

## **Soziale Grundsicherung als entwicklungspolitische Reformstrategie**

---



### **13. Bedarf für Grundsicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften?**

Sind Grundsicherungs- und Sozialhilfesysteme angemessene sozialpolitische Antworten auf diejenigen neuen Probleme sozialer Inklusion, deren Kern die Sicherung begrenzt selbsthilfefähiger sozialer Gruppen ist (vgl. Kapitel 1.2)? Die Bestandsaufnahme der Grundsicherungssysteme in entwickelten, Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften in den Kapiteln 6-12 legt nahe, dass Grundsicherungen tatsächlich eine – nach den Gegebenheiten eines Landes und einer Region unterschiedlich auszugestaltende – wesentliche Komponente einer erweiterten Politik sozialer Inklusion sein können. Vier Argumente stützen diese Sicht.

#### *Die Erfahrung entwickelter Länder: Sozialhilfe ist Teil gesellschaftlicher Modernisierung*

Die Analyse in den Kapiteln 1.3, 1.4 und 2-5 hat gezeigt, dass sozialhilfeartige Systeme Teile des modernen (Nachkriegs-) Wohlfahrtsstaats sind. Sozialhilfe ist eine moderne Institution, die auch in entwickelten Wohlfahrtsstaaten wie den skandinavischen nicht entbehrlich geworden ist (zu den Merkmalen moderner Sozialhilfe s. Abschnitt 3.8). Die Sozialhilfe ist das zentrale Instrument der Armutsbekämpfung in entwickelten Ländern. Seit den 1990er Jahren hat die Sozialhilfe noch an Bedeutung und Umfang zugenommen, wenn auch im Zuge des Umbaus des Wohlfahrtsstaats die Formen und teilweise auch die Namen von sozialhilfeartigen Systemen sich verändert haben, etwa durch stärkere Betonung aktivierender Maßnahmen und ein Konzept von Sozialhilfe als soziale Dienstleistung. Zuletzt (in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre) sind in den Mittelmeeranrainerstaaten moderne Sozialhilfesysteme eingeführt worden. Die USA sind das einzige größere Land ohne modernes Sozialhilfesystem.

Von diesen westlichen Erfahrungen können Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften lernen: in Hinblick auf die gesellschaftlichen und institutionellen Voraussetzungen der Sozialhilfe, den möglichen Nutzen der Sozialhilfe und mögliche Nebenfolgen (Kasten 13.1). Was die konkrete institutionelle Ausgestaltung von Sozialhilfesystemen angeht, können Entwicklungsländer dagegen

nur allgemeine Anregungen erhalten, während Übergangsländer sich unter Umständen direkter an westliche Modelle anlehnen können. Für sich entwickelnde Länder könnte es besonders sinnvoll sein, sich mit den jüngsten Erfahrungen der südeuropäischen Länder vertraut zu machen, denn in diesen Ländern fanden und finden sich noch Elemente traditionaler Gesellschaft – agrarischer Charakter, starke Rolle der Familie, Klientelismus und ein autoritär geprägtes politisches System infolge später Demokratisierung –, die die Ausbildung moderner Sozialhilfesysteme hinausgezögert haben.

Die Sozialhilfe ist nicht nur Teil des modernen institutionellen Arrangements ‚Wohlfahrtsstaat‘, sondern stützt darüber hinaus den Prozess gesellschaftlicher Modernisierung. Im Unterschied zu traditionellen Formen von Hilfe steht Sozialhilfe für Monetarisierung, Verrechtlichung, Bürokratisierung und Professionalisierung sozialer Beziehungen (zum Wandel von Hilfe s. Luhmann 1975). Die Sozialhilfe fördert so die Entstehung eines modernen individualisierten Lebenslaufs (Leisering 2003b), unterstützt soziale und räumliche Mobilität, transformiert persönliche Abhängigkeit, die traditionale Hilfebeziehungen mit sich bringen, in unpersönliche, universalistische Unterstützungsmaßnahmen.

#### Kasten 13.1

#### **Sozialhilfe in entwickelten Ländern – was können Entwicklungs- und Übergangsländer davon lernen?**

Was ist zu lernen?

- Es gibt Bedarf für Sozialhilfe. Praktisch alle entwickelten Länder haben ein mehr oder weniger umfassendes letztes Auffangnetz geschaffen (Hauptausnahme USA; zu den unterschiedlichen Sozialhilfetypen in OECD-Ländern s. Kasten 2.1, speziell zu Deutschland und Frankreich s. den Vorspann zu Kapitel 2 und Kasten 3.1). Sozialhilfesysteme reagieren auf Lücken im vorgelagerten System der sozialen Sicherung und auf Bedarfe von Personengruppen, die nicht oder nur bedingt aktivierbar sind und keine anderen Unterhaltsquellen haben. Umfang und Bedeutung der Sozialhilfe in entwickelten Ländern nimmt aktuell noch zu. Zu den Kernmerkmalen moderner Sozialhilfe s. Abschnitt 3.8.
- Sozialhilfe trägt nachweislich wesentlich dazu bei, Armut zu vermindern (Effektivität).

- Länder, die ihre Politik sozialer Sicherung auf sozialhilfefartige Leistungen konzentrieren (liberale Wohlfahrtsregime mit schwach ausgeprägten vorgeordneten Sicherungssystemen), haben nachweislich schlechtere, Armut weniger erfolgreich bekämpfende Sozialhilfesysteme („Umverteilungsparadoxon“, Korpi/Palme 1998).
- Die Angst vor Abhängigkeit und negativen Anreizen durch Sozialhilfe ist nicht gerechtfertigt. Bei empirischen Studien fanden sich keine oder nur sehr begrenzte Belege für negative Anreize. Sozialhilfe kann im Gegenteil als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden und gestaltet werden.
- Die Angst vor zu hohen Ausgaben ist ebenso zu relativieren.
- Einführung und Höhe der Sozialhilfe ist damit wesentlich eine Frage politischer Entscheidungen, nicht primär wirtschaftlicher Ressourcen (s. Kästen 3.3, 3.2).
- In den südeuropäischen Ländern wurde erst spät (späte 1990er) mit dem Aufbau von Mindestsicherungssystemen begonnen. Wegen der größeren Ähnlichkeit der Probleme können Entwicklungsländer möglicherweise von diesen Ländern besonders gut lernen.

Was ist kaum oder schwer übertragbar?

- Eine wirksame Sozialhilfe ist hinsichtlich Instrumenten und Institutionen sowie administrativer Kapazitäten voraussetzungsvoll.
- Insbesondere „welfare-to-work“ Programme, die neuerdings auch in Übergangsgesellschaften Eingang finden, brauchen eine anspruchsvolle (personelle und organisatorische) Infrastruktur.
- Targeting ist in westlichen Ländern de facto überwiegend self-targeting, u.a. weil die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen nach wie vor stigmatisierend ist. Wegen der hohen Formalisierung und Monetarisierung der Sozialbeziehungen ist Targeting in westlichen Ländern allerdings leichter als in Entwicklungsländern. Auch in westlichen Ländern wird jedoch ein erheblicher Teil der Armen durch Sozialhilfe nicht erreicht, was allerdings politisch selten als Problem gesehen wird und teilweise auf bewusstem Verzicht auf Sozialhilfe durch die Betroffenen beruht. Umgekehrt wird unberechtigter Sozialhilfebezug („Missbrauch“) teilweise politisch skandalisiert, jedoch wird das reale Ausmaß meist weit überschätzt.

*Die Erfahrung von Entwicklungs- und Übergangsländern:*

*Grundsicherungssysteme sind bereits verbreitet und nützlich*

Die Ausgangsvermutung dieser Studie, dass in den Ländern des Südens Grundsicherungen bereits weiter verbreitet sind als es die geringe Thematisierung dieses Typus sozialer Sicherung in der

Entwicklungszusammenarbeit nahe legt, hat sich in der empirischen Überblicksanalyse bestätigt. Insoweit hat die Realität die Frage nach dem Bedarf für Grundsicherung in Entwicklungsländern bereits beantwortet. *Grundsicherungen sind in vielen Entwicklungs- und Übergangsländern seit den 1990er Jahren aus- oder aufgebaut worden.*

Die vorliegenden wissenschaftlichen Analysen haben auch gezeigt, dass – bei allen für Entwicklungsländer typischen Problemen sozialer Institutionen – Grundsicherungen in vielen Ländern nicht selten messbare positive Wirkungen haben. Diese Wirkungen gehen oft über das unmittelbare Ziel der Bekämpfung individueller Armut hinaus. Grundsicherungen haben oft auch positive Auswirkungen auf Familienverbände, soziale Beziehungen und Wirtschaftsprozesse (siehe unten, Übersicht 16.2), können also über die unmittelbare Geldzahlung hinaus auch Hilfe zur Selbsthilfe sein. Einige Länder haben jüngst bereits Sozialhilfesysteme entwickelt, die dem modernen westlichen Typus recht nahe kommen, so Südkorea (siehe Kasten 8.2) und die Volksrepublik China (siehe Kasten 8.3), wo das System derzeit sogar in ländliche Gebiete verbreitet wird.

*Neue Inklusionsprobleme: Sozialhilfe trägt bereits bei zur Lösung der Probleme nur begrenzt selbsthilfefähiger Armer*

In einer Reihe von Ländern tragen Grundsicherungssysteme bereits dazu bei, die konkreten Probleme begrenzt selbsthilfefähiger Personengruppen, etwa alter Menschen und von HIV/AIDS betroffener Haushalte, zu lösen. Für diese Gruppen scheint Grundsicherung eine angemessene Form der Hilfe zu sein. Regelmäßige und verlässliche Geldzahlungen verändern ihre Lebenslage bereits wesentlich zum Besseren. Auch bei diesen oft Ärmsten der Armen wirkt Sozialhilfe teilweise autonomisierend und fördert die Selbsthilfefähigkeit wenn nicht des Individuums, so doch seines Familienverbandes. Sozialhilfe kann Deckungslücken der Sozialversicherungssysteme verringern.

*Grundsicherungen erfüllen spezifische Funktionen im Ensemble staatlicher sozialer Sicherungen und damit im Gesamtsystem gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion*

Grundsicherungen und Sozialhilfe kommen wesentliche, andere Hilfeformen ergänzende, zum Teil fördernde (nicht verdrängen-

de) Funktionen zu, die derzeit nur durch sie erfüllt werden. Idealtypisch liegt das Spezifikum von Sozialhilfe darin (vgl. Kapitel 1.3), dass sie bedarfsgerecht, ‚zeitgerecht‘ und einzelfallbezogen ist; dass sie verlässlich und potenziell längerfristig gewährt wird (im Unterschied zu internationaler Krisenhilfe); dass Hilfe als ein soziales Individualrecht konzipiert wird (im Unterschied zu traditionaler Hilfe); dass sie besonders geeignet ist, auf Probleme diskontinuierlicher, atypischer Lebensläufe zu reagieren (Lebenslauf-funktion, Kontinuierung); und dass sie insbesondere zur Sicherung Marginalisierter, die keine Vorleistung erbringen können, geeignet ist. Sozialhilfe ist eine notwendige *Komponente einer integriert-inklusiven Strategie sozialer Sicherung*.

Insoweit trägt die Sozialhilfe auch bei zur Realisierung grundlegender Werte wohlfahrtsstaatlicher Demokratien – soziale Gerechtigkeit und Freiheit. Während Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, zum Teil auch die Familie, durch Ideen von „Leistungsgerechtigkeit“ gesteuert sind und insoweit soziale Ungleichheit legitimieren, realisiert Sozialhilfe eine „Bedarfsgerechtigkeit“ als zivilisatorisches Minimum freiheitlicher Demokratien (zu Varianten sozialer Gerechtigkeit s. Leisering 2004b). Sozialhilfe nimmt das vielleicht grundlegendste Menschenrecht, das Recht auf Respektierung der Menschenwürde, ernst und setzt es konkret um. Tatsächlich hat das Bundesverwaltungsgericht in Deutschland das Recht auf Sozialhilfe unter anderem aus dem Postulat der Menschenwürde abgeleitet. Das Recht auf Sozialhilfe ist ein basales *soziales Menschenrecht* gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Artikel 9 und 11).

## 14. Policy-Prinzipien einer Grundsicherungspolitik

Aus den Länderanalysen können wir mehrere Leitlinien, ‚Policy-Prinzipien‘, gewinnen, die für eine *leistungsfähige* (effektive), *normativ sensible* und politisch wie sozioökonomisch *nachhaltige* Politik sozialer Grundsicherung wichtig sind. Entwicklungspolitik sollte sich allen drei Leitlinien verpflichtet sehen: nicht nur der effizienten und effektiven institutionellen Gestaltung (Institutionalisierung) und der Deklaration von Werten und Zielen (normative Dimension), sondern auch der gesellschaftspolitischen Aufgabe, eine förderliche Umwelt für Sozialhilfe zu schaffen (Nachhaltigkeit). Wie jede Institutionenpolitik ist Sozialhilfepolitik mehr als eine Frage administrativen Designs.

Entsprechend skizzieren wir im Folgenden sechs Policy-Prinzipien: Sozialhilfepolitik muss eine politische und soziale Umwelt schaffen, in der sozialhilfartige Leistungssysteme nachhaltig gedeihen können (Policy-Prinzipien 1-3). Sozialhilfepolitik muss des Weiteren ein institutionelles Gefüge schaffen, eine relativ dauerhafte und stabile Ordnung von Organisationen, Akteuren und Akteursbeziehungen (Policy-Prinzipien 4-6). Gerade in Entwicklungsländern ist *institution building* ein zentrales Problem gesellschaftlicher Entwicklung. Schließlich geht es bei Sozialhilfepolitik nicht nur um effiziente Umverteilung von Geld, sondern auch um Werte sozialer Gerechtigkeit und sozialer Anerkennung. Vor allem geht es darum, auch Sozialhilfebezug als soziales Individualrecht auszugestalten (Policy-Prinzip 6, auch 1 und 2).

Die folgenden sechs Policy-Prinzipien sind allgemeine Grundsätze, deren Spezifikation und Anwendung nach den ökonomischen, politischen und institutionellen Gegebenheiten eines Landes und einer Region, oft auch nach Stadt oder Land, unterschiedlich ausfällt. Die Policy-Prinzipien sind als Imperative für nationale und subnationale Regierungen und Verwaltungen formuliert und implizieren dadurch Beratungsbedarfe für die Entwicklungszusammenarbeit.

*Eine (nationale und subnationale) politische Entscheidung in Entwicklungsländern für den Auf- und Ausbau sozialer Grundsicherungssysteme herbeiführen („politische Nachhaltigkeit“)*

Ein explizites politisches Bekenntnis zu sozialer Grundsicherung in einem Entwicklungs- oder Übergangsland ist keine triviale Voraussetzung erfolgreicher Sozialhilfepolitik. Oft wird angenommen, dass die Möglichkeiten von Sozialhilfe und sozialen Sicherungssystemen generell vom ökonomischen Entwicklungsstand eines Landes abhängt. Die sozialwissenschaftliche Forschung hat dagegen mehrfach nachgewiesen, dass dies nicht der Fall ist, dass vielmehr *politische Faktoren* – innerstaatliche politische Konstellationen und internationale Diffusionseinflüsse – *wesentlich über Zeitpunkt und Form der Einführung sozialer Sicherungssysteme entscheiden* (z.B. Alber 1982, Collier/Messick 1975).

So hatte China bereits in den 1950er Jahren, also lange vor der aktuellen Reformperiode, bemerkenswerte soziale Sicherungssysteme im städtischen Raum etabliert, obwohl das wirtschaftliche Niveau des Landes sehr niedrig war. Tatsächlich zeigen unsere Analysen, dass Grundsicherungssysteme relativ billig, also auch bei verengten Ressourcen, realisierbar sind.

Auch in der politischen Debatte entwickelter Länder ist, auch dort entgegen anders lautender Ansichten, von einigen betont worden, dass Armut mit den wirtschaftlichen und institutionellen Mitteln entwickelter Gesellschaften grundsätzlich beseitigbar wäre, wenn der politische Wille dazu existierte (Veit-Wilson 1998). Ein seltenes Beispiel einer entsprechenden Politik ist die Absicht Tony Blairs, Kinderarmut in Großbritannien zu beseitigen (siehe Kasten 3.3). Diese Politik zeitigt bereits erste Erfolge (Stewart 2004). Auf der Ebene internationaler Programmatik ist die Halbierung von Armut bis 2015 als ein Ziel definiert worden (Millennium Development Goals).

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 waren nur die sozialen Menschenrechte (nicht die politischen und die Freiheitsrechte) konditioniert worden, nämlich als nur „unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates“ umzusetzen (Artikel 22). Das Recht auf Sozialhilfe ist mit relativ begrenzten materiellen Hilfsmitteln umsetzbar – also fast überall, wenn es von subnationalen, nationalen und internationalen Akteuren gewollt wird. Eine explizite politische Entscheidung für Sozialhilfe würde eine allgemeinere, ebenfalls nicht triviale Voraussetzung erfüllen, die konstitutiv für Wohlfahrtsstaatlichkeit ist, nämlich die Übernahme ei-



ner *expliziten und formellen Verantwortung des Staates für das Wohlergehen jedes einzelnen Bürgers* (Harry Girvetz, s. Kaufmann 1997).

Eine politische Entscheidung für Sozialhilfepolitik und Armutsbekämpfung kann verschiedene konkrete Formen annehmen, jenseits einer Regierungserklärung. Wesentlich ist eine *Konstituionalisierung*, also eine Aufnahme grundlegender sozialer Normen wie Menschenwürde, Menschenrechte und Sozialstaatspostulat in die Verfassung eines Landes. Eine weitere Bedingung ist, die Sozialhilfe in *Gesetzesform* zu verankern. Hierdurch kann institutionelle Verlässlichkeit geschaffen und zugleich ein soziales Individualrecht auf Sozialhilfe begründet werden. In den europäischen Ländern ist Sozialhilfe erst sehr spät entsprechend verrechtlicht worden, so in Deutschland erst 1961. Aber die Erfahrung aus anderen Bereichen sozialer Sicherung zeigt, dass heutige Übergangsgesellschaften soziale Rechte tendenziell früher (auf einem niedrigeren wirtschaftlichen Entwicklungsstand) einführen als europäische Länder (für Ostasien siehe Hort/Kuhnle 2000).

Eine Gesetzgebung könnte zudem eine symbolische Wirkung haben. Generell ist ein wichtiges Element einer Politik der Sozialhilfe die *Steigerung der Legitimität von Sozialhilfe*, durch einen positiven symbolischen Umgang mit Sozialhilfe im politischen Prozess und durch eine entsprechende politische Semantik (zum Legitimitätsaspekt siehe spezifischer Abschnitt 16). Während etwa in den USA der negativ konnotierte Terminus „welfare“ benutzt wird, zielt die französische Semantik von „Inklusion“, „insertion“ usw. positiv auf Aspekte sozialer Integration.

Alles in allem sind also auch die politischen Rahmenbedingungen von Sozialhilfesystemen wesentliche Aspekte des nachhaltigen Aufbaus von Sozialhilfe und damit Gegenstand entwicklungspolitischer Beratung. Insbesondere hat die Entwicklungszusammenarbeit Sozialhilfe als Element des Kampfes gegen Armut gegenüber den Empfängerländern aktiv zu vertreten, da in den Empfängerländern wie in manchen westlichen Ländern Vorbehalte gegenüber Sozialhilfe verbreitet sind.

*Sozialhilfe nicht nur als Aufgabe von Regierungen und Verwaltungen, sondern als öffentliche Aufgabe für die Gesellschaft definieren (geteilte gesellschaftliche Verantwortung, „gesellschaftliche Nachhaltigkeit“)*

Wie in anderen Bereichen können und sollen auch bei Grundsicherung und Sozialhilfe grundsätzlich nichtstaatliche Akteure einbezogen werden: Soziale Bewegungen können Welfare Rights Campaigns wie in Großbritannien initiieren; freie Träger, regionale Assoziationen und örtliche Gemeinschaften können vor allem in Bezug auf sozialhilferelevante Dienstleistungen mit staatlichen Stellen kooperieren, wie es in Deutschland Wohlfahrtsverbände und teilweise auch selbst organisierte Initiativen von Sozialhilfempfängern tun; private Akteure, vor allem Banken, Post und Finanzdienstleister können Funktionen bei der Auszahlung von Sozialhilfeleistungen übernehmen.

