

LUTZ LEISERING,
PETRA BUHR,
UTE TRAISSER-DIOP

Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft

Monetäre Mindestsicherungssysteme
in den Ländern des Südens
und des Nordens

*Weltweiter Survey und
theoretische Verortung*



Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft

LUTZ LEISERING, PETRA BUHR, UTE TRAISER-DIOP

Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft

Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern
des Südens und des Nordens.

Weltweiter Survey und theoretische Verortung

Mit einem Beitrag von BERND SCHUBERT

[transcript]



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de/>. Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

© 2006 transcript Verlag, Bielefeld

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Umschlaggestaltung und Innenlayout: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Umschlagabbildung und Fotos im Innenteil: © Bernd Schubert. Die Fotos zeigen Büros und Klienten des Modellvorhabens »Social Cash Transfer Scheme« des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Sambia (Schubert 2005)

Lektorat und Satz: Lutz Leisering, Elsbe Lück

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-89942-460-7

PDF-ISBN 978-3-8394-0460-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

INHALT

Liste der Übersichten und Kästen	8
--	---

Einleitung: „Freiheit von Not“ als internationaler Nachkriegskonsens.....	13
--	-----------

Soziale Grundsicherung als globale Herausforderung.....	23
--	-----------

1. Soziale Grundsicherung als globale Herausforderung	24
1.1 Soziale Grundsicherung als dreifache Herausforderung: Entwicklungspolitik, globale Sozialpolitik und internationaler Menschenrechtsschutz	24
1.2 Soziale Grundsicherung als neues Konzept in der Entwicklungspolitik.....	33
1.3 Soziale Grundsicherung als Konzept in westlichen Wohlfahrtsstaaten	37
1.4 Was ist „soziale Grundsicherung“?.....	42

Sozialhilfe in entwickelten Gesellschaften	51
---	-----------

2. „Sozialhilferegime“ in der westlichen Welt	55
3. Institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe	59
3.1 Ziele und Zielgruppen.....	59
3.2 Leistungshöhe.....	62
3.3 Leistungsarten und Leistungsdauer.....	64
3.4 Leistungsberechtigung	65
3.5 Konditionierungen und Arbeitsanreize	66
3.6 Administration	67
3.7 Finanzierung.....	68
3.8 Zusammenfassung: Merkmale moderner Sozialhilfe	70
4. Wirkungen der Sozialhilfe	72
4.1 Armutsreduktion I: Zielgruppenerreichung und Deckungsgrad.....	73
4.2 Armutsreduktion II: Angemessenheit der Leistungen und Armutslücke.....	77
4.3 Soziale Integration I: Dauer des Sozialhilfebezugs	80
4.4 Soziale Integration II: Verhaltenseffekte.....	81
5. Aktuelle Probleme und Reformen der Sozialhilfe	83

Soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften	93
6. Merkmale, Typen und Probleme sozialer Grundsicherungen ..	94
7. Beitragsfreie Renten	101
7.1 Altersarmut als wachsende Herausforderung für die Politik sozialer Sicherung	101
7.2 Institutionelle Gestaltung.....	105
7.3 Wirkungen.....	113
8. Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme).....	122
8.1 Verbreitung und Diversität von Sozialhilfesystemen.....	122
8.2 Institutionelle Gestaltung.....	129
8.3 Wirkungen.....	138
9. Familienbezogene Sozialhilfe	141
9.1 Institutionelle Gestaltung.....	141
9.2 Wirkungsprobleme: geringe Adressatenerreichung.....	145
10. Konditionierte Transferleistungen.....	147
10.1 Nahrung für Arbeit (food-for-work)	147
10.2 Geld für Arbeit (public works).....	148
10.3 Nahrung für Bildung (food-for-education)	153
10.4 Geld für Bildung (cash-for-education)	155
11. Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern.....	164
11.1 Preissubventionen	164
11.2 Nahrungsmitteltransfers	167
11.3 Lebensmittelmarken und Gutscheine	169
11.4 Landwirtschaftliche Subventionen.....	171
12. Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich	173
Soziale Grundsicherung als entwicklungspolitische Reformstrategie	181
13. Bedarf für Grundsicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften?.....	182
14. Policy-Prinzipien einer Grundsicherungspolitik.....	187
15. Policy-Optionen: von Überlebenshilfe zu moderner Sozialhilfe	196
16. Problemfelder institutioneller Gestaltung.....	211
17. Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit – Akteure, <i>policies</i> und <i>politics</i>	229
17.1 Die Rolle von Grundsicherung bei ausgewählten bi- und multilateralen Organisationen	230

17.2 Grundsicherung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.....	241
17.3 Agenda-Setting und Nachfrage nach Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit.....	246
Fazit und weltgesellschaftliche Perspektiven	255
18. Zusammenfassung und Fazit	255
18.1 Zusammenfassung.....	256
18.2 Fazit: Soziale Grundsicherungen als Elemente einer integrierten Strategie sozialer Inklusion.....	268
19. Die verkannte Sozialhilfe: Sozialhilfe zwischen den Stühlen liberaler und sozialdemokratischer Diskurse	272
19.1 Diskurse und Leitunterscheidungen.....	272
19.2 Die Sozialhilfe als universale Risikobearbeitung	281
20. Weltweite Verbreitung sozialer Grundsicherungen? Chancen und Barrieren.....	286
20.1 Erklärungsmodelle sozialpolitischer Expansion	286
20.2 Weltgesellschaft und Weltkultur	289
20.3 Globale <i>politics</i> und <i>policies</i>	296
Literatur.....	307
Entwickelte Länder und allgemeine Sozialpolitik	307
Entwicklungs- und Übergangsländer und globale Sozialpolitik.....	316
Die Autorinnen und Autoren	329
Danksagung	331
Register.....	333
Sach- und Personenregister	333
Länderregister.....	339

Liste der Übersichten

Übersicht 0.1: Extreme Armut in der Welt 1990-2001/2015	14
Übersicht 1.1: Ordnungsprinzipien staatlicher sozialer Sicherung	43
Übersicht 7.1: Beitragsfreie Renten in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften	106
Übersicht 8.1: Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangs- gesellschaften – Zielgruppen.....	129
Übersicht 9.1: Familienbezogene Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Länder und Zielgruppen	142
Übersicht 10.1: Geld-für-Bildung-Programme in Lateinamerika und der Karibik	155
Übersicht 12.1: Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich.....	174
Übersicht 15.1: Entwicklungspfade von Grundsicherungs- systemen	206
Übersicht 16.1: Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Bezugsproblem und Probleme institutioneller Gestaltung	212
Übersicht 16.2: Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Nutzen, institutionelle Gestaltung und politisch-soziale Einbettung.....	214
Übersicht 17.1: Sozialhilfekonzentration und -projekte der Asiatischen Entwicklungsbank.....	237
Übersicht 17.2: Soziale Hilfeprojekte für Kinder (Asiatische Entwicklungsbank)	237

Liste der Kästen

Kasten 1.1: Die Idee der „Universellen Grundsicherung“ (Universal Basic Income, UBI).....	45
Kasten 2.1: Die Rolle der Sozialhilfe im System sozialer Sicherung in OECD-Ländern – acht Konzepte	56
Kasten 3.1: Sozialhilfe als soziale Integration – das französische Modell	59
Kasten 3.2: Festlegung von Mindesteinkommensstandards – Formen, Kriterien, Funktionen	62
Kasten 3.3: Armutsbekämpfung als politische Entscheidung – „Ending Child Poverty“ in Großbritannien	69
Kasten 4.1: Dimensionen der Wirksamkeit der Sozialhilfe (mit institutionellen Indikatoren).....	72

Kasten 6.1: Universelle Transfersysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften	96
Kasten 6.2: Bedürftigkeitsgeprüfte Transfersysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften	97
Kasten 6.3: Administrative Probleme sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften.....	100
Kasten 8.1: Moderne Sozialhilfe in der Volksrepublik China.....	127
Kasten 8.2: Sozialhilfe als soziales Recht – moderne rechtsbasierte Sozialhilfe für alle Staatsbürger in Südkorea	128
Kasten 8.3: Das islamische „Zakat“-System	135
Kasten 8.4: Traditionale dorfbasierte Armenhilfe im ländlichen China	136
Kasten 9.1: Familienbezogene Transferleistungen: bedürftigkeitsgeprüft oder universell?	143
Kasten 10.1: Geld-für-Arbeit: Vor- und Nachteile armutspolitisch orientierter öffentlicher Beschäftigungsprogramme..	152
Kasten 11.1: Self-targeting – Formen und Probleme.....	166
Kasten 13.1: Sozialhilfe in entwickelten Ländern – was können Entwicklungs- und Übergangsländer davon lernen? ..	183
Kasten 16.1: Korruption – Formen und Gegenmaßnahmen	220
Kasten 17.1: Das Konzept der <i>safety nets</i> der Weltbank.....	233

„Make poverty history“

(live 8, 2005)

„Eradicate extreme poverty and hunger“

(Millennium Development Goal 1, 2000)

*Target 1: Halve, between 1990 and 2015,
the proportion of people whose income is
less than \$ 1 a day*

*Target 2: Halve, between 1990 and 2015,
the proportion of people who suffer from
hunger*

*„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines
jeden auf Soziale Sicherheit an [...]“*

*„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines
jeden auf einen angemessenen Lebensstandard
für sich und seine Familie an, einschließlich
ausreichender Ernährung, Bekleidung und
Unterbringung [...]“*

(Internationaler Pakt über wirtschaftliche,
soziale und kulturelle Rechte, 1966, Artikel
9 und 11)

Einleitung: „Freiheit von Not“ als internationaler Nachkriegskonsens

Dass die Sicherung der grundlegendsten menschlichen Bedürfnisse wie Essen, Kleidung und Wohnung allen zustehe, ist Teil des Gründungskonsenses der internationalen Nachkriegsordnung. „Freiheit von Not“ ist eine der Grundformeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, die bereits in der Präambel formuliert wird. Ähnliche Ideen sind in den Gründungsdokumenten westlicher Wohlfahrtsstaaten in den 1940ern enthalten. Zu den *five giants*, die der *welfare state* zu bekämpfen habe, zählte William Beveridge in seinem nicht nur in Großbritannien einflussreichen Bericht von 1942 *Want* und *Squalor* (Beveridge 1942: 6). Das Recht auf Menschenwürde und das Sozialstaatspostulat sind Teil des westdeutschen Grundgesetzes von 1949, woraus das Bundesverwaltungsgericht 1954 einen individuellen Rechtsanspruch auf staatliche Fürsorgeleistungen im Falle von Bedürftigkeit ableitete. Armutsbekämpfung zählt zum kleinsten gemeinsamen Nenner (fast) aller westlicher Wohlfahrtsstaaten. Selbst im Strafrecht gab es noch lange die explizite Legitimation von „Mundraub“ bei akuter Bedürftigkeit.

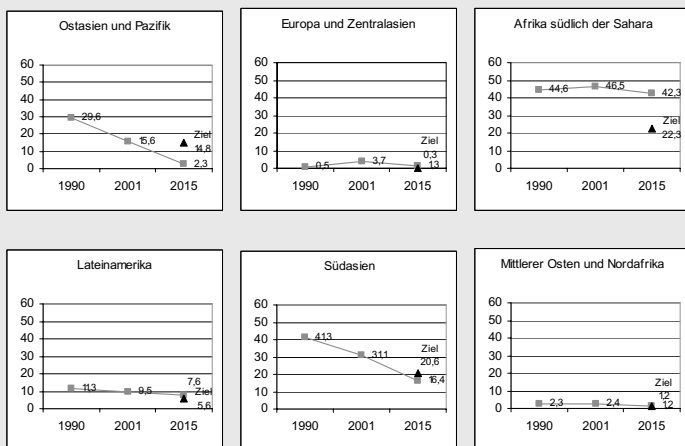
Auch in Bezug auf nicht-westliche Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften ist die Bekämpfung von Hunger und Armut ein zentrales Thema. Seit Ablösung der Kolonialpolitik durch „Entwicklungspolitik“ und zuletzt „Entwicklungszusammenarbeit“ ist Armutsbekämpfung ein zentrales Ziel der Politik westlicher Länder und internationaler Organisationen gegenüber Ent-

wicklungsländern. Armut ist weiterhin eine weltweite Herausforderung, auch wenn in einigen Erdteilen das Ausmaß der Armut erheblich reduziert werden konnte (Übersicht 0.1).

Übersicht 0.1: Extreme Armut in der Welt 1990-2001/2015

(in % der Bevölkerung; 2015: Projektion;

„Ziel“: Millennium Development Goal Nr. 1)



Quelle: World Bank (2004)

Trotz des internationalen Nachkriegskonsenses in Bezug auf ‚Freiheit von Not‘ und Bekämpfung von Armut waren soziale Grundsicherungssysteme jedoch bis vor wenigen Jahren kein globales Thema. Dies betrifft alle drei angesprochenen Politikbereiche bzw. Diskurse, in denen die Grundsicherungsidee potenziell von Bedeutung ist: In der globalen Menschenrechtspolitik und in der Entwicklungspolitik ist die Idee kaum präsent, und selbst in der Sozialpolitik der westlichen Wohlfahrtsstaaten ist sie nicht umstandslos gesichert.

Die Menschenrechtserklärungen und -konventionen berühren in vielfältiger Weise Aspekte der materiellen Lebensverhältnisse der Menschen. Die unmittelbar einschlägigen Teile, die sozialen Menschenrechte, haben jedoch einen schwächeren Status als die zivi-

len und die politischen Menschenrechte. Zudem liegt der Schwerpunkt der Politik sozialer Menschenrechte auf arbeitsbezogenen Rechten, während das Recht auf soziale Sicherung (Artikel 9 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966) ein Schattendasein führt.

In *westlichen Wohlfahrtsstaaten* sind Grundsicherungen fast überall eingeführt, vor allem in Form von Sozialhilfe, deren Existenz gesellschaftlich grundsätzlich unbestritten ist. Aber die Sozialhilfe ist ein ungeliebtes System – ungeliebt von Linken wie von Neoliberalen. Die Einstellungen zur Sozialhilfe sind verwickelt. So beklagen Wirtschaftsliberale oft dysfunktionale Folgen von Sozialhilfe, etwa eine Verminderung des Arbeitsanreizes, fordern zugleich aber eine Rückführung des Wohlfahrtsstaates auf Leistungen für die „wirklich Bedürftigen“, also im Kern auf eine Sozialhilfe. Zugleich gibt es in linken intellektuellen Kreisen Idealisierungen der Idee sozialer Grundsicherung zu einem allgemeinen, nicht einkommensabhängigen Grundeinkommen für alle. Die Sozialhilfe gilt dann als schlechte Grundsicherung.

In der *Entwicklungspolitik* dominiert das Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe, also gerade ein Verzicht auf direkte Grundsicherungsleistungen an Arme. Hilfe zur Selbsthilfe ist Teil der übergreifenden Zielformel „Entwicklung“, verstanden als kollektive und strukturelle Verbesserung der Lebensbedingungen in Entwicklungsländern. Direkte individuenbezogene Leistungen internationaler Organisationen sind weitgehend beschränkt auf humanitäre Hilfe im Katastrophenfall und bei Flüchtlingen. Allgemeine institutionalisierte (auf Dauer gestellte) und individuelle Rechtsansprüche konstituierende Leistungssysteme fehlen. Zwischen ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ und ‚Entwicklung‘ einerseits und humanitärer Nothilfe andererseits ist eine Leerzone, ein Niemandsland. In diese Zone dringt derzeit die Idee sozialer Grundsicherung ein.

Anlass der vorliegenden Studie ist die Beobachtung, dass sich in allen drei Bereichen – Menschenrechtsschutz, Sozialpolitik, Entwicklungspolitik – seit den 1990er Jahren eine Bedeutungszunahme sozialer Grundsicherung andeutet.

Im Bereich der *Menschenrechte* ist zum einen feststellbar, dass der Menschenrechtsdiskurs zunehmend in die Politik der Armutsbekämpfung hineingetragen, Armut also verstärkt als Menschenrechtsproblem definiert wird. Zum anderen erfährt das Recht auf soziale Sicherheit aus dem Pakt von 1966 im zuständi-

gen Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen seit 2006 erstmals nähere Aufmerksamkeit.

Im Bereich der *Sozialpolitik* in westlichen Ländern haben sozialhilfeartige Leistungen an Bedeutung gewonnen, weil Erwerbs-, Familien- und Migrationsbiographien wieder riskanter und diskontinuierlicher geworden sind.¹ Die Sozialhilfe ist von einem System am Rande der Sozialpolitik zu einem zentralen Thema der gesellschaftspolitischen Diskussion geworden. Zugleich ist die Sozialhilfe in den westlichen Ländern seit den 1990er Jahren in Bezug auf Ziele, Instrumente und Verwaltungsstrukturen wesentlich umgestaltet worden. Hierdurch wurde die Akzeptanz der Sozialhilfe in Wirtschaftskreisen gesteigert und der Typus „moderne Sozialhilfe“, nach dessen Export in nicht-westliche Länder wir fragen, modernisiert. Die Sozialhilfe bzw. (als Genotyp) die Fürsorge verschwindet nicht, sondern wird in Abständen von mehreren Jahrzehnten immer wieder reformiert (in Deutschland 1924, 1961 und 2003/2005).

Im Bereich der *Entwicklungspolitik* schließlich gibt es von Seiten einiger internationaler Organisationen wie von Regierungen mehrerer Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften Ansätze zur Etablierung sozialer Grundsicherungssysteme. Ein Anlass ist das Auftreten eines neuen Inklusionsproblems: Auf bestimmte neue oder verstärkt wahrgenommene Problemgruppen – vor allem AIDS-Familien, alleinerziehende Frauen, alte Menschen und Menschen mit Behinderungen – ist das Konzept der Hilfe zur Selbsthilfe nicht ohne weiteres anwendbar, da sie nur begrenzt selbsthilfefähig sind. Für diese Gruppen werden soziale Grundsicherungen erprobt.

Es ist eine offene Frage, ob sich die drei grundsicherungsrelevanten Diskursstränge bzw. Politikbereiche (Menschenrechte, Entwicklungspolitik, Sozialpolitik) berühren werden. Wenn eine Verknüpfung gelänge, könnte es Synergieeffekte geben im Hinblick auf eine verstärkte Verbreitung von Grundsicherungssystemen. Die vorliegende Studie ist selbst Ausdruck einer Interaktion zwischen Entwicklungspolitik und Sozialpolitik(forschung). Denn in der Studie werden Konzepte und Methoden der westlichen So-

1 Zu Sozialhilfe als biographische Kontinuität herstellende Form sozialer Risikobearbeitung s. Leisering (2003b: 212f.).

zialpolitikforschung erstmals auf Fragen sozialer Grundsicherung in Entwicklungsländern angewendet.

Auslöser der Studie war eine Interaktion von Politik und Wissenschaft: Die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) führt Modellprojekte zu Grundsicherung in Afrika durch. Ihr Auftraggeber, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), hat zur Exploration der neuen Strategie eine Studie angestoßen, auf der das vorliegende Buch in seinem empirischen Teil basiert (Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2004, GTZ 2006). Pionier der Idee einer sozialen Grundsicherung für Entwicklungsländer war in Deutschland Bernd Schubert, der seit den 1980er Jahren diese – wahlweise als abwegig, revolutionär oder im heutigen Kontext der Globalisierung von Sozialpolitik als überfällig zu sehende – Idee gegen viele Vorbehalte entwickelt hat. Schubert veröffentlichte 1985 einen Artikel „Eine Rente für die Ärmsten“ in Die Zeit (s. Seminar für ländliche Entwicklung 2003: 11). Parallel zur vorliegenden Studie hat Schubert einen Bericht zur Rolle sozialer Grundsicherung in den Konzepten der Organisationen internationaler Zusammenarbeit erstellt (Schubert 2004; Auszüge als Kapitel 17 des vorliegenden Buches). In der internationalen Zusammenarbeit macht sich vor allem das britische Department for International Development (DFID) seit einigen Jahren für soziale Grundsicherungen in Entwicklungsländern stark.

Ziele, Aufbau und Fragestellungen der Studie

Ziel der Studie ist, Grundsicherungssysteme in westlichen und nicht-westlichen Ländern zu untersuchen, um ihre Verbreitung, ihre Formen, ihre Wirkungen und ihre gesellschaftlichen Voraussetzungen zu identifizieren. Dabei betritt die Studie in mehrfacher Hinsicht *Neuland*.

Neu ist erstens die in diesem Buch konzeptuell und empirisch vorzustellende Strategie, Armut in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften *auch durch sozialhilfe- oder rentenartige Leistungen* (Grundsicherungen) zu bekämpfen. Denn herkömmlich versteht sich Entwicklungspolitik als Hilfe zur Selbsthilfe. Bloße *hand outs* wie Sozialhilfe gelten als nicht nachhaltig, ja als kontraproduktiv für die Hilfeempfänger wie für die gesellschaftliche Entwicklung. Auch die Sozialhilfe in westlichen Ländern sieht sich, besonders von liberalökonomischer Seite, einer derartigen Kritik

ausgesetzt. Grundsicherungen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften sind bislang primär in Berichten aus der Entwicklungszusammenarbeit, nur wenig und selektiv in der wissenschaftlichen Literatur behandelt worden.

Neu ist zweitens, dass hier erstmals ein *weltweiter Survey* über soziale Grundsicherungen vorgelegt wird, verbunden mit einer Definition des schwer fassbaren und vielgestaltigen Begriffs „Grundsicherung“. Es ist der erste umfassende und systematische Überblick über Grundsicherungen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften (und in entwickelten Ländern, s.u.).² Bislang liegen für Entwicklungs- und Übergangsländer nur Studien zu einzelnen Systemtypen, z.B. zu beitragsfreien Rentensystemen, und zu einzelnen Ländern oder Weltregionen vor. Durch die neue Gesamtsicht werden verschiedene Typen sozialer Sicherung, die bisher in getrennten Literatursträngen behandelt wurden, erstmals als Varianten sozialer Grundsicherung identifiziert und in einen einheitlichen Bezugsrahmen gestellt. Wir schlagen vor, fünf solche Typen von Grundsicherung zu unterscheiden. Zudem wird durch den weltweiten Survey erstmals erkennbar, dass sich soziale Grundsicherungen bereits seit den 1990er Jahren weit verbreitet haben. Die ideologischen Kämpfe für und wider Grundsicherungssysteme sind insoweit durch die Wirklichkeit bereits überholt.

Drittens ist die vorliegende Studie u.W. der erste systematische Versuch, Sozialhilfe und Grundsicherung in nicht-westlichen Ländern mit den Mitteln der an westlichen Ländern geschulten Forschung zu untersuchen und damit in das neue Forschungsgebiet *global social policy* einzuführen. Die Autoren können hierbei auf ihre umfangreichen Erfahrungen in der Erforschung westlicher Sozialhilfesysteme zurückgreifen. Seit den 1990er Jahren beginnen westliche Sozialpolitikforscher generell, sich auch für Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften zu interessieren und die Methoden und Theorien, die für westliche Wohlfahrtsstaaten entwickelt wurden, in modifizierter Form auf nicht-westliche

2 Die Studie wurde zuerst als Arbeitspapier vorgelegt (Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2004). Daneben gibt u.W. nur DFID (2005) eine systematische Gesamtdarstellung des Konzepts sozialer Grundsicherung, allerdings nur mit selektiven Länderbeispielen (partielle, anders geartete Überblicke gaben z.B. Howell 2001 a,b und Tabor 2002).

Länder anzuwenden. Die globale Ausdehnung der westlichen Sozialpolitikforschung reagiert auf die reale Globalisierung der Sozialpolitik: die Verbreitung westlicher Modelle und die Entstehung von *global social policy* (Deacon 1987). *Global Social Policy* ist zugleich der Name des neuen Forschungsparadigmas (s. die neue Zeitschrift *Global Social Policy*, 2001 ff.). Die Kernbereiche sozialer Sicherung, Alterssicherung und Gesundheit, sind bereits etablierte Themen des globalen sozialpolitischen Diskurses und der *global social policy*-Forschung, nicht jedoch die Sozialhilfe. Unsere Studie zeigt, dass auch der weniger aufmerksamkeitssträchtige Bereich monetärer Mindestsicherung zu einer Frage globaler Sozialpolitik geworden ist und entsprechende Beachtung verdient. Der Bedeutungszuwachs von *global social policy* geht einher mit einer Veränderung eingeführter Politikfelder wie auch Forschungsgebiete: Entwicklungspolitik und Sozialpolitik berühren und überlappen sich seit den 1990ern zunehmend. In den Gebieten Alter und Gesundheit ist dies bereits greifbar, im Bereich soziale Grundsicherung noch nicht. Die vorliegende Arbeit versteht sich daher auch als Beitrag, die Entwicklungspolitik durch Konzepte und Perspektiven der westlichen Sozialpolitik und Sozialpolitikforschung zu befruchten.

Viertens ist es der erste Versuch, Institutionen und Probleme der Grundsicherung und Sozialhilfe *in entwickelten und Entwicklungsländern* empirisch und theoretisch systematisch *zusammen zu behandeln* und Anstöße für eine übergreifende Theoriebildung zu geben. Hierzu wird ein bislang nicht verfügbarer Überblick über westliche Systeme auf dem neuesten Stand der Forschung gegeben und auch danach gefragt, wovon nicht-westliche Länder lernen können und wovon nicht. Insgesamt wird also ein wirklich weltweiter Überblick gegeben. Chancen und Probleme von Grundsicherungen sind in entwickelten und Entwicklungsländern teilweise vergleichbar. Auch die Diskurse sind erstaunlich ähnlich. Sozialhilfeartige Sicherungssysteme sind in beiden Kontexten vielfach ungeliebt, grundsätzliche Vorbehalte kommen insbesondere von liberalökonomischer Seite. Die Zusammensicht westlicher und nicht-westlicher sozialer Sicherungssysteme soll auch exemplarisch dazu beitragen, das neue Forschungsparadigma *global social policy* im vollen Sinne ‚global‘ zu machen. Denn ‚*global social policy*‘ bezieht sich bislang primär auf die Aktivität internationaler Organisationen und auf Sozialpolitik in Entwicklungs- und

Übergangsgesellschaften, ohne systematischen Einbezug westlicher nationaler Sozialpolitik. Eine Zusammensicht westlicher und nicht-westlicher Systeme findet sich in der Literatur i.a. nur auf der Ebene ganzer Wohlfahrtsregime, etwa als Frage, ob das japanische oder das chinesische Wohlfahrtssystem einem der Esping-Andersenschen „Wohlfahrtsregime“ nahe kommt (und wenn ja, welchem) oder ob es eigene ostasiatische Wohlfahrtsregime gibt (Esping-Andersen 1997, Gough/Wood 2004).

Die Studie ist in *fünf Teile* gegliedert. Im ersten Teil „Soziale Grundsicherung als globale Herausforderung“ (Kapitel 1), wird das Bezugsproblem der Untersuchung präzisiert: Inwieweit ist die Frage sozialer Grundsicherung eine globale Herausforderung? Zudem wird die Rolle der Grundsicherungsidee in Entwicklungs- und Sozialpolitik näher bestimmt und der Begriff „Grundsicherung“ analytisch präzisiert. Der zweite Teil (Kapitel 2-5) gilt der Hauptform sozialer Grundsicherung in entwickelten Gesellschaften, der Sozialhilfe (*social assistance, welfare*). Hier wird ein bisher nicht verfügbarer umfassender, aber konzentrierter Überblick auf dem neuesten Stand der (in den letzten Jahren angewachsenen) Forschung gegeben. Der dritte Teil (Kapitel 6-12) thematisiert das breite Spektrum sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften. Dieses Spektrum wird auf fünf Haupttypen reduziert. Aufbauend auf den Analysen im zweiten und dritten Teil werden im vierten Teil entwicklungspolitische Strategien in Bezug auf die Einführung sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften analysiert: Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Grundsicherung, institutionelle Optionen, Gestaltungs- und Wirkungsprobleme und die Rolle von Grundsicherung in den Strategien internationaler Organisationen (Kapitel 13-17). Es folgen ein Fazit und weltgesellschaftstheoretische Erklärungsansätze zur Entwicklung sozialer Grundsicherung (fünfter Teil, Kapitel 18-20).

Die Studie basiert auf einer Analyse der vorliegenden Literatur und eigenen Forschungen zur deutschen, britischen, schwedischen, chinesischen und südkoreanischen Sozialhilfe (Leisering 2006, Leisering/Leibfried 1999, Berner/Leisering 2003, Leisering/Hilkert 2000, Buhr 1995, 1999a, 2003, Leisering/Gong/Hussain 2002; Kim 2006).

Im einzelnen geht die Untersuchung folgenden *Fragen* nach:

1. In welchen globalen Zusammenhängen stellen sich in jüngerer Zeit Fragen sozialer Grundsicherung? (Abschnitt 1.1) Warum wurde das Thema lange ignoriert und ist noch heute vielfach prekär? (Abschnitte 1.1-1.3)
2. Was beinhaltet der Begriff „soziale Grundsicherung“, welche Dimensionen und Varianten gibt es? (Abschnitt 1.4) Welches sind die Konzepte sozialer Grundsicherung in der Entwicklungspolitik und in der Sozialpolitik westlicher Wohlfahrtsstaaten? (Abschnitte 1.2, 1.3 und Kapitel 6)
3. Was sind die Ziele, institutionellen Formen, Wirkungen und Probleme sozialer Grundsicherung (primär Sozialhilfe) in westlichen Wohlfahrtsstaaten? (Gemeinsamkeiten, Unterschiede; Kapitel 3-5) Welche Rolle spielt die Sozialhilfe in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten? („Sozialhilferegime“; Kapitel 2) Gibt es einen Idealtypus westlicher „moderner Sozialhilfe“? (Abschnitt 3.8) Inwieweit ist dieser Typus auf nicht-westliche Länder transferierbar? (Kapitel 13, 15)
4. Wie verbreitet sind soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften? (Kapitel 7-11)
5. Welche Arten von Grundsicherungssystemen gibt es in diesen Ländern? (Kapitel 6-12)
6. Wie wirksam sind diese Grundsicherungssysteme? Haben sie Folgen über die unmittelbar intendierten Wirkungen hinaus? (Kapitel 6-12)
7. Welcher gesellschaftlichen Voraussetzungen bedarf es in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, um Grundsicherungen zu institutionalisieren? (Kapitel 14)
8. Inwieweit haben Grundsicherungen in die Programmatik internationaler Organisationen und nationaler Entwicklungsorganisationen (wie die GTZ) Eingang gefunden? (Kapitel 17)
9. Sind soziale Grundsicherungen alles in allem sinnvolle Instrumente im Repertoire globaler Entwicklungs- und Sozialpolitik? Was ist ihr Ort in Entwicklungsstrategien? (Kapitel 18) Welchen Ort hat die Idee sozialer Grundsicherung in globalen sozialen Diskursen? (Kapitel 19) Welches sind die politischen Aussichten weiterer globaler Verbreitung des neuen Instruments? Ist Grundsicherung Teil der Weltgesellschaft? (Kapitel 20).

Soziale Grundsicherung als globale Herausforderung



1. Soziale Grundsicherung als globale Herausforderung

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

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

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

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

Entwicklungspolitik und globale Sozialpolitik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Internationaler Menschenrechtsschutz

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Soziale Grundsicherung als neues Konzept in der Entwicklungspolitik

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

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

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

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

Die Öffnung der Entwicklungspolitik für formelle soziale Sicherungssysteme schafft jedoch zumindest einen potenziellen Thematisierungskontext für Grundsicherungskonzepte. Auch in der sozialwissenschaftlichen *Forschung* ist eine Annäherung von Entwicklungspolitik und Sozialpolitik erkennbar. Zum einen beginnt die Entwicklungsländerforschung, die westliche Wohlfahrtsstaatsforschung zu rezipieren (Kohlmorgen 2000). Umgekehrt wenden sich westliche Wohlfahrtsstaats- und Sozialpolitikforscher seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften zu. Übergangsgesellschaften werden als potenzielle „*Neue Wohlfahrtsstaaten*“ gesehen⁵. Die Hypothese ist, dass sich in Ländern wie Südkorea und Taiwan formelle soziale Sicherungssysteme bilden, die sich in ihrer Gesamtheit zu einer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Soziale Grundsicherung als Konzept in westlichen Wohlfahrtsstaaten

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

Sozialhilfe – das ungeliebte soziale Sicherungssystem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Idealisierungen von „Grundsicherung“

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

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

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

Die Idee eines „Grundsicherungsstaates“

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

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

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

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

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

1.4 Was ist „soziale Grundsicherung“?

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

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

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

Ordnungsprinzipien staatlicher sozialer Sicherung

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

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

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

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

	Staatsbürger- versorgung	Sozialversicherung „Versorgung“		„Fürsorge“
<i>Programmtyp</i>	universell, kategorial	kategorial	kategorial	selektiv
<i>Beispiele</i>	Kindergeld (Schweden: Garantiepension)	Sozial- versicherungen	Kriegsopfer- versorgung, Beamten- versorgung	Sozialhilfe, Arbeitslosen- geld II; zweck- gebunden: Wohngeld, BaFöG

Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft

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

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

Kasten 1.1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Varianten sozialer Grundsicherung

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

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

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

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

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

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

Soziale Grundsicherungen unterscheiden sich in vier Dimensionen:

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

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

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

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

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

Sozialhilfe in entwickelten Gesellschaften

In entwickelten Gesellschaften findet Grundsicherung ganz überwiegend in Form von Sozialhilfe statt, weshalb wir uns in diesem Kapitel auf sozialhilfeartige Systeme konzentrieren und die universalistischen Grundsicherungen (primär Grundrenten) außer Acht lassen. Fast alle westlichen Länder verfügen über ein bedürftigkeitsgeprüftes Mindestsicherungssystem. Beispiele sind die deutsche Sozialhilfe, die französische Revenu Minimum d'Insertion (RMI) oder die amerikanische Temporary Assistance for Needy Families (TANF). Diese Programme werden im Folgenden, unabhängig von den konkreten nationalen Bezeichnungen, als „Sozialhilfe“ bezeichnet (englisch: *social assistance*; in amerikanischen Englisch auch, mit negativer Konnotation, *welfare*).

Gemäß dem Prinzip der Nachrangigkeit tritt die Sozialhilfe nur dann mit Leistungen ein, wenn keine andere Form der Sicherung möglich ist, die Betroffenen also keine oder zu geringe Ansprüche auf vorrangige Hilfesysteme haben und sich nicht selbst helfen können, z.B. durch eigene Erwerbsarbeit, Subsistenzwirtschaft oder durch Unterhaltsleistungen im Familienverband.

In einigen Ländern wird die Unterstützung im Falle von Armut als ein *soziales Recht* verstanden, dass sich aus der Staatsbürgerschaft herleitet. In Deutschland leitet sich aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes in Verbindung mit der Basisnorm der Menschenwürde ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe ab. Weiter-

re Prinzipien sind das Individualisierungsprinzip, das Bedarfsdeckungsprinzip und das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe.

Die Sozialhilfe ist also als letztes Auffangnetz oder Ausfallbürge konzipiert und hat sich als solches als unvermeidbar erwiesen (Marshall 1981). Damit entscheidet die Ausgestaltung der vorgelagerten Systeme (z.B. Höhe und Dauer der Leistungen, Vorhandensein von Mindestleistungen) wesentlich darüber, wie groß der Personenkreis ist, der auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist. Die westlichen Wohlfahrtsstaaten bzw. die verschiedenen Wohlfahrtsstaatsregime unterscheiden sich nicht zuletzt darin, welche Rolle der Sozialhilfe im „Gesamtpaket“ der sozialen Sicherung durch Arbeit, Sozialversicherung, Familie und Mindestsicherung zukommt.

Sozialhilfe in Deutschland – Entstehung, Entwicklung, Prinzipien und Probleme

Die Pflicht des Staates zur Sicherung des Existenzminimums leitet sich aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ab. Zugleich besteht eine ebenfalls grundgesetzlich verankerte Verpflichtung zur Wahrung der Menschenwürde, die bei der Modernisierung des Fürsorgerechts 1961 explizit in das neue Bundessozialhilfegesetz aufgenommen wurde (vgl. § 1 BSHG). Die Sozialhilfe besteht aus zwei Säulen: Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) und Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL). Während erstere vorrangig Geldleistungen zur Deckung des sozio-kulturellen Existenzminimums bereitstellt, stellten letztere Geld- und Dienstleistungen bei besonderen Tatbeständen, insbesondere Behinderung, Krankheit und Heimunterbringung zur Verfügung. Im Blickpunkt der öffentlichen und politischen Diskussion steht die HLU.

Bei der Verabschiedung des BSHG gingen die Gesetzgeber davon aus, dass die HLU im Zuge von Wirtschaftswachstum und Ausbau der vorrangigen sozialen Sicherungssysteme an Bedeutung abnehmen würden und die Sozialhilfe sich auf die HBL als „Kernelement“ konzentrieren könne. Durch die Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er Jahre wurde die Sozialhilfe jedoch zum „Ausfallbürgen“ für die Lücken der Sozialversicherung, was sich in einer steigenden Zahl von HLU-Beziehenden niederschlug. Weitere Ursachen waren die Zunahme der Zahl allein Erziehender sowie die Zuwanderung von Asylbewerbern und deutschstämmigen Spätaussiedlern aus Osteuropa und der ehemaligen Sow-

jetunion. Für Asylbewerber wurde 1993 ein Sondersystem mit geringerem Leistungsniveau geschaffen, womit die Sozialhilfe ihren umfassenden Charakter einbüßte.

Auf Sozialhilfe besteht ein einklagbarer *Rechtsanspruch*. Dem BSHG liegt ein *sozio-kulturelles* Existenzminimum zu Grunde, zu dem „im vertretbaren Umfang“ auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben gehören. Weitere grundlegende Prinzipien der deutschen Sozialhilfe sind – neben der schon erwähnten *Nachrangigkeit* –, das *Individualisierungsprinzip* (die Hilfe hat sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls zu richten), das *Bedarfsdeckungsprinzip* (Leistungen müssen – unabhängig von den Ursachen für die Hilfebedürftigkeit – zur Deckung eines vorhandenen Bedarfs gewährt werden) und das Prinzip „*Hilfe zur Selbsthilfe*“. Gemäß dem *Subsidiaritätsprinzip* hat der Staat kleineren Einheiten, z.B. Wohlfahrtsverbänden, Priorität bei der Durchführung der Aufgaben nach dem BSHG einzuräumen. Vorgesehen sind *Geld-, Sach- und Dienstleistungen*, wobei der persönlichen Hilfe besondere Bedeutung zukommt. Wieweit die Sozialhilfe tatsächlich Beratung und persönliche Hilfe zur Verfügung stellt, ist eine empirische Frage. Frühere Studien haben hier zum Teil große Defizite aufgezeigt (vgl. z.B. Jacobs/Ringbeck 1994). Im Zuge der Modernisierung der Sozialhilfe wird der Dienstleistungscharakter der Sozialhilfe in den letzten Jahren hervorgehoben (Reis 2002).

Sozialhilfe wird grundsätzlich *zeitlich unbefristet* gezahlt. Aus dem Selbsthilfegrundsatz lässt sich ableiten, dass Hilfe „so kurz wie möglich und so lange wie nötig“ geleistet werden soll (Buhr 1995). Leistungsformen und -umfang sind zwar größtenteils gesetzlich oder per Rechtsverordnung fixiert. Gleichwohl besteht ein Ermessensspielraum, etwa was die Bewilligung von einmaligen Leistungen für Sonderbedarfe angeht, oder auch die Verhängung von Sanktionen. Obwohl auf Sozialhilfe ein Rechtsanspruch besteht, ist die Inanspruchnahme nach wie vor nicht selbstverständlich. Schätzungen zufolge kommt auf jeden HLU-Beziehenden mindestens ein Berechtigter, der seinen Anspruch nicht einlöst. Neben Angst vor Stigmatisierung und Informationsdefiziten wird insbesondere die Möglichkeit des *Unterhaltsrückgriffs* auf Eltern oder Kinder als mögliche Ursache für „verdeckte Armut“ insbesondere bei Älteren angesehen. Mit dem 2003 in Kraft getretenen Gesetz über eine bedarfsorientierte „Grundsicherung“ im Alter

und bei Erwerbsminderung soll dieses Problem dadurch behoben werden, dass bei den genannten Gruppen weitgehend auf den Unterhaltsrückgriff verzichtet wird.

Im Jahre 2005 ist eine grundlegende Neuordnung der Sozialhilfe in Kraft getreten: Die erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehenden werden seitdem aus der bisherigen Sozialhilfe ausgegliedert und in ein neues System, die Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II), einbezogen, was in Großbritannien in Form der Job Seekers Allowance in ähnlicher Form bereits 1996 geschehen war. Nicht-Erwerbsfähige (mit Ausnahme der über 65jährigen und dauerhaft Erwerbsgeminderten) bleiben in der – reformierten – Sozialhilfe. Die Neuregelungen bedeuten eine „Fragmentierung der Mindestsicherung“ (Graser 2003) und weitere Abkehr vom allgemeinen Charakter der Sozialhilfe in Deutschland.

2. „Sozialhilferegime“ in der westlichen Welt

Bislang gibt es nur wenige Versuche, westliche Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf ihre Mindestsicherungssysteme zu vergleichen (vgl. Bonny/Bosco 2002, Heikkilä/Keskitalo 2001, Lødemel/Schulte 1992, Kaltenborn 2001). Besondere Bedeutung hat die Studie von Eardley u.a. (1996)¹⁴ erlangt, die auf einer Untersuchung von 24 OECD-Staaten beruht und zur Typisierung der Wohlfahrtsstaaten verschiedene Kriterien berücksichtigt:

Die Zahl der Hilfebeziehenden kann als Indikator dafür herangezogen werden, welche Bedeutung der Sozialhilfe innerhalb des Systems der staatlichen Sicherung zukommt. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie gab es relativ umfangreiche Sozialhilfeprogramme in den englischsprachigen Ländern, geringere in Südeuropa, Japan und der Schweiz. Seither haben sich Veränderungen ergeben. So ist etwa die Zahl der Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz seither stark angestiegen (con_sens 1999, 2003), in den USA ist sie durch die Welfare Reform von 1996 zurückgegangen (siehe Kapitel 5), und in den südeuropäischen Ländern sind die Sozialhilfesysteme ausgebaut worden.

Die Länder unterscheiden sich auch danach, welcher Typ von bedürftigkeitsgeprüften Programmen dominiert: In einigen Ländern überwiegen gruppenbezogene Programme (z.B. USA, Australien, Belgien, Frankreich, Italien); in den nordischen Ländern, Japan, England und Deutschland erfolgt die Mindestsicherung überwiegend über ein bevölkerungsweites Programm. In manchen Ländern wurden zunächst Sozialhilfeprogramme für ältere und behinderte Menschen, also die sogenannten „würdigen Armen“ geschaffen, bevor umfassende, weitere Gruppen oder die Gesamtbevölkerung abdeckende Programme eingeführt wurden.

Die Höhe der Leistungen ist ebenfalls von Land zu Land unterschiedlich: Kazepow und Sabatinelli (2001) kommen anhand aktuellerer Daten zu dem Ergebnis, dass die Länder des sozialdemokratischen Regimetyps (Finnland, Schweden, Dänemark), aber

14 Kurzfassungen finden sich bei Gough u.a. (1997) und Ditch (1996); zu einer kritischen Würdigung der Studie siehe Buhr (1999b). Eine Re-Analyse der Daten mit Methoden der Cluster-Analyse hat Gough (2001) vorgelegt.

auch die des konservativen Typs (Deutschland, Österreich) vergleichsweise generöse Systeme haben, während die südeuropäischen Länder weniger großzügig sind (ähnlich auch Bonny/Bosco 2002).

Auch die Organisationsstruktur unterscheidet sich, wobei die Haupttrennlinie verläuft zwischen Ländern, „which are organised on a centralised, integrated and national basis (Australia and the United Kingdom) and where there are common conditions of eligibility and payment and those countries (such as Italy, Norway and Switzerland) which have structures that allow for the devolution of responsibility for combinations of policy and administration to local governments“ (Ditch 1996: 33). Schließlich unterscheiden sich die Länder auch in Hinblick auf die konkreten Anspruchsvoraussetzungen, die Strenge der Bedürftigkeitsprüfung und Arbeitspflichten.

Auf dieser Basis kommen Eardley u.a. zu acht verschiedenen Regimetypen (Kasten 2.1):

Kasten 2.1

Die Rolle der Sozialhilfe im System sozialer Sicherung in OECD-Ländern – acht Konzepte (Eardley u.a. 1996)

- *Selektiv (Selective Welfare Systems)*: bedürftigkeitsgeprüfte kategoriale Programme mit relativ hohem Leistungsniveau und großzügiger Bedürftigkeitsprüfung (Australien und Neuseeland)
- *„Public Assistance State“*: bedürftigkeitsgeprüfte, stark stigmatisierende Programme mit hohen Empfängerzahlen, hohen Arbeitsanreizen und niedrigem Leistungsniveau (USA)
- *Integriert (Welfare States with Integrated Safety Nets)*: weitgehend zentralstaatlich geregelte Sozialhilfe mit relativ geringen Ermessensspielräumen und hoher Erwartungssicherheit für die Beziehenden (England, Irland, Kanada, Deutschland)
- *Dual (Dual Social Assistance)*: vielfältige kategoriale Programme und neuere umfassendere Systeme existieren nebeneinander (Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg)
- *Rudimentär (Rudimentary Assistance)*: für einige Gruppen einheitliche kategoriale Programme, während die Zahlung allgemeiner Sozialhilfe im Ermessen der Kommunen steht (Südeuropa, Türkei, wobei die südeuropäischen Länder in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mehr als rudimentäre Systeme aufgebaut haben, s.u.)
- *Residual (Residual Social Assistance)*: allgemeines Sozialhilfessystem mit geringer Bedeutung wegen umfassender anderer Sozialleistungen (Nordische Staaten)
- *Dezentralisiert mit hohen Ermessensspielräumen (Highly Decentralized Assistance with Local Discretion)*: hoch dezentralisierte Sozialhilfessysteme

me mit großen Ermessensspielräumen auf lokaler Ebene bei relativ hohem Leistungsniveau (Österreich, Schweiz)

- Zentralisiert mit weitreichenden Unterhaltsverpflichtungen: zentral-staatlich geregelte Sozialhilfe mit weitreichenden Unterhaltsverpflichtungen und hohem Stigmatisierungsgrad (Japan)

Kritisch ist anzumerken, dass die Einordnung einiger Länder bei Eardley u.a. (1996) nicht ganz überzeugend ist. Beispielsweise ist die Sozialhilfe auch in Schweden (und anderen nordischen Ländern) nicht ganz so residual, wie es auf den ersten Blick den Anschein hat.¹⁵

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Typologie den Stand Anfang der 1990er Jahre widerspiegelt. Seither haben sich in den südeuropäischen Ländern, also den Ländern, die in der Studie von Eardley u.a. als Länder mit „rudimentärer Sozialhilfe“ bezeichnet wurden, zum Teil neue Entwicklungen ergeben: So hat Portugal 1996 ein staatliches Mindestsicherungssystem eingeführt. In Italien gibt es seit 1998 Modellversuche zur Einführung eines umfassenden „reddito minimo d’inserimento“ (RMI) (vgl. Benassi/Mingione 2003).¹⁶ Die südeuropäischen Länder sind somit „Newcomer“ unter den Ländern mit Mindestsicherungssystemen, wobei sich die Mindestsicherung zum Teil am Vorbild des französischen RMI orientiert. Bis auf Griechenland existiert damit heute in allen EU-Ländern eine soziale Mindestsicherung (vgl. zur Entwicklung in Südeuropa und zum Nachhinken von Griechenland auch Matsaganis 2003).

Auch in anderen Ländern haben sich seit 1992 Veränderungen ergeben. So wurde etwa in Deutschland 1993 das Asylbewerberleistungsgesetz eingeführt, mit dem eine bestimmte Gruppe, die bis dahin durch die allgemeine Sozialhilfe abgesichert war, in ein Sondersystem mit geringeren Leistungen (und primär Sachleistungen) überführt wurde. Im Jahre 2003 wurden über 65jährige und Erwerbsunfähige durch das Gesetz über eine bedarfsorientierte „Grundsicherung“ im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit aus

15 So waren 1990 in Deutschland 2,8 % der Bevölkerung auf Sozialhilfe angewiesen, in Schweden aber 5,9 %. 1998 waren es 3,5 % in Deutschland, 7,8 % in Schweden (Puide/Minas 2001). Zu einem systematischen Vergleich der Sozialhilfe in Deutschland und Schweden vgl. auch Buhr (1999a).

16 Zur Entwicklung in Spanien vgl. Laparra/Aguilar Hendrickson (1997).

der Sozialhilfe herausgenommen. Diese „Grundsicherung“ ist weitgehend mit der Sozialhilfe identisch, bewirkt aber symbolisch eine Entstigmatisierung der Leistungsempfänger und soll so auch die verschämte Altersarmut (Verzicht auf zustehende Sozialhilfe) vermindern. Die neue Grundsicherung lehnt sich an die Sozialhilfesätze an, hat aber liberalere Unterhaltsverpflichtungen, um Inanspruchnahmebarrieren abzubauen. Schließlich wurde am 1.1.2005 das „Arbeitslosengeld II“ eingeführt, das die frühere Arbeitslosenhilfe zu einer sozialhilfeartigen Leistung herunterstuft und – für als arbeitsfähig definierte Personen – mit der Sozialhilfe zusammenführt (mit „Sozialgeld“ für die Familienangehörigen). Mit dem Wegfall der alten Arbeitslosenhilfe, die ein Zwitter von Sozialversicherung und Sozialhilfe war, gibt es in Deutschland nur noch ein einziges bedürftigkeitsgeprüftes Programm für Arbeitssuchende.

3. Institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe

3.1 Ziele und Zielgruppen

Ziele

Sozialhilfeprogramme in westlichen Ländern verfolgen drei Hauptziele:

- Vermeidung von Armut durch Garantie eines Mindesteinkommens (Sicherungsfunktion)
- Verhinderung von sozialer Ausgrenzung und Marginalisierung durch soziale Integration (siehe Kasten 3.1)
- Aktivierung der Hilfeempfänger (Hilfe zur Selbsthilfe, besonders seit den 1990er Jahren).

Seit Mitte der 1990er Jahre hat die Zielsetzung, Hilfebeziehende so schnell wie möglich wieder in das Erwerbsleben zu integrieren, in fast allen Ländern an Bedeutung zugenommen, wobei hier ein je spezifisches Mischungsverhältnis von „Fördern“ und „Fordern“, Zwang und Freiwilligkeit auszumachen ist („aktivierende Sozialpolitik“, siehe unten).

Kasten 3.1

Sozialhilfe als soziale Integration – das französische Modell

Ein Beispiel für ein Sozialhilfeprogramm, das explizit auf dem Integrationsgedanken aufbaut und einen Eingliederungsvertrag vorsieht, ist die 1988 eingeführte französische RMI. Dahinter steht ein umfassendes Konzept von sozialer Integration, das nicht allein auf berufliche Wiedereingliederung abzielt, sondern auch Bildung, Wohnen, Gesundheit und Kultur mit einschließt (vgl. Morel 2003). Damit unterscheidet sich Frankreich von anderen Ländern, in denen der Integrationsgedanke häufig auf berufliche Wiedereingliederung verkürzt wird. In Frankreich beruht die Eingliederung auf dem Gedanken der Freiwilligkeit und wird als soziales Bürgerrecht verstanden. Die Gesellschaft hat die Verpflichtung, die Betroffenen zu unterstützen, ohne dass im Gegenzug ein Zwang etwa zur Arbeitsbereitschaft ausgeübt wird: „All these activities are voluntary and access to insertion is legally entrenched as part of the basic citizenship rights“ (Barbier/Théret 2003: 150). In der Praxis hängt natürlich auch das RMI von der Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen in Eingliederungsaktivitäten ab. Auffällig ist, dass seit 1988 nur etwa 50 % einen Eingliederungsvertrag

unterschrieben haben. Sanktionen wurden nur in 5 % bis 6 % aller Fälle verhängt.

Sozialhilfeprogramme können auch – mehr oder weniger ausgeprägt – als Hilfe zur Selbsthilfe angelegt sein und/oder darauf abzielen, Verhaltensänderungen bei den Betroffenen auszulösen. In Deutschland ist etwa ein Selbsthilfegrundsatz formell schon seit 1961 im BSHG verankert: Die Sozialhilfe soll die Betroffenen befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Hiermit sind auch zeitliche Implikationen verbunden: Die Sozialhilfe soll „so kurz wie möglich und so lange wie nötig“ gezahlt werden.¹⁷ Die Betroffenen sollen also so schnell wie möglich wieder auf eigenen Füßen stehen. Die Welfare Reform von 1996 in den USA zielte nicht zuletzt auch darauf, die Zahl nicht ehelicher Geburten zu senken. Außerdem wurden die Sozialhilfeleistungen zum Teil explizit an Verhaltensregeln (z.B. Nachholen eines Schulabschlusses geknüpft, siehe unten). Die Sozialhilfe erhält hierdurch eine explizit pädagogische oder erzieherische Funktion.

Zielgruppen – Anspruchsvoraussetzungen, Ein- und Ausschluss bestimmter Gruppen

In fast allen Ländern ist die Inanspruchnahme der Sozialhilfe, abgesehen von Bedürftigkeit, an bestimmte Kriterien geknüpft. Bestimmte Personengruppen sind nicht oder nur begrenzt in die Sozialhilfeprogramme integriert, d.h. sie sind also ganz oder teilweise vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Für einige Gruppen gibt es kategoriale Programme, d.h. diese sind nicht in ein allgemeines Sozialhilfeprogramm einbezogen.

In den meisten Ländern sind Personen ab 18 Jahren individuell anspruchsberechtigt. In einigen Ländern gibt es jedoch höhere Altersgrenzen. So sind z.B. in Frankreich Jugendliche unter 25 Jahren von der RMI ausgeschlossen. In einigen Ländern (z.B. Deutschland und Norwegen) sind Studenten oder andere Personen in *Ausbildung*, die „dem Grunde nach“ Anspruch auf Ausbildungsförderung haben, vom Sozialhilfebezug ausgeschlossen.

17 Zu den Zeitstrukturen der deutschen Sozialhilfe vgl. allgemein Buhr (1995: 35 ff.).

Teilweise gibt es auch spezielle Regelungen über die Aufenthaltsdauer im Land oder in der Region (z.B. Luxemburg, Spanien). *Ausländer* werden in vielen Ländern gesondert behandelt. In Deutschland gibt es für Asylbewerber ein Sondersystem mit niedrigeren Leistungen und Schwerpunkt auf Sachleistungen.

Erwerbstätige sind in einigen Ländern in die allgemeine Sozialhilfe einbezogen. In anderen Ländern, z.B. England, gibt es für die *working poor* spezielle kategoriale Programme (bis 2003 Working Families' Tax Credit, seit 2003 Child Tax Credit und Working Tax Credit).

Auch für alte Menschen gibt es in vielen Ländern besondere kategoriale Programme, z.B. nicht beitragsbezogene staatliche Renten, die teilweise einkommensgeprüft sind. In Deutschland wurde 2003 eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geschaffen, durch die Personen über 65 Jahre im Regelfall aus der „normalen“ Sozialhilfe herausfallen. Die Höhe der Leistungen ist an die Sozialhilfe angelehnt. Um mögliche Inanspruchnahmebarrieren abzubauen, wurden die Unterhaltsverpflichtungen gelockert. Es ist jedoch auch möglich, zusätzlich zur Grundsicherung Sozialhilfe zu erhalten, etwa wenn Sonderbedarfe vorliegen.

Vorübergehend oder längerfristig kranke Menschen und Menschen mit *Behinderungen* sind, wenn sie nicht erwerbstätig waren und keine oder geringe Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen (z.B. Krankengeld, Unfall- oder Invalidenrenten) haben, entweder in die allgemeine Sozialhilfe oder in spezielle Grundsicherungssysteme für Menschen mit Behinderungen einbezogen.¹⁸ Beispiele für gesonderte Systeme: In England wurde Mitte der 1970er Jahre eine beitragsfreie Invalidenrente eingeführt, um den betroffenen Personenkreis von bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfeleistungen unabhängig zu machen (Schulte 2002: 31). Spanien hat eine „nicht beitragsbezogene Invaliditätsrente“ (*pensión de incapacidad*; Ferreras Alonso 2003). In Belgien garantiert das Gesetz über finanzielle Leistungen für Behinderte von 1987 Einkommensersatzleistungen in Höhe des Existenzminimums (van Langendonck 2003: 83). In Italien diente die relativ früh eingeführte Sicherung bei Invalidität viele Jahre als „Lückenbüßer“ für ein

18 Zu einem Überblick über die finanziellen Leistungen für Behinderte und die Behindertenpolitik in Europa (und Asien) vgl. von Maydell/Pitschas/Schulte (2003).

fehlendes nationales Mindestsicherungssystem (Schulte 2002: 22). In Deutschland wurde 2003, wie bereits erwähnt, für diesen Personenkreis eine „bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ eingeführt.

Auch *Aidskranke* sind häufig (zumindest in Deutschland) auf Sozialhilfe angewiesen, wenn keine oder zu geringe Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherung bestehen (z.B. Renten wegen Erwerbsunfähigkeit), weil die entsprechenden Anwartschaften wegen zu geringer Zeiten der Erwerbstätigkeit nicht erfüllt sind. Sofern dauerhafte Erwerbsminderung vorliegt und keine Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherung bestehen, sind *Aidskranke* in Deutschland in die 2003 neu eingeführte bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung einbezogen.

3.2 Leistungshöhe

Die Leistungen der Sozialhilfe können sehr unterschiedlich hoch angesetzt werden (siehe auch Abschnitt 4.2). Je nachdem, wie hoch das Existenzminimum angesetzt wird, das mit Sozialhilfe gesichert werden soll (und das auch die Höhe des Einkommens markiert, über das die Antragsteller maximal verfügen dürfen, um anspruchsberechtigt zu sein), erreichen die Sozialhilfeprogramme einen mehr oder weniger großen Teil der (Einkommens-) Armen.

Die Festlegung des sozio-ökonomischen Existenzminimums, das durch Sozialhilfeprogramme abgedeckt werden soll, erfolgt in den westlichen Ländern nach unterschiedlichen Prinzipien und Methoden (Kasten 3.2).

Kasten 3.2

Festlegung von Mindesteinkommensstandards – Formen, Kriterien, Funktionen

(nach Veit-Wilson 1998)

„Minimum income standards“ (Veit-Wilson 1998) sind nicht „objektiv“, allein statistisch bestimmbar, sondern sind abhängig von normativen politischen Entscheidungen einer Gesellschaft über zivilisatorische Standards: Ein „minimum income standard“ (MIS) wird definiert als „political criterion of the adequacy of income levels for some given minimum real level of living, for a given period of time, of some section or all of the population, embodied in or symbolised by a formal administrative instrument or other

construct“ (1). Ein MIS unterscheidet sich von einem administrativen Instrument (wie dem Sozialhilferegelsatz) oder willkürlicher Setzung dadurch, dass es die Idee eines „defensible standard of adequacy for minimally acceptable levels of living or income needs“ verkörpert.

