolisch mit der GRV verbunden ist. In Schweden ist eine universelle (genauer: anspruchskategoriale) Grundrente Teil des Alterssicherungssystems, also integrierte Grundsicherung. In beiden Beispielen wird die integrierte Grundsicherung aus Steuern finanziert. In einer Sozialversicherung wäre auch denkbar, die integrierte Grundsicherung durch interne Umverteilung aus Beiträgen zu finanzieren. Die Integration einer Grundsicherung in vorrangige, nicht nur für Arme bestimmte Leistungssysteme kann die Legitimität und die finanziellen Ressourcen der Grundsicherung stärken und Solidarität mit den Armen symbolisieren.

Die *Sozialhilfe*, die in entwickelten Ländern (s. Kapitel 2-5) im Vordergrund steht und in Entwicklungsländern in unterschiedlichen Varianten zumindest eine wesentliche Form der Grundsicherung ist (Kapitel 8 und 9), ist gemäß der vier beschriebenen Dimensionen eine selektive, gruppenbezogene oder (seltener) bevölkerungsweite, lebensunterhaltssichernde und (meist) institutionell getrennte Leistung.

Um Fragen der Mindestsicherung in *Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften* angemessen zu erfassen, ist ein breiterer Zugang notwendig, der über die Sozialhilfe und universelle bzw. kategoriale Systeme hinaus auch andere Programmtypen berücksichtigt. Von Bedeutung sind vor allem die folgenden fünf Typen sozialer Grundsicherung, von denen die beiden letzten Entwicklungsländerspezifisch sind (siehe Kapitel 6-12):

- Beitragsfreie Renten
- Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme)
- Familienbezogene Sozialhilfe (meist für working poor)
- Konditionierte Transferleistungen
- Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern.