*Aber in der Sozialhilfe kommt dem Staat eine stärkere Rolle zu als in anderen Bereichen sozialer Sicherung.* Denn die Adressaten von Sozialhilfe sind wirtschaftlich und sozial schwache Gruppen. Märkte und Wettbewerbsordnungen, die in den Bereichen Gesundheit und Alterssicherung zunehmend eine Rolle spielen, sind hier auf ausführende Funktionen beschränkt, da die Adressaten überwiegend nur eingeschränkt marktfähig sind. Auch ist das Kerngeschäft der Sozialhilfe, Umverteilung von oben nach unten, nicht profitabel. Jeremy Bentham war der letzte bedeutende Denker, der (Ende des 18. Jahrhunderts) die Idee einer profitablen Armutsfürsorge pflegte, in Form einer „National Charity Company“. Inwieweit eine Übertragung von Implementationsaufgaben wie Auszahlung von Leistungen an Private erwogen wird, hängt von den Umständen ab. In der Regel sind in Entwicklungsländern private ebenso wie öffentliche Institutionen schwach entwickelt. Wenn an Private delegiert wird, so haben staatliche Stellen regulativ soziale Standards zu sichern, wie sozialräumliche Erreichbarkeit, nicht-diskriminierender Zugang (etwa Recht auf ein Bankkonto und eine Geldkarte für alle, was auch in westlichen Ländern prekär ist) und eine sozial verträgliche Preisgestaltung.

Nicht nur privatwirtschaftliche Akteure sind in der Sozialhilfe marginal. Auch traditionale Gemeinschaften wie Familie, Nachbarschaft und örtliche Gemeinschaften, die als „Zivilgesellschaft“ in der Entwicklungszusammenarbeit eine zunehmende Rolle spielen, können bzw. sollen in der modernen Sozialhilfe keine tragende Rolle spielen, denn die Sozialhilfe zielt wesentlich auch auf eine *Autonomisierung und Individualisierung der Hilfeempfänger gegenüber der sozialen Kontrolle und den Herrschaftsansprüchen traditionaler*

*Solidarverbände. Kinder, Alte und Frauen können durch staatlich-rechtlich-bürokratische Lösungen Autonomie gewinnen.*

Innerstaatlich kann und soll soziale Verantwortung allerdings auf eine breitere Basis gestellt werden, vertikal wie horizontal. Eine reine kommunale Verantwortung für Sozialhilfe (wie bis zuletzt in Italien) kann zu nicht legitimierbaren regionalen Ungleichheiten und zu instabilen Leistungszusagen führen. Anzustreben ist eine *Mischfinanzierung und -verwaltung durch mehrere Regierungsebenen*, so dass sich die Zentrale nicht von örtlichen Problemen davonstehlen kann und zugleich lokale Verantwortlichkeit verbleibt. Eine überkommunale Vereinheitlichung fördert zudem die Mobilität von Arbeitskräften, da dann in jedem Landesteil verlässliche Hilfe in Notlagen erwartet werden kann und gleichzeitig ‚Sozialhilfewanderungen‘ zu Orten mit höheren Hilfeleistungen (US-amerikanisch: „welfare magnets“) unterbleiben. Wichtig ist des Weiteren eine gute *horizontale Vernetzung* zwischen Sozialämtern und anderen lokalen Behörden, wie Gesundheitsämter, Arbeitsämter und Schuldnerberatungsstellen (Leisering 2006; modellhaft hier Schweden, s. Schwarze 2003).

*Die Sozialhilfe in einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat einbetten (starke und inklusive vorgeordnete soziale Sicherungssysteme, Sozialhilfe nur als nachrangiges Auffangnetz)*

So sehr die Sozialhilfe ein ‚normaler‘ Bestandteil wohlfahrtsstaatlicher Inklusionspolitik ist, so sehr gilt es doch, den Kreis der Sozialhilfebedürftigen zu minimieren. In einer Arbeits- und Leistungsgesellschaft bleibt Selbsthilfe (im weitesten Sinne) die primäre Quelle sozialer Wohlfahrtsproduktion. Vor allem drei Bereiche der Selbsthilfe sind politisch zu fördern, mit der Folge einer Minimierung von Sozialhilfebedürftigkeit: Subsistenzproduktion, Familie und (beitragsbasierte) Sozialversicherung.

Grundlegend ist (erstens) Selbstversorgung durch *Subsistenzproduktion*, Aktivität im informellen Sektor oder durch formelle Erwerbsarbeit. Zweitens hat die *Familie* eine wesentliche Wohlfahrtsfunktion, die naturgemäß in sehr armen Regionen zu nutzen ist. Allerdings ist gerade unter Armutsbedingungen das Hilfefpotenzial von Familien begrenzt. Familien können mit Hilfeverpflichtungen leicht überlastet werden, mit der Folge familialer Konflikte. Stark belastet sind etwa afrikanische Großeltern, die

sich um ihre Enkel kümmern, wenn deren Eltern an AIDS gestorben sind, oder junge Familien, die ihre alten Eltern ernähren und beherbergen. Die Versorgung der Alten kann zu derartigem materiellen und psychischen Druck führen, dass die junge Frau Selbstmord begeht (siehe den Fall in der empirischen Studie im ländlichen China, Leisering/Gong/Hussain 2002). Insofern kann es, gerade in etwas besser gestellten Regionen, ein Ziel sein, familiäre Unterhaltungspflichten gegenüber Sozialhilfe zu reduzieren.

Drittens findet Selbsthilfe auch in beitragsbasierten vorgeordneten staatlichen Systemen sozialer Sicherung, vor allem in *Sozialversicherungen*, statt. Sozialversicherungen sind durch Leistungsgerechtigkeit gut legitimiert. Auch nicht beitragsbasierte Leistungen wie Kindergeld können (durch ‚Familienarbeit‘) legitimiert werden. Zu stärken und der Sozialhilfe vorzuordnen sind aber auch selektive staatliche Systeme wie Wohngeld, Ausbildungsförderung und Prozesskostenhilfe, deren Leistungen wie Sozialhilfe bedürftigkeitsgeprüft vergeben werden. Denn diese Systeme greifen nur partiell in die Lebensumstände der Adressaten ein und vermeiden insofern Stigmatisierungen und andere Probleme der Sozialhilfe.

Der Nutzen einer Prämierung von Selbsthilfe gegenüber Sozialhilfebezug ist zum einen funktionaler Art, weil weniger Kosten für Sozialhilfe anfallen. Zum anderen *zieht*, wie empirisch gezeigt wurde, *die höhere Legitimität vorgeordneter sozialer Sicherungssysteme (Sozialversicherung) eine erhöhte Legitimität der Sozialhilfe nach sich* (siehe oben, Kapitel 1.3, und Kasten 13.1). Die Legitimität der Sozialhilfe ist noch mehr als die anderer sozialstaatlicher Systeme prekär. Die Einbettung der Sozialhilfe in ausgebaute vorgeordnete soziale Sicherungssysteme ist daher ein Beitrag zu einer ‚*legitimatorischen Nachhaltigkeit*‘.

### *Sozialhilfe umfassend institutionalisieren*

Die Sozialhilfe wird zu einer modernen sozialen Institution in dem Maße, wie sie verrechtlicht, bürokratisiert und professionalisiert wird. Entsprechend sind Organisationsberatung und Ausbildung wesentliche Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit. Institutionalisierung schafft Verlässlichkeit für Politiker und Bürger/Bürgerinnen gegenüber lokalem Klientelismus, gegenüber der Wechselhaftigkeit nationaler Politik und Geldzuflüsse und

gegenüber den Befristungen und Instabilitäten des Engagements internationaler Geldgeber. Moderne Sozialhilfe ist mehr als Katastrophen- und Krisenhilfe.

Institutionalisierung in diesem Sinne schafft eine ‚institutionelle Nachhaltigkeit‘. ‚Institutionalisierung‘ bedeutet ‚auf Dauer stellen‘. Aus der Sicht der Bürger heißt dies auch, dass Leistungen und Leistungshöhe verlässlich erwartbar sein müssen und nicht schwanken. Eine nationale und subnationale explizite ‚Politik der Sozialhilfe‘ hat Ziele, Zielgruppen, Leistungsstandards und Verwaltungsformen der Sozialhilfe klar zu definieren. Diese Forderung ist nicht trivial, da die Sozialhilfe bisher nicht in dem Maße wie Renten- und Gesundheitssysteme im Mittelpunkt nationaler Politik und internationaler sozial- und entwicklungspolitischer Beratung stand.

#### *Lernfähigkeit und Wissensgenerierung institutionalisieren*

Unter Bedingungen rapiden gesellschaftlichen Wandels ist es wichtig, national wie international lernfähig zu sein. *National* sind Sozialhilfesysteme durch Monitoring und Evaluation zu flankieren (was selbst in entwickelten Ländern wie Deutschland wenig ausgeprägt ist). Ein Mittel, das etwa in China extensiv genutzt wird, sind Modellversuche: „experimentelle Sozialpolitik“. Im Bereich Sozialhilfe und Armut haben vor allem die USA durch „Income Experiments“ eine experimentelle Sozialpolitik betrieben. In Deutschland waren in den 1990er Jahren die Kommunen – öffentlich wenig wahrgenommen – eine Experimentierarena für Sozialhilfereformen wie Verwaltungsmodernisierung, soziale Dienstleistungen in der Sozialhilfe (Beratung, Qualifizierung u.a.) und neue Wege in Arbeit (Leisering 2006). Viele dieser Innovationen wurden in der Hartz IV-Gesetzgebung, die 2005 in Kraft trat, gebündelt und bundesweit verbreitet.

Lernkapazitäten sind auch zu schaffen in Forschung und Ausbildung wie Hochschulen für Sozialarbeit und Sozialverwaltung. Für die konkrete Organisation der Sozialhilfe ist die Erhebung und (computergestützte) Verarbeitung von *Daten* wesentlich. So können etwa Regionen kategorisiert und Individuen effizienter erfasst werden. Institutionelle Innovationsfähigkeit erfordert Flexibilität, etwa die Bereitschaft, alte und ineffiziente Grundsiche-

rungssysteme einzustellen, entwicklungsfähige Systeme umzubauen und neue Systeme einzuführen.

Auch im *internationalen* Kontext ist Lernfähigkeit zentral: Lernen von internationalen Organisationen, aber auch bilateral durch Beobachtung anderer Länder, Einsatz von Experten und Austausch von Fachkräften und Ausbildern. *In den Kernbereichen sozialer Sicherung, Alterssicherung und Gesundheit, ist die Entwicklungszusammenarbeit und die internationale Sozialpolitik sehr aktiv – durch Geld, Experten und Programme. Für den – scheinbar – wirtschaftlich weniger relevanten oder weniger drängenden Bereich Grundsicherung und Sozialhilfe ist ein ähnlich starkes, gegenüber dem Jetztzustand massiv erhöhtes Engagement zu fordern.*<sup>54</sup> Grundsicherungen können erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Nutzen stiften (s. Übersicht 16.2). Lernen von Europa ist in unterschiedlicher Weise möglich (siehe oben, Kapitel 13), insbesondere von Südeuropa und durch Übergangsgesellschaften. Nicht zu vernachlässigen ist auch der Austausch zwischen Entwicklungsländern. Neben spezifischem sozialhilfebezogenen Lernen ist auch generelles Lernen in Bezug auf die Organisation öffentlicher Verwaltungen, Publikumsorganisationen und Dienstleistungen für Sozialhilfe wesentlich.

*Die Menschenwürde und Autonomie der Adressaten auch in der Sozialhilfe respektieren („Politik der Anerkennung“)*

Anders als die auf Reziprozität basierenden Sozialversicherungssysteme tendiert Sozialhilfe, als Nachklang der älteren Armenpflege, zu einer asymmetrischen Beziehung zwischen Helfern und Hilfeempfängern. Die Empfänger werden potenziell passiviert und stigmatisiert. *Sozialhilfe als soziales Recht* zu verstehen bedeutet daher nicht nur, Geld effizient, verlässlich und zielgenau zu verteilen, sondern dies auch auf eine Weise zu tun, die die Menschenwürde und die Autonomie der Empfänger respektiert. Armutsbekämpfung erfordert nicht nur eine Politik der Umverteilung, sondern auch eine *Politik der Anerkennung* (Lister 2004). Konditionierung von Transferleistungen, etwa food-for-education oder cash-for-education (s. Kapitel 10), unterminiert potenziell

---

54 Das derzeit geringe Engagement zeigt sich auch in dem äußerst bescheidenen Finanzrahmen der vorliegenden Studie.

Autonomie und Menschenwürde und ist in dieser Hinsicht zu begrenzen.

Anders als die unpersönliche Überweisung von Altersrenten ist die Sozialhilfe in der Regel eine individuen- und einzelfallbezogene soziale Dienstleistung mit einer konkreten Kommunikation zwischen Amtsmitarbeitern und Klienten. *Auch Leistungsempfänger, die als „nicht selbsthilfefähig“ gelten, haben in soziologischer Sicht Raum für individuelle Aktivität und Expressivität.* Häufig bestreitet die Sozialhilfe nur einen Teil des Lebensunterhalts der Empfänger und einigen gelingt es, ihre Lebenssituation zu verändern und nach einiger Zeit von Sozialhilfe unabhängig zu werden.

Schließlich gibt es auch *„Selbsthilfe“-Aktivitäten innerhalb des Hilfebezugs*, also unter längerfristigen oder dauerhaften Beziehern. Dies wurde in einer deutschen Sozialhilfestudie nachgewiesen – insbesondere für langzeitbeziehende allein erziehende Frauen, Mütter behinderter Kinder und Behinderte (Leisering/Leibfried 1999). Seit den 1980er Jahren hat sich in entwickelten Gesellschaften zum Beispiel der Umgang mit Menschen mit Behinderung wesentlich in Richtung einer Anerkennung von Autonomie gewandelt. So hat betreutes Wohnen in eigener Wohnung die Heimunterbringung häufig ersetzt. Die Anerkennung der Autonomie von Hilfeempfängern drückt aus, dass „Selbsthilfefähigkeit“ breit zu verstehen ist. Wenn Selbsthilfefähigkeit nur als „Arbeitsmarktfähigkeit“ definiert wird, so ist dies zu eng. Sozialhilfeverwaltungen haben ein breiteres Spektrum von Selbsthilfefähigkeit als Teil der Menschenwürde ihrer Klienten anzusprechen.

## 15. Policy-Optionen: von Überlebenshilfe zu moderner Sozialhilfe

Im Folgenden sind vier Policy-Optionen einer Sozialpolitik in Hinblick auf Armut und soziale Exklusion vorzustellen, deren Abfolge idealtypisch als Modernisierungsprozess gedeutet werden könnte: keine Grundsicherung – Überlebenshilfe – „entwickelte Armenhilfe“ – „moderne Sozialhilfe“ (Übersicht 15.1). Die Abfolge kulminiert also im Typus moderner Sozialhilfe, wie er in fast allen entwickelten Ländern, wenn auch in unterschiedlichen Varianten, existiert (s. Kapitel 3.8). Fast alle existierenden Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, wie in den Kapiteln 7-11 dargestellt, gehören in die Kategorie „entwickelte Armenhilfe“ (zum Teil auch in die Kategorie „Überlebenshilfe“). Nur sehr wenige dieser Länder, vor allem Südkorea und die Volksrepublik China, konnten eine „moderne Sozialhilfe“ etablieren.

### *Option 1: Keine Grundsicherung*

In entwickelten Ländern wird diese Option sehr selten verfolgt, das primäre Beispiel sind die USA, in denen es kein Recht auf existenzielle Mindestleistungen gibt und Lebensmittelmärkte das einzige universelle Grundsicherungssystem sind. Selbst in den sozioökonomisch weniger entwickelten Ländern Südeuropas wurden in den 1990er Jahren moderne Sozialhilfesysteme aufgebaut.

Es gibt mehrere Alternativen zu staatlicher Sozialhilfe, auf die eine ‚Nicht-Grundsicherungs-Strategie‘ setzen könnte. *Alle Alternativen erweisen sich bei näherer Prüfung jedoch als ungeeignet, die Sozialhilfe zu ersetzen.*

Erstens kämen (traditionale und neuere) Formen informeller Sicherung durch Familien, Nachbarschaften und barmherzige Vereinigungen und Kirchen in Frage. Deren Sicherungs- und Wohlfahrtskapazitäten sind allerdings begrenzt. Denn *informelle Sicherungsformen* werden in Modernisierungsprozessen teilweise in ihren Funktionen eingeschränkt oder sind durch wachsende gesellschaftliche Sicherungserfordernisse überfordert. Zudem können soziale Kontrolle, Paternalismus und Stigmatisierung, die mit traditionellen Hilfeformen vielfach einher gehen, individuelle Freiheitsrechte und die Menschenwürde verletzen. Gesellschafts-



politisch sollte die Familie nicht als Ersatz für und Gegenmodell zu Sozialhilfe gesehen werden, sondern als Teil eines interaktiven Wohlfahrtsmix, in dem Sozialhilfefzahlungen, etwa an Mütter und Alte, das Sozialsystem Familie stärken und familienimmanente Diskriminierungen abbauen können.

Eine zweite Alternative wäre (national oder international organisierte) *Krisenhilfe*. Diese erreicht das Ziel der Sicherung von Lebensgrundlagen nur temporär und selektiv. Drittens könnte man auf einen Ausbau vorgeordneter staatlicher Sicherungssysteme setzen, etwa auf mehr *Sozialversicherung* oder auf Ausbau *universaler* Sicherungssysteme (Staatsbürgerversorgung, s. Kapitel 1.4). Hier zeigt die Erfahrung westlicher Länder, dass selbst bei einem solchen Ausbau mehr als erwartet ‚atypische‘ Lebensläufe auftreten, die durch die Maschen selbst eines dicht geknüpften Netzes vorgeordneter Sicherungssysteme fallen (z.B. selbst in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten). Sozialhilfe erfüllt eine spezifische Funktion im Mix gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion, die andere Systeme nicht erfüllen (s.o., Kapitel 13; Marshall 1981). Viertens könnte auf *privatwirtschaftliche* Lösungen oder public-private partnerships gesetzt werden. Die Sozialhilfe bietet hierfür jedoch weniger Einsatzbereiche (primär Implementationsaufgaben wie Auszahlungen oder Arbeitsvermittlung) als die Kernsysteme der sozialen Sicherung, Alterssicherung und Gesundheit (s.o., Kapitel 14). Eine eigene explorative Feldstudie privater Alterssicherung (Versicherung) im ländlichen China (Leisering/Gong/Hussain 2002) zeigte wie erwartet, dass private Sicherungssysteme im Armutsbereich fiktiv sind (nichtsdestotrotz wurden sie vom damaligen Premierminister Zhu Rongyi favorisiert).

Option 1 ist also wenig plausibel, es gibt einen Bedarf für soziale Grundsicherungen (s. Abschnitt 13). Ein Verzicht auf sie könnte erhebliche gesellschaftliche Folgeprobleme nach sich ziehen (s. den oberen Teil von Übersicht 16.1).

### *Option 2: Überlebenshilfe*

Überlebenshilfe umfasst traditionale Armenpflege und internationale Krisenhilfe. Überlebenshilfe ist institutionell in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht wenig komplex. Die Leistungen sind sehr niedrig, Adressaten sind nur die Ärmsten, die Leistungserwartung für die Betroffenen ist unsicher, ohne Rechtsanspruch auf

Hilfe, und teilweise werden kollektive, nicht auf einzelne Bedürftige zugeschnittene Leistungen erbracht. Wesentliche Kriterien einer inklusiven und nachhaltigen Politik sozialer Sicherung sind also nicht erfüllt.

#### *Option 3: Entwickelte Armenhilfe*

Dieser Hilfetyp teilt grundlegende Eigenschaften der Überlebenshilfe, die Übergänge sind fließend. Entwickelte Armenhilfe ist jedoch institutionell komplexer, hat ein höheres (aber immer noch unter dem Existenzminimum liegendes) Leistungsniveau, zielt auf Sicherung, zum Teil gar Humankapitalbildung (statt nur Überlebenshilfe) und ist auf breitere Adressatenkreise ausgerichtet (aber immer noch auf spezifische verletzbarere Gruppen begrenzt). Die zugrundeliegende institutionelle Steuerungskapazität ist höher als bei der Überlebenshilfe und das Instrumentarium ist differenzierter (aber wenig integriert; s. die fünf in Kapitel 7-11 behandelten Haupttypen, von denen einige, vor allem die Systeme der Versorgung mit Grundbedarfsgütern, eher zum Typus „Überlebenshilfe“ gehören). Teilweise werden bei „entwickelter Armenhilfe“ auch moderne Formen der Leistungserbringung wie mobile Geldautomaten privater Träger eingesetzt.