Veit-Wilson fand in einer Untersuchung von zehn europäischen Ländern vier Typen von MIS:

- Gesetzliche Mindestlöhne (*statutory minimum wage provisions*)
- Auf politischem Konsens beruhende Mindestrentenniveaus (*minimum state pension levels achieved by political consensus*)
- Mindeststandards, die auf empirischen Untersuchungen beruhen (*empirical measures of low levels of living such as attitudinal poverty lines, surveys of low earners' consumption*)
- Statistische Maßzahlen oder Indizes (*statistical constructs relating to incomes or expenditures, such as average weekly earnings or food costs*)

Veit-Wilson nennt drei Kriterien für die Festlegung von MIS:

- Akzeptanz (*public acceptability*)
- Statistische und methodische Begründbarkeit (*statistical, methodological defensibility*)
- Operationalisierbarkeit (*operational feasibility*)

MIS haben insoweit eine wichtige Funktion, als sie als Meßlatte für die Zielerreichung von Sozialhilfeprogrammen dienen können: „Thus a MIS may function as a yardstick of the adequacy of benefits, a target for income maintenance policies and a criterion of their achievement“ (Veit-Wilson 1998: 41).

In Deutschland sind die Regelsätze in den 1990er Jahren hinter den Lebenshaltungskosten zurückgeblieben und eine grundlegende Reform der Regelsätze wurde immer wieder verschoben (vgl. Buhr 2003). Der jüngst vorgelegte Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung ist auf scharfe Kritik von Seiten der Wohlfahrtsverbände und der Wissenschaft gestoßen. Kritisiert werden u.a. die stärker Pauschalierung der Leistungen, aber auch die Gewichte, die den einzelnen Altersgruppen zugewiesen werden, sowie die Zusammensetzung der Regelsätze aus den einzelnen „Abteilungen“ der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, etwa der zu geringe Anteil, der für Gesundheitsausgaben oder Bildung vorgesehen ist. In Zusammenhang mit der jüngst verabschiedeten Gesundheitsreform in Deutschland, die u.a. höhere Zuzahlungen

bei ärztlichen Leistungen vorsieht, wird die Gefahr gesehen, dass Sozialhilfebeziehende entweder in Zukunft teilweise auf ärztliche Leistungen verzichten, mit möglichen negativen Konsequenzen für den zukünftigen Gesundheitszustand, oder aber an anderen Ausgaben, z.B. für Ernährung sparen müssen.

In einigen Ländern, so besonders in den USA, gibt es große regionale Unterschiede in Bezug auf die Höhe der Leistungen. Dort können die einzelnen Bundesstaaten die Höhe der Leistungen für TANF (Temporary Assistance for Needy Families) frei festlegen.¹⁹

3.3 Leistungsarten und Leistungsdauer

Leistungsarten

Was die *Leistungsarten* angeht, dominieren materielle Leistungen in Form von *Bargeld*. In einigen Ländern, insbesondere den USA, sind auch Lebensmittelgutscheine („food stamps“) üblich. Sachleistungen spielen eine untergeordnete Rolle und dienen häufig dazu, eine abschreckende Wirkung auszuüben („self-targeting“). So wird z.B. in Deutschland für Asylbewerber der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheit- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern grundsätzlich überwiegend in Form von Sachleistungen abgedeckt (§ 3 AsylbLG). Auch einmalige Leistungen (z.B. für Bekleidung oder Möbel) werden in Deutschland zum Teil in Form von Sachleistungen erbracht, etwa wenn die Betroffenen an Kleiderkammern oder Gebrauchtmöbellager verwiesen werden.

In Deutschland wird für bestimmte Personengruppen, z.B. Alleinerziehende, bei denen ein besonderer Bedarf vermutet wird, ein *Mehrbedarfszuschlag* gezahlt. Unterschiede bestehen auch dahingehend, wie punktuell auftretende *Sonderbedarfe* z.B. für Bekleidung oder Hausrat abgedeckt werden, ob pauschal mit dem sogenannten „Regelsatz“ oder auf Antrag als „einmalige Leistungen“. In Deutschland wurden die Leistungen durch die Sozialhilfereform von 2004, die 2005 in Kraft treten wird, stärker pauschalisiert. Dies ist auf der einen Seite vorteilhaft, da die Autonomie der

19 Im Juni 2001 reichte die Spanne von \$ 164 in Alabama bis \$ 629 in Vermont und \$ 925 in Alaska für eine Familie mit einem Erwachsenen und zwei Kindern ohne Einkommen (vgl. www.acf.hhs.gov/programs/ofa/annualreport5/1202.htm).

Betroffenen gestärkt wird, kann aber in der Praxis zu Problemen führen, da Ansparungen aus der Hilfe für den laufenden Lebensunterhalt vorgenommen werden müssen.

Neben materiellen Leistungen spielen darüber hinaus in den letzten Jahren soziale Dienstleistungen (*personal social services*) eine wichtige Rolle, mit denen die Betroffenen „aktiviert“ werden sollen, etwa Beratung, Hilfeplanung und Case-Management sowie vielfältige Instrumente zur Integration der Hilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt, von Direktvermittlung über Qualifizierung bis hin zu öffentlichen Beschäftigungsprogrammen.

Leistungsdauer

Die Sozialhilfe wird fast überall zeitlich unbegrenzt gezahlt, solange Bedürftigkeit vorliegt. In der Regel werden die Zahlungen aber für kürzere Zeiträume bewilligt (in Schweden z.B. nur einen Monat), damit kurzfristige Änderungen der Lebenssituation erfasst werden können. Hierdurch kann ebenfalls eine „abschreckende“ Wirkung auf potenzielle Antragsteller ausgeübt werden. Eine Ausnahme stellen die USA dar, wo die Leistungen seit der Welfare Reform von 1996 im Grundsatz auf fünf Jahre befristet sind, in einigen Bundesstaaten auf noch kürzere Zeiträume. Zeitbegrenzungen gibt es auch in einigen italienischen Städten, so in Mailand und Turin (Bonny/Bosco 2002: 112f.).

3.4 Leistungsberechtigung

In einigen Ländern, z.B. Schweden, werden ausnahmslos alle Einkommen bei der Bedarfsprüfung angerechnet. In manchen Ländern bleiben dagegen einige Einkommensarten bei der *Bedarfsprüfung* unberücksichtigt (in Deutschland wird vor allem das Erziehungsgeld nicht angerechnet) und es gibt unterschiedlich hohe Selbstbehalte, besonders zur Förderung des Arbeitsanreizes.

Unterschiede bestehen auch darin, wie weit das Einkommen anderer Haushalts- oder Familienmitglieder in die Bedarfsberechnung einbezogen wird. Während der *Unterhaltsrückgriff* in einigen Ländern auf Ehepartner untereinander begrenzt ist, wird in anderen auch auf Verwandte außerhalb der Kernfamilie zurückgegriffen. Es wird vermutet, dass Regelungen in Bezug auf die Unterhaltspflichten das Inanspruchnahmeverhalten beeinflusst, insbesondere bei älteren Menschen.

3.5 Konditionierungen und Arbeitsanreize

In Hinblick auf die Höhe der Leistungen besteht ein Spannungsverhältnis oder *Zielkonflikt zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Erhaltung des Arbeitsanreizes* (Vermeidung der sog. Armutsfalle, englisch „poverty trap“): „A general definition of adequate generosity could be that benefits should provide the possibility of staying above the poverty threshold. But this is far from being accepted everywhere, because of the idea that if benefits are too generous they could discourage people from looking for a job“ (Bonny/Bosco 2002: 93). Bei der Festlegung der Leistungshöhe soll also berücksichtigt werden, dass die Leistungen einerseits hoch genug sein sollen, das sozio-ökonomische Existenzminimum zu gewährleisten und/oder die Betroffenen über eine wie auch immer definierte Armutsgrenze zu „hieven“, andererseits sollen sie niedrig genug sein, um den Arbeitsanreiz zu bewahren und zu verhindern, dass sich die Betroffenen in der Sozialhilfe „einrichten“. Zu den Formen der Festlegung des Sozialhilfesatzes siehe Abschnitt 3.2.

In Deutschland gibt es ein gesetzlich verankertes „Lohnabstandsgebot“, das festlegt, dass die Sozialhilfesätze niedriger sein sollen als Einkommen im Niedriglohnbereich. Darüber hinaus werden in fast allen Ländern Vorkehrungen getroffen, um den Arbeitsanreiz der Betroffenen zu erhalten und ein „Sich-Einrichten“ in der Sozialhilfe zu verhindern. Dabei kann zwischen positiven und negativen Anreizen – zwischen „Fördern“ und „Fordern“ – unterschieden werden (vgl. Hanesch u.a. 2001, Leisering/Buhr/Gangl 1997, Tabor 2002: 30).

Negative Anreize sind etwa Arbeitsverpflichtungen bzw. Arbeitssuchauflagen, Sanktionen bei Weigerung, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, enge Zumutbarkeitskriterien oder eine niedrige Leistungshöhe. Dass Hilfebeziehende dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und ihre Arbeitsbereitschaft unter Beweis stellen, wird in fast allen Ländern verlangt. Politisch-kulturelle Unterschiede gibt es z.B. dahingehend, ab welchem Alter der Kinder Erwerbstätigkeit von Müttern erwartet wird. In den USA wird seit der Welfare Reform von 1996 ab einem Alter des Kindes von einem Jahr Erwerbstätigkeit der Mütter verlangt.

Positive Anreize sind Freibeträge bzw. Selbstbehalte bei Erwerbstätigkeit²⁰ oder zeitlich begrenzte Lohnzuschüsse, etwa sog. Kombi-Lohn-Programme. Während negative Anreize primär monetärer und rechtlicher Art sind, verbinden sich positive Anreize vielfach mit Angeboten in Form sozialer Dienstleistungen (Leisering u.a. 1997). Beratung, Training und aktives Fallmanagement sollen die Erwerbsaufnahme der Betroffenen unterstützen. Seit Mitte der 1990er Jahre haben „aktivierende“ Maßnahmen zur Förderung der Integration der Hilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt fast überall an Bedeutung zugenommen. Insbesondere auf kommunaler Ebene wurden spezielle Trainings-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen entwickelt. Dabei lässt sich in den einzelnen Ländern ein je spezifischer „Mix“ zwischen positiven (oder „fördernden“) und negativen (oder „fordernden“) Ansätzen feststellen (siehe auch Kapitel 5).

Konditionierung von Leistungen (neben Arbeitsbereitschaft)

In den USA ist die Zahlung von Sozialhilfeleistungen durch die Welfare Reform an weitere Verhaltensanforderungen neben Arbeitsbereitschaft, etwa hinsichtlich Schulbesuch oder gesundheitliche Versorgung der Kinder, geknüpft worden: „These examples illustrate that in the United States mechanisms of targeting have moved beyond the simple determination of need to embrace a moral dimension of social behaviour“ (van Voorhis 2003: 229).

3.6 Administration

Bei der *organisatorischen Struktur* reicht das Spektrum von Ländern mit integrierten einheitlichen staatlichen Programmen bis hin zu Ländern mit ausschließlich regionalen Programmen. In vielen Ländern gibt es eine zentralstaatliche Gesetzgebung mit kommunaler (in Deutschland daneben auch Länder-) Administration. In einigen Ländern (z.B. Italien, Österreich und Spanien) gibt es keine nationalen Regelungen, d.h. die Sozialhilfe liegt allein in der Kompetenz der Kommunen oder Regionen.²¹ Ein hoher Grad der Dezentralisierung bedeutet auch, dass es keine einheitliche Leis-

20 D.h. bei der Bedürftigkeitsprüfung wird nicht das gesamte Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet.

21 In Italien gibt es, wie erwähnt, seit 1998 den Versuch, ein einheitliches System zu schaffen (reddito minimo d'inserimento).

tungsgewährung gibt, was zu einer großen Rechtsunsicherheit für die Betroffenen und zu „Sozialhilfewanderungen“ führen kann.²²

Die länderspezifischen Sozialhilfeprogramme unterscheiden sich auch im Grad der Verrechtlichung und Bürokratisierung, insbesondere im Ausmaß von Ermessensspielräumen bei der Leistungsgewährung. Kommunale Sozialverwaltungen in unterschiedlichen Ländern unterscheiden sich auch danach, wie stark Sozialämter mit anderen lokalen Behörden, wie Gesundheitsämter, Arbeitsämter oder Schuldnerberatungsstellen kooperieren. Eine engere Kooperation (etwa in Schweden) erhöht die Fähigkeit der Sozialämter, die Probleme ihrer Klienten zu bearbeiten (Schwarze 2003). Länder unterscheiden sich ferner danach, ob die Sozialämter Hilfebedürftige aktiv aufspüren und zur Antragstellung ermuntern („nachgehende Sozialhilfe“) – so die *welfare rights campaigns* in Großbritannien (Leisering/Hilkert 2000) – oder die verbreitete Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen als kostensenkend hinnehmen.

In vielen Ländern werden strenge *Missbrauchskontrollen* durchgeführt, etwa in der Form eines Datenabgleichs mit anderen Behörden oder durch „Sozialhilfedetektive“.

3.7 Finanzierung

Die Finanzierung der Sozialhilfeprogramme erfolgt fast immer aus Steuermitteln, wobei es unterschiedliche Mischungsverhältnisse zwischen den auf den Zentralstaat, die Bundesstaaten/Länder/Regionen und die Kommunen entfallenden Anteilen gibt. In Belgien erfolgt die Finanzierung je zur Hälfte durch Staat und Wohlfahrtsverbände. Kommunale Finanzierung kann dazu führen, dass angesichts der Finanzkrise der Kommunen gesetzlich nicht vollständig festgelegte Leistungen offen oder verdeckt eingeschränkt werden oder versucht wird, Hilfebeziehende an andere Leistungsträger zu „verschieben“.²³

22 Zu den Wirkungen zentraler und dezentraler Sozialhilfeprogramme vgl. Abschnitt 5.

23 In Deutschland bestand bis vor kurzem die Möglichkeit, Hilfebeziehende in befristete sozialversicherungspflichtige Stellen im Rahmen der sog. Hilfe-zur-Arbeit zu vermitteln. Hierdurch wurde zwar in der Regel keine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt erreicht, aber die Betroffenen hatten anschließend Ansprüche auf Arbeitslosengeld und fielen somit aus dem Zuständigkeitsbereich der Kommunen heraus.

In der Untersuchung von Eardley u.a. (1996), die den Stand von 1992 widerspiegelt, schwankte der Anteil der Sozialhilfeausgaben (allgemeine, gruppenspezifische und zweckgebundene Hilfen zusammen) am Bruttosozialprodukt zwischen unter 1 % und 13 %, der Anteil an den Sozialausgaben zwischen unter 1 % und 65 %. Am höchsten war der Anteil am BSP in Neuseeland (13 %), Australien (6,8 %), Irland (5,1 %), Großbritannien (4,1 %), den USA (3,7 %) und Italien (3,3 %), wobei Australien und Neuseeland insofern „außer Konkurrenz“ sind, als alle Sozialleistungen einkommensgeprüft, aber nicht armutsgeprüft sind. In Belgien, Finnland, Griechenland, Island, Japan, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Schweiz und der Türkei wurden weniger als 1 % des BSP für Sozialhilfe aufgewendet. Die übrigen Ländern wie Deutschland, Österreich, Frankreich, Spanien, Niederlande, Schweden oder Dänemark liegen im Mittelfeld mit einem Anteil zwischen 1 % und 3 %.

In vielen Ländern sind die Sozialhilfeausgaben seither angestiegen, auf sie entfällt jedoch weiterhin meist ein kleinerer Anteil der gesamten Sozialausgaben (aber ein hoher Anteil der kommunalen Haushalte).²⁴ Monetäre Armutsbekämpfung durch Sozialhilfe ist in diesem Sinne relativ „billig“ und es ist eher eine Frage politischer Entscheidungen als fiskalischer Ressourcen, in welchem Umfang Armut reduziert werden soll (Kasten 3.3). „Aktivierende“ Maßnahmen, insbesondere wenn sie auf „Fördern“ angelegt sind, sind jedoch häufig teurer als monetäre Leistungen und brauchen eine gewisse Zeit, bis sie sich amortisieren, was ihre politische Durchsetzbarkeit erschweren kann.

Kasten 3.3

Armutsbekämpfung als politische Entscheidung – „Ending Child Poverty“ in Großbritannien

Die Regierung Blair in Großbritannien hat sich in ihrer zweiten Amtszeit explizit zum Ziel gesetzt, die Kinderarmut in den nächsten 20 Jahren zu beseitigen (Walker 1999). Dieses Ziel genießt höchste Priorität, weil Kinder als Investition in die Zukunft angesehen werden. „We need to break the cycle

²⁴ Aktuelle Daten zum Anteil der Sozialhilfeausgaben am BSP und den Sozialausgaben insgesamt liegen nicht vor. Zieht man hilfswiese die Ausgaben für den Funktionsbereich „soziale Ausgrenzung“ als Indikator heran, so wurden EU-weit 2001 1,5 % der Sozialausgaben hierfür aufgewendet.

of disadvantage so that children born into poverty are not condemned to social exclusion and deprivation. That is why it is so important that we invest in our children" (Blair 1999: 16). Diese Zielsetzung ist nicht nur rhetorisch, sondern wird durch konkrete Maßnahmen untermauert. Als erster Schritt sollten bis zum Ende der zweiten Amtszeit 700.000 Kinder aus der Armut herausgebracht werden (zu ersten messbaren Erfolgen s. Stewart 2004).

3.8 Zusammenfassung: Merkmale moderner Sozialhilfe

Wir können nun die institutionellen Merkmale westlicher Sozialhilfesysteme zusammenfassen. Es gibt tatsächlich einen Typus „moderner“ Sozialhilfe, dessen grundlegende Merkmale in fast allen westlichen Ländern entwickelt sind. Die im Folgenden aufzulistenden Merkmale konstituieren einen Idealtypus, der in den einzelnen Ländern nicht immer vollständig, jedoch meistens weitgehend realisiert ist (zu Varianten westlicher Sozialhilfesysteme s. Kapitel 2). Der Typus moderner Sozialhilfe grenzt sich zum einen gegen ältere Formen der Armenhilfe ab, zum anderen gegen andere Leistungssysteme bzw. Ordnungsprinzipien im Bereich der sozialen Sicherung (s. Abschnitt 1.3, insb. Übersicht 1.1). Besonders stark vom Idealtyp weicht vor allem das US-amerikanische System der Sozialhilfe (vor allem die TANF und die food stamps, s. Kap 5) ab, das in vielem der frühmodernen Armenhilfe nahe steht. In den Mittelmeeranrainerstaaten ist die Sozialhilfe zum Teil nur schwach institutionalisiert. Australien ist ein Sonderfall, da die wohlfahrtsstaatlichen Kernsysteme dort bedürftigkeitsgeprüft sind, aber mit Einkommensgrenzen oberhalb von Existenzminimum.

Die Merkmale des Idealtypus „moderne Sozialhilfe“ sind:

- Die Verantwortung für die Leistungserbringung liegt beim Staat.
- Die Finanzierung erfolgt aus Steuern.
- Die Hilfe erfolgt nachrangig gegenüber privaten und anderen staatlichen Leistungen.
- Die Hilfe richtet sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls (Individualisierungsprinzip).
- Die Hilfe wird – unabhängig von den Ursachen für die Hilfebedürftigkeit – zur Deckung eines vorhandenen Bedarfs gewährt (Bedarfsdeckungsprinzip).

- Die vorrangigen Leistungsformen sind Geldleistungen (auch Sachleistungen)²⁵, wobei im Rahmen aktivierender Politik darüber hinaus auch personenbezogene Dienstleistungen erbracht werden können.
- Die Hilfe zielt auf kurz- wie auf langfristige Notlagen ab. D.h. grundsätzlich können sowohl kurzfristige Überbrückungshilfen als auch langfristige, „rentenähnliche“ Leistungen gezahlt werden.
- Die Höhe der Sozialhilfe wird nach geregelten Kriterien festgelegt (vgl. Kasten 3.2).
- Die Sozialhilfe ist institutionalisiert, d.h. rechtlich, administrativ und fiskalisch verlässlich gerahmt und politisch legitimiert.

25 „Sachleistungen“ (benefits in kind) meint nicht Naturalien wie teilweise in Hilfesystemen in Entwicklungsländern, sondern die Bereitstellung/Finanzierung einer Leistung (z.B. einer medizinischen Behandlung) durch den Sozialhilfeträger.

4. Wirkungen der Sozialhilfe

Sozialhilfesysteme sind unterschiedlich effektiv in Hinblick auf die drei Hauptziele, die durch Sozialhilfe verfolgt werden (s. Abschnitt 3.1): Armutsreduktion/Einkommenssicherung; soziale Integration; und Aktivierung der Hilfeempfänger. Wie wirksam sind Sozialhilfesysteme im Hinblick auf diese Ziele? Welche institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe (in unterschiedlichen Ländern) steigert, welche vermindert die Wirksamkeit? Wir untersuchen diese Fragen anhand unterschiedlicher institutioneller Merkmale der Sozialhilfe (Indikatoren), die die Wirkungen der Sozialhilfe bestimmen (Kasten 4.1; zu den ersten beiden bullet points s.a. Behrendt 2002a, 2003).

Darüber hinaus ist zu fragen, welche (*unerwünschten*) *Nebenwirkungen* auftreten. Vor allem ist die von liberalen Wirtschaftswissenschaftlern oft vertretene These, die Sozialhilfe verschärfe sogar die Probleme, die sie zu lösen trachte, zu prüfen (s. hierzu Leisering/Voges 1992, 1997; Leisering/Leibfried 1999). Fördert Sozialhilfe etwa Unselbständigkeit und „Abhängigkeit“ (dependency), führt sie zu sozialer Exklusion statt zu Inklusion, perpetuiert sie Armut, auch über Generationen, statt sie zu vermindern? Setzt die Sozialhilfe negative Arbeitsanreize, hat sie also unerwünschte Nebenwirkungen für den Arbeitsmarkt (poverty trap für die Betroffenen)?

Kasten 4.1

Dimensionen der Wirksamkeit der Sozialhilfe (mit institutionellen Indikatoren)

- *Armutsreduktion I*: Verminderung der Zahl der Armen („Armutsinzidenz“). Institutionelle Indikatoren: Zielgruppenerreichung (Grad der Inanspruchnahme von Leistungen durch Anspruchsberechtigte); Definition des anspruchsberechtigten Personenkreises (Abschnitt 4.1)
- *Armutsreduktion II*: Verminderung der „Armutslucke“ der Leistungsempfänger (und damit Verminderung der Ungleichheitsspanne in der Gesellschaft). Institutioneller Indikator: Leistungshöhe (Abschnitt 4.2)
- *Soziale Integration I*: Aktivierung, Hilfe zur Selbsthilfe. Indikator: Dauer des Sozialhilfebezugs (Abschnitt 4.3)
- *Soziale Integration II*: Arbeitsmarktfolgen und intergenerationale Verfestigung von Armut. Indikator: Verhaltenseffekte der Sozialhilfe auf die Hilfebeziehenden (Abschnitt 4.4)

- *Institutionelle Steuerungsfähigkeit* und Aktivierung von Klienten. Indikatoren: institutionelle Steuerungsformen und politisch-administrative Instrumente (Abschnitt 5)

In der politischen Debatte werden oft großflächige (affirmative und, häufiger, kritische) Aussagen über die Wirkungen und Probleme der Sozialhilfe gemacht. Um die Wirksamkeit von Sozialhilfe zu bestimmen, *bedarf es jedoch differenzierter Daten und Analysen, die selbst in entwickelten Gesellschaften nur teilweise zur Verfügung stehen*: „What is the role of social assistance as a means of social inclusion? Social assistance schemes are meant to guarantee citizens a minimum income and to prevent marginalization and exclusion. [...] A large number of recipients as well as increasing numbers of recipients tell us that the social assistance scheme responds positively to a demand. However, without proper information about the need for assistance in the population we cannot draw any conclusions about the coverage and consequently nothing about inclusion or exclusion. Eligibility criteria such as those in Spain where one scheme excludes whole families in which one member receives benefits from another scheme, regardless of need within the family, work towards exclusion rather than inclusion. Furthermore, the number of recipients tells us nothing about those who did not claim benefits for different reasons. We know that the take-up rate varies between the countries and cities, but we know little about the proportions. The number of recipients tells us nothing about the level of the benefit. Neither does it automatically mean that it prevents marginalisation and exclusion. If the levels are very low, the recipients will still be excluded from a „minimum“ standard of living. If there are time limits within the scheme, the claimants are pushed out even though the need still exists“ (Puide/Minas 2001: 59 f.).

4.1 Armutsreduktion I: Zielgruppenerreichung und Deckungsgrad

Der Anteil der Bevölkerung, der auf Sozialhilfe angewiesen ist, ist in den westlichen Ländern unterschiedlich hoch. Im Jahre 1992 lag

die Sozialhilfequote zwischen 0,7 % in Japan und 15 % in Kanada (Eardley u.a. 1996: 29).²⁶

Eine niedrige Sozialhilfequote kann darauf zurückzuführen sein, dass die vorgelagerten Systeme eine hohe armutsvermeidende Funktion haben und insofern nur ein geringer Teil der Bevölkerung auf das „letzte Netz“ angewiesen ist. Sie kann aber auch ein Hinweis auf eine geringe Erreichung der Zielgruppen der Sozialhilfe bzw. der von Armut bedrohten Bevölkerung sein. Die Frage ist dann, ob die Sozialhilfe alle Personen erreicht, die unter die (offizielle) Armutsgrenze fallen. Mögliche Gründe für eine geringe Zielgruppenreichung der Sozialhilfe sind:

- Nicht-Inanspruchnahme durch potenziell Berechtigte
- fehlende Anspruchsberechtigung, aber Unterschreiten der Armutsgrenze, etwa weil Unterhaltsverpflichtungen durch Angehörige nicht eingehalten werden und insoweit dem Grunde nach kein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen besteht
- Fehler bei der Berechnung der Leistungen
- Sanktionen und Leistungsentzug (Nicaise/Groenez 2004: 6 f.); s.a. (Atkinson 1998)
- Im Leistungsrecht angelegte Ausschlüsse bestimmter Problemgruppen (kategoriale Sozialhilfe). So sind, wie oben erwähnt, in Frankreich Jugendliche und in Deutschland und Großbritannien Asylbewerber vom regulären Leistungsbezug ausgeschlossen oder erhalten niedrigere Leistungen. (Diese Ausschlüsse liegen im Grenzbereich zwischen mangelnder

26 Aktuelle Daten und Entwicklungstrends sind wegen unterschiedlicher Definitionen und der Fragmentierung der Leistungen in einigen Staaten nur begrenzt verfügbar. In Deutschland stieg der Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der Bevölkerung von 2,9 % im Jahre 1992 auf 3,3 % im Jahre 2002 an (Statistisches Bundesamt 2003). In Dänemark gab es zwischen 1992 und 1998 einen Rückgang von 8,3 % auf 6,7 %. In Schweden stieg die Quote im selben Zeitraum von 6,8 % auf 8 % an (Heikkilä/Fridberg/Keskitalo 2001: 17 ff.). In Frankreich kam es, nachdem die Zahl der Empfänger vom RMI bis 1999 stetig angestiegen war, zu einer Trendwende. Aktuell sind etwa 1,5 % der Franzosen auf diese Leistung angewiesen (Paugam 2003). In der Schweiz, für die nur Daten auf lokaler Ebene vorliegen, stieg die Zahl der Empfänger bis 1998 steil an. Nach einer Stabilisierungsphase ist seit 2002 ein erneuter Anstieg festzustellen (con_sens 1999, 2003). Zur Entwicklung in den USA siehe Kapitel 5.

Zielgruppenerreichung und bewußt eingeschränkter Definition des Kreises der Anspruchsberechtigten.)

Dabei kann zusätzlich unterschieden werden zwischen Personen, die gar nichts bekommen, und solchen, die weniger erhalten als ihnen zusteht. In einer Studie des Centre for Research in Social Policy (CRSP, Großbritannien) im Auftrag der EU wurden in den 13 untersuchten Ländern relativ hohe Anteile von Personen mit „insufficient protection“ gefunden: „On a yearly basis, between 2 % and 13 % of the population have at some point lived with less than the national minimum income standard. Even in countries with a long-standing record of minimum income, the under-protected target group is much larger than the actual numbers of beneficiaries. Finland seems to be the only exception, with ‚just‘ 2 % of the population in insufficient protection as against 12 % living on social assistance“ (Nicaise/Groenez 2004: 10). Eine Ursache für „insufficient protection“ ist „unwirtschaftliche“ Verwendung monetärer Leistungen durch die Leistungsempfänger.

Was die (Nicht-) *Inanspruchnahme* der Sozialhilfe durch Leistungsberechtigte oder die sog. Dunkelziffer (auch „latente Armut“) angeht, gibt es jedoch nach wie vor nur wenig gesichertes empirisches Wissen. „In most of the countries discussed very little, if anything, is known about the non-take-up of benefits, except in Britain, and, to a lesser degree, the USA, the Netherlands and (the former West) Germany. It appeared that only in a few rather specific cases non-take-up rates are less than 20 %. This implies that whenever non-take-up of means-tested benefits is found, it is usually at a serious level“ (van Oorschoot 1998: 109).

Bei den Ursachen für Nichtinanspruchnahme scheinen Informationsdefizite ein wesentlicher Faktor zu sein, der den Effekt von Stigmatisierung überlagert (Becker/Hauser 2003). Personen, die Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen, haben dabei häufig nur geringe Leistungsansprüche. Wilde und Kubis (2004) fanden eine hohe Quote von Nicht-Inanspruchnahme bei Haushalten, die zumindest das physische Existenzminimum aus eigener Kraft sichern können. Vermutet wird auch, „dass die institutionelle Gestaltung der Sozialhilfesysteme einen Einfluss auf den Grad der Inanspruchnahme hat. In Schweden scheint die mit der kommunalen Festlegung der Sozialhilfesätze und des hohen Ermessensspielraums der Verwaltung einher gehende Intransparenz des

Systems, sowie das relativ aufwändige und stark in die Privatsphäre der Klienten eingreifende Beantragungsverfahren einen negativen Effekt auf die Inanspruchnahme zu haben. Das deutsche Antragsverfahren scheint im Regelfall weniger aufwändig und stigmatisierend zu sein, jedoch übt hier die starke Betonung der familiären Verantwortung mit der Inpflichtnahme von Eltern und Kindern einen abschreckenden Effekt aus. Trotz der relativ großzügigen Freibetragsregelungen und der in der Praxis geringen quantitativen Bedeutung dieser Regelung schreckt offenbar die bloße Existenz dieser Regelung zahlreiche potenzielle Klienten, insbesondere ältere Menschen, ab. Das britische Modell standardisierter und damit relativ transparenter und leicht vermittelbarer Regelungen und einer näher an der Sozialversicherung angesiedelten Verwaltung scheint dagegen den Grad der Nichtinanspruchnahme zu senken und damit die Effektivität von Sozialhilfesystemen in der Vermeidung von Armut zu erhöhen“ (Behrendt 2002b: 11).²⁷

Insbesondere in einigen südeuropäischen Ländern sind die *administrativen Voraussetzungen* für effektives Targeting (noch) nicht oder unzureichend gegeben: „In the absence of an automatic system of targeted transfers, the availability of information about benefits to potential claimants becomes an elementary requirement. On this count, the performance of Greek benefit agencies leaves much to be desired [...]“ (Matsaganis 2003: 283). Neben der mangelnden Informationspolitik werden auch Verzögerungen bei der Auszahlung genannt, wenig Möglichkeiten für die Betroffenen, Rechtsmittel einzulegen, sowie der Bezug auf die Steuererklärung, worüber aber nur ein Teil der Armen identifiziert werden kann.

Eine weitere institutionelle Ursache geringer Zielerreichung in entwickelten wie in Entwicklungsgesellschaften ist die Privilegierung bestimmter Gruppen von Armen durch die Ausgestaltung

27 Wie bereits erwähnt soll in Deutschland die „verdeckte Armut“ von Älteren durch die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Zukunft verhindert werden, bei der auf den Unterhaltsrückgriff weitgehend verzichtet wird. Der jüngst vorgelegte Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung sieht eine stärkere Pauschalierung der Leistungen vor, wodurch Ermessensspielräume bei der Beantragung einmaliger Leistungen reduziert werden.

der Programme oder die administrative Umsetzung. Von einem solchen „*Creaming the poor*“ kann etwa dann gesprochen werden, wenn sich die Integrationsbemühungen auf „leichte“ Fälle konzentrieren, während schwierige Fälle, z.B. Personen mit multiplen Problemlagen, bei bestimmten Maßnahmen nicht berücksichtigt werden. In Deutschland wurden solche Effekte etwa für den Bereich der Hilfen zur Arbeit festgestellt (vgl. Priester/Klein 1992). Auch in der Bremer Langzeitstudie zur Sozialhilfe fand sich eine Gruppe von multipel deprivierten Personen, die als „hoffnungslose Fälle“ von sozialstaatlichen Maßnahmen ausgegrenzt wurden (vgl. Ludwig 1996). Extreme Arme werden also schlechter erreicht.

4.2 Armutsreduktion II: Angemessenheit der Leistungen und Armutslücke

Insgesamt gesehen findet man relativ großzügige Sozialhilfeeleistungen in den Wohlfahrtsstaaten des sozialdemokratischen und konservativen Typs, und relativ niedrige in den südeuropäischen Ländern. In einigen Ländern liegt das Sozialhilfeniveau deutlich oberhalb der nationalen Armutsgrenze, während es auch Länder gibt, in denen die Sozialhilfesätze nicht hoch genug sind, um die Betroffenen aus der Armutszone zu bringen. Dabei gibt es jedoch deutliche Unterschiede je nach Haushaltstyp. So beträgt das Verhältnis von Sozialhilfeniveau und nationaler Armutsgrenze bei Einzelpersonen ohne Kinder in Dänemark 154 %, in Deutschland 103 % und in Spanien 86 %. Bei Paaren mit zwei Kindern sind es 137 %, 94 % und 45 %, bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern 202 %, 114 % und 56 % (vgl. Kazepov/Sabatinelli 2001). Einzelpersonen und Alleinerziehende sind demnach besser gestellt als Zwei-Eltern-Familien.

Eine andere Untersuchung zur Effektivität der Sozialhilfe in Schweden, Deutschland und England kommt zu dem Ergebnis, dass „social assistance schemes by and large provide an adequate benefit level that would allow most claimants to enjoy a decent standard of living [...] In fact, the simulation of social assistance benefit levels [dabei wurde unterstellt, dass alle Haushalte genau den Betrag erhalten an Sozialhilfe, der ihnen zusteht – d. Verf.] has largely confirmed that minimum income levels are in fact generous enough as to almost eliminate poverty in each of the se-

lected countries, although with some flaws. Whereas the social assistance levels in Sweden would be high enough to bring most households even out of near poverty, Britain and Germany are less successful. However, both countries succeeded at radically reducing poverty at the 50 %-level for most households, although a small majority remains in severe poverty. Very good results have been achieved for the elderly. [...] For prime-age households with children, the simulation of social assistance entitlements was able to markedly reduce poverty, yet poverty is still not completely eradicated in Britain and Germany. Notably families with three children and more face a substantial poverty risk in Germany and Britain even on the basis of the simulated data. [...] According to these results, the evaluation of social assistance benefit levels leads to a fairly optimistic conclusion in respect to the adequacy of social assistance. In every one of the three countries [...] social assistance schemes are fairly effective in the dimension of adequacy. It appears that the ineffectiveness of social assistance schemes – as indicated by the persistence of poverty – is mainly caused by problems in the dimensions of eligibility and take-up” (Behrendt 2000: 154 f.). Die Daten von Behrendt spiegeln den Stand Mitte der 1990er Jahre wider. Bäcker (2002) kommt für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Sozialhilfeschwelle 1998 in etwa der 50 %-Armutsgrenze entsprach.

Die armutsreduzierende Wirkung der Sozialhilfe²⁸ ist unterschiedlich, je nach dem ob die Armutsquote (Armutsbetroffenheit in einer Gruppe oder der Gesamtbevölkerung; *incidence*) oder die „Armutslucke“ (Grad der Unterschreitung der Armutsgrenze; *poverty gap*) betrachtet wird. Nach einer Untersuchung von Hölsch und Kraus (2003) liegt die Bandbreite der Armutsreduzierung durch Sozialhilfe, bezogen auf die Armutsquote, zwischen 1,7 % in Italien und 29 % im Vereinigten Königreich, bezogen auf die Armutslucke zwischen 3,8 % und 58 %.²⁹ „The diagrams show that in the UK social assistance has clearly the strongest impact on

28 Zur armutsreduzierenden Wirkung (effectiveness und efficiency) von sozialen Transfers insgesamt vgl. Pereirinha (1997), der u.a. drei Cluster von Ländern mit unterschiedlichen Wirkungsgraden identifiziert.

29 Berechnet wurde die prozentuale Reduktion der Armutsquoten, gemessen durch Vergleich des verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe.

poverty values for all measures investigated" (17).³⁰ In Ländern mit stark verminderter Armutsücke wird die *Einkommensverteilung am unteren Ende also durch die Sozialhilfe stark gestaucht*. Aus den Ergebnissen lassen sich auch Schlussfolgerungen für den Einfluss der organisatorischen Struktur auf die Effektivität der Sozialhilfe ziehen: „Accordingly, with respect to the hypothesis to be examined there is some evidence that extremely centralised countries are more effective with regard to redistribution than extremely decentralised countries" (22). Dieses Ergebnis gilt aber nur für die beiden Länder, die in dieser Hinsicht Extrempositionen markieren. Im Mittelfeld sind die Ergebnisse weniger eindeutig: „However, for systems with a medium degree of centralisation (Germany, Finland, and France), the results do not seem to support the hypothesis that greater centralisation leads to more effectiveness, since Germany, who has the most decentralised system of the three, has clearly the highest effectiveness figures for all measures with except from the headcount ratio" (22 f.).

Sozialhilfe kann also Armut in nennenswertem Umfang reduzieren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine hohe Umverteilungswirkung der Sozialhilfe nicht notwendigerweise zu einer besonders niedrigen Armutsquote führen muss. Denn die resultierende Armutsquote ist in England immer noch vergleichsweise höher als etwa in Deutschland, weil die Armut „vor der Sozialhilfe“ ausgeprägter ist.

In einigen, besonders südeuropäischen, Ländern ist die Sozialhilfeföhe jedoch oft nicht ausreichend, um die Betroffenen über die Armutsgrnze zu heben. In Portugal, wo relativ spät (1996) ein Sozialhilfeprogramm eingeführt wurde, ist die Sozialhilfe auf die Untergruppe der extrem Armen begrenzt: „Access to the MGI scheme is limited only to extreme forms of poverty due to the low level of the eligibility baseline. At about 20 % of the median disposable income, the baseline represents one-third of the European „risk of poverty‘ threshold. Accordingly, the population covered

30 Behrendt (2002a) fand, dass die armutsreduzierende Wirkung der Sozialhilfe von der Armutsgrnze (50 %, 40 % oder 30 % des Durchschnittseinkommens) abhängt. Insgesamt gesehen hatte die englische Sozialhilfe bezogen auf die 50 %-Grnze verglichen mit der deutschen und schwedischen Sozialhilfe die stärkste armutsreduzierende Wirkung.

by the MGI does not exceed the poorest fifth of the poor in Portugal" (Bruto da Costa 2003: 101).

4.3 Soziale Integration I: Dauer des Sozialhilfebezugs

Als weiteres Effektivitätskriterium neben der Zielgruppenerreichung und der Armutsreduzierung kann die Dauer der Leistungen herangezogen werden, gerade in Bezug auf das Ziel der Sozialhilfe, soziale Integration zu fördern. „Short duration might be interpreted as a sign of a short need for assistance. [...] Short receipt might also be related to a wide supply of activation measures that grant individuals work or training. In these cases we would consider short receipt as an indicator of inclusion. However, short receipt might also be the result of restrictive eligibility rules. Social assistance schemes with time limits that exclude recipients after a certain time, even though their need still exists, do not prevent marginalisation and exclusion. Neither do they guarantee individuals a minimum income" (Puide/Minas 2001: 60).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Wahl des „richtigen“ Dauerkonzeptes. Da Personen häufig nach einer Phase der Unterbrechung erneut auf Sozialhilfe angewiesen werden, ist die Dauer einzelner Episoden als Indikator für Problemlagen und Ausgrenzungsprozesse und als Indikator für die sozialintegrative Wirksamkeit der Sozialhilfe weniger angemessen als die Gesamtdauer, die sich aus mehreren Einzelepisoden zusammen setzen kann (vgl. Buhr/Leibfried 1995). Je nach Art der Dauermessung ergeben sich – wie bei der Messung von Langzeitarbeitslosigkeit – ganz unterschiedliche Ergebnisse.

Auch wenn man die Gesamtdauer betrachtet, zeigt sich, dass viele Hilfebeziehende den Sozialhilfebezug schnell wieder verlassen (Leisering/Leibfried 1999). Verbreitete Annahmen über ein Sich-Einnisten in der Sozialhilfe sind also stark zu relativieren (siehe auch Abschnitt 4.4). Dabei gibt es allerdings deutliche Unterschiede je nach Ausgestaltung der nationalen Sozialhilfesysteme. In einer vergleichenden Studie über Sozialhilfedynamiken in Europa wurden relativ hohe Anteile (über 50 %) von Kurzzeitbezug (maximal ein Jahr Sozialhilfebezug) für Schweden, Deutsch-

land und Italien³¹ und deutlich niedrigere in Spanien und Portugal gefunden (Gustafsson u.a. 2002: 188).³² Auch intergenerationale Weitergabe von Armut und „Sozialhilfedynastien“ – ein beliebter Topos in den Medien und zum Teil in der Politik – sind offenbar relativ seltene Phänomene. Zur Quantifizierung fehlen die hierzu benötigten langjährigen Daten.

4.4 Soziale Integration II: Verhaltenseffekte

Erwerbstätigkeit

Als möglicher Grund für hohe Empfängerzahlen in der Sozialhilfe wird oft angeführt, dass sich die Betroffenen in einer „Armutsfalle“ befänden, weil im Falle des Sozialhilfebezugs nur geringe Anreize zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit bestünden oder gar die Sozialhilfe die Betroffenen passiviere und abhängig mache (dependency, kritisch Bane/Ellwood 1994, Leisering/Leibfried 1999). Um die „Armutsfalle“ zu verhindern, wurden in den letzten Jahren in vielen Ländern positive oder negative Arbeitsanreize „eingebaut“ und / oder Maßnahmen zur Reintegration von Hilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt verstärkt (siehe oben, 3.5).

Die empirische Evidenz für die Annahme, dass die Höhe der Sozialhilfe den Arbeitsanreiz untergräbt, ist gering (vgl. für Deutschland etwa Gangl 1998, Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002, Wilde 2002). Gegen die Existenz einer Armutsfalle spricht schon die Tatsache, dass Sozialhilfebezug, wie oben dargestellt, häufig nur von kurzer Dauer ist. Auch schneiden Länder mit relativ großzügiger Leistungshöhe in Hinblick auf die Bezugsdauer im internationalen Vergleich nicht schlechter ab als solche mit eher niedriger Leistungshöhe und stigmatisierenden Prozeduren (vgl. Duncan/Voges 1993). In Studien, die den Einfluss der Sozialhilfeprogramme auf das Erwerbsverhalten von Sozialhilfebeziehenden untersucht haben, wurden nur geringe oder keine Zusammenhänge zwischen der Höhe der Sozialhilfe und Arbeitsmarktausstiegen gefunden. „Studies have not found any major disincentives stemming from allowances such as minimum social benefits or unemployment benefits in terms of their impact on be-

31 Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es in Italien institutionelle Zeitbegrenzungen gibt.

32 Vgl. auch Buhr (1999a) für einen detaillierten Vergleich Deutschland und Schweden sowie Puide/Minas (2001).

haviour concerning employment [...]” (Paugam 2003: 45). Auch in Studien aus den USA vor der *welfare reform* wurden, wenn überhaupt, nur sehr geringe Effekte der Sozialhilfe auf das Erwerbsverhalten gefunden: „There is considerable consensus among U.S. researchers that the U.S. social-assistance system has produced measurable but rather modest reductions of work effort and other mobility-related behaviour” (Duncan/Voges 1993: 6).³³ Neuere Studien aus den USA und Kanada kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung von positiven und negativen Arbeitsanreizen in Sozialhilfeprogramme die Erwerbsbeteiligung erhöhen kann (zusammenfassend Blank 2002: 1145 ff.).

Die Sozialhilfe erfüllt also im Großen und Ganzen ihre Funktion, nur kurzfristige Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Das Potenzial „aktivierender“ „welfare to work“- Maßnahmen (s. Kapitel 5) ist daher begrenzt – es sei denn, man reduziert die etwa in Deutschland grundgesetzlich gestützte Sicherungsfunktion der Sozialhilfe substanziell zugunsten der Aktivierungsfunktion.

Andere Verhaltenseffekte

Ein wesentlicher Hintergrund für die *welfare reform* in den USA war auch die Annahme, dass Sozialhilfeleistungen sich negativ auf die Familienbildung auswirken und für die hohe Zahl nicht-ehelicher Geburten in den USA mit verantwortlich sind. Die empirische Evidenz hierfür war eher gering: „The primary conclusion is that studies tend to show either no effects or small effects“ (Blank 2002: 1155 mit weiteren Literaturhinweisen). Ob die *welfare reform* in den USA einen Einfluss ausgeübt hat, steht nicht fest. Zwar ist die Zahl nicht-ehelicher Geburten in den USA gesunken, die Trendumkehr setzte jedoch schon ein, bevor die Reform implementiert wurde. „Overall, the recent literature on the effects of policy on family structure has not provided clear guidance as to what states should do if they want to influence fertility and marriage through their welfare reform efforts” (Blank 2002: 1158).

33 In diesen Studien wurden häufig „mechanische Effekte“ und „Verhaltenseffekte“ nicht sauber getrennt (vgl. Lerman 1987): So kann eine Erhöhung der Sozialhilfesätze den Kreis der Anspruchsberechtigten erhöhen oder konstant halten, ohne dass sich die Arbeitsmotivation ändert.

5. Aktuelle Probleme und Reformen der Sozialhilfe³⁴

In fast allen Ländern hat die Bedeutung der Sozialhilfe als letztes Auffangnetz seit den 1980er Jahren zugenommen. Indiz hierfür sind steigende Sozialhilfeempfängerzahlen und, damit zusammenhängend, steigende Ausgaben für Sozialhilfeleistungen. In diesem Zusammenhang sind in den westlichen Ländern vier Strukturveränderungen der Sozialhilfe zu beobachten (vgl. auch Gilbert/van Voorhis 2003: 2):

- Targeting im Leistungs- und Zugangsrecht
- Wandel der Organisationsstrukturen in Richtung New Public Management (NPM) und Public-Private Partnership (PPP)
- Wandel der Ziele und Instrumente in Richtung „aktivierender Staat“, „welfare to work“ und „workfare“
- Steuerpolitik als neue, zu Sozialhilfe teilweise funktional äquivalente Form der Armutsbekämpfung.

Targeting

Mit Targeting kann eine stärkere Konzentration von Sozialleistungen auf die „wirklich Bedürftigen“ umschrieben werden, etwa durch engere Anspruchsvoraussetzungen oder niedrigere Leistungen. (Im Wohlfahrtsstaatsdiskurs westlicher Gesellschaften ist ‚Targeting‘ eine politische, zum Teil ideologische Formel für Sozialabbau, nicht Bezeichnung eines administrativen Problems der Adressatenerreichung durch existierende Systeme, wie in der entwicklungspolitischen Diskussion.) Insoweit die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz konzipiert ist, spielt der Trend zu Targeting innerhalb der Sozialhilfeprogramme selbst eine untergeordnete Rolle, wenn man von strengeren Missbrauchskontrollen, Arbeitspflichten u.ä. absieht. In einigen Ländern ist darüber hinaus eine Umwandlung von universellen in bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen zu beobachten (so für die family allowance in Neuseeland).

34 Auf neuere Entwicklungen in einzelnen Ländern, z.B. die verspätete Einführung von Mindestsicherungssystemen in Südeuropa oder die neue bedarfsorientierte Grundsicherung für Alte und Erwerbsgeminderte in Deutschland wurde an anderer Stelle (Kapitel 2 und Abschnitt 3.1) hingewiesen.

Organisationsreform

In Hinblick auf den Wandel der Organisationsstrukturen ist einerseits ein Trend zur privaten Finanzierung von Dienstleistungen auszumachen bzw. die Bereitstellung von Diensten durch private Anbieter, meist im Rahmen eines *public private mix*. Im Bereich der Sozialhilfe sind solche Privatisierungstendenzen begrenzt festzustellen, z.B. in Hinblick auf Aktivierungsmaßnahmen, etwa wenn private Arbeitsvermittlungsagenturen eingeschaltet werden.

Andererseits ist die Einführung von *neuen Steuerungsmodellen* in den Sozialhilfieverwaltungen zu beobachten (Berner/Leisering 2003, Leisering 2006). Diese aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich stammenden Modelle betreffen sowohl die internen Verwaltungsabläufe als auch die Leistungserbringung im Kontakt mit den Klienten. Hiermit einher gehen eine stärkere Ziel- und Produktorientierung der Leistungen, Controlling und Benchmarking sowie die Einführung bzw. verstärkte Nutzung elektronischer Informationsverarbeitungssysteme.

„Aktivierende“ Politik

Vor dem Hintergrund fiskalischer Krisen, hoher Arbeitslosigkeit und der Stärkung neo-liberaler Denkweisen ist aktivierende Politik in fast allen westlichen Ländern – und einigen Übergangsgesellschaften, etwa China – seit den 1990er Jahren eine zentrale Strategie des Umbaus des Sozialstaats (vgl. etwa Gilbert/Parent 2004, Hanesch/Stelzer-Orthofer/Baltzer 2001, Leisering/Hilkert 2000, Morel 2004, Stecker 2004).³⁵ Im aktivierenden Staat treten Versorgungs- bzw. Transferleistungen in den Hintergrund zu-

35 Eine Ausnahme stellt offenbar Österreich dar: „While social assistance-related activation policies in Austria have remained of minor importance up to now, between the Nordic countries and Germany we can identify a tendency towards a convergence of labour market focussed activation policies“ (Hanesch u.a. 2001: 138). Die südeuropäischen Länder verfolgen ein besonderes Aktivierungskonzept: Hier sind Mindesteinkommenssysteme, wie erwähnt, erst in den letzten Jahren eingeführt worden und stärker am französischen Modell der umfassenden Integration orientiert (Hanesch/Stelzer-Orthofer/Baltzer 2001: 138). Aber auch die französische RMI soll durch eine neue Leistung ergänzt werden, durch die Erwerbstätigkeit finanziell attraktiver gemacht werden soll (Revenu minimum d'activité – RMA; vgl. Trends in Social Security 4/2003: 21).

gunsten von Maßnahmen, die Eigenverantwortung und Hilfe zur Selbsthilfe fördern sollen. Dabei kommt der Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt besondere Bedeutung zu (*welfare to work*).

Aktivierende Sozial(hilfe)politik hat unterschiedliche Formen und Instrumente:

- Aktivierende Politik zeichnet sich durch spezifische Steuerungsinstrumente und institutionelle Strukturen aus. Dabei stehen sich ein aktiv-aktivierendes Konzept und ein passiv-aktivierendes gegenüber (Leisering/Hilkert 2000). Der britische „Dritte Weg“ versucht, beide Konzepte zu verbinden (s.u.).
- Das „aktiv-aktivierende“ Modell, das seinen Ursprung in der älteren schwedischen Tradition der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hat, zielt auf positive Aktivierung und setzt dazu Fördermaßnahmen und Angebote in Form von sozialen Dienstleistungen ein. Im Rahmen dieser Option spielen Beratung und Qualifizierung eine wichtige Rolle.
- Beim passiv-aktivierenden Modell, das der neoliberalen Tradition entspringt, geht es um negative Aktivierung und Erhöhung des „Anbietzwangs“ auf dem Arbeitsmarkt. Hierzu werden vor allem rechtlich-monetäre Anreize (Lohnabstandsgebot, Zumutbarkeitsregeln) sowie Kontrollen und Strafen eingesetzt. Prototyp sind die USA, die insoweit als „punitive workfare state“ bezeichnet werden können (Kasten s.u.).
- Auch bei ideologischer Distanz gegenüber neoliberal gefärbten Strategien wie in den USA ergeben sich Lernchancen bezogen auf einzelne Instrumente, z.B. Case Management.
- Voraussetzung für eine erfolgreiche aktiv-aktivierende Politik sind leistungsfähige, aktive Sozialverwaltungen sowie eine enge Vernetzung der Sozialämter mit anderen lokalen Behörden, etwa den Gesundheitsämtern und Schuldnerberatungsstellen (so in Schweden, Schwarze 2003). Insoweit als diese Bedingungen in Entwicklungsländern nur bedingt anzutreffen sind, zeigt sich hier eine Grenze der Übertragbarkeit.

Entscheidend sind die Wirkungen, aber auch die Wirkungsgrenzen aktivierender Politik:

- Die Wirkungen von Aktivierungspolitik bzw. einzelner Maßnahmen sind bisher nur ansatzweise evaluiert worden. Eine Ausnahme stellen die USA dar, wo die Evaluation von Politikänderungen eine längere Tradition hat.
- Festgestellte Beschäftigungseffekte sind zu einem Teil auf konjunkturelle Entwicklungen zurückzuführen (und nicht auf Politikveränderungen), so in Großbritannien und den USA (s.u.).
- Aktivierungsprogramme, die die Betroffenen vorrangig in gering bezahlte, wenig qualifizierte Jobs bringen, können der sozialen Integration der Betroffenen entgegen laufen, da sie diskontinuierliche Ausstiegskarrieren begünstigen. So wurden für Deutschland eher geringe Effekte in Hinblick auf die dauerhafte oder nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt festgestellt (Schmid/Buhr 2002).
- Über den engen Bereich der Arbeitsmarktintegration hinaus sind weitere Lebensbereiche und die Biographie der Betroffenen einzubeziehen, wenn die Aktivierungsmaßnahmen wirksam sein sollen. Aktivierung, insbesondere in der „negativen“ Variante, schafft neue Unsicherheiten für die Betroffenen z.B. durch Zunahme von Ermessensspielräumen im Rahmen des Fallmanagements und Drohung mit Leistungsentzug. Die negative Variante tendiert zudem zur Vernachlässigung nicht unmittelbar arbeitsbezogener Problemlagen der Betroffenen (Schulden, Bildungsdefizite, gesundheitliche Probleme etc.).
- Die Reichweite von Aktivierungsmaßnahmen bzw. der Umfang des Personenkreises, der potenziell mit Hilfe von Aktivierungsmaßnahmen aus der Sozialhilfe gelöst werden kann, ist begrenzt: Nur ein kleiner Teil der Sozialhilfebeziehenden sitzt in der Armutsfalle; ein großer Teil ist aktiv und ohnehin nur kurze Zeit auf Sozialhilfe angewiesen.
- In einem Restsystem wie der Sozialhilfe gibt es typischerweise auch eine relevante Gruppe von Menschen, die aufgrund von Alter, Gesundheitszustand und/oder multipler sozialer Probleme nicht oder nur begrenzt aktiv sein können (Leisering/Hilkert 2000).

Aktivierende Politik beinhaltet Wertentscheidungen. Ihre Einführung bedeutet nicht nur einen Wandel der Instrumente und Institutionen, sondern auch einen Zielwandel und ein neues Verständnis des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat:

- Bei der Gestaltung von welfare-to-work Systemen sind Werte und Ziele offen zu legen. Beispielsweise ist zu klären, ab welchem Alter des Kindes von allein Erziehenden Erwerbsarbeit erwartet werden soll.
- Es gibt spezifische Zielkonflikte (trade-offs), so zwischen Versorgung und Sicherung als traditionellen Zielen der sozialen Sicherung einerseits und Arbeit als Wert andererseits; und entsprechend zwischen Armuts- und Arbeitslosigkeitsbekämpfung (Sen 1997).
- Hierbei sind unterschiedliche kulturelle Traditionen und rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten. In Deutschland sind etwa der Einschränkung der Sicherungsfunktion der Sozialhilfe zugunsten der Aktivierungsfunktion durch das Sozialstaats- und Menschenwürdegebot des Grundgesetzes Grenzen gesetzt.

Ein Vorreiter aktivierender Sozialpolitik war *Großbritannien*. Bauld/Judge/Paterson (2003: 201 f.) geben eine Zwischenbilanz des „*New Deal*“:

- „*The New Deal for Young People (NDYP)*. Just under 440,000 young people had been through NDYP by February 2000 and in total about 200,000 had found jobs. Of these, about 146,000 lasted 13 weeks or more (34 percent of all participants). It is estimated that the first year saw youth unemployment go down by about 30.000. About half of those who found work would probably have done so anyway. It is projected that about 250,000 young people will find work over the four years planned for the program.
- *The New Deal for Long-Term Unemployed (NDLTU)*. Around 238.000 people had been through the NDLTU by February 2000 and in total about 38.000 people found jobs. About 32.000 of these jobs lasted 13 weeks or more (around 13 percent of all participants). Over half of those who leave the program) return to Job Seekers' Allowance/Income Support.
- *The New Deal for Lone Parents (NDLP)*. About 133.000 lone parents had attended an initial NDLP interview by February 2000. Just over half (54 percent) came from the target group and 37 percent came forward before being invited to interview. Of those who have left the NDLP, 39 percent have gone into employment and 43 percent are again claiming IS. Almost half of

those in employment are continuing to receive personal adviser support. The number of those who would not have found work without the program was estimated at 20 percent for the prototype program.

- *The New Deal for Partners of Unemployed People (NDPU) & The New Deal for Disabled People (NDDP)*. The numbers going through the NDDP and NDPU are relatively small. Over the first three months of the NDPU about 1,400 people were interviewed, 6 percent of whom found jobs. Over about 15 months of the NDDP pilots and innovative programs, just over 10,000 people had initial personal adviser interviews and almost 6,600 had drawn up personal action plans. About 3,000 had been accepted onto innovative programs and just over 2,000 had found jobs.

For young people the key barriers to work were lack of skills and work experience, ineffective job-seeking, low pay, and access to and costs of transport. For the long-term unemployed, the key barriers were a mismatch between their skills and what was required, outdated skills and lack of transport. For disabled people, the barriers were special needs and employer attitudes, while for lone parents childcare and money issues were paramount. For partners, it was also childcare and a concern about role reversal.