Der Umfang entwickelter Armenhilfe, gemessen an der Zahl der Leistungsempfänger oder am Anteil an den Staatsausgaben bzw. am Bruttoinlandsprodukt, bleibt jedoch begrenzt, und die politische wie institutionelle Nachhaltigkeit ist gering. In dem Maße, wie sich Gesellschaften sozioökonomisch und politisch stärker entwickeln, werden die Defizite entwickelter Armenhilfe gegenüber moderner Sozialhilfe deutlicher.

#### *Option 4: Moderne Sozialhilfe*

Moderne Sozialhilfe, obwohl historisch in einem langen Prozess aus der frühmodernen Armenhilfe entstanden, ist eine erst in der Nachkriegszeit voll ausgeprägte Sicherungsform demokratischer Gesellschaften. Obwohl ungeliebt (s. Kapitel 1.3), ist sie ein ‚normaler‘ Bestandteil des entwickelten Wohlfahrtsstaates. Die moderne Sozialhilfe ist institutionell komplex, zielt auf Sicherung eines (soziokulturellen) Existenzminimums und deckt idealtypisch die ganze Bevölkerung als potenziell leistungsberechtigt ab (in Form eines einzigen Leistungssystems oder, häufiger, durch ein Arrangement mehrerer, gruppenbezogener Einzelsysteme). Zu-

dem antwortet die Sozialhilfe auf eine Vielzahl individueller Risiken im modernen Lebenslauf, nicht nur auf Armut und Randständigkeit im herkömmlichen Sinne. Es besteht ein individuell einklagbares Recht auf Hilfe.

*Nur die moderne Sozialhilfe ist „Grundsicherung“ im Wortsinne: Grundsicherung, insoweit sie tatsächlich einen ‚Grund‘, ein angemessenes Existenzminimum, bereitstellt; und Grundsicherung, insoweit sie tatsächlich für aktuelle wie potenzielle Leistungsempfänger eine bedarfsgerechte, erwartbare, institutionell verlässliche und zeitlich potenziell unbefristete Hilfe garantiert.*

Wesentlich stärker als entwickelte Armenhilfe wirkt moderne Sozialhilfe aktiv gesellschaftsgestaltend, nicht nur ‚verwaltend‘. Dabei reagiert moderne Sozialhilfe auf Herausforderungen entwickelter, modernisierter Gesellschaften, die auch im Horizont sich entwickelnder Gesellschaften sind, also die Einführung moderner Sozialhilfe perspektivisch nahelegen. Es sind insbesondere drei gesellschaftliche Kontexte, die die moderne Sozialhilfe von der entwickelten Armenhilfe unterscheiden: das Konzept des Wohlfahrtsstaats, das auch für prinzipiell selbsthilfefähige Bürger Sicherungen gegen Lebensrisiken und relative Deprivation vorsieht; die Entwicklung eines modernen Arbeitsmarktes und, in Verbindung damit, die Entstehung von „Arbeitslosigkeit“ im modernen Sinne; und die Entstehung eines modernen individualisierten Lebenslaufs.

Erstens richtet sich die Sozialhilfe im modernen *Wohlfahrtsstaat* wesentlich auch auf prinzipiell *selbsthilfefähige Personen*, vor allem Arbeitslose und Alleinerziehende, und wirkt bei Ihnen als Hilfe zur Selbsthilfe. Soziale Integrationsmaßnahmen und aktivierende Maßnahmen treten neben die (weiter wahrgenommene) Sicherungsfunktion (s.o. Kapitel 3.1 und 5).

Zweitens, damit bereits angesprochen, ist Sozialhilfe wesentlich *Arbeitsmarktpolitik*: Diskontinuierliche Erwerbsbiographien werden verstetigt (Sicherung bei vorübergehender Arbeitslosigkeit) und Hilfeempfänger durchlaufen, seit den 1990ern verstärkt, aktivierende Maßnahmen mit dem Ziel einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Auch Geld-für-Arbeit-Programme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften (s.o., Kapitel 10.2) zielen auf Wiedereingliederung, besonders von Frauen, aber generell ist in diesen Ländern Arbeitslosigkeit nicht Fokus von Grundsicherungssystemen wie in den entwickelten Ländern. „Arbeitslo-

sigkeit“ als politische Kategorie, als – wie Soziologen es nennen – sozial konstruiertes soziales Problem, nimmt in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften erst Konturen an. Der Typus „entwickelte Armenhilfe“ richtet sich hauptsächlich auf die Probleme begrenzt selbsthilfefähiger, besonders verletzbarer, arbeitsmarktferner Gruppen – das säkulare Problem der Arbeitslosigkeit rückt erst mit der modernen Sozialhilfe ins Blickfeld von Grundsicherungspolitik. Arbeitsmarkt und Arbeitslose, also Selbsthilfefähige, sind die zukünftige Herausforderung von Grundsicherungspolitik in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, was durch den derzeitigen Fokus auf begrenzt Selbsthilfefähige verdeckt wird. Die neue chinesische Grundsicherung Minimum Living Standard System fokussiert bereits vor allem auf städtische Arbeitslose und Alte. Das Problem der „able-bodied“, also die Frage, wie mit den Arbeitsfähigen umzugehen sei, hat die Kontroversen um die Armen- und Sozialhilfe seit ihren Ursprüngen im frühen 19. Jahrhundert in England bis heute begleitet.

Drittens ist Sozialhilfebezug in entwickelten Gesellschaften häufig (weit häufiger als lange geglaubt, s. Kapitel 3.3) nur von kurzer Dauer. Die Sozialhilfe erfüllt für viele eine Überbrückungsfunktion im Lebensverlauf – im Unterschied zur rentenähnlichen Versorgung von Personen mit stark reduzierter Selbsthilfefähigkeit (Alte, Aidskranke, Behinderte u.a.) durch entwickelte Armenhilfe. Zugleich sind moderne Sozialhilfeleistungen, je nach individueller Bedarfslage, potenziell zeitlich unbefristet<sup>55</sup> und stabil – im Unterschied zu überlebensbezogener Krisenhilfe und zu zum Teil befristeten Formen entwickelter Armenhilfe (befristet durch Programmregeln wie bei einigen Geld-für-Bildung-Programmen oder durch externe Geldgeber). Die Zeitlichkeit der modernen Sozialhilfe ist also offener als die der entwickelten Armenhilfe. Sozialhilfe ist umfassende *Lebenslaufpolitik* (Leisering/Leibfried 1999, Leisering 2003b). In modernen Gesellschaften bildet sich ein individualisierter „Lebenslauf“ als zeitlich-soziale Strukturierung des Lebens aus (Kohli 1985). Dieser Lebenslauf birgt vielfältige Risiken und Diskontinuitäten, die die Sozialhilfe ‚glättet‘.

Vielfältig ist nicht nur die Zeitlichkeit, sondern auch die Art der Lebenslauf Risiken, die die Sozialhilfe bearbeitet. In entwickelten wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften bilden sich differenzierte

---

55 Die bemerkenswerte Ausnahme sind die USA, die durch die Sozialhilfereform von 1996 den Hilfebezug im Regelfall auf fünf Jahre begrenzt haben (Kapitel 5).

politisch definierte Kategorien zur Bezeichnung individueller sozialer Problemlagen heraus – differenzierter als die für „entwickelte Armenhilfe“ typischen groben Problemkategorien wie Randständigkeit oder Armut. Entsprechend ist der Adressatenkreis der modernen Sozialhilfe „sozial entgrenzt“ (Leisering/Leibfried 1999), sie deckt auch vorübergehende Risikolagen von Mittelschichtangehörigen ab.

#### *Kriterien der Wahl zwischen den vier Optionen*

In einer ersten Annäherung könnte man die vier Optionen – realistischer: die drei letzten Optionen, also ohne die ‚Nicht-Grundsicherungs-Option‘ – unterschiedlichen Entwicklungsstufen von Länder und Regionen zuordnen. Wie in Kapitel 13 auf Grundlage der empirischen Forschung begründet, entscheiden jedoch neben dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand politische Faktoren – innerstaatliche Politik und internationale Diffusionseinflüsse sowie nationale „Staatstraditionen“ (Kaufmann 2003b) –, wann in einem Land welche sozialen Sicherungssysteme eingeführt werden. Die Wahl zwischen den drei dargestellten Optionen – Überlebenshilfe, entwickelte Armenhilfe, moderne Sozialhilfe – und zwischen Varianten jeder Option hängt also von der wirtschaftlichen Lage, der Politik (politics wie policy) und der kulturellen Tradition eines Landes ab.

Für Länder und Regionen mit sehr geringer Wirtschaftskraft und schwacher institutioneller Struktur kann Überlebenshilfe (Option 2) sinnvoll sein. Eine besondere Variante, die traditional-sozialistische, dorfbasierte Armenhilfe im ländlichen China, deren Ersetzung durch das moderne Minimum Living Standard System (MLSS) auf dem Lande noch in den allerersten Anfängen steckt, funktioniert teilweise noch (Kasten 8.4). Für sehr arme Länder scheinen Sicherungssysteme besonders angemessen, die Hilfeberechtigung an sehr einfachen Kriterien festmachen (s.u.). Auch landwirtschaftliche Subventionen wie „Starter-Packs“ mit Samen und Dünger scheinen hier weiterhin geeignet (s.o., Kapitel 11.4).

Der Typus „entwickelte Armenhilfe“ (Option 3) hat sich in den letzten 15 Jahren ausgedehnt und diversifiziert – mit einigen Erfolgen, was Adressatenerreichung, Armutsbekämpfung und positive soziale und ökonomische Nebenfolgen angeht. *Von den fünf in dieser Studie behandelten Haupttypen sozialer Grundsicherung – beitragsfreie Renten, Sozialhilfe, familienbezogene Sozialhilfe, konditionierte*

*Transfers und Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern (sowie Untertypen) – haben sich besonders zwei Typen, beitragsfreie Renten und konditionierte Geld-für-Bildung-Programme, als erfolgreich erwiesen: Sie scheinen recht effektive, unter Gerechtigkeits- und Teilhabege-sichtspunkten wertvolle und gesellschaftlich funktionale (positive Sekundäreffekte zeitigende) Sicherungssysteme zu sein (s. die vergleichende Übersicht 12.1). Die Ausrichtung von Programmen auf leicht definierbare und sichtbare Bevölkerungsgruppen (insoweit kategorial oder ‚universell‘, meist aber mit vorgeschaltetem geographischen Targeting und nachgeschalteter individueller Bedürftigkeitsprüfung), insbesondere auf Alte und Familien mit schulpflichtigen Kindern, scheint sowohl den Targeting-Prozess zu erleichtern als auch eine erhöhte Legitimität zu erzeugen. Denn Grundsicherungen sind in besonderem Maße legitimitätsbedürftig (s. Kapitel 14 und 16). Das Kriterium der Zugehörigkeit zu einer positiv bewertbaren sozialen Gruppe erhöht die Legitimitätschancen von Leistungssystemen.*

Aber auch der Grundsicherungstyp „Sozialhilfe“ im engeren Sinne (mit den Varianten familienbezogene und nicht-familienbezogene Systeme) kann eine Perspektive für Entwicklungsländer sein. Zwar wird die Sozialhilfe in der Literatur überwiegend schlecht bewertet und sie ist tatsächlich institutionell wenig entwickelt. Aber die Literaturlage (Evaluationen) ist hier dünner, und der Erfolg dieser Systeme hängt stark von der institutionellen Ausgestaltung ab. Es spricht einiges dafür, *den im engeren Sinne sozialhilfartigen Sicherungssystemen in der Entwicklungszusammenarbeit mehr Aufmerksamkeit zu schenken*, da diese Systeme Ansatzpunkte für eine perspektivisch anzustrebende moderne Sozialhilfe aufweisen. So sind Sozialhilfeleistungen nicht konditioniert (etwa nicht food-for-education). Vor allem ist die Sozialhilfe für eine Vielzahl sozialer Risikolagen und Adressatengruppen potenziell offen (obwohl in der Realität derzeit meistens beschränkt) und insoweit für eine soziale Flankierung von Modernisierungsprozessen geeignet.

Trotz der Erfolge einiger Grundsicherungssysteme sind Grenzen des Typus „entwickelte Armenpolitik“ angesichts des gesellschaftlichen Wandels in den entsprechenden Ländern zu erkennen. In einigen Übergangsländern, besonders in China und Südkorea, sind zuletzt (1999 bzw. 2000) neue Grundsicherungssysteme eingeführt worden, die dem modernen westlichen Typus (*Op-*

tion 4) nahe kommen. Vor allem Übergangsländer können grundsätzlich von westlichen Formen der Sozialhilfe lernen.

### *Varianten moderner Sozialhilfe*

Innerhalb der modernen westlichen Sozialhilfe gibt es verschiedene Varianten, deren Unterschiede die beschriebene Kernlogik der modernen Sozialhilfe jedoch nicht berühren (zu den Varianten in den OECD-Ländern s. Kasten 2.1, zu dem gemeinsamen Kern moderner Sozialhilfe s. Kapitel 3.8 sowie Übersicht 15.1). Politiker in Übergangsgesellschaften werden etwa darüber nachzudenken haben, wie *zentral* (paradigmatisch England) oder *dezentral* (wie in den skandinavischen Ländern) Sozialhilfesysteme zu organisieren sind. Zu entscheiden ist auch, wie *einheitlich* („universell“ in dem Sinne, dass im Bedarfsfall alle Bürger einen Leistungsanspruch haben) oder *fragmentiert* („kategorial“) das System auszugestalten ist (s. Abschnitt 1.4). So gibt es in Deutschland eine Entwicklung von einer ungewöhnlich reinen „universellen“ Sozialhilfe (bis 1993) zu einer fragmentierten: getrennte Systeme existieren für Asylbewerber (seit 1993), für Alte (seit 2003) und für Arbeitslose (ab 2005); daneben gibt es seit 2005 ein residuales System für den verbleibenden Rest der Bevölkerung.

Eine weitere Unterscheidung betrifft die Art der Verknüpfung der Sozialhilfe mit vorgeordneten Sicherungssystemen. Sozialhilfe im eigentlichen Sinn ist ein *separates* Sicherungssystem. Sozialhilfe kann aber auch in vorgelagerte Systeme *integriert* sein wie die Grundsicherung für Alte in Deutschland seit 2003, die einer Mindestrente in der GRV gleichkommt. Echte „eingebaute“ (integrierte) Mindestleistungen, insbesondere eine universale Mindestrente (Staatsbürgerversorgung), sind universale (nicht sozialhilfeartige) Grundsicherungen (s. dazu Kapitel 1.4), die aber in der Realität ergänzende Sozialhilfe nicht entbehrlich machen.

Real unterscheiden sich die Varianten häufig doch nicht sehr. So sind die getrennten Systeme in Deutschland bis ins Detail sehr ähnlich strukturiert und decken zusammen die ganze Bevölkerung ab, so dass man die Gesamtkonfiguration als polykategorial oder quasi-„universell“ bezeichnen könnte. Die Fragmentierung scheint letztlich nicht funktional, sondern legitimatorisch begründet. Auch die Unterschiede zwischen zentraler und dezentraler Organisation sind aufgrund gemeinsamer gesetzlicher Grundlagen und gleicher Ausbildung der sozialen Professionen in den

Ämtern letztlich begrenzt, abgesehen vom Typus weitgehend autonomer kommunaler Sozialhilfe wie lange in Italien praktiziert. Des Weiteren können separate und integrierte Sozialhilfesysteme sehr ähnlich sein. So ist die deutsche „Grundsicherung“ für Alte und Erwerbsgeminderte die magerste Variante einer Mindestrente, nämlich bloß eine umetikettierte, mit der GRV nicht wirklich verknüpfte Sozialhilfe.

*Varianten der sozialpolitischen Einbettung moderner Sozialhilfe*

Gemäß der in Kapitel 14 formulierten Policy-Prinzipien ist die Umwelt von Grundsicherungssystemen so zu gestalten, dass sie die Nachhaltigkeit der Systeme befördert. Insbesondere bedarf es starker vorgeordneter sozialer Sicherungssysteme. Die Entscheidung über Grundsicherungssysteme ist daher verknüpft mit weiterreichenden Entscheidungen über vorgeordnete Sicherungssysteme. Dies sind politische Wertentscheidungen, nicht (nicht nur) Fragen von best practice.

Eine große Option bzgl. der sozialpolitischen Umwelt von Grundsicherungen ist das Konzept des ‚Grundsicherungsstaats‘. ‚Grundsicherungsstaat‘ meint die Errichtung staatlicher sozialer Grundsicherungen, aber zugleich eine Beschränkung staatlicher Wohlfahrtsfunktionen auf diese (s. Kapitel 1.3). Diese Strategie spielt eine wichtige Rolle in der aktuellen westlichen Debatte zum Umbau des Wohlfahrtsstaats. Für Entwicklungsländer ist diese Debatte und das Konzept ‚Grundsicherungsstaat‘ nicht von Bedeutung, wohl aber für Übergangsgesellschaften. Im internationalen sozialpolitischen Austausch (Policy Learning) prüfen Übergangsländer kritisch westliche Wohlfahrtsstaatsmodelle. Einige Länder, prononciert etwa Politiker aus Malaysia und Singapur, favorisieren den Typus des residualen Wohlfahrtsstaats (Titmuss) oder – in Esping-Andersens (1990) Terminologie – das „liberale Wohlfahrtsregime“, das im Kern ein Grundsicherungsstaat ist. Andere – in Ostasien die nördlichen Länder – präferieren dagegen einen Sozialversicherungsstaat oder ein „konservatives Wohlfahrtsregime“ (Esping-Andersen 1990).

Der Grundsicherungsstaat ist, je nach politisch-ideologischer Position, grundsätzlich eine politische Option, jedoch fällt auf, dass die staatliche Wohlfahrtsproduktion in solchen Wohlfahrtsregimen empirisch doch nicht so klein ausfällt, wie von ihren Vertretern erhofft. Für die Frage sozialer Grundsicherung entschei-



dend ist der empirische Befund, dass (paradoxerweise) ‚Grundsicherungsstaaten‘ die schlechtesten Grundsicherungen haben (s. Kapitel 1.3), sich ihre Legitimation also selbst unterminiert.

Die andere große Option bzgl. der sozialpolitischen Umwelt von Grundsicherungen ist das Konzept eines *Wohlfahrtsstaates* im engeren Sinne. Abweichend von der vorherrschenden, durch Titmuss und Esping-Andersen geprägten Sicht, sieht Kaufmann (2003b) den liberalen ‚Wohlfahrtsstaat‘ (oder Grundsicherungsstaat) nicht als Wohlfahrtsstaat, sondern als (Wohlfahrts-) „Kapitalismus“. Mit dem engeren Begriff von Wohlfahrtsstaat, der den Grundsicherungsstaat ausschließt, kann man formulieren, dass ausgebaute Wohlfahrtsstaatlichkeit die förderlichste politische Umwelt nachhaltiger und normativ anspruchsvoller Grundsicherungssysteme ist. Der Aufbau von Grundsicherungen modernen Typs in Übergangsgesellschaften wäre dann Teil des Aufbaus „*neuer Wohlfahrtssstaaten*“ (s. Kapitel 1.2). Ob dies „neue“ Wohlfahrtsstaaten sein werden im Sinne „weiterer“, zu den existierenden westlichen hinzukommender, oder im Sinne „neuartiger“, westliche Einflüsse autonom fortbildender Wohlfahrtsstaaten, ist eine offene Frage.