The most important thing in the way people perceived the program was the personal adviser. Their role is pivotal and both groups would like them to do even more. Employers want advisers to prepare more people and be more selective on their behalf. Clients want practical help with their specific needs. These demands may potentially conflict. The New Deal process is dynamic and the routes people take through the process have to be flexible in order to meet people's needs. The New Deal programs will have to work harder in order to reach those with multiple disadvantages and special needs.

New Deal is having an impact for a range of different groups. It suggests that the personal adviser approach has had an impact on both participants and providers. However, these evaluations have mainly been in relation to the prototypes and the initial stages of national implementation. The next stage of research will be able to show more about whether and how this picture holds

when the national programs for all these groups are fully up and running.”

Die US welfare reform von 1996

Große Beachtung hat international die epochale Sozialhilfereform in den USA (1996) gefunden. Diese Reform zielte darauf, die Inanspruchnahme von Sozialhilfe deutlich zu verkürzen und die Erwerbsbeteiligung der Sozialhilfebezieher zu erhöhen. Mit dem *Personal Responsibility and Work Opportunity Act von 1996* wurde das ältere AFDC-Programm (Aid to Families with Dependent Children), das als kategoriales Sozialhilfe-Programm („welfare“) vor allem für Alleinerziehende zuständig war, durch das Programm *Temporary Assistance to Needy Families (TANF)*, ein „workfare“-Programm, ersetzt. Die Leistungsgewährung ist an Arbeitsbereitschaft geknüpft. In diesem Rahmen sind Geldleistungen, Hilfe bei der Entwicklung von arbeitsbezogenen Kompetenzen und bei der Arbeitssuche vorgesehen, wobei die bedürftigkeitsgeprüften Geldleistungen im Grundsatz auf maximal fünf Jahre begrenzt und vielfach konditioniert sind. Die einzelnen Bundesstaaten erhalten Zuwendungen zur Subventionierung von Kinderbetreuung für arme Familien. Jugendlichen Müttern, die die Vaterschaft ihrer Kinder nicht bekannt geben, werden die finanziellen Leistungen gekürzt. Darüber hinaus gibt es Sonderzahlungen für die fünf Bundesstaaten, denen es gelingt, die Anzahl außerehelicher Geburten am stärksten zu reduzieren.

Eltern mit Kindern über fünf Jahren, die ein von einem Sachbearbeiter unterbreitetes Arbeitsangebot ablehnen, verlieren ihren Anspruch auf Unterstützung. Das Recht auf Inanspruchnahme der meisten Programme wurde für Personen ohne Staatsbürgerschaft abgeschafft und der Anspruch auf Essensmarken für jüngere Menschen ohne Kinder wurde gekürzt. Wie zuvor sind die Essensmarken (*food stamps*) jedoch das einzige universelle Mindestleistungssystem in den USA. Die Zahl der Empfänger von *food stamps* stieg von 19,1 Millionen im Jahre 2002 auf 23,9 Millionen 2004.³⁶ Dem standen Ende September 2002 5 Millionen Empfänger von TANF gegenüber (Office of Family Assistance 2004). Um die Aufnahme von Niedriglohnjobs attraktiver zu gestalten, wurde zugleich der im Jahre 1973 eingeführte *Earned Income Tax Credit*

36 Mtl. Durchschnittszahlen, s. www.fns.usda.gov/pd/fssummar.htm.

(EITC) im Zuge der Sozialhilfereformen von 1996 aufgewertet (zu Armutsbekämpfung durch Steuerpolitik s.u.).

Den jeweiligen Bundesstaaten sind beträchtliche Ermessensspielräume bei der Umsetzung des TANF Programms eingeräumt worden. So bietet Michigan Kinderfürsorge und Erziehungsbeistand für Empfänger an und verweist Mütter an Organisationen, die den Transport zum Arbeitsplatz organisieren. Florida hat die Hilfeleistungen für weitere Kinder reduziert, die während des Sozialhilfebezugs geboren werden. Massachusetts hat die Leistungen auf zwei Jahre innerhalb einer Fünfjahresperiode begrenzt und fordert von allen arbeitsfähigen Beziehern, innerhalb einer Frist von 60 Tagen eine Arbeit zu finden. Jugendliche Eltern werden zudem gezwungen, die High School zu beenden, um einen Anspruch auf Unterstützung zu erlangen. Minnesota verlangt, dass Leistungsbezieher an Arbeitsprogrammen teilnehmen, lässt ihnen aber höhere Leistungen, wenn sie in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Mississippi hat die Kirche in Stellenvermittlungsprogramme miteinbezogen. Wisconsin hat öffentliche Dienstleistungsjobs für Arme geschaffen und setzt auf private Arbeitsvermittlungsorganisationen, die den Leistungsempfängern helfen sollen, geeignete Stellen zu finden.

Im Zuge der Sozialhilfereform in den USA hat sich die Anzahl der Bezieher, historisch wohl ohne Beispiel, von 5 Millionen 1994 auf annähernd 2,5 Millionen 1999 halbiert. Stark zurückgegangen ist auch die Zahl der Empfänger von Essensmarken. Die Erwerbsbeteiligung der Alleinerziehenden stieg zwischen 1994 und 1999 um 10 Prozentpunkte an. Die offizielle Armutsquote für Haushalte mit einem weiblichen Haushaltsvorstand sank von über 30 % in den frühen 1990er Jahren auf 25 % im Jahre 2000. *Wegen dieser zum Teil beeindruckenden Veränderungen wird die Sozialhilfereform in den USA von einigen Experten und Politikern als beispielhaft auch für Entwicklungsländer angesehen.* „The main lesson for developing countries from these reforms is that measures designed to make working financially attractive to beneficiaries of safety net cash assistance can have a positive long-term effect on employment, reduce transfer budgets, and ultimately help to reduce poverty“ (Tabor 2002: 31).

Empirische Untersuchungen legen allerdings eine differenziertere, weniger euphorische Bewertung der Reform nahe (dazu Blank 2002, Schelkle 2002): Zunächst können die genannten Veränderungen

nicht allein der Sozialhilfereform zugerechnet werden: Ein bis zwei Drittel des Rückgangs der Armutsquoten und des Anstiegs der Beschäftigung können vielmehr durch die erstarkende Wirtschaft erklärt werden. Auch in Hinblick auf die Ziele Armutsvermeidung und Verhinderung von Abhängigkeit sind die Wirkungen der Reform nicht eindeutig: Zwar ist die Armutsbetroffenheit von Kindern zurückgegangen, die Lebenslage von allein Erziehenden am unteren Ende der Einkommensverteilung scheint sich jedoch sogar verschlechtert zu haben. Auch besteht die Gefahr, dass sich eine Klasse von *working poor* verfestigt: „While many of the relevant indicators have generally improved significantly (welfare caseload, leavers' employment and earnings, teenage motherhood), it is not yet clear whether this merely meant a switch from a welfare to a workfare trap. Reducing dependency on non-work transfers and increasing the turnover of the welfare population, e.g. by reducing the spells of return to cash assistance, may make the working poor syndrome even more persistent [...]“ (Schelkle 2002: 304). *Beschäftigungszuwachs führt also nicht zwangsläufig zu weniger Armut (working poor).*

Armutsbekämpfung durch Steuerpolitik

In einigen Ländern wird die Steuerpolitik in unterschiedlicher Form verstärkt als Instrument der Armutsbekämpfung eingesetzt. Ist Steuerpolitik als funktionales Äquivalent zu Sozialhilfe? In Deutschland ist das Existenzminimum von der Einkommenssteuer freigestellt, d.h. bis zu dieser Grenze muss überhaupt keine Steuer gezahlt werden. Familien, die als besonders von Armut bedrohte Gruppe wahrgenommen werden, werden gezielt durch Steuerentlastungen gefördert. Darüber hinaus wird seit längerem über Konzepte einer negativen Einkommenssteuer diskutiert (Hauser 1996, Kaltenborn 2000).

In Großbritannien wurde 1999 mit dem *Working Families Tax Credit* ein neues Steuermodell für Familien mit geringem Einkommen eingeführt, das das bisherige *Family Credit* ablöste und zum Ziel hat „to make work pay“ (Walker/Wiseman 2001). Im Jahre 2003 wurden dieses und andere Programme durch *Child Tax Credit* und *Working Tax Credit* ersetzt. Mehr als in Deutschland ist Steuerpolitik in Großbritannien ein zentrales Instrument der Armutsbekämpfung und Teil der Blair'schen Strategie der Beseitigung von Kinderarmut (Kasten 3.3).

In den USA gibt es schon seit Anfang der 1970er Jahre den *Earned Income Tax Credit* (EITC). Beim EITC handelt es sich um eine erstattungsfähige Steuergutschrift, deren Leistungen mit der Steuerschuld verrechnet werden. EITC wird nur gezahlt, wenn Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt wurde. Der Transferverlauf gliedert sich in drei Phasen: In der ersten Phase erhalten die Haushalte für jeden verdienten Dollar einen nach Kinderzahl gestaffelten Zuschuss bis zu einer bestimmten Höhe des Monatseinkommens. Hieran schließt sich die sog. Plateauphase an, in der zusätzliches Einkommen nicht mehr bezuschusst wird, aber auch noch kein Transferentzug stattfindet. Steigt das Einkommen weiter an, wird der Zuschuss schrittweise vermindert (Phase-out-Phase). Die Ansprüche auf EITC sind erschöpft, wenn der Verdienst \$ 922 (Kinderlose) bzw. \$ 2764 (Familien mit zwei und mehr Kindern) übersteigt (nach Thode 2003: 285 f.). „Die Evaluation der US-amerikanischen Steuergutschrift für Geringverdiener zeigt signifikant positive Effekte auf das Arbeitsangebot von Ein-Verdiener-Familien und insbesondere von allein Erziehenden“ (Thode 2003: 286). Mittlerweile kommt dem EITC eine größere Bedeutung in der Armutbekämpfung (genauer: in der Bekämpfung von Sozialhilfeabhängigkeit) zu als der Sozialhilfe (TANF).

Soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften



6. Merkmale, Typen und Probleme sozialer Grundsicherungen

Was unter „soziale Grundsicherung“ zu verstehen ist, ist bereits in Abschnitt 1.4 für entwickelte und Entwicklungsländer dargestellt worden. In diesem Abschnitt sollen die Besonderheiten von Grundsicherung in Entwicklungsländern näher beleuchtet werden: Was unterscheidet Grundsicherungen von anderen Formen sozialer Hilfe, die in Entwicklungsländern vertraut sind? Welche Typen sozialer Grundsicherung sind in Entwicklungsländern, teilweise im Unterschied zu entwickelten Ländern, anzutreffen? Welche Ziele und Wirkungen und welche Probleme sind typisch für Grundsicherungen in Entwicklungsländern?

Soziale Grundsicherungen sind staatliche (inkl. kommunale) individuen- und haushaltsbezogene Transfersysteme zur Bekämpfung von Armut bei längerfristig von Armut betroffenen und nur eingeschränkt selbsthilfe- und gegenleistungsfähigen Gruppen. Soziale Grundsicherungen unterscheiden sich von anderen, in Entwicklungsländern verbreiteten Hilfeformen und Leistungssystemen dadurch,

- dass sie keine Beitragszahlungen voraussetzen (wie staatliche oder kollektive Sozialversicherungssysteme);
- dass es individuelle und/oder haushaltsbezogene Ressourcenzuwendungen sind (nicht kollektive technische, soziale oder landwirtschaftliche Fördermaßnahmen für soziale Gruppen, Dörfer oder Regionen);
- dass Hilfen zum Lebensunterhalt gegeben werden (nicht oder nicht primär Förderung von Beschäftigung oder Bildung);
- und dass materielle Hilfen längerfristig institutionalisiert sind, im Unterschied zu staatlich oder von ausländischen Hilfsorganisationen gestützten vorübergehenden Hilfen bei kollektiven Notsituationen wie Naturkatastrophen oder wirtschaftlichen Krisen. Chronisch Arme, die eine langfristige Unterstützung zur Sicherung des Überlebens benötigen, werden von Kriseninterventionsprogrammen nicht ausreichend unterstützt. „Countries now need to consider a shift from crisis response to sustainable social assistance programs.“ (Howell 2001a: 285).

Die Zielgruppen von sozialen Grundsicherungssystemen haben i.d.R. keine Lobby und sind nicht organisiert. Potenziell einge-

schränkt selbsthilfefähige Gruppen sind in Entwicklungs- und Übergangsländern vor allem:

- Ältere
- Hinterbliebene (Witwen, Waisen)
- Menschen mit Behinderung(en)
- Ländliche Bevölkerung, insbesondere Landlose
In jüngster Zeit sind folgende Gruppen verstärkt hinzugekommen:
- Von AIDS betroffene Individuen und Haushalte (Aidswaisen, für diese sorgende Großeltern, Aidswitwen, Aidsinvalide)
- Haushalte mit alten Haushaltsvorständen
- Haushalte mit weiblichen Haushaltsvorständen (siehe Buvinic/Rao Gupta 1997)
- Arbeitslose
- Niedriglohnarbeiter (working poor)
- Kinder.

Die Abgrenzung von ‚Grundsicherung‘ gegen andere Hilfeformen wie auch die Abgrenzung verschiedener Formen von Grundsicherung untereinander ist in der Literatur und auch in der Wirklichkeit der Länder noch weniger eindeutig als in entwickelten Ländern. In westlichen Ländern deckt der Begriff „Sozialhilfe“ (social assistance, selective benefits) den größten Teil der entsprechenden Hilfesysteme ab. Die Sozialhilfe war daher Hauptfokus unserer Grundsicherungsanalyse für westliche Länder (Kapitel 2-5). Auch im Kontext von Entwicklungsländern wird gelegentlich „Sozialhilfe“ als Oberbegriff benutzt (so bei Howell 2001a, 2001b und von der Asiatischen Entwicklungsbank). Wissenschaftlich könnte der Begriff „Sozialhilfe“ als ein Idealtyp (im nicht-normativen Sinne, nach Max Weber) benutzt werden, der zentrale Elemente von Grundsicherungssystemen in ‚reiner‘, stilisierter Form darstellt.

In zweierlei Hinsicht bildet der Begriff ‚Sozialhilfe‘ den hier als ‚Grundsicherung‘ zu untersuchenden Formenkreis allerdings nicht vollständig bzw. nicht treffend ab. Zum einen meint Sozialhilfe immer *bedürftigkeitsgeprüfte* (means-tested) Leistungssysteme. Zu den Grundsicherungen in Entwicklungsländern (wie in entwickelten Ländern) zählen jedoch, wenn auch selten, universelle bzw. kategoriale Systeme ohne individuelle Bedürftigkeitsprüfung (Kästen 6.1 und 6.2). Zum anderen werden in der entwicklungspolitischen Diskussion ‚Grundsicherung‘ und ‚Sozialhilfe‘

meist als längerfristig angelegte Leistungen verstanden – im Unterschied zur Diskussion in entwickelten Ländern, in der Sozialhilfe auch und zunehmend als Ausfallbürge bei *vorübergehenden* Notlagen verstanden wird (und empirisch auch ist, s. Kapitel 4.3). Wir folgen in diesem Kapitel der auf längerfristige Hilfe orientierten Sichtweise der entwicklungspolitischen Diskussion, die die Realität der Hilfeformen in den Entwicklungsländern weitgehend spiegelt, problematisieren diese Sichtweise aber in den Empfehlungen (Kapitel 15).

Kasten 6.1

Universelle Transfersysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

Universelle (nicht bedürftigkeitsgeprüfte) Geldtransferleistungen gibt es in einer Vielzahl industrialisierter Länder, aber nur selten in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, z.B. in Mauritius. Weiter verbreitet sind in Entwicklungsländern universelle Gesundheitsdienste, aber der universelle Charakter erodiert im Zuge der Einführung von Gebühren, von denen meistens nur extrem Bedürftige befreit werden (Beattie 2000: 142).

Bei universellen Programmen entstehen kaum Kosten für die Identifikation der Anspruchsberechtigten. Universelle Leistungen genießen in der Öffentlichkeit unter Umständen größeres Vertrauen als bedürftigkeitsgeprüfte Programme: „Unlike more selective schemes, universal transfer programs may enjoy a higher level of public confidence because they offer less opportunity for fraud or favoritism.“ (Tabor 2002: 35, siehe auch Smith/Subbarao 2003: 25). Aufgrund ihres einfachen Designs sind universelle Systeme in Ländern mit geringer administrativer Kapazität leichter zu implementieren.

Ein Hauptproblem ist die Finanzierung. Die Gesamtkosten universeller Programme sind i.d.R. relativ hoch. Ein weiterer Nachteil ist, dass auch Nicht-Bedürftige Leistungen erhalten. Eine Möglichkeit, Kosten zu reduzieren, ist die Auszahlung von geringen Beträgen. So können universelle Systeme auch einen self-targeting-Effekt haben: Wohlhabendere haben dann kein Interesse an der Leistung oder möchten eine Stigmatisierung durch den Leistungsbezug vermeiden (Smith/Subbarao 2003: 25, Tabor 2002: 21).

Kasten 6.2

Bedürftigkeitsgeprüfte Transfersysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

Bedürftigkeitsprüfung führt potenziell zu einer hohen Effizienz bei der Auswahl der Zielgruppe. Ausgaben lassen sich dadurch begrenzen. Bedürftigkeitsprüfung wirft jedoch das Problem der genauen Identifikation und Erreichung der Anspruchsberechtigten auf (*targeting*; zu *targeting* in Asien s. Weiss 2005). Es werden institutionelle Kapazitäten für die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung (*means test*) benötigt. Eine kritische Voraussetzung ist die Funktionsfähigkeit und Erreichbarkeit der zuständigen Institutionen (Verwaltungen, Post oder Banksysteme, örtliche Gemeinschaften u.a.). Benötigt werden Einrichtungen zur Antragstellung und Leistungsauszahlung, auch in abgelegenen ländlichen Gegenden. Auch muss sich jeder anspruchsberechtigte Empfänger ausweisen können. Das Selektionsverfahren und die Programmdurchführung werden dadurch personal- und kostenintensiv (siehe Mooij 1999).

Aufgrund der benötigten administrativen Kapazitäten bietet sich eine solche Methode nur in Ländern bzw. Regionen mit mittlerem Einkommensniveau sowie in Transformationsländern an (Tabor 2002: 15, Legovini 1999). In sehr armen Ländern machen das häufig unregelmäßige Einkommen, die Subsistenzwirtschaftliche Struktur und die fehlende Geldwirtschaft den Einsatz bedürftigkeitsgeprüfter Transfersysteme schwierig. Auch ist Landbesitz oft nicht aufgezeichnet. Ein weiteres Problem in sehr armen Entwicklungsländern ist, dass eine hohe Personenzahl anspruchsberechtigt wäre, und somit eine Bedürftigkeitsprüfung nur in geringem Maß eine selektive Funktion erfüllen kann (Smith/Subbarao 2003).

Bei bedürftigkeitsgeprüften Systemen besteht des Weiteren die Gefahr der Beeinflussung des Auswahlprozesses durch Klientelismus und Korruption. Auch besteht die Gefahr, dass sich Nicht-Bedürftige Zugang zur Leistung verschaffen. „To combat fraud, several nations have centralized income recordkeeping, tightened penalties for fraud, and expanded the authority of the social welfare services to investigate and prosecute benefit fraud.“ (Tabor 2002: 37). Neben strikteren Überwachungsmethoden kann auch eine intensivere Aufklärung der Bevölkerung über Rechte und Pflichten (vor allem im ländlichen Raum) Missbrauchstendenzen entgegenwirken (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 51 f.; Duran-Valverde 2002: 30).

Wir schlagen vor, *fünf Typen staatlicher Grundsicherungsprogramme* in Entwicklungs- bzw. Übergangsländern zu unterscheiden (diese

Typologie ist zugleich ein Befund unserer Analyse), die wir im Rest des Kapitels erörtern:

- Beitragsfreie Renten (Kapitel 7)
- Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme) (Kapitel 8)
- Familienbezogene Sozialhilfe (meist für working poor) (Kapitel 9)
- Konditionierte Transferleistungen (Kapitel 10)
- Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern (Kapitel 11).

Die ersten drei genannten Programmtypen verfolgen das Ziel der Armutsbekämpfung in Bezug auf unterschiedliche Zielgruppen. Die beiden letztgenannten Programmtypen weichen am stärksten vom Idealtypus der Sozialhilfe ab: durch Verknüpfung von Transfers mit verhaltensbezogenen sozialpolitischen Zielen bzw. durch die kollektive, nicht scharf individuenbezogene Form der Hilfe. In Bezug auf Sozialhilfesysteme im engeren Sinne lassen sich zwei Typen unterscheiden: Sozialhilfe für Personengruppen mit stark eingeschränkter Selbsthilfefähigkeit (Kapitel 8) und Sozialhilfe für Familien mit Kindern (Kapitel 9). Bei letzteren kann es sich auch um voll selbsthilfefähige/erwerbsfähige Menschen handeln, die jedoch aufgrund eines äußerst geringen Erwerbseinkommens (Niedriglohnbereich) hilfebedürftig sind. Sozialhilfe ist dann primär als Leistung gedacht, die Kindern zugute kommen soll. Die Übergänge zwischen den Programmtypen sind jedoch fließend. In manchen Familientransferprogrammen werden zusätzlich andere Gruppen versorgt, und von nicht direkt familienbezogener Sozialhilfe können auch Familienangehörige profitieren. Auch zwischen beitragsfreien Rentensystemen (Kapitel 7) und Sozialhilfesystemen gibt es Überschneidungen. So sind in einigen Ländern auch arme Alte in das Sozialhilfesystem integriert.

Wirkungen

Sozialhilfe hat unmittelbare, intendierte sozialpolitische Wirkungen, aber auch (teils erwünschte, teils unerwünschte) weiterreichende Wirkungen für die soziale Struktur und die Wirtschaft eines Landes bzw. einer Region. Im Idealfall hat die Sozialhilfe folgende unmittelbaren sozialpolitischen Wirkungen:

- Verminderung von sozialer Ausgrenzung und Armut
- Verminderung von sozialer Ungleichheit

- Unterstützung oder Steigerung der Unabhängigkeit von Individuen und Haushalten.

Die Wirkung von Sozialhilfeprogrammen kann jedoch über das Ziel der Armutsbekämpfung hinausgehen. Öffentliche Investitionen in Sozialhilfeprogramme fördern durch die Ermöglichung ökonomischer Teilhabe „verletzbarer“ (vulnerable) Gruppen auch wirtschaftliches Wachstum. „Social assistance programs should be seen as an important component of growth policies.“ (Howell 2001b: 309). So können beispielsweise wohnungspolitische Maßnahmen oder Unterstützungsleistungen für Familien das Wirtschaftswachstum in einem Land fördern und, besonders bei Konditionierung etwa durch Schulbesuch, auch zur Entwicklung von Humankapital beitragen (Howell 2001b: 329). Denn Armut kann sich auf die Wirtschaft eines Landes bzw. einer Region negativ auswirken (Rückgang der wirtschaftlichen Produktivität, von Investitionen und der Nachfrage an Binnenmärkten). „This [die negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen von Armut, d. Verf.] also has resulted in changes in government and delays in reforms.“ (Howell 2001a: 287). Ein hohes Maß an Armut begünstigt zudem gesellschaftliche Probleme wie Gewalt, Konflikte, Kriminalität und Fundamentalismus. Diese Probleme verzögern die Entwicklung eines Landes, indem sie das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen und zum Rückgang ausländischer Investitionen führen. Sozialhilfeprogramme können diesen Tendenzen entgegensteuern („more than covering their costs“, Howell 2001a: 264).

Kritiker staatlicher Grundsicherungsprogramme in Entwicklungsländern weisen jedoch auf die hohen Kosten der Maßnahmen hin. Es wird außerdem auf mögliche negative Auswirkungen solcher Programme aufmerksam gemacht, wie die Entstehung individueller Abhängigkeit von Sozialhilfe und einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung.

Probleme von Administration und Implementation

Bei der Gestaltung und Implementierung sozialer Sicherungssysteme sind folgende für Entwicklungsländer typische strukturelle Bedingungen von Bedeutung:

- Ressourcenknappheit
- die Beschäftigungsstruktur: großer informeller Sektor, kleiner formeller Sektor; die Landwirtschaft ist größter, wenn auch

teilweise zurückgehender Wirtschaftssektor, verbunden mit strukturellen Transformationsprozessen

- begrenzte Infrastruktur und Steuerungskapazität der Verwaltung sowie gering entwickeltes Rechtssystem; Korruption
- hohe Transaktionskosten für Verwaltungshandeln und Kommunikation mit den Adressaten (aufgrund sozialräumlicher Bedingungen, geringer Transport- und Kommunikationskapazitäten, geringer Medienverbreitung, geringem Bildungsgrad der Bürger u.a.)
- schwach ausgeprägte nicht-staatliche Akteure und Träger („Zivilgesellschaft“)
- geringer Monetarisierungsgrad der ländlichen Wirtschaft und Mangel an effektiven und sozialräumlich verfügbaren Geldinstituten.

Vor diesem Hintergrund sehen sich soziale Unterstützungsprogramme in Entwicklungsländern grundlegenden Problemen gegenüber (Kasten 6.3).

Kasten 6.3

Administrative Probleme sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

- geringe oder zielungenaue Adressatenerreichung (targeting), u.a. aufgrund unzureichender Daten und Institutionen zur Feststellung von Anspruchsberechtigung und schwieriger sozialräumlicher Erreichbarkeit der Leistungsadressaten
- geringe Effektivität, insbesondere geringe armutsreduzierende Wirkung, hohe Transaktionskosten, mangelhafte staatliche und nicht-staatliche institutionelle Infrastruktur
- prekärer bürokratischer Bearbeitungsprozess, mit Schwierigkeiten bei der Bearbeitung von Anträgen und Problemen bei der Auszahlung von Leistungen
- Finanzierungsprobleme durch unzureichende oder schwankende staatliche Ressourcen. Finanzquellen sind allgemeine Steuermittel (unterschiedliche Regierungsebenen), Transfers aus Sozialversicherungsfonds und beitragsartige Abzüge vom Lohn (getrennt von Sozialversicherungsbeiträgen) oder Zuwendungen internationaler Geldgeber.

7. Beitragsfreie Renten

7.1 Altersarmut als wachsende Herausforderung für die Politik sozialer Sicherung

Eine Rente stellt eine dauerhafte oder längerfristige Versorgung von Alten, Hinterbliebenen, Invaliden oder Menschen mit Behinderungen dar. In den meisten westlichen Ländern handelt es sich ganz oder teilweise um eine lohn- bzw. beitragsabhängige Leistung, die im Rahmen eines Sozialversicherungssystems ausgezahlt wird. Die Leistungsansprüche sind nicht konditioniert. Es wird die Zahlung von Beiträgen durch den Arbeitnehmer, z.T. auch durch den Arbeitgeber vorausgesetzt, in einigen Ländern ergänzt durch individuenbezogene Ersatzbeiträge oder allgemeine Zuschüsse durch den Staat.

Eine Vielzahl von Entwicklungs- und Übergangsländern weisen grundsätzlich vergleichbare Sozialversicherungssysteme für den formellen Sektor auf. Einige Länder haben aber für Nicht-Beitragsfähige – Personen, die aufgrund geringen Lohnes, kurzer Erwerbsarbeitsperioden oder informeller Arbeitsformen keine Beiträge leisten können – zusätzlich Rentensysteme eingeführt, die von der vorherigen Lohnhöhe unabhängig sind und die nicht auf Beitragszahlungen basieren. Alle als bedürftig eingestuftten Antragsteller bzw. alle Personen einer bestimmten Altersgruppe erhalten steuerfinanzierte Leistungen. Solche beitragsfreien universellen oder bedürftigkeitsgeprüften Systeme stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts (als weltweiten Überblick siehe Palacios/Sluchynskyy 2006). Für derartige Systeme werden Ausdrücke wie *social assistance for the elderly*, *social pensions*, *non-contributory pensions* (NCP; deutsch „beitragsfreie Renten“) oder *social assistance pensions* benutzt.

Wenn Menschen aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder/und ihre Möglichkeiten zu landwirtschaftlicher Selbstversorgung zurückgehen, besteht das Risiko, dass sie in Armut fallen. In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommensniveau ist das Armutsrisiko im Alter sehr hoch. Es wird geschätzt, dass über zwei Milliarden Menschen in der Welt weder durch ein beitrags- noch durch ein steuerfinanziertes soziales Sicherungssystem ver-

sorgt sind (van Ginneken 1997, 1999b)³⁷. Vor allem Beschäftigte im städtischen informellen Sektor und der Landwirtschaft sowie Frauen bleiben meist ohne Alterssicherung, so dass hier die Ältesten ganz überwiegend zu den Ärmsten zählen (Møller/Ferreira 2003: iii; Howell 2001b: 330; Jütting 1999: 2; James 2001). „Nonparticipation in formal old age security programs is a rational response among low-income workers, given their short expected lifetimes, high discount rates, and strong liquidity needs. For these reasons, forcing low earners to contribute to a formal program may not be optimal or feasible. But it leaves society with the problem of how to deal with the uninsured who survive to old age, are poor, and are unable to work.“ (James 2001: 172).

Zugleich geraten traditionale Formen der sozialen Sicherung wie Unterstützung durch die Familie, Selbstversorgung durch Land (Landarbeit alter Menschen) sowie sozialversicherungsartige Unterstützungsleistungen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften zunehmend unter Druck.³⁸ Ursachen sind:

- Familien und informelle Hilfesysteme sind teilweise überfordert. In sehr armen Ländern und Regionen ist die Familie oftmals zu arm, um einen Verwandten zu unterstützen (van Ginneken 1999b: 28; für das ländliche China Leisering/Gong/Hussain 2002). In Ländern, die zur mittleren Einkommenskategorie gehören, wie Brasilien und Argentinien, erodieren familiäre und informelle Systeme (Mesa-Lago 2001: 175).
- Land reicht angesichts der gewachsenen Bevölkerung nicht mehr, so im ländlichen China.
- Wirtschaftliche Krisen führen zur Expansion des informellen Sektors, z.B. in Vietnam (siehe Kruse/Schmidt 1999), zum Wachstum der Staatsschulden sowie zu verminderter Abdeckung der Bevölkerung durch Sozialversicherungssysteme. So haben Rezessionen in Lateinamerika in den 1980er Jahren Armut und Ungleichheit verstärkt. Auch nachfolgendes Wirtschaftswachstum konnte die Zunahme sozialer Ungleichheit nicht rückgängig machen (de Janvry/Sadoulet 2001).

37 In vielen Ländern Afrikas und Südasiens sind weniger als 10 % der Erwerbstätigen in ein Sozialversicherungssystem integriert, in Ostasien weniger als 30 % (Beattie 2000; James 2001: 149).

38 Zu einer allgemeinen Konzeptualisierung der Versorgungsformen im Alter siehe Leisering (2002).

- Die Alterung der Bevölkerung („demographisches Altern“) infolge des Rückgangs der Geburtenrate und des Anstiegs der Lebenserwartung erreicht allmählich auch nicht-westliche Länder, und zwar, anders als historisch in Europa, vor dem Aufbau umfassender staatlicher Alterssicherungssysteme (so absehbar in China).

Mangels Abdeckung durch Sozialversicherungssysteme und aufgrund überforderter traditioneller Versorgungsformen haben nicht-beitragsfähige Gruppen also besondere Sicherungslücken. Diese sollen durch beitragsfreie Rentenprogramme gefüllt werden. „The main challenge will be to ensure old age income for the informal sector and lifetime poor“ (Conway/de Haan/Norton 2000: 27). Viele Entwicklungsländer berücksichtigen das Problem der Zunahme von Armut im Alter in ihren Armutsbekämpfungsprogrammen jedoch nicht oder nur unzureichend. Der Fokus der Alterssicherungspolitik lag bislang auf beitragsbasierten Renten. Diese erreichen die Ärmsten der Armen nicht (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 22). Steuerfinanzierte Grundrenten wurden trotz des wachsenden Bedarfs bislang vernachlässigt. Die meisten Sozialprogramme sind auf Kinder und junge Menschen ausgerichtet, weil darunter eine Investition in Humankapital gesehen wird, welches für die zukünftige Entwicklung des Landes von zentraler Bedeutung ist.

Die Annahme, dass alte Menschen nicht zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen, muss jedoch insbesondere angesichts der HIV/AIDS-Pandemie revidiert werden. Zunehmend übernehmen alte Menschen die Haushaltsführung in multigenerationalen Haushalten, in denen die mittlere Generation von der Krankheit betroffen ist (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 2). Sie pflegen die Opfer und die Angehörigen der Opfer³⁹. Dies bedeutet auch eine finanzielle Belastung, so dass sich durch HIV/AIDS auch die Armut alter Menschen verschärft. „The financial burden of caring for children means older carers are often forced to sell their assets or borrow money.“ (HelpAge International 2003: 2). Es wird daher vorge schlagen, Pflegetätigkeit als Erwerbstätigkeit anzuerkennen und

39 Die HIV/AIDS-Pandemie verändert die Familienstruktur. Es wird geschätzt, dass weltweit 16 Mio. Kinder unter 15 Jahren einen oder beide Elternteile durch HIV/AIDS verloren haben. In Südafrika und Uganda leben 40 % der Kinder bei ihren Großeltern, in Simbabwe über die Hälfte (HelpAge International 2003: 2).

Pflegende für ihre Tätigkeit finanziell zu entlohnen (Global Report 2003: 357; HelpAge International 2003).

Ältere beitragsfreie Rentensysteme

In einigen Ländern haben beitragsfreie Renten bereits eine längere Tradition, insbesondere in Lateinamerika (s. Bertranou/van Ginneken/Solorio 2004). Das *Basic Pension Program* für alte Menschen in **Costa Rica** besteht bereits seit 1974 und wurde 1989 um das *Severe Cerebral Paralysis Pension Program* ergänzt und zum *Pensiones no Contributivas* ausgebaut (Duran-Valverde 2002). Auch **Brasilien** implementierte bereits 1974 eine beitragsfreie Rente für die städtische Bevölkerung, *Renda Mensal Vitalicia* (RMV), die 1991 durch das *Beneficio de Prestacao Continuada* (BCP) ersetzt wurde. 1991 wurde außerdem eine Altersversorgung für ehemalige Angehörige des informellen landwirtschaftlichen Sektors (einschließlich Frauen) geschaffen. **Chiles** Sozialhilfesystem „*Ficha CAS*“ (*Social Passport System*) beinhaltet neben einer familienbezogenen Sozialhilfe (siehe Kapitel 9) ein beitragsfreies Rentenprogramm „*CAS-PASIS*“ (*pension assistance program*).

In **Südafrikas** Rentensystem wurden erst seit 1996 die schwarze Bevölkerung diskriminierende Elemente abgeschafft, so dass heute Parität herrscht⁴⁰. Die schwarze Bevölkerungsmehrheit **Namibias** wurde 1990 in das beitragsfrei Altersrentensystem integriert. In **Botswana** gibt es seit 1996 und in **Bolivien** seit 1997 beitragsfreie Renten. **Indiens** nicht beitragsbasiertes Altersrentensystem *National Old-Age Pension Scheme* (NOAPS) startete 1957 in einem Bundesstaat des Landes, bis 1980 wurde das Programm auch in allen anderen Bundesstaaten eingeführt. Es ist Teil des *National Social Assistance Programs* (NSAP), das außerdem die Zahlung eines Geburtsgelds an arme Mütter ab 19 Jahren für maximal 2 Kinder sowie einen Pauschalbetrag für Familien vorsieht, deren Ernährer vor dem 60 Lebensjahr stirbt.

40 Südafrikas Verfassung von 1996, Abschnitt 27 (1) lautet: „Everyone has the right to have access to social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance [...]. The state must take reasonable legislative and other measures within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights.“ (zitiert nach Triegaardt 2002: 331).

In **Simbabwe** wurde 1988 ein „*Public Assistance*“-Programm implementiert (Munro 2003), das de facto einer beitragsfreien Rente entspricht, denn es werden alleinlebende Alte, Behinderte, chronisch Kranke und Erwerbsunfähige unterstützt. **Vietnam** sieht ebenfalls die Zahlung rentenähnlicher Leistungen an Waisen, Behinderte und Alte vor (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132f.).

7.2 Institutionelle Gestaltung

Ziele und Zielgruppen

Zielgruppen beitragsfreier Rentensysteme sind i.d.R. Personen einer bestimmten *Altersgruppe* (meistens ab 60, 65 oder 70 Jahre), auf die in vielen Ländern noch ein Bedürftigkeitstest angewandt wird (Übersicht 4.1). Selten sind beitragsfreie Renten nur auf eine bestimmte Altersgruppe ausgerichtet. Vielmehr werden in den meisten Ländern außerdem *Menschen mit Behinderungen*⁴¹ (z.T. nur nicht-erwerbsfähige Behinderte), *Witwen* und *Waisen* und seltener auch *Erwerbsunfähige* und *Kriegsinvaliden* versorgt.

Beitragsfreie Altersrenten sollen nicht nur dazu beitragen, Armut und Hilfebedürftigkeit unter nicht oder nur wenig selbsthilfefähigen Gruppen zu reduzieren, sondern auch, diesen Gruppen ein würdevolles Leben zu ermöglichen (Saboia 2003: 51) und ihre Gesundheit zu verbessern: „Non-contributory pension programmes aim to have an impact upon the wellbeing of older people.“ (IDPM 2003: 15).

41 In Entwicklungsländern entstehen Behinderungen häufig durch chronische Krankheiten, Kriegsfolgen oder Landminen und könnten durch Prävention und bessere Gesundheitsversorgung verhindert werden. Vor allem in Asien und der Pazifikregion werden geistig Behinderte im Vergleich zu körperlich Behinderten vernachlässigt. Für sie gibt es kaum Pflege- und Therapieangebote (Howell 2001b: 332).

Übersicht 7.1: Beitragsfreie Renten in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

<i>Land</i>	<i>Adressatengruppe(n)</i>
<i>Universelle Systeme:</i>	
Bolivien	Alte
West Samoa	Alte
Mauritius	Alte, Behinderte und Witwen
Botswana	Alte
Namibia	Alte, Behinderte und Invalide
Brasilien (Land)	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
<i>Bedürftigkeitsgeprüfte Systeme:</i>	
Armenien	nur Hinterbliebene
Brasilien (Städte)	Alte, die einen landwirtschaftlichen Familienbetrieb geführt haben
Usbekistan	nur Behinderte, Hinterbliebene
Aserbeidschan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Georgien	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Kasachstan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Kirgistan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Turkmenistan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Türkei	Alte, Behinderte
Indien	Alte, Behinderte, in einigen Regionen Witwen
Vietnam	Alte, Waisen, Behinderte
Südafrika	Alte, Behinderte, Kriegsveteranen (2. Weltkrieg, Koreakrieg) oder Invalide
Simbabwe	alleinlebende Alte, Behinderte, chronisch Kranke und Erwerbsunfähige
Costa Rica	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
Kuba	Alte, Behinderte, Hinterbliebene
Uruguay	Alte, Behinderte
Argentinien	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
Chile	Alte, Behinderte
Barbados	Alte, nicht erwerbsfähige Behinderte
Belize	Alte (nur Frauen)
Trinidad und Tobago; Antigua und Barbuda, Bahamas, Bermuda	Alte, Behinderte
<i>Weitere Länder mit beitragsfreien Renten (mit Einführungsjahr):</i>	
Algerien (1998), Bangladesh (2003/2004), Kolumbien (1998), Dominikanische Republik (2000), Ägypten (2004), Estland (2003), Kosovo (2004), Nepal (2001).	
<i>Quelle:</i> zusammengestellt nach Tabor (2002: 43); Barrientos/Lloyd-Sherlock (2002); ISSA (2003a,b, 2004); Mesa-Lago (2001); Palacios/Sluchynskyy (2006: 11)	

Leistungen

a) Leistungsformen

Geldleistungen: Unter beitragsfreien Renten ist überwiegend eine regelmäßige, monatlich ausbezahlte Geldleistung zu verstehen. Sachleistungen sind nur in wenigen Ländern und dann meistens ergänzend zu Geldleistungen üblich.

Weitere Leistungsarten: In **Mauritius** bekommen Rentenbezieher zusätzliche finanzielle Mittel zum Erwerb von Reis und Mehl (*food-aid-Programm*). **West Samoas** „*senior citizen benefit scheme*“ sieht neben der monatlichen Geldleistung Vergünstigungen für Rentenbezieher vor: „Senior citizens also receive subsidized health care in public hospitals and free interisland travel on public sea-going vessels.“ (ISSA 2003a: 165). In **Simbabwe** erhalten die Leistungsbezieher zusätzlich Gebührenerlass für medizinische Behandlungen bzw. Erlass von Schulgebühren sowie „*examination fees if they have dependent children of school going age*“ gewährt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 92; Munro 2003). In **Vietnam** gibt es drei Leistungsformen: Bargeld; Reis (10-12 kg im Monat); oder Unterbringung und Versorgung extrem Pflegebedürftiger in Pflegeheimen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132).

b) Programmtyp

Es gibt zwei Leistungsformen: *universelle* beitragsfreie Renten (universell in Bezug auf die Kategorie der Alten bzw. anderer Zielgruppen) und *bedürftigkeitsgeprüfte* (means-tested) (vgl. Kästen 6.1, 6.2).

Bedürftigkeitsgeprüfte Systeme: Die meisten Systeme sind bedürftigkeitsgeprüft. Bei bedürftigkeitsgeprüften Leistungen sind nur Personen bzw. Haushalte anspruchsberechtigt, die keine Ansprüche auf vorrangige Sozialleistungen (Sozialversicherung) haben oder deren Einkommen bzw. Vermögen eine festgelegte (Armuts-)Grenze nicht überschreiten. Anhand der Nachweise über Vermögen/Besitz oder Einkommen, die der Antragsteller zu erbringen hat (oder im Falle von proxy-means-Test anhand von leichter zu identifizierenden Armutsindikatoren), wird über die Anspruchsberechtigung entschieden. In einigen Ländern darf der Antragsteller keine Unterstützung durch die Familie erhalten (wie Brasilien, Uruguay und Indien).

Universelle Systeme: Bei universellen Leistungen erhalten alle Personen/Haushalte der (im Fall von beitragsfreien Renten meist

leicht zu identifizierenden) Zielkategorie Leistungen, ohne dass eine Einkommensüberprüfung erfolgt. **Bolivien, Namibia** wie auch **Botswana** und **Mauritius**⁴² haben universelle Systeme (s. Übersicht 7.1). **Bolivien**s „*Bonosol*“ ist eine lebenslang ausgezahlte Volksrente für alle bolivianischen Staatsbürger über 65. Die Leistungshöhe betrug in den ersten 5 Jahren 248 US \$ pro Person pro Jahr, danach erfolgt alle 3 Jahre eine Neubewertung. „The amount is established through a series of assumptions (demographics, return on shares of capitalized firms [...])“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 22)

Mischsysteme: **Brasilien** verfügt über zwei beitragsfreie Rentensysteme: für die städtische Bevölkerung ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung vorgesehen und für die ländliche Bevölkerung eine universelle (Duran-Valverde 2002: 51).⁴³ Die Altersrente für die Stadtbevölkerung unterliegt einer rigiden Einkommensüberprüfung. Der Zugang zu dieser Leistung wird außerdem durch das hohe Eintrittsalter (67 Jahre) beschränkt. Des Weiteren darf das Pro-Kopf-Familieneinkommen ein Viertel des Mindestlohns nicht überschreiten und kein Familienmitglied darf Leistungen aus einem anderen staatlichen Transferprogramm erhalten (Saboia 2003: 2).⁴⁴

c) Leistungshöhe

Die durchschnittliche Leistungshöhe liegt i.d.R. unter der Rentenhöhe von Sozialversicherungen. Dies ist zum einen durch die begrenzten nationalen Ressourcen bedingt, zum anderen sollen

42 Mauritius' Grundrente ist für alle Staatsbürger ab 60 vorgesehen, die die Staatsbürgerschaft seit mindestens 12 Jahren besitzen (ab Vollendung des 18. Lebensjahrs). Über 70jährige müssen diese Voraussetzung nicht erfüllen. Nicht-Staatsbürger müssen nach Vollendung des 40. Lebensjahrs für die Dauer von 15 Jahren sowie drei Jahre vor Antragstellung im Land gelebt haben, um anspruchsberechtigt zu sein. Außerdem erhalten Menschen mit Behinderungen zwischen 15 und 60 und Witwen unter 60 die Rentenleistung (ISSA 2003b: 98).

43 Die Altersrente für die Landbevölkerung war zwar ursprünglich als beitragsbasiertes System geplant, wandelte sich aber aufgrund mangelnder Beitragszahlungen zu einem beitragsfreien Rentensystem (Saboia 2003: 2).

44 Im Gegensatz hierzu gilt in Südafrika lediglich, dass der Bezieher einer beitragsfreien Rente selbst keine weitere Transferleistung beziehen darf (van Zyl 2003: 105).

damit negative Anreize für Beitragszahler der Sozialversicherung vermieden werden. Zwischen den Ländern sind jedoch in bezug auf die Leistungshöhe große Unterschiede festzustellen.

Niedrige Leistungen: Bei *universellen* Programmen ist der Betrag meist niedrig, z.B. in **Namibia** US\$ 25 im Monat im Jahr 2003, in **Botswana** 151 Pula (= US\$ 31) im Jahr 2003. Dies hat in Namibia den Effekt, dass viele Wohlhabendere auf eine Inanspruchnahme verzichten (Smith/Subbarao 2003: 26). In **Indien** betragen die Leistungen nur 25-65 % des Existenzminimums. In **Costa Rica** und **Chile** ist die Höhe der Leistung ebenfalls gering, sie betrug in Costa Rica im Jahr 2000 durchschnittlich US\$ 33 im Monat bzw. 50 % des Existenzminimums. Die Leistungshöhe wird hier von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig gemacht. In Chile wird eine maximale Anzahl von Rentenbeziehern festgelegt. Am niedrigsten ist die beitragsfreie Rente in **Kuba** (US\$ 1,90) (Mesa-Lago 2001: 191). Diese Systeme zahlen somit keine ausreichende Leistung aus, um grundlegende Bedürfnisse zu befriedigen.

Höhere Leistungen (z.T. auf *Mindestlohniveau*): In **Argentinien**, **Uruguay**, **Brasilien** und **Südafrika** dagegen wird ein vergleichsweise hoher Betrag ausgezahlt, in Brasilien in Höhe eines Mindestlohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24). In Südafrika beträgt das monatlich ausgezahlt Maximum 470 Rand (= US\$ 78) (1998). Dies ist im Vergleich zu Renten des formellen Sektors ein geringer Betrag, liegt aber über dem Existenzminimum in städtischen Gebieten (van Zyl 2003: 107).

In vielen Transformationsländern orientiert sich die beitragsfreie Rente am nationalen Mindestlohn, sie beträgt in **Aserbeidschan** 80 % bzw. 100 % des Mindestlohns (ISSA 2003a: 39f.). In **Turkmenistan** gibt es eine nationale Mindestrente, die 40 % des nationalen Mindestmonatslohns beträgt. Auch in **Kirgistan**, **Kasachstan** und **Georgien** ist die Rentenleistung am nationalen Mindesteinkommen, einem staatlich festgesetzten sozialen Minimum, ausgerichtet. In Kasachstan erhalten Alte, deren Renteneinkommen darunter fällt, und Personen ohne Ansprüche aus Sozialversicherungssystemen 100 % des sozialen Minimums (ISSA 2003a: 91), Behinderte und Hinterbliebene jedoch weniger (bei Behinderten je nach Grad und Art der Behinderung, bei Hinterbliebenen je nach Größe der Familie und ob es behinderte Mitglieder gibt).

Verwaltung

a) Antragsstellung und Bewilligungsverfahren

Beitragsfreie Renten werden überwiegend zentral verwaltet, durch das Sozialversicherungsinstitut (z.B. Bahamas, Barbados, Costa Rica, Uruguay) oder eine Regierungsorganisation (z.B. Argentinien, Brasilien, Chile, Kuba). „The administration of social assistance pensions is highly centralized, without input from local levels and beneficiaries (the poor).“ (Mesa-Lago 2001: 210). Bei bedürftigkeitsgeprüften Altersrentensystemen ist aber eine Antragsstellung bei einer lokalen Behörde (department of social welfare, department of labour and social security, social assistance offices, civil affairs department u.ä.) erforderlich. Diese führt auch die Bedürftigkeitsprüfung durch.

Beim universellen System in **Namibia** sind Sozialarbeiter dafür verantwortlich, Anspruchsberechtigten den Zugang zu der Rentenleistung zu ermöglichen („for ensuring eligible elderly individuals are enrolled.“) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 86). In **Botswana** verwaltet und überwacht das Department of Labor and Social Security das Programm (ISSA 2003b: 34).

In **Südafrika** liegt die Verwaltung und Auszahlung in der Hand regionaler Behörden (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 88). In **Indien** und **Costa Rica** entscheiden lokale Regierungsbeamte der Rentenverwaltung über einen Antrag. Der zuständige Beamte nimmt die Daten des Antragstellers (Haushaltsstruktur, Einkommen, Lebenshaushaltungskosten, Wohnsituation) auf und stellt bei Leistungsberechtigung ein zustimmendes Zertifikat aus, das in Indien nach der ersten Bewilligung nicht mehr überprüft wird. Das indische Rentenprogramm ist *computergestützt*, was die Erreichbarkeit der Leistungsberechtigten und die Kosteneffizienz steigern kann. Ein computergestütztes Programm schränkt außerdem den Ermessensspielraum lokaler Beamten ein (Global Report 2003: 352, siehe auch Tabor 2002). Allerdings wurde festgestellt, dass gerade die Ärmsten mit der Beibringung der notwendigen Nachweise Schwierigkeiten haben. Außerdem werden umstrittene Anspruchsberechtigungskriterien (normative eligibility criteria) aufgestellt wie das Nicht-Vorhandensein eines erwachsenen Sohnes. Als sinnvoller wird eine Leistungsauszahlung an arme Familien angesehen, welche die ältere Generation mitversorgen (Jain 1999: 51).

In **Costa Rica** wird, nach Feststellung der Anspruchsberechtigung, bei einem *Hausbesuch* durch einen Sozialarbeiter die Dateneingabe vervollständigt. Allerdings steht für die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung nicht ausreichend Personal zur Verfügung, was zu ungenauer Zielgruppenerreichung (targeting) führen kann.

In **Simbabwe** ist das Department of Social Welfare für das targeting und die Programmdurchführung zuständig. Hier müssen Anträge auf Leistungen gestellt werden. Allerdings gibt es nur wenige Außenstellen und „individuals must make several trips to fill out forms, many potencial beneficiaries never bother to apply or are discouraged from completing the application process“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 92; vgl. auch Munro 2003). Sozialarbeiter führen einen Hausbesuch durch und geben Empfehlungen hinsichtlich der Leistungsbewilligung.

b) Auszahlungsverfahren

Neben Verfahren, bei denen allein die örtliche staatliche Verwaltung für die Leistungserbringung zuständig ist, sind auch Auszahlungsverfahren vorzufinden, denen Kooperationsvereinbarungen zwischen *öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Einrichtungen* zugrunde liegen (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 22). Die Auszahlung der Leistung kann erfolgen durch:

- staatliche Behörden
- Banken bzw. Postämter
- private Träger.

Die Auszahlung der Leistung stellt vor allem in armen ländlichen Gebieten ein Problem dar und ist mit *hohen Kosten* verbunden. Sie erfolgt in **Namibia** (in einigen Regionen) und in **Südafrika** auf dem Land durch einen privaten Träger mit „Mobilen Banken“ (Geldautomaten), der auch viele „pay points“ in schwer zugänglichen Regionen anfährt. Zwar können dadurch auch extrem Bedürftige erreicht werden (hohe Programmeffektivität), die Verwaltungskosten sind jedoch sehr hoch. Sie stiegen nach der Privatisierung der Leistungserbringung um das Doppelte. Des Weiteren wurde von Verspätungen der Leistungsauszahlung berichtet (Møller/Ferreira 2003: xxxv). In der Stadt erfolgt die Auszahlung über Banken. Die Leistungsbezieher erhalten in **Namibia** „smart cards“ mit einem Foto und einem Fingerabdruck des Anspruchs-

berechtigten, durch die sie sofort identifiziert werden können. „Beneficiaries bring their smart cards, have their identity checked and receive their benefits on the spot.“ (van Ginneken 2003: 288). Aber „there is some evidence to suggest that the private firm contracted to deliver pension payments is economizing on the number of delivery points, making it difficult (and costly) for individuals to obtain their pensions.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 86). In **Indien** wird die Altersrente von der Post ausgeliefert bzw. ist vom Postamt abzuholen.

Finanzierung

Steuerfinanzierung: Programme werden in vielen Ländern aus zentralstaatlichen Steuermitteln finanziert, z.B. in **Costa Rica** aus der Mehrwert-, Alkohol- und Zigarettensteuer. In **Brasilien** erhebt der Staat zur Finanzierung der beitragsfreien Rente eine Steuer auf die Umsätze privater Unternehmen. In **Indien** werden die Kosten von den einzelnen Bundesstaaten getragen, diese erhalten Zuschüsse durch die nationale Bundesregierung.

Andere staatliche Finanzierung: In **Bolivien** wird ein Teil des Rentenfonds aus staatlichen *Privatisierungserlösen* finanziert. „The Bonosol uses proceeds from the capitalization of the 5 major public enterprises for untargeted old-age annuity, utilizing returns on a portfolio of shares, representing the government’s 50 % ownership of the capitalized enterprise.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 22). Das Programm wird von zwei privaten Finanzdienstleistern geleitet, die in einem internationalen Wettbewerbsverfahren ausgewählt wurden. 1997 wurden 94 Mio. US\$ ausgezahlt, davon mussten allerdings nur 48 Mio. US\$ durch Kredite finanziert werden. Neben dem Finanzierungsproblem ergaben sich im ersten Programmjahr außerdem Schwierigkeiten mit gefälschten Personalausweisen und Geburtsurkunden von Nicht-Staatsbürgern.

Teilfinanzierung aus Sozialversicherungsbudgets: Da die staatlichen Ressourcen in vielen Ländern nicht ausreichen, werden z.B. auf den Bahamas und in Uruguay *Transfers aus dem Sozialversicherungssystemen* hinzugezogen (Mesa-Lago 2001: 195). Daraus kann eine Instabilität des SV-Systems resultieren: „Even if the social insurance institute directly receives the revenue of a special tax or payroll contribution, it would be responsible for paying assistance

pensions if that tax/contribution is insufficient to cover costs." (Mesa-Lago 2001: 202).

Ausgabenhöhe: Die Ausgaben für beitragsfreie Renten sind in den meisten Ländern gering und liegen bei ca. 1-2 % des BIP, in **Costa Rica** nur bei 0,3 % des BIP im Jahr 1999 (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 34). In **Simbabwe** machen die Programmkosten 1998 einen Anteil von 0,1 % des Volkseinkommens aus (Munro 2003). Die Verwaltungskosten von beitragsfreien Renten sind meistens niedrig, weil die Zielgruppe leicht zu identifizieren ist. Dabei weisen universelle Systeme aufgrund des höheren Auszahlungsvolumens die höchsten Kosten auf, obwohl sie geringere Erbringungskosten als bedürftigkeitsgeprüfte Programme haben.

In **Namibia** und **Südafrika** verwaltet die Zentralregierung den Fonds für beitragsfreie Renten. Die beitragsfreie Altersversorgung machte in Namibia 1996-97 3,7 % der Staatsausgaben aus. Das Programmbudget betrug in Südafrika 2001/2002 13,2 Milliarden Rand (1,108 Milliarden US\$), das sind 5,5 % der Staatsausgaben bzw. 1,3 % des BIP (van Zyl 2003: 105). Die beitragsfreie Rente ist das größte Sozialhilfeprogramm Südafrikas. Kritiker wenden ein, die Gelder könnten in Jugend und Bildung sinnvoller investiert werden (Lloyd-Sherlock 2002; James 2001: 170).

Die Knappheit der Mittel für beitragsfreie Renten wird in vielen Ländern dadurch verstärkt, dass Regierungen bzw. Regierungsinstitutionen nicht in der Lage sind, die Mittel wie vorgesehen zu verteilen. „The overall amount for assistance is normally fixed without clear priorities, resulting in a struggle among various dispossessed groups for the meagre funds available and encouraging political patronage.“ (Mesa-Lago 2001: 194).

7.3 Wirkungen

In der Literatur wird fast ausschließlich von positiven oder erwünschten Wirkungen von beitragsfreien Renten berichtet, zuletzt für lateinamerikanische Länder durch Bertranou/van Ginneken/Solorio (2004). Zu der Frage, ob die beitragsfreie Rente auch negative oder unerwünschte Wirkungen hat, etwa negative Erwerbsanreize durch mangelnde Beitragszahlungspflicht, liegen wenig Befunde vor (als erste umfassende Modellierung und Analyse negativer Folgen siehe Palacios/Sluchynsky 2006). Für Brasilien weist Saboia (2003) auf die Gefahr hin, dass die relativ hohen Rentenbeträge

(Mindestlohn) einen Anreiz geben könnte, keine Beiträge für das Sozialversicherungssystem zu leisten: „Most of the government pensioners receive the same amount as the noncontributory beneficiaries.“ (Saboia 2003: 51). Allerdings wirken die rigiden Anspruchsvoraussetzungen der beitragsfreien Rente in Bezug auf Mindestalter und maximales Familieneinkommen dieser Tendenz entgegen.

Zielerreichung (Reduzierung von individueller und aggregierter Armut)

Von Renteneinkommen gehen „bemerkenswerte Verteilungswirkungen“ (Lund 2001: 127) aus: Da alte Menschen überwiegend in multigenerationalen Haushalten leben, kommt eine Altersrente nicht nur einer Einzelperson, sondern dem ganzen Haushalt zugute. Bargeld-Transfers können also die intergenerationale Reziprozität erhöhen, vor allem in Haushalten mit geringeren Einkommen – insoweit sind beitragsfreie Renten eine Hilfe zu (familiärer) Selbsthilfe. Außerdem wirken beitragsfreie Renten der intergenerationalen Übertragung von Armut entgegen. In Südafrika trifft dies vor allem auf schwarze Bezieher von beitragsfreien Renten zu: „The vast majority of the black social pensioners said that they pooled their pension income with other household income; i.e. they used none, or only a small portion of the pension money for themselves. Thus, non-contributory pensions increase the flow of cash within and between poor households.“ (Møller/Ferreira 2003: xxxiv).