## Übersicht 15.1: Entwicklungspfade von Grundsicherungssystemen

<i>Grundsicherungstyp</i>	<i>Überlebenshilfe</i>
<b>Vorgeordnete Systeme formeller sozialer Sicherung (v.a. Sozialversicherung)</b>	nicht / kaum vorhanden
<b>Verwaltung / Institutionelle Steuerungskapazität</b>	kaum vorhanden / sehr niedrig
<b>Funktion</b>	Überlebenshilfe
<b>Abgedeckte Risiken und Adressanten</b>	Hunger, existenzielle Bedrohung Ärmste
<b>Leistungen</b>	bedürftigkeitsgeprüfte Sach-, u.U. auch Dienstleistungen (Nahrung, Brennstoff, Gesundheitsleistungen) in geringem Umfang Geldleistungen (u.a. abhängig von lokalen Bedingungen, Vorhandensein von Märkten) Bezugsdauer: kurz (Krisenhilfe) und lang
<b>Leistungshöhe</b>	kurzfristiges Überlebensniveau schwankend / unsicher
<b>Sozialräumliche Programmstruktur</b>	lokal divers, auch zentral
<b>Targeting</b>	geographisches Targeting Selektion nach groben Kriterien (Gruppe/kategorial; proxy Indikatoren) individuelle Bedürftigkeitsprüfung z.T. Self-targeting Targeting-Instanzen: traditionale, lokale Gemeinschaften, Institutionen (z.B. Schulen), staatliche Stellen unerwünschte Exklusionsfehler, z.T. kalkulierte Inklusionsfehler
<b>Finanzierung</b>	unterschiedlich, z.T. gemischt (national, subnational, z.T. international) instabil; befristet (international)
<b>Gesellschaftstyp</b>	sehr gering entwickelte Gesellschaften

<i>Entwickelte Armenhilfe</i>	<i>Moderne Sozialhilfe</i>
nur für formellen Sektor und Privilegierte (große Deckungslücken)	für Mehrheit der Bevölkerung
niedrig / mittel	hoch
Sicherung, Humankapitalbildung	Sicherung, soziale Integration, Aktivierung
Armut, soziale Exklusion, geringes Humankapital	Risiken im modernen Lebenslauf (‚Risikouniversalismus‘)
Arme, vulnerable Gruppen (kategorial) wie Alte, Behinderte, Kinder/Familien, Frauen u.a.	alle Bedürftigen (universell, polykategorial; ‚Zielpersonenuniversalismus‘), auch Arbeitslose, Alleinerziehende u.a. Selbsthilfefähige
bedürftigkeitsgeprüfte Geldleistungen	bedürftigkeitsgeprüfte, individuelle Geldleistungen
heterogenes Hilfeinstrumentarium, auch kollektive Sachtransfers und Dienstleistungen	moderne Dienstleistungen, Beratung integriertes Leistungsangebot, ‚Leistungsuniversalismus‘
z.T. konditionierte, hybride Programme (Kombination von Armutsbekämpfung/Lebensunterhaltungssicherung mit anderen Zielen: Arbeit, Bildung, Gesundheit)	Bezugsdauer: kurz und lang/unbefristet
Bezugsdauer: z.T. befristet	flankierend: Steuerbegünstigungen
unter Existenzminimum	soziokulturelles Existenzminimum stabil/gesichert, relativ standardisiert
regional divers; oft Spaltung Stadt-Land	national einheitlich
wie Überlebenshilfe	moderne Sozialverwaltung bürokratische individualisierte Bedürftigkeitsprüfung Sozialhilfe als Recht kalkulierte Exklusionsfehler; Self-targeting
wie Überlebenshilfe	national, subnational (aus Steuern) stabil, unbefristet
sich entwickelnde Gesellschaften	entwickelte Gesellschaften

*Very low income countries (VLIC) – Möglichkeiten und Grenzen sozialer Grundsicherung*

Am dringendsten werden Grundsicherungsprogramme in Ländern benötigt, die ein besonders niedriges Einkommensniveau und einen sehr hohen Anteil absoluter Armut aufweisen. Diese Länder weisen folgende Charakteristika auf:

- Pro-Kopf-Einkommen unter 300 \$ im Jahr
- geringes oder negatives Wirtschaftswachstum
- äußerst geringes Staatsbudget
- hoher Anteil an Subsistenzwirtschaft
- geringe administrative Kapazität
- Abhängigkeit von externen Geldgebern.

Soziale Sicherungsnetze können in extrem armen Ländern vier Funktionen haben, zwei personenbezogene und zwei gesellschaftliche:

- Ausreichende Versorgung mit Grundbedarfsgütern und Investition in Humankapital „Transfers under circumstances of extreme poverty can represent an investment in maintaining human productivity in the longer run, among those who would otherwise suffer irreparable damage either physically or economically.“ (Smith/Subbarao 2003: 4 f.)
- Absicherung gegen individuelle Risiken
- Stärkung des Wirtschaftswachstums durch Umverteilung. „[...] more egalitarian countries may in fact grow faster than less egalitarian ones [...].“ (Smith/Subbarao 2003: 4)
- Schutz bei akuten Notsituationen.

„Even in the poorest countries, safety net programs have a role to play.“ (Smith/Subbarao 2003: 29). Aber der Aufbau eines sozialen Sicherheitsnetzes in einem VLIC wird durch die geringe finanzielle und administrative Kapazität, die fehlenden Daten über Zielgruppen und das Fehlen von geschultem Personal zur Programmdurchführung erschwert. VLIC sollten deswegen nur wenige, dafür aber landesweite sowie langfristig angelegte Programme mit einfachem Design in Erwägung ziehen (problematisch hierbei: die meist kurzzeitig finanzierten, lokalen Projekte externer Geldgeber).

Universelle Programme wären zwar am einfachsten zu implementieren, sind aber i.d.R. für VLIC zu teuer. Bei reinen Trans-

ferprogrammen muss selektiv vorgegangen werden: Aus der Gruppe der Armen muss eine Gruppe der Bedürftigsten herausgefiltert werden. Die Auswahl eines für in VLIC geeigneten Selektionsverfahrens gestaltet sich als äußerst schwierig. Einkommensmessung bzw. proxy-means-Bestimmung ist nicht durchführbar. Am sinnvollsten erscheint ein kategoriales targeting, dies ist aber nur bei leichter definierbaren Gruppen (z.B. Behinderte, Strassenkinder) möglich. Ansonsten sind Programme mit self-targeting-Effekten, etwa Nahrungsmitteltransfers und öffentliche Beschäftigungsprogramme bzw. die Einbeziehung von lokalen Gemeinschaften bei der Auswahl der Bedürftigen in Erwägung zu ziehen.

VLIC sollten Programme mit „Multiplikatoreffekten“ implementieren, wie das Starter-Pack-Programm Malawis. Nahrungsmittelprogramme sollten aufgrund ihrer geringen Effizienz nur in Notfällen eingesetzt werden oder nach Smith/Subbarao mit Konditionen wie Teilnahme an der Kinderernährungsprogrammen verknüpft werden (dadurch gleichzeitig Humankapitalbildung). Eine alternative Möglichkeit besteht darin, die Nahrungsmittel durch Gemeinde-targeting den Bedürftigsten zukommen zu lassen.

Smith/Subbarao formulieren für VLIC den Grundsatz: „Identify policy interventions that have the potential for both reducing vulnerability and for enhancing growth prospects at the same time, thus reducing the potential difficult trade-offs between safety net programs and growth-enhancing measures.“ (Smith/Subbarao 2003: 30).



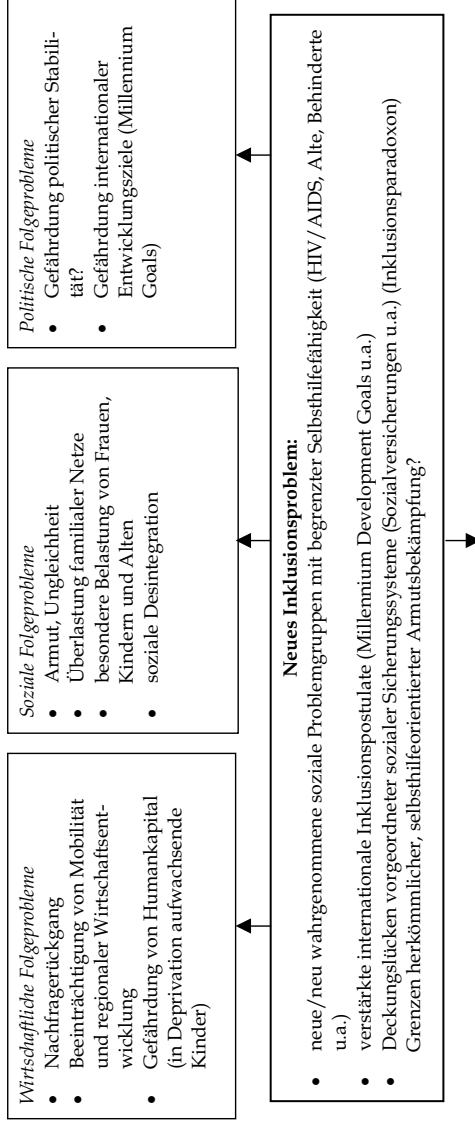
## 16. Problemfelder institutioneller Gestaltung

Nach den allgemein gehaltenen Policy-Prinzipien (Kapitel 14) und teilweise quer zu den vier großen Policy-Optionen (Kapitel 15) behandelt diese Kapitel konkrete institutionelle Gestaltungsaufgaben der Entwicklungszusammenarbeit. Die Übersichten 16.1 und 16.2 stellen *fünf Problemfelder institutioneller Gestaltung und politisch-sozialer Einbettung* von Grundsicherungssystemen (Übersicht 16.1) und entsprechende fünf Bündel von Lösungsstrategien (Übersicht 16.2) dar. Darüber hinaus definiert Übersicht 16.1 das sozialpolitische Bezugsproblem (wie schon in Kapitel 1.2 erläutert), für das soziale Grundsicherungssysteme eine potenzielle Antwort sind. Dargestellt sind auch die gesellschaftlichen, über das Sozialpolitische hinausgehenden Folgeprobleme, die ein Verzicht auf eine Antwort mit sich bringt. Grundsicherungssysteme antworten also nicht nur auf Probleme sozialer Sicherung, sondern auch auf umfassendere Probleme wirtschaftlicher, sozialer und politischer Entwicklung. Entsprechend stellt Übersicht 16.2 den *weiterreichenden – wirtschaftlichen, sozialen und politischen – Nutzen von Grundsicherungen* dar. Dieser weitergehende Nutzen stellt ein starkes Argument für Einführung und Ausbau solcher Systeme dar.

## Übersicht 16.1:

### Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Bezugsproblem und Probleme institutioneller Gestaltung

#### Potenzielle Folgeprobleme bei Verzicht auf Grundsicherung



#### Bezugsproblem



Eine sozialpolitische  
Antwort

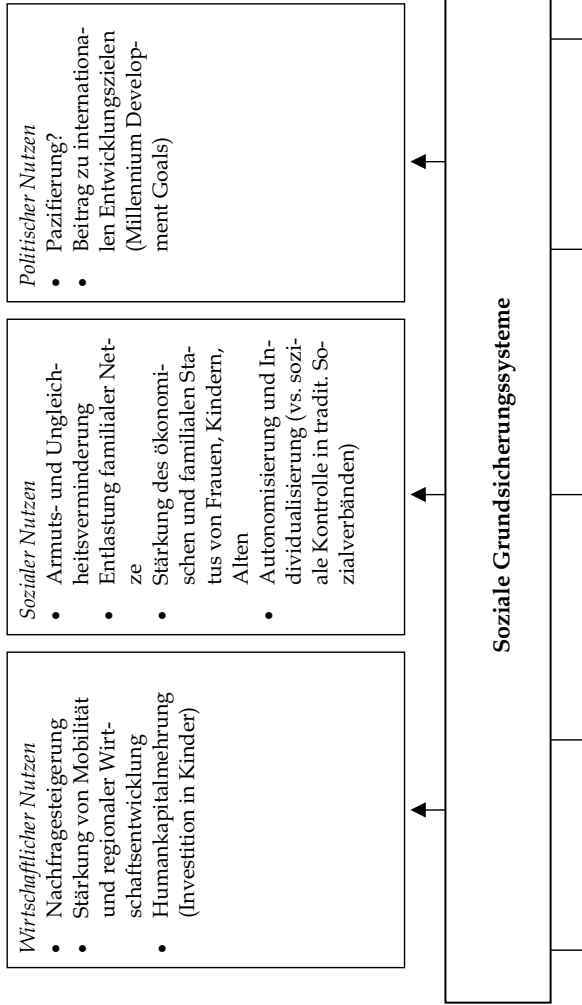
Soziale Grundversicherungssysteme

<p><i>Leistungsstruktur wenig spezifiziert</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existenzminimum nicht/ schwach definiert</li> <li>• geringe Verrechtlichung der Programmstruktur</li> <li>• unzureichende Leistungshöhe</li> <li>• teilweise zeitliche Leistungsbegrenzung</li> </ul>	<p><i>Wirksamkeit / Adressatenerreichung prekär</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zielungenaugkeit (targeting): unvollständige Adressatenerreichung; creaming the poor; Erreichung von Nicht-Adressaten (Leistungen an Nicht-Bedürftige); Klientelismus</li> <li>• prekäre räumliche Adressatenerreichung; weit entfernte Finanzinstitutionen (Geldauszahlung); defizitäre Mobilitätsmöglichkeiten</li> <li>• Informationsdefizite: schwache informationelle Infrastruktur der Sozialverwaltungen; geringe Antragskompetenz der Bedürftigen</li> <li>• hohe Transaktionskosten; intrafamiliäre Ungleichverteilung (Geschlecht, Alter)</li> </ul>	<p><i>Institutionelle Steuerungskapazität gering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• unzureichendes institution building</li> <li>• unzureichende Koordination zwischen Institutionen (vertikal/ Verwaltungsebenen; horizontal)</li> <li>• sozialräumliche Defizite („mangelnde Bürgernähe“, s. Spalte ‚Wirksamkeit‘)</li> <li>• informationelle Defizite (s. Spalte ‚Wirksamkeit‘)</li> <li>• geringe Qualifikation des Personals</li> <li>• geringe Kunden-/ Dienstleistungsorientierung</li> <li>• Korruption, Klientelismus</li> </ul>	<p><i>Finanzierung prekär</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• begrenzte öffentliche und private Mittel</li> <li>• instabiler Mittelzufluss (nationale und internationale Quellen; schwankende Staatseinnahmen)</li> <li>• schwach ausgeprägtes Steuersystem (lokal, zentral, Verknüpfung)</li> </ul>	<p><i>Akzeptanz strukturell prekär</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliten (national, international): Angst vor Erosion der Arbeitsmoral, „Abhängigkeit“ von Sozialhilfe und steigenden Sozialausgaben</li> <li>• Mittelschichtwähler: Ängste wie Eliten; Ungerechtigkeitsempfinden</li> <li>• Betroffene: teilweise Stigmatisierungsangst</li> <li>• inferiore Legitimität von Sozialleistungen, die keine Eigenleistung voraussetzen</li> </ul>
---	---	---	---	---

Probleme institutioneller Gestaltung und politisch-sozialer Einbettung von Grundversicherungssystemen

Übersicht 16.2: Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Nutzen, institutionelle Gestaltung und politisch-soziale Einbettung

Potenzieller gesellschaftlicher Nutzen



## Strategien institutioneller Gestaltung und politisch-sozialer Einbettung von Grundsicherungssystemen

<b>Spezifizierung der Leistungsstruktur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Definition eines Existenzminimums (wissenschaftliche Methoden, Datenerhebung/-analysen, Festsetzung von Kriterien, Transparenz), Umsetzung als Leistungsmaßstab</li> <li>Explikation und Abwägung von Zielen</li> <li>Verechthichung (insbesondere Schaffung einer gesetzlichen Grundlage und eines Individualrechts auf Grundsicherungsleistungen; Konstitutionalisierung von Grundsicherung)</li> <li>Verstetigung von Leistungszusagen; Verzicht auf pauschale Befristung</li> </ul>	<b>(Bedingte) Steigerung der Wirksamkeit</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Abwägung zwischen Zielgenauigkeitssteigerung und Transaktionskostenerhöhung (Hinnahme kalkulierter Inklusionsfehler/leakage)</li> <li>Differenzierung der Targeting-Methoden nach Programmtyp und lokalen Bedingungen</li> <li>regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Targeting-Methoden</li> <li>mobile, klientenbezogene und technisierte (Karte) Auszahlungssysteme</li> <li>Auszahlung teilweise an Mütter (nicht Väter)</li> <li>Evaluation und Monitoring der Wirksamkeit (Längsschnittstudien)</li> <li>s.a. Spalte „Steuerungskapazität“</li> </ul>	<b>Steigerung institutioneller Steuerungskapazität</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufbau einer ausdifferenzierten Sozialverwaltung</li> <li>Steigerung (sozial-räumlicher) Bürgernähe und (organisationaler) Kundenorientierung</li> <li>Steigerung der zentralstaatlichen Steuerungskompetenz; Beteiligung, aber zentralstaatliche Rahmung kommunaler und zivgesellschaftlicher Akteure</li> <li>Verbesserung der Koordination zwischen Verwaltungsbereichen und -ebenen (horizontal, vertikal)</li> <li>Verbesserung der informationellen Infrastruktur (inkl. EDV)</li> <li>Organisationsberatung; Personalqualifizierung</li> <li>Eindämmung von Korruption und Klientelismus</li> </ul>	<b>Reform der Finanzierungsstruktur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mischfinanzierung durch mehrere staatliche Ebenen (nicht allein kommunale Finanzierung)</li> <li>Anschubfinanzierung durch internationale Geldgeber</li> <li>neue, stetigere Formen internationaler Finanzierung (Global Trust u.ä.)</li> <li>Konzentration der Ressourcen auf effektive Grundsicherungssysteme bei Einstellung ineffektiver</li> <li>Reform des Steuersystems</li> <li>Steuer- und Abgabentlastung der Hilfebedürftigen</li> </ul>	<b>Aktive Akzeptanzsteigerung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Auf-/ Ausbau mittel-schichtorientierter, sozialversicherungsartiger Systeme als Kern sozialer Sicherung (steigert Akzeptanz von Grundsicherung durch Mittelschichten)</li> <li>aktive politische Unterstützung von Grundsicherungssystemen durch nationale politische Eliten und durch Geberländer gegenüber den nationalen Eliten</li> <li>Informationskampagnen, auch durch Massenmedien, Entstigmatisierung („welfare rights campaigns“)</li> </ul>
--	--	--	--	---

Im Folgenden stellen wir vor dem Hintergrund der Analyse in den Kapiteln 7-11 zu jeder der fünf Problemzonen gute wie schlechte Lösungen aus verschiedenen Ländern kurz dar. Abweichend von der üblichen entwicklungspolitischen Vorgehensweise sprechen wir nicht von best practices, da in soziologischer Sicht erfolgversprechende Lösungen stark von den lokalen Gegebenheiten und politischen Wertvorstellungen abhängen. Zu jedem der im Folgenden zu behandelnden fünf Bereiche institutioneller Gestaltung und politisch-sozialer Einbettung von Grundsicherungssystemen – Leistungsstruktur, Wirksamkeit, institutionelle Steuerskapazität, Finanzierungsstruktur, Akzeptanz – spezifiziert Übersicht 16.2 (untere Hälfte) jedoch allgemeine Leitlinien bzw. Strategieempfehlungen.

#### a) Leistungsstruktur

##### Existenzminimum/Leistungshöhe

In den meisten Ländern mit beitragsfreien Renten orientiert sich die Rentenhöhe am staatlich festgelegten Mindestlohn: die Leistung entspricht dem Mindestlohn oder liegt knapp darunter. In **Usbekistan** (Mahalla) entspricht die Leistung dem Mindestlohn oder sie liegt sogar darüber. **Turkmenistan** hat eine Mindestrente festgelegt, die 40 % des Mindestlohns beträgt. In vielen Ländern wird zwar ein Minimum gesetzlich festgelegt, es entspricht aber überwiegend nicht dem soziokulturellen Existenzminimum, sondern ist stärker an fiskalischen Überlegungen orientiert.

In vielen Entwicklungsländern mit anderen Formen von Sozialhilfe wird zwar ein soziales Minimum ebenfalls angegeben, die Leistung liegt jedoch weit unter dem Minimum. Die Höhe der Leistung ist beispielsweise in **Costa Rica** von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig. Die Leistungshöhe kann demnach schwanken. In **Chile** wird die Zahl der Leistungsempfänger begrenzt, um die Leistungshöhe stabil zu halten. In **China** wird der Auszahlungsbetrag gesetzlich vorgeschrieben, die tatsächlich ausbezahlte Leistung liegt allerdings darunter. Übergangsgesellschaften wie das heutige städtische China können von den westlichen Erfahrungen der komplexen Definition von Mindeststandards lernen (Kasten 3.2).

### *Anpassung des Leistungstyps an lokale Bedingungen*

In subsistenzwirtschaftlich geprägten Ländern oder Regionen wie **Malawi** (90 % Kleinbauern) werden teilweise die Kleinbauern durch die Vergabe von Samen und Düngemitteln statt durch Bargeldtransfers unterstützt. Aber gerade in solchen Ländern könnten Barzahlungen Multiplikatoreffekte haben.