Aus diesen Gründen reduzieren beitragsfreie Renten Armut über die Altenbevölkerung hinaus. In einer **Südafrika**-Studie (IDPM 2003) wurde festgestellt, dass durch beitragsfreie Renten nicht nur Armut und „Verletzbarkeit“ (vulnerability) von Altersrentenbeziehern, sondern darüber hinaus auch die Armutsrate der Gesamtbevölkerung eines Landes reduziert werden kann. Für **Südafrika**, **Argentinien** und **Brasilien** zeigen statistische Auswertungen für die Jahre 1993, 1998 und 2000, dass die extreme Armut im Lande ohne die beitragsfreie Rente wesentlich höher wäre (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 10; Barrientos 2003). „Poverty headcount would be 4.2 percent higher for the Brazil sample and 2.8 percent higher for the South Africa sample if pension income is removed and there are no off-setting changes. Indigence headcount would rise by around 9.6 percent in the Brazil sample, and

2.3 percent in the South Africa sample in similar circumstances.” (Barrientos 2003: 14; siehe auch Schwarzer/Querino 2002: 35 ff.).

Das Ausmaß der allgemeinen Armutsreduktion hängt von den Haushaltsformen und von den Verteilungsmechanismen innerhalb der Haushalte ab. Die allgemeine Armutsreduzierung ist geringer in Ländern, in denen die Zahl alleinlebender älterer Menschen steigt, wie in Übergangsländern und Ländern mit mittlerem Einkommen. In Ländern mit geringem Einkommen leben Alte dagegen im allgemeinen weiterhin im Familienverband. In **Südafrika** stellte die Rentenzahlung für alte Menschen auch keinen Anreiz dar, alleine zu leben. Die Leistungen, die alte oder auch behinderte Menschen erhalten, fließen überwiegend in die Ressourcen der erweiterten Haushalte ein, in denen die Betroffenen leben. „Dieses Muster weicht deutlich von jenem der Industrieländer ab, wo die Rentner ihre Bezüge vorrangig individuell bzw. zum Großteil für den eigenen Konsum verwenden.“ (Lund 2001: 126). Zwar ist die Zahl der alleinlebenden Rentenbezieher in Südafrika in den Städten höher als auf dem Land, aber trotz der größeren Konsummöglichkeiten ist die Lebensqualität der Alleinlebenden nicht höher als die der im Familienverband lebenden Alten. „Although pension monies provide greater benefits if they are consumed by one individual, older persons who live on their own are more vulnerable than others.“ (Møller/Ferreira 2003: xxxiii). In Südafrika stieg – vor allem im ländlichen Raum und bei weiblichen Altersrentenbeziehern – die Anzahl der im Haushalt alter Menschen lebenden Kinder. Die Rentenleistung kommt somit vor allem auch von Armut betroffenen oder bedrohten Kindern zugute. „Rural households form around pensions.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 30; Møller/Ferreira 2003: xxxiv; Lloyd-Sherlock 2002: 710).

In Südafrika bezogen 2001/2002 insgesamt 1,9 Mio. Menschen beitragsfreie Renten (van Zyl 2003: 105). Damit wurden 73 % der über 60 bzw. 65jährigen Frauen bzw. Männer mit einer steuerfinanzierten Rente versorgt. Das Programm erreicht somit einen hohen Anteil der alten Bevölkerung, nur ein geringer Anteil Leistungsberechtigter ist nicht in das Programm integriert (ibid.: 106). Die Bedürftigkeitsprüfung gilt als ineffektiv (ibid.: 113). Da der Anteil der Anspruchsberechtigten unter den Alten groß ist, würden die Leistungsausgaben durch einen universellen Ansatz nur wenig ansteigen, zudem ausgeglichen durch sinkende Verwal-

tungskosten. Auch Betrug und Korruption würden dadurch zurückgehen (ibid.: 113).

In Südafrika weist die Gruppe der Bezieher überwiegend folgende Merkmale auf: hohes Alter, weiblich, Haushaltsvorstand, kein Zugang zu anderen Unterstützungsleistungen, also die beitragsfreie Rente als primäres Einkommen. Die Altersrente stellt in vielen ländlichen Haushalten das einzige Einkommen dar oder wird mit anderen Haushaltseinkommen zusammengelegt (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 8). Die beitragsfreien Renten sichern das Überleben, ermöglichen aber nicht die Erfüllung weiterreichender persönliche Wünsche. Individuelle Bedürfnisse können aber befriedigt werden, wenn weitere Einkommensquellen vorhanden sind (Wohlfahrtsmix). „By supplementing the social pension with other government transfers, coloured households have managed to start to move out of abject poverty.“ (Møller/Ferreira 2003: xxxviii).

Beitragsfreie Renten schaffen durch die regelmäßige Leistungserbringung *Sicherheit und eröffnen neue Perspektiven der Lebensplanung* (zur Lebensauffunktion von Altersrenten im Europa des 20. Jahrhunderts s. Kohli 1985). So konnte durch die Rentenleistung die *Kreditwürdigkeit armer südafrikanischer Haushalte wieder hergestellt* werden, so dass Schulden abbezahlt werden konnten (Møller/Ferreira 2003: xxxv). Für viele Bezieher einer beitragsfreien Rente, die ihr Leben lang von formellen Beschäftigungsverhältnissen ausgeschlossen oder nur fallweise angestellt waren, ist die Altersversorgung das höchste und sicherste Einkommen, das sie je erzielt haben. (Lund 2001: 127). In **Brasilien** gelten vor allem in den ländlichen Gebieten Rentenbezieher als kreditwürdig, denn in kleinen Dörfern gehören sie zu den wenigen Personen, die ein regelmäßiges Einkommen vorweisen können (van Ginneken 2003: 288). Die Altersversorgung ermöglicht den Alten außerdem, Abhängigkeit von ihrer Familie zu vermeiden. Die Rente wirkt „restoring the elderly to the status of assets, instead of the liabilities they had come to be to their families in the past.“ (Saboia 2003: 51).

In **Brasilien** weist die Rente für die ländliche Bevölkerung einen hohen Deckungsgrad auf. Anders die Renten in den Städten, denn die städtische Bevölkerung hat einen besseren Zugang zu beitragsbasierten Renten. Zudem hat dieses Programm enge Anspruchsvoraussetzungen. Insgesamt jedoch erhalten landesweit

über 80 % der Einwohner über 60 Jahren beitragsfreie Rentenleistungen (2003). Die Armutsrate dieser Altersgruppe ist infolge dessen rückläufig: „The poverty rate for that age group (10 per cent) compares favourably with the 30 per cent poverty rate for the under-60 population.“ (van Ginneken 2003: 288).

Das bedürftigkeitsgeprüfte beitragsfreie Altersrentensystem **Indiens** wird insgesamt als effektiv angesehen mit geringem Missbrauch von Leistungen und geringer missbräuchlicher Abzweigung von Ressourcen (Global Report 2003: 351). Allerdings gibt es hinsichtlich der Programmeffektivität erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen des Landes. So haben Untersuchungen ergeben, dass in Andhra Pradesh die Leistungsauszahlung nicht regelmäßig erfolgt, viele Bedürftige keine Rente erhalten und die Leistungshöhe extrem gering ist (Jain 1999: 51). **Costa Rica** weist im Jahr 1999 97.000 Empfänger von beitragsfreien Renten auf, das entspricht 19 % der Bevölkerung ab 65 Jahren.

In einigen Ländern ist die Nicht-Inanspruchnahme hoch (geringe Erreichung der Adressatengruppe). In **Simbabwe** sank die Zahl der Leistungsempfänger von 69 000 in 1994 auf 20 500 im Jahr 1998. Aufgrund der schlechten Erreichbarkeit der durchführenden Organisationen vor allem für die Zielgruppen Alte, Behinderte und Kranke ist von geringen Inklusionsfehlern bei Exklusionsfehlern auszugehen (Munro 2003). Ähnlich in **Vietnam**: Landesweit sind nur 10 % der Waisen, 21 % der alleinstehenden Alten und 5 % der Menschen mit Behinderungen im Leistungsbezug. Es herrschen große Unterschiede zwischen den Regionen bezüglich der angewandten Kriterien der Auswahl von Anspruchsberechtigten sowie bezüglich des Ausschöpfungsgrades der Zielgruppe (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132).

In **Namibia** waren 1994 ca. 90 000 Personen leistungsberechtigt, aber nur 44 000 erhielten eine beitragsfreie Rente. 1998 wurden bereits 88 % der Anspruchsberechtigten erreicht. Die Privatisierung der Leistungserbringung steigerte die Effektivität des Programms. Jährlich steigt die Zahl der Anspruchsberechtigten um ca. 800. Die Hälfte der über 60jährigen Rentenbezieher wird (unter Einrechnung der Rente) als nicht-arm eingestuft (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 86). Eine Folge der finanziellen Unterstützung war, dass die Migration junger Menschen aus ländlichen Gegenden in die Städte zunahm: „Access to cash transfers may increase the flexibility of household structures to respond to

vulnerability and opportunity. This can be seen in a study of Namibia, which suggests that the pension increased levels of migration from rural areas [...]. By providing a secure income, young adults were freer to leave households, while remaining members cared for children. This can give young adults a chance to take the risk of migrating without a definite job, or to extent the employment search process if they cannot send remittances back home." (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 11). *Renten können also räumliche Arbeitsmarktmobilität steigern.*

In **Bolivien** Bonosol-Programm sind ca. 3,5 Mio. Menschen integriert. „It has been suggested that the Bonosol has strong progressive and regressive features: since the benefit is fixed in nominal terms, it represents a larger proportion of annual income for poorer beneficiaries than for richer ones. Yet, the poorer groups are likely to have a lower life expectancy than the rich, so their chance of receiving benefits, as well as the number of years they would receive benefits is lower.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 22).

Empowerment und gender

Durch den Rentenbezug kann der Status des *alten Menschen* im Haushalt gestärkt werden (empowerment). Die jüngeren Haushaltsmitglieder kümmern sich intensiver um das alte Haushaltsmitglied, insoweit sie durch Teilhabe an der Altersrente einen Anreiz dazu bekommen. Der Zugang zur Transferleistung reduziert also potenziell die asymmetrische Machtverteilung in intergenerationalen Beziehungen.

Vor allem *Frauen profitieren von beitragsfreien Renten*, die nicht nur häufig im Familienverband, sondern auch in den herkömmlichen Sozialversicherungssystemen Benachteiligungen ausgesetzt sind (siehe Tabor 2002: 32 f.). „Insights from gender studies suggest that access to an independent source of income is likely to increase the power and status of an individual within a household. This is likely to be especially significant for older women, who suffer the combined disadvantages of their gender and age.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 13). Frauen profitieren stärker von der Alterssicherung, weil sie „diese Gelder bereits in geringerem Lebensalter beziehen können und im Durchschnitt über eine höhere Lebenserwartung und damit eine längere Bezugsdauer aufweisen.“ (Lund 2001: 127). Hinzu kommt, dass die niedrigeren

Frauenlöhne mangels Beitragsbasierung nicht auf die Rentenhöhe durchschlagen.

Auch *Kinder werden durch beitragsfreie Renten begünstigt*. So zeigten sich in **Südafrika** positive Auswirkungen der beitragsfreien Renten auf den Status von *Mädchen* im Haushalt. Außerdem trägt die Rente zur Finanzierung der Schulbildung der Kinder bei: „Pensions do pay for the education of children in the household.“ (Møller/Ferreira 2003: xxxiv). In **Brasilien** wurde 2000 ein Zusammenhang zwischen der Altersrente und der *Erhöhung des Schulbesuchs vor allem von Mädchen* zwischen 12 und 14 Jahren festgestellt. Die Rente ermöglichte den Schulbesuch, weil die Notwendigkeit der Erwerbsarbeit von Mädchen zur Versorgung der Familie abnahm. „The effect was particularly strong when they were living with female pensioners.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 12).

Gesundheit

Eine **Südafrika**-Studie (2001) belegt, dass sich ein regelmäßiges, sicheres Einkommen in Form einer beitragsfreien Rente *positiv auf den Gesundheitsstatus des Rentenbeziehers auswirkt*. „Older people in receipt of non-contributory state pensions had a significantly better health status than other household members, controlling for age, sex and other factors, when the pensioner did not pool their resources with the rest of the household [...]. In households that pooled all their income, the health status of all members of pensioner households was significantly higher than in households which did not contain a pensioner.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 16). NCP kompensieren somit Lücken im gesundheitspolitischen Bereich für alte Menschen (Lloyd-Sherlock 2002: 710). Eine Studie aus dem Jahr 2000 belegte außerdem, dass sich das subjektive Gesundheitsempfinden südafrikanischer Frauen nach Beginn des 60. Lebensjahrs, also mit Beginn der Rentenzahlung, deutlich verbessert. Des Weiteren liegt eine positive Korrelation zwischen Rentenbezug und dem Größenwachstum der Kinder im Haushalt vor.

In **Brasilien** und **Südafrika** wurde die Wirkung der NCP auf eine Reihe von Gesundheitsindikatoren wie Lebenszufriedenheit, Sicherheitsgefühl, soziale Teilhabe etc. untersucht (Korrelation dieser Gesundheitsindikatoren mit Rentenstatus). Das Ergebnis zeigt: „In the context of multi-indicators of deprivation, non-

contributory pensioners in urban areas in South Africa and Brazil show a lower incidence of deprivations than non-pensioners. The situation is not, however, as clear-cut among older people in rural areas." (IDPM 2003: 18)

Wirtschaft

Durch die beitragsfreie Rente wird die ökonomische Aktivität eines Haushalts nicht gelähmt (negativer Anreiz), sondern kann im Gegenteil sogar gesteigert werden. In **Brasilien** trugen die beitragsfreien Renten zur Erhöhung der Investitionen in landwirtschaftliche Familienbetriebe bei. Dadurch konnte die *Wirtschaftlichkeit von Betrieben deutlich gesteigert* werden. „The regularity, certainty, and liquidity of pension benefits meant that they played a key role in shifting households from subsistence to surplus agriculture“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 17). In **Südafrika** nahm die Zahl der familiären Kleinunternehmen zu. In armen Regionen bringen beitragsfreie Renten eine deutliche Ankurbelung der lokalen Wirtschaft mit sich, indem Handel angeregt und Märkte geschaffen werden. „In this way, pension benefits can have a large multiplier effect on local communities.“ (Ibid.: 17). Die *Kaufkraft der Armen* und die Nachfrage nach lokal produzierten Gütern steigt, so dass sich die Einkommenssituation einer ganzen Region verbessert (Global Report 2003: 352). Barrientos/Lloyd-Sherlock kommen deshalb zu dem Ergebnis: „*Pension policy is also development policy.*“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 7; siehe auch Howell 2001a, b). Dabei ist der Effekt der Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung *bei Programmen ohne Bedürftigkeitsüberprüfung stärker*.

Der Nutzen von beitragsfreien Renten für Familienbetriebe (und für das Familieneinkommen, s.o. Abschnitt a)) birgt allerdings die Gefahr des Missbrauchs der Altersrente auf Kosten des Rentenbeziehers (Zielkonflikt). Das Ziel der Armutsreduzierung sollte Priorität haben. „Pensions may be effective in enhancing the economic activity of households, but it would be a matter for concern if this were to happen at the expense of the well being of the current old. Similarly, co-residence of older people and children may enhance the impact of the programme on aggregate poverty, but it may also have the effect of bestowing unmanageable responsibility upon the old for the care of their grandchildren.“ (Ibid.: 25).

Eine Altersrente kann außerdem die Modernisierung der Landwirtschaft unterstützen. „In European countries, old-age security for farmers has acted as a major force of accelerating the transformation and reduction of agriculture, by facilitating a more productive land use by the younger generation and by absorbing rural surplus labour.“ (Leisering/Gong/Hussain 2002: 144, Winkler 1992). Eine Verrentung alter Bauern und Bäuerinnen stützte diesen Wandel, insoweit die Verrentung mit einem vollständigen oder teilweisen Rückzug der Alten aus der landwirtschaftlichen Produktion einherging.

HIV/AIDS

Wie beschrieben, übernehmen alte Menschen in Haushalten mit HIV/AIDS-Betroffenen zunehmend Pflege- und Erziehungsaufgaben. Durch die beitragsfreie Rente werden diese Haushalte zudem in der Bewältigung der direkten und indirekten Krankheitsfolgen unterstützt, z.B. beim Kauf von Medikamenten und bei Beerdigungskosten. Beitragsfreie Renten kompensieren Einkommensdefizite aufgrund von Krankheit oder Tod des Ernährers (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 15). Auch der positive Nebeneffekt von Renten für die Bewältigung der HIV/AIDS-Folgen im Haushalt sollte nicht auf Kosten des Rentenbeziehers gehen und der Rentenbezieher mit Pflegeaufgaben nicht überfordert werden.

8. Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme)

8.1 Verbreitung und Diversität von Sozialhilfesystemen

Sozialhilfe im westlichen Sinne ist definitionsgemäß *bedürftigkeitsgeprüft* (*means-tested*; vgl. Kapitel 1.4), d.h. es findet eine individuelle Bedarfsprüfung statt, die im Kern eine Prüfung vorhandener anderer Einkommensquellen und Vermögensbestände ist („einkommensgeprüft“). Dem Verfahren zur Selektion der Anspruchsberechtigten (*targeting*) kommt deswegen eine große Bedeutung zu, es ist von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der Zielgruppe. Voraussetzung ist eine entsprechende institutionelle Steuerungskapazität, die aber nur in wenigen Entwicklungs- und Übergangsländern anzutreffen ist (Tabor 2002: 2). Es handelt sich überwiegend um Länder mit mittlerem Einkommen in Lateinamerika und der Karibik und die Transformationsländer der ehemaligen Sowjetunion, Osteuropas oder Zentralasiens (zur besonderen Problemsituation der Transformationsländer s.u.). Auf dem afrikanischen Kontinent sowie in Süd- und Südostasien stellen Sozialhilfeprogramme Ausnahmen dar. „A key issue is that many developing countries may not have the administrative infrastructure needed to operate an extensive cash transfer system.“ (Tabor 2002: 12, vgl. auch van Ginneken 1999b: 34).

Sozialhilfesysteme haben gegenüber Sozialversicherungssystemen eine geringere Bedeutung und einen wesentlich geringeren Umfang. Bedürftige haben häufig keinen rechtlichen Anspruch auf die Leistung, zudem fehlt es an einer organisierten Interessenvertretung. „Social assistance is neither insurance nor a right (is not based on such contributions), but a government concession often based on need and conditioned to the availability of fiscal resources.“ (Mesa-Lago 2001: 176)⁴⁵.

Systeme mit schwacher Institutionalisierung: In Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften ist Sozialhilfe meist auf eine oder

45 Der marginale Status der Sozialhilfe bedingt auch Schwierigkeiten der Datenbeschaffung. Überblicksberichte sind fast immer unvollständig. So erwähnt der Bericht der U.S. *Social Security Administration* „*Social Security Programs Throughout the World*“ nur 6 von 34 nationalen Sozialhilfeprogrammen in Lateinamerika und der Karibik (Mesa-Lago 2001: 177).

mehrere Zielgruppen beschränkt und nur ein Bruchteil der Armen erhält Leistungen. Aufgrund des geringen Umfangs haben diese Programme eine geringe armutsreduzierende Wirkung (Beattie 2000: 144). Zum Beispiel erhalten in **Ägypten** 80 % der Bedürftigen keine Leistungen. Die Programmkosten entsprechen einem Anteil am BIP von 0,15 % (Loewe 2004; für **Pakistan** siehe Irfan 2003: 21f.). In **Benin** und **Tansania** sind Sozialhilfeprogramme gesetzlich verankert, aber nicht vollständig implementiert. „The Department of Social Affairs (DAS) [in Benin; d. Verf.] has set up national social welfare promotion centres in the main hospitals, schools and even judicial departments. However, this social assistance is very limited, if not totally absent, due to lack of resources.“ (Gauthé 1999: 168; siehe Kiwara 1999 und van Ginneken 1999c). Auch in den ärmeren Ländern Lateinamerikas und der Karibik geht Sozialhilfe nicht über „charity and a token help for a minimal fraction of those in need“ hinaus (Mesa-Lago 2001: 177).

In den 1990er Jahren wurde in **Vietnam** ein „*Social Guarantee Fund for Regular Relief*“ für eingeschränkt Selbsthilfefähige eingeführt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132f.). In **Mosambik** gibt es seit 1994 das auf Städte beschränkte Sozialhilfeprogramm „*Subsidio de Alimentos (SdA)*“, ehemals „*GAPVU Cash Transfer Scheme*“ (GAPVU = *Gabinete de Apoio a Populacao Vulneravel*). **Jemen** führt seit 1996 ein Sozialhilfeprogramm durch („*Social Welfare Fund, SWF*“). In **Sambia** wird mit Unterstützung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit seit 2003 ein bislang einmaliges staatliches Sozialhilfe-Pilotprogramm („*Pilot Social Cash Transfer System*“) für die Dauer von zwei Jahren mit 1000 Teilnehmern in einem Distrikt durchgeführt (Schubert 2005). Die Einordnung des deutschen Pilotvorhabens in eine unserer fünf Kategorien von Grundsicherungssystemen fällt schwer. Die meisten Haushaltsvorstände der Empfängerhaushalte sind alte Menschen. Für sie ist es eine zeitlich nicht begrenzte beitragsfreie Rente. Allerdings sind 60 % der Haushaltsmitglieder Kinder. Unter diesem Gesichtspunkt ist es familienbezogene Sozialhilfe. Eigentlich ist es eine „universelle“ Sozialhilfe für alle Kategorien kritisch armer Haushalte ohne arbeitsfähige Haushaltsmitglieder.⁴⁶ **Taiwan** führt seit den 1980er Jahren kleinere Sozialhilfeprogramme durch

46 Für Angaben zum sambischen System danken wir Bernd Schubert.

(Aspalter 2001: 206). Auch in **Rumänien** und **Kasachstan** („*targeted social assistance*“) gibt es Sozialhilfe.

Systeme mit stärkerer Institutionalisierung: In **Usbekistan** existiert seit 1994 ein Sozialhilfesystem, das den Namen der traditionellen (vor-sowjetischen) Ältestenräte islamischer Gemeinschaften/Gemeinden („*Mahalla*“) trägt, von denen das Programm durchgeführt und verwaltet wird. Es gibt ca. 10 000 „*Mahallas*“ in Usbekistan, denen jeweils 150-1500 Haushalte angehören.⁴⁷ Das Programm sieht zwei Arten von Leistungen vor: Sozialhilfe (seit 1994) und Kindergeld (seit 1997) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 73). **China** hat 1999 (Modellprojekte ab 1993) vor allem in den Städten ein „*Minimum Living Standard System (MLSS)*“ eingeführt, das *einem modernen westlichen Sozialhilfesystem näher stehen dürfte als jedes andere System in einem Entwicklungsland* (Kasten 8.1). **Südkorea** bietet bereits seit den 1960er Jahren im Rahmen des „*Livelihood Protection System (LPS)*“ Sozialhilfeleistungen unterschiedlichster Art und führte 2000 ein modernes „*Volksmindestsicherungssystem*“ ein, das einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe für alle Staatsbürger begründet – das wohl *modernste, westlichen Vorbildern nahekommende Sozialhilfesystem in einer Übergangsgesellschaft* (s. Kasten 8.2; Kim 2006).

Soziale Sicherung in Transformationsländern

Vor dem Zusammenbruch des staatssozialistischen Systems existierten in Osteuropa und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion umfassende staatliche soziale Sicherungssysteme (besonders im Gesundheits- und Bildungsbereich), andere Formen und Träger spielten indes keine oder nur eine geringe Rolle (Müller 2003: II, für Vietnam siehe Kruse/Schmidt 1999 und 2002). Heute sind diese Länder zunehmend von Armut betroffen. Insbesondere in den Transformationsländern Zentralasiens ist Armut ein großes Problem. Die vier BMZ-Partnerländer **Usbekistan**, **Kasachstan**,

47 „The mahallas were a feature of the traditional Uzbek and Tadzhik culture, but in the cities, where there was a higher Slav population, they were less common.“ (Coudouel/Marnie 1999 : 447). In den 90er Jahren wurden neue „*Mahallas*“ künstlich geschaffen, so dass sie sich mehr und mehr zu den kleinsten Verwaltungseinheiten des Landes entwickelten (und auch Verwaltungsaufgaben übernehmen), wobei sie keinen offiziellen Status inne haben, sondern als soziale Organisation fungieren.

Kirgistan und Tadschikistan weisen heute in vielerlei Hinsicht ähnliche soziale Problemlagen auf wie die Entwicklungsländer Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. „Im Unterschied zu diesen verfügen sie jedoch über ein Sozialsystem, das noch vor 10 Jahren der gesamten Bevölkerung flächendeckend offenstand und auch heute teilweise noch funktionstüchtig ist.“ (Müller 2003: I). Allerdings handelte es sich auf dem Gebiet der Alterssicherung meist um Sozialleistungen, die von staatlichen Betrieben angeboten wurden. Sie waren nicht auf die Bewältigung von Armut und Arbeitslosigkeit ausgerichtet.

„Keines der neugegründeten zentralasiatischen Länder hatte historisch je als unabhängiger Staat existiert.“ (Müller 2003: III) Die Entwicklung zu nationalstaatlicher Unabhängigkeit in der ersten Hälfte der 1990er Jahre war begleitet von tiefen wirtschaftlichen Einbrüchen, sehr hohe Inflationsraten, einem umfangreichen Beschäftigungsabbau und dramatischen Reallohnverlusten. Zudem fiel der innersowjetische Finanztransfer weg. Soziale Fehlentwicklungen des Transformationsprozesses wie Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Armut und zunehmende Einkommensdivergenzen wurden immer offensichtlicher (Kruse/Schmidt 1999: 263). Der Rückgang der Staatseinnahmen schlug sich auch bei den Sozialausgaben in Form von massiven Kürzungen im Bereich Gesundheit, Bildung und Alterssicherung nieder (Müller 2003: V).

Die politische Struktur der Transformationsländer wird zunehmend *dezentralisiert*. Dies hat verheerende Folgen für die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme. „Decentralization of responsibility for policy formulation, implementation, and monitoring has been occurring, often without effective funding or accountability, resulting in widespread nonpayment, discretionary payment, and ad hoc selectivity in practice.“ (Standing 1997: 1364). In allen Transformationsländern wurden universelle soziale Leistungen erheblich verringert, so wurden Subventionen (wie für Lebensmittel und Schulbücher) abgeschafft und Gebühren sowie andere Formen von Kostenbeteiligung eingeführt. In den osteuropäischen Staaten ist eine Zunahme von informeller Beschäftigung zu beobachten, „which has eroded the contributions basis of social security.“ (Standing 1997: 1363). Des Weiteren werden soziale Leistungen mehr und mehr *privatisiert*. „Privatization of social policy has been growing, notably with pension reforms, by mak-

ing some services private und subject to market pricing, and by obliging people to opt for private pensions, private health services, and private schooling." (Ibid.: 1364).

Gegenwärtig sind Sozialhilfefzahlungen in den osteuropäischen wie zentralasiatischen Ländern auf einen relativ kleinen Kreis von Anspruchsberechtigten beschränkt. Dabei nimmt das targeting eine zentrale Rolle ein. „A social security basis for social protection has been established formally, only to be subject to a steady narrowing of entitlement." (Standing 1997: 1363). Allerdings tragen Altersbezüge signifikant zum Haushaltseinkommen bei, denn fast alle Menschen verfügen – bedingt durch die faktische Vollbeschäftigung in der sozialistischen Ära – über einen Rentenanspruch (Müller 2003:VI).

Die soziale Abfederung des Transformationsprozesses wird immer dringender. Es besteht in erster Linie die Notwendigkeit, die bestehenden sozialpolitischen Strukturen zu reformieren. Es sollte eine „nachhaltige finanzielle Basis" (Müller) für die nationalen Sozialsysteme geschaffen werden. „Gleichzeitig gilt es, das zunehmende *crowding-out* von Sozialausgaben durch den wachsenden Schuldendienst bzw. durch Militärausgaben zu unterbinden, wie es sich derzeit in der Region abzeichnet." (Müller 2003: VIII). Von zentraler Bedeutung ist außerdem die Stärkung der gegenwärtig geringen administrativen Kapazitäten.

Einige ostasiatische Länder versuchen, durch extensive Sozialprogramme ein Mindestmaß an sozialer Sicherung bereitzustellen (für den Sonderfall China s. Kasten 8.1). **Vietnam** realisiert seit 1992 eine Reihe von Programmen im Rahmen eines „*Hunger Eradication and Poverty Reduction Program (HEPR)*" mit Einrichtung einer ‚Bank für die Armen‘ (mit Krediten zu geringen Zinsen), kostenlosen Krankenversicherungskarten, Erlass von Schulgebühren und Ermäßigungen für mittellose Studenten. Allerdings bleibt die Reichweite und der Grad des Risikoschutzes aufgrund staatlicher Finanzierungsprobleme begrenzt. Besonders soziale Randgruppen wie Behinderte bleiben auf die Unterstützung ihrer Familien und ihres sozialen Umfeldes angewiesen (Kruse/Schmidt 2002.: 208). In der **Mongolei** wird 2000-2005 ein „*National Program for Households Livelihood Capacity Support*" durchgeführt. Bestimmten Gruppen (Arme, Alte, Behinderte, Kinder) soll dadurch der Zugang zu Gesundheitsleistungen, Bildung und Arbeit erleichtert

werden. Außerdem werden Maßnahmen zur Verbesserung der Wassersicherheit sowie Mikrokredit-Projekte anvisiert.

Kasten 8.1

Moderne Sozialhilfe in der Volksrepublik China

Das 1999 in den Städten neu eingeführte System „Minimum Living Standard System“ (MLSS) ist neben der Arbeitslosenversicherung eine wichtige neue Säule sozialer Sicherung gegen städtische Armut (Shang/Wu 2004, Hussain 2001). Pilotprogramme wurden bereits 1993 in drei großen Städten (Shanghai, Wuhan, Chongqing) betrieben und 1996 auf 129 Städte ausgedehnt sowie auch in einigen ländlichen Gebieten eingeführt (zum MLSS auf dem Lande siehe empirisch Leisering/Gong/Hussain 2002).

Im Gegensatz zum alten, sozialistischen Fürsorgesystem (s. Kasten 8.5), das einen kleinen Empfängerkreis und ein niedriges Leistungsniveau hatte, gewährt das MLSS breiteren Zielgruppen regelmäßige höhere Leistungen. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich alle städtischen Einwohner mit Haushaltseinkommen unter einer lokalen Armutslinie, die unterschiedlich definiert ist. Z.Zt. beziehen vorwiegend Arbeitslose (entlassene Arbeitnehmer aus den Staatsunternehmen), Rentner sowie hilflose Arme Leistungen, wobei der Anteil der Leistungsbezieher auf etwa ein Viertel aller armen Haushalte beziffert wird. 2003 bezogen ca. 22,47 Mio. Menschen die Leistungen des MLSS (China Aktuell 9/2004, S. 977). Leistungen des MLSS sind Geldleistungen, die die Differenz zwischen Armutslinie und dem jeweiligen Haushaltseinkommen ausgleichen. Die Leistung pro Person betrug 2003 im Schnitt 58 Yuan im Monat (US\$ 7) (ebenda). Die durchschnittliche Armutsgrenze wurde 2001 auf 29 % des Durchschnittseinkommens der städtischen Einwohner angesetzt.

Die Verwaltung obliegt dem Innenministerium und seinen lokalen Gliederungen, wobei die Definition der Armutsgrenzen sowie die Durchführung des Programms der Kreisbehörde für Inneres übertragen wurde. Straßenbüros und Einwohnerkomitees sind die untersten Instanzen im unmittelbaren Kontakt mit den Antragstellern. Neben städtischen Ämtern des Innenministeriums spielen auch die Gliederungen des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherung eine wichtige Rolle. Sie sind zuständig für die Ausstellung der Nachweise über Einkommen und Sozialleistungen.

Die Finanzierung erfolgt ausschließlich durch Haushaltsmittel der kommunalen Verwaltungen und teilweise auch durch einen Zuschuss von der Zentralregierung. Die dezentralisierte Verwaltung und Finanzierung stellt

allerdings die Stabilität des Programms landesweit in Frage, da diese von der Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen abhängt. Auch der Grad der Zielgruppенаusschöpfung variiert mit der kommunalen Steuerrücklage. Das MLSS markiert einen Entwicklungssprung im chinesischen Sozialleistungssystem und hat das Armutsproblem infolge massiver Arbeitslosigkeit in Städten teilweise aufgefangen.

Problematisch ist jedoch zum einen die geringe Ausschöpfung der Zielgruppe. Die Ursache dafür ist die Knappheit der verfügbaren Finanzmittel, die die Kommunen zur restriktiven Fürsorgepolitik zwingt. Zweitens gibt es eine große Diskrepanz zwischen der offiziell erhobenen und der tatsächlichen Anzahl von Armen. Die unzureichenden statistischen Ressourcen generieren keine zuverlässigen Daten über den aktuellen Armutsstand. Die chinesische Regierung hat dieses Defizit bereits wahrgenommen und Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet.

Kasten 8.2

Sozialhilfe als soziales Recht – moderne rechtsbasierte Sozialhilfe für alle Staatsbürger in Südkorea (nach Kim 2006)

Das im Jahr 2000 eingeführte *Volksmindestsicherungssystem* („Gugmingichosanghoalbosangbeob“) stellt eine grundsätzliche Veränderung des südkoreanischen Fürsorgesystems dar. Die wichtigste Veränderung liegt im Identitätswandel der Institution ‚von der patriarchalischen Hilfe zum Recht auf Mindestsicherung‘. Im neuen Gesetz ist festgelegt, dass jeder Staatsbürger ein Recht auf Mindestsicherung hat, das durch die Verfassung gesichert ist. Die Einklagbarkeit des Rechtsanspruchs im gesetzlichen Verfahren ist gewährleistet, wobei die Zuständigkeit beim Verwaltungsgericht liegt.

Auf der Grundlage dieser neuen Identität fand auch ein Wandel der Policy-Prinzipien statt. Erstens wurde ein Wandel von kategorialer zu universeller Orientierung vollzogen. Alle Bürger haben ein Recht auf Leistungen des Volksmindestsicherungssystems, unabhängig von Geschlecht, Beruf, Alter, Bildungsniveau usw., sofern sie die im Gesetz festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Zweitens wurde im neuen System das Prinzip der Mindestsicherung durchgesetzt, d.h. das Leistungsniveau richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf der Empfänger. Zur Umsetzung dieses Prinzips wurde der Lebensunterhaltssatz deutlich gesteigert, zudem eine neue Leistungsart ‚Wohngeld‘ eingeführt und schließlich die Geldleistungsform vollständig durchgesetzt. Unverändert bleibt dagegen (drittens) die Struktur von Verwaltung und Finanzierung. Nach wie vor wird die Fürsorge durch provinzfremde Städte, Provinzen und lokale Kommunalverwaltungen getragen. Eine Innovation liegt aber in der *Professionalisierung* und Systematisierung

der Sozialhilfeverwaltung. In Zukunft soll das Einklageverfahren durch eine Spezialisierung des Sozialgerichts und durch Maßnahmen der Rechtshilfe und -beratung verbessert werden. Zudem sollen die Kriterien zur Auswahl der Empfänger, vor allem die zu streng geregelte Unterhaltspflicht, gelockert werden.

8.2 Institutionelle Gestaltung

Zielgruppen

Typische Zielgruppen von Sozialhilfe sind Hungernde, Opfer von Naturkatastrophen, alleinstehende Schwangere, alleinerziehende und kinderreiche Frauen, Flüchtlinge, Auszubildende oder Angehörige von Häftlingen (Übersicht 8.1). Nur im städtischen **China** und in **Usbekistan** ist die Sozialhilfe ‚universell‘, deckt theoretisch alle Bedürftigen ab.⁴⁸ Innerhalb dieser Gruppe wird der individuelle Bedarf geprüft, mit der Ausnahme von **Kirgistan**, wo die Leistungen nicht-bedürftigkeitsgeprüft (also im engeren Sinne „kategorial“) sind.

Übersicht 8.1: Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Zielgruppen

Land	Zielgruppe(n)
Mauritius	Arme, vor allem Angehörige von Häftlingen und „abandoned spouses, especially those with dependent children.“ (Universiteit Maastricht 2002, S. 14)
Sambia	10 % der ärmsten Haushalte einer Region, die gleichzeitig über keine arbeitsfähigen Haushaltsmitglieder verfügen (Die Kappungsgrenze von 10 % wurde eingeführt, um der Tendenz bei gemeindebasiertem Targeting entgegenzuwirken, sehr viele Personen zu melden.)
Mosambik	Haushalte mit einem hochgradig unterernährten Kind oder einer hochgradig unterernährten Schwangeren; alleinlebende Personen oder Haushaltsvorstände über 60; behinderte alleinlebende Personen oder Haushaltsvorstände; alleinerziehende Frauen mit mindestens 5 Kindern
Taiwan	Behinderte, Alte (Landwirte und Fischer) und andere Mittellose (Kuo 2003, S. 285 f, s.a. Aspalter 2001, S. 206.)
Südkorea	Programm 1: Kinder unter 18, Ältere über 65, Behinderte, alleinlebende Schwangere; Programm 2: Arbeitslose Tage-

48 Tatsächlich erhielten 1994 in China nur 3 Mio. von 13 Mio. städtischen Armen Sozialhilfe (Hu/Cai/Zhai 1999: 78).

	löhner/Saisonarbeiter, Niedriglohnarbeiter; seit 2000: alle Staatsbürger
Vietnam	Behinderte, Kriegsinvaliden, Opfer von Naturkatastrophen u.ä. (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132 f.)
China	Stadt: potenziell alle (armen) Bürger, insbesondere Erwerbsunfähige (Witwen, Behinderte, Kranke, Alte) und Langzeitarbeitslose Land: potenziell alle (armen) Bauern, insbesondere Alte, Behinderte, Erwerbsunfähige, Kranke, Katastrophengeschädigte (Hu/Cai/Zhai 1999; Leung/Wong 1999)
Usbekistan	Programm 1: Arme (community-based) Programm 2: Kindergeld (bedürftigkeitsgeprüft)
Kirgistan	Alte, Mütter mit 5 oder mehr Kindern, alte Mütter mit Kindern mit Behinderungen (nicht bedürftigkeitsgeprüft)
Kasachstan	Flüchtlinge, Ausländer, Staatenlose, die sich in Kasachstan aufhalten, Menschen mit Behinderungen, Vollzeitschüler, Vollzeit auszubildende, Alte ab 80 Jahren und Kinder unter 7 Jahren (ISSA 2003a, S. 92)
Jemen	Waisen, Witwen, geschiedene oder alleinstehende Frauen, Behinderte, Arme, Alte, Familien ohne Haushaltsvorstand, Haushalte mit inhaftiertem oder vor kurzem aus der Haft entlassenem Haushaltsvorstand, sofern ohne Einkommen oder Einkommenserwartung

Leistungen

Leistungsarten: Im Rahmen von Sozialhilfe wird i.d.R. einmal im Monat eine Geldleistung an die Bedürftigen ausgezahlt. Allerdings: „Some poor rural households may be located in areas in which home production and barter are the predominant forms of exchange, meaning that cash is only of limited use for them.“ (Tabor 2002: 12). In **Mauritius** werden zusätzlich „mother and child health and welfare services “ sowie zusätzliche finanzielle Mittel zum Erwerb von Reis und Mehl (food-aid-Programm) (ISSA 2003b: 100) gewährt.

Leistungshöhe: In den meisten Ländern liegt die Leistungshöhe unter dem nationalen Existenzminimum. Sie wird überwiegend nicht an dem Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichtet, sondern von *fiskalischen Überlegungen dominiert*. Nur bei wenigen Programmen ermöglicht die Sozialhilfe somit die Bestreitung des Lebensunterhalts. In **Sambia** erhält jeder Haushalt 7 Dollar pro Monat. Dadurch wird die Armut des Haushalts nicht beseitigt, sondern nur reduziert, dies entspricht einer von zwei Mahlzeiten am Tag und

Mittel für den zusätzlichen Erwerb einer Decke, Seife und von Saatgut (Schubert 2005). Auch in **Jemen** ist die Leistung sehr gering, sie macht nur einen Bruchteil der Armutsgrenze aus (ibid.: 65). In **China** gibt es unterschiedliche Leistungshöhen im städtischen und ländlichen Sozialhilfeprogramm. Die Leistung liegt auf dem Land weit unter der Armutsgrenze und wird teilweise in Naturalien geleistet, in der Stadt entspricht sie der Armutsgrenze (Darimont 2002: 164). Oft liegt die tatsächlich geleistete Zahlung jedoch darunter. Dabei ist die Zahlung für Witwen, Alte, Kranke und Behinderte höher als für erwerbsfähige Arme/nur Arme (Hu/Cai/Zhai 1999: 78).

In einigen Ländern wird Sozialhilfe auch erwerbstätigen Armen gewährt (vgl. Tabor 2002). Die Höhe der Leistung orientiert sich hier an einem auf nationaler Ebene festgelegten Existenzminimum (Mindesteinkommen/Armutsgrenze o.ä.). In **China** sollen städtische Niedriglohnarbeiter (working poor) ergänzende Sozialhilfeleistungen erhalten (Darimont 2002: 164; Hu/Cai/Zhai 1999: 79). Allerdings wird das gesetzlich festgelegte Minimum als zu niedrig eingestuft, um eine Existenzsicherung zu ermöglichen. „The statutory minimum wage has been turned from a basis of income security into a means of holding down the value of benefits and a mechanism for limiting public social expenditure.“ (Standing 1997: 1363). Die Mindesteinkommensgarantie sei ebenfalls stärker an fiskalischen Überlegungen orientiert als an dem tatsächlichen Haushaltsbedarf.

In **Usbekistan** kann die Leistung das ein- bis dreifache des staatlich festgesetzten Mindestlohn betragen (die genaue Höhe wird vom Ältestenrat festgelegt). Sie wird allerdings nur für drei Monate gewährt und muß danach neu beantragt werden. Das Transferniveau im Jahr 2000 bewegte sich bei durchschnittlich 40 % des Durchschnittslohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 73). Allein in **Kirgistan** steht Alten, Müttern mit 5 oder mehr Kindern oder alten Müttern mit Kindern mit Behinderungen eine nicht-bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zu, die für Mütter zudem über dem Existenzminimum liegt.

Dauer des Leistungsbezugs: Hinsichtlich der maximalen Bezugsdauer konnten nur für Usbekistan (3 Monate) und Jemen (3 Jahre) Angaben gefunden werden. Die regelmäßige Überprüfung der Anspruchsberechtigung ist in vielen Ländern zwar vorgesehen, wird aber aufgrund von Personal- und Geldmangel nicht immer

wie vorgesehen durchgeführt (z.B. **Dominica**, Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 36).

Administration: diverse nationale und lokale Akteure

a) Antragstellung und Bewilligungsverfahren

Die untersuchten Sozialhilfeprogramme weisen eine Vielzahl unterschiedlicher Antragstellungs- und Bewilligungsverfahren auf. Die Systeme unterscheiden sich dabei u.a. hinsichtlich der für die Verwaltung und Durchführung zuständige(n) *Instanzen(en)*:

- Ministerien,
- andere nationale Organisationen,
- quasi-autonome Regierungsorganisationen und
- Gemeindegremien, in denen etwa religiöse Oberhäupter und Lehrer eine Rolle spielen.

In **Mosambik** führt eine quasi-autonome nationale Regierungsorganisation, die einem Ministerium unterstellt ist (GAPVU), das Bewilligungsverfahren durch. Die Abteilungen sind auf die Großstädte des Landes verteilt und werden zentral gesteuert. Die Feststellung der Bedürftigkeit erfolgt entweder durch Gesundheitszentren (bei Mangelernährung von Müttern oder Kindern) oder direkt über „lowest level administrative officer [...] This officer [...], who is in charge of one sub-district (bairro), is employed by the municipal administration“ (Schubert 1995: 509). Dieser erfasst die sozioökonomischen Daten aller Haushaltsmitglieder auf der Grundlage von Geburtsurkunden, Personalausweisen, Melde- und Heiratsbescheinigungen, außerdem Lohnbescheinigungen. Bei fehlenden Daten ist der Quartierchef (eines Stadtviertels/Nachbarschaft von etwa 50 Haushalten) für deren Erbringung zuständig (ibid.: 510). Auf Grundlage der Informationen des Gesundheitszentrums und des „lowest level administrative officers“ entscheidet GAPVU über den Antrag. Vorher überprüft ein GAPVU-Beamter die Daten vor Ort, er besucht den antragstellenden Haushalt.

In **Sambias** Pilotsozialhilfeprogramm erhalten bis zu maximal 10 % der bedürftigsten Haushalte der Region (ohne arbeitsfähige Haushaltsmitglieder) unabhängig von der Haushaltsgröße eine Leistung in gleicher Höhe. Die kommunalen *Community Welfare Assistance Committees* (CWACs) ermitteln anhand eines ranking-Verfahrens die 10 % der bedürftigsten Haushalte. Dieser Selekti-

onsprozess hat eine Matrix zur Grundlage und wird außerdem von traditionellen Autoritäten unterstützt. Nach Abschluss der Selektion werden die bedürftigen Haushalte der zuständigen Verwaltungsstelle gemeldet (Social Welfare Officer) (Schubert 2005).

In **Vietnam** verwalten kommunale und Distriktbeamte das „*Social Guarantee Fund for Regular Relief*“-Programm. Es gibt im Land 195 „*social relief centers*“, dort wird die Auswahl der Anspruchsberechtigten vorgenommen. Die Listen mit den Bedürftigen werden von drei Ministerien geprüft, diese machen Vorschläge für die endgültige Entscheidung, die in der Nationalversammlung getroffen wird (national assembly). „Recommendations and decisions on transfers are based on various considerations (number of potential beneficiaries, population size, budget expenditures, and geographical classifications).“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132).

Im **Jemen** werden zunächst mittels geographischer Auswahlverfahren leistungsberechtigte Regionen ausgewählt. „Each governorate gets share of budget based on incidence of poverty, population, and cases of pre-SWF assistance.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 82). Die governorates wiederum entscheiden auf Grundlage einer Liste von Anspruchsberechtigten. „These allocations are likely to be influenced by political considerations.“ (ibid.: 82). Dann erfolgt innerhalb der o.g. teilnahmeberechtigten Zielgruppen ein Bedürftigkeitstest. Die Antragstellung ist ein langwieriger Prozess. „The average time between governorate’s approval and beneficiary’s first payment is 6 to 12 months.“ (ibid.: 82).

In **Usbekistan** haben die „*Mahallas*“ das Entscheidungsrecht. Bedürftige Haushalte melden sich oder werden vom Vorsitzenden des lokalen *Mahalla* vorgeschlagen. Dann folgt innerhalb von zwei Wochen ein Hausbesuch des Komitees, dabei werden relevante Daten festgehalten. Beim nächsten Treffen des *Mahalla* wird über den Antrag entschieden. „Thus, the scheme relies essentially on local knowledge of living standards and needs.“ (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999: 48). Der Rat entscheidet auch über die Höhe der Leistung „according to local norms“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 73). Die Basis der Entscheidung ist ein Armuts-Indikatoren-Set (Haushaltsstrukturdaten, Erwerbsstatus der Haushaltsmitglieder, gesamtes Einkommen und Vermögen sowie Zugang zu und Nutzung von privatem Landbesitz), das

vom nationalen Arbeitsministerium entwickelt worden ist (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999: 47). Das für das Programm verantwortliche Arbeitsministerium gibt somit objektive Kriterien vor, die bei der Einschätzung der Bedürftigkeit helfen sollen. Im Fall der Ablehnung wird eine Begründung gefordert, z.B. bei als untätig, aber arbeitsfähig eingestuften Haushaltsmitgliedern oder wenn der Rat zu dem Ergebnis kommt, dass der Haushalt sein Selbsthilfepotenzial (etwa Erträge aus eigenem Land) nicht ausreichend ausnutzt.

Das System hat erhebliche Vor- wie Nachteile (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999; Smith/Subbarao 2003: 16). Vorteile des *Mahalla*-Systems:

- Geringe Kosten für Verwaltung und Informationsbeschaffung.
- Targeting ist genauer als bei administrativem means-test oder proxy means-test.
- Anspruchsberechtigungskriterien werden an lokale Bedarfe angepasst.
- Da die Gemeinde über genauere Informationen zu bedürftigen Haushalten verfügt, können Inklusions- und Exklusionsfehler leichter vermieden werden (Kontrollfunktion der Gemeinde).
- Kurze Bezugsdauer verhindert Abhängigkeit und motiviert die Haushalte, ihre Situation zu verbessern.
- Gut funktionierende Zusammenarbeit mit der Regierung, die von den *Mahallas* als soziale Kontrollinstanz profitiert, die den Wegfall der kommunistischen Partei kompensieren.

Nachteile des *Mahalla*-Systems:

- Gefahr von Exklusions- und Inklusionsfehlern durch Subjektivität und Willkür im Entscheidungsprozess. Das Programm kann aufgrund der fehlenden kontrollierenden Instanz von der herrschenden Elite für eigene Interessen oder zur Diskriminierung bestimmter Gruppen wie alleinerziehender Frauen missbraucht werden (Risiko des „bias as a result of local power dynamics“, van Ginneken 2003: 287).
- Machtposition des *Mahalla* in der Gemeinschaft wird zu stark (so wird bei kriminellen Verhalten die ganze Familie verstoßen).
- Das System verstärkt regionale Ungleichheit, da staatliche Mittel allein anhand der Anzahl der Haushalte in einem *Mahalla*

zugewiesen werden, es findet keine Umverteilung zwischen den *Mahallas* statt.

- Unzufriedenheit mit dem Auswahlverfahren könnte die Gemeinschaft spalten/auseinanderbringen, hierzu liegen jedoch keine Befunde vor.

Ein anderes, auch auf lokalem Wissen aufruhendes System, aber mit spezifischerer religiöser Fundierung findet sich in großen islamischen Ländern (Kasten 8.3).

Kasten 8.3

Das islamische „Zakat“-System

„Zakat“ ist eine Abgabe von Wohlhabenden an Arme, zu der die Wohlhabenden nach islamischen Glaubenssätzen verpflichtet sind. Viele Regierungen von islamisch dominierten Nationen haben die Organisation dieser Institution übernommen. Ihre Politik zielt darauf, Gemeinschaften stärker in die Unterstützung Bedürftiger zu involvieren und „integrate community responses with statutory provisions.“ (van Ginneken 1999b: 28). In **Pakistan** wird eine solche Abgabe auf Kapitalerträge erhoben. Die nationalen Geldinstitute haben die Aufgabe übernommen, die Abgabe (kostenfrei) einzuziehen. „Thus, Zakat is deducted by the financial institutions on the following assets: saving bank accounts, fixed deposits saving certificates, NIT units, ICP’s mutual fund, certificates, government securities on which return is paid, annuities and life insurance policies and provident fund credit balances.“ (Irfan 2003: 19f.). Die Staatsbank Pakistans transferiert *Zakat*-Mittel zu den *Zakat*-Komitees, die die Mittel verteilen. 60 % der Transfers sind für eine monatliche Sozialhilfeleistung an Bedürftige vorgesehen, die von den Banken ausbezahlt werden. Die restlichen Mittel gehen an Institutionen wie Krankenhäuser und Wohlfahrtsinstitutionen. Die Verwaltungskosten dürfen maximal 10 % betragen. 500 000 Menschen bekommen regelmäßige *Zakat*-Sozialhilfeleistungen, insgesamt profitieren ca. 2 Mio. Bedürftige von *Zakat*. Es gibt einen Central Zakat Council, District Zakat Committees und Local Zakat Committees. 2001 wies das Land ca. 40 000 Komitees auf.

Im Jahr 2001 sind alle Komitees erneuert worden, da die alten durch Korruption und Missmanagement in Verruf geraten waren. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel betrugen 2000/2001 0,14 % des BIP, weniger als in den Vorjahren. Neben den personellen Veränderungen ist auch die Zielorientierung des Programms erneuert worden. Der Fokus des Programms liegt nicht mehr allein auf der Befriedigung grundlegender Be-

dürfnisse, sondern es ist geplant, die Bedürftigen zunehmend in Form von Kleinkrediten zur Existenzgründung o.ä. zu unterstützen (Ziel: self-reliance).

Dies ist im **ägyptischen** *Zakat*-Programm bereits der Fall. Es handelt sich hierbei um ein Sozialhilfe- und Kleinkreditprogramm, das im Gegensatz zu staatlichen Sozialhilfeprogrammen sehr erfolgreich ist. *Zakat* wird von der „Nasser Social Bank (NSB)“ durchgeführt und vorwiegend von Abgaben öffentlicher Betriebe finanziert. Die *Zakat*-Komitees sind hier auf lokaler Ebene für das Einsammeln der Abgabe zuständig. Sie leiten das Geld an die Sozialbank weiter, die die Mittel verteilt. Neben der Finanzierung von Stipendien, Rechtsbeiständen für geschiedene Frauen und Hochzeiten, werden auch von Armut betroffene Gruppen wie Alte und Arbeitslose finanziell unterstützt. „*Zakat committees know the needs in their neighbourhood well*“ (Loewe 2004: 10).

Ein ganz anderes, säkulares *community-based* Sozialhilfe- oder Fürsorgesystem ist das ältere sozialistische *wubao*-System, in dem Adressatenauswahl und Leistungserbringung durch die einzigartige kollektive Organisation des chinesischen Dorfes bewerkstelligt wird. Für sehr arme ländliche Gegenden ist es noch heute leistungsfähig (Kasten 8.4).

Kasten 8.4

Traditionale dorfbasierte Armenhilfe im ländlichen China

Die Sozialhilfe stand bis zu den 1990er Jahren am Rande der chinesischen Sozialleistungssysteme. Städtische Armut war vor der Reformperiode (vor 1978) selten, weil städtische Einwohner vergleichsweise großzügige Sozialleistungen von ihren Arbeitseinheiten, den Staatsunternehmen, erhielten. Sozialhilfe wurde lediglich aufgrund von Invalidität gewährt. Auch in ländlichen Gebieten war Sozialhilfe von residualer Art, die in Form von Fürsorge oder Katastrophenhilfe gewährt wurde (zum Gesamtarrangement formeller sozialer Sicherung in China s. Cook/Kabeer/Suwannarat 2003). Anders als im städtischen Sicherungssystem wird hier weiterhin Gewicht auf Eigensicherung (Landbearbeitung, z. T. auch Privatversicherung) und die traditionale Sicherung durch die Familie gelegt. Nur in Fällen alleinstehender alter Menschen, Witwen, Waisen oder Behinderter greift das System der „Fünf Garantien“ (*wubao*), das noch heute die verbreitetste Form von Fürsorge für ländliche Einwohner darstellt.

Niedergelegt wurde diese ländliche ‚Sozialhilfe‘ bereits 1962. Sie wurde im

Laufe der Jahre (1978, 1982 und 1994) an veränderte Umstände angepasst. Es gibt keinen staatlich festgelegten Hilfesatz, auch besteht kein einklagbarer Anspruch. Diese Fürsorge wird von Gemeinden bzw. Dörfern getragen, verwaltet landesweit vom Innenministerium. Leistungen der „Fünf Garantien“ sind Sachleistungen, nicht Geld: Nahrung, Kleidung, Wohnraum, medizinische Versorgung sowie Aufkommen für Bestattungen. Darüber hinaus gewährt der Staat auch Katastrophenhilfe, die für Lebensrettung, Umsiedlung und Unterstützung der Opfer vorgesehen ist. Die Fürsorge auf dem Lande weist einen starken residualen Charakter auf, ist aber für die Armen in ländlichen Gebieten von elementarer Bedeutung, da es keine umfassenden sozialen Sicherungssysteme auf dem Lande gibt.

b) Auszahlungsverfahren

In vielen Ländern und Gebieten ist ein Großteil der Bedürftigen schlecht erreichbar, weil sie keinen festen Wohnsitz haben oder weil sie in abgelegenen ländlichen Regionen ohne Zugang zu administrativen und monetären Dienstleistungsinstitutionen leben. Dies ist ein großes Problem, da die Auszahlung meist durch Einrichtungen erfolgt, die das Geld sicher verwahren können, vor allem durch Banken. In **Mosambik** wurde die Leistung durch die zuständige Organisation und später auch erfolgreich durch Banken übermittelt. Im Pilotvorhaben **Sambias** erfolgt die Auszahlung durch Banken, Krankenhäuser sowie Schulen, da diese Einrichtungen über Safes verfügen. In **Vietnam** sind die Arbeitsverwaltungen auf der kommunalen und der Distriktebene für die Vergabe der Leistung zuständig.

Finanzierung: nationale und internationale Quellen

Das Budget für Sozialhilfe entsprach in **Usbekistan** (*Mahalla*-Programm) im Jahr 2000 0,1 % des BIP. Im Vergleich zu 1998 bedeutet dies eine Halbierung der Ausgaben. Die Höhe der pro *Mahalla* jährlich ausgezahlten Summe richtet sich nach der Anzahl der Mitglieder einer Gemeinde. Die *Mahalla*-Mittel entstammen auch aus der Zusammenführung von Geldern aus beendeten Programmen (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999: 46).

Mosambik gibt für sein Sozialhilfeprogramm 2 % des staatlichen Budgets aus. Die Verwaltungskosten konnten auf 5 % der Programmkosten gesenkt werden. Das Programm erhält auch finanzielle Unterstützung durch UNICEF (Bezahlung des Direktors der GAPVU sowie einiger Angestellter). **Sambia** kann wie andere

sehr arme Länder aufgrund geringer Staatseinnahmen und hoher Verschuldung ohne ausländische Hilfe die Kosten eines Sozialhilfesystems nur schwer übernehmen. Das Pilotprogramm wurde von der GTZ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beraten und finanziell unterstützt (Schubert 2005). In **Mauritius** stiegen die Ausgaben für Sozialhilfe zwischen 1995/96 und 2000/2001 auf mehr als das Doppelte, die Zahl der Leistungsempfänger stieg um 32 % (Universität Maastricht 2002: 14).

8.3 Wirkungen

Zielerreichung (Armutsbekämpfung)

Die existierenden Systeme tragen aufgrund ungenauer Erreichung der Zielgruppen oft wenig zur Armutsbekämpfung bei.

Geringe Zielerreichung: Im **Jemen** wurden 2002 450 000 Haushalte erreicht. Das Programm hat einen „negligible impact on poverty due to low coverage (only 5 % of poorest decile receive it)“ und eine sehr geringe Leistungshöhe (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 82). Ähnliche Ergebnisse liegen für **Ägypten** vor: Viele Bedürftige sind nicht in das Programm integriert. „They are not informed about the programmes or are unable to fill in the application forms, or they imply that they do not fall under the programmes' eligibility criteria.“ (Loewe 2004: 10).