### *Zeitliche Leistungsbegrenzungen*

Für die meisten Programme liegen in Bezug auf die zeitliche Leistungsbegrenzung keine Informationen vor. Beitragsfreie Renten haben wohl eine unbegrenzte Dauer und können somit auch langfristig Armut reduzieren. In **Brasilien**s bolsa escola wird die Befristung des Leistungsbezugs auf 1-2 Jahre kritisiert, da fraglich ist, ob unter diesen Umständen die angestrebten langfristigen Ziele (wie Verhinderung der intergenerationalen Weitergabe von Armut) tatsächlich erreicht werden können. **Mexikos** Progreso dagegen zahlt die Leistung maximal für die gesamte Dauer der Schullaufbahn (6 Jahre) aus.

### *Verrechtlichung*

In den meisten Entwicklungs- und Übergangsländern haben Bedürftige kein einklagbares Recht auf Grundsicherung. Wenn die Programmkapazität ausgelastet ist, können teilweise, so in **Ecuador**, keine neuen Anspruchsberechtigten aufgenommen werden. In **Südafrika** und **Südkorea** ist das Recht auf Sozialhilfe gesetzlich verankert. Das neue Gesetz von 2000 in Südkorea ist modellhaft. Wichtig ist generell, dass überhaupt eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Allerdings: Zum Beispiel in **Benin** und **Tansania** sind Sozialhilfeprogramme zwar gesetzlich verankert, sie werden aber aufgrund fehlender Ressourcen nicht umgesetzt.

### b) Wirksamkeit

#### *Unvollständige Adressatenerreichung (Exklusionsfehler)*

Oft ist die armutsreduzierende Wirkung von Sozialhilfeprogrammen gering, da nur wenige Arme/Adressaten erreicht werden. Dies gilt insbesondere für die meisten Sozialhilfeprogramme in den Transformationsländern Asiens. Auch die Programme in **Jemen**, **Ägypten** und **Pakistan** weisen eine extrem niedrige Adres-

satenerreichung auf. Dies liegt u.a. daran, dass nur (eine) bestimmte Kategorie(n) von Armen leistungsberechtigt ist/sind und viele Leistungsberechtigte zudem die Leistung nicht in Anspruch nehmen. Eine fast vollständige Adressatenerreichung weisen dagegen die beitragsfreien Renten in **Südafrika** auf.

#### *Erreichung von Nicht-Adressaten (Inklusionsfehler, leakage)*

Wenn die anvisierten Adressaten nicht erreicht werden, kommt es in einigen Programmen vor, dass statt dessen Nicht-Bedürftige oder Nicht-Adressaten Zugang zur Leistung erhalten. Das Problem der Erreichung von Nicht-Adressaten findet sich beispielsweise besonders ausgeprägt in **Ecuadors** Sozialhilfeprogramm, wo 6 von 10 Leistungsempfängern keinen Anspruch auf die Leistung haben. Starke Inklusionsfehler kommen auch bei vielen Nahrungsmitteltransfer- und Preissubventionsprogrammen vor. So konnten in **Indonesiens** Preissubventionsprogramm viele bedürftige Haushalte das Geld für die monatliche, subventionierte Reisation nicht aufbringen. Der Reis wurde dann teilweise an Menschen verkauft, die ihn sich leisten konnten, aber nicht zur ursprünglich anvisierten Zielgruppe der Ärmsten gehörten.

#### *Creaming the poor*

In manchen Grundsicherungsprogrammen werden Teilnahmebedingungen aufgestellt, die gerade von besonders Armen nicht erfüllt werden können. In **Indiens** beitragsfreiem Rentensystem wurde festgestellt, dass gerade die Ärmsten mit der Erbringung der notwendigen Nachweise Schwierigkeiten haben. Gleichzeitig profitieren weniger oder Nicht-Bedürftige von der Leistung. Ein weiteres Beispiel für *creaming the poor*-Effekte ist **Kolumbiens** Sozialhilfeprogramm. Kommunen, die keine Zweigstelle der Bank hatten, wurden vom Sozialhilfe-Programm ausgeschlossen. Die Folge war, dass 12 % der ärmsten Regionen nicht mehr teilnehmen durften. Dagegen erreicht **Brasilien**s beitragsfreie Rente für die Landbevölkerung als universelle Leistung einen hohen Deckungsgrad.

#### *Zielgenauigkeit/kalkulierte Zielungenauigkeit*

Eine vollständigere Adressatenerreichung und somit eine erhöhte Zielgenauigkeit wird durch ein genaues Targeting-Verfahren bei den an Schulbesuch gekoppelten (konditionierten) Transferpro-

grammen in **Brasilien** und **Mexiko** erreicht. Es werden mehrere Targeting-Methoden verknüpft: Auswahl bedürftiger Regionen (geographisches Targeting), die Überprüfung der Bedürftigkeit des antragstellenden Haushalts durch lokale Komitees und schließlich in Mexiko zusätzlich die Überprüfung durch Autoritätspersonen der Gemeinschaft.

Genaues Targeting ist vor allem in Ländern mit weit verbreiteter Armut sehr kostenintensiv und hätte nur einen vergleichsweise geringen Nutzen. Ein Programm kann hier auch bei Hinnahme von Zielungenauigkeit (also kalkulierte Inklusion von Nicht-Armen) relativ effektiv sein. Ein Beispiel hierfür sind an Schulbesuch geknüpfte Leistungen in **Nicaragua**: Die Leistungsempfänger werden allein anhand einer geographischen Auswahlmethode bestimmt.

Zielgenauigkeit ist leichter möglich, wenn eine einfach zu identifizierende Kategorie von armen Personen wie Alte ausgewählt wird. Damit werden nicht alle Armen eines Landes erfasst, aber immerhin ein großer Teil, wie bei den beitragsfreien Renten in **Brasilien** oder **Südafrika**. Bei anderen Sozialhilfeprogrammen sind die leistungsberechtigten Kategorien allerdings teilweise sehr klein (etwa u.a. Angehörige von Häftlingen in **Jemen**). Die Wirkung der Programme bleibt dann gering, da nur eine unbedeutende Anzahl von Personen leistungsberechtigt ist.

#### *Differenzierung der targeting-Methoden nach Programmtyp und lokalen Bedingungen*

Self-targeting kommt bei geringer Leistungshöhe (**Argentinien** *trabajar*) oder geringer Qualität der Sachleistung bei Preissubventions- oder Nahrungsmittelprogrammen vor und ist oft wenig effizient. Individuelle Bedürftigkeitsprüfungen werden bei relativ hoher Leistung und in Ländern mit ausreichender administrativer Steuerungskompetenz angewandt (z.B. beitragsfreie Renten in **Brasilien** oder **Südafrika**). Kategoriales wie geographisches targeting eignet sich in Ländern, die hohe Konzentrationen von Armut in bestimmten Gebieten oder bei bestimmten Gruppen aufweisen (wie **Nicaragua**).

#### *Klientelismus*

Begünstigung, Betrug und Korruption (Kasten 16.1) werden vor allem im Zusammenhang mit Bedürftigkeitsprüfungen (z.B. bei

den beitragsfreien Renten in **Südafrika**) und mit gemeindebasierten Systemen (*Zakat* in **Pakistan**) bekannt. Die Verwendung von Magnetkarten (z.B. *smart card* für Bezieher beitragsfreier Renten in **Namibia**) und eine Computerisierung der Verwaltung (wie bei den beitragsfreien Renten in **Indien**) wirken diesen Tendenzen entgegen.

#### Kasten 16.1

##### **Korruption – Formen und Gegenmaßnahmen**

Durch korruptes Verhalten von Leistungsanbietern wird die Effizienz eines Programms gemindert. Korruption hat folgende „Gesichter“:

- Annahme von Bestechungsgeld
- Bevorzugung oder Benachteiligung von Antragstellern
- Missbrauch von Programmmitteln

Komplexe Programme ermöglichen versteckte Korruption, einfache Programme sind demgegenüber leichter zu überwachen. Dies bedeutet, dass eine dezentrale Leistungsauszahlung zu vermeiden und eine zentrale Auszahlung durch Post- oder Bankfilialen bzw. Verwendung von Magnetkarten vorzuziehen ist. Jedoch ist diese Strategie nur in Ländern mit ausreichender technologischer Kapazität finanzieller Infrastruktur auf lokaler Ebene durchführbar.

Weitere Strategien zur Bekämpfung von Korruption zielen darauf, Gelegenheiten für korruptes Verhalten einzudämmen bzw. zu beseitigen:

1. Vereinfachung des Programms
2. Erhöhung der „Korruptionskosten“ durch Senkung des Nutzens von korruptem Verhalten im Einzelfall
3. die Schaffung eines Antikorruptionsklimas
4. Computerisierung der Verwaltung (De Neubourg 2002: 11 f.)
5. Vergabe des Auswahlverfahrens an externe Anbieter. Damit soll erreicht werden, dass ausreichend qualifiziertes, unabhängiges Personal für die Auswahl der Leistungsempfänger zuständig ist (Duran-Valverde 2002: 31), das Monopol, das staatliche Stellen und lokale Eliten innehaben, aufzubrechen (Deshingkar/Johnson 2003: 29).
6. Programmentransparenz: „Transparency is crucial for maintaining program credibility and preventing corruption, politicization and clientilism“ (Legovini/Regalia 2001: 12).



### *Räumliche Adressatenerreichung*

In vielen Entwicklungsländern, z. B. in **Ecuador** und im ländlichen **China**, gibt es Probleme mit der räumlichen Adressatenerreichung, da schwer erreichbare Gebiete aufgrund fehlender monetärer und administrativer Infrastruktur benachteiligt sind. Arme in diesen Gebieten haben kein Transportmittel und sind häufig auch nicht über Leistungsansprüche informiert. Der Bezug der Leistung ist mit höheren Transaktionskosten verbunden.

Erfolgt die Auszahlung allein durch Verwaltungs- oder Finanzinstitutionen, werden abgelegene Gebiete oft nicht erreicht (wie bei den beitragsfreien Renten in **Vietnam**). Durch Einbeziehung anderer Institutionen (wie in **Sambia** Schulen und Krankenhäusern) wird die Erreichbarkeit verbessert. Ein noch mobileres und kundenbezogeneres Auszahlungssystem weisen **Südafrikas** beitragsfreie Renten auf. Der private Träger verfügt über mobile Bankautomaten, mit denen er auch „pay points“ in schwer zugängliche Regionen anfährt. Zwar können dadurch auch extrem Bedürftige erreicht werden (hohe Programmeffektivität), die Verwaltungskosten stiegen jedoch stark an.

Eine Übernahme der Nahrungsmittelverteilung durch NGOs hat sich in **Peru** nicht bewährt. Die NGOs fungierten als Leistungsempfänger und waren mit der Leistungsverteilung vor Ort organisatorisch und personell überfordert (geringe Qualifikation des Personals).

### *Informationsdefizite*

In **Peru** waren viele leistungsberechtigte Personen mit geringem Alphabetisierungsgrad und geringem Zugang zu Medien nicht über das Nahrungsmittelprogramm und ihre Anspruchsmöglichkeiten informiert. Dagegen genießt *Mahalla* in **Usbekistan** einen hohen Bekanntheitsgrad, was aus seiner Verankerung in einer traditionellen, für die islamische Gesellschaft zentralen Gemeinschaft herrührt. Andererseits gibt es Hinweise, dass ein hoher Anteil ethnisch slawischer Haushalte (überwiegend in Städten) nicht über das Programm informiert war und Ansprüche nicht geltend gemacht hat (ethnische Diskriminierung).

### *Intrafamiliäre Verteilung*

In vielen Fällen war der Lebensmittelkorb in **Perus** Nahrungsmittelprogramm unzureichend, weil die Ration für eine Person auf

weitere Familienmitglieder aufgeteilt werden musste. Hinzu kam das Problem, dass einige Programmteilnehmer die Lebensmittel weiterverkauften. In einigen Ländern (wie **Ecuador** und **Mexiko**) wird die Transferleistung nur an Mütter ausgezahlt, um die Zuteilung der Leistung an die Kinder sicherzustellen.

#### *Evaluation und Monitoring*

Evaluation und Monitoring der Wirksamkeit wird besonders erfolgreich in den bzgl. Schulbesuch konditionierten Transferprogrammen der entwickelteren Länder Lateinamerikas durchgeführt. Als innovativer Programmbestandteil weist z. B. *Progres*a in **Mexiko** ein statistisches Evaluationsverfahren auf. Dagegen liegen zu Sozialhilfeprogrammen nur wenig Daten über deren Wirkungen vor, etwa zu **Südafrikas** familienbezogener Sozialhilfe.

#### c) Institutionelle Steuerungskapazität

##### *Kunden- und Dienstleistungsorientierung*

Sozialverwaltungen in Entwicklungsländern weisen häufig eine geringe Kunden- bzw. Dienstleistungsorientierung auf. Beispielsweise weist **Indiens** nicht beitragsbasiertes Rentenprogramm ein kompliziertes und aufwändiges Antragstellungsverfahren auf, mit der Folge, dass viele Bedürftige das Antragsverfahren nicht durchführen. Ein höheres Maß an Kundenorientierung und Bürgernähe findet sich beispielsweise in **Mosambik** (Sozialhilfe): Bei fehlenden Daten ist der Quartierchef für deren Erbringung zuständig. Außerdem sind die beitragsfreien Renten **Namibias** stärker dienstleistungsorientiert: Hier sind Sozialarbeiter dafür verantwortlich, Anspruchsberechtigten den Zugang zu der Rentenleistung zu ermöglichen.

##### *Institution building*

In vielen Entwicklungsländern ist die institutionelle Steuerungskapazität gering, da die Sozialverwaltung nur schwach ausgebaut und die zentralstaatliche Steuerungskapazität gering ist. Beispielsweise in **Jemen** hat die Verwaltung keine ausreichende Kapazität für die Bearbeitung der Anträge. Es wird von einer mehrere Monate andauernden Bearbeitungsdauer berichtet. In **Simbabwe** fehlt es an administrativer Infrastruktur (Zweigstellen der Sozialverwaltung), die Antragsteller müssen mehrere Stellen auf-

suchen, um Anträge auszufüllen, was mit langen Fahrtzeiten verbunden ist. Viele potenziell Leistungsberechtigte stellen deswegen keine Anträge. Eine begrenzte administrative Kapazität schließt die Einrichtung von Grundsicherungssystemen nicht aus. Die Ausgestaltung von Grundsicherungssystemen hat jedoch die gegebenen administrativen Kapazitäten in Rechnung zu stellen.

Administrative Steuerungsfähigkeit ist eine zentrale Variable der Gestaltung von Grundsicherungssystemen. Die Effektivität eines Programms hängt wesentlich von der administrativen Kapazität eines Landes ab. *Die Ausgestaltung eines Programms sollte deshalb die administrativen Gegebenheiten in Rechnung stellen.* De Neubourg (2002: 12 f) unterscheidet drei Typen administrativer Steuerungsfähigkeit, die in Bezug auf drei Aspekte spezifiziert werden:

- Kapazität der nationalen und lokalen Regierungsstellen
- Kapazität von NGO-Aktivitäten
- Beteiligung von Dorfgemeinschaften bei der Programmdurchführung
- Für unterschiedliche Grade von Steuerungsfähigkeit empfiehlt de Neubourg unterschiedliche Sozialhilfesysteme:

*Typ 1: geringe administrative Kapazität*

- Das Programm sollte nur begrenzte Ziele verfolgen.
- Es sollte eine einfache targeting-Methode (z.B. kategorial) angewandt werden, dabei sind Ungenauigkeiten in Kauf zu nehmen.
- Bei großen regionalen Unterschieden können die stärker entwickelten Bürokratien einer Region den schwächeren einer anderen Region helfen (so in Südafrika).
- Die Programmdurchführung sollte durch nationale (zentrale) Verwaltung gesteuert werden, aber unter Beteiligung lokaler Gemeinschaften (NGO, Kirchen etc.) (community-based programs wie *Mahalla* in Usbekistan).

*Typ 2: sich entwickelnde administrative Kapazität*

- Die Verantwortung für die Programmdurchführung kann zwischen nationalen und lokalen Regierungen aufgeteilt werden (Dezentralisierung).

- Der aufkommende privatwirtschaftliche und sonstige nicht-gouvernementale Sektor (auch NGO) sollte in die Leistungserbringung einbezogen werden.
- Eine genauere targeting-Methode ist möglich und kann zu höherer Programmeffektivität führen.

*Typ 3: voll funktionsfähige Bürokratie*

- Hier ist ein breiteres Spektrum von Programmtypen durchführbar (etwa Sozialhilfe, konditionierte Transferprogramme, Beschäftigungsprogramme u.a.).
- Die Programmorganisation kann wahlweise in unterschiedlichen Formen und Mischungen zentral oder dezentral verankert sein.
- Privatwirtschaftliche und andere nicht-gouvernementale Anbieter, Gemeinden oder der öffentlichen Sektor können weitestgehend mit der Durchführung betraut werden.
- Es kann ein Mix aus verschiedenen Programmen entstehen, wobei Überlappungen zu vermeiden sind. Zum Beispiel können Grundsicherungsmaßnahmen (livelihood protection) mit Fördermaßnahmen zur eigenständigen Existenzsicherung (wie Trainingsmaßnahmen oder Vergabe von Kleinkrediten) (livelihood promotion) verknüpft werden (Matin/Hulme 2003).

Eine Steigerung der zentralstaatlichen Steuerungskompetenz konnten viele Länder mit Hilfe der *Einbindung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure* erreichen. In **Usbekistan, Tadjikistan** und **Armenien** übernehmen örtliche Gruppierungen (Ältestenräte und Eltern-Lehrer-Komitees) Steuerungsaufgaben, in Peru tun dies NGOs. Eine erfolgreiche Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsebenen findet sich im Sozialhilfeprogramm **Chiles**. Das Programm wird von einer kleinen Einheit im zentralen Planungsministerium gesteuert. Durch die Einführung eines computerisierten Bedürftigkeitsprüfungsverfahrens wurde die *informationelle Infrastruktur verbessert* sowie Betrug und Korruption eingedämmt. Die Datenerhebung erfolgt durch die Gemeinden, die Dateneingabe und Berechnung des proxy means tests durch die Gemeinden oder private Träger.

Ein Beispiel für eine erfolgreiche Koordination zwischen unterschiedlichen öffentlichen und privaten Institutionen ist **Ecuador**. Hier nehmen die Kirchen Anträge entgegen und leiten sie an

die bearbeitende Regierungsorganisation weiter. Diese überprüft die Angaben der Antragsteller durch einen Vergleich mit den Daten bei anderen Institutionen (Sozialverwaltung, Stromversorgungsunternehmen, Banken). Dadurch lassen sich falsche Angaben ermitteln.

Nicht-Regierungsorganisationen können bei Einrichtung und Betrieb sozialer Sicherungssysteme eine wichtige Rolle spielen. Potenzielle Vorteile von NROs/NGOs sind (De Neubourg 2002: 15):

- NGOs sind über die Bedingungen vor Ort gut informiert.
- NGOs unterhalten persönliche Beziehungen zu den lokalen Dorfgemeinschaften.
- NGOs haben motivierte und engagierte Mitarbeiter (überwiegend im Gesundheitsbereich).
- Nachteile:
- NGOs haben *oft wenig Erfahrung mit Programmen im Bereich sozialer Sicherung*.
- NGOs sind nur lokal einsetzbar.
- NGOs weisen nur lokales know how auf und benötigen Schulungen.
- NGOs agieren nicht so neutral wie z.B. eine Regierungsorganisation.

Der Einsatz von NGO sollte von den nationalen Regierungen durch Monitoring und Evaluation flankiert werden. Am effektivsten erscheint ein Kooperationsansatz zwischen Regierung, privatwirtschaftlichem Sektor und NGOs (Howell 2001b S. 325). Im Falle monatlicher Bargeldtransferauszahlungen empfehlen sich regierungsnahe Dienste, die durch private Anbieter ergänzt werden können. „Mixed delivery systems are normally most effective in the provision of social protection programs.“ (Howell 2001a, S. 300).

#### d) Finanzierungsstruktur

Ein grundlegendes Problem staatlicher Grundsicherungsprogramme in Entwicklungsländern sind deren begrenzte öffentliche und private Mittel. Hinzu kommt, dass der Mittelzufluss häufig *instabil* ist, zum einen aufgrund zu direkter Abhängigkeit der So-

zialbudgets von wirtschaftlichen Schwankungen, zum anderen aufgrund der Befristung externer, internationaler Mittelzuflüsse.

So führte beispielsweise der Rückgang der Steuereinnahmen in **Costa Rica** zu Finanzierungsproblemen bei den beitragsfreien Renten. In Costa Rica ist der Fonds „*FODESAF*“ (= Social Development and Family Allowances Fund) für die nicht beitragsbasierten Renten zuständig. Infolge der landesweiten Wirtschaftskrise seit Ende der 1990er Jahre sind die Steuereinnahmen des Landes zurückgegangen, so dass sich das zuständige Ministerium seitdem nicht mehr in der Lage sah, den gesetzlich vorgegebenen Betrag in den Fonds einzuzahlen. Im Durchschnitt lag die Altersrente im Jahr 2000 um 28 % unter dem Wert von 1975. Dies zeigt, dass *eine direkte Abhängigkeit eines Armutsbekämpfungsfonds von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Landes vermieden werden sollte*. Entwicklungsländer sollten daher neben Steuern zusätzliche oder alternative Finanzierungsquellen in Betracht ziehen. In Ländern mit mittlerem Einkommen ist denkbar, Gelder aus Sozialversicherungssystemen in ein beitragsfreies Rentensystem zu transferieren. Auch eine Integration in bestehende beitragsbasierte Sozialversicherungssysteme ist möglich (Beispiel **Uruguay**).

In Ländern mit geringem Volkseinkommen können externe Geldgeber einbezogen werden (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 20, Duran-Valverde 2002; s. den parallelen Bericht von Schubert). Entscheidend wäre dabei, *stetigere und längerfristige Formen internationaler Finanzierung* zu entwickeln (zu neuen Formen internationaler Finanzierung s. Atkinson 2004). Die Finanzierung durch externe Quellen ist normalerweise befristet, etwa Nahrungsmitteltransferprogramme als Krisenintervention, so dass sie früher oder später durch nationale Finanzierungsquellen ersetzt werden müssen, was nicht immer gelingt. So wurde das von externen Geldgebern befristet finanzierte **indonesische** Beschäftigungsprogramm *Jaring Pengaman Sosical* beendet, weil das Land nicht über ausreichend eigene Ressourcen zur Fortsetzung verfügte. Andere Programme konnten neue, stetigere Formen internationaler Finanzierung finden. Der *Global Social Trust* der **ILO** könnte hier eine Vorreiterrolle spielen. Das Sozialhilfeprogramm Mosambiks erhält langfristige finanzielle Unterstützung durch **UNICEF**.

Um die innerstaatliche finanzielle Ausstattung von Sozialhilfeprogrammen zu erhöhen und somit potenziell auch deren Adressatenerreichung zu steigern, wenden viele Länder eine *Mischfi-*

finanzierung durch mehrere staatliche Ebenen an. So werden in Indien die Kosten für beitragsfreie Renten von den einzelnen Bundesstaaten getragen, die Zuschüsse durch die Bundesregierung erhalten. Ein Beispiel für die Verstärkung bestehender Ungleichheiten zwischen den Regionen und Städten durch eine rein lokale Finanzierung ist **China**.

Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit ist die *Konzentration der Ressourcen auf effektive Grundsicherungssysteme bei Einstellung ineffektiver Systeme*. Dies erfolgte in **Usbekistan**: Die *Mahalla*-Mittel entstammen auch aus der Zusammenführung von Geldern aus beendeten Programmen. Im **indischen** beitragsfreien, bedürftigkeitsgeprüften Rentensystem scheint eine horizontale (Erhöhung der Leistungsempfängerzahl) und vertikale (Leistungserhöhung) Ausdehnung des Programms finanziell tragbar. „It has been estimated that if the pension were ‚extended‘ to all below the poverty line and the individual amount quadrupled, the cost would be \$ 800 million – a small fraction of the amount spent on the food subsidy scheme that is subject to chronic leakages and that fails the policy principles. [...] In other words, the total for an effective universal system of basic income security could be paid by reallocating about three-quarters of the food subsidy funds, which are so wastefully spent.“ (Global Report 2003: 351 f.).

Eine weitere Möglichkeit ist, Bedürftige von Steuern und Abgaben zu entlasten, dies ist eine bislang wenig beachtete Strategie. Ein Beispiel sind die *VAT exemptions on selected foods* in **Südafrika**. Grundnahrungsmittel sind hier (allerdings generell) von der Mehrwertsteuer befreit.

#### e) Akzeptanz

Die gesellschaftliche Akzeptanz von Grundsicherungsprogrammen ist in vielen Ländern gering. Eliten und Mittelschichten haben Angst vor der Erosion der Arbeitsmoral, vor der Schaffung von Abhängigkeit von Transferleistungen, steigenden Sozialausgaben und empfinden die Unterstützung Bedürftiger als ungerecht. Die Betroffenen haben i.d.R. keine politische Lobby. Daher finden Grundsicherungsprogramme häufige auch keine Unterstützung bei politischen Eliten/Regierungen. Eine Beispiel für eine aktive politische Unterstützung von Grundsicherungssystemen findet sich jedoch in **Brasilien**. Der brasilianische Präsident

da Silva wirbt in der Öffentlichkeit für sein Nahrungsmittelprogramm *Fome Zero*.

Die Akzeptanz von Grundsicherung durch die Mittelschichten kann durch den Ausbau mittelschichtorientierter sozialversicherungsartiger Systeme als Kern sozialer Sicherung gesteigert werden: „It is therefore important to aim for broad-based social security schemes that have the support of the majority of the population. Such schemes should have a strong social insurance component, complemented by cost-effective tax-financed benefits.“ (van Ginneken 2003, S. 289). Außerdem können Informations- und Aufklärungskampagnen durch Massenmedien einen Beitrag zur Steigerung der Akzeptanz beitragen.



## **17. Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit – Akteure, *policies* und *politics* Von Bernd Schubert**

Während Armutsreduzierung seit vier Jahrzehnten zum überwältigenden Ziel der Entwicklungszusammenarbeit erklärt wird und soziale Sicherung seit Anfang der 1990er Jahre verstärkte Beachtung findet, spielte die Förderung von Grundsicherung in Forschung, Konzeptentwicklung und vor allem in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit praktisch keine Rolle. *Erst seit Anfang des neuen Jahrtausends werden verstärkt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit finanzierte Studien zu Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern publiziert.* Gleichzeitig finden sich in den neueren Grundsatzpapieren großer Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend Hinweise darauf, dass zur Grundsicherung bestimmter Personengruppen Transferleistungen erforderlich sind. *Die Zahl der Vorhaben, in denen die Förderung konsequent umgesetzt wird, ist noch gering. Die Tendenz ist steigend.*

Anlass für das zunehmende Interesse von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit am Thema Grundsicherung ist die Ausbreitung von HIV/AIDS, der steigende Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung sowie der Verfall traditioneller Solidarsysteme. Als Folge dieser Entwicklungen wächst die Zahl der Haushalte, die über keine „Ernährer“ (arbeitsfähige Haushaltsmitglieder) verfügen oder zumindest einen hohen ‚Abhängigkeitsquotienten‘ haben. Zur Sicherung der Grundbedürfnisse oder zumindest des Überlebens ihrer Mitglieder benötigen diese Haushalte Zuschüsse zum Lebensunterhalt.

Im Gegensatz zu der geringen Bedeutung, die der Grundsicherung in der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit zugeschrieben wird, haben Systeme der Grundsicherung in den Entwicklungsländern selbst bereits eine langjährige Tradition. In Schwellenländern wie Chile, Mexiko, Südafrika, Namibia und Mauritius bestehen umfangreiche Sozialhilfesysteme. In Brasilien wird das bestehende Sozialhilfesystem mit der Vorgabe „Fome Zero“ derzeit drastisch ausgeweitet und sollen ab 2006 regelmäßige Bargeldzahlungen an 11,4 Millionen Haushalte geleistet werden. Transformationsländer, die vor dem Zusammenbruch der Sowjetunion über umfassende Systeme der Grundsicherung verfügten,

sind seit Jahren mit der Aufgabe befasst, diesen Bereich mit dem Ziel der Kostensenkung zu reformieren. Selbst in einigen sehr armen Ländern wie Nepal und Mosambik existieren staatlich finanzierte Sozialhilfesysteme. Die Entwicklungszusammenarbeit trifft in diesem Bereich nicht auf eine Tabula rasa. Vielmehr ist der politische Wille zur Finanzierung von Grundsicherung und die Erfahrung mit dem Aufbau entsprechender Systeme in vielen Ländern schon weiter entwickelt als in der sogenannten „donor community“.

In diesem Kapitel wird für einige der größeren bi- und multilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit (Abschnitt 17.1) und für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (Abschnitt 17.2) die Rolle der Förderung von Grundsicherung in ihren Grundsatz- und Strategiepapieren sowie deren Umsetzung in konkrete Vorhaben beschrieben (Stand: 2004; zu neueren Entwicklungen s. Kapitel 20.3). Abschließend wird das Agenda-Setting und die Nachfrageentwicklung bei Grundsicherungsprojekten in der internationalen Zusammenarbeit dargestellt (Abschnitt 17.3). An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass neben den hier analysierten drei internationalen Finanzinstituten und dem britischen Department for International Development (DFID) zahlreiche andere Organisationen wie die Inter-American Development Bank (IADB), das United Nations Development Programme (UNDP), die International Labour Organization (ILO), der United Nations Children's Fund (UNICEF) und die Food and Agriculture Organization der Vereinten Nationen (FAO) Mandate im Bereich Grundsicherung haben.

## **17.1 Die Rolle von Grundsicherung bei ausgewählten bi- und multilateralen Organisationen**

### *Weltbank*

Das 1996 gegründete Human Development Network, eine Organisationseinheit des Social Protection Department der Weltbank mit Arbeitseinheiten in den meisten regionalen Human Development Divisions, war federführend bei der Erstellung der *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard* (World Bank 2001). Dieses Papier ist das neueste einer Serie von Politikdokumenten, aus denen sich die grundsätzliche Einstellung der Bank zum Thema Grundsicherung ablesen lässt. Da die Weltbank

de facto international die Rolle des entwicklungspolitischen Meinungsführers spielt, soll hier kurz auf Aussagen zum Thema Grundsicherung in früheren Weltbankpapieren eingegangen werden.

Bereits 1986 führte Amartya Sen These, dass Hunger in der Regel nicht ein Problem mangelnder Nahrungsproduktion, sondern ein Problem fehlender Kaufkraft der von Hunger betroffenen Haushalte ist (Sen 1981), zu der in der in einer Policy Study der Weltbank erhobenen Forderung: „External finance should also continue to be allocated to improve the nutrition of vulnerable groups through income transfers [...]“ (World Bank 1986: 11). Gleichzeitig wurde in anderen Papieren der Weltbank darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Kategorien von Armen unterschiedliche Ansätze für die Armutsbekämpfung benötigen: „We find that the ultra-poor have very different behavioral characteristics from other poor (or non-poor) people [...] ‚food and health first‘ [...] may be necessary preconditions for improved productivity for the ultra poor. Otherwise, benefits from ‚poor peoples projects‘ will continue to stop at the second quintile“ (Lipton 1983: 3).

Der World Development Report 1990 nahm diese Forderungen auf und stellte fest: „A review of development experience shows that the most effective way of achieving rapid and politically sustainable improvements in the quality of life for the poor has been through a two part strategy. The first part of the strategy is the pursuit of a pattern of growth that ensures productive use of the poor’s most abundant asset – labor. The second is widespread provision to the poor of basic social services, especially primary education, primary health care, and family planning. The first component provides opportunities; the second increases the capacity of the poor to take advantage of these opportunities. The strategy must be complemented by well-targeted transfers, to help those not able to benefit from these policies, and by safety nets, to protect those who are exposed to shocks“ (World Bank 1990: iii).

*Hier wurde eine in sich konsistente Strategie zur nachhaltigen Armutsreduzierung formuliert, die aus drei Komponenten besteht – Wachstum, Zugang zu sozialen Grunddiensten und Grundsicherung. Die dritte Komponente wurde jedoch nie implementiert. Es entsteht der Eindruck, dass zwischen den programmatischen Papieren der Bank und der Realpolitik ihrer operationalen Abteilungen nur ein lockerer Zusammenhang besteht. Auch die Anfang der 90er Jahre*

mit hohen Erwartungen gestartete *Social Dimensions of Adjustment Initiative* der Weltbank wurde nur in wenigen Ländern und auch da nur halbherzig implementiert und verlief im Sande.

Das einflussreiche Buch *Averting the Old Age Crisis* (World Bank 1994) empfiehlt für alle Länder ein multipillar- (Mehr-Säulen-)Modell der Alterssicherung, das auch eine beitragsfreie Grundrente beinhaltet. Diese taucht erneut in einer Weltbank-Veröffentlichung von 2005 auf (Holzmann/Hinz 2005), als zusätzliche Säule („pillar 0“; als Überblick über beitragsfreie Renten siehe die Weltbank-Veröffentlichung Palacios/Sluchynskyy 2006). Der World Development Report 2004 – *Making Services Work for Poor People* – stellt die Verknüpfung her zwischen Grundsicherung und dem Zugang zu sozialen Grunddiensten für Gesundheit, Grundbildung und Trinkwasserversorgung. Er stellt einerseits heraus, dass in marktwirtschaftlichen Systemen die Verfügung über Kaufkraft die Voraussetzung ist, um Armen den Zugang zu Dienstleistungen zu eröffnen. Er belegt auch, dass in Lateinamerika durch konditionierte Kaufkrafttransferprogramme an sehr arme Haushalte signifikante Wirkungen im Bereich Gesundheit und Grundbildung und bei der Einschulung von Mädchen erreicht wurden (World Bank 2004).

Das tatsächliche Engagement der Weltbank im weiteren Bereich der sozialen Sicherung – es umfasst Arbeitsmarktprojekte, Sozialversicherungen, Pensionen, Sozialfonds und *safety nets* – hat sich seit 1992 versechsfacht und erreichte 1999 ein Volumen von US\$ 3,76 Milliarden. Der Anteil der Grundsicherung im engeren Sinne an diesem Anstieg ist jedoch gering. Nur je ein Projekt in Chile (US\$ 200 Millionen), Brasilien (US\$ 572 Millionen), Kolumbien (US\$ 150 Millionen), in Palästina (US\$ 10 Millionen), Azerbaijan (US\$ 10 Millionen), Jamaika (US\$ 40 Millionen) und der Türkei (US\$ 500 Millionen) können dem Bereich Grundsicherung im weiteren Sinne zugeordnet werden. Die meisten dieser Projekte sind als Beitrag zur Bewältigung von Krisen entstanden. Alle finanzieren zusätzlich zu den Kosten für die eigentlichen Transfers auch Maßnahmen zur Organisationsentwicklung (capacity building) der Sozialadministration der betreffenden Länder. Die Transfers sind mit Auflagen bezüglich Schulbesuch und regelmäßiger medizinischer Untersuchungen verbunden. Die meisten Vorhaben beinhalten neben Sozialhilfe auch die Förderung Einkommen schaffender Maßnahmen. Zur Effektivität dieser Projekte äußert

die Weltbank lapidar: „In the area of social safety nets, no complete evaluation is yet available“ (World Bank 2001: 6).

Dazu kommen zwei Vorhaben der Weltbank, die sich im Stadium der Planung befinden und ab 2005 implementiert werden sollen: Es handelt sich um das *West Bank and Gaza Social Safety Net Reform Project* (US\$ 30 Million) und um das *Ethiopia Productive Safety Nets Project* (US\$ 215 Million). Das Projekt in Äthiopien zielt darauf ab, die extreme Abhängigkeit von Nahrungshilfe durch eine Doppelstrategie zu reduzieren: Haushalte, die über Arbeitskräfte verfügen, erhalten Zugang zu labour intensive public works, während Haushalte, die wegen Mangel an Arbeitskräften nicht von dieser Projektkomponente profitieren können, direkte Bargeldzuschüsse zum Lebensunterhalt erhalten. Das Projekt wird von der Weltbank, von USAID, der EU, dem Department for International Development (DFID) und dem United Nations World Food Programme (WFP) und der Canadian International Development Agency (CIDA) gemeinsam finanziert. Haushalte mit genügend Selbsthilfepotential sollen im Rahmen der Projektlaufzeit von 5 Jahren ihre Produktionsbasis soweit verbessern, dass eine weitere Förderung nicht mehr erforderlich ist. Für die labour poor households soll die Sozialhilfe über das Projektende hinaus institutionalisiert werden. Das Projektkonzept kann als richtungsweisend angesehen werden.

#### Kasten 17.1

##### **Das Konzept der *safety nets* der Weltbank**

Safety Nets are mechanisms that mitigate the effects of poverty and other risks on vulnerable households. Risks can be temporary or permanent. Safety nets can be private, informal or formal programs run by government or others that aim to provide additional income or in-kind help to vulnerable households.

Types of Safety Nets:

- Cash Transfers
- Conditional Cash Transfers
- Fee Waivers for Health Services
- Fee Waivers for Other Services
- Food-Related Programs
- Micro Finance
- Prices and other Subsidies

- Public Works
- Social Funds

Die website [www.worldbank.org/sp/safetynets](http://www.worldbank.org/sp/safetynets) führt für den Zeitraum 1998 – 2004 insgesamt 166 von der Weltbank finanzierte Studien auf, die sich mit *safety nets* befassen.

Die neue Strategie der Human Development Division der Weltbank bemüht sich sehr darum, soziale Sicherung terminologisch an den mainstream von *pro-poor-growth*-Konzepten heranzuführen: „In its new definition, social protection is seen as public interventions that assist individuals, households, and communities to manage risks better and that provide support to the critically poor [...]. It regards social protection interventions as investments rather than costs.“ (World Bank 2001: 9). Auch der Untertitel *From Safety Net to Springboard* grenzt sich von den im US amerikanischen Raum unbeliebten Begriffen wie *safety net* oder gar *welfare* ab und betont Selbsthilfe.

Positiv interpretiert ist ein Sprungbrett ein Symbol für Dynamik. Konsequenterweitergedacht ließe sich daraus der Anspruch ableiten, beschränkt selbsthilfefähige Arme (*incapacitated poor*) – die Klienten von *safety nets* – nicht mit Lebensmittelrationen oder Gutscheinen abzuspeisen, die nur einen passiven Konsum zulassen, sondern ihnen regelmäßig und zuverlässig Kaufkraft zukommen zu lassen, die sie gemäß eigenen Prioritäten für Konsum oder Investitionen einsetzen können. Damit würde die durch zahlreiche Studien gesicherte und häufig von Entwicklungspolitikern zitierte Erkenntnis berücksichtigt: *The poor are not the problem, but part of the solution*. Tatsächlich soll das Symbol Sprungbrett aber wohl eher signalisieren, dass es *mehr um Aktivierung der Hilfeempfänger als um Sicherungsleistungen geht*. Ähnlich spielt der für die Weltbank im Bereich sozialer Sicherung seitdem zentrale Begriff „*risk management*“ die Sicherungsfunktion sozialer Leistungen in Bezug auf aktuell vorliegende individuelle Bedarfe herunter.

Bei genauerer Analyse des Strategiepapiers der Weltbank ergibt sich der Eindruck, dass der gewählte *Social Risk Management* Ansatz sehr umfassend und anspruchsvoll ist: „A clear assessment of a risk management system for any population is possible by examining the available risk management instruments in a matrix of strategies and arrangements – a risk management framework.“ Der Ansatz ist offen für jeglichen Mix von Instrumen-

ten. Welche Rolle Grundsicherung in einer nach diesem Ansatz konzipierten nationalen *Social Protection Strategy* spielen könnte, wird der Ausgestaltung durch die jeweiligen Länder überlassen. Die Weltbank empfiehlt dabei folgende Prinzipien zu beachten: „The World Bank proposes several principles to guide the application of this new framework, including (a) viewing social protection issues in the context of social risk management, (b) looking at all aspects of social protection, (c) achieving a balance among strategies, (d) achieving a balance among arrangements, (e) matching instruments to risks, (f) being prepared for risk, (g) matching supply and demand of risk management instruments, and (h) involving stakeholders in designing and implementing programs“ (World Bank 2000: vii).

Die Bank bietet ihren Partnerländern an, sie bei der Erstellung von nationalen *Social Protection Strategies* zu unterstützen. Der Prozess der Erstellung solcher Strategien hat in einigen Ländern begonnen. Welchen Stellenwert die Grundsicherung in diesen Strategien einnehmen wird, lässt sich noch nicht absehen.