Mittlere Zielerreichung: Das Sozialhilfeprogramm **Mosambiks** erreichte zwar bereits 1995, also etwa vier Jahre nach seiner Einführung, 60 000 städtische Haushalte, das sind 75 % aller extrem bedürftigen Haushalte⁴⁹ oder 15 % aller städtischen Haushalte (Schubert 1995). In der gleichen Untersuchung wird aber geschätzt, dass ca. 30 % der Leistungsempfänger nicht zur ursprünglich anvisierten Kategorie der hungerleidenden Armen gehören,

49 Als extrem bedürftig („destitute“) werden Haushalte mit monatlichen Ausgaben von unter 67 % der Armutsgrenze bezeichnet, dies entspricht ca. US\$ 10 pro Kopf im Monat. Diese Haushalte befinden sich in einer „structural situation of destitution“, sie haben entweder kein erwerbsfähiges Haushaltsmitglied (Haushalt geführt von einer alten oder durch Behinderung bzw. Krankheit eingeschränkten Person), nur ein erwerbsfähiges Mitglied (bei durchschnittlicher Haushaltsgröße) oder bei großen Haushalten von mehr als sieben Personen weniger als drei erwerbsfähige Haushaltsmitglieder (Schubert 1995).

d.h. arm aber nicht extrem arm sind. Kritik an diesem Programm betrifft vor allem die Bedürftigkeitsprüfungsverfahren in der Hauptstadt Maputo, das durch Annahme von Bestechungsgeldern gekennzeichnet war. „The benefits were only about as well distributed as they would be with random allocation.“ (Co-ady/Grosh/Hoddinott 2003a, 34). Des Weiteren wird angemerkt, dass durch die Begrenzung des Sozialhilfeprogramms auf städtische Gebiete die Ärmsten der Armen, die überwiegend auf dem Land leben, ausgeschlossen werden (siehe Smith/Subbarao 2003: 21).

Im Rahmen des *Mahalla*-Programms in **Usbekistan** erhielten im Jahr 1995, ein Jahr nach der Programmeinführung, ca. 20 % der Haushalte des Landes Leistungen. 1996 waren es nur noch 14,5 % und 1997 nur noch 11,9 % (Coudouel/Marnie 1999: 448). Das Targeting des Ältestenrats ist insofern erfolgreich, als dass die Leistungsbezieher tatsächlich der Gruppe der Armen angehören (geringe Inklusionsfehler). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass nicht nur das Einkommen des antragstellenden Haushalts (einfache Bedürftigkeitsprüfung), sondern auch andere Indikatoren (wie Wohnsituation, Haushaltsgröße, Landbesitz, Vermögen) berücksichtigt werden (proxy means) (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999: 58f.). Jedoch ist in Usbekistan die Anzahl Bedürftiger bzw. Anspruchsberechtigter, die nicht im Leistungsbezug stehen, weiterhin hoch (Exklusionsfehler).

Zwar wurde einerseits ein hoher Bekanntheitsgrad und eine allgemein hohe gesellschaftliche Akzeptanz des Programms festgestellt, die durch seine Verankerung in einer traditionellen Institution der usbekischen Gesellschaft herrührt, andererseits gibt es Hinweise, dass ein hoher Anteil slawischer Haushalte (überwiegend in Städten) nicht über das Programm informiert war und Ansprüche nicht geltend gemacht hat (ethnische Diskriminierung) (Micklewright/Coudouel/Marnie 2004).

Gesundheitliche Folgen

Sozialhilfe kann wesentlich dazu beitragen, den gesundheitlichen Status des Hilfebeziehers zu verbessern. Im ländlichen **China** ist Krankheit heute die häufigste Ursache von Armut, da medizinische Behandlung bezahlt werden muss. Sollte sich das Minimum Living Standard System auch auf dem Lande weiter ausbreiten,

könnte dies u.U. mehr Menschen eine medizinische Behandlung erlauben.

Eine weit verbreitete, aber durch Untersuchungen nicht bestätigte Auffassung besagt, dass die Leistungsempfänger vom Sozialhilfetransfer abhängig werden und der Anreiz zur Selbstversorgung durch Erwerbsarbeit verloren gehe (vgl. Abschnitte 4.3 und 4.4). Um Abhängigkeit entgegenzuwirken, ist in **Mosambik** vorgesehen, arbeitsfähige Bezieher von Sozialhilfeleistungen in Beschäftigungsprojekte überzuleiten. Allerdings ist es schwierig, für die große Zahl der selbsthilfefähigen Sozialhilfeempfänger eine entsprechende Anzahl von Kleinprojekten zu schaffen und zu verwalten. Das zuständige Ministerium dürfte damit an den Rand seiner Leistungsfähigkeit stoßen (Borowczak 2002: 31f.).

Positive Sekundäreffekte: Familie und Wirtschaft

In **Sambia** erhalten überwiegend Haushalte mit alten Haushaltsvorständen, die Kinder (Aidsweisen) zu versorgen haben, Leistungen (Schubert 2005). 60 % der Mitglieder der ärmsten Haushalte sind Kinder. Sozialhilfeempfängerhaushalte geben, besonders wenn sie von Frauen geleitet werden, die zusätzlichen Mittel konsequent für die Gesundheit der Haushaltsmitglieder aus, tätigen Einkommen schaffende Kleininvestitionen und schicken ihre Kinder zur Schule. „Sie investieren in physisches, menschliches und soziales Kapital und schaffen damit überhaupt erst die Grundlage für menschliche und auch für wirtschaftliche Entwicklung.“ (Ibid.)

Positive Sekundäreffekte sind:

- Für Großfamilien und Dorfgemeinschaften reduziert sich die drückende Last solidarischer Hilfeverpflichtungen.
- Zusätzliche Kaufkraft schafft Nachfrage nach lokalen Produkten und Leistungen.
- Produktions- und Vermarktungsanreize, die besonders in abgelegenen ländlichen Gebieten Wirtschaftskreisläufe in Gang setzen (Schubert 2005; s.a. ILO/UNCTAD 2001:20).

9. Familienbezogene Sozialhilfe

9.1 Institutionelle Gestaltung

Ziele und Zielgruppen

Bei diesem Programmtyp sollen durch regelmäßige Transferleistungen Hunger und Armut vor allem von Kindern (und ihren Familien) reduziert werden. Sozialhilfe zielt somit auf arme, bedürftige Familien mit Kind(ern) („low-income-families“), die aufgrund eines fehlenden oder geringen Einkommens hilfsbedürftig sind (Übersicht 9.1). Sozialhilfe fungiert als Familien- bzw. Kindergeld.

In **Südafrika** ist seit 1992 die Auszahlung einer Sozialhilfeleistung an Personen vorgesehen, die ein Kind oder mehrere Kinder betreuen („Child Support Grant“ und „Care Dependency Grant“, ISSA 2003b: 122). **Chiles** familienbezogenes Sozialhilfesystem „Ficha CAS“ (Social Passport System) wurde in den 1980er Jahren eingeführt. Es besteht aus „CAS-SUF“ (Unified Family Subsidy) und einem beitragsfreien Rentenprogramm „CAS-PASIS“ (Pension Assistance Program; siehe Abschnitt 4.2). **Ecuadors** Programm „Bono Solidario“ wurde 1998 ursprünglich nur vorübergehend eingeführt, um den Wegfall von Preissubventionen bei Strom und Energie auszugleichen. Es wurde schließlich im Rahmen eines Armutsbekämpfungsprogramms als dauerhaftes Unterstützungsprogramm beibehalten. Das **albanische** familienbezogene Sozialhilfesystem „Ngjime Ekonomika cash“ (NE, d.h. Economic Support Program) gibt es seit 1994. **Kirgistans** Familientransferleistungssystem „Guaranteed Minimum Income“ wurde 1995 eingeführt und 1998 reformiert. **Armenien** verfügt seit 1999 ebenfalls über Transferleistungen für Familien, ein duales System, das eine universelle „Family Allowance“ (Kinder unter 17) und eine „Low Income Family Allowance“ beinhaltet (ISSA 2003a: 32).

Übersicht 9.1: Familienbezogene Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Länder und Zielgruppen

Land	Zielgruppe(n)
Südafrika	Programm 1: Erziehungsberechtigte mit Kind(ern) von 1-6 Jahren Programm 2: Erziehungsberechtigte mit Kind(ern) mit schwerer körperlicher oder geistiger Behinderung von 1-18 Jahren
Ecuador	Familien mit Kind(ern), Alte und Behinderte
Chile	Familien mit Kindern unter 16 und Schwangere
Kirgistan	Familien mit Kind(ern) unter 16 bzw. 21 Jahren (ISSA 2003a, S. 102)
Albanien	Familien mit Kind(ern)
Armenien	Familien mit Kind(ern) mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 60 % des Mindestlohns (ISSA 2003a, S. 32)
Rumänien	Familien mit Kind(ern)

Leistungen

Leistungshöhe: In **Ecuador** ist die Leistungshöhe nach der jeweiligen Zielgruppe differenziert: für Familien mit Kindern im Jahr 2001 11,5 US\$, für ältere Personen ab 65 sowie Behinderte 7 US\$ im Monat. Die Leistung an Familien entspricht weniger als der Hälfte der Armutsgrenze, die Leistung für die anderen Gruppen ca. einem Fünftel des staatlich festgelegten Minimums (Velasquez-Pinto 2003: 4). **Armenien** sieht Leistungen in Höhe von 10 % des monatlichen Mindestlohns pro Kind und maximal 60 % des Mindestlohns pro Familie vor (ISSA 2003a: 32). Sozialhilfe wird z.B. in **Kirgistan** und **Rumänien** im Rahmen einer Mindesteinkommensgarantie auch als ergänzende Leistung gewährt. Sie zielt auf arme Familien mit Kind(ern), in Rumänien insbesondere auf Niedriglohnarbeiter des informellen Sektors (Programmbeginn 2002), und gleicht die Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen und einer festgelegten Mindesteinkommensgrenze aus. Im rumänischen System werden die Leistungsbezieher zusätzlich zur finanziellen Unterstützung krankenversichert und bekommen Subventionen für Heizkosten. In Kirgistan erhalten alle Haushalte mit Kinder unter 16 bzw. 21 Jahren (wenn Vollzeitschüler/-studenten), deren Einkommen unter dem Mindesteinkommen liegt, einen Betrag, der die Differenz zum Mindesteinkommen ausgleicht (1999: 13 %

der Bevölkerung) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b, S 60; ISSA 2003a: 105).

Leistungsform: In einigen Ländern sind die Leistungen bedürftigkeitsgeprüft, in anderen universell (Kasten 9.1).

Kasten 9.1

Familienbezogene Transferleistungen: bedürftigkeitsgeprüft oder universell?

Familienbezogene Unterstützungsleistungen wie Kindergeld, Familiengeld u.ä. sind vor allem in Übergangsländern sowie in einigen Entwicklungsländern vorzufinden. Dieser Leistungstyp ist in einigen Ländern bedürftigkeitsorientiert und mit einer Einkommensüberprüfung verbunden. In vielen Ländern werden jedoch universelle Leistungen gewährt. Ziel ist „to defray the costs of raising children and supporting household dependants.“ (Tabor 2002: 20).

Universelle familiäre Unterstützungsprogramme enthalten in einigen Ländern eine zusätzliche familienpolitische Komponente zur Kontrolle der Geburtenrate. So werden beispielsweise im Iran und in Südkorea nur Familien mit maximal zwei Kindern unterstützt. In den meisten Ländern wird jedoch eine Leistung von geringer Höhe pro Kind (unabhängig von der Gesamtzahl der Kinder) gewährt. Manche Länder sehen besondere Unterstützungsleistungen für Familien mit behinderten Kindern vor. Sie erhalten etwa in der Türkei eine spezielle Rentenleistung.

Gegen universelle familiäre Unterstützungsleistungen in Entwicklungsländern spricht potenziell der hohe Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung und die dadurch zu erwartenden hohen Kosten. Für eine universelle Leistungsvergabe spricht der niedrige Verwaltungsaufwand. Teilweise ist jedoch der politische Widerstand gegen universelle Programme beträchtlich, da auch nicht-bedürftige Gruppen davon profitieren.

Administration (Antragstellung, Bewilligung, Auszahlung)

Es gibt eine Vielzahl von Antragstellungs- und Bewilligungsverfahren. Die Systeme unterscheiden sich dabei u.a. hinsichtlich der für die Verwaltung und Durchführung zuständige(n) Instanz(en), insbesondere *Ministerien, Kirchen/Sozialarbeiter* und *Regierungsorganisationen*, und hinsichtlich des Grades an Standardisierung, Zentralisierung und Computerisierung des Verfahrens.

Standardisierte Verfahren: In **Chile** erfolgt ein Hausbesuch durch einen Sozialarbeiter. Über den Antrag wird mittels einer proxy-means-test-Methode, eines Fragebogens mit Angaben zu Einkommen, Vermögen und Zugang zu sozialen Diensten, entschieden. Die Daten werden in einen Computer eingegeben und die Anspruchsberechtigung automatisch ermittelt. „*Impersonal scoring helped to ensure that the needy enroll and that families exit when their welfare improve.*“ (Tabor 2002: 16f.). Die Datenerhebung erfolgt durch Städte und Gemeinden, die, zusammen mit privaten Trägern, auch die Dateneingabe und Berechnung des proxy means tests übernehmen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 25). Das gesamte Sozialhilfesystem „CAS“ wird von einer kleinen Einheit im zentralen Planungsministerium koordiniert.

In **Ecuador** nehmen die Kirchen Anträge entgegen und leiten sie an eine Regierungsorganisation (BANRED = National Banking Network) weiter. Diese überprüft die Angaben der Antragsteller durch einen *Vergleich mit Daten anderer Institutionen* (Sozialverwaltung, Stromversorgungsunternehmen, Banken). Dadurch lassen sich falsche Angaben ermitteln. Abgelehnt werden beispielsweise Antragsteller, die einer regelmäßigen Arbeit nachgehen, die einen bestimmten Stromverbrauch aufweisen, die Darlehensempfänger oder -bürgen sind oder ein Fahrzeug besitzen. Die Auswahl des berechtigten Personenkreises erfolgt anhand eines Kriterienrasters.

Weniger standardisierte Verfahren: In den **Transformationsländern** liegt die Sozialhilfe in der Kompetenz eines Ministeriums und des auf lokaler Ebene zuständigen Büros. In **Kirgistan** spielen außerdem internationale Hilfsorganisationen eine wichtige Rolle. In **Tadjikistan** und **Armenien** entscheiden lokale *Eltern-Lehrer-Kommissionen* über bedürftige Kinder. In **Albanien** wenden sich betroffene Familien an eine Verwaltung auf lokaler Ebene (commune's office of social assistance). Der gewählte Gemeinderat entscheidet über den Antrag. „*Local programme administrators draw up lists of eligible recipients and estimated needs, the latter based on household size, landholdings, access to wage income, pensions or unemployment insurance. The elected commune council determines actual allocation, and may add or drop names from the initial list.*“ Örtliche Stellen sind auch für die Auszahlung der Leistung verantwortlich. „*Targeting by local officials displays better*

performance than only using proxy indicators.” (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 49).

Auszahlung: In **Ecuador** wird die Sozialhilfe von den Banken *nur an Mütter* ausgezahlt, weil man davon ausgeht, dass dadurch die Kinder mehr von der Unterstützungsleistung profitieren werden als bei einer Auszahlung an ein männliches Familienmitglied.

Finanzierung

Ecuadors Bono Solidario hat im Jahr 2000 nur einen Anteil von 0,9 % am BIP. Dabei ist *Bono Solidario* das zweitgrößte Programm des Landes im sozialen Bereich. Die Verwaltungskosten betragen 4 % der gesamten Transfersumme. Darunter fallen auch Kosten, die dadurch entstehen, dass die Banken je Transaktion eine Gebühr berechnen.

In **Albanien** betrug der Anteil der Sozialhilfe am BIP 1995 1,6 % und 1996 nur noch ca. 1 %. Die Zentralregierung stellt die Mittel zur Verfügung, die lokale Regierung verwaltet das Programm. Problematisch ist das *Fehlen eindeutiger Kriterien, die die Höhe der von der Zentralregierung an die lokale Ebene zu transferierenden Summe festlegen* (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 49).

9.2 Wirkungsprobleme: geringe Adressatenerreichung

Eine 1999 durchgeführte Untersuchung des *Ficha CAS* in **Chile** ergab, dass in dem Programm proxy-means-Indikatoren erfolgreich eingesetzt werden (Tabor 2002: 16). Durch die Verbesserung des Auswahlverfahrens stieg der Anteil der Ärmsten der Armen, die am Programm teilnahmen, von 32 % in 1992 auf 40 % in 1996 (ibid.: 17). 72 % der Leistungen erreichten die 30 % ärmsten Familien. Die Verwaltungskosten des Programms waren gering, sie betrugen 5,4 % der Gesamtkosten (Tabor 2002: 16 f.).

In **Ecuador** gab es 2003 1,3 Mio. Leistungsempfänger, das sind 45 % aller armen Haushalte Ecuadors, personenbezogen sind davon 80 % Mütter, 19 % Alte und 0,6 % Behinderte (Velasquez Pinto 2003: 4). Die Programmkapazität ist ausgelastet, das bedeutet, dass das Programm nur neue Leistungsempfänger aufnehmen kann, wenn dafür andere Leistungsempfänger aus dem Bezug herausfallen. Es werden ständig Kontrollen durchgeführt, um die Anspruchsberechtigung zu prüfen. Aber auch diese Maßnahmen können die Programmeffektivität nicht wesentlich verbessern:

- Es wird nur die Hälfte aller anspruchsberechtigten Personen erreicht. Gleichzeitig sind 6 von 10 Leistungsempfängern gar nicht anspruchsberechtigt. Insgesamt ist die Zielgenauigkeit schlecht.
- Das Programm begünstigt städtische Regionen (*urban bias*; so auch in **China**). Die ländliche Bevölkerung ist aufgrund fehlender monetärer und administrativer Infrastruktur benachteiligt (in China schon aus sozialrechtlichen Gründen: auf dem Lande gibt es das *Minimum Living Standard System* meist gar nicht). Der Bezug der Leistung ist mit höheren Transaktionskosten verbunden. Diese Transaktionskosten werden auf 10-20 % der Leistung geschätzt. Dies führte beim **kolumbianischen** (konditionierten) Transferprogramm „*Familias en Accion*“ dazu, dass Kommunen, die keine Zweigstelle der Bank hatten, vom Programm ausgeschlossen wurden. Die Folge war, dass 12 % der ärmsten Regionen nicht mehr teilnehmen konnten (siehe auch Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 57). Solche „*creaming the poor*“-Effekte gibt es auch in entwickelten Ländern (s.u. Abschnitt 4.1).

Auch in den Transformationsländern treten Effektivitätsprobleme auf wie geringe Adressatenerreichung („undercoverage“), hohe „leakage to the non-poor“, geringe Leistungshöhe, die nur einen Bruchteil des Bedarfs deckt, und fehlerhafte und uneinheitliche Anwendung von targeting-Kriterien in den Regionen. In **Rumänien** wurden 2002 erhebliche Mängel beim Bedürftigkeitsüberprüfungsverfahren festgestellt. Schwierigkeiten ergaben sich bei der Quantifizierung von Einkommens aus informellen Beschäftigungsverhältnissen und bei „conducting imputations of income from assets, for example from land and livestock.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b, S. 68). Es wurden zudem erhebliche Unterschiede in der Verfahrensanwendung zwischen Trägern festgestellt. In **Albanien** erhielt zwar ein hoher Anteil der Bevölkerung in 1996 Leistungen (20 %), aber nur wenige Leistungsempfänger wechselten dadurch von der Kategorie der Armen zur Kategorie der Nicht-Armen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 49).

10. Konditionierte Transferleistungen

Bei konditionierten Transferleistungen ist die finanzielle Leistungserbringung an die Erfüllung bestimmter Verhaltenserwartungen geknüpft. Gefordert und gefördert werden Verhaltensweisen, bei denen man davon ausgeht, dass sie dazu beitragen, das Armutsrisiko auf lange Sicht zu reduzieren (Tabor 2002: 18). Diese Programme sind also *keine ‚reinen‘, unmittelbar und primär bedarfsorientierten Grundsicherungssysteme*.

Es lassen sich vier Typen von konditionierten Grundsicherungsprogrammen unterscheiden:

- Nahrung für Arbeit (food-for-work)
- Geld für Arbeit (Beschäftigungsprogramme, public works)
- Nahrung für Bildung (food-for-education)
- Geld für Bildung (cash-for-education)

Unter den konditionierten Programmen dominieren „Food-for“-Programme. Diese sind mit *zwei Strukturproblemen* behaftet: In funktionaler Hinsicht fallen hohe Logistikkosten an und lokale Märkte werden beeinträchtigt. In normativer Hinsicht können Konditionierungen generell paternalistisch sein, also Menschenwürde und Autonomie der Betroffenen vermindern.

10.1 Nahrung für Arbeit (food-for-work)

Dieser Hilfetypus hat sich *nicht bewährt*. Äthiopiens food-for-work-Programm verpflichtet als arbeitsfähig eingestufte Hilfsesuchende zur Arbeit. Im Gegenzug erhalten sie dafür Nahrungsmittel. Arbeitsunfähige sollen demgegenüber im Rahmen des gleichen Programms bedingungslos mit Nahrungsmitteln versorgt werden. Das Land investiert 80 % der Nahrungsmittelhilfe in food-for-work Programme. Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass sie *kaum armutsreduzierende Effekte* aufweisen: Die Arbeit besteht aus schwerer Handarbeit und wird unter schwierigen klimatischen Bedingungen durchgeführt. „[...] the calorific value of the food provided is less than the energy expended in the labour.“ (Global Report 2003: 339). Zudem weisen die Ergebnisse aus Äthiopien darauf hin, dass bei einer Konditionierung die im Haushalt lebenden *Mädchen schlechter versorgt* werden und einen

schlechteren Gesundheitszustand aufweisen als bei nicht-konditioniertem Zugang zu Lebensmitteln (negativer Anreiz).

Das food-for-work Programm für Dürre-Opfer in Andhra Pradesh (**Indien**) wurde in einer 12monatigen Feldstudie untersucht (2001-2002). Die Ergebnisse zeigen erhebliche Mängel und die hohe Ineffektivität des Programms auf. „It shows how design faults, administrative mismanagement and local politics created conditions that were conducive to the large-scale misappropriation of resources meant for the poor.“ (Deshingkar/Johnson 2003, vi).

10.2 Geld für Arbeit (public works)

Beschäftigungsmaßnahmen sind i.d.R. in Form von Kleinprojekten mit zeitlich befristeter Finanzierung organisiert. Sie sind für Zielgruppen geeignet, die arbeitsfähig sind und deren Hauptproblem in der mangelnden Integration in das Erwerbssystem besteht. „Public work programs are useful instruments for reaching poor unemployed workers and developing their skills.“ (Howell 2001b, S. 330). Besonders in den Ländern Lateinamerikas (**Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Jamaika, Mexiko, Peru**) wurden seit Beginn der ökonomischen Rezession und Instabilität 1995 eine Reihe von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen implementiert. Die Zielgruppe besteht aus Personen, die durch die Wirtschaftskrise von Arbeitslosigkeit und Einkommensrückgang betroffen sind (Marquez 2001).

Traditionell haben diese Programme eine *Überbrückungsfunktion* für relativ homogene Gruppen auf dem Land, etwa arbeitslose Saisonarbeiter (ibid.: 294) oder Opfer einer Dürrekatastrophe. So ist das Hauptziel der ländlichen Beschäftigungsprogramme in **Brasilien**, die Zielgruppe mit einem befristeten Einkommen zu versorgen. Dieses kurzfristige Einkommensziel wird durch eine längerfristige Ergebnisorientierung ergänzt (Schaffung von Infrastruktur oder andere Formen von Wertschöpfung).

Neuere Beschäftigungsprogramme in städtischen Gebieten weisen dagegen eine längerfristige Zielorientierung auf, nämlich die (Wieder-)Eingliederung einer relativ heterogenen Gruppe städtischer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, mit dem Ziel „to reduce the impact of structural changes in the labour market“. (Rocha 2001 : 27). Zusätzlich zur Beschäftigung werden *Qualifizie-*

rungsmaßnahmen durchgeführt, die die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer erhöhen sollen.

Viele Programme integrieren einen zu geringen Anteil weiblicher Programmteilnehmer in den Arbeitsmarkt, was auf mangelnde Kinderbetreuungsangebote zurückzuführen ist. Andere Programme wiederum zielen explizit auf Frauen: **Mosambiks** *Beneficio Social para Trabalho* beschäftigt insbesondere arbeitsfähige alleinerziehende Frauen und Mütter mit unterernährten Kindern. **Indiens** *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* wendet sich an Saisonarbeiterinnen auf dem Land und bietet ihnen eine Beschäftigung zur Überbrückung der erntefreien Zeit an. Ein weiteres Ziel dieses Programms ist, die Migration nach Bombay zu vermindern.

Argentiniens Programm *Trabajar* besteht seit 1996, nachdem die allgemeine Armut im Land infolge einer Wirtschaftskrise stark angestiegen war. Ziel des Programms war, von Arbeitslosigkeit und Armut Betroffene mit staatlich subventionierten Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich zu versorgen. Es ist vorgesehen, das Programm zu beenden, wenn die allgemeine Arbeitslosigkeit durch einen wirtschaftlichen Aufschwung deutlich zurückgeht. *Geld-für-Arbeit-Programme sind also häufig Krisenhilfen, nicht reguläre Sozialhilfe.*

Das argentinische Beschäftigungsprogramm besteht aus kleinen, gemeindebasierten Projekten, die i.d.R. 4-6 Monate dauern und bei denen jeweils max. 100 Personen beschäftigt werden können. „*Trabajar*“ hält die Lohnhöhe bewusst unter dem marktüblichen Lohnniveau für vergleichbare Arbeit bzw. dem Minimumlohn (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 18), damit ausschließlich Bedürftige am Programm teilnehmen⁵⁰. Argentinien *Trabajar* gilt einerseits als erfolgreiches Beispiel für „self-targeting“ durch geringe Lohnhöhe. Andererseits weisen kritische Stimmen auf die Ungerechtigkeit der niedrigen Löhne hin und melden moralische Bedenken an (Global Report 2003: 338). Es ist davon auszugehen, dass bei einem Lohnniveau unter dem gesetzlich festgelegten Minimum das Ziel der Beseitigung individueller Armut nicht erreicht werden kann. Hinzu kommt, dass die Teilnehmer nach Abschluß des Projekts keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 18).

50 Ebenso Südafrika: „78 % of all projects set wages below the market wage, though it is difficult to do so in South Africa.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 89)

Die städtischen Beschäftigungsprogramme in **Brasilien** dagegen zahlen relativ hohe Löhne aus, um Arbeitslose nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Aufgrund der Lohnhöhe ist ein self-targeting der Programmteilnehmer nicht mehr möglich. „This results in the need to adopt selection procedures that are undesirable, not only because of their adverse effects in terms of costs and management, but also because they make the programmes more vulnerable to favouritism.“ (Rocha 2001: 28).

Der Lohn wird in **Argentinien** von der nationalen Behörde über Bank- oder Postfilialen ausgezahlt. Zur Absicherung muß der Empfänger durch seine Unterschrift den Lohnerhalt bestätigen. Auffällig sind die hohen Transferkosten der Löhne (Eisenstadt 1998: 5).

Die Verantwortung für die Programmadministration liegt beim Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (MTSS). Projektantragsteller (etwa Kommunen, NGOs) müssen bei diesem Ministerium Bewerbungen mit der Beschreibung ihres Projektvorhabens einreichen. „The MTSS provides the menu of acceptable sub-projects, as well as criteria and other instructions for sub-project preparation, evaluation, approval and supervision.“ (Eisenstadt 1998: 2). Das Ministerium hilft, auch finanziell bei der Antragstellung. Dann erfolgt die Auswahl durchzuführender Projekte mittels eines Ranking-Verfahrens. Dieses besteht aus einem Punktesystem. Eine hohe Punktzahl wird vergeben je ärmer die Region ist je geringer die vorgesehenen Löhne sind, je stärker die Gemeinschaft vor Ort einbezogen wird, je mehr Arbeit finanziert werden kann und je weniger Kapitel benötigt wird (ibid.: 3). Bei den Teilprojekten finden mehrmals Supervisionen durch geschultes Personal statt. Die Projektverantwortlichen sind verpflichtet, „monitoring reports“ und Materialkostennachweise zum gesamten Projektverlauf vorzulegen. Staatliche Behörden, NGOs und lokale Gemeinschaften haben sowohl in **Argentinien** als auch in **Südafrika** die Aufgabe, Projekte durchzuführen. Dagegen werden in **Bolivien** Beschäftigungsprogramm im Rahmen des *Emergency Social Fund* (ESF) private Träger für die Durchführung von Bauprojekten unter Vertrag genommen, denen bei der Auswahl des Personals freie Hand gelassen wird (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 21). In **Indonesien** führen örtliche Gruppen oder kleine bzw. mittlere Unternehmen *padat karya* (=arbeitsintensive) Projek-

te durch. Die Nationalregierung stellt den lokalen Akteuren finanzielle Mittel zur Verfügung (Tambunan 2003).

1994 bescheinigte eine Untersuchung **Chiles** öffentlichem Beschäftigungsprogramm *armutsreduzierende Wirkungen*. Die Teilnehmer stiegen vom untersten zum zweituntersten Dezil der Einkommensverteilung auf (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 29). Auch in **Bolivien** ergaben sich armutsreduzierende Effekte: „76 % of ESF workers would have belonged to the poorest 40 % of the urban population without the ESF jobs. With these jobs, only 15 % fell in this range.“ (ibid.: 21).

In **Argentinien** gehörten 20 % der Teilnehmer zur Kategorie der Nicht-Armen. „Participants tended to be male, married and heads of households.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 18). Einen hohen Anteil männlicher Teilnehmer wies auch das **südafrikanische** Beschäftigungsprogramm auf („evidence of biases against employing women in construction work.“, Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 89; Herv. durch d. Verf.). Infolge der Programme ging in einigen Distrikten Südafrikas die Erwerbslosigkeit erheblich zurück (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 89).

Die argentinische Regierung finanzierte *Trabajar* von Programmbeginn an ohne externe Ressourcen (Programmbudget von 100 Mio. US\$ im ersten Jahr, 1997), später kamen internationale Unterstützungsleistungen hinzu, wodurch das Programm erweitert werden konnte. **Indien** finanziert sein Beschäftigungsprogramm fast ausschließlich durch Steuereinnahmen, darunter regionale Lohnsteuereinnahmen: Die reicheren Gesellschaftsschichten finanzieren somit die Arbeitsplätze für die Armen (Howell 2001a: 287). Dagegen wurde das **indonesische** Beschäftigungsprogramm *Jaring Pengaman Sosial* (= *Social safety net measures*) 1997 ausschließlich mit Hilfe von externen Geldgebern ins Leben gerufen. Als die Finanzierung eingestellt wurde, musste das Programm beendet werden, weil das Land nicht über ausreichend eigene Ressourcen zur Finanzierung der Maßnahme verfügte (Gough 2001, siehe auch Cook/Kabeer/Suwannarat 2003: 232 f.). *Externe, internationale Finanzierung kann also häufig nicht die Kontinuität schaffen, die für konditionierte Grundsicherungsprogramme wünschenswert ist.*

Geld-für-Arbeit-Maßnahmen, also Beschäftigungsprogramme mit armutspolitischem Ziel, sind *hybride* (Lebensunterhaltssicherung und Beschäftigung verbindende) Programme und als solche in besonderem Maße ambivalent. Zur Abwägung ihrer spezifi-

schen Vor- und Nachteile (Kasten 10.1) ist deshalb eine genaue Definition der zu verfolgenden Ziele und eine *Zielabwägung* erforderlich (trade-offs), etwa Armuts- versus Arbeitslosigkeitsbekämpfung, kurzfristige Anstoß- und Übergangshilfe versus längerfristige Versorgung, Reproduktion oder Veränderung gesellschaftlicher Geschlechtsdisparitäten usw..

Kasten 10.1

Geld-für-Arbeit: Vor- und Nachteile armutspolitisch orientierter öffentlicher Beschäftigungsprogramme

Als positive Effekte von Beschäftigungsprogrammen gelten:

- die Schaffung von Arbeitsplätzen, Reduzierung von Arbeitslosigkeit
- die Versorgung der Programmteilnehmer mit Erwerbseinkommen
- die Aufrechterhaltung der Selbsthilfefähigkeit
- die Verbesserung der Infrastruktur und andere Formen von Wertschöpfung (z.B. Renovierung von Schulen, Schaffung sanitärer Einrichtungen); dadurch ergeben sich insbesondere für ländliche Regionen „Multiplikationseffekte“ (Smith/Subbarao 2003, S. 21).

Folgende Aspekte von Beschäftigungsprogrammen werden als problematisch angesehen:

- Das Gerechtigkeitsproblem, die Programmteilnehmer zu gering entlohnter Arbeit zu verpflichten.
- Dadurch zugleich oft Verfehlung des Ziels, die Betroffenen aus Armut herauszuführen.
- Die Projekte sind zu klein, um größere Teile der Armutspopulation zu erreichen.
- Die geschaffenen Produkte sind nur von geringem Wert (Ravallion 2003: 15), der Nutzen verfällt, wenn sie nicht dauerhaft gepflegt werden.
- Die Tätigkeit ist befristet, die Arbeitslosigkeit wird in vielen Fällen nur unterbrochen und nicht dauerhaft überwunden. Wenn die Finanzierung ausläuft, fallen die Programmteilnehmer in die Beschäftigungslosigkeit zurück (und haben etwa in Mosambik zudem keinen Anspruch auf Transferleistungen; Borowczak 2002: 32).
- Beschäftigungsprogramme sind oft instabil, sei es, dass sie von vornherein als Instrument der Bewältigung einer wirtschaftlichen Krise konzipiert sind oder sei es, dass externe, internationale Finanzierung zeitlich befristet ist.

10.3 Nahrung für Bildung (food-for-education)

Ziel dieses Programmtyps ist, eine monatliche Nahrungsmittelration an bedürftige Familien zu verteilen, wenn das Kind oder die Kinder regelmäßig die Schule besucht bzw. besuchen. Damit soll die Erreichung eines kurzfristigen Ziels (Linderung von akuter Not) mit der Verfolgung langfristig armutsreduzierender Ziele (Bildung) verknüpft werden.

Bangladesh ist ein sehr armes Land, in dem über die Hälfte aller Kinder unter 5 Jahren unterernährt sind. Ein Fünftel der Kinder stirbt vor dem 5. Geburtstag, davon ein hoher Anteil an Hunger. Viele Kinder besuchen keine Schule, da die Eltern zu arm sind, um für die Kosten für Schulbücher etc. aufzukommen oder weil die Kinder zum Lebensunterhalt der Familie beitragen müssen.

Das *Food-for-Education-Program* (FFE, auch *Food for Schooling*, FFS) besteht seit 1993 (siehe auch Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 94ff). 1991 wurde vom International Food Policy Research Institute (IFPRI) das damalige Nahrungsmitteltransferprogramm Bangladeshs evaluiert und festgestellt, dass 70 % der Nahrung Nicht-Bedürftigen zugute kommt. Daraufhin wurde das Programm abgesetzt und 1993 das Nahrung-für-Bildung-Programm FFE gestartet. Die in der Schule verteilte Ration von Getreide beträgt monatlich je nach Anzahl der Kinder 15 oder 20 kg. Leistungsberechtigt sind Familien mit mindestens einem Kind im Grundschulalter, die mindestens eins der folgenden vier Merkmale aufweisen: kaum oder kein Landbesitz (weniger als einen halben Morgen; Haushaltsvorstand ist Tagelöhner; Haushaltsvorstand ist weiblich (verwitwet, geschieden, getrennt oder der Ehemann kann diese Funktion aufgrund einer Behinderung nicht erfüllen); oder der Haushalt lebt von Einkommen aus Niedriglohnbereich.

Zunächst werden mit einem geographischen Auswahlverfahren Dörfer ausgewählt, deren Schulen am Programm teilnehmen sollen. In einem zweiten Schritt werden in diesen Dörfern die leistungsberechtigten Haushalte mittels einer Bedürftigkeitsprüfung bestimmt. Der jeweilige Schuldirektor verwaltet die Liste der Leistungsempfänger und kontrolliert den Schulbesuch der teilnehmenden Kinder. Ein „School Managing Committee“ errechnet auf Basis seiner Angaben die Rationen pro Schule monatlich neu. Jeder Schule ist ein Händler zugewiesen, bei dem die Getreideratio-

nen einmal im Monat an einem Stichtag von den Eltern bzw. den Erziehungsberechtigten abgeholt werden können. Regierungsbeamte überwachen die Verteilung der Nahrungsmittel. Trotzdem ist das Verteilungssystem problembehaftet: Einige Händler verkaufen das Getreide auf dem Schwarzmarkt und verteilen eine geringere als die den Familien zustehende Menge (Ahmed/del Ninno 2001).

Die Untersuchung des IFPRI aus dem Jahr 2000 berichtet von *Exklusions- und Inklusionsfehlern* im Zusammenhang mit der Bedürftigkeitsprüfung, wohingegen das geographische targeting armer Dörfer erfolgreich ausfällt. „Hence, a more reliable means testing method should be developed to improve targeting.“ (Ahmed/del Ninno 2001: 2). Zu relativ positiven Ergebnissen kommt eine Studie von Galasso/Ravallion (2000: 26), aus der hervorgeht, dass durch das Programm immerhin ein höherer Anteil Armer als Nicht-Armer unterstützt wird.

„FFE“ kostet das Land 0,10 US\$ pro Tag und Schüler, insgesamt 77 Mio. US\$ im Jahr 2000. 2000 nahmen 27 % aller Grundschulen (primary schools) in Bangladesh am FFE-Programm teil. Von 5,2 Mio. Schülern, die diese teilnehmenden Schulen besuchen, erhalten 2,1 Mio. – das sind ca. 40 % der Schüler – Getreideationen. Insgesamt profitieren ungefähr 2 Mio. Familien Bangladeshs von FFE. Die Schulbesuchsrate stieg pro teilnehmender Schule um 35 % (1993-1995). Vor allem stieg in dieser Zeit der Schulbesuch von Mädchen (um 44 %, von Jungen nur um 28 %). Bei nicht teilnehmenden Schulen stieg die Schulbesuchsrate nur um 2,5 %. Außerdem ist die Schulabbrecherquote gesunken und die teilnehmenden Familien verzichten auf Kinderarbeit.

Das Programm trägt somit insgesamt zur *Erhöhung der Schulbesuchsrate insbesondere bei Mädchen bei*. Durch eine erhöhte Versorgung mit Kalorien und Proteinen stieg auch die „food security“, allerdings konnte der Ernährungsstatus der Kinder letztlich nicht wesentlich gesteigert werden. *Die armutsreduzierende Wirkung des Programms ist also gering*. Um die Versorgung mit Nahrung bei Kindern zu verbessern, sollte FFE durch Schulspeisungen ergänzt werden (Ahmed/del Ninno 2001, siehe auch Howell 2001b: 350f.). Auch hier zeigen sich also die *Probleme hybrider, konditionierter Leistungssysteme*: Das Nahrung-für-Bildungs-Programm in Bangladesh steigert tatsächlich das Verhalten, das durch Konditionie-

rung gefördert werden soll, aber die armutsbekämpfende Komponente (Ernährung) ist wenig wirksam.

Ob der beschriebene Programmtyp in sehr armen Ländern durch Bildung mittel- und langfristig *armutspräventiv* wirken kann, hängt auch von der Qualität des Bildungsangebots ab. Hierfür sind ebenfalls Mittel einzusetzen: „In order to improve the quality of education in the FFS schools, it is important that the program design include the complementary financial and technical assistance to build more schools, improve school facilities, hire more and better qualified teachers, and provide proper training to teachers.“ (Ahmed/del Ninno 2001: 2, siehe auch Smith/Subbarao 2003: 22).

10.4 Geld für Bildung (cash-for-education)

Geld-für-Bildung-Programme, auch als *targeted human development programs (THDPs)* bezeichnet, werden vorwiegend in den Ländern Lateinamerikas durchgeführt (Übersicht 10.1):

Übersicht 10.1: Geld-für-Bildung-Programme in Lateinamerika und der Karibik

Land	Programm, Jahr der Einführung	Zahl der Nutznießer
Brasilien	„bolsa escola“ (School Grant Programme, Minimum Income For School Attendance, MISA); seit 1995; 2001 reformiert	5 Mio. Familien (2001)
Mexiko	„Progresa“ (Programa de Educacion, Salud y Alimentacion); seit 1997	2,6 Mio. Haushalte (1999)
Chile	„Subsidio Unitario Familiar“ (SUF); seit 1998,	954 000 Schüler (1998)
Honduras	„Programma de Asignaciones Familiares“ (PRAF) ; seit 2000	47 800 Haushalte (2000)
Nicaragua	„Red de Proteccion Social“ (RPS); Pilotprogramm; seit 2000	10 000 Haushalte (2001)
Ecuador	„Todos los Niños y las Niñas a la Escuela“	
Kolumbien	„Familias En Acción“ (FA)	
Jamaica	Program of Advancement through Health and Education (PATH)	

Geld-für-Bildung (wie auch Nahrung-für-Bildung) wurde eingeführt, weil Kinder aus armen Haushalten besonderen Benachteiligungen ausgesetzt sind: sie gehen nicht zur Schule, sind unzurei-

chend ernährt und müssen häufig arbeiten, um zum Familieneinkommen beizutragen (Legovini/Regalia 2001: 4). Dem sollte ein Programm entgegenwirken, das nicht nur Armutsbekämpfung zum Ziel hat, sondern Kindern den Schulbesuch ermöglicht, ihre Gesundheit verbessert und Kinderarbeit eindämmt (ibid.: 8).

Minimum Income For School Attendance-Programme respektieren die Menschenwürde der Betroffenen mehr als Beschäftigungsprogramme, da die Programmteilnehmer nicht zu Arbeitern zweiter Klasse im Niedriglohnbereich degradiert werden. Auch wird eine klientelistische Verteilung von Nahrungsmitteln vermieden. „They are, therefore, a good substitute to the old assistentialist policies and could, preferably, be called redistributive target policies.“ (Lavinias 2001a: 18).

Ziel dieses konditionierten Programmtyps ist es, die Lebensbedingungen armer Familien durch *Investition in Humankapital* (*Armutsprävention*) prospektiv und dauerhaft zu verbessern. Die Programme sind deshalb „conditioned on behaviors that increase human capital accumulation“ (Legovini/Regalia 2001: 1)⁵¹. Kurz- und langfristige Ziele sind miteinander verknüpft, nämlich akute Armut durch monetäre Transferleistungen zu beseitigen und „eradicate the structural causes of poverty by fostering investment in the next generation’s human capital“ (ibid., S. 1). Dabei sollen die langfristigen Ziele durch die Konditionierung der Transferleistung erreicht werden. Wenn die Transferleistung jedoch zeitlich befristet ist (in Brasilien beispielsweise auf 1-2 Jahre), ist fraglich, ob die langfristigen Ziele tatsächlich erreicht werden können (siehe Morley/Coady 2003: 19).

„These new human capital programs are attractive because they have helped to address many of the shortcomings of existing social safety nets, e.g. they use a combination of targeting methods to ensure the benefits reach the poor, they are often centrally designed and implemented thus avoiding unnecessary bureaucracy and opportunities for corruption, they integrate many duplicative

51 Lavinias betont dagegen stärker das Ziel der Umverteilung: „More than a safety net, these cash transfers actually have a redistributive impact that is non-existent in the traditional compensatory programmes, since they bring into the debate on the restructuring of welfare the idea of basic security for all. In doing so they provide the necessary framework for moving from selectivity to universalism.“ (Lavinias 2001a: 0).

programs under one umbrella program, and they can help to break the intergenerational transmission of poverty through improved human capital status of children in poor households.” (Coady 2004: 32).

THD-Programme sehen die Auszahlung eines monatlichen Mindesteinkommens an arme Familien mit Kinder im Vorschul- und Schulalter unter Bedingung des Schulbesuchs des Kindes/der Kinder vor. In manchen Programmen wird zudem die Einhaltung von ärztlichen Kontrolluntersuchungen bzw. die Teilnahme an Kurse zu Ernährung, Pflege und Hygiene zur Bedingung gemacht (Legovini/Regalia 2001: 12). Dabei wird die Einhaltung dieser Konditionen überprüft. Ausgehend von der Annahme, dass Armut nicht nur ein monetäres Problem ist (Saboia/Rocha 2002: 2), werden die Zieldimensionen Ernährung, Bildung und Gesundheit kombiniert, weil sie als „complementary in the generation of human capital“ angesehen werden. Somit können Synergie-Effekte geschaffen werden (Legovini/Regalia 2001: 3).

Leistungsberechtigt für THD-Programme sind i.d.R. Familien mit Kindern, die

- in einer armen Region leben (Auswahl durch geographisches Targeting),
- deren Einkommen unter der jeweiligen lokalen Armutsgrenze liegt (Bedürftigkeitsprüfung) und die
- die Programmbedingungen einhalten.

Meistens wird die Leistung durch Banken, Postfilialen oder andere Stellen und Vertragspartner an die Mutter ausgezahlt, da davon ausgegangen wird, dass die Kinder dadurch von der Transferleistung stärker profitieren. Dies *stärkt auch die Position der Mutter im Haushalt*.

Während die Leistungsempfänger in **Brasilien** und **Mexiko** zweistufig ausgewählt werden (geographisches Targeting; individuelle Bedürftigkeitsprüfung), werden die Empfänger in **Honduras** und **Nicaragua** allein anhand einer geographischen Auswahlmethode bestimmt. Dies führt in Honduras zu leakage (40 %) und geringer Adressatenerreichung (15 %). In Nicaragua sind aber fast alle Haushalte in den ausgewählten Regionen tatsächlich anspruchsberechtigt, deshalb liegen hier zufriedenstellende Ergebnisse vor (Legovini/Regalia 2001: 17).

Das „bolsa-escola“-Programm in Brasilien

Das *bolsa-escola*-Programm wurde in Brasilien 1995 als Modellvorhaben in einem föderalen Distrikt gestartet und hat mittlerweile Vorbildcharakter. Im April 2001 wurde das Programm per Gesetz von der föderalen auf die nationale Ebene transferiert, wodurch alle lokalen sowie ein nationales soziales Sicherungsnetz zusammengeführt wurden. „The law made these various programs uniform in terms of coverage, transfer amounts and the associated conditionality.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24).

Unterstützt werden:

- Arme Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter (6-15 Jahre): Armutsbekämpfung durch Geldleistungen und Verbesserung der Schulbildung
- Arme Familien mit Vorschulkindern: Armutsbekämpfung durch Geldleistungen und Verbesserung der medizinischen Versorgung

„Bolsa escola“ wurde bis 2001 von den Regierungen der brasilianischen Bundesstaaten finanziert und machte weniger als 1 % ihrer Jahresbudgets aus. Die Verwaltung liegt in der Hand der Stadtgemeinden. Diese erhalten die Gelder monatlich vom Bildungsministerium auf der Grundlage von Nachweisen der Schulen (Morley/Coady 2003: 119). Die Programme werden von kleinen Teams von Sozialarbeitern durchgeführt, die einer Sonderbehörde des Bildungsministeriums unterstellt sind (Lavinias 2001a: 12). Die Gemeinden sind für die Überprüfung der Angaben im Rahmen der Bedürftigkeitsüberprüfung verantwortlich. „At federal level, the number of beneficiaries claimed by municipal governments will be checked for consistency against local aggregate indicators of affluence. In the case of discrepancy, local governments will have to adjust the number of beneficiaries on the basis of income per capita rankings.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24; s.a. Suplicy 2003).

Das Targeting beinhaltet die geographische Bestimmung bedürftiger Gebiete sowie die individuelle Bedürftigkeitsüberprüfung durch lokale Komitees. Als anspruchsberechtigt gelten Haushalte mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 36 US\$, dies entsprach zum Zeitpunkt der Programmimplementierung der Hälfte des Mindestlohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24). Die Höhe der monatlichen Bargeldleistung variiert je

nach Anzahl der Kinder im Schulalter und beträgt \$ 6 pro Kind für maximal 3 Kinder (Morley/Coady 2003: 119f.). Die Leistung wird an die Mütter ausgezahlt, die mit einer Magnetkarte das Geld von Banken abheben können. Wenn das Kind nicht oder nur selten die Schule besucht, wird die Leistungsauszahlung unterbrochen. Die Leistung wird für ein Jahr bewilligt und kann unabhängig von der sozioökonomischen Lage höchstens um ein Jahr verlängert werden. Diese zeitliche Befristung stellt angesichts der langfristigen Zielorientierung eine grundlegende Schwäche des Programms dar, denn die Unterstützung wird nicht für die gesamte Dauer der Schulzeit (7 Jahre) gewährt (Lavinás 2001a: 11).

Problematische Aspekte des Programms sind des Weiteren, dass ländliche Gebiete bei der Leistungsauszahlung benachteiligt sind, weil sich hier kaum Geldinstitute niedergelassen haben. Außerdem steigerte die Verpflichtung zum Schulbesuch die Nachfrage nach Bildung, der dann ein entsprechendes Angebot gegenüberzustellen ist (Legovini/Regalia 2001: 9). Die öffentliche Hand hat die Aufgabe „promoting the rehabilitation of basic public schooling as a mechanism for social mobility“ (Saboia/Rocha 2002: 2). Eine niedrige Schulbesuchrate kann auch auf ein unzureichendes Angebot an Bildungseinrichtungen, Lehrpersonal etc. zurückzuführen sein. „In such cases, putting a lot of money into a CTE [conditioned transfer for education, d.Verf.] program would be a mistake, at least in light of the education objective.“ (Morley/Coady 2003: 100).

2001 wurden 5 Mio. Familien und 8,6 Mio. Kinder erreicht, mittlerweile ist das Programm in 98 % aller Gemeinden Brasiliens implementiert (Morley/Coady 2003: 120). Am bolsa-escola-Programm nehmen überwiegend Familien teil, deren Kinder nicht zur Schule gegangen sind, weil die Kinder gearbeitet haben oder mangelernährt sind. Großfamilien, Familien mit älteren oder behinderten Mitgliedern sowie mit einem weiblichen oder alten Haushaltsvorstand stellen einen großen Anteil der Programmteilnehmer.

Insgesamt ist das Programm sehr wirksam:

- Das Programm weist ein erfolgreiches targeting der anvisierten Zielgruppe auf (Lavinás/Barbosa/Tourinho 2001: 50; Lavinás 2001a: 14)
- Das Programm führt zur Inklusion armer Schüler in das Bildungssystem (Erhöhung der Schulbesuchsrates) „[...] the

Bolsa-Escola Programme has proved an effective means of breaking one of the most pervasive mechanisms for reproducing and legitimizing inequalities: namely, early exclusion from school.” (Lavinás/Barbosa/Tourinho 2001: viii)

- Die Zahl der Schulabbrüche geht zurück „Therefore, the state, through the Scholarship Program, guarantees de facto universalization of primary education by deactivating traditional mechanisms of expulsion.” (ibid.: 51, siehe auch Lavinás 2001a: 14)
- Die Lernerfolge an den Schulen nehmen zu, die Wiederholungsrate sinkt.
- Kinderarbeit ist rückläufig, aber nicht im erwarteten Ausmaß (Lavinás/Barbosa/Tourinho 2001: ix)
- Die finanzielle Situation der Leistungsbezieher verbessert sich.
- Beschäftigungsraten der Eltern steigen, vor allem Erhöhung der Erwerbsrate bei Frauen, d.h. die Transferleistung verursacht keinen negativen Arbeitsanreiz, sondern das Gegenteil (Lavinás/Barbosa/Tourinho 2001: ix).

Im Gegensatz zur ursprünglichen Zielorientierung wird die Schulbesuchsrate jedoch nur für einen befristeten Zeitraum erhöht, ebenso wird Armut nur vorübergehend reduziert (nämlich für die Dauer der Teilnahme am Programm). „Moreover, their objectives have been rather short-term since they lack a strategy to insure the universalization of basic education, or a definite eradication of poverty.” (Lavinás 2001a: 18). Wie manchen anderen beschriebenen Grundsicherungsprogrammen *fehlt der bolsa escola also das Merkmal verlässlicher längerfristiger Hilfe, das typisch für moderne Sozialhilfe ist.*

Das „Progresá“-Programm in Mexiko

„Progresá⁵²“ besteht in Mexiko seit 1997 (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 41). Das Programm beinhaltet neben Geldtransfers an Haushalte bei Schulbesuch der Kinder auch Nahrungsergänzungen für Stillende, Schwangere, Kinder unter zwei

52 Im März 2002 erhielt das Programm einen neuen Namen („Oportunidades“), außerdem wurden Zielorientierung und organisatorische Aspekte verändert (Rawlings/Rubio 2003). Da zu diesem veränderten Programm noch keine Auswertungsergebnisse vorliegen, wird im folgenden auf das ursprüngliche Programm Bezug genommen.

Jahren und fehlernährte Kinder unter 5 Jahren sowie Unterstützungsleistungen für arme Familien ohne Kinder. Neben der Bedingung des Schulbesuchs werden die Eltern zusätzlich zur Teilnahme an Gesundheitserziehung und Kinder zu ärztlichen Untersuchungen verpflichtet. Von Schuljahr zu Schuljahr steigt die Höhe der Transferleistung, um Schulabbrüche zu verhindern (Legovini/Regalia 2001: 9). Mädchen erhalten aufgrund ihrer hohen Schulabbruchrate eine höhere Zahlung. Die Leistung wird an die Mütter ausgezahlt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 41). Die maximale Anspruchsdauer beträgt drei Jahre, der Leistungsbezug kann aber um weitere drei Jahre verlängert werden, so dass die Leistung im Prinzip für die gesamte Dauer der Schulzeit gewährt wird (Legovini/Regalia 2001: 9; Global Report 2003: 354). Das System ist also zeitlich weniger befristet und insoweit zielangemessener als das brasilianische. „There are two types of benefits. First, there is the education subsidy, which starts in grade 3 in primary school continuing until grade 9 at the end of junior secondary school. To receive the subsidy, children must attend school at least 85 percent of the time. Subsidies increase with age and are also higher for girls in secondary school. Second, households receive a fixed transfers made conditional on household members making trips to health clinics for preventative check-ups. Transfers are given to mothers every two months and, in principle, eligibility is to be reviewed every three years.” (Coady 2001: 13 f.)

Im Jahr 2000 lagen die Programmkosten bei nur 0,2 % des BIP. Sie machten einen Anteil von 1,9 % der gesamten Sozialausgaben aus. Die administrativen Kosten betragen 4,3 % der Gesamtkosten. Wie in Brasilien wird das Programm von der Bundesregierung finanziert (Legovini/Regalia 2001). Das Programm ist föderal ungewöhnlich stark zentralstaatlich organisiert und dem Ministerium für soziale Entwicklung zugeordnet, mit Gliederungen auf der Ebene der Bundesstaaten und der Gemeinden. Die zuständige zentrale Behörde heißt Conprogesa. Trotz gelegentlicher Kooperation mit Beamten der Gemeinden wird das Programm im Wesentlichen rein zentralstaatlich implementiert.

Ähnlich wie in Brasilien findet in Mexiko ein zweistufiges Targeting-Verfahren Anwendung. Erst werden „based on a marginality index“ (Kriterien u.a. Anteil Analphabeten, Anteil von Häusern ohne Wasser und Stromversorgung, Anteil der Bevölkerung im primären Sektor). anspruchsberechtigte Regionen ausge-

wählt, dann werden innerhalb der ausgewählten Regionen Bedürftigkeitsprüfungen durchgeführt (Legovini/Regalia 2001: 17; Morley/Coady 2003: 106 f.). Im Unterschied zu Brasilien werden jedoch zusätzlich örtliche Behörden hinzugezogen (siehe de Neubourg 2002:14, Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 41f.). „Local officials are shown lists of eligible households and help to identify possible mistakes [...]“ (Morley/Coady 2003: 107). Als innovativer Programmbestandteil gilt das zum Programm gehörende statistische Evaluationsverfahren, das eine Überprüfung der Wirkungen des Programms ermöglicht.

Das Programm ist sehr wirksam:

- Armutsreduzierung: a) Leistungsempfänger waren 1999 2,5 Mio. Familien in 50 000 ländlichen Gebieten in allen 31 Bundesstaaten, entsprechend 40 % aller ländlichen Haushalte und 11 % aller Haushalte Mexikos (CoadyGrosh/Hoddinott 2003b: 24). b) Das Einkommen der ländlichen Armen stieg um 10-15 % (Schätzung) (Morley/Coady 2003: 97). Durch die Transferleistung liegt das Haushaltseinkommen um geschätzte 15 % höher als das zuvor durch Kinderarbeit erwirtschaftete Einkommen. c) „Take-up of the program is high but relatively higher among the poorest households, thus increasing distributional power.“ (Coady 2001: ii). d) „Program decreases poverty headcount from 52 % to 48 % [...], poverty gap by 23,6 %, and severity of poverty by 34,5 % [...]“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 41, Daten aus 2001). Der Anteil der armen Haushalte an der Gesamtbevölkerung ging um 8 % zurück.
- Gesundheit: a) Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung: mehr ärztliche Untersuchungen Versorgung mit medizinischen Diensten in armen Regionen (Lavinas 2001a: 23, siehe auch Rawlings/Rubio 2003: 12). b) Rückgang der Krankheitshäufigkeit bei Kindern und der Krankheitstage bei Erwachsenen bzw. der Krankenhausaufenthalte.
- Bildung: a) Erhöhung der Schulbesuchsrate vor allem von Mädchen, b) Rückgang von Kinderarbeit, c) Rückgang von Schulschwänzen (Lavinas 2001a: 23; Rawlings/Rubio 2003: 12).
- Ernährung: Verbesserung der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Kleidung (Rawlings/Rubio 2003: 13), aber: „Within the structure of transfers, the education component is distributionally more powerful than the food component, reflecting the

fact that the former is based on household demographics, while the latter is uniform across households." (Coady 2001: ii). Auch hier zeigt sich der für konditionierte, hybride Programme typische Zielkonflikt zwischen Armutsbekämpfung und Förderung des konditionierten Verhaltens (hier: Schulbesuch).

- Gender: Mädchen erhalten höhere Zahlungen und Leistungen werden an Mutter ausgezahlt: „reverse gender discrimination“ (Tabor 2002: 32f.); Stärkung der Entscheidungskompetenz der Frauen in der Familie.
- Empowerment: Stärkere Teilhabe von Armen am Bildungssystem. „Progresa“-Teilnehmer entwickelten Eigeninitiative.
- Sozialhilfe-Abhängigkeit: Es war keine Sozialhilfe-Abhängigkeit oder Rückgang der Erwerbstätigkeit infolge des Programms festzustellen (Legovini/Regalia 2001: 17 f.).