#### *Asiatische Entwicklungsbank (ADB)*

Als Ergebnis eines dreijährigen Forschungs- und Entwicklungsprozesses hat die Asian Development Bank im Jahre 2001 eine *Social Protection Strategy* beschlossen, in der soziale Sicherung wie folgt definiert wird: „Social protection consists of five major elements: (i) labor markets, (ii) social insurance, (iii) social assistance (iv) micro and area-based schemes to protect communities and (v) child protection“. Zur Unterstützung der Umsetzung dieser Strategie verfügt jede der social sector divisions of the regional departments über einen Spezialisten für soziale Sicherung. „Sozialhilfe“ wird also als eigener Programmsektor erwähnt.

Die Strategie der Asian Development Bank betont, dass die Verbesserung der sozialen Sicherheit zwar in allen Mitgliedsländern von großer Wichtigkeit ist, der politische Wille und die Rahmenbedingungen für Reformen sich aber von Land zu Land erheblich unterscheiden. Während in Asien und im Pazifik die Armutsreduzierung, die Verbesserung der Breitenwirksamkeit und die Identifizierung von Finanzierungsmechanismen im Vordergrund stehen, geht es bei den Transformationsländern vor allem darum, die Programme und Institutionen zur sozialen Sicherung an die geschrumpften staatlichen Budgets anzupassen.

Mehrfach wird hervorgehoben, dass in allen Mitgliedsländer ein großer Bedarf im Bereich der sozialen Sicherung von Kindern und Jugendlichen besteht (child protection).

Für alle Interventionen im Bereich soziale Sicherung hat die ADB folgende strategischen Prinzipien identifiziert (ADB 2001: 30): „(i) Adequate Coverage. Formal social protection systems should be built with the ultimate objective of ensuring effective protection for the majority of the population so poverty and vulnerability are effectively reduced, this is a top priority in Asia and the Pacific as most citizens are excluded from any formal social protection system. (ii) Targeting Vulnerable Population Groups and Gender Issues. Where allocated public funds are limited and country needs are large, public programs will likely be unable to provide adequate coverage; resources should thus be targeted to those most in need. Priority vulnerable groups will have been identified and prioritized in the country's vulnerability profile. Given the status of women in the region, gender development, including positive discrimination policies, deserve particular attention to ensure inclusive societies. (iii) Sustainability and Good Governance. Sound financial management, good governance; and adequate institutional arrangements are essential to secure effective administration and minimize charges and impacts on the budget. Evaluating the distribution impacts and cost-effectiveness of interventions will further assist in determining priorities and economic and social benefits. (iv) Integrated Approach. Establishing or consulting existing National Commissions for Social Protection is the best institutional mechanism to ensure consistency across programs, appropriate prioritization of in-country social protection needs, and adequate sequencing of reforms.”

Ähnlich wie bei der Weltbank ist der Anteil der Vorhaben für soziale Sicherung am Gesamtumsatz der Asian Development Bank in den letzten Jahren stark gestiegen und erreichte im Jahre 2000 ein Volumen von US\$ 2,2 Milliarden (13 %). Davon entfallen auf Grundsicherung (*social assistance*) nur US\$ 55 Millionen. Übersicht 17.1 listet alle Vorhaben im Bereich Grundsicherung auf, welche die Asian Development Bank im Zeitraum 1985-2000 finanziert hat. Die Auflistung zeigt, dass die meisten Vorhaben im Bereich Grundsicherung im Zusammenhang mit der Folgenbewältigung nach Naturkatastrophen entstanden sind, also *nicht dem*



*westlichen Begriff institutionalisierter Sozialhilfe für alle Bedürftigen entspricht.*

### Übersicht 17.1: Sozialhilfekonzep und -projekte der Asiatichen Entwicklungsbank

Social Protection Loans 1985-2000: Social Assistance

Year	Country	Name	Amount (\$ million)
1985	THA	Shelter Sector	38,0
1990	PHI	Earthquake Damage Reconstruction	100,0
1992	PHI	Pinatobu Damage Reconstruction	37,0
1992	CAM	Special Rehabilitation	67,7
1997	COO	Cyclone Emergency Rehabilitation	0,8
2000	BAN	Southwest Flood Damage Rehabilitation	54,8
TOTAL			298,3

*Note:* **Social Assistance** consists of programs for the most vulnerable, not eligible for any other social protection scheme. Beneficiaries may include orphans, single-parent households, refugees, victims of natural disasters or civil conflicts, the destitute poor, etc. Social assistance interventions may include (i) welfare and social services, institutionalized or community-based, to highly vulnerable sections of the population, such as physically or mentally disabled, or substance abusers; (ii) cash or in-kind transfers such as, food stamps and family allowances to vulnerable groups, and (iii) temporary subsidies, such as energy life-line tariffs, housing subsidies, or support of lower prices of staple food in times of crisis. Emergency projects have been considered only if based on employment-generating public works or other social protection policies.

Quelle: Asian Development Bank (2001: 40)

Auch einige der in Übersicht 17.2 aufgeführten Projekte zur Verbesserung der Wohlfahrt von Kindern enthalten Elemente von Grundsicherung in Form von Familienbeihilfen.

### Übersicht 17.2: Soziale Hilfeprojekte für Kinder (Asiatische Entwicklungsbank)

Social Protection Loans 1985-2000: Child Protection

Year	Country	Name	Amount (\$ million)
1996	INO	Family Health and Nutrition	45,0
1998	PHI	Early Child Development Project	24,5
1998	LAO	Basic Education (Girls)	20,0
1998	INO	Social Protection Sector Development	300,0
1999	INO	Health and Nutrition Sector Development Program	300,0
TOTAL			689,5

*Note:* Child Protection activities may include matters pertaining to early child development, school feeding programs, scholarships or school fee waivers, mother and child fee waiving in health services, street children initiatives, child rights advocacy and awareness programs against child abuse, child labor, and family allowances to meet children's basic needs. Basic education and health projects are excluded.

Quelle: Asian Development Bank (2001: 41)

Insgesamt ist die Erfahrung der Asian Development Bank im Bereich Grundsicherung nach eigener Einschätzung noch gering, was durch die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen wie Weltbank, United Nations Development Programme und International Labour Organization ausgeglichen werden soll.

#### *Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB)*

Zur Konzeptentwicklung im Bereich Armutsreduzierung, soziale Sicherung und Grundsicherung hat die Afrikanische Entwicklungsbank im Jahr 2002 eine Sustainable Development and Poverty Reduction Unit (PSDU) eingerichtet, die dem Vice President Policy, Planning and Research untersteht. Sie hat die Aufgabe, die operationalen Abteilungen der Bank dabei zu unterstützen, das überwältigende Ziel der Armutsminderung und die Fokussierung auf Poverty Reduction Strategy Papers und Millennium Development Goals konsequent umzusetzen. Die operationalen Einheiten der Bank sind in zwei regionale Bereiche aufgegliedert, die beide eine Abteilung für Social Development haben. Diese Abteilungen führen bisher überwiegend Vorhaben für Grundbildung und Gesundheit durch, insbesondere in Bezug auf HIV/AIDS.

Im neuesten Strategiepapier der Sustainable Development and Poverty Reduction Unit (African Development Bank 2004: 7, 32) findet sich folgender Hinweis, der als Beschreibung des Bedarfs für Grundsicherung interpretiert werden kann: „In many parts of Africa, the aged, children, internally displaced people and pastoralists also face severe problems of poverty. While the characteristics of their poverty are similar to those poor who are economically active, these groups are unlikely to benefit from the poverty reduction measures highlighted above. In such cases, the provision of social protection programs, especially social safety nets are likely to be more effective.“ An anderer Stelle werden die Voraussetzungen für effektive Programme in diesem Bereich aufgelistet: „The success of safety net programs depends on a number of factors including fiscal affordability, the availability of adequate information on the potential beneficiaries and the administrative capacity to reach the target groups.“ Konsequent wäre es, auf der Grundlage dieser Analyse Vorhaben zu entwickeln, die Voraussetzungen für effektive Grundsicherung schaffen. Statt dessen folgt jedoch eine Einschränkung auf Maßnahmen, die an den oben definierten Zielgruppen weitgehend vorbeigehen: „To this effect,

the Bank will support the provision of the following social-protection related activities: Public works programs that create employment for the able-bodied poor, particularly in rural areas; Re-training of public employees retrenched as a result of adjustment programs; Child-feeding programs, especially for HIV/AIDS-related orphans; and Emergency relief including food aid in times of natural disasters.”

*Grundsicherung im engeren Sinne wie Sozialhilfe und beitragsfreie Renten kommt also im offiziellen Maßnahmenkatalog der Afrikanischen Entwicklungsbank (noch) nicht vor.* Trotzdem hatte die Bank noch 2004 geplant, ein Sambisches Child Welfare Project mit Grundsicherungskomponente zu 80 % zu finanzieren, mit technischer Beratung durch die GTZ, aber das Projekt kam nicht zustande.

*Department for International Development (DFID, Großbritannien)*

Das britische Department for International Development spielt eine bedeutende Rolle bei der wissenschaftlichen und konzeptionellen Aufarbeitung des Themenbereichs Grundsicherung. Zu diesem Zweck wurde in der Zentrale eine Arbeitsgruppe gebildet –, das Reaching the Very Poorest Team (RVPT) – das Studien finanziert, die von Organisationen wie dem Institute for Development Studies (IDS), Brighton, dem Overseas Development Institute (ODI), dem Institute of Development Policy and Management (IDPM) der Universität Manchester, dem Childhood Poverty Research Centre (CHIP), und HelpAge durchgeführt werden. Neben Studien wird das Thema auf websites präsentiert<sup>56</sup>, und es werden Konferenzen durchgeführt (z.B. Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy, Manchester, April 2003; und Social Protection for Chronic Poverty, Manchester, Februar 2005). Darüber hinaus wurde in Malawi ein Sozialhilfe-Pilotprojekt durchgeführt: „The 2001-02 Dedza Safety Nets Pilot Project (DSNPP) was a pilot designed to test a system of direct welfare transfers (DWTs) to the work-constrained rural poor which could be implemented country wide as part of the National Safety Nets Strategy” (Nyasulu/Kuyeli 2002).

Inhaltlich fokussieren sich die vom Department for International Development geförderten Studien und Konferenzen auf Er-

---

56 S. z.B. [www.chronicpoverty.org](http://www.chronicpoverty.org); [www.id21.org/insights/insights42](http://www.id21.org/insights/insights42); [www.idpm.man.ac.uk/ncpps/links](http://www.idpm.man.ac.uk/ncpps/links)

nährungssicherung (wobei immer wieder betont wird, dass für nachhaltige Ernährungssicherung Kaufkraft auf Haushaltsebene und nicht nationale Selbstversorgung oder Nahrungshilfe entscheidend sind), auf Alterssicherung (*non-contributory pensions*) und auf Kinder und Jugendliche. Zu letzterem Thema sei vor allem auf den CHIP Report 4 verwiesen (Barrientos und DeJong 2004), eine hervorragende Abhandlung zum Thema *Child Poverty and Cash Transfers*. Zur Legimitation seiner Aktivitäten verweist das Department for International Development im Bereich Grundsicherung auf die Beschlüsse der Welternährungskonferenz, auf die Millenniumsziele, sowie auf die Menschenrechtskonvention (Art. 25), den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 11) und auf die Konvention über die Rechte des Kindes (Art. 24.2c).

*Nach 5-jähriger Vorlaufzeit auf der Studien-, Konzept- und Ta-  
gungsebene hat das Thema Grundsicherung jetzt auch die Ebene der  
Country Assistance Plans (CAPs) erreicht. Als Beispiel sei hier Sam-  
bia angeführt. Der Zambia CAP 2004/05 - 2006/7 mit einem Volu-  
men von € 60 Millionen pro Jahr nennt soziale Sicherung als einen  
von vier Schwerpunktbereichen. Zum Thema Grundsicherung  
werden folgende Aussagen gemacht: „There is some indication  
that GRZ (Government of the Republic of Zambia) have recog-  
nized a policy gap with the recent annual review of the PRSP giv-  
ing more attention to social safety nets and vulnerable groups  
than seen in the original strategy paper [...] If macro-economic  
stability and evidence of central reforms emerge [...] the grounds  
for supporting large-scale social protection mechanisms through  
general budget support or multi donor support to an investment  
programme may be strengthened [...]. For example an innova-  
tive MCDSS cash transfer scheme targeting the poorest 10 % of  
households (as identified by the community) is presently being pi-  
loted and should provide information on vulnerability and the  
means to reduce it [...]. We may channel our funds through other  
agencies where efficiency gains are possible (e.g. GTZ)” (Depart-  
ment for International Development 2004: 35). Inzwischen haben  
sich diese Planungen weiter konkretisiert. CARE International  
wird ab Mitte 2005 als Unterauftragnehmer des Department for  
International Development und in enger Kooperation mit der GTZ  
Sozialhilfeprogramme in Form von Kaufkrafttransfers in mehr-  
eren Distrikten durchführen.*

## 17.2 Grundsicherung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

*Entwicklungspolitische Vorgaben des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*

Grundsicherung steht erst seit kurzer Zeit auf der Agenda der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Im 2001 verabschiedeten „Aktionsprogramm 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung der Armut“ findet sich im Unterkapitel 3.5 ein kurzer Abschnitt zum Thema „Soziale Sicherung stärken“ (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2001: 26-28). Darin heißt es: „Die Grundformen der sozialen Sicherung sind: Solidargemeinschaften (z.B. die Familie); kooperative, mitgliederbasierte Systeme sozialer Sicherung; private Versicherungen; staatliche Formen sozialer Sicherung (z.B. Sozialhilfe)“. Im gleichen Abschnitt heißt es dann weiter: „Die Bundesregierung berät Regierungen von Partnerländern, nationale Strategien sozialer Sicherung [...] zu entwickeln“. Im weiteren Text wird jedoch ausschließlich auf kooperative Systeme und Versicherungen eingegangen – Begriffe wie Sozialhilfe oder Grundsicherung tauchen nicht mehr auf.

Im 2002 herausgegebenen Positionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Förderung sozialer Sicherung und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern“, findet sich ein Unterkapitel „4.6 Unterstützung für besonders hilfsbedürftige Gruppen durch Sozialhilfe“, das ausführlich die Notwendigkeit der „Einführung eines formalisierten Systems von Sozialhilfe in kommunaler und gemeinnütziger Trägerschaft“ begründet (Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2002: 27-28). Weiterhin werden Grundsätze für die Förderung aufgelistet wie „Klare Festlegung von Kriterien, die zum Empfang von Sozialhilfe berechtigen“. Schließlich wird festgestellt: „Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit unterstützt den Aufbau formalisierter Sozialhilfe durch technische Hilfe bei der Sammlung und Bewertung der erforderlichen Daten sowie bei der Konzipierung, Planung und dem Aufbau der erforderlichen administrativen Strukturen einschließlich der Aus- und Fortbildung“ und „in Form von Organisations- und Managementberatung“.

Über technische Hilfe hinaus wird im Positionspapier des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung die Möglichkeit einer direkten Finanzierung von Transfers auf Einzelfälle bei akuten Notlagen und außergewöhnliche Krisensituationen beschränkt. Allerdings wird als Beispiel für solche Krisensituationen die HIV/AIDS-Krise im südlichen Afrika explizit genannt. Das ist insofern wichtig, als diese Krise und ihre sozialpolitischen Folgen viele afrikanische Länder voraussichtlich noch jahrzehntelang stark belasten werden. Mit anderen Worten: Das Bundesministerium schließt eine langfristig angelegte Mitfinanzierung von Sozialhilfesystemen in bestimmten Ländern zumindest nicht aus.

Das Positionspapier ist mit diesen Formulierungen auf der Höhe der internationalen Diskussion. Gleichzeitig ist diese Vorgabe eine Herausforderung an alle deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Sie stehen jetzt vor der Aufgabe, Umsetzungskonzepte, erfahrungsgestütztes Wissen und entsprechende Durchführungskapazitäten zu entwickeln. Das Bundesministerium unterstützt diesen Prozess durch die 2003 erfolgte Gründung eines *Thementeam*s „Soziale Sicherheit“, in dem Vertreter aller größeren deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit zusammenarbeiten. *Das Thementeam hat Grundsicherung zu einem seiner Schwerpunkte gemacht.* In den folgenden Abschnitten wird beschrieben, wie weit die Bearbeitung des Arbeitsfeldes Grundsicherung in einigen der im Thementeam vertretenen deutschen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit inzwischen fortgeschritten ist.

#### *Grundsicherung in der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*

In der Kreditanstalt für Wiederaufbau fällt soziale Sicherung in die Kompetenzzentren Gesundheit und WIRAM und wird durch das Entwicklungsländer Ökonomieteam koordiniert.

Das Thema Grundsicherung wird intern diskutiert. Aus dem Bereich Gesundheit wird argumentiert, dass insbesondere viele von AIDS betroffene Haushalte nicht nur Gesundheitsdienste und Kondome benötigen – auch die Verteilung von Gutscheinen für Gesundheitsleistungen sowie von kostenlosen Kondomen ist ein Transfer –, sondern auch dringend zusätzliches Einkommen. Die bisherigen Vorhaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau im Bereich HIV/AIDS werden dem nicht gerecht. Man will versuchen,

diesen Bedarf durch Pilotvorhaben im Bereich Kleinkredite abzu decken, ist sich aber bewusst, dass dieses Instrument für viele der betroffenen Haushalte (z.B. für Haushalte, die nur aus alten Frauen und Kindern bestehen) eigentlich ungeeignet ist.

*Grundsicherung solcher Haushalte durch Transfers scheitert in der bisherigen Diskussion an dem Argument der mangelnden finanziellen Nachhaltigkeit und an haushaltsrechtlichen Bedenken.* Dabei beruft man sich darauf, dass die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank ähnliche Standpunkte vertreten, was nicht mehr den Tatsachen entspricht (s.o.).

Es gibt bisher keine Dokumente, in denen sich diese Diskussion niederschlägt. *Offiziell ist damit Grundsicherung für die Kreditanstalt für Wiederaufbau (noch) kein Thema.* Dementsprechend finanziert die Kreditanstalt bisher keine Maßnahmen zur Förderung von Grundsicherung im engeren Sinne und hat auch keine entsprechenden Vorhaben in Vorbereitung.

*Grundsicherung bei der Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH (InWEnt)*

Auch bei der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung GmbH ist die Soziale Sicherung in der Abteilung Gesundheit angesiedelt, die ihrerseits zum Bereich 3, Soziale Entwicklung, gehört. Allerdings hat sich die Abteilung Gesundheit auf die Förderung von sozialen Krankenversicherungen konzentriert. *Die Grundsicherung ist für den Bereich Soziale Entwicklung (noch) kein Thema.* Auch für die Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH als Organisation gibt es keine Dokumente, aus denen sich erkennen lässt, ob die Absicht besteht, sich mit Grundsicherung zu befassen – offenbar wird das Thema auch intern nicht diskutiert.

Allerdings hat die Abteilung Gute Regierungsführung/Nationale Reformpolitik im Bereich 2, Internationale Regelwerke/ Gute Regierungsführung/Wirtschaftspolitik, in mehreren Regionen Programmpakete zum Thema „Soziale Sicherung für arme Bevölkerungsgruppen“ durchgeführt. Im Rahmen dieser Veranstaltungsreihen und den entsprechenden Referaten und Diskussionen wurde Grundsicherung als eine Komponente von sozialer Sicherung mit behandelt. Es war jedoch kein Schwerpunkt.

*Grundsicherung in der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*

Die GTZ hat mit dem Kompetenzfeld „Nachhaltige Soziale Sicherung“ eine Organisationseinheit geschaffen, die sich auf die Umsetzung der im oben genannten Positionspapier des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung formulierten entwicklungspolitischen Vorgaben konzentriert. Neben den Bereichen kooperative Systeme sozialer Sicherung (Beispiel Förderung der Self-employed Women's Association – SEWA in Indien) und soziale Krankenversicherung, in denen die GTZ schon langjährig Vorhaben durchführt, hat das Kompetenzfeld den Auftrag, die technische Zusammenarbeit im Bereich Grundsicherung konzeptionell zu entwickeln und entsprechende Vorhaben zu fördern und zu beraten. Das vom Kompetenzfeld implementierte Sektorvorhaben „Soziale Sicherung“ konzentriert sich auf die Aufarbeitung der bisherigen Erfahrungen im Bereich Grundsicherung. Aus dem Sektorvorhaben wurde 2004 auch als weltweit erste Überblicksstudie zum Thema Grundsicherung der Bericht in Auftrag gegeben, der dem empirischen Teil des vorliegenden Buches zugrunde liegt. Zu dem Bericht gehört auch die Studie von Schubert (2004), aus der dieses Kapitel (Kapitel 17) entnommen ist.

Die GTZ hat dabei den Vorteil, dass technische Zusammenarbeit im Bereich Grundsicherung weniger auf haushaltspolitische Bedenken stößt als finanzielle Zusammenarbeit. Sie kann zudem auf *konzeptionelle Vorarbeiten* im Bereich Grundsicherung zurückgreifen, die von unterschiedlichen Organisationseinheiten der GTZ schon vor der Einrichtung des Kompetenzfeldes durchgeführt wurden. Dabei handelt es sich um einen 1989 durchgeführten Workshop zum Thema Kaufkrafttransfers an die Ärmsten, dessen Ergebnisse in der GTZ Sonderpublikation 239 veröffentlicht wurden, sowie um die Eigenmaßnahme Transfers als sozialpolitischer Ansatz zur Bekämpfung überlebensgefährdender Armut (Sonderpublikationen 246 und 247).

Weiterhin war bzw. ist die GTZ an zwei *Vorhaben der direkten Förderung von Grundsicherung* beteiligt. Zum einen wurde von 1989 bis 1993 das Sozialministerium in Mosambik beim Aufbau eines Sozialhilfesystems beraten. Dieses Vorhaben war eingebettet in die Weltbankinitiative „Social Dimensions of Adjustment“.



Zum andern berät die GTZ seit zwei Jahren das Sozialministerium in Sambia im Rahmen des Projekts „Soziale Sicherungsnetze für überlebensgefährdend arme Haushalte“. Das Projekt ist auf 10 Jahre angelegt und mit einem Volumen von 9 Millionen Euro ausgestattet. *Das Sambia-Projekt ist damit das erste größere von der Bundesregierung finanzierte Vorhaben, das schwerpunktmäßig die Grundsicherung fördert.* Die dafür eingesetzten Instrumente sind: Unterstützung bei der Sammlung und Auswertung von Daten über den Interventionsbedarf im Bereich Grundsicherung, konzeptionelle Beratung beim Aufbau eines Sozialhilfesystems als integraler Bestandteil einer nationalen Strategie zur sozialen Sicherung, Organisationsberatung, Ausbildung von Fachkräften, Unterstützung bei der Integration von sozialer Sicherung und deren langfristiger Finanzierung in den PRSP-Prozess (Poverty Reduction Strategy Papers) und die Durchführung und Finanzierung eines „Pilot Social Cash Transfer Schemes“ (s.o. Kapitel 8; Schubert 2005).

#### *Zusammenfassende Bewertung internationaler und deutscher Förderungsansätze*

Der Meinungsführer Weltbank befasst sich seit Mitte der 1980er Jahre in den jährlichen *World Development Reports* sowie in zahlreichen Studien mit den Problemen der Inklusion beschränkt selbsthilfefähiger Haushalte. Mit einer Zeitverzögerung von gut 10 Jahren haben die konzeptionellen Vorarbeiten der Weltbank zur Finanzierung einer Reihe von Grundsicherungsprogrammen in Lateinamerika geführt, die überwiegend dem Typ konditionierte Kaufkrafttransfers zuzuordnen sind und vor allem auf die Ernährung, Gesundheit und Grundbildung von Kindern in armen Haushalten zielen. Die Inter American Development Bank (IADB) ist an einigen dieser Vorhaben beteiligt.

In Asien werden von der Weltbank und der Asian Development Bank (ADB) Vorhaben mit Grundsicherungskomponenten finanziert, die überwiegend als Reaktion auf Krisen entstanden sind bzw. die Reform der sozialen Sicherungssysteme in den Transformationsländern unterstützen sollen. In Afrika sind Vorhaben der African Development Bank noch im Planungsstadium.

Allerdings haben die von den Banken in Afrika geplanten Vorhaben eine neue Qualität. Es handelt sich um Vorhaben, die Selbsthilfeansätze (zeitlich begrenzte Förderung von armen Haushalten mit Selbsthilfepotential) mit der zeitlich unbefristeten

Grundsicherung von sehr armen nicht-selbsthilfefähigen Haushalten kombinieren. Die Institutionalisierung von Sozialhilfesystemen sowie deren langfristige Finanzierung sind Bestandteil der Projektkonzepte.

Unter den bilateralen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit hat Grundsicherung bei dem britischen Department for International Development (DFID) ein hohes Profil und wird gefördert. Das Department for International Development hat das Thema zunächst theoretisch und mit Pilotaktivitäten aufgearbeitet, gleichzeitig umfassende Dialoge mit wissenschaftlichen Einrichtungen, Nicht-Regierungsorganisationen und den Partnerländern geführt und ist jetzt dabei, auf Länderebene im Rahmen der Erstellung von mehrjährigen *Country Assistance Plans* (CAPs) erste Vorhaben mit Grundsicherungskomponenten zu planen. Die Durchführung dieser Vorhaben wird an Nicht-Regierungsorganisationen und Beratungsfirmen vergeben. An einem Vorhaben in Äthiopien ist das Department for International Development konzeptionell und finanziell beteiligt.

*In der deutschen Landschaft der Entwicklungszusammenarbeit befasst sich außer dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der GTZ (und mit einem kleinen Studienfonds neuerdings auch Brot für die Welt) bisher keine Organisation theoretisch oder praktisch mit dem Thema Grundsicherung. Das gilt auch für die kirchlichen Werke, die politischen Stiftungen, die Deutsche Welthungerhilfe und die anderen Nicht-Regierungsorganisationen. Der Gegensatz zum Vereinigten Königreich, wo zahlreiche Organisationen das Thema bearbeiten, ist krass. Möglicherweise hat die oben beschriebene Förderung durch DFID dort den Boom ausgelöst. Wahrscheinlich würde eine entsprechende Förderung durch das BMZ in Deutschland ähnliche Potentiale freisetzen.*

### **17.3 Agenda-Setting und Nachfrage nach Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit**

Wie gezeigt, ist Grundsicherung kein eingeführtes Feld der Entwicklungszusammenarbeit. Ob Grundsicherung zum Thema wird (Agenda-Setting) und Nachfrage nach Grundsicherungsprojekten in der internationalen Zusammenarbeit entsteht, hängt von kom-

plexen Interaktionsprozessen zwischen Nehmerländern und Gebern und auch zwischen Entwicklungsorganisationen ab. Kaufkräftige Nachfrage nach Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit kommt immer dann zustande, wenn die zuständigen Entscheidungsträger eines Nehmerlandes und eines Geberlandes (in Deutschland Mitarbeiter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) oder einer Internationalen Organisation (z.B. der Weltbank) ein Vorhaben vereinbart haben. Mit der Durchführung solcher Vorhaben beauftragen sie entweder direkt bestimmte Organisationen für technische Zusammenarbeit (z.B. die GTZ) oder für finanzielle Zusammenarbeit (wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau) oder schreiben die Vorhaben aus.

### *Strategien der Partnerländer*

Grundsicherung spielt in unterschiedlichen Partnerländern eine sehr unterschiedliche Rolle. Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass die meisten Schwellenländer und Transformationsländer über mehr oder weniger ausdifferenzierte Grundsicherungssysteme verfügen, während die meisten der am wenigsten entwickelten Länder keine oder schwächer entwickelte Systeme haben. Unterschiedlich ist auch die Priorität, die unterschiedliche Länder der Weiterentwicklung bzw. dem Aufbau von Grundsicherungssystemen geben.

Der unbefriedigte Bedarf für Grundsicherung ist am größten in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara. Einerseits hat in diesen Ländern die HIV/AIDS Epidemie die Zahl der Haushalte stark anschwellen lassen, die ohne äußere Hilfe nicht überleben können. Andererseits fällt es den Regierungen dieser Länder angesichts der Knappheit an Haushaltsmitteln und an tragfähigen Durchführungsinstitutionen besonders schwer, Grundsicherung zu gewährleisten. Während Schwellenländer wie Brasilien, Mexiko und Südafrika ihre bereits bestehenden Grundsicherungssysteme auch ohne Entwicklungszusammenarbeit zügig ausbauen, ist das für die meisten afrikanischen Länder nur mit Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit möglich.

Ein Indikator dafür, wie weit der politische Wille der ärmeren Länder zur Einführung oder Verbesserung von Grundsicherungssystemen geht, sind die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) dieser Länder. Querschnittsanalysen zeigen, dass *Grundsicherung in den aktuellen Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*

*kaum vorkommt.* Bei der Erstellung der Armutsreduzierungsstrategien war *entweder der politische Wille für Grundsicherung gering oder es wurde im vorausseilenden Gehorsam antizipiert, dass Weltbank und Internationaler Währungsfonds Einwände gegen die Allokation von Ressourcen für Grundsicherung erheben würden.* Mosambik, das im Interim PRSP Grundsicherung noch als einen von mehreren Schwerpunkten aufgeführt hatte, musste diesen Anspruch als Ergebnis des sogenannten Politikdialogs in der Endfassung korrigieren. Die politische Willensbildung der Länder, die stark am Tropf der Entwicklungszusammenarbeit hängen, wird erheblich von außen beeinflusst und fügt sich unter diesem Einfluss dem vorherrschenden entwicklungspolitischen Mainstream.

Daraus lassen sich zwei Folgerungen für die Nachfrage nach Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit aus den Partnerländern ziehen. Zum einen verweist die Tatsache, dass die Nehmerländer bei den Regierungsverhandlungen bisher kaum Vorschläge im Bereich Grundsicherung unterbreitet haben, nicht unbedingt auf einen Mangel an sozialpolitischem Bewusstsein seitens der Vertreter der Nehmerländer. Die Zurückhaltung kann auch als Anpassung an die Signale interpretiert werden, die von den Geberländern jahrzehntelang ausgesandt wurden – ganz abgesehen davon, dass die Vorschläge der Nehmerländer zwar dem Antragsprinzip entsprechend von den Partnern vorgetragen, aber meist vorher mehr oder weniger subtil von Geberpersonal vorbereitet werden. Beide – die Nehmerlandvertreter wie auch das vorbereitende Geberpersonal – wussten, dass sie mit Projektvorschlägen zur Verbesserung der Grundsicherung gegen den Mainstream schwimmen müssten.

Zum anderen wird die Nachfrage der Nehmerländer nach Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit in dem Maße steigen, wie Grundsicherung als legitimer Aufgabenbereich der Entwicklungszusammenarbeit in den Mainstream integriert wird – dieser Prozess hat begonnen – und die Geberländer entsprechende Signale senden. Dabei kommt den Signalen, die von Meinungsführern wie Weltbank und dem Department for International Development ausgehen, sowie dem Stellenwert, den Grundsicherungen in der nächsten Generation der Poverty Reduction Strategy Papers erhält, eine besondere Bedeutung zu. Armutsanalysen, die so angelegt sind, dass sie den qualitativen und quantitativen Bedarf an Grundsicherung erkennen lassen, können den Prozess

des *mainstreamings* unterstützen. Die steigende Nachfrage wird sich sowohl auf Politikberatung, auf Organisationsberatung und auf Finanzierung beziehen.

### *Strategien internationaler Organisationen*

Internationale Organisationen führen ihre Projekte und Programme in der Regel nicht mit eigenem Personal durch, sondern beauftragen Beratungsfirmen oder Nicht-Regierungsorganisationen mit der Durchführung. Dies trifft auch für einige bilaterale Geber zu wie z.B. für das britische Department for International Development.

Wenn auch erst seit wenigen Jahren, so ist soziale Sicherung doch inzwischen bei allen internationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ein Arbeitsfeld. *Innerhalb des Arbeitsfeldes soziale Sicherung ist Grundsicherung als Komponente von Strategien zur sozialen Sicherung der noch am wenigsten bearbeitete Bereich.* Hier scheinen die *internationalen Organisationen auf klare Signale der Weltbank zu warten*, führen aber zwischenzeitlich doch schon sondierende Studien durch, erwähnen die Notwendigkeit von Sozialhilfesystemen in vorsichtiger Form in ihren Politikpapieren und fördern auf kleiner Flamme auch vereinzelt Grundsicherungsvorhaben.

Tatsächlich werden die Signale zunehmend klarer. Während Grundsicherung auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 noch keinerlei Rolle spielte, haben inzwischen das britische Department for International Development, die Weltbank, die ILO und selbst die Food and Agriculture Organization der Vereinten Nationen zahlreiche Studien zum Thema Grundsicherung finanziert, die alle zu dem Ergebnis kommen, dass die Förderung von Grundsicherung einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und zur Erreichung der Millenniumsziele leisten kann. Gleichzeitig wurde innerhalb der Organisationen geklärt, welche Arbeitseinheiten die Federführung für die weitere konzeptionelle Vorbereitung des Bereichs Grundsicherung haben. Diese Arbeitseinheiten verfassen Papiere und organisieren Konferenzen, in denen versucht wird, das Thema Grundsicherung mit den bestehenden Paradigmen der betreffenden Organisationen in Einklang zu bringen, zu legitimieren und wahrnehmbar zu machen. Nicht-Regierungsorganisationen wie HelpAge und Save the Children schalten sich ein und verstärken diese Prozesse. Neue Wortschöpf-

fungen wie *non-contributory pensions* entstehen und finden mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung Eingang in die Politikdokumente der Organisationen.

*Soweit Vorhaben im Bereich Grundsicherung vorbereitet oder schon durchgeführt werden, geschieht das bisher eher low-profile, als Komponente nicht als „Sozialhilfe“ ausgeflaggter umfassenderer Projekte, um keine Grundsatzdebatten zwischen Befürwortern und Bedenkenträgern in der eigenen Organisation auszulösen, welche die operative Arbeit erschweren würden.* Die erwähnte Sozialhilfekomponente in dem von der Afrikanischen Entwicklungsbank ursprünglich geplanten *Zambia Child Welfare Project* ist ein Beispiel dafür. Als reines Sozialhilfeprojekt wäre es von vornherein chancenlos gewesen. Das britische Department for International Development betreibt in Sambia eine ähnliche Politik: Eine massive Sozialhilfekomponente wurde im Rahmen eines umfassenden Vorhabens der sozialen Sicherung konzipiert und eine internationale Nicht-Regierungsorganisation ist bereits mit der Durchführung beauftragt. Die sich aus den vereinzelt Vorhaben insgesamt ergebende Nach- und Beratungsleistungen ist derzeit noch gering.

Ähnlich wie dies vor etwa zwei Jahrzehnten bei den Themen Ökologie und Gender zu beobachten war, kann es noch fünf bis zehn Jahre dauern, bis diese Prozesse die mit der konkreten Planung und Durchführung von Vorhaben betrauten operativen Abteilungen der betreffenden Organisationen erreicht haben und zu einer breiten Nachfrage nach Consulting-Leistungen führen. Bisher ist die Zahl der Vorhaben, die sich mit der nachhaltigen Institutionalisierung von Grundsicherungssystemen befassen, noch gering. Dann allerdings – sollte die Weltbank Grundsicherung zum wesentlichen Bestandteil von *pro-poor-growth* Konzepten erklären und die Aufnahme entsprechender Vorhaben in die Poverty Reduction Strategy Papers empfehlen – kann die Nachfrage schlagartig ansteigen. Ähnliche Wirkungen sind zu erwarten, wenn die von der Weltbank initiierten nationalen *Social Protection Strategies* von den Regierungen der Partnerländer und von einigen Gebern ernst genommen werden und zu einer entsprechenden Mittelallokation auch für Grundsicherungskomponenten führen.

*Strategien des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

Aus der Perspektive der Vorfeldorganisationen Kreditanstalt für Wiederaufbau und GTZ ist der Prozess der Projektfindung, der am Anfang jedes Projektzyklus steht und sich in einer späteren Phase in Form der Aufforderung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Abgabe eines Angebots konkretisiert, entscheidend für die Nachfrageentwicklung. Formal verläuft dieser Prozess nach dem Antragsprinzip. Er wird eingeschränkt durch die Festlegung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf Länderschwerpunkte und auf den Programmansatz. Entscheider in diesem Zyklus sind in jeder Phase das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – konkret vor allem die Abteilungsleiter, die Referatsleiter und die Referenten der Regionalbereiche – und in einigen Phasen die Regierungsvertreter des Partnerlandes. Vorbereitende Zuarbeiten delegiert das Bundesministerium an die Vorfeldorganisationen, was diesen wiederum einen nicht zu unterschätzenden Einfluss gibt, zumal die Vorfeldorganisationen gleichzeitig die Partnerregierungen bei deren Entscheidungen beraten. Unterauftragnehmer der Vorfeldorganisationen, die für Studien eingesetzt werden, und das Personal der Botschaften wirken außerdem mit.

*In den Regierungsverhandlungen war und ist das Thema Grundsicherung bei unseren Partnern (mit wenigen Ausnahmen) kein Thema – konkrete Nachfrage existiert nicht.* Das ist der Tenor der Antworten bei einer Umfrage bei den BMZ-Regionalreferaten, die das Referat 310 als Beitrag zu der Studie, die dem vorliegenden Buch zugrunde liegt, im September 2004 durchgeführt hat. Diese Antworten lassen unterschiedliche Interpretationen und Schlussfolgerungen zu: Da die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nach dem Antragsprinzip organisiert ist, kann man das Thema Grundsicherung als für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nicht relevant zu den Akten legen. Oder: Da das Thema Grundsicherung – wie die Studie belegt – von erheblicher Relevanz für das überwölbende Ziel der Armutsreduzierung ist, sollten die Antworten der Regionalreferate hinterfragt werden und Anlass für einen Dialog zwischen Regionalreferaten und Sektorreferat bilden.

Für die zweite Schlussfolgerung spricht die Tatsache, dass Schwerpunktthemen wie Governance, Gender, Ökologie und Partizipation auch nicht oder zumindest nicht überwiegend aus einer

von den Partnern in Regierungsverhandlungen geäußerten Nachfrage hervorgegangen sind, auf die von den Gebern dann nur noch reagiert wurde. All diese Themen erschienen zunächst utopisch und spekulativ, bevor sie im Dialog zwischen allen Beteiligten zum Repertoire von Regierungsverhandlungen wurden. In den Prozessen des „mainstreamings“ der oben genannten Themen hat die deutsche Seite eine aktive Rolle gespielt. Für das Thema Grundsicherung sind das Positionspapier „Förderung sozialer Sicherung und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern“ und die Gründung des Thementeam „Soziale Sicherung“ erste Schritte. Es ist jetzt an der Zeit, weitere Akteure – insbesondere auch die Regionalreferate – in diesen Prozess einzubeziehen.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zwar (zusammen mit den Partnerregierungen) die Entscheidungskompetenz hat, gleichzeitig aber auf die Mitwirkung des Personals anderer Organisationen angewiesen ist, die den iterativen Prozess der Projektfindung erheblich beeinflussen können. *Insbesondere die Mitarbeiter der GTZ vor Ort und in der Zentrale sowie die von GTZ und Kreditanstalt für Wiederaufbau eingesetzten Gutachter fungieren hier als strategische Gruppe.* Je nachdem wie sie selbst zum Thema Grundsicherung stehen, wirken sie als Filter (der die Nachfrage der Partnerländer „ausfiltert“) oder als Katalysator (der latente Nachfrage der Partnerländer aktiviert).

Hinweise darauf, wie bestimmte Konzepte im Dialog zwischen Gebern und Nehmern schließlich zur in Regierungsverhandlungen protokollierten Nachfrage führen, finden sich in den Antworten der Regionalreferate für West- und Ostafrika. Dort wird über Nachfrage nach Förderung sozialer Krankenversicherung berichtet. Der Hinweis des Ostafrikareferats, „Krankenversicherung ist im Rahmen des Sektorvorhabens angeboten und dann vom Regionalreferat ‚akzeptiert‘ worden“, zeigt, dass hier der Partnernachfrage Prozesse vorausgegangen sind, an denen die deutsche Seite (Sektorreferat und GTZ) in vielfältiger Weise beteiligt war.

Noch konkreter: Wenn die bei Regierungsverhandlungen federführenden Finanzministerien und die sektoral zuständigen Sozialministerien der von AIDS besonders betroffenen Länder wüssten, dass seitens des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung grundsätzlich die Bereitschaft be-



steht, den Aufbau von Sozialhilfesystemen für existenzgefährdete und nur beschränkt selbsthilfefähige Haushalte zu unterstützen, würde diese Unterstützung auch nachgefragt werden.