Aufgrund des Erfolgs der lateinamerikanischen Programme ist zu prüfen, ob dieser Programmtyp auf andere Länder übertragbar ist. Die International Labour Organisation (ILO) „will assist several African governments to experiment with such a policy in the course of 2004.“ (Global Report 2003: 354). Pilotprogramme sollen in Senegal, Tansania und Mosambik eingeführt werden (siehe Lavinas 2003). Eine Übertragung dieser für Länder mit mittlerem Einkommensniveau typischen Programme auf Länder mit geringem Einkommensniveau, vor allem auf durch Landwirtschaft geprägte Länder mit geringem Einkommensniveau, birgt jedoch Risiken, u.a. könnten die Programme als Anreiz zur Geburtenerhöhung wirken. Aufgrund der hohen Kinderzahl bzw. der großen Haushalte ist mit höheren Programmkosten bei geringeren Verteilungseffekten im Gesamthaushalt als in Lateinamerika zu rechnen (ILO/UNCTAD 2001, Global Report 2003).

11. Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern

Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern sind von den in dieser Studie untersuchten Formen von Grundsicherung am weitesten von dem Typus moderner Sozialhilfe entfernt, da es sich – mit der Ausnahme der Lebensmittelmarken – um *aggregierte* Hilfen handelt, die *nicht auf den spezifischen Bedarf jedes einzelnen Hilfeempfängers zugeschnitten sind*. Folgende Programmtypen sind zu unterscheiden:

- Preissubventionen
- Nahrungsmitteltransfers
- Lebensmittelmarken und Gutscheine
- Landwirtschaftliche Subventionen.

11.1 Preissubventionen

Sowohl Preissubventions- als auch Nahrungsmitteltransferprogramme werden häufig als *teuer und ineffektiv kritisiert*. Sie seien deshalb *nur für kurzfristige Armutsbekämpfung* (Linderung akuter Not) und nicht als längerfristige Form der Unterstützung Bedürftiger geeignet⁵³. Das Hauptproblem dieser Maßnahmen liege darin, dass die Zielgruppe der Bedürftigsten nicht hinreichend fokussiert werde. Statt dessen komme die Unterstützung in zu hohem Umfang Nicht-Bedürftigen zu (*Inklusionsfehler*). Trotzdem sind Subventionsprogramme in vielen Ländern bzw. Regionen nach wie vor gängige Praxis. Sie werden besonders dort eingesetzt, wo Märkte wenig entwickelt bzw. kaum funktionsfähig sind und jahreszeitbedingte Lebensmittelknappheit herrscht. Die Vorteile sind in der Einfachheit der Maßnahme zu sehen: Sie haben eine klare, für die Ärmsten der Armen grundlegende Zieldefinition (Bekämpfung von Hunger) und benötigten nur ein geringes Maß an Infrastruktur (Smith/Subbarao 2003: 22). Da diese Programmtypen *trotz ihrer geringen Effektivität weiterhin in sehr armen Gebieten eingesetzt werden* und es dort möglicherweise auch keine Alternativen

53 „Programmes like this fail to overcome their emergency/relief dimension, i.e., to break with their marginal effect and to act in a broader sense through distribution of assets, that is efficiently promoting equity.“ (Lavinas 2001b: 26f.)

tive gibt, da Bargeldtransfers zu aufwändig sind, sollen sie in diesem Abschnitt untersucht werden.

Wohn- und Energiekosten

Das Instrument der Subventionierung von Wohnkosten (durch Formen öffentlichen Wohnungsbaus oder durch Mietzuschüsse, also zweckgebundene monetäre Transfers) wird häufig in Transformationsländern eingesetzt. Zugang zu Energie ist vor allem in Ländern mit rauem Klima wie **Mongolei** und **Tadjikistan** von grundlegender Bedeutung. Solche Preissubventionen haben eine geringe Zielgenauigkeit und teilweise unerwünschte Nebenwirkungen. „Experience has shown that housing subsidies are regressive, benefiting the few at the expense of many, with many people on lengthy waiting lists for public housing.“ (Howell 2001a: 301). Litauen bezuschusst Haushalte, deren Energiekostenanteil über 25 % des Einkommens ausmacht. Es wurde eine Obergrenze der Bezuschussung anhand eines errechneten Bedarfs festgelegt. Diese Subventionsleistung fördert jedoch den Energieverbrauch und nicht energiesparendes Verhalten (Tabor 2002: 18).

Nahrungsmittelsubvention

In Ländern mit mittlerem und geringem Einkommen werden eher Programme zur Subventionierung von Nahrungsmitteln durchgeführt. Dies trifft zu auf Länder des Mittleren Ostens, Nordafrikas und Südasiens, etwa **Tunesien, Ägypten, Marokko, Algerien, Indien, Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka**. In den Ländern Südasiens haben solche Subventionen schon eine über 40jährige Tradition (Howell 2001a: 301).

Nahrungsmittelsubventionen werden eingesetzt, um bei „verletzbaren“ (vulnerable) Gruppen mit geringem Selbsthilfepotenzial wie Alten, Behinderten, Witwen, Waisen und Straßenkindern Unterernährung vorzubeugen, die Versorgung mit Lebensmitteln mit hohem Nährwert sicherzustellen und das Konsumverhalten zu steuern. Die Steuerungswirkungen in Bezug auf das Konsumverhalten hängen dabei u.a. von der relativen Höhe der Leistungen ab. „In practice, the degree to which in-kind assistance influences actual household consumption behaviour hinges on whether or not the in-kind assistance is infra-marginal (in other words, less than what is normally consumed) or not.“ (Tabor 2002: 8)

Die Auswahl der Anspruchsberechtigten für subventionierte Lebensmittel erfolgt meistens durch einen self-targeting-Mechanismus (Kasten 11.1).

Kasten 11.1

Self-targeting – Formen und Probleme

Nahrungsmittelsubventionsprogramme haben i.d.R. einen self-targeting-Effekt, insoweit sie Lebensmittel mit geringem Prestige aber hohem Nährwert, etwa gebrochenen Reis, zur Verfügung stellen oder insoweit der Erhalt der Produkte mit Wartezeiten („Schlange stehen“) verbunden ist. Dadurch soll erreicht werden, dass subventionierte Produkte nur von Bedürftigen in Anspruch genommen werden (Ravallion 2003: 14, Legovini 1999).

Die Kosten des self-targeting sind gering, aber Subventionsprogramme werden dadurch ungenau (Inklusionsfehler): Die Subventionsleistung wird häufig von nicht-armen Bevölkerungsgruppen in Anspruch genommen. Self-targeting wird besonders in Krisensituationen eingesetzt sowie in Ländern mit zu geringer administrativer Kapazität für den Einsatz eines genaueren Selektionsverfahrens wie individueller Bedürftigkeitsüberprüfung. In vielen Fällen ist zudem das Einkommen der Bevölkerung sehr unregelmäßig, so dass eine Bedürftigkeitsprüfung anhand des Einkommens kaum durchführbar ist (Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 59 f.)

Preissubventionen für Nahrungsmittel werden auch eingesetzt, um die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte aus armen Regionen zu fördern. Der Transport und die Auslieferung der Lebensmittel verursachen allerdings hohe Kosten (Howell 2001a: 293). Durch die Preissubvention kann außerdem die Preisentwicklung auf dem *freien Markt* gestört werden. „Continued public intervention will discourage the development of active private markets [...]“ (Smith/Subbarao 2003: 23). Des Weiteren besteht die Gefahr, dass Zwischenhändler die Produkte auf dem freien Markt weiterverkaufen (*Korruption*).

Um eine implizite Preissubvention handelt es sich bei *Steuerbefreiungen*, so beim Programm „VAT exemptions on selected foods“ in **Südafrika** dar (Programmbeginn 1993). Grundnahrungsmittel sind hier generell von der Mehrwertsteuer befreit (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 87).

Indien ist ein Beispiel für ein Land, das hohe Ausgaben für Nahrungsmittelsubventionsprogramme aufweist. Das größte Pro-

gramm stellt ca. 160 Mio. Familien subventionierte Lebensmittel in 450 000 ‚fair price shops‘ zur Verfügung. Während viele Arme nicht erreicht werden, profitiert eine große Anzahl Nicht-Bedürftiger von der Unterstützungsleistung. Auch die Subventionierung von Reis in **Indonesien** – Reissubventionsprogramm „*Operasi Pasar Khusus (OPK)*“ (Special Market Operation, siehe Tambunan 2003) – ist ein Beispiel für die geringe Eignung dieses Maßnahmetyps, die Zielgruppe der Ärmsten der Armen zu erreichen. Ziel 199/2000 war, 17,4 Mio. Menschen in den beiden untersten Einkommensgruppen mit 20 kg subventioniertem Reis pro Monat zu versorgen. Aber nur ca. 10 Mio. Haushalte wurden insgesamt erreicht, von denen ein hoher Anteil nicht zu den Ärmsten gehört. „[...] only 53 % of those in the bottom 20 % of the expenditure distribution received subsidised OPK rice, and those in this poorest 20 % were only 40 % more likely to benefit from the scheme than the rest of the population.“ (Daly/Fane 2002: 318). Ein zentrales Problem lag in Auslieferungsschwierigkeiten an schwer erreichbare Gebiete (*defizitäre räumliche Adressatenerreichung*). Außerdem bekamen viele anspruchsberechtigte Haushalte nur eine geringere als die vorgesehene Reismenge, weil die auf lokaler Ebene gebildeten Komitees zur Auswahl von Bedürftigen nicht die bedürftigsten Personengruppen ausfilterten, sondern den Reis an alle Haushalte (als universelle Leistung) verteilten. Viele bedürftige Haushalte konnten das Geld für die monatliche Ration nicht aufbringen. „In such cases, some rice remained unsold, and some was sold to those who could afford it but were outside the original target group [...]“ (ibid.: 318). Eine Befragung der Nutzer des Reisprogramms ergab, dass viele ihr Einkommen grundsätzlich als ausreichend für den Kauf von Lebensmitteln ansahen. Einige Bedürftige wurden ausgeschlossen, weil sie die Voraussetzung der Vorlage eines Personalausweises nicht erfüllen konnten (Gough 2001).

11.2 Nahrungsmitteltransfers

Nahrungsmitteltransfers, also die kostenlose Verteilung bestimmter Rationen von Grundnahrungsmitteln, sind am meisten verbreitet in sehr armen Ländern (very low income countries). Sie weisen – ähnlich wie Preissubventionsprogramme – ein hohes Maß an *Inklusionsfehlern* auf und haben zudem *hohe Verwaltungs- und Trans-*

portkosten: „For this reason, universal food subsidies are often viewed as stopgap policies until more cost-effective transfer instruments can be developed.“ (Coady 2004: 30). Außerdem können diese Programme Abhängigkeiten schaffen, störend auf Märkte wirken und sind oft von externen Geldgebern abhängig, so dass die Finanzierung *nicht auf lange Sicht gesichert* ist (Smith/Subbarao 2003: 22). Untersuchungen von Nahrungsmitteltransferprogrammen in **Brasilien** und **Peru** haben zum Ergebnis, dass die Programme *Nahrungsdefizite nur unzureichend beheben* konnten (Lavinas 2001b; Falconi Palomino 2003).

Peru führte 1995 neue Sozialprogramme ein mit dem Ziel, die Armut im Land zu halbieren. Es wurden Programme in den Bereichen Grundsicherung, soziale Infrastruktur und ökonomische Infrastruktur durchgeführt. Die Finanzierung erfolgte durch interne und externe Mittel (USAID). Trotz allem stieg die Armut in den folgenden Jahren weiter an: Ursachen waren der Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion durch das El-Niño-Phänomen, ein Erdbeben im Jahr 1996 und eine beschäftigungsreduzierende Wirtschaftspolitik. Das Nahrungsmittelprogramm des staatlichen Gesundheitsministeriums beinhaltet die Verteilung von Lebensmittelkörben an überlebensgefährdete Familien in Verbindung mit einem Angebot an gesundheitsbezogenen Dienstleistungen und ernährungs- und gesundheitsbezogenen Lernprojekten. Anspruchsberechtigte sind Familien in ländlichen Gebieten mit Kindern unter 5 Jahren, Tuberkulosepatienten und ihre Familien, elternlose Kinder zwischen 6 und 14 Jahren; und Kleinkinder.

Mit Hilfe von strukturellen Grundbedarfsindikatoren wurden in einem ersten Schritt bedürftige Regionen ausgewählt (geographisches targeting). In einem zweiten Schritt wurden lokale Institutionen wie Gesundheitszentren, Schulen oder Gemeindekomitees damit beauftragt, Zielgruppen auszusuchen („institutionelles targeting“).

Insgesamt waren die *Wirkungen* sehr begrenzt. Das Programm bewirkte zwar einen Rückgang der chronischen Unterernährung, aber die Ursachen von Mangelernährung wurden nicht beseitigt. In vielen Fällen war der Lebensmittelkorb unzureichend, weil die Ration für eine Person auf weitere Familienmitglieder aufgeteilt wurde. Hinzu kam das Problem, dass einige Programmteilnehmer die Lebensmittel weiterverkauften. Außerdem waren die lokalen NGOs, die als Leistungsempfänger fungierten und die Verteilung

vor Ort durchführten, mit der Programmdurchführung überfordert. Nicht erreicht wurden folgende bedürftige Personenkreise: ländliche Gebiete mit geringer Besiedlungsdichte (und hoher Arbeitslosigkeit), die von Lebensmittelverteilungszentren weit entfernt lagen; Personen mit geringem Bildungsgrad (häufig Arbeitslose, extrem Arme, Frauen), die nicht über das Programm und ihre Anspruchsmöglichkeiten informiert waren; und städtische Neubürger, die noch nicht in das soziale Netzwerk integriert waren.

Brasilien Nahrungsmitteltransferprogrammen wurde ökonomische *Ineffizienz* bescheinigt: „The final cost of the PRODEA foodbasket showed inefficiencies from an economic standpoint, given that if the same amount of income was transferred in full to these families, they would be able to acquire more calories [...]“ (Lavinas 2001b: 26).

11.3 Lebensmittelmarken und Gutscheine

Im Vergleich zu Preissubventionen und der Abgabe von Nahrungsmittelrationen erlauben Lebensmittelmarken dem Konsumenten eine größere Wahlfreiheit. Diese kann aber auch zum Erwerb von Konsumgütern führen, die nur geringen Nährwert haben. Lebensmittelmarken sind andererseits eine Art zweckgebundener monetärer Transfers, die im Vergleich zu unspezifizierten, sozialhilfefartigen Transfers die *Konsumentenfreiheit einschränken* und die Leistungsbezieher stark stigmatisieren. In entwickelten westlichen Ländern finden sie sich sehr selten, vor allem in den USA, wo sie das einzige bevölkerungsweite Grundsicherungssystem sind (vgl. Kapitel 5).

In manchen Programmen dient der Stigmatisierungseffekt ausdrücklich der Selektion der Bedürftigen. Stigma gehört zu den Transaktionskosten, die Nicht-Bedürftige von der Inanspruchnahme der Leistung abhalten sollen. Der Stigmatisierungseffekt kann aber auch die gewünschte Zielgruppe von der Teilnahme abhalten (Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 58).

Ein landesweites Lebensmittelmarken- (und Kerosin-) Programm gibt es in **Sri Lanka** bereits seit Mitte der 1970er Jahre. Es findet eine Bedürftigkeitsprüfung statt. Anspruchsberechtigt sind arme Haushalte aus der untersten von fünf Einkommensklassen. Die Lebensmittelmarken werden von lokalen Regierungsbeamten

übergeben. Ein Antrag setzt die Offenlegung der Familien- und Einkommensverhältnisse voraus. Lebensmittelmarken werden maximal für einen Zeitraum von drei Monaten bewilligt, danach wird ein neuer Antrag fällig. Die Programmkosten liegen in Sri Lanka bei 1,3 % des BIP (Howell 2001a: 301). Ungefähr die Hälfte aller Haushalte des Landes erhält Lebensmittelmarken, aber ein hoher Anteil der Leistung wird – trotz der Bedürftigkeitsprüfung – von Nicht-Bedürftigen in Anspruch genommen. In bezug auf armutsreduzierende Auswirkungen des Programms konnte zwar eine zusätzliche Kalorienaufnahme in den untersten Einkommensklassen, aber keine generelle Überlebenssicherung festgestellt werden. Vor allem *für Kinder sind keine wesentlichen Verbesserungen* zu konstatieren (Schubert/Balzer 1990). Die Wirkungen des Programms sind alles in allem sehr gering.

In **Jamaika** erhalten zum einen alle Schwangeren und stillenden Mütter und zum anderen alle Kinder unter 6 Jahren Lebensmittelmarken. Diese werden von den Gesundheitszentren verteilt. Andere Gruppen wie Ältere und Behinderte werden erst einem „basic simple means test“ unterzogen: das Haushaltseinkommen darf 20 % der Armutsgrenze nicht überschreiten (Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 14). Das Programm hat nur eine geringfügige armutsreduzierende Wirkung, da die Leistungshöhe gering und die Einkommensüberprüfung rigide ist. Zudem weist es hohe Verwaltungskosten von 10 % des Budgets auf (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 40).

Honduras verfügt seit den 1990er Jahren über ein Lebensmittelmarkenprogramm für alleinerziehende Mütter. Dabei müssen Grundschullehrpersonal den Alleinerziehenden-Status bescheinigen. Insgesamt werden ca. 185 000 Personen im Jahr versorgt. Aber auch hier ist die Leistungshöhe äußerst gering (im Jahr 30-40 US\$ pro Person) und die Verwaltungskosten sind hoch (12 % des Programmbudgets) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 37).

Im Rahmen des Programms „*Renda Cidadã*“ in **Brasilien** erhalten die Leistungsberechtigten *Magnetkarten*, mit denen sie für Lebensmittel und Energie, dagegen nicht für andere Konsumgüter, in den Geschäften bezahlen können. Das Kartensystem ist kostengünstiger als die Austeilung von Lebensmittelmarken.

Das Armutsbekämpfungsprogramm „*Fome Zero*“ des brasilianischen Präsidenten da Silva sieht vor, *Nahrungsmittelhilfen mit strukturellen Entwicklungsmaßnahmen zu verbinden*. Die Erreichung

kurzfristiger Ziele (Linderung von akuter Not) und die Erreichung langfristiger Ziele (Bildung, Gesundheit, Beschäftigung) sollen Hand in Hand gehen. Im Rahmen dieses Programms wird vorgeschlagen, den o.g. Ansatz (Bargeld über Magnetkarten für bestimmte Konsumgüter) mit der *Konditionierung der Leistungen in Hinblick auf Alphabetisierung und Ausbildung* zu verknüpfen („*Programa Cartao de Alimentacao*“). Damit wäre nicht nur ein höchstmöglichstes Maß an Kontrolle über die Verwendung der Sozialleistung gegeben, sondern gleichzeitig auch die Bildung von Humankapital gefördert. Allerdings sind nicht-arbeitsfähige bzw. eingeschränkt selbsthilfefähige Gruppen wie Alte, Kranke und Behinderte für diesen Programmtyp kaum geeignet (siehe Abschnitt 10).

Weitere Hilfen zur Versorgung mit Grundgütern sind Gutscheine (i.d.R. für den Schulbesuch von Kindern) sowie Gebührenerlasse. *Gutscheine für Schulbesuch* gibt es z.B. in **Bangladesh, Chile, Kolumbien, Elfenbeinküste** und in der **Tschechischen Republik**. Universelle Gutschein-Programme können auch wohlhabenderen Schülern zugute kommen, denen dadurch den Besuch einer Privatschule ermöglicht wird. „They thus can be instruments for increased inequality.“ (Global Report 2003: 348). Wenn dieser Programmtyp nur auf Bedürftige begrenzt werden soll, bringen die Auswahl der Anspruchsberechtigten sowie die potenzielle Stigmatisierung von Leistungsempfängern („Gutschein-Schülern“) Probleme mit sich. *Gebührenerlasse* bei sozialen, meist gesundheitsbezogenen Dienstleistungen in Ländern mit niedrigem Einkommensniveau, z.B. Südafrika, haben sich ebenfalls als schwierig erwiesen. „The effective application of exemption from user fees on the basis of poverty criteria is a major administrative challenge – and the experience in the health field in poor countries is not encouraging.“ (Howell 2001b: 340).

11.4 Landwirtschaftliche Subventionen

Vor allem in vielen sehr armen Ländern wird die landwirtschaftliche Produktion durch Sachzuwendungen subventioniert, teils um von Subsistenzwirtschaft abhängige, arme Haushalte zu unterstützen, teils, um die landwirtschaftliche Produktivität des Landes zu verbessern. Armutsbekämpfung und Agrarpolitik gehen also eine (potenziell spannungsgeladene) Verbindung ein. Insofern es

sich um eine universelle Leistung handelt, deren Umfang gar mit der Größe des Landbesitzes steigt, profitieren nicht-bedürftige Großfarmer am meisten von der Subvention. Eine Begrenzung auf Kleinbauern und die Verteilung kleiner Sachzuwendungen kommt dagegen vor allem den Bedürftigen zugute. *„Free distribution of very small amounts of fertilizer and seed may in fact be preferred to subsidies, in that it is less distorting of agricultural input markets, and may not be attractive to large farmers.“* (Smith/Subbarao 2003: 23).

Das Programm *„Starter Pack Initiative“* in **Malawi** wurde infolge des Wegfalls von Preissubventionen 1996-97 initiiert, u.a. sehen auch **Sambia**, **Mexiko** und **Simbabwe** die Durchführung eines Programms vor. In Malawi bekommen alle Kleinbauern (90 % der Bevölkerung) kleine Mengen von Samen und Düngemittel. Ziel des Programms ist einerseits die Bekämpfung von Armut unter der ländlichen Bevölkerung vor allem in der Trockenzeit, andererseits die Aufrechterhaltung der Maisproduktion des Landes sowie die Erhöhung der Fruchtbarkeit des Bodens. Aufgrund der geringen Menge interessierten sich nur wenige Großfarmer für die Subvention (*self-targeting*-Effekt). Nach dreijähriger Laufzeit wurden seit 2000 genauere Selektionsverfahren zur Auswahl der Bedürftigen eingeführt (zunächst Auswahl einer bedürftigen Region, dann Selektion der individuellen Bedürftigen durch die Dorfgemeinschaft). Vorteil dieses Subventionstyps ist sein „Multiplikatoreffekt“: Der Wert des Ertrags ist für die Leistungsbezieher 1,5 mal so hoch wie die Kosten des verteilten Pakets.

Durch diesen Ansatz lassen sich Funktionsmängel landwirtschaftlicher Märkte in sehr armen Ländern sinnvoll kompensieren. Dabei ist eine zielgruppenorientierte Verteilung der Produkte einem universellen Zugang vorzuziehen. Durch kleine Leistungsmengen sowie durch die Verteilung von Gutscheinen statt Waren lassen sich störende Effekte auf Märkte reduzieren (Smith/Subbarao 2003: 21 und 23).

12. Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich

Abschließend vergleichen wir die von uns identifizierten fünf Typen von Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften im Hinblick auf Ziele, institutionelle Merkmale, Wirkungen und geben eine Gesamtbewertung.

Bei einigen Typen ist die Gesamtbewertung eindeutig positiv – so bei beitragsfreien Renten und bei „Geld-für-Bildung“-Programmen –, bei anderen negativ bzw. nur in Bezug auf besondere Verwendungskontexte positiv – so bei allen konditionierten Transferprogrammen (außer den positiv bewertbaren „Geld-für-Bildung“-Programmen) und bei den Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern. Die Bewertung des Typus „Sozialhilfe“ ist uneindeutig. Dieser Hilfetypus stellt in entwickelten Ländern die dominante Form von Grundsicherung dar, ist in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften meist aber nur rudimentär entwickelt, mit den beiden Grundvarianten familienbezogene und nicht primär familienbezogene Hilfen. Der Typus Sozialhilfe ist besonders uneinheitlich implementiert. In der Literatur gibt es nur wenige empirische Befunde zu ihm. Obwohl diese Befunde eher negativ sind, ist die Bewertung des potenziell zukunftssträchtigen Hilfesystems „Sozialhilfe“ offen, da seine Leistungsfähigkeit stark von der konkreten institutionellen Ausgestaltung und von der generellen institutionellen Steuerungskapazität des jeweiligen Landes abhängt. Einzelne leuchtende Beispiele gibt es, vor allem im städtischen China. Alles in allem könnten ‚moderne‘, westlichen Mustern nahe stehende Grundsicherungssysteme (also vor allem beitragsfreie Renten und Sozialhilfe) ein Wege für nicht-westliche Länder sein.

Übersicht 12.1: Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich

	Beitragsfreie Renten	Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme)	Familienbezogene Sozialhilfe
Zielgruppe(n)	<ul style="list-style-type: none"> • Alte • Menschen mit Behinderungen • Witwen • Waisen • Kriegsinvaliden • Erwerbsunfähige 	<ul style="list-style-type: none"> • Hungernde • Opfer von Naturkatastrophen • alleinstehende Schwangere • Alleinerziehende u. kinderreiche Frauen • Flüchtlinge • Auszubildende • Angehörige von Häftlingen • div. andere Gruppen • Gesamtbevölkerung (China: primär Städte, Usbekistan: Mahallas) 	<ul style="list-style-type: none"> • arme Familien mit Kindern
Offizielle Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Armutsreduzierung • Ermöglichung eines würdevollen Lebens • Verbesserung des Gesundheitszustands 	<ul style="list-style-type: none"> • Armutsreduzierung 	
Adressatenerreichung/targeting	zweistufig: <ul style="list-style-type: none"> • einfach definierte Zielgruppe (kategorial) • individuelle Bedürftigkeitsprüfung (seltener: universell) 	zweistufig: <ul style="list-style-type: none"> • z.T. geographisches Targeting • einfach definierte Zielgruppe (kategorial) oder/und individuelle Bedürftigkeitsprüfung 	einfach definierte Zielgruppe (kategorial)
Leistungsformen	<ul style="list-style-type: none"> • überwiegend Geldleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • überwiegend Geldleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geldleistungen

Konditionierte Transferprogramme	Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern
a) Nahrung für Arbeit b) Geld für Arbeit c) Nahrung für Bildung d) Geld für Bildung	a) Preissubventionen b) Nahrungsmitteltransfers c) Lebensmittelmarken und Gutscheine d) landwirtschaftliche Subventionen
a) arbeitsfähige Hungernde/ Arme b) <ul style="list-style-type: none"> • Niedriglohnarbeiter • arbeitsfähige Arme • städtische Arbeitslose • z.T. arbeitslose Frauen c) und d) <ul style="list-style-type: none"> • Familien mit schulpflichtigen Kindern • Familien mit Säuglingen und Kleinkindern • Schwangere 	a) und b) <ul style="list-style-type: none"> • Alte • Menschen mit Behinderungen • Witwen • Straßenkinder • Kleinkinder und Familien • Kranke und Familien • Waisen z.T. self-targeting c) <ul style="list-style-type: none"> • Arme • Schwangere, Stillende • Kleinkinder, Alleinerziehende • Alte • Menschen mit Behinderungen d) Bauern, vor allem Kleinbauern
a) Hungerreduzierung b) <ul style="list-style-type: none"> • Überbrückung vorübergehender Arbeitslosigkeit • Re-Integration in das Erwerbssystem c) und d) <ul style="list-style-type: none"> • Humankapitalbildung, Verhinderung intergenerationaler Weitergabe von Armut • Soziale Sicherung und Förderung von Erwerbschancen 	Hunger- und Armutsreduzierung a), b) und c) <ul style="list-style-type: none"> • Versorgung mit wichtigen Nährstoffen • Steuerung des Konsumverhaltens • Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte d) <ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion • Reduzierung ländlicher Armut
a) unterschiedlich b) Projekt-Targeting und self-targeting oder gemeindebasiert c) und d) mehrstufig: <ul style="list-style-type: none"> • geographisches Targeting • kategorial (einfache Zielgruppe) • individuelle Bedürftigkeitsprüfung 	<ul style="list-style-type: none"> • geographisches Targeting • self-targeting • individuelle Bedürftigkeitsprüfung
a) Sachleistungen b) Geldleistungen, Arbeitsplatz c) Sachleistungen d) Geld- und Sachleistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Sachleistungen

Auszahlung	<ul style="list-style-type: none">• Behörden• Geldinstitute• private Träger (z.T. mobile Geldautomaten)	<ul style="list-style-type: none">• Geldinstitute• Behörden
Administration	<ul style="list-style-type: none">• zentral	<ul style="list-style-type: none">• zentral• z.T. gemeindebasiert
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none">• Steuermittel• z.T. Transfers von Sozialversicherungsfonds	<ul style="list-style-type: none">• Steuermittel• z.T. internationale Geldgeber
Wirkungen (positive und negative)	<ul style="list-style-type: none">• Reduzierung von Armut• Stärkung der Position der Leistungsbezieher in der Familie• Verbesserung der Gesundheit• kommt insbesondere Frauen, Kindern und HIV-Betroffenen zugute• Multiplikatoreffekte• keine negativen Anreize	<p>oft begrenzte Effektivität:</p> <ul style="list-style-type: none">• geringe armutsreduzierende Wirkungen• Exklusionsfehler• geringe Leistungshöhe• regionale Begrenzung• urban bias

- a) und b) als Lohnauszahlung
- c) durch Händler
- d) Geldinstitute

wird nicht erbracht, sondern ist vom Empfänger zu holen

Auszahlung an Mütter

- zentral oder Bundesstaaten/Provinzen
- Schulen

Steuermittel

- Steuermittel
- z.T. internationale Geldgeber

negative Wirkungen: Autonomie der Betroffenen vermindert (Paternalismus);
(a und c): lokale Märkte beeinträchtigt

- a)
 - Zielkonflikte zwischen Armutsbekämpfung und konditioniertem Verhaltensziel
 - kaum Hunger- oder Armutsreduktion, ineffektiv

- b)
 - Reduzierung von Armut (z.T.)
 - Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit/Selbsthilfefähigkeit
 - Wertschöpfung
 - Multiplikatoreffekte
 - geringe Adressatenerreichung

- c)
 - verbesserter Ernährungsstatus
 - geringe armutsreduzierende Wirkung

- d)
 - Reduzierung von Armut
 - Verbesserung der Schulbildung
 - Verbesserung des Ernährungs- und Gesundheitsstatus
 - positive gender-Effekte
 - soziale Integration Armer
 - keine negativen Anreize
 - Multiplikatoreffekte

a), b) und c)

- geringe armutsreduzierende Wirkung
- geringfügige Verbesserung des Ernährungsstatus
- Exklusions- und Inklusionsfehler
- hohe Verwaltungs- und Transferkosten
- Stigmatisierung

d) erfolgreich als Hilfe zur Selbsthilfe

Gesamt- bewertung	erreicht nicht nur Primärziel, sondern hat auch positive Sekundäreffekte	<ul style="list-style-type: none">• Bewertung offen, Leistungsfähigkeit stark abhängig von institutioneller Ausgestaltung und institutioneller Steuerungskapazität des Landes• uneinheitlich implementiert, wenig empirische Befunde, schlechte Bewertung in der Literatur• nur in Südkorea, im städtischen China und teilweise in Usbekistan annähernd nach westlichem Muster	<ul style="list-style-type: none">• Bewertung offen, Leistungsfähigkeit stark abhängig von institutioneller Ausgestaltung und institutioneller Steuerungskapazität des Landes• uneinheitlich implementiert, wenig empirische Befunde, überwiegend schlechte Bewertung in der Literatur
------------------------------	---	---	--

- | | |
|---|-----------------------------------|
| a) erfolglos | geringer Erfolg bei hohen Kosten; |
| b) teilweise erfolgreich | d) für sehr arme Regionen u.U. |
| c) teilweise erfolgreich | geeignet |
| d) über das Ziel der
Armutsreduzierung hinaus
erfolgreich (Prävention) | |

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 Mittelmeerränderstaaten 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 sozialhilfearartige 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 Sozialhilfeempfängern 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.*⁵⁴ 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 Sozialhilfezahlungen, 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 unbefristet⁵⁵ 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 Lebenslauftrisiken, 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>
Vorgeordnete Systeme formeller sozialer Sicherung (v.a. Sozialversicherung)	nicht / kaum vorhanden
Verwaltung / Institutionelle Steuerungskapazität	kaum vorhanden / sehr niedrig
Funktion	Überlebenshilfe
Abgedeckte Risiken und Adressanten	Hunger, existenzielle Bedrohung Ärmste
Leistungen	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
Leistungshöhe	kurzfristiges Überlebensniveau schwankend / unsicher
Sozialräumliche Programmstruktur	lokal divers, auch zentral
Targeting	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
Finanzierung	unterschiedlich, z.T. gemischt (national, subnational, z.T. international) instabil; befristet (international)
Gesellschaftstyp	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).

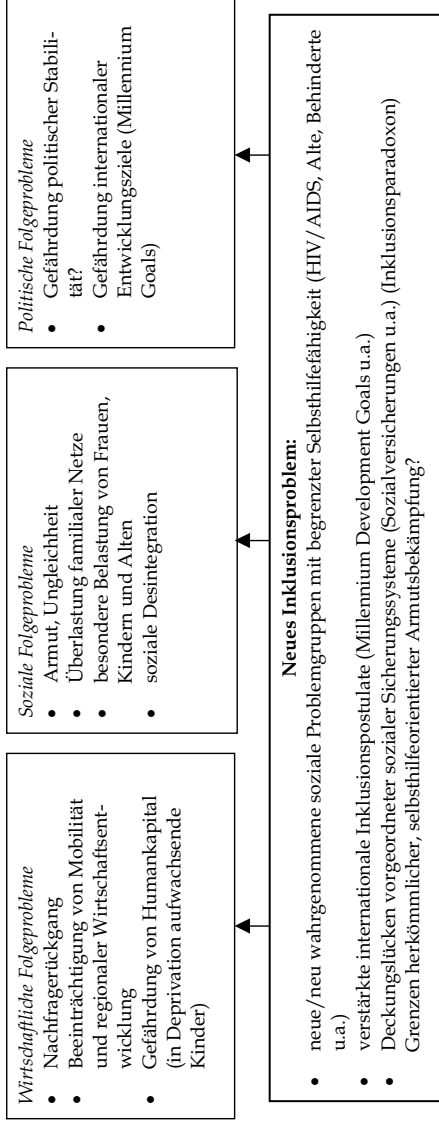
16. Problemfelder institutioneller Gestaltung

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

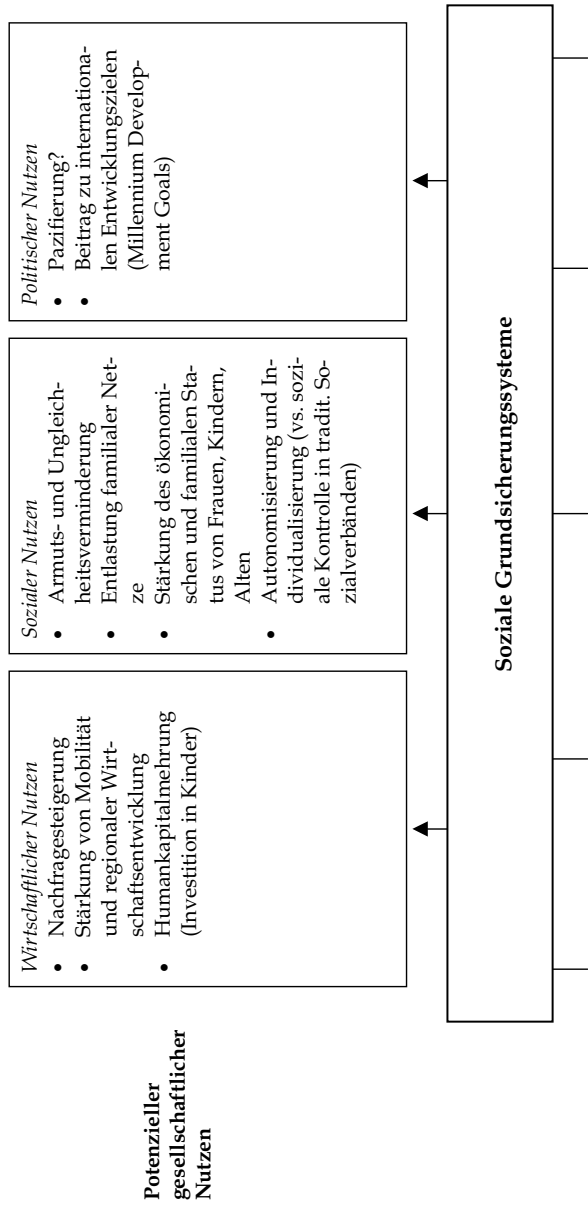
Eine sozialpolitische
Antwort

Soziale Grundversicherungssysteme

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

Probleme institutioneller Gestaltung und politisch-sozialer Einbettung von Grundversicherungssystemen

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



Strategien institutioneller Gestaltung und politisch-sozialer Einbettung von Grundsicherungssystemen

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

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 **Brasilens** 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.

Genaueres 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. Programmmtransparenz: „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 ausbezahlt, 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 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. Konsequenter weitergedacht 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 Asiatischen 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 präsentiert⁵⁶, 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; www.id21.org/insights/insights42; www.idpm.man.ac.uk/ncpps/links

nahrungssicherung (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 mussten.

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.

Fazit und weltgesellschaftliche Perspektiven

Abschließend fassen wir die Ergebnisse der Studie zur Verbreitung und Funktion von Grundsicherungssystemen zusammen (Kapitel 18). In den beiden darauffolgenden Kapiteln werden Grundsicherungen in einen weltgesellschaftlichen Kontext gestellt. Zunächst fragen wir, welche Diskurse die globale Wahrnehmung und Bewertung von Grundsicherungsmodellen beeinflussen (Kapitel 19). Sodann fragen wir, wieweit Idee und Praxis sozialer Grundsicherung in der Weltgesellschaft verankert sind und welche Kräfte der Weltgesellschaft ihre Ausbreitung fördern und welche sie hemmen (Kapitel 20). Kapitel 20 greift insbesondere auf die neoinstitutionalistische Weltgesellschaftstheorie von John W. Meyer zurück.

18. Zusammenfassung und Fazit

In diesem Kapitel wird eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie gegeben, den neun Fragen folgend, die am Ende der Einleitung formuliert wurden. Der Übersichtlichkeit halber drucken wir die neun Fragen in Kursivschrift nochmals ab. Nach Beantwortung der Fragen (Abschnitt 18.1) kondensieren wir die Befunde der Studie zu der These, dass soziale Grundsicherungen in westlichen wie in nicht-westlichen Ländern eine spezifische Funktion als Komponente einer integrierten Politik sozialer Inklusion erfüllen (Abschnitt 18.2).

18.1 Zusammenfassung

1. *In welchen globalen Zusammenhängen stellen sich in jüngerer Zeit Fragen sozialer Grundsicherung? (Abschnitt 1.1) Warum wurde das Thema lange ignoriert und ist noch heute vielfach prekär? (Abschnitte 1.1-1.3)*

Soziale Grundsicherung ist seit den 1990er Jahren in drei globalen Zusammenhängen zu einem Thema geworden: in der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit; in der westlichen wie in der globalen Sozialpolitik; und im internationalen Menschenrechtsschutz.

In der *Entwicklungspolitik* taucht das Thema Grundsicherung in der Programmatik, zum Teil auch in der Praxis einiger internationaler Organisationen auf, womit diese u.a. auf neue oder verstärkt wahrgenommene Inklusionsprobleme reagieren. Zum einen wurden soziale Gruppen identifiziert, die nur begrenzt selbsthilfefähig sind, also von der herkömmlichen, auf Hilfe zur Selbsthilfe zielende Entwicklungspolitik nicht hinreichend erfasst werden, insbesondere von AIDS betroffene Familien, Alte, Menschen mit Behinderungen und alleinerziehende Frauen. Zum anderen zeigte sich ein Inklusionsparadoxon: In dem Maße, wie soziale Sicherungssysteme für Angehörige des formellen Beschäftigungssektors ausgebaut wurden, vor allem Sozialversicherungen, wurden die hierdurch nicht erfassten Gruppen – vor allem Angehörige des informellen Sektors und die Landbevölkerung – verstärkt wahrgenommen. Drittens ist Armut seit Ende der 1990er Jahre als globales Problem Nummer 1 von allen großen internationalen Organisationen wiederentdeckt worden, mit breiten Allianzen und prononcierter und mit zeitlichen Handlungszielen versehener Inklusionsprogrammatik (Millennium Development Goals).

In der westlichen *Sozialpolitik* ist der verbreitetste Grundsicherungstyp, die Sozialhilfe, in den 1990er Jahren von einem Randsystem zu einem zentralen Gegenstand der Gesellschaftspolitik geworden. Sozialhilferelevante Problemlagen nahmen zu, im gesellschaftlichen Diskurs erhielt die Sozialhilfe einen höheren Stellenwert und in der Politik war ein Reformaktivismus zu beobachten, der aktivierende Elemente dieses Hilfesystems stärkte. In der globalen Sozialpolitik und in Übergangsgesellschaften wird Sozialhilfe bislang kaum thematisiert. Ansätze gibt es im Bereich internationaler Organisationen (s. unten). Allerdings lassen sich in

anderen sozialpolitischen Bereichen ausgeprägte Prozesse der globalen Diffusion westlicher Politikmuster und -diskurse in Übergangsgesellschaften beobachten, wissenschaftlich beschreiben als Entstehung „neuer Wohlfahrtsstaaten“. So ist ein diskursiver Rahmen entstanden, in dem auch Sozialhilfekonzepte globale Verbreitung finden könnten.

Im Bereich der *Menschenrechte* verweisen die 1948 und 1966 kodifizierten sozialen Menschenrechte auf Aspekte von Grundsicherung, insbesondere die Artikel 9 und 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die ein Recht auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard formulieren. In den Organen der UN gibt es einen Konsens aller Länder, dass hieraus ein Recht auf Sozialhilfe ableitbar ist. Trotzdem führt die Idee sozialer Grundsicherung – wie die Idee sozialer Sicherheit generell – ein Schattendasein im Menschenrechtsdiskurs. Zudem bleiben alle sozialen Menschenrechte, anders als zivile und politische, konditioniert, das heißt, die Menschenrechtserklärungen fordern nur eine Umsetzung nach den Möglichkeiten des jeweiligen Landes.

Die gesellschaftliche Anerkennung der Sozialhilfe war lange prekär und ist es bis heute. Im entwicklungspolitischen Diskurs wie auch in westlichen Gesellschaften – dort bei Neoliberalen wie Linken – ist die Sozialhilfe ungeliebt, obwohl sie in westlichen Ländern fast durchgängig, in Entwicklungsländern, wie wir gezeigt haben, immerhin vielfach verbreitet ist. In der Entwicklungspolitik ist sie nicht nur ungeliebt, sondern vielfach einfach ignoriert und in ihren Möglichkeiten verkannt. Ein Grund der Verkennung ist die Dominanz des Prinzips der Hilfe zur Selbsthilfe in der Entwicklungspolitik, dem sich Grundsicherungen nicht einzuordnen scheinen, sowie die Fixierung auf vorübergehende humanitäre Katastrophenhilfe. Institutionalisierte Grundsicherung fällt in das Niemandsland zwischen konventioneller Hilfe zur Selbsthilfe und Katastrophenhilfe. In westlichen Wohlfahrtsstaaten wird die Sozialhilfe zwar meistens grundsätzlich akzeptiert, gilt jedoch nicht als ein ‚normales‘ Sicherungssystem und sieht sich wiederkehrender Kritik ausgesetzt. Neoliberale hegen den Verdacht, dass Sozialhilfe abhängig mache, missbrauchsanfällig sei und den Arbeitsanreiz senke. Entsprechend schießt sich eine generelle Wohlfahrtsstaatskritik gerne auf die Sozialhilfe ein. Bei Linken hingegen gilt Sozialhilfe als eine unerwünschte, stig-

matisierende Form sozialer Sicherung, als eine schlechte Grundsicherung.

Komplimentär zu diesem ubiquitären Unbehagen an der Sozialhilfe gibt es Idealisierungen von Grundsicherung, so die Idee eines unbedingten allgemeinen Grundeinkommens als gesellschaftspolitisches Allheilmittel. Eine Idealisierung ist auch das neoliberale Konzept eines ‚Grundsicherungsstaates‘, also einer Beschränkung von Wohlfahrtsstaatlichkeit auf die „wirklich Bedürftigen“, im Kern auf eine Sozialhilfe. Letzteres ist eine Idealisierung, weil auch nicht ‚wirklich Bedürftige‘ soziale Sicherungsbedarfe haben und weil, wie empirisch gezeigt wurde, Länder, die einem Grundsicherungsstaat nahe kommen, gerade schlechte, defizitäre Sozialhilfesysteme haben.

Alles in allem ist die Sozialhilfe ein politisch ‚schwieriges‘ Sicherungssystem, vermutlich, weil sie grundlegende moralische Fragen der Arbeitsgesellschaft berührt. Die Sozialhilfe ist ein bekanntes System. Empirisch ist der armutsvermindernde Effekt von Sozialhilfesystemen gut nachgewiesen. Vielfach nachgewiesen wurde auch, dass die behaupteten Dysfunktionen der Sozialhilfe wie Abhängigkeitserzeugung und Ausgabenwachstum in der politischen Öffentlichkeit weit überschätzt werden.

2. *Was beinhaltet der Begriff „soziale Grundsicherung“, welche Dimensionen und Varianten gibt es? (Abschnitt 1.4) Welches sind die Konzepte sozialer Grundsicherung in der Entwicklungspolitik und in der Sozialpolitik westlicher Wohlfahrtsstaaten? (Abschnitte 1.2, 1.3 und Kapitel 6)*

Grundsicherung kann vielfältige Formen annehmen und ist nicht leicht definierbar. Grundsicherung meint ganz allgemein eine staatliche Transferleistung an Individuen mit dem erklärten Ziel einer (unterschiedlich definierbaren) Mindestsicherung. In der Praxis können zwei große (Ideal-)typen von Grundsicherung unterschieden werden: zum einen die Sozialhilfe bzw. sozialhilfeartige Systeme, die in westlichen Debatten und auch in unserer Analyse im Mittelpunkt stehen, zum andern universale Mindestleistungen, vor allem Mindestrenten, die in der internationalen Zusammenarbeit als „beitragsfreie Renten“ bezeichnet und von uns in Kapitel 7 untersucht wurden.

Der Sozialhilfe kommt idealtypisch eine spezifische Funktion im Gesamtsystem sozialer Sicherung zu: Sie tritt nur nachrangig,

als letztes Netz, ein; sie ist bedarfsorientiert, in ihren Leistungen einzelfallabhängig; sie gewährt ein sozial definiertes Minimum; und sie setzt keine Vorleistungen auf Seiten der Empfänger voraus. In dieser Funktion ist die Sozialhilfe im Wohlfahrtsstaat nicht entbehrlich, also Teil von *social citizenship* (Marshall 1981). Ordnungspolitisch verkörpert die Sozialhilfe das sogenannte Fürsorgeprinzip, das in Wohlfahrtsstaaten neben dem Sozialversicherungsprinzip, dem (primär deutschen) Versorgungsprinzip und dem Staatsbürgerversorgungsprinzip die staatliche Wohlfahrtsverantwortlichkeit realisiert. Die Sozialhilfe ist wesentlich ein Ausfluss der Norm der Menschenwürde.

Varianten von Sozialhilfe und Grundsicherung unterscheiden sich vor allem in fünf Dimensionen: Die Sicherungen können selektiv oder universal sein; können gruppenbezogen oder bevölkerungsweit ausgelegt sein; können umfassend auf Lebensunterhaltssicherung zielen oder enger zweckgebunden sein; können eigenständig institutionalisiert oder in vorrangige Sicherungssysteme integriert sein; können zentralistisch oder, weit häufiger, dezentral organisiert sein.

In Entwicklungs- und Übergangsländern gibt es andere soziale Sicherungssysteme und andere ordnungspolitische Prinzipien. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, kommen Sozialhilfe- und Grundsicherungssysteme dort dem westlichen Idealtypus der Sozialhilfe nicht nahe, sind häufig residual ausgelegt. Die Vielfalt der Ansätze zu sozialer Grundsicherung in diesen Ländern ist daher besser negativ, durch Abgrenzung von anderen dort verbreiteten Systemen, zu definieren: Grundsicherungen sind idealtypisch auf Dauer gestellt (sowohl institutionell als auch, bedarfsabhängig, im Hinblick auf Leistungen für individuelle Empfänger), unterscheiden sich also von der humanitären Katastrophenhilfe; begründen soziale Rechte, im Unterschied zur traditionellen Armenhilfe und zur Katastrophenhilfe; operieren rechtsförmig und mit formaler Verwaltung, im Unterschied zu informellen Hilfen, Klientelismus, Paternalismus und privater Barmherzigkeit; sind unmittelbar individuenbezogen, im Unterschied zu kollektiv oder strukturell ansetzenden Hilfen, die auf eine Verbesserung der lokalen Infrastruktur zielen und ganze Dörfer oder ein ganzes Land betreffen. Schließlich erbringen die hier zu untersuchenden Grundsicherungen monetäre Leistungen, im Unterschied zu Hilfen in Bezug auf Bildung, Beschäftigung und Gesundheit.

3. *Was sind die Ziele, institutionellen Formen, Wirkungen und Probleme sozialer Grundsicherung (primär Sozialhilfe) in westlichen Wohlfahrtsstaaten? (Gemeinsamkeiten, Unterschiede; Kapitel 3-5) Welche Rolle spielt die Sozialhilfe in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten? („Sozialhilferegime“; Kapitel 2) Gibt es einen Idealtypus westlicher „moderner Sozialhilfe“? (Abschnitt 3.8) Inwieweit ist dieser Typus auf nicht-westliche Länder transferierbar? (Kapitel 13, 15)*

In fast allen westlichen Ländern gibt es sozialhilfeartige Systeme, mit der Hauptausnahme der USA, deren Hilfesysteme in vielem der älteren Armenhilfe nahe stehen. In Europa hat sich in einigen Mittelmeer-Anrainerstaaten erst spät eine moderne Sozialhilfe entwickelt. Westliche Sozialhilfesysteme haben drei Ziele: Sicherung und Versorgung zwecks Verminderung von Armut; soziale Integration; und Aktivierung der Hilfeempfänger. Die letzten beiden Ziele werden erst seit den 1980er bzw. 1990er Jahren verstärkt verfolgt. In Entwicklungsländern finden sie neuerdings auch Beachtung, in dem Maße, wie alte Formen sozialer Integration erodieren und gleichzeitig neue Strukturen, etwas Arbeitsmärkte, entstehen und Menschen sozial mobilisiert werden. Die Wirkungen der Sozialhilfe sind überwiegend positiv: Armut wird messbar vermindert. Darüber hinaus trägt die Sozialhilfe dazu bei, bei Risikolagen im Lebenslauf die Handlungsfähigkeit der Betroffenen zu erhalten und damit insgesamt die Autonomie etwa von alleinerziehenden Frauen und alten Menschen zu steigern. Soziale Integration und Aktivierung gelingen allerdings nur begrenzt, obwohl die vielfach behaupteten Dysfunktionen der Sozialhilfe in Bezug auf Arbeitsmarkt, Familie und individuelle Handlungsfähigkeit empirisch gering sind.

Seit den 1990er Jahren haben z.T. weitreichende Reformen stattgefunden. Eine Reformschiene war die Verschärfung des Zugang zu Sozialhilfeleistungen und verstärkte Kontrolle von Hilfeempfängern. Des Weiteren fanden tiefgreifende Verwaltungsreformen statt, die sich oft programmatisch am Leitbild des New Public Management orientierten und auch in der Sozialhilfe erweiterte Akteursnetze, auch unter Einbeziehung privater Akteure, geschaffen haben. Ein zentraler Reformstrang war die verstärkte Akzentuierung aktivierender Maßnahmen. Hervorzuheben ist insbesondere der „New Deal“ im Rahmen des dritten Weges in Großbritannien, die US-amerikanische welfare reform von 1996 und die Einführung des Arbeitslosengeldes II in Deutschland im

Jahre 2005 sowie weit früher einsetzende Aktivierungsmaßnahmen in deutschen Kommunen. Das immer schon die Sozialhilfe definierende Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe rückte in den Vordergrund der Programmatik, meist verengt auf arbeitsmarktbezogene Hilfen („welfare to work“). Die passive Variante von Aktivierung setzt auf Anreize und Sanktionen, ist insoweit punitiv, während die ‚aktive Aktivierung‘ wesentlich auch mit ‚Angeboten‘ für die Hilfeempfänger arbeitet. Die deutsche Formel „fördern und fordern“ verbindet beide Strategien. Im Rahmen der aktiven Aktivierung hat die Rolle von Dienstleistungen in der Sozialhilfe zugenommen, etwa durch verstärkte Beratung und Fallmanagement. Eine anders geartete Reformstrategie bestand darin, Armut nicht nur durch monetäre Transfersysteme, sondern durch Steuerpolitik zu bekämpfen, so in den USA (EITC = Earned Income Tax Credit), Großbritannien und Deutschland.

Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich zum einen nach der Rolle, die der Sozialhilfe in der Architektur der sozialen Sicherung zukommt. Entsprechend können „Sozialhilferegime“ unterschieden werden, u.a. danach, ob der Sozialhilfe eine residuale oder eine gewichtigere Rolle im Gesamtsystem zukommt. Zum anderen unterscheiden sich Sozialhilfesysteme nach der institutionellen Ausgestaltung, etwa in Bezug auf Leistungshöhe, Leistungszugang, Verwaltung und Finanzierung. In all dieser Vielfalt haben wir einen Idealtyp „moderner Sozialhilfe“ konstruiert, dem viele westliche Länder relativ nahe kommen. Dieser Idealtyp war in unserer Studie Bezugspunkt für die Frage, ob westliche Sozialhilfemodelle in Entwicklungs- und Übergangsländer diffundiert sind.

Vieles an der westlichen Sozialhilfe ist grundsätzlich auf Entwicklungs- und Übergangsländer übertragbar. Auch innerhalb der EU hat es Diffusionsprozesse gegeben, so ist die Einführung einer modernen Sozialhilfe in Portugal 1996 durch die EU angestoßen worden. Einige Erfahrungen aus der westlichen Sozialhilfe können nicht ohne weiteres übertragen werden, so im Bereich Targeting. Denn, anders als in Entwicklungsländern, sind Inklusionsfehler (Leistungen an Nichtberechtigte) begrenzt, während Exklusionsfehler (Nichtleistungen an Berechtigte) zwar verbreitet, aber politisch weitgehend akzeptiert sind. Im Kern ist Targeting in westlichen Ländern Self-Targeting. Die Übertragung westlicher

Modelle hat allerdings institutionelle und gesellschaftliche Voraussetzungen (dazu Punkt 7, s. unten).

4. Wie verbreitet sind soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften? (Kapitel 7-11)

Grundsicherungen sind in nicht-westlichen Gesellschaften recht weit verbreitet: in post-sozialistischen Gesellschaften, in anderen Übergangsgesellschaften, aber auch in Entwicklungsländern. Die weite Verbreitung ist bislang kaum wahrgenommen worden, wohl auch deshalb, weil es keine umfassende Überblicksstudie wie die vorliegende gab. Die Debatte über Sinn und Unsinn sozialer Grundsicherung ist insoweit akademisch – viele Länder haben sich bereits für Grundsicherungen entschieden. In dieser Studie haben wir Grundsicherungen in 62 Nicht-OECD-Ländern (sowie im nicht-westlichen OECD-Land Südkorea) vorgestellt, und es ist möglich, dass es weitere gibt.

Abgesehen von einigen älteren Systemen sind Grundsicherungen in einem großen Schub seit den 1990er Jahren entstanden. Es gibt autochthon, in eigener Initiative des jeweiligen Landes entstandene Grundsicherungen – etwa das Minimum Living Standard System (MLSS) in der Volksrepublik China – und Systeme, die von internationalen Organisationen initiiert worden sind. Ein großer Teil der Systeme liegt dazwischen, d.h. in ihnen mischen sich endogene und exogene Einflüsse, so etwa im Social Cash Transfer Project der GTZ in Sambia. Ein besonderes international initiiertes System ist das Pilotprojekt „Global Social Trust“ der ILO, da es vorsieht, dass Bürger von OECD-Ländern individuelle Beiträge in einen Fonds einzahlen, um Grundsicherungssysteme in Entwicklungsländern zu finanzieren.

5. Welche Arten von Grundsicherungssystemen gibt es in diesen Ländern? (Kapitel 6-12)

Es gibt in Entwicklungs- und Übergangsländern, noch mehr als in westlichen Ländern, eine Vielfalt von Grundsicherungsformen, wobei die Grenzen zu anderen Typen sozialer Sicherung teilweise fließend sind. In der Literatur gab es bisher keine übergreifende Typologie, da sich die bisherigen Studien in der Regel auf einen von mehreren Typen von Grundsicherung beschränkt haben. Wir haben fünf Haupttypen von Grundsicherung rekonstruiert: beitragsfreie Renten, Sozialhilfesysteme (ohne spezifischen Familien-

bezug), Sozialhilfe für Familien, konditionierte Transfers (Geld oder Nahrung für Arbeit oder für Bildungsbeteiligung) und Hilfen zur Versorgung mit Grundnahrungsmitteln.

Nur die ersten drei Typen sind im engeren Sinne Grundsicherungssysteme. Die anderen beiden Typen, konditionierte Transfers und Hilfen zu Grundnahrungsmitteln, haben wir mitbehandelt, da sie in der entwicklungspolitischen Diskussion eine wichtige Rolle spielen und teilweise als bessere Alternative zu Grundsicherungen im engeren Sinne empfohlen werden. Konditionierte Transfers weichen vom Idealtypus ‚Grundsicherung‘ ab, insoweit sie Vorleistungen der Hilfeempfänger voraussetzen und nur bedingt bedarfsorientiert sind. Hilfen zur Versorgung mit Grundnahrungsmitteln weichen vom Idealtypus ‚Grundsicherung‘ ab, da sie in der Regel nicht unmittelbar individuenbezogen sind, etwa im Fall von Preissubventionen und Subventionen für landwirtschaftliche Produktion. Lebensmittelmarken sind zwar individuenbezogen, ermöglichen aber keine freie Verwendbarkeit durch die Hilfeempfänger, wie Geldleistungen es tun, die charakteristisch für den Idealtypus von Sozialhilfe sind.

Der Typus „moderne Sozialhilfe“ findet sich in Entwicklungs- und Übergangsländern selten – Ausnahmen sind China und Südkorea –, die meisten Länder sind vom Idealtypus der modernen Sozialhilfe weit entfernt. Beitragsfreie Renten sind der Haupttypus nicht-sozialhilfeartiger – nämlich universaler bzw. kategorialer statt selektiver – Grundsicherungen.

6. *Wie wirksam sind diese Grundsicherungssysteme? Haben sie Folgen über die unmittelbar intendierten Wirkungen hinaus? (Kapitel 6-12)*

Unsere Auswertung fast aller vorliegender Studien sowie eigene Analysen in einzelnen Ländern zeigen, dass Grundsicherungen vielfach erfolgreich sind, also Armut messbar und wirksam vermindern. Grundsicherungsmodelle sind in diesem Sinne ein verfolgbares Zukunftsmodell. Im Einzelnen ist die Wirksamkeit der Systeme unterschiedlich. Bereits heute besonders erfolgreich sind beitragsfreie Renten sowie konditionierte Transferleistungen vom Typ „Geld-für-Bildung“. In Südafrika hat die beitragsfreie Rente Altersarmut um 94 % vermindert. Bei anderen Systemen, insbesondere bei den im engeren Sinne sozialhilfeartigen Systemen, ist die Wirksamkeit in hohem Maße abhängig von der Implementation und von den institutionellen Rahmenbedingungen in einem

Land. Hier sind die empirischen Wirksamkeitsbefunde gemischt. Schließlich erweisen sich die unterschiedlichen Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern überwiegend als wenig wirksam in Bezug auf Armutsbekämpfung.

Kritiker von Grundsicherungssystemen bemängeln Dysfunktionen – wie Verminderung von Arbeitsanreizen und Erzeugung von Abhängigkeit von fremder Hilfe – und sehen Grundsicherungen als nicht nachhaltig und nicht produktiv, da sie keine Hilfe zur Selbsthilfe seien. Die Befunde zur Wirksamkeit von Grundsicherungen stellen diese Kritik infrage. Es gibt keine Hinweise darauf, dass Grundsicherungen in relevantem Maße „abhängig“ machen. Es gibt Funktionsprobleme – vor allem Exklusionsfehler und Inklusionsfehler sowie zu niedrige, nicht armutsbeseitigende Leistungen –, aber diese Dysfunktionen sind nicht grundsicherungs-spezifisch. Vielmehr sind in wenig entwickelten Ländern alle Institutionen, Märkte wie staatliche Verwaltungen, imperfekt.

Das entscheidende Argument für Grundsicherungen ist jedoch, dass Grundsicherungen über die unmittelbare Armutsbekämpfung hinaus positive soziale und wirtschaftliche Folgen haben können. Grundsicherungsleistungen können als Sozialinvestition, nicht nur als konsumtive Ausgaben gesehen werden. In diesem Rahmen können Grundsicherungen auch Hilfe zur Selbsthilfe sein. Alles in allem können Grundsicherungen Teil einer nachhaltigen Armutsbekämpfungsstrategie sein und, vermittelt über die ökonomischen Folgen (s.u.), zu *pro-poor growth* beitragen. Drei weiterreichende soziale und wirtschaftliche Folgen konnten empirisch identifiziert werden.

Erstens können Grundsicherungen *Familien* stärken. Hilfen für Großmütter in AIDS-Familien, die für ihre verwaisten Enkel sorgen, ebenso wie Hilfen für alleinerziehende Frauen, die ihre Kinder ernähren müssen, stärken den verwandtschaftlichen Zusammenhalt und aktivieren innerfamiliäre Hilfetätigkeit. So lebt in Sambia ein Drittel der Waisen in von Alten geführten Haushalten. Diese Waisen können nicht individuell erreicht werden, sondern nur durch Unterstützung der Haushalte, in denen sie leben. Zweitens können Grundsicherungen *soziale Anerkennung* und Handlungsautonomie steigern, so bei alten Menschen, die durch Verfügung über eigenes Einkommen ihren Status innerhalb der Familie stärken können. Untersuchungen zeigen, dass beitragsfreie Renten von den Alten auch für Ernährung und Bildung der im Haushalt

lebenden Kinder eingesetzt werden, Alte also zu innerfamiliären Hilfeakteuren werden. Auch der Status von Frauen kann gestärkt werden, sie werden daher bei einigen Systemen bewusst als Zahlungsempfänger gewählt. Grundsicherungen können, drittens, positive *ökonomische* Wirkungen haben, durch Erzeugung von Nachfrage an lokalen Märkten. Auch Arme können dann als Nachfrager auftreten. Die zusätzliche Kaufkraft führt zu Multiplikatoreffekten und stärkt lokale Wirtschaftskreisläufe (pro-poor growth). Zugleich haben Geldleistungen eine autonomisierende, Freiheit generierende Funktion für die Armen.

7. *Welcher gesellschaftlichen Voraussetzungen bedarf es in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, um Grundsicherungen zu institutionalisieren? (Kapitel 14)*

Soziale Menschenrechte, auch das Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard, sind generell in den Menschenrechtserklärungen konditioniert, sind von einem Vertragsstaat nur „unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten“ und „nach und nach“ umzusetzen (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 2 (1)). Das Ergebnis unserer Studie ist, dass alle Länder, auch arme, die „Möglichkeiten“ haben, um soziale Grundsicherungen zu etablieren. Grundsicherung ist also nicht primär eine Frage ökonomischer Entwicklung. Auch der Finanzbedarf für solche Systeme muss nicht hoch sein, wie die existierenden beschränkten Systeme und Berechnungen für weiterreichende Systeme zeigen: Das Programm in Brasilien kostet 1 % des Bruttosozialprodukts. In Südafrika sind es 1,4 %, in Namibia 2 %. Die Ausdehnung des von der GTZ durchgeführten Sozialhilfe-Pilotvorhabens in Samiba auf 10 % aller Haushalte des Landes würde jährlich 16 Millionen US-Dollar kosten, das sind 0,5 % des Bruttosozialprodukts oder 4 % der jährlichen Entwicklungshilfe. Grundsicherungsprogramme sind auch in Kosten-Nutzen-Perspektive kostengünstig, da schon niedrige Leistungen große Wirkungen entfalten können und da die Erbringungskosten verglichen etwa mit Sozialversicherungen oder Sachleistungen gering sind.

Ausschlaggebend für die erfolgreiche Institutionalisierung sozialer Grundsicherungen sind vielmehr politische und institutionelle Bedingungen im jeweiligen Land. Wir haben von der Notwendigkeit einer „sozialen und politischen Einbettung von

Grundsicherungssystemen“ gesprochen. Erstens müssen allgemeine Institutionen wie Recht und Verwaltung, aber auch örtliche Gemeinschaften (für Implementierung und Adressatenerreichung der Systeme) hinreichend entwickelt sein. Zweitens muss ein Land eine entwickelte Finanzverfassung haben und ein eigenes Budget für das jeweilige Grundsicherungssystem institutionalisieren, also nicht Hilfe nach Kassenlage leisten, wie es derzeit in vielen Entwicklungsländern, aber auch in Teilen der USA geschieht. Auch muss die Organisation des Mittelzuflusses bedarfsbezogene variable Leistungen ermöglichen, also nicht durch einmal festgelegte Mittelzuweisungen – wie die Block Grants, die in den USA die Bundesregierung den Staaten gibt – beschränkt sein. Drittens müssen internationale und Entwicklungsorganisationen haushaltsrechtliche Möglichkeiten schaffen, gegebenenfalls Grundsicherungssysteme in Empfängerländern auch längerfristig zu finanzieren, also nicht nur Pilotmodelle. Üblicherweise ist das Haushaltsrecht auf befristete Hilfen eingestellt.

Viertens müssten Grundsicherungen angemessen *politisch* gerahmt werden. Es bedarf eines politischen Willens, bei Geber- wie Nehmerländern, Grundsicherungen zu institutionalisieren. Schon an dieser Voraussetzung mangelt es weitgehend. Ein Zeichen wäre etwa die Aufnahme der Grundsicherungsstrategie in die Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Auch in westlichen Wohlfahrtsstaaten mangelt es teilweise an dem dezidierten Willen, Armut deutlich zu reduzieren. Zudem bedarf es einer allgemeineren Legitimierung von Grundsicherung in der Öffentlichkeit und der politischen Kultur. Dies könnte durch ein öffentliches Bekenntnis zu Grundsicherung oder auch durch eine Verankerung in der Verfassung befördert werden. Des Weiteren ist für westliche Länder nachgewiesen worden, dass die Legitimität und damit auch die institutionelle Stärke von Sozialhilfe umso größer ist, wenn sie in einem umfassenderen Wohlfahrtsstaat eingebettet ist, sie also nicht Kernsystem eines (residualen) Wohlfahrtsstaates ist. Denn als Komponente eines umfassenderen Wohlfahrtsstaates kann auch die Sozialhilfe von der Akzeptanz des Sozialstaats profitieren, die Mittelschichten diesem sofern entgegenbringen, sie selbst von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen profitieren. Grundsicherungen zeigen also nicht notwendig ein residuales Sozialpolitikkonzept an, das von einigen Beobachtern der Entwicklungspolitik kritisiert wird, sondern sind dann am besten verankert, wenn sie in

einem umfassenderen, nicht-residualen Wohlfahrtssystem eingebettet sind.

8. *Inwieweit haben Grundsicherungen in die Programmatik und Praxis internationaler Organisationen und nationaler Entwicklungsorganisationen (wie die GTZ) Eingang gefunden? (Kapitel 17)*

Internationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit wenden sich nur zögerlich der Frage sozialer Grundsicherung zu, nach früheren Ansätzen aber verstärkt seit der Jahrtausendwende. Engagiert für Grundsicherung sind insbesondere das britische Department for International Development (DFID) mit konzeptuellen Aktivitäten, die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) mit der Semantik „social assistance“ und die ILO in Form ihres Modellprogramms „Global Social Trust“ und ihrer allgemeinen Kampagne zu Ausweitung des Deckungsgrades sozialer Sicherungssysteme „Social Security for All“. Die deutsche staatliche Entwicklungspolitik – BMZ und GTZ – exploriert die Grundsicherungsidee seit 2002, mit wenig Resonanz in Vorfeldorganisationen, aber mit Pilotprojekten in Afrika.

Schon seit den 1980er Jahren gibt es von internationalen Akteuren, besonders von der Weltbank, Konzepte von Hilfen für die Ärmsten, vor allem „Safety Nets“ und (seit 2000) „Social Risk Management“, die Elemente von und Anschlüsse für Grundsicherungen enthalten, allerdings als residuale Hilfeformen konzipiert sind ohne Einbettung in einen umfassenderen Wohlfahrtsstaat.

Die Durchsetzung von Grundsicherung als globales Thema (Agenda-Setting) hängt wesentlich ab von den gegenseitigen Erwartungen zwischen Nehmerländern und Gebern der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sowie von Interaktionen innerhalb des Kreises internationaler Organisationen, insbesondere von der Positionierung des sich langsam für Grundsicherung öffnenden globalen Meinungsführers, der Weltbank. Ein genereller Hemmfaktor der Grundsicherungsidee ist die starke US-amerikanische Prägung des globalen sozialpolitischen Diskurses, insbesondere die generell wohlfahrtsstaatskritische und speziell sozialhilfekritische Denktradition in den USA.

9. *Sind soziale Grundsicherungen alles in allem sinnvolle Instrumente im Repertoire globaler Entwicklungs- und Sozialpolitik? Was ist ihr Ort in Entwicklungsstrategien?*

Die Befunde deuten darauf hin, dass Grundsicherungssysteme, die in westlichen Gesellschaften fast selbstverständliche Teile sozialer Sicherung sind, auch in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften sinnvolle Instrumente der Entwicklungs- und Sozialpolitik sein können. Grundsicherungen sind vor allem und unmittelbar Instrumente der Armutsbekämpfung, und sie können an dieser Front kurzfristiger Erfolge bewirken als andere Maßnahmen. Der Zeitfaktor ist für die Erreichung der Millenniumsziele bis 2015 von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus, so ein weiteres Ergebnis der Studie (s.o., Ziffer 6), können Grundsicherungen auch weitergehenden sozial- und gesellschaftspolitischen Zielen dienen, da sie nicht nur konsumtive, sondern auch nachhaltige sozialintegrative und -investive Wirkungen haben und Menschen aktivieren, also auch Hilfe zur Selbsthilfe sein können. Grundsicherungen können familiäre Zusammenhänge stärken, die soziale Anerkennung von Angehörigen vulnerabler Gruppen stärken, lokalen Wirtschaftskreisläufen Nachfrage zuführen und, durch ihre symbolische Wirkung, soziale Kohäsion steigern und zu nation building beitragen.

Soziologisch formuliert, sind Grundsicherungen potenziell hochwirksame Elemente einer integrierten Politik sozialer Inklusion, bei der sie spezifische, durch andere Elemente nicht bewirkbare Funktionen erfüllen. Diese zusammenfassende These ist im Folgenden zu entwickeln.

18.2 Fazit: Soziale Grundsicherungen als Elemente einer integrierten Strategie sozialer Inklusion

Soziale Inklusion (Teilhabe) ist eine zentrale Zielformel moderner Gesellschaften. Sie ist unmittelbar auf Individuen bezogen als die übergreifende Wertformel des Sozialen, „soziale Gerechtigkeit“. Zugleich ist sie offener als speziellere Zielformeln, die das Soziale in der Sozialpolitik definieren, etwa „Sicherheit“ und „Gleichheit“. Auch was die institutionelle Umsetzung angeht, ist die Formel „soziale Inklusion“ offener als traditionelle Formeln, etwa als „Solidarität“, ein Begriff, der soziale Großgruppen, Moralität und Umverteilung impliziert. Einige Theoretiker haben Sozialpolitik oder den Wohlfahrtsstaat durch das Inklusionsziel definiert. T.H. Marshall (1950) rekonstruierte eine historische Abfolge ziviler, politischer und sozialer Rechte als Entfaltung sozialer

Teilhabe. Dies wurde von Parsons durch den Inklusionsbegriff aufgegriffen, in der Folge auch von Luhmann. Kaufmann (2002: 77; zuerst 1982), die Vielfalt historisch angesammelter Sozialpolitikdefinitionen aufgreifend und ‚aufhebend‘, definierte schließlich Sozialpolitik in generalisierender Weise als auf soziale Inklusion bezogen (zur Kaufmannschen Definition s. auch Leisering 2005b: 256f.).

Über die Sozialpolitik hinaus ist Inklusion ein zentraler Begriff der Gesellschaftstheorie. Luhmann entwickelte in seinem Buch „Grundrechte als Institution“ (1965) die These, dass die Inklusion von Individuen in funktionale Teilsysteme der modernen Gesellschaft nicht nur ein normatives Fanal sei, sondern Funktionsbedingung der Teilsysteme. Die Grundrechte des Grundgesetzes sind daher nicht nur Wertformeln, sondern rechtliche Formen der Sicherung der Funktionsbedingungen funktionaler Teilsysteme. Menschenrechte – die Grundrechte sind im Kern Menschenrechte – sind also rechtliche Inklusionsformeln. Inklusion/Teilhabe wird, wie bei Marshall entwickelt, in der Regel auf die großen Ordnungen freiheitlicher Gesellschaften bezogen: auf Zivilgesellschaft und Markt, auf Demokratie und, mit geringerer Legitimität als Markt und Demokratie, auf Sozialstaat. An Sozialhilfe denkt man hierbei am wenigsten. Sozialhilfe kann aber, so die These, eine wesentliche Form und Bedingung sozialer Teilhabe sein.

Wenn wir die Sozialhilfe als eine Komponente einer integrierten Politik sozialer Inklusion bezeichnen, so ist damit zum einen gesagt, dass sie nur eine Komponente neben anderen ist, sogar eine kleinere, nachrangige (eine Komponente zudem, die mit anderen, etwa mit Mikrokredit, mühelos kombiniert werden kann, s. Kapitel 19). Zum anderen ist damit aber behauptet, dass die Sozialhilfe spezifische Inklusionsfunktionen hat und spezifische soziale Ziele realisiert, die von anderen Komponenten der Wohlfahrtsproduktion – von anderen Formen sozialer Sicherung, aber auch von marktlichen, familialen und assoziativen Formen der Wohlfahrtsproduktion – nicht erfüllt werden. Idealtypisch können wir *vier spezifische Funktionen der Sozialhilfe* unterscheiden, die zusammen das Besondere dieses Typus sozialer Wohlfahrtsproduktion ausmachen.

1. Sozialhilfe wird *voraussetzungslos* gewährt. Anders als bei anderen Systemen sozialer Wohlfahrtsproduktion bedarf es keiner individueller Vorleistungen, um diese Leistung zu beziehen: kei-

ner Arbeitstätigkeit wie am Arbeitsmarkt, keiner Beitragszahlung wie in der Sozialversicherung, keiner Betriebszugehörigkeit wie bei betrieblicher sozialer Sicherung und keiner Gruppenzugehörigkeit wie bei Wohlfahrtsproduktion in Familien, Nachbarschaften, Clans und in klientelistischen Systemen. Nötig ist allerdings in der Regel eine individuelle Antragsstellung und Inanspruchnahme von Sozialhilfe. Die Dunkelzifferforschung hat gezeigt, dass große Teile der Hilfeberechtigten ihre Hilfe nicht in Anspruch nehmen, zum Teil bewusst, zum Teil aus Unwissen oder anderen Gründen. Voraussetzungslosigkeit impliziert, dass auch und gerade besondere Problemgruppen – Randgruppen, ‚verletz-bare Gruppen‘ und die Ärmsten der Armen – von der Hilfe erfasst werden. Durch Erfassung der Randbevölkerung realisiert erst die Sozialhilfe den Universalismusanspruch wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge. Es hängt von der Politik und der Verwaltung der Sozialhilfe ab, in welchem Maße individuell nicht intendierte Nichtinanspruchnahme vermindert wird.

2. Die Sozialhilfe ist in einem umfassenden – sachlichen, zeitlichen und sozialen – Sinne *bedarfsgerecht*. Ihre Leistungen liegen in der Höhe meist unter anderen Leistungen, zugleich stellt die Sozialhilfe aber vielfach angemessenere und zum Teil auch höhere Leistungen zur Verfügung als etwa Arbeitsmärkte über Erwerbseinkommen und Sozialversicherungen. Bedarfsgerecht ist die Sozialhilfe in allen drei von Luhmann unterschiedenen Dimensionen sozialen Sinns, der sachlichen, zeitlichen und sozialen. *Sachlich* ist die Sozialhilfe bedarfsgerecht, insoweit sie auf einer Einzelfallprüfung basiert, von der sich eine individuell zugeschnittene Bemessung der Leistungshöhe und Auswahl der Leistungsarten ableitet. Potenziell sind Bedarfe in allen essentiellen Lebensbereichen wie Ernährung, Gesundheit, Kultur u.a. abgedeckt. *Zeitlich* ist die Sozialhilfe bedarfsgerecht (‚zeitgerecht‘), insoweit sie sofort, eben ‚bei Bedarf‘, einsetzt, was für reine Hilfen zur Selbsthilfe nicht der Fall ist. Zudem ist die Dauer von Sozialhilfeleistungen offen, kurz oder lang, auch unbefristet, je nach Dauer der Bedarfslage (Buhr 1995: 42: „so lang wie nötig, so kurz wie möglich“). *Sozial* bedarfsgerecht ist die Sozialhilfe schließlich, insoweit sie direkt an Bedürftige geleistet wird, dort wo konkret-leiblich der Bedarf anfällt. Dies ist ein personaler Bezug, der bei kollektiven oder strukturbezogenen Hilfen, die für die Entwicklungspolitik typisch sind, nicht gegeben ist. Die sachliche, zeitliche

und soziale Bedarfsgerechtigkeit der Sozialhilfe sichert den neuzeitlichen Individualismus auch für Arme und von Armut Bedrohte, indem er ihre Leiblichkeit im Hier und Jetzt spezifisch adressiert und reproduziert.

3. Sozialhilfe realisiert den Wert der *Menschenwürde*. Menschenwürde ist ein elementarer Wert, der einerseits weniger weit reicht als spezifischere Werte, andererseits aber auch Forderungen stellt, die in spezifischeren Wert- und Zielformeln wie Leistungsgerechtigkeit oder Gleichheit nicht enthalten sind. Der normative Bezug auf Menschenwürde führt in der Praxis in der Regel zu einer Beschränkung der Sozialhilfe auf Mindestleistungen. Nach Simmel (1908: 362) tendieren Leistungen für Arme zum Minimum. Aber Mindestleistungen sind nicht nur ein ‚Weniger‘ gegenüber anderen Einkommensquellen. Mindestleistungen fallen geringer aus als lebensstandardsichernde Leistungen, können teilweise aber auch höher liegen, etwa als Kleinrenten, nicht bedarfsbezogenes Kindergeld oder Niedriglöhne.

4. Sozialhilfe ist im Kern eine *Geldleistung*. Die bisher genannten drei Merkmale der Sozialhilfe (das dritte Merkmal, Menschenwürde, nur mit Einschränkungen) könnten im Prinzip auch in geschlossenen Anstalten durch Sachleistungen realisiert werden. Die Geldform verleiht der Sozialhilfe jedoch einen freiheitsstiftenden, autonomisierenden Aspekt, denn die Verwendung von Geld ist dem Individuum anheim gestellt. Strukturell, wichtig vor allem für Entwicklungsländer, stärkt die Geldform die Teilhabe der Hilfeempfänger an der Geldwirtschaft und fördert damit auch die Entwicklung lokaler Märkte.

Alles in allem ist die Sozialhilfe also, auch wenn diese Sicht ungewohnt erscheint, eine genuin moderne Institution. *Erst die Sozialhilfe erweitert durch ihre vier beschriebenen Charakteristika den Einzugsbereich der zentralen Wertformeln der Moderne – Universalismus, Individualismus und Freiheit – auf alle Bürger und Bürgerinnen, weitgehend auch auf Nicht-Bürger (denizens).* Diese Wertformeln, so die These von John W. Meyer, sind in der Nachkriegszeit zu zentralen Formeln der Weltkultur geworden. In den abschließenden Kapiteln gilt es zu untersuchen, welche herrschenden Diskurse eine Anerkennung von Grundsicherung als Ausdruck universeller Wertvorstellungen bislang verhindert haben (Kapitel 19) und welche Perspektiven einer ideellen wie institutionellen Verbreitung von Grundsicherung in der Weltgesellschaft es gibt (Kapitel 20).

19. Die verkannte Sozialhilfe: Sozialhilfe zwischen den Stühlen liberaler und sozialdemokratischer Diskurse

Wenn die Zukunft von Grundsicherungssystemen wesentlich von ihrer Einbettung in politische Zieldefinitionen abhängt (Kapitel 14), so sind nationale und globale Diskurse wesentliche Faktoren, die die Verbreitung oder Nicht-Verbreitung der Grundsicherungsidee beeinflussen. Armut und Sozialhilfe sind stark emotional besetzte Themen, deren angemessene Wahrnehmung und Bewertung vielen Akteuren nicht leicht fällt. Wir hatten in den Abschnitten 1.2 und 1.3 gezeigt, dass es in entwickelten wie Entwicklungsländern mentale Vorbehalte gegenüber sozialhilfeartigen Leistungen gibt. Die Wirkmächtigkeit der Vorbehalte resultiert nicht zuletzt daraus, so unsere These, dass unterschiedliche politische Lager hierin konvergieren. Wir rekonstruieren daher im Folgenden drei sozialpolitische Diskurse, die wir als die einflussreichsten ansehen – den liberalen, den sozialdemokratischen sowie einen entwicklungspolitischen Diskurs – und zeigen, wie diese auf unterschiedliche Weise die Sozialhilfe nicht angemessen erfassen, die Sozialhilfe also gleichsam „zwischen die Stühle“ der dominanten Diskurse fällt (Abschnitt 19.1). Demgegenüber arbeiten wir die These aus, dass die Sozialhilfe in spezifischer Weise universalistisch ist (Abschnitt 19.2), was den dominanten Diskursen entgeht.

19.1 Diskurse und Leitunterscheidungen

In westlichen Ländern gibt es, vereinfacht, zwei sozialhilfekritische Diskurse: einen wirtschafts- bzw. neoliberalen einerseits und einen linken, sozialdemokratischen oder ‚kritischen‘ andererseits (Kapitel 1.3). Wirtschaftsliberale glauben, dass Sozialhilfe die Empfänger abhängig mache und wirtschaftliche Anreize vermindere. Linke Kritiker bemängeln insbesondere die Bedürftigkeitsprüfung, die Stigmatisierung und die soziale Kontrolle, die mit Sozialhilfebezug einher geht, und die niedrige Höhe von Sozialhilfeleistungen. Beide Diskurse wirken auch in die globale Öffentlichkeit hinein: der US-gefärbte wirtschaftsliberale Diskurs über internationale Organisationen wie die Weltbank, der linke Diskurs über die Gewerkschaften, die im Rahmen der Sozialpartnerschaft

in der EU und der ILO präsent sind, sowie über eine kritische Weltöffentlichkeit. Ein dritter Diskurs war Ausgangspunkt dieser Studie, nämlich der Diskurs der Entwicklungszusammenarbeit, der sich um die Vorstellung der Hilfe zur Selbsthilfe dreht. In diesem Diskurs mischen sich liberale, sozialdemokratische und andere Ideen.

Wir möchten im Folgenden die drei Diskurse kritisch hinterfragen, und zwar durch Rekonstruktion von drei Leitunterscheidungen, auf die sich die Diskurse wesentlich stützen. Alle drei Leitunterscheidungen erweisen sich so, wie sie in den Diskursen verwendet werden, als fragwürdig und irreführend für eine Analyse der Möglichkeiten von Sozialhilfe. Jede der drei Leitunterscheidungen hat eine Affinität zu einem der drei Diskurse, reicht jedoch teilweise in die jeweils anderen beiden Diskurse hinein. Nach Luhmann (1986) sind binäre Leitunterscheidungen (*distinctions directrices*) wirkmächtige kognitive Schematisierungen und typische Formen sozialer Semantik.

Drei Leitunterscheidungen

Die erste Leitunterscheidung, die in sozialhilfekritischen Diskursen eine Rolle spielt, ist die zwischen universalen und selektiven Sozialleistungen (Ebene sozialpolitischer Instrumente), mit positiver Bewertung ersterer und negativer Bewertung letzterer, zu denen auch Sozialhilfe zählt. Die zweite Leitunterscheidung ist die zwischen selbsthilfefähigen und nicht selbsthilfefähigen Armen (Ebene der Adressaten von Sozialhilfe). Diese Unterscheidung hat ebenfalls eine asymmetrisch wertende Konnotation, mit Präferenz für selbsthilfefähige (und -willige) Personen oder umgekehrt für nicht selbsthilfefähige (unverschuldet hilfebedürftige) Personen. Die Unterscheidung korreliert mit einer Unterscheidung von Instrumenten: „Aktivierende“ Sozialhilfemaßnahmen richten sich auf Selbsthilfefähige, versorgende oder sichernde Hilfen auf Nicht-Selbsthilfefähige. Die dritte Leitunterscheidung ist die zwischen vorübergehender und längerfristiger (dauerhafter, chronischer) Armut (Ebene der Problemtypik von Sozialhilfebedürftigkeit). Die Unterscheidung von *poverty as risk* und *asset poverty* ist verwandt. Auch diese Leitunterscheidung verbindet sich oft mit Annahmen über Instrumente der Armutsbekämpfung, nämlich die Forderung, für die beiden Armutstypen unterschiedliche Instrumente vorzusehen.

Es gibt (nicht-exklusive) Affinitäten der drei Leitvorstellungen zu den drei Diskursen: Die Unterscheidung universal versus selektiv ist im sozialdemokratischen wie (mit umgekehrtem Vorzeichen) im liberalen Sozialhilfediskurs wesentlich; die Unterscheidung selbsthilfefähig versus nicht selbsthilfefähig im liberalen und im entwicklungspolitischen; und die Unterscheidung vorübergehende versus chronische Armut im entwicklungspolitischen. Zu den drei Leitunterscheidungen im Einzelnen.

(1) Universale versus selektive soziale Leistungen

Wie in Abschnitt 1.3 angesprochen, werden sozialhilfeartige Leistungen in der britischen Labour-Orthodoxie vor dem lange nachwirkenden Erfahrungshintergrund des stigmatisierenden britischen Poor Law von 1834 negativ bewertet. Positive Kontrastfolie sind „universale“ Leistungen, auf die alle Staatsbürger einen Rechtsanspruch haben, in Großbritannien vor allem der Nationale Gesundheitsdienst. Marshall (1981) hat demgegenüber kritisch auf die unhintergehbare Notwendigkeit selektiver Systeme im Gesamtsystem sozialer Sicherheit hingewiesen und deren Rechtscharakter betont. Die Sozialhilfe hat spezifische Funktionen im System gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion (Kapitel 18). Sozialdemokratische Parteien taten sich trotzdem immer schwer mit der Sozialhilfe. Vor der Hartz IV-Gesetzgebung, die die Sozialhilfe für Arbeitsfähige in das Arbeitslosengeld II überführte, hatte sich die deutsche Sozialdemokratie wenig für die Sozialhilfe interessiert (Leisering/Leibfried 1999: 183). Als ursprüngliche Arbeiterpartei konzentrierte sich die SPD in der Politik sozialer Sicherung auf „Arbeiterpolitik“, das heißt im Kern Sozialversicherungspolitik, nicht auf „Armenpolitik“, zu der die Sozialhilfe historisch zählt (Leibfried/Tennstedt 1985). Im deutschen Kontext spielt die Unterscheidung Sozialversicherung versus Fürsorge/Sozialhilfe die Rolle, die „universal versus selektiv“ in Nicht-Sozialversicherungsländern spielt.

Umgekehrt favorisieren liberale Ordnungsvorstellungen selektive Leistungssysteme. Zugrunde liegt ein „residuales Sozialpolitikmodell“ (Titmuss 1974) bzw. die Idee eines „liberalen Wohlfahrtsregime“ (Esping-Andersen 1990) oder eines Sozialhilfe- oder „Grundsicherungsstaates“ (Kapitel 1.3). Im entwicklungspolitischen Kontext beinhalten residuale Sozialpolitikkonzepte selektive Hilfeformen wie safety nets und social funds. Diese sind ein

Schritt in Richtung sozialer Grundsicherung, bieten jedoch weniger als moderne Sozialhilfe und sind nicht eingebettet in starke vorgeordnete Sicherungssysteme für die Mittelschichten.

Deacon (2005) stellt eine Residualisierung der globalen Sozialpolitik in den 1980ern und 1990ern fest und versucht sie zu erklären. Wesentlich war die Strategie der Weltbank, ein Bündnis mit den Armen und Ärmsten einzugehen *und* dies mit einer Bekämpfung mittelschichtzentrierter Sicherungssysteme zu verbinden, da sich die Mittelschichten (besonders regierungsnahe Gruppen) anhand dieser Systeme auf Kosten der Armen bereicherten (was z.T. zutraf). Auf diese Weise führte paradoxerweise eine prononciert ‚sozial‘ (für Arme eintretend) legitimierte Politik zu einem reduziert ‚sozialen‘, eben residualen Sozialpolitikkonzept.

Deacons These (2005) ist, dass in den letzten Jahren – nicht zuletzt unter dem Einfluss eines globalen sozialdemokratischen Diskurses, zu dem er, gespeist aus seinem nationalen (britischen) sozialdemokratischen Diskurs, selbst beigetragen hat – das Pendel wieder von residualer Sozialpolitik zu universalen Modellen zurückschwinge. ‚Universal‘ im Gegensatz zu ‚residual‘ meint dabei nicht-bedürftigkeitsgesprüfte und rechtsbasierte Leistungen, die gleichermaßen für Arme wie Nicht-Arme angeboten werden. Universalismus steigere die Qualität der Leistungen und stelle das gesamte sozialer Sicherungssystem auf die sicherere Grundlage einer Klassenallianz.

Treffend stellt Deacon dar, dass das liberale Konzept residualer Sozialpolitik nur schütterte Hilfen für die Armen bietet. Deacons ‚sozialdemokratischer‘ Sprung von der Kritik residualer zur Forderung universalen Leistungen fällt jedoch auch unter die erwähnte Kritik, die Marshall an der britischen Labour-Orthodoxie übte: Universale Systeme machen selektive nicht entbehrlich. Bei der Beschreibung der von ihm behaupteten Wende zu universaler Sozialpolitik spricht Deacon zwar Grundsicherungssysteme kurz an – beitragsfreie Renten und nicht-beschäftigungsbasierte „basic income entitlements“ aus einem ILO-Programm von 2004 (Deacon 2005: 22) –, weist ihnen aber keinen systematischen Stellenwert zu. Deacon sieht nicht, dass seine Leitunterscheidung residual versus universal den Leistungstyp Grundsicherung/Sozialhilfe nicht angemessen erfasst, ja begriffsstrategisch verdrängt.

Ein sprachlich ungenauer Gebrauch des Wortes „residual“ leistet der unzureichenden Erfassung von Grundsicherung/So-

zialhilfe Vorschub. Titmuss, der den Begriff einführte (1974), bezog ihn auf das sozialpolitische Arrangement eines Landes als Ganzes (und meinte eine Sozialpolitik, die sich im Wesentlichen auf bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen beschränkt). In der Diskussion und zum Teil auch bei Deacon wird der Begriff „residual“ jedoch oft (meist kritisch) auf einzelne soziale Leistungssysteme angewandt. Ein einzelnes Leistungssystem ist jedoch nicht in sich ‚residual‘. Bedürftigkeitsgeprüfte Systeme gibt es in allen, auch in nicht-residualen Wohlfahrtsstaaten. Deacons ‚sozialdemokratische‘ Kritik ‚residualer‘ Leistungssysteme trifft also nicht zu für eine entwickelte und in ein umfassenderes Ensemble sozialer Sicherungssysteme eingebettete moderne Sozialhilfe. Konstruktiv gewendet: Deacons Plädoyer für universale Systeme ist unvollständig ohne ein Plädoyer für ergänzende selektive, sozialhilfearartige Systeme. Für eine integrierte Strategie sozialer Inklusion (s. Kapitel 18) sind beide Elemente notwendig. Universale und selektive Sicherungen sind nicht Gegensätze, sondern ergänzen sich gegenseitig. ‚Universalismus‘ als grundlegender Wert der Moderne kann eine Leitformel für Sozialpolitik sein – aber das Ensemble sozialer Sicherungssysteme muss nur in der Summe, nicht in jedem Element, universal sein („Makrouniversalismus“).

Tatsächlich ist der reine Typ einer universalen Grundsicherung, das unbedingte allgemeine Grundeinkommen (Universal Basic Income, s. Abschnitt 1.4), bisher Idee geblieben. Kritiker haben angemerkt, dass das institutionelle Design eines solchen Grundeinkommens nicht zu Ende gedacht sei, denn es werfe ähnliche Fragen auf wie selektive, sozialhilfearartige Leistungen. Individuelle Bedarfe können im Einzelfall erheblich über dem allgemeinen Grundeinkommen liegen, erheischen also ergänzende selektive Leistungen. Empirisch vorfindbare universale Leistungen weisen Mängel auf, so die quasi-universale Altersrente in Großbritannien, die so niedrig bemessen ist, dass sie weit häufiger als in Deutschland ergänzende Sozialhilfe erforderlich macht.

Die Gegenüberstellung von Universalismus und Selektivität mit Präferenz für Universalismus ist auch insoweit fragwürdig, wie der Anrechtscharakter sozialer Leistungen mit Universalismus gleichgesetzt wird (wie bei Deacon 2005 oder bei de Haan/Conlin 2001: 6). Denn selektive, sozialhilfearartige Systeme können auch soziale Rechte begründen (Marshall 1981) Der Rechtscharakter hängt von der rechtlichen Ausgestaltung und der

politisch-kulturellen Einbettung von Sozialhilfesystemen ab. Bezüglich des Rechtscharakters der Sozialhilfe unterscheiden sich westliche Länder erheblich.

(2) *Selbsthilfefähige versus nicht selbsthilfefähige Arme*

Diese Unterscheidung taucht in unterschiedlichsten Diskursen auf und erinnert an die ältere wertende Unterscheidung von würdigen und unwürdigen Armen, auch ehrbare versus nicht ehrbare Arme, *deserving* versus *non-deserving poor*. In mikrosoziologischer Sicht stellt sich Selbsthilfefähigkeit jedoch differenziert dar. Es zeigt sich, dass eine Grenze zwischen Selbsthilfefähigkeit und Nichtselbsthilfefähigkeit selten streng ziehbar ist. Dies gilt in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht.

Meistens liegt eine Teilselbsthilfefähigkeit vor, an die Hilfe anknüpfen kann (*Sachdimension*). Menschen sind in einigen Lebensbereichen selbsthilfefähig, in anderen nicht. In der *Sozialdimension* ist der Haushalts- und Familienverband ein wesentlicher Kontext von Selbsthilfefähigkeit. So sind die Großmütter in von AIDS betroffenen Familien vielfach selbst nur eingeschränkt in der Lage, Einkommen zu erzielen, können jedoch durch Grundsicherungszahlungen ihren familialen Sorgenpflichten nachkommen und bei den Enkeln die Grundlage für deren Selbsthilfefähigkeit legen. Schließlich hat Selbsthilfefähigkeit eine *zeitliche Dimension*: Grundsicherung hat häufig die Funktion, eine zeitweilig verminderte Selbsthilfefähigkeit wiederherzustellen.

Vereinfachende Annahmen über Selbsthilfefähigkeit sind vor diesem Hintergrund nicht instruktiv, so die – bei Neoliberalen wie in der Entwicklungszusammenarbeit häufig implizite – Annahme, dass grundsätzlich alle Personen selbsthilfefähig seien, abgesehen von einer kleinen Randgruppe, für die schwach institutionalisierte Hilfen ausreichend seien, wie humanitäre Katastrophenhilfe in der Entwicklungszusammenarbeit oder medizinische Notfallbehandlung als Normalform medizinischer Behandlung für nicht versicherte Arme in den USA.

Auch die neoliberale Annahme, Selbsthilfefähige brauchten nur aktivierende, nicht oder nur eingeschränkt versorgende/sichernde Maßnahmen, trägt der Tatsache nicht Rechnung, dass versorgende Maßnahmen im Falle temporär oder partiell beschränkter Selbsthilfefähigkeit dazu beitragen, umfassende und längerfristige Selbsthilfefähigkeit wiederherzustellen. Entspre-

chend löst sich die mit ‚selbsthilfefähig versus nicht selbsthilfefähig‘ korrelierende Unterscheidung aktivierender versus versorgender (sichernder) Hilfen auf, denn Sozialhilfe ist idealtypisch versorgend *und* aktivierend, und Versorgung kann eine wesentliche Bedingung und Form von Aktivierung sein.

Bemerkenswert ist, dass auch die Befürworter von Grundsicherungen in Entwicklungsländern mit der Leitunterscheidung selbsthilfefähig versus nicht selbsthilfefähig operieren, wenn sie solche Grundsicherungen auf nicht oder nur begrenzt selbsthilfefähige Personen beschränken wollen. Grundsicherungsbefürworter identifizieren angemessen das Problem begrenzter Selbsthilfefähigkeit, tragen aber – wie die Liberalen, die dieses Problem unterschätzen – der sachlichen, sozialen und zeitlichen Differenziertheit von Selbsthilfefähigkeit nicht angemessen Rechnung. Entgegen der verengten Vorstellung von Grundsicherung nur für Nicht-Selbsthilfefähige ist der Idealtypus westlicher, moderner Sozialhilfe ‚zielpersonenuniversal‘ (s. Abschnitt 1.4), richtet sich etwa auch an grundsätzlich Selbsthilfefähige, die nur vorübergehend hilfebedürftig geworden sind, vor allem Arbeitslose und Alleinerziehende. Für Entwicklungsländer erscheint eine solche zielpersonenuniversale Sozialhilfe derzeit noch als utopisch, was ein Grund dafür sein mag, dass die Grundsicherungsbefürworter ihr Modell strategisch auf Nicht-Selbsthilfefähige beschränken.

(3) Vorübergehende versus längerfristige Armut

In der Entwicklungszusammenarbeit wird monetäre und materielle Armenhilfe überwiegend auf vorübergehende Armut beschränkt, in Form humanitärer Katastrophenhilfe oder durch das Konzept des *risk management*. Die reformierte US-amerikanische Sozialhilfe (TANF) operiert ebenfalls mit einer Zeitbeschränkung der Leistungen. Zugrunde liegt die Annahme, dass sich vorübergehende und längerfristige Armut wesentlich unterscheiden und unterschiedliche politische Instrumente nahe legen. Barrientos/Hulme/Shepherd (2005: 17) sprechen in Bezug auf diese Sicht von einer „anti-poverty bifurcation“.⁵⁷ Für längerfristige oder dauerhafte Armut seien nicht Sozialleistungen, sondern strukturelle Hilfen, Aufbau von Infrastruktur, wirtschaftliche Entwick-

57 Zur Frage chronischer Armut und entwicklungspolitischer Implikationen s. generell das Schwerpunktthema des *European Journal of Development Research* 17 (2005), Heft 1.

lung und institution building die Mittel der Wahl. Dauerhafte Armut sei *asset poverty* und konstituiere ein anderes soziales Problem als Armut als Risiko im Lebenslauf.

Auch die Unterscheidung vorübergehende versus dauerhafte Armut und die damit korrelierende Unterscheidung politischer Gegenmaßnahmen erweist sich als fragwürdig. Erstens ist vorübergehende und dauerhafte Armut teilweise ähnlich beschaffen und erheischt ähnliche Maßnahmen: „Chronic and transit poverty have some common causal factors, and the chronic poor and the transient poor are not always easily distinguished ‚crisp‘ sets.“ (Barrientos/Hulme/Shepherd 2005: 20). Zweitens sind soziale Sicherungsmaßnahmen auch bei dauerhafter Armut (*asset poverty*) sinnvoll, als zusätzliche, nicht ersetzende Maßnahmen neben strukturellen Maßnahmen. „Social protection has a key role in tackling both chronic and transient poverty.“ (ebenda) Drittens verbindet soziale Sicherung, insoweit sie aktivierend wirkt, individuelle Lebenslagen und strukturelle Rahmenbedingungen. Erfolgreiche Aktivierung fördert die Teilhabe an Strukturen und damit auch die Entwicklung der Strukturen selbst, wenn etwa Grundsicherungszahlungen an Arme wirtschaftliche Nachfrage schaffen und lokale Märkte stützen.

Auch in Bezug auf die Unterscheidung vorübergehende versus dauerhafte Armut vertreten die Befürworter von Grundsicherung in Entwicklungsländern eine unbegründete verengte Sicht, nämlich die Beschränkung von Grundsicherung auf längerfristige Armut. Wie oben in Bezug auf temporäre Nichtselbsthilfefähigkeit argumentiert, sind dieselben Grundsicherungsmaßnahmen auch sinnvoll für vorübergehend Arme. Der Bedarf hierfür wird im Zuge fortschreitender Modernisierung deutlicher werden, vor allem dann, wenn moderne Arbeitsmärkte sich ausbreiten und das Problem der Arbeitslosigkeit an Bedeutung zunimmt.

Alle drei binären Schematisierungen – universale versus selektive Hilfen, selbsthilfefähige versus nicht selbsthilfefähige Arme, und vorübergehende versus dauerhafte Armut – haben sich also als fragwürdig erwiesen und als uninstruktiv für die Konzeptualisierung von Armut und Armutspolitik. Gerahmt durch die drei Schematisierungen sehen die drei sozialhilfekritischen Diskurse – Liberalismus, Sozialdemokratie und entwicklungspolitischer Mainstream – nur eine sehr partielle Rolle für die Sozialhilfe vor, die weder dem breiten empirischen Einsatz von Sozialhilfe und

Grundsicherungen in Übergangs- und Entwicklungsländern Rechnung trägt noch das theoretische Potenzial von Sozialhilfe als spezifisches Element einer integrierten Politik sozialer Inklusion (Kapitel 18) entfaltet. In den drei Diskursen wird die Rolle von Sozialhilfe und Grundsicherung beschränkt: auf die Bearbeitung vorübergehender Armutslagen (in neoliberaler und entwicklungspolitischer Sicht) oder gerade auf die Bearbeitung dauerhafter Armut (so die Befürworter sozialer Grundsicherung in Entwicklungsländern); auf selbsthilfefähige Adressaten (in neoliberalen und entwicklungspolitischen Konzepten) oder gerade auf Nichtselbsthilfefähige (bei den Befürwortern sozialer Grundsicherung in Entwicklungsländern); oder auf universale Leistungen (bei den Befürwortern eines allgemeinen unbedingten Grundeinkommens), verbunden mit einer Abwertung der existierenden Formen von Sozialhilfe als selektive Sozialleistungen (in der linken, sozialdemokratischen oder ‚kritischen‘ Sicht).

Die Beschränkung der Rolle der Sozialhilfe scheint teilweise auf ideologisch verengte und verfestigte Sichtweisen zurückzuführen zu sein, teilweise auch auf das unzureichende Wissen über die Funktionsweise und Wirkungen bereits existierender Grundsicherungen in Entwicklungsländern. Die vorliegende Studie zielt nicht zuletzt darauf, dieses Unwissen zu vermindern. Liberalismus wie Sozialdemokratie können aufgrund ihrer vereinfachten Gesellschaftsbilder der Sozialhilfe nur eine marginale Rolle zuordnen: der Liberalismus, weil er dem Sozialstaatlichen generell eine Randfunktion in der Gesellschaft zuschreibt und auf eine idealisierte, primär marktlich definierte Selbststeuerungsfähigkeit der Individuen baut; die Sozialdemokratie, weil ihr Konzept von Sozialstaatlichkeit latent am „ehrbaren“ Arbeiter der Industriegesellschaft orientiert bleibt mit wenig Augenmerk für Arme und Armutspolitik. *Die Sozialhilfe fällt damit zwischen die Stühle, zwischen Liberalismus und Sozialdemokratie.*

Warum der entwicklungspolitische Mainstream-Diskurs ebenfalls der Idee von Grundsicherung und Sozialhilfe fern steht, bedürfte einer eigenen Studie, die zu klären hätte, warum das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe so dominant ist und vor allem warum es so eng ausgelegt wird, dass Sozialhilfe und Grundsicherung darin keinen Platz finden. Möglicherweise ist es eine Verbindung von liberalen und sozialdemokratischen Ideen im entwicklungspolitischen Mainstream-Diskurs, der zur Ausblendung der Sozi-

alhilfe führt. Gleichsinnig dürfte auch ein dritter, hier nicht näher untersuchter Diskurs wirken, der in der Entwicklungszusammenarbeit Gewicht hat. Dieser Diskurs könnte als „zivilgesellschaftlich“ bezeichnet werden. Getragen von NGOs, sozialen Bewegungen und Menschenrechtsschützern, werden in diesem Diskurs Partizipation und empowerment der Armen und Benachteiligten eingefordert, also zivile und politische, weniger soziale Menschenrechte. Wenn Wohlfahrtsaspekte angesprochen werden, dann in Form zivilgesellschaftlicher Selbstorganisationen wie Frauennetzwerke oder mit sozialen Begriffen wie livelihoods, Exklusion und Vulnerabilität statt monetäre Armut und Geldleistung.

19.2 Die Sozialhilfe als universale Risikobearbeitung

In allen drei Diskursen, die im vorhergehenden Abschnitt analysiert wurden, werden die Vielfalt individueller Risikolagen und die sich daraus ergebenden Hilfebedarfe unterschätzt. Vereinfachte makroskopische Gesellschaftsbilder liberaler und sozialdemokratischer Provenienz haben dem Vorschub geleistet. Erkenntnisse der neueren mikrosoziologischen Armutsforschung – insbesondere der lebenslauftheoretische Armutsforschung, die die zeitliche und sachliche Differenzierung von Armutslagen betont – werden kaum berücksichtigt.

In der westlichen lebenslauftheoretischen Armutsforschung ist in den 1990er Jahren gezeigt worden, dass Armutslagen eine differenzierte Zeitlichkeit haben („Armutskarrieren“) und dass auch in sachlicher Dimension die Lebenslage von Armen sich als Ensemble vielfach nicht kongruenter Teilbiographien darstellt (Leisering/Leibfried 1999). Armutslagen können kurz, lang oder mittellang sein oder unterbrochen und wiederkehrend, ohne dass man dies eindeutig mit bestimmten sozialstrukturellen Lagen wie Arbeitslosigkeit oder Alleinerziehen oder bestimmten Hilfeformen gleichsetzen könnte. Damit wird die vereinfachende Verwendung der Unterscheidung kurz- versus längerfristige Armut und die entsprechende „anti-poverty policy bifurcation“ in Frage gestellt. In der Sachdimension stellt die lebenslauftheoretische Unterscheidung von Teilbiographien – Finanz-, Arbeits-, Familien-, Gesundheits- u.a. -biographien – die Gegenüberstellung von Selbsthilfefähigkeit und Nicht-Selbsthilfefähigkeit in Frage. Perso-

nen können in wesentlichen Teilbiographien selbsthilfefähig sein, in anderen jedoch zeitweise oder längerfristig fremdhilfebedürftig. Z.B. brauchen viele Sozialhilfeempfänger (in entwickelten wie Entwicklungsländern) einfach nur Geld und sind ansonsten „normale“ Bürger.

Betrachtet man die Sozialhilfe in lebenslauftheoretischer Perspektive, so wird ihre spezifische und zugleich umfassende Funktion im Gesamtsystem sozialer Sicherung bestimmbar (Leisering 2003b: 212f). Die Sozialhilfe kann als ein umfassendes System der Bearbeitung sozialer Risiken im Lebenslauf, als Erzeugung von Kontinuität im Lebenslauf, verstanden werden. Aufgrund der hohen Kontingenz und Diversität von Lebensläufen können die zu „glättenden“ Risikolagen kürzerer oder längerer Art sein und unterschiedliche Kombinationen von Selbst- und Fremdhilfe erheischen.⁵⁸ Wir können damit, in Abgrenzung gegen die beschriebenen verengenden sozialhilfekritischen Diskurse, Sozialhilfe positiv als (idealtypisch) *universale* Form staatlicher sozialer Risikobearbeitung definieren – „universal“ hier im Sinne einer potenziellen Abdeckung aller Risikotypen und Hilfebedarfe (im Unterschied zu allen anderen, spezialisierten sozialen Sicherungssystemen und nicht-staatlichen Formen der Wohlfahrtsproduktion) und aller Bedürftigen. Sozialhilfe und soziale Grundsicherungen sind idealtypisch „zielpersonenuniversal“ sowie „leistungs- und risikouniversal“, dadurch auch „zeituniversal“.

Zielpersonenuniversalismus

„Zielpersonenuniversalismus“ meint eine soziale Dimension des Universalismus der Sozialhilfe. Gemeint ist, wie bereits in Abschnitt 1.4 und Kapitel 18 erläutert, dass alle Bürger eines Landes potenziell, im Bedarfsfall und ohne Voraussetzungen, leistungsberechtigt sind. Sozialhilfe ist insoweit „bevölkerungsweit“. Empirische Fragmentierungen, wie in Deutschland die zwischen 1993 bis 2005 eingeführte Gliederung der Sozialhilfe in mehrere getrennte Teilsysteme (für Asylsuchende, für Alte, für Arbeitsuchende), ändern diesen Charakter nicht, denn die differenzierten Teile sind sehr ähnlich gestaltet und bilden zusammen ein zielpersonenuniversales Ensemble.

58 Der zugrunde liegende lebenslauftheoretische Risikobegriff ist komplexer als der Risikobegriff, der im Konzept des *risk management* der Weltbank verwendet wird.

Zielpersonenuniversale Leistungen können teilweise sogar weiterreichen als im engeren Sinne universale, an alle Bürger auszahlende Leistungen wie Staatsbürgerrenten. Denn anspruchsberechtigt können teilweise auch Nichtbürger, sogenannte *denizens* sein, also Personen, die sich auf dem Territorium eines Nationalstaats aufhalten, ohne dessen Bürger oder Bürgerin zu sein. Das deutsche Asylbewerberleistungsgesetz ist ein Beispiel für die Erreichung von *denizens*.

Zielpersonenuniversalität impliziert auch „Zeituniversalität“, das heißt die Abdeckung kurzer wie langanhaltender Bedarfslagen. Auch in der Zeitdimension kann die Sozialhilfe klassischen universalen Leistungen wie Staatsbürgerrenten überlegen sein, da sie zeitlich genauer, am Tag des Eintritts der Hilfebedürftigkeit, einsetzen kann. Im Übrigen hat selbst die US-amerikanische Sozialhilfe einen ‚Schrumpf-Zielpersonenuniversalismus‘, insofern Personen, die die 5-Jahres-Grenze des Leistungsbezugs überschreiten, in Einzelfällen weiter Hilfe (dann aber residualer, ermessensbasierter Art) erhalten können.

Leistungsuniversalismus

„Leistungsuniversalismus“ (korrelierend mit „*Risikouniversalismus*“) meint die sachliche Dimension des Universalismus der Sozialhilfe. Der Leistungsuniversalismus wird in öffentlichen Debatten in besonderem Maße unterschätzt. Denn die Sozialhilfe, etwa in Deutschland, stellt mehr als nur einen monetären Regelsatz zur Verfügung. Aus dem Grundsatz der Bedarfsgerechtigkeit (s. Kapitel 18) wird abgeleitet, dass die Sozialhilfe neben Zahlungen gemäß Regelsatz folgende Leistungen erbringt: Wohnung (Erstattung der tatsächlich anfallenden Wohnkosten innerhalb gewisser Grenzen, unter die über 90 % der Hilfeempfänger fallen); volle Krankenversicherung, selbst Ansprüche auf Rehabilitation; vielfältige Eingliederungshilfen wie Beratung, Fortbildung, Hilfen zur Existenzgründung, Arbeitsvermittlung, Ich-AGs, Ein-Euro-Jobs, Schutz von Ersparnis für eine Rürup-Rente; einmalige Leistungen im Fall besonderer Bedarfe, etwa einen besonders schnellen motorisierten Rollstuhl für behinderte Kinder in Anerkennung ihres besonderen Bewegungsdrangs. Einige der zuletzt genannten Hilfen sind fallabhängige Ermessensleistungen oder, wie im Fall des schnellen Rollstuhls, gerichtlich zugesprochene Rechtsansprüche. All diese Hilfen sind geldwerte Leistungen, die den Wert und das

Leistungsspektrum der Sozialhilfe wesentlich über den Regelsatz hinausheben. Die Sozialhilfe ist gleichsam ein Wohlfahrtsstaat *en miniature*, so wie es Blaug (1964: 36) vom britischen Old Poor Law in seiner Endphase im Speenhamland-System nach 1795 gesagt hat.

Leistungsuniversal ist die Sozialhilfe auch, insofern sie über Geldzuwendungen hinaus Dienstleistungen bereitstellt, was insbesondere seit den 1990er Jahren verstärkt der Fall ist, vor allem in Form von Beratung und Case Management. In Entwicklungsländern mit beitragsfreien Renten sind teilweise Sozialarbeiter tätig, die die Familien zu Hause besuchen und dabei kontrollierende, aber auch helfende Funktionen ausüben. Auch medizinische Behandlung und Pflege sind durch die Sozialhilfe abgedeckt, in monetarisierter Form über die Sozialversicherung oder durch direkte Zahlungen an Träger. Der Befund des Leistungsuniversalismus zeigt auch, dass es keinen Gegensatz zu anderen, eventuell als aktivierender präferierten Maßnahmen gibt, insbesondere nicht zum Mikrokredit. Kreditierung für Unternehmensgründung und andere Zwecke ist vielmehr eingeführte Praxis z.B. im deutschen Sozialhilfesystem.

Der Leistungsuniversalismus impliziert auch, dass monetäre soziale Grundsicherungen über das Ziel der Armutsverminderung hinaus auch das Ziel sozialer Integration verfolgen. In der europäischen Debatte wie auch in der Entwicklungszusammenarbeit hat das Ziel der Bekämpfung sozialer *Exklusion* teilweise das Ziel der Armutsbekämpfung verdrängt oder ist zumindestens daneben getreten (Leisering 2004a, Böhnke 2006). Der Exklusionsbegriff betont die Mehrdimensionalität defizitärer sozialer Lagen sowie den Handlungscharakter von Exklusionsprozessen, also das Handeln der Exkludierenden wie der Exkludierten. Durch den Leistungs- und Risikouniversalismus verbindet sich das Konzept monetärer Grundsicherung, anders als es scheinen mag, gut mit dem umfassenderen Konzept sozialer Exklusion. Im Exklusionsdiskurs gibt es jedoch eine Tendenz, die Mehrdimensionalität von Deprivation zu betonen und dabei die traditionelle Einkommens- und Sachdimension zu unterschätzen. Aus den Ergebnissen der Studie ist abzuleiten, dass auch in umfassenderen, handlungsbezogenen Antiexklusionsstrategien monetäre Grundsicherungen eine unverzichtbare Rolle spielen. Monetäre Grundsicherungen schaffen in vielfacher Weise Voraussetzungen individueller Teil-

habe in zahlreichen Lebensbereichen. Zudem hat die Geldform spezifische autonomie- und freiheitsstiftende Eigenschaften.

Die Darstellung des Typus der modernen Sozialhilfe als zielpersonen- und leistungsuniversales Sicherungssystem mag allzu positiv klingen. Tatsächlich zeigt unsere Analyse, dass die Sozialhilfe, dieses Aschenputtel entwickelter Wohlfahrtsgesellschaften, ein *verkanntes* soziales Sicherungssystem ist. *Die Sozialhilfe wird bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit in sozialdemokratischen Diskursen unter-, in liberalen Diskursen bezüglich ihrer dysfunktionalen Folgen dagegen überschätzt.* Aus der Sicht der Armen in Entwicklungsländern wäre eine moderne Sozialhilfe wie in entwickelten Ländern – mit jederzeitiger Lebensunterhaltssicherung im Bedarfsfall und Zugang zu einem hochentwickelten Gesundheitssystem – ein Traum. Aber auch in den entwickelten Ländern wird das evolutionär Unwahrscheinliche der modernen Sozialhilfe oft verkannt. Dass Arme mit ihren Familien etwa den gesamten Apparat der modernen Medizin nutzen können oder dass sie, wie infolge der sozialhilfeartigen Grundsicherung im Alter in Deutschland, einem niedrigen, aber gesicherten Alterseinkommen entgegen sehen können, auch wenn die Altersphase heute 20 oder 30 Jahre dauern kann – all dies ist erst seit wenigen Jahrzehnten politisch möglich geworden, und auch nur in einer kleinen Gruppe westlicher Länder, zu der die USA nicht und einige Mittelmeeranrainerstaaten nur eingeschränkt gehören.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass die Sozialhilfe niemals ein System erster Wahl ist. In entwickelten Wohlfahrtsstaaten sind starke soziale Sicherungssysteme der Sozialhilfe vorgeordnet. Die Sozialhilfe bearbeitet nur Bedarfslagen, die durch vorgeordnete Systeme nicht hinreichend bearbeitet werden, und sie zielt darauf, Hilfeempfänger, soweit möglich, in höher dotierte und weniger stigmatisierende vorgeordnete Systeme oder in Arbeitsmärkte und Familien zurückzuführen.

20. Weltweite Verbreitung sozialer Grundsicherungen? Chancen und Barrieren

Sozialversicherungen haben sich in viele nicht-westliche Länder verbreitet (Collier/Messick 1975; für Ostasien Hort/Kuhnle 2000; s. auch Abschnitt 1.1). Gilt dies auch für Sozialhilfe und soziale Grundsicherungen? Umfasst die in der neueren Literatur hypothetisch angenommene Entstehung „neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Übergangsgesellschaften auch die Entstehung moderner westlicher Sozialhilfesysteme? Ist die in dieser Studie festgestellte unerwartet hohe Verbreitung von Grundsicherungen in nichtwestlichen Ländern ein Indiz hierfür? Für westliche, ‚alte‘ Wohlfahrtsstaaten lässt sich immerhin sagen, dass die Sozialhilfe als Sicherungsform trotz wiederkehrender politischer Anfeindung persistiert. Sie wird rationalisiert und reformiert, aber nicht substantiell reduziert, mit der teilweisen Ausnahme der US-amerikanischen Sozialhilfereform von 1996.

Wir diskutieren zunächst unterschiedliche theoretische Modelle zur Erklärung sozialpolitischer Expansion und wenden diese in einer ersten Annäherung auf Grundsicherung und die Frage ihrer weltweiten Ausdehnung an (Abschnitt 20.1). Eines der Erklärungsmodelle betont die Rolle globaler Diffusionsprozesse. Das Diffusionsmodell führt zur Theorie der Weltgesellschaft von John W. Meyer, in deren Rahmen die Frage nach den Formen und Ursachen weltweiter Verbreitung oder Nicht-Verbreitung von Grundsicherungen als Frage formuliert werden kann, ob Grundsicherung an der Weltkultur teilhat und inwieweit weltkulturelle Elemente in die Policies und in die institutionelle Praxis der Nationalstaaten diffundieren (wobei Meyer Nicht-Diffusion als *decoupling* bezeichnet) (Abschnitt 20.2). Nach dieser strukturellen Analyse fragen wir, welche aktuellen Strategien globaler Akteure die Verbreitung von Grundsicherung fördern oder hemmen (politics und policies; Abschnitt 20.3).

20.1 Erklärungsmodelle sozialpolitischer Expansion

In der Forschung werden unterschiedliche Erklärungsmodelle der Entstehung und Ausbreitung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen verwendet, wobei normalerweise mehrere Modelle kombiniert

werden. Wir können funktionalistische, konflikttheoretische, institutionelle und Diffusionsmodelle unterscheiden.

Funktionalistische Modelle betonen die Rolle sozioökonomischer Herausforderungen, sehen Sozialpolitik etwa als Antwort auf die sozialen Probleme, die Industrialisierung und Urbanisierung mit sich bringen. Konflikttheoretische Ansätze betonen die Rolle politischer Akteure wie Parteien und Gewerkschaften und den strukturellen Wandel des politischen Systems, etwa die Einführung des allgemeinen Wahlrechts. Der Machtressourcenansatz kombiniert konflikttheoretische und strukturelle Elemente. Ein weiteres Erklärungsmodell benennt institutionelle Faktoren, nämlich die Eigendynamik, Beharrungskraft wie Expansionsdynamik, einmal geschaffener sozialpolitischer Institutionen. Alle genannten Erklärungsansätze benennen nationalgesellschaftliche Faktoren. Diffusionstheorien betonen demgegenüber internationale Beziehungen und globale Einflüsse auf Nationalstaaten.

Welche Hypothesen legen die genannten Erklärungsmodelle in Bezug auf die Entstehung und Entwicklung von Grundsicherungssystemen nahe? *Funktionalistische* Modelle lenken den Blick darauf, dass der Bedarf für Grundsicherung in nicht-westlichen Ländern in absehbarer Zeit steigen wird. Industrialisierung, Urbanisierung, soziale Mobilisierung und Binnenwanderung mit Folgen für den familialen Zusammenhalt und die Entstehung moderner Arbeitsmärkte vermehren diejenigen sozialen Risikolagen, auf die Sozialhilfe in westlichen Ländern reagiert. Allerdings sagen funktionalistische Erklärungsmodelle (die, obwohl als alleinige Erklärungen theoretisch überholt, in politischen und wissenschaftlichen Argumentationen immer wieder anklingen) nichts aus über den Zeitpunkt und die institutionellen Formen einer „Antwort“ auf funktionale „Erfordernisse“. Die Entstehung einer spezifischen Institution (hier: von Grundsicherungen) kann funktionalistisch nicht abgeleitet werden, da es „funktional äquivalente“ Institutionen bzw. „funktionale Alternativen“ geben kann, das heißt Systeme, die dieselbe Funktion erfüllen.

Für genauere Erklärungen müssen daher politische und akteursbezogene Modelle hinzugezogen werden. Gemäß unserer Analyse kommt tatsächlich politischen Faktoren auch in der Sozialhilfe eine wesentliche Rolle zu (*Konflikttheorie*). Die empirischen Befunde sind nicht eindeutig. In Korea und Taiwan hat die Einführung der Demokratie in den 1980er Jahren die Expansion staat-

licher Sozialpolitik deutlich beschleunigt. Korea war im Jahr 2000 das erste nicht-westliche Land, das eine moderne Sozialhilfe westlichen Stils eingeführt hat. Aber auch China zählt zu den Vorreitern einer modernen Sozialhilfe, ohne Demokratie zu sein. Generell ist der Zusammenhang zwischen politischen Akteurskonstellationen und sozialpolitischer Entwicklung im Bereich Sozialhilfe diffuser als in den Zentralbereichen des Wohlfahrtsstaats wie den Sozialversicherungen. Die Sozialhilfe war nie Fanal einflussreicher sozialer Bewegungen.

Wenn das Feld Sozialhilfe in diesem Sinne auf nationalstaatlicher Ebene weniger durch starke politische Interessen und Akteure „besetzt“ ist, könnte dies ein Einfallstor für externe Einflüsse sein (Erklärungsmodell *Diffusion*). Für externe Einflüsse spricht in jüngerer Zeit auch das *timing* der Durchsetzung von Grundsicherungen: Sozialhilfesysteme verbreiten sich zu einem späteren Zeitpunkt (seit den 1990ern) in nicht-westliche Länder als Sozialversicherungen, also in einer Zeit verstärkter Weltgesellschaftlichkeit. Deshalb dürfte globalen Diffusionsprozessen potenziell eine größere Bedeutung für die Verbreitung von Grundsicherungssystemen zukommen. Ein Indiz hierfür ist, dass in der Programmatik wichtiger internationaler Organisationen die Grundsicherungsidee allmählich auftaucht (Kapitel 17). In Europa ist die Einführung einer modernen Sozialhilfe in Portugal im Jahr 1996 auch auf den Einfluss der EU zurückzuführen.

Wir können nun die Frage nach der weltweiten Verbreitung sozialer Grundsicherungssysteme begrifflich präzisieren. ‚Weltweite Verbreitung‘ könnte bedeuten, dass in immer mehr Entwicklungsländern im Zuge von Modernisierungsprozessen Grundsicherungen entstehen, wie zuvor in westlichen Ländern. Die weltweite Verbreitung wäre dann das Ergebnis einer Vielzahl paralleler nationalstaatlicher Entwicklungen, die jeweils funktionalistisch (durch gleiche funktionale Erfordernisse gesellschaftlicher Modernisierung) oder auch konflikttheoretisch (durch gleiche Veränderungen politischer Akteurskonstellationen, etwa Demokratisierung) erklärt werden könnten. Angesichts der Indizien für internationale Diffusionsprozesse scheinen diese nationalstaatlichen Erklärungen weltweiter Verbreitung von Grundsicherungen jedoch unzureichend.

Wie wären aber die Diffusionsprozesse zu konzeptualisieren? In der anschwellenden Literatur zu Diffusion, aber auch in der

entwicklungspolitischen Praxis wird Diffusion teilweise als rationales *policy learning* verstanden, also als Übernahme ausländischer Modelle, um zur Lösung nationaler Entwicklungsprobleme beizutragen. Dies ist ein rationalistisches Konzept von Diffusion. Ein komplexeres, institutionalistisch-konstruktivistisches Konzept von Diffusionsprozessen findet sich in Theorien der „Weltgesellschaft“. Diffusion meint hier die Verbreitung von normativen und kognitiven Mustern einer „Weltkultur“.

20.2 Weltgesellschaft und Weltkultur

Soziologen sprechen seit den 1970er Jahren von dem Entstehen einer „Weltgesellschaft“ (Luhmann 1971, Meyer 2005; Überblick Greve/Heintz 2005) im Sinne der Annahme, dass die meisten Kommunikationen heute in einem globalen Verweisungshorizont stehen. Dieser globale Zusammenhang wird – im Unterschied zu Konzepten von „Globalisierung“ – weniger als Bewegung von ‚unten‘ nach ‚oben‘, vom ‚Lokalen‘ zum ‚Globalen‘, verstanden, sondern als Entstehung einer neuen, eigenen sozialen Ebene, der Weltgesellschaft, die mit ihren Trägern (vor allem internationalen Organisationen und epistemischen Gemeinschaften), mit globalen normativen Mustern und mit kognitiven Strukturmodellen nationalstaatliche Ordnungen beeinflusst und tendenziell homogenisiert. In diesem Sinne existiert eine – wesentlich westlich geprägte – „Weltkultur“ (Meyer 2005).

Entscheidend ist, dass die weltkulturellen Normen und Modelle symbolische Ordnungen sind, die von nationalen und subnationalen Akteuren trotz unterschiedlichster lokaler Bedingungen auch dann übernommen werden, wenn z.B. unter den wirtschaftlichen Bedingungen eines Landes die Setzung einer bestimmten Norm völlig unrealistisch ist, oder wenn ein globales Modell (z.B. der Organisation von Verwaltungen oder Firmen) nicht zu den Handlungserfordernissen vor Ort passt. Zugrunde liegt bei Meyer die sozialtheoretische und methodologische Annahme, dass Individuen, Organisationen und Staaten keine rationalen Akteure sind, sondern sich in ihrem Handeln wesentlich an externen normativen und kognitiven Mustern orientieren. So bezeichnet Meyer die globalen Modelle auch als *rationalized social models*, also als *Konstruktionen* von Rationalität.

Weltkulturelle Normen und Modelle unterstellen die Vergleichbarkeit lokaler Phänomene im Weltmaßstab (Greve/Heintz 2005), also die Annahme, dass etwa die Planung von Städten, die Gestaltung von Beziehungen zwischen den Geschlechtern, der Aufbau von Alterssicherungs- oder eben auch von Grundsicherungssystemen an beliebigen Orten der Welt sich grundsätzlich miteinander vergleichen lässt. Neben globalen Normen und Modellen ist globale Vergleichbarkeit ein drittes Element von Weltgesellschaftlichkeit. Greifbar wird die Herstellung von Vergleichbarkeit im Weltmaßstab besonders durch die Definition weltweit anzuwendender Indikatoren und die Erstellung entsprechender Statistiken durch internationale Organisationen, im sozialen Bereich etwa der United Nations Human Development Index.

Meyer behauptet keine schlichte Gleichschaltung lokaler Zusammenhänge durch globale Muster. Vielmehr gibt es oft keine direkte Entsprechung von Weltkultur und nationalen Politiken und Praktiken, oder es gibt eine Entsprechung von Weltkultur und nationalen Politiken, aber die nationalen Politiken bleiben Programm, sind bloße Fassade einer anderen oder kaum veränderten Praxis. Eine weitere Möglichkeit ist, dass sich Praktiken in einem Land globalen Modellen annähern, ohne dass die nationale Politik hierbei eine Rolle spielt. Meyer spricht von einem verbreiteten *de-coupling* (Entkopplung) weltkultureller Elemente von der politischen Realität und/oder der Praxis in den Nationalstaaten. Die empirische Weltgesellschaftsforschung untersucht die Vielfalt des Zusammenhangs zwischen Weltkultur und lokalem Handeln.

Für unser Thema fragen wir im Folgenden, an Meyers Begrifflichkeit angelehnt, inwieweit Grundsicherung und Sozialhilfe Elemente der Weltkultur geworden sind, also an deren Normen (1) und Modelle (2) anschließen; inwieweit diese Elemente nationalstaatlich diffundiert sind (*coupling/de-coupling*); und ob sich ein globaler Vergleichshorizont zwischen Nationalstaaten in Bezug auf Grundsicherung und Sozialhilfe herausgebildet hat (3).

(1) Globale Normen

Normative Kernelemente der Weltkultur sind Universalismus, Individualismus, Rationalismus und sozialer Fortschritt, wie sie etwa in den Erklärungen der Menschenrechte ihren Ausdruck finden.

Hat die Grundsicherungsidee in diesem Sinne Teil an der Weltkultur? Nur teilweise, und wenn, dann ist sie eher entkoppelt von der sozialen Wirklichkeit in den Nationalstaaten.

Erstens ist Grundsicherung schon auf der programmatischen Ebene der Weltkultur schwach und unspezifisch verankert. Von den *sozialen Menschenrechten* sind die einschlägigen Artikel 9 und 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte am wenigsten ausgearbeitet und im Menschenrechtsschutz thematisiert (s. Abschnitt 1.1). Ähnliches trifft auf die Sozialcharta des Europarats (1961) zu, die immerhin explizit ein Recht auf Fürsorge enthält (Artikel 13). Schon gar nicht wird die allgemeine Zielformel „Freiheit von Not“, die in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 vorkommt, in der Praxis des Völkerrechts in einen Zusammenhang mit der Grundsicherungsidee gebracht. Allerdings beruft sich einer der wenigen expliziten Protagonisten von Grundsicherung, das britische Department for International Development (DFID), bei seinem Engagement für Grundsicherung ausdrücklich auf soziale Menschenrechte (s. Abschnitt 17.1). Auf weltregionaler Ebene, in der EU, konnte ein Recht auf Mindestsicherung/Sozialhilfe aller Bürger 1989 in der Sozialcharta nicht durchgesetzt werden (Boeckh/Huster/Benz 2004: 377). Aber die EU entfaltet im Rahmen einer Anti-Armuts- und Anti-Exklusionspolitik seit den 1990er Jahren substanzielle politische Aktivität. Die Mitgliedsstaaten werden im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung zu nationalen Aktionsplänen und Berichten verpflichtet, was gewisse Folgen für nationale Politik hat.

Die Grundsicherungsidee ist also innerhalb der Weltkultur verankert, aber eher schwach. Zudem ist die Politik in den Nationalstaaten von den menschenrechtlichen und anderen grundsicherungsrelevanten globalen Programmformeln in hohem Maße entkoppelt (*de-coupling*).

Zweitens ist ein bemerkenswertes Phänomen zu beobachten, eine oben bereits als theoretische Möglichkeit angesprochene Homologie von Weltkultur und nationaler Praxis ohne Verbindung zwischen Weltkultur und nationaler Politik. Empirisch gibt es in einer Vielzahl von Ländern Grundsicherungssysteme, aber anscheinend (was in vertiefenden Fallstudien zu prüfen wäre) berufen sich die nationalen Grundsicherungssysteme im allgemeinen nicht auf die Menschenrechtsprogrammatische und deren spezifisch

grundsicherungsrelevanten Artikel. Wenn sich nationale Politik überhaupt auf globale Normen berufen, dann wohl eher auf die allgemeine globale Programmatik der Armutsbekämpfung, wie sie auch von örtlich tätigen Entwicklungsorganisationen wie der GTZ transportiert werden. Es gibt also Entsprechungen zur weltkulturellen Programmatik, aber diese werden anscheinend von den lokal Handelnden selbst nicht hergestellt – de-coupling („von unten“) zwischen Weltkultur und nationaler Politik bei (begrenztem) coupling zwischen Weltkultur und nationaler institutioneller Praxis.

Drittens haben wir in Kapitel 18 gezeigt, dass Grundsicherung und Sozialhilfe an den zentralen Normen der Weltkultur teilhaben, insbesondere an *Universalismus* und *Individualismus*. Insoweit ist die Grundsicherungsidee *potenziell* Teil der Weltkultur. Aber, wie in Kapitel 19 gezeigt, wird diese Affinität zwischen Sozialhilfe und Weltkultur in den herrschenden Diskursen, die die Weltkultur in diesem Bereich konstruieren (liberaler, sozialdemokratischer und entwicklungspolitischer Mainstream-Diskurs), nicht wahrgenommen, gar negiert. Deshalb ist die Grundsicherungsidee in Bezug auf Universalismus und Individualismus derzeit real nicht (bzw. erst ansatzweise) Teil der globalen normativen Kultur. In neoliberalen Diskursen wie auch in Teilen der Entwicklungszusammenarbeit findet sich ein halbierter Universalismus, insoweit liberale Politiken sozialer Inklusion Grundsicherungsbedarfe bestimmter Gruppen systematisch ausblenden. Auch Individualismus wird verkürzt, wenn Wirtschaftsliberale sich auf die bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte des Einzelnen konzentrieren unter Vernachlässigung der sozialen und leiblichen Voraussetzungen der Ausübung dieser Rechte, worauf Grundsicherungen zielen. Es ist gleichfalls ein halbierter Individualismus, wenn in Teilen der Entwicklungszusammenarbeit unmittelbare individuelle Bedürfnisbefriedigung durch Grundsicherung hinter längerfristig und strukturell wirkender Hilfe zur Selbsthilfe zurücktritt. Erst sozialstaatliche Hilfen, so Befunde zu Individualisierungsprozessen in Westeuropa, haben individualisierte Lebensführung auch in lange davon ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen wie Arme, Behinderte und Frauen hineingetragen (Kohli 1985, Beck 1986, Leisering 1998).

In Bezug auf *Rationalismus* als weltkulturelle Norm haben wir gezeigt, dass, vor allem seit den Verwaltungsreformen der 1990er

Jahre, westliche Sozialhilfesysteme einen hohen Grad von Rationalität und Professionalität erreicht haben (s. Kapitel 5). Aber auch diese Entwicklung scheint eine Wahrnehmung der Sozialhilfe als Teil der Weltkultur (noch?) nicht befördert zu haben.

Ein weiteres Element der normativen Weltkultur, die Idee *sozialen Fortschritts*, verbindet sich allerdings weniger leicht mit Sozialhilfe und Grundsicherung. Tatsächlich könnte hier ein wesentlicher Haken liegen, ein Hemmnis der Einordnung von Sozialhilfe in die anderen Elemente der Weltkultur, Universalismus, Individualismus und Rationalismus. Denn die Sozialhilfe ist immer ein notwendiges Übel, gerade eine Verminderung von Armut und Sozialhilfebedürftigkeit gilt naturgemäß als ein Zeichen von Fortschritt. Während in der Alterssicherung es als Fortschritt gesehen wird, dass immer mehr Menschen älter werden und sich einer gesicherten Rente erfreuen können, ist die Zahlung von Sozialhilfe immer auch ein Anzeichen sozialer Probleme. Die Sozialhilfe erinnert an die dunklen Seiten des Fortschritts. Schon Denker des 18. Jahrhunderts wie Adam Smith wiesen darauf hin, dass Armut in reichen Ländern nicht notwendig zurückgeht, sondern unter Umständen sogar zunehmen kann.

(2) Globale Modelle

Für die Frage der Verankerung von Grundsicherung und Sozialhilfe in der Weltgesellschaft ist generell ein Vergleich mit stärker globalisierten Bereichen der Sozialpolitik hilfreich: mit Alterssicherung, gesundheitlicher Versorgung und Arbeitsschutz. Auffällig ist: Während es in den drei genannten sozialpolitischen Kernbereichen substantielle und weltweit virulente *rationalized social models* gibt – so in der Alterssicherung das Mehr-Säulen-Modell (multipillar model) der Weltbank (World Bank 1994, Holzmann/Hinz 2005) –, fehlen diese im Bereich Grundsicherung und Sozialhilfe. Hier liegt ein wesentliches Hemmnis der Globalisierung. Möglicherweise ist Grundsicherung weniger rationalisierbar und technisierbar.

Es gibt sozialtechnologische Modelle, die sich seit den 1990er Jahren zumindest in der westlichen Welt verbreiten – vor allem „Aktivierung“ und „Case Management“ in der Sozialhilfe –, aber sie betreffen nicht den Kern von Sozialhilfe, lebensunterhaltssichernde Geldleistungen. Wir hatten in Kapitel 19 gezeigt, dass die Sozialhilfe „leistungs-“ bzw. „risikouniversal“ ist, d.h. idealtyp-

pisch die gesamte Breite lebensrelevanter Geld-, Sach- und Dienstleistungen abdeckt. Diese höhere ‚Leistungsdiffusität‘ (im Vergleich zu den spezifischeren Produkten der Alterssicherung und des Gesundheitssystems) erschwert sozialtechnologische Rationalisierung.

Ein Indiz für die schwächere Rationalisierbarkeit ist die weitgehende Abwesenheit professioneller Gemeinschaften und epistemic communities, auch hier im Unterschied zu den anderen genannten Sozialpolitikfeldern. In der Alterssicherung tragen Wirtschaftswissenschaft, Versicherungswissenschaft und Demographie zur Theoretisierung und Rationalisierung des Feldes bei, im Bereich Gesundheit insbesondere die Gesundheitsökonomie, Public Health sowie die Professionen- und Medizinsoziologie. Die Sozialhilfe nimmt dagegen in den Sozialwissenschaften eine Randstellung ein (seit den 1990ern allerdings immer weniger). Die Mainstream-Wirtschaftswissenschaft thematisiert die Sozialhilfe fast ausschließlich negativ als marktgefährdende Institution. Sozialhilfebezogene Professions- und Wissensgemeinschaften sind marginal, in Deutschland etwa der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge, die (quasi nicht mehr existente) ältere deutsche „Fürsorgewissenschaft“ und der neuere Verein für Sozialplanung. Die Sozialarbeit ist stark professionalisiert und durch eigene epistemische Gemeinschaften gerahmt, aber sie ist ein eigener Bereich, in den Sozialhilfe und Grundsicherung nur hineinragen, zuletzt etwa durch Entlehnung des Konzepts des Case-Managements. Die wichtigste globale Professionsgemeinschaft im Bereich soziale Sicherung, die International Social Security Association (ISSA), ist eine Vereinigung von Akteuren nationaler Sozialversicherungsverwaltungen, nicht von Sozialhilfeverwaltungen, auch wenn sie in letzter Zeit in ihrer Zeitschrift International Social Security Review (ISSR), die in vier Weltsprachen erscheint, auch Grundsicherungsthemen, z.B. beitragsfreien Renten, Platz einräumt.

(3) Globale Vergleichshorizonte

Auch in Hinsicht auf die Herstellung eines weltweiten Vergleichshorizontes sind Grundsicherungen weniger global als die Kernbereiche sozialer Sicherung. Alterssicherung ist wahrscheinlich der erst sozialpolitische Bereich, in dem sich ein homogener globaler *Diskurs* herausgebildet hat. Dieser Diskurs unterscheidet

nicht mehr wesentlich zwischen westlicher und nicht-westlicher Welt, zwischen entwickelten und Entwicklungsländern. Das Mehssäulenmodell ist Orientierungspunkt für alle Länder der Welt geworden, und spezifischere Kategorien wie Umlageverfahren, Kapitaldeckung, private Vorsorge, implicit pension debt und demographisches Altern sind weltweit prägend. Abgeschwächt ist auch der Gesundheitsdiskurs global. Die Sozialpolitikdiskurse in den Bereichen Alter und Gesundheit unterstellen eine einheitliche Weltgesellschaft, die Diskurse im Bereich Sozialhilfe und Grundsicherung dagegen eine dualistische: Es gibt keinen weltumspannenden Diskurs, nur je einen westlichen und einen entwicklungspolitischen.

Übliche Gruppierungen der Länder der Welt vergleichen und klassifizieren die Länder nach Pro-Kopf-Einkommen (Weltbank) oder Entwicklungsstand (UN), konstruieren aber zugleich unvergleichbare ‚Welten‘ von Armut. Schon das Problem, das Grundsicherungen primär bearbeiten (Armut) – anders als die Probleme Alter und Krankheit im globalen Diskurs zu Alterssicherung und medizinischer Versorgung – wird also global uneinheitlich definiert. Die Definition weltweit einheitlicher *Maßzahlen* (Indikatoren) ist ein wesentliches Element eines globalen Vergleichshorizonts. Der Human Development Index (HDI) der UN sieht getrennte Maßzahlen für Armut in Entwicklungsländern und in OECD-Ländern vor. Die Weltbank konzipiert Armut in Entwicklungsländern als absolute Armut (Unterschreiten von 1 \$ bzw. 2 \$ pro Tag), während Armut in entwickelten Ländern durch OECD und EU als relative Armut definiert wird (Unterschreiten von 50 % bzw. 60 % des mittleren Einkommens). Entsprechend schließen sich getrennte Armuts- und Grundsicherungsdiskurse an.

Noch vor Diskursen, Weltgesellschaftsbegriffen und Maßzahlen unterstellt ein globaler Vergleichshorizont die Verfügbarkeit weltweiter *Daten*. Auch diese fehlen im Bezug auf Grundsicherung und Sozialhilfe, wiederum im Unterschied zu anderen sozialpolitischen Feldern. Selbst EUROSTAT, das statistische Amt der EU, stellt keine Überblicksstatistik über die Sozialhilfe in den Mitgliedsstaaten bereit. Der Datenrückstand der Sozialhilfe ist nicht nur ihrer geringeren weltpolitischen Wahrnehmung geschuldet, sondern hat auch Gründe in institutionellen Besonderheiten der Sozialhilfe. Die Sphäre sozialer Grundsicherung ist institutionell so vielfältig, dass sich einfache Vergleichsindikatoren weniger

leicht erheben lassen als in anderen Sicherungsbereichen. Dies ist auch eine Herausforderung für die wissenschaftliche Forschung. Die Datenlage im Bereich der Sozialhilfe ist schlecht, es gibt keine guten Datenbasen, die für internationale Vergleichsstudien geeignet wären. Weltgesellschaftliche Studien, wie sie John W. Meyer und seine Schüler in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Arbeitsschutz durchgeführt haben, sind derzeit mangels Daten für die Sozialhilfe nicht möglich. Die erste und bislang letzte umfassende international vergleichende Studie von Sozialhilfe in Ländern der OECD ist die von Eardley u.a. (1996) mit Daten von 1992. Diese Untersuchung musste aufwändig primäre und sekundäre Daten in jedem einzelnen Untersuchungsland sammeln statt auf vorliegende Vergleichsdatensätze zurückgreifen zu können.

Alles in allem sind Grundsicherungen also im Sinne Meyers nur begrenzt globalisiert: in globalen Leitnormen (Menschenrechte) verankert, aber sowohl rechtsdogmatisch als auch bezüglich Umsetzung in Nationalstaaten eher schwach institutionalisiert (und wenn umgesetzt, meist ohne Berufung auf die Leitnormen); kaum durch andere global legitimierte Normen und kognitive Modelle gestützt; und nicht einmal in globale kommunikative Vergleichshorizonte einbezogen. Es gibt also eine *doppelte strukturelle Barriere für die Grundsicherungsidee in der Weltgesellschaft*: Soweit Grundsicherung ein kodifiziertes Element der Weltkultur ist (Fundierung in sozialen Menschenrechten; Bezug auf die Formel „Freiheit von Not“ der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte), sind diese Kodifikationen kaum in nationale policies und Institutionen umgesetzt (*de-coupling*). Zusätzlich zu diesem *Umsetzungsproblem* gibt es ein vorgelagertes *Defizit an normativ-diskursiver Verankerung* von Grundsicherung in der Weltgesellschaft: dominante Akteure sehen die Nähe der Grundsicherungsidee zu zentralen Leitvorstellungen der Weltkultur (Universalismus, Individualismus, Rationalismus, sozialer Fortschritt) nicht oder negieren sie gar.

20.3 Globale *politics* und *policies*

Wenn Grundsicherung bislang nur rudimentär weltgesellschaftlich verankert ist, ist zu fragen, ob sich dies in absehbarer Zeit verändert. Sind die Ansätze einer weltweiten Verbreitung von Grundsicherungen seit den 1990er Jahren und die vermehrte Aktivität internationaler Organisationen seit der Jahrtausendwende,

die in der vorliegenden Studie festgestellt wurde, Zeichen eines *Globalisierungsschubes der Grundsicherungsidee*? Und sind diese Veränderungen im Sinne der Weltgesellschaftstheorie Meyers zumindest teilweise als weltkulturelle Diffusionsprozesse ‚von oben‘ deutbar?

Anhaltspunkte für weltkulturelle Einflüsse auf die Verbreitung von Grundsicherungen gibt es: Internationale Organisationen spielen eine maßgebliche Rolle bei der Verbreitung von Grundsicherungen; die Einführung der Systeme findet in den meisten Ländern relativ einheitlich seit den 1990er Jahren statt, also relativ unabhängig von nationalen Entwicklungsprozessen; insbesondere ist die Einführung auch weitgehend unabhängig vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes, findet auch in armen Entwicklungsländern, etwa in Sambia, statt. All dies deutet auf das Wirken weltkultureller normativer und kognitiver Muster hin.

Zur genaueren Abschätzung der Globalisierungschancen und -barrieren von Grundsicherung wollen wir abschließend spezifischer nach *weltgesellschaftlichen Akteuren* fragen, ihren *Ideen* und *Interessen*, und nach konkreten *policies*. Welche Akteure fördern, welche hemmen die Verbreitung von Grundsicherungsmodellen? Auch hier stellt sich die Situation nicht eindeutig dar, mit begrenztem, aber derzeit möglicherweise wachsendem Eintreten von Akteuren für Grundsicherung.

Ideen

Auf der ideellen Ebene gibt es Barrieren, aber auch Öffnungen für die Grundsicherungsidee. Die drei großen grundsicherungsrelevanten Diskurse, um die sich die meisten Akteure scharen – der liberale, der sozialdemokratische und der dominante entwicklungspolitische – marginalisieren Grundsicherung und Sozialhilfe (Kapitel 19). Zudem fehlen im Bereich Grundsicherung epistemische und professionelle Gemeinschaften, die die Grundsicherungsidee stützen könnten. Allerdings gibt es *Öffnungen* in den herrschenden *Diskursen*.

Ein erstes Beispiel für eine Diskursöffnung ist die Vorstellung des Mehr-Säulen-Modells der Weltbank in der Alterssicherung (1994) mit einer Säule als beitragsfreie Rente (also eine Grundsicherung; Holzmann/Hinz 2005). Hier wird aus einem liberalen Diskurs heraus eine Brücke geschlagen von dem gut legitimierten

Kernbereich sozialer Sicherung, Sozial- (und Privat-)Versicherung, zu dem neuen, schwächer legitimierten Bereich Grundsicherung. In dem Maße, wie sich Kernbereiche sozialer Sicherung globalisieren, können also auch Randbereiche wie Grundsicherung und Sozialhilfe im Sinne eines spill-over-Effekts ‚mitgezogen‘ werden. Was wir in Kapitel 1 als „Inklusionsparadoxon“ bezeichnet haben – dass zunehmende Inklusion durch Sozialversicherungen zur verstärkten Wahrnehmung nichtinkludierter Personenkreise führen kann – scheint in die Wahrnehmung relevanter Akteure Eingang gefunden zu haben. Die Inklusionslücke hat die Weltbank durch Einführung einer Grundsicherung für Alte („Säule 0“) geschlossen, was als Ausfluss der weltkulturellen Leitnorm des Universalismus gedeutet werden kann.⁵⁹

Universalismus ist auch der ‚Diskursöffner‘ in einem zweiten Beispiel, der Kampagne der ILO zur Erweiterung des Deckungsgrads sozialer Sicherung („Social Security for all“). Mit dieser Kampagne öffnet die ILO den traditionellen sozialdemokratischen Diskurs, der beschäftigungsbasierte soziale Leistungen (in westlichen Ländern daneben auch Systeme der Staatsbürgerversorgung) in den Mittelpunkt stellt, in Richtung eines Universalismus, der auch nicht oder nicht formell Beschäftigte in Entwicklungsländern sowie besondere Bedarfsfälle einschließt. Bemerkenswert ist hier der Modellversuch „Global Social Trust“ der ILO, einer raren Form globaler individuenbezogener sozialpolitischer Umverteilung (ILO 2003). Die erweiterte Position der ILO, wie auch das sich seit 2005 noch verstärkende Eintreten des britischen Department for International Development (DFID) und anderer internationaler Organisationen für Grundsicherungen (s.u.), dokumentiert zugleich ein Aufbrechen des herkömmlichen entwicklungspolitischen Diskurses mit seinem Credo der Hilfe zur Selbsthilfe.

Ein drittes Beispiel betrifft ebenfalls den entwicklungspolitischen Mainstream-Diskurs, insbesondere den globalen Armutsdiskurs. Armut ist ein potenziell stark mobilisierendes Thema. Aufgrund des Querschnittscharakters von Armut, der Berührung einer Vielfalt von Lebenslageaspekten (im Unterschied zu spezifischeren sozialen Risiken wie Alter und Krankheit), streut der Armutsdiskurs jedoch in verschiedenste Richtungen, wobei Grundsicherung nicht zu den Hauptthemen gehört. Sowohl die

59 Wir danken John W. Meyer für einen Hinweis auf diese Deutung.

neue Verbindung des Armutsthemas mit dem Menschenrechtsdiskurs als auch die in seltener Koalition der wichtigsten internationalen Organisationen verkündeten Millennium Development Goals, die erstmals Fristen für die Erreichung armutspolitischer Ziele setzen, könnten die Grundsicherungsidee jedoch befördern.

Ob, ein viertes Beispiel, das derzeit diskutierte Ende oder eine Transformation des neoliberalen „Washington Consensus“ (Mehrotra/Delamonica 2005, Deacon 2005, bzgl. Armutspolitik Noël 2005) tatsächlich eine Öffnung des liberalen Diskurses signalisiert, ist offen. So könnten die früher von der Weltbank favorisierten residualen safety net Modelle zu regulären Grundsicherungen fortentwickelt werden (vgl. Deacon 2005). Allerdings prägt die wohlfahrtsstaats- und sozialhilfefindliche US-amerikanische Kultur anhaltend die Weltkultur. Verstärkend dürfte die zunehmende Bedeutung wirtschaftsliberal orientierter privater Beratungsfirmen und von Public Private Partnerships in der globalen Ordnung wirken.

Interessen

Neben Akteursideen sind Interessen globaler Akteure von wesentlicher Bedeutung. *Grundsicherung und Sozialhilfe dürfte der am wenigsten interessengestützte Bereich der Sozialpolitik sein* (was schon auf nationaler Ebene gilt). Es fehlen funktional spezialisierte internationale Organisationen, wie es die ILO für den Bereich Arbeit oder die WHO für den Bereich Gesundheit sind. Aufgrund ihrer unspezifischen Zielpersonenorientierung („Zielpersonenuniversalismus“-Bedürftige aller Art sind angesprochen) und der fluktuierenden Klientel kann die Sozialhilfe politisch nicht mit Unterstützung durch spezifische Interessengruppen rechnen, anders als die ILO, die in ihrem Kerngeschäft, dem Arbeitsschutz, auf die Sozialpartner bauen kann.

Auch bietet die Sozialhilfe kaum Anknüpfungspunkte für privatwirtschaftliche Anbieterinteressen, wie es boomende internationale Gesundheits-, Altersvorsorge- und Consultancy-Märkte in den Kernbereichen sozialer Sicherung tun. Generell wird das Verhältnis von Grundsicherung und Sozialhilfe zur Wirtschaft, insbesondere zum Arbeitsmarkt, von Liberalen oft noch kritischer gesehen als bei Altersvorsorge und Arbeitsschutz. Dass Grundsicherungszahlungen die Nachfrage an lokalen Märkten steigern kön-

nen, wird wenig wahrgenommen, zudem haben lokale Wirtschaftsinteressen weniger Einfluss als globale Konzerne.

Auch die institutionelle Struktur der Sozialhilfe generiert wenig Eigeninteressen. Professionelle Interessengruppen wie Ärzte und medizinische Semi-Professionen im Gesundheitsbereich fehlen in der Sozialhilfe auf nationaler wie internationaler Ebene, was mit dem breit streuenden Leistungsspektrum der Sozialhilfe („Leistungs- bzw. Risikouniversalismus“; Kapitel 19) zu tun hat. Auf globaler Ebene kommt hinzu, dass NGOs keine Affinität zu Sozialhilfe haben und dass die Projektförmigkeit heutiger internationaler Zusammenarbeit institutionalisierten, über Not- und Katastrophenhilfe hinausgehenden Grundsicherungen nicht förderlich ist.

International sind sozialhilfebezogene Interessen auch deshalb schwer organisierbar, weil sich die Sozialhilfe aus der örtlichen, kommunalen und kirchlichen, Armenhilfe entwickelt hat und bis heute in den meisten westlichen Ländern dezentral organisiert ist (eine Ausnahme ist Großbritannien und seit 2005 teilweise auch Deutschland) und daher auf globaler Ebene von nationalen Regierungen nur mittelbar vertreten werden kann.

Angesichts der schwachen globalen Interessenbasierung der Sozialhilfe stellt sich erneut die zu Beginn des Kapitels gestellte Frage, mit welchem Erklärungsmodell die weltweite Verbreitung oder Nicht-Verbreitung der Sozialhilfe zu erklären ist. Für die historische Expansion nationaler Sozialpolitik in Europa hat Kaufmann (1997) festgestellt, dass die Expansion ohne kollektiven, über die individuelle Wohlfahrt der Adressaten hinausgehenden Nutzen der Sozialpolitik, insbesondere auch ökonomischer Art, nicht denkbar gewesen wäre. Insoweit sind funktionalistische Erklärungsmodelle von Bedeutung. Transponiert auf die globale Ebene würde dies bedeuten, dass sich Sozialpolitik global nur ausdehnen kann, wenn sie funktionale Bezüge auf globale wirtschaftliche Interessen hat. In dieser Sicht hat die Sozialhilfe geringe Chancen weltweiter Verbreitung.

Im einzelnen haben sich sozialpolitische Institutionen auf nationaler Ebene aber auch ohne Stützung durch wirtschaftliche Interessen durchgesetzt, was durch konflikttheoretische und institutionelle Modelle erklärt werden kann: durch die Kraft von Ideen im demokratischen Prozess; durch die politisch-institutionelle Expansionsdynamik einmal etablierter sozialer Leistungssysteme; durch

Fachpolitik im Schatten der großen Machtpolitik; und in Form von spill-over und Huckepack-Effekten wirtschaftspolitischer Maßnahmen (wie im Fall zahlreicher sozialpolitischer Maßnahmen der EU). Insbesondere die Sozialhilfe hat sich in westlichen Ländern ohne Stützung durch wirtschaftliche, gewerkschaftliche oder sozialprofessionelle Interessen gehalten und sogar ausgedehnt, oft sogar ohne starke ideelle Fürsprecher. Aufgrund ähnlicher, aber globaler Mechanismen könnten sich soziale Grundsicherungen auch global weiter verbreiten: Grundsicherungen, die für spezielle Gruppen (Alte: „social pensions“/beitragsfreie Renten) oder anlässlich singulärer Weltereignisse (AIDS in Afrika) eingeführt wurden, könnten eine *institutionelle Dynamik* über ihren ursprünglichen Einzugsbereich hinaus entwickeln. Die oben beschriebene Öffnung grundsicherungsrelevanter globaler Diskurse könnte eine *ideelle Dynamik* signalisieren.

Policies

Welche Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten eintreten wird, hängt nicht zuletzt vom konkreten Handeln politischer Akteure ab, vom Wandel etablierter globaler policies. Wir waren von drei Bereichen ausgegangen, in denen in unserer Sicht soziale Grundsicherung eine globale Herausforderung darstellt (s. Einleitung und Kapitel 1.1): Entwicklungspolitik, Sozialpolitik und Menschenrechtsschutz.

In dem Maße, wie die *Entwicklungspolitik* zunehmend „sozialpolitisiert“ wird und auch Forschungen zu Entwicklungspolitik und Sozialpolitik und entsprechende epistemische Gemeinschaften stärker miteinander kommunizieren, könnte auch Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit an Gewicht gewinnen. Neue sozialpolitische Semantiken in der Entwicklungszusammenarbeit deuten eine Durchdringung beider Bereiche an, so die Rede von „social cash transfers“ (DFID, GTZ, u.a.), von „non-contributory pensions“ („beitragsfreie Renten“), von „social pensions“ (Weltbank) und von „social assistance“ (Asiatische Entwicklungsbank).

Seit 2005 vertieft und verbreitert sich das Interesse entwicklungspolitischer Akteure an sozialen Grundsicherungen deutlich. Erste Grundsatzpapiere, die Grundsicherungen systematisch und umfassend (bisher getrennt untersuchte Varianten zusammensehend) behandeln, werden erstellt (GTZ 2006, als Arbeitspapier

Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2004; DFID 2005). DFID als Vorreiter engagiert sich konzeptuell (DFID 2005, Chapman 2006) und in Praxisversuchen noch mehr als bisher. Die ILO ist auch weiter aktiv, so durch eine aufwändige Studie zur finanziellen Gangbarkeit monetärer und anderer Grundsicherungen (Pal u.a. 2005). Daneben wird über eine allgemeine Grundsicherung für alle nachgedacht (Standing/Samson 2004). Die Weltbank hat einen Zugang zu Grundsicherung über das Thema Alterssicherung (s.o., Holzmann/Hinz 2005, Palacios/Sluchynskyy 2006) und über ihr älteres Konzept der safety nets. Die Weltbank nimmt auch aktiv an der Debatte zu konditionierten Transfers teil, so auf einer großen Konferenz zu diesem Thema in Istanbul im Juni 2006. Im World Development Report 2006 (World Bank 2005: 148-155) werden Grundsicherungen differenziert und zum Teil affirmativ diskutiert und wie zuvor unter safety nets subsumiert.

Auch auf entwickelte Länder fokussierte internationale Organisationen beschäftigen sich mit monetären Grundsicherungen (Farrington/Harvey/Slater 2005, Studie für das OECD DAC POVNET im Auftrag des BMZ). Die EU engagiert sich ohnehin seit langem im Bereich Armutsbekämpfung, Anti-Exklusionspolitik und Sozialhilfe. Auch NGOs gehen auf das Thema Grundsicherung zu, so HelpAge, Save the Children und Oxfam (s. ODI 2006). Grundsätzliche und umfassende Forschung zu Grundsicherung beginnt (Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2004, Analyse vorliegender Einzelstudien; Projektantrag des Overseas Development Institute, London, ODI 2006), eine Datenbasis wird erstellt (Barrientos/Holmes 2006) und Literaturlisten werden veröffentlicht (z.B. in Barrientos/Holmes 2006, World Bank o.J., GTZ o.J.). Wie oft bei der Entstehung von Sozialpolitik in westlichen Gesellschaften scheinen auch bei Grundsicherung relativ unverbundene Einzelprobleme und -diskurse (Alter, Armut, Kinder, Nahrungssicherheit, HIV/AIDS) zusammenzulaufen mit der Folge, dass das Thema Grundsicherung auf die Agenda der Weltpolitik rückt.

Möglicherweise ist 2006 bereits das Stadium einer weitgehenden Anerkennung des Themas Grundsicherung in der globalen Gemeinschaft erreicht. Es zeichnen sich jetzt deutlicher Kämpfe ab, welche Art von Grundsicherung erwünscht ist – *Übergang vom „Ob“ zum „Wie“ sozialer Grundsicherung*. Denn die neuen sozialen Semantiken wie „social cash transfer“ können etwas sehr Unter-

schiedliches bezeichnen. Dies betrifft zum einen den *Grundsicherungstyp*. Präferenzen und Affinitäten deuten sich an bezüglich universaler Transfers (DFID), konditionierter Transfers (Weltbank) und bedürftigkeitsgeprüfter, im engeren Sinne sozialhilfeartiger Transfers (GTZ?). Zum anderen unterscheiden sich Grundsicherungen erheblich danach, in welchem Maße sie rechtlich, administrativ, fiskalisch sowie politisch-legitimatorisch *institutionalisiert* sind – ob sie schwach/residual (tendenziell bei safety nets) oder stark institutionalisiert sind. Drittens ist von Bedeutung, ob Grundsicherungen in starke vorgeordnete soziale Sicherungssysteme *eingebettet* sind oder nicht (s. Kap. 14 und 15). Die Frage der Einbettung verweist darauf, dass es in der aktuellen Debatte nicht nur um das institutionelle Design von Grundsicherungssystemen geht, sondern auch um Gesamtkonzepte sozialer Sicherung bzw. Wohlfahrtsstaatlichkeit.

Die Frage des „Wie“ sozialer Grundsicherung führt also in politisch-weltanschauliche Kontroversen, die für die globale wie bereits für die nationale Sozialpolitik typisch sind. Es geht um Richtungsfragen in der globalen Politik des Sozialen. Inwieweit finden Konzepte redistributiver und institutionalisierter Sozialpolitik in den Entwicklungsdiskurs Eingang oder dominieren weiter residuale, nicht umfassend wohlfahrtsstaatlich orientierte Sozialpolitikkonzepte? Werden die neuen Konzepte globaler Sozialpolitik durch die sozialwissenschaftlich gerahmte Denktradition west- und nordeuropäischer Wohlfahrtsstaaten geprägt oder durch wirtschaftswissenschaftliche Denkweisen globaler US-naher Akteure, vor allem des globalen Meinungsführers, der Weltbank? Oder fungieren Konzepte wie „social risk management“ (Weltbank) als Konsens- und Brückenformeln zwischen unterschiedlichen politischen und epistemischen Lagern, mit Konsenschancen für eine neue Sozialpolitik, die soziale Grundsicherungen einschließt? Von Bedeutung wird sein, ob und wie Grundsicherungskonzepte in die Poverty Reduction Strategies und Strategy Papers (PRSP) Eingang finden werden.

Im zweiten Policy-Bereich, der *Sozialpolitik*, ist die Frage, inwieweit die derzeit beobachtbare Globalisierung sozialer Sicherungsmodelle sich auch auf den Randbereich, die Sozialhilfe, erstrecken wird. Derzeit speist sich das (begrenzte) internationale Interesse an Grundsicherungssystemen wesentlich aus normativ sensiblen Spezialproblemen: der Sicherung von Alten (beitrags-

freie Renten), der Sorge für Kinder (familienbezogene Sozialhilfe, durch Bildungsbeteiligung konditionierte Transfers) und aus dem Weltereignis HIV/AIDS (beitragsfreie Renten für Großmütter von AIDS-Waisen in Afrika und andere Hilfen). Im Sinne der beschriebenen ideellen und institutionellen Eigendynamik könnten sich aus diesen Partialsystemen umfassendere und einheitlichere Grundsicherungssysteme entwickeln.

Ein neues, zukünftig vermutlich an Bedeutung zunehmendes Eingangstor für Grundsicherungen (im Sinne von Huckepack- oder spill-over-Effekten) könnte die Arbeitsmarktpolitik sein, denn in denjenigen Übergangsgesellschaften, die mit Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben, wird teilweise bereits auf westliche *welfare to work*-Maßnahmen zurückgegriffen, so in China. Auch das britische Poor Law von 1834 war ursprünglich nur auf *welfare to work* zugeschnitten (ohne dass es damals diesen Ausdruck gab), wurde jedoch zu einer allgemeinen Armen- und Sozialhilfe. China ist im Übrigen ein Beispiel für eine endogen gesteuerte Expansion staatlicher Sozialpolitik, die eine starke Entwicklung von Sozialhilfe einschließt. Die Sozialhilfe ist in China weniger Ergebnis globaler Diffusionsprozesse, sondern nationalstaatliche Antwort auf die drängende Gefährdung sozialer Stabilität im Lande, insbesondere durch die sozialen Probleme der Arbeitslosen, der Alten und der Bauern.

Im dritten Policy-Bereich, dem *Menschenrechtsschutz*, ist abzuwarten, inwieweit der gerade (2006) angelaufene Prozess der Thematisierung und rechtsdogmatischen Spezifikation der einschlägigen Artikel des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (IPWSKR) voranschreiten wird. Erwartbar ist eine stärkere Spezifikation des bisher impliziten Menschenrechts auf Sozialhilfe. Von Bedeutung wird auch sein, wie die Konzeptualisierung von Armut als Menschenrechtsproblem fortschreitet: ob das diesbezügliche Konzept des UN High Commissioners for Human Rights, anders als bisher, auch die Rechte auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard des IPWSKR einbeziehen wird und wieweit im globalen Menschenrechtsdiskurs hieraus Folgerungen für Grundsicherung gezogen werden (DFID ist hier Vorreiter, s. DFID 2005). Des Weiteren ist abzuwarten, inwieweit in der sozialpolitischen Praxis in nicht-westlichen Ländern überhaupt eine Verbindung zu sozialen Menschenrechten, insbesondere dem Recht auf soziale Sicherheit

und auf einen angemessenen Lebensstandard, hergestellt wird. Erst dann könnte ein „*re-coupling*“ (Kim 2006) stattfinden, also eine Verminderung des derzeitigen weitgehenden de-coupling der sozialen Menschenrechte von der Grundsicherungspraxis in den Nationalstaaten – und von der zögerlichen Grundsicherungspolitik internationaler Organisationen.

Weltgesellschaftstheoretisch grundlegend bleibt die Frage, inwieweit nationale Grundsicherungssysteme und -bedarfe überhaupt in einen weltweiten Kommunikations- und Vergleichszusammenhang gestellt werden. Auf die mangelnde Verfügbarkeit internationaler Vergleichsdaten haben wir hingewiesen. Das ist auch eine Herausforderung für die wissenschaftliche Forschung. Die vorliegende Studie ist ein erster, überblicksartiger Versuch, das neue Terrain zu vermessen. Es ist zu wünschen, dass weitere Forschung folgt: dass globale Datensätze erzeugt werden; dass entwicklungspolitische Evaluationen und wissenschaftliche Sozialpolitikanalysen mehr miteinander kommunizieren; dass das neue Gebiet Global Social Policy sich dem bisher vernachlässigten Gebiet der sozialen Grundsicherung und Sozialhilfe stärker zuwendet; und dass Grundsicherung in der Perspektive der Meyerschen Weltgesellschaftstheorie empirisch untersucht wird, also die Wirkungszusammenhänge zwischen weltkulturellen Normen, Modellen und Akteuren einerseits und nationalen Politiken und Praktiken im Bereich Grundsicherung andererseits identifiziert werden.

Literatur

Entwickelte Länder und allgemeine Sozialpolitik

- Alber, Jens 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Alber, Jens; Standing, Guy 2000: Social Dumping, Catch-up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context. *Journal of European Social Policy* 10, S. 99-119.
- Atkinson, Anthony B. 1998: *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Bäcker, Gerhard 2002: Armut trotz Sozialhilfe? Zum Verhältnis von Einkommensarmut und Hilfe zum Lebensunterhalt, in: Sell, Stefan (Hrsg.), *Armut als Herausforderung. Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 289-307.
- Bane, Mary Jo; Ellwood, David T. 1994: *Welfare Realities. From Rhetoric to Reform*. Cambridge, Mass., London: Harvard University Press.
- Barbier, Jean-Claude; Théret, Bruno 2003: The French System of Social Protection: Path Dependencies and Societal Coherence, in: Gilbert, Neil; van Voorhis, Rebecca A. (Hrsg.), *Changing patterns of social protection*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 119-168.
- Bauld, Linda; Judge, Ken; Paterson, Iain 2003: New Directions for the British Welfare State, in: Gilbert, Neil; van Voorhis, Rebecca A. (Hrsg.), *Changing Patterns of Social Protection*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 169-218.

- Beck, Ulrich 1986: Risikogesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Becker, Irene; Hauser, Richard 2003: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie). Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Download unter: <http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/publikationen/4236.php>.
- Behrendt, Christina 2000: A safeguard against poverty? An analysis of the effectiveness of social assistance schemes in alleviating poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom based on LIS data. Konstanz: Universität Konstanz (Dissertation).
- Behrendt, Christina 2002a: At the margins of the welfare state. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom. Aldershot: Ashgate.
- Behrendt, Christina 2002b: Die Effektivität der Sozialhilfe bei der Vermeidung von Armut in vergleichender Perspektive. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 33, Nr. 1, S. 3-13.
- Behrendt, Christina 2003: Löcher im sozialen Netz? Soziale Sicherheit und Linderung von Armut in vergleichender Perspektive, in: Sigg, Roland; Behrendt, Christina (Hrsg.), Soziale Sicherheit im globalen Dorf. Bern u.a.: Peter Lang, S. 507-540.
- Benassi, David; Mingione, Enzo 2003: Testing the Reddito Minimo d'insertimento in the Italian welfare system, in: Standing, Guy (Hrsg.), Minimum Income Schemes in Europe. Genf: International Labour Organization, S. 105-156.
- Berner, Frank; Leisering, Lutz 2003: Sozialreform „von unten“. Neue Wissenssysteme in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung – Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 83, Nr. 5, S. 186-193.
- Blair, Tony 1999: Beveridge revisited: a welfare state for the 21st century, in: Walker, Robert (Hrsg.), Ending Child Poverty. Bristol: Policy Press, S. 7-18.
- Blank, Rebeca M. 2002: Evaluating Welfare Reform in the United States. Journal of Economic Literature, Jg. 40, S. 1105-1166.
- Blaug, Mark 1964: The Poor Law Report Re-Examined, in: ders., Economic History and the History of Economics. Brighton: Wheatsheaf 1986, S. 36-50.
- Boeckh, Jürgen; Huster, Ernst-Ulrich; Benz, Benjamin 2004: Sozialpolitik in Deutschland. Eine systematische Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böhnke, Petra 2006: Am Rande der Gesellschaft. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Bonny, Yves; Bosco, Nicoletta 2002: Income support measures for the poor in European cities, in: Saraceno, Chiara (Hrsg.), Social assistance dynamics in Europe. Bristol: Policy Press, S. 81-125.

- Bruto da Costa, Alfredo 2003: Minimum guaranteed income and basic income in Portugal, in: Standing, Guy (Hrsg.), *Minimum Income Schemes in Europe*. Genf: International Labour Organization, S. 73-103.
- Buhr, Petra 1995: *Dynamik von Armut: Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfe*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Buhr, Petra; Leibfried, Stephan 1995: „What a difference a day makes“: The significance for social policy of the duration of social assistance receipt, in: Room, Graham (Hrsg.), *Beyond the Threshold*. Bristol: Policy Press, S. 129-145.
- Buhr, Petra 1999a: Vorbild Schweden? Armut und Sozialhilfe in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten. *Leviathan*, Jg. 27, Nr. 4, S. 218-237. Buhr, Petra 1999b: Review Essay. Tony Eardley, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough, Peter Whiteford, *Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report; Volume II: Country Reports*. A study carried out on behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit, in: *European Sociological Review*, Jg. 15, S. 125-134.
- Buhr, Petra 2003: Wege aus der Armut durch Wege in eine neue Armutspolitik?, in: Gohr, Antonia; Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 147-166.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: *Sozial-Kompass Europa. Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich*. Bonn.
- Collier, David; Messick, Richard E. 1975: Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review* 69, S. 1299-1315.
- con_sens 1999: Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 1999. Hamburg: con_sens.
- con_sens 2003: Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2003. Hamburg: con_sens.
- Ditch, John 1996: A Comparative Study of Social Assistance, in: *The OECD Observer*, Jg. Nr. 199, S. 32-34.
- Duncan, Greg J.; Voges, Wolfgang 1993: Do generous social-assistance programs lead to dependence? A comparative study of lone-parent families in Germany and the United States. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (Arbeitspapier).
- Eardley, Tony; Bradshaw, Jonathan; Ditch, John; Gough, Ian; Whiteford, Peter 1996: *Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report*. Department of Social Security Research Report, 46. London: HMSO.
- Eichler, Daniel 2001: *Armut, Gerechtigkeit und soziale Grundsicherung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

- Ferreras Alonso, Fidel 2003: Landesbericht Spanien, in: von Maydell, Bernd Baron; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.), *Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich*. Baden-Baden: Nomos, S. 148-159.
- Gangl, Markus 1998: Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt. *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 27, S. 212-232.
- Gebauer, Roland; Petschauer, Hanna; Vobruba, Georg 2002: *Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt*. Berlin: Edition Sigma.
- Gilbert, Neil; van Voorhis, Rebecca A. 2003: Introduction: New Configurations, in: Gilbert, Neil; van Voorhis, Rebecca A. (Hrsg.), *Changing Patterns of Social Protection*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 1-8.
- Gilbert, Neil; Parent, Antoine (Hrsg.) 2004: *Welfare Reform. A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences*. New Brunswick und London: Transaction Publishers.
- Gillion, Colin; Bradshaw, John; Turner, John; Bailey, Debra; Latulippe, Denis 2000: *Social Security Pensions: Development and Reform*. Geneva: International Labour Office.
- Global Social Policy (Zeitschrift), 2001 ff.
- Gough, Ian; Bradshaw, Jonathan; Ditch, John; Eardley, Tony; Whiteford, Peter 1997: Social Assistance in OECD countries. *Journal of European Social Policy*, Jg. 7, Nr. 1, S. 17-43.
- Gough, Ian 2000: Basic Income: Real Freedom for All?, in: Gough, Ian (Hrsg.), *Global Capital, Human Needs and Social Policy. Selected Essays, 1994-99*. Houndsmill u.a.: Palgrave, S. 203-217.
- Gough, Ian 2001: Social assistance regimes: a cluster analysis. *Journal of European Social Policy*, Vol. 11 (2), S. 165-170.
- Graser, Alexander 2003: Zur Fragmentierung der Mindestsicherung. Eine Hypothese zum Zusammenhang zwischen dem Geltungsbereich eines sozialrechtlichen Regelwerks und seinem materiellen Schutzgehalt. *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Jg. 17, S. 319-331.
- Greve, Jens; Heintz, Bettina 2005: Die „Entdeckung“ der Weltgesellschaft. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie. *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft „Weltgesellschaft“*, S. 89-119.
- Gustafsson, Björn; Müller, Rolf; Negri, Nicola; Voges, Wolfgang 2002: Paths through (and out of) social assistance, in: Saraceno, Chiara (Hrsg.), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*. Bristol: Policy Press, S. 173-234.
- Hanesch, Walter 2001: From Welfare to Work. Neue Reformkonzepte in der Sozialhilfe in Europa, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hrsg.), *Zwischen Welfare und Workfare*. Linz, Gesellschafts- und sozialpolitische Texte, Band 14, S. 167-192.

- Hanesch, Walter; Stelzer-Orthofer, Christine; Balzter, Nadine 2001: Activation policies in minimum income schemes, in: Heikkilä, Matti; Keskitalo, Elsa (Hrsg.), *Social Assistance in Europe. A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries*. STAKES, Helsinki, Saarijärvi: Gummerus, S. 122-151.
- Hauser, Richard 1996: Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundversicherung. (Schriftenreihe „Dialog Sozial“, Bd. 1), Baden-Baden: Nomos.
- Heikkilä, Matti; Fridberg, Torben; Keskitalo, Elsa 2001: Guaranteed Minimum Income - Recent Trends and a Socio-Political Discussion, in: Heikkilä, Matti; Keskitalo, Elsa (Hrsg.), *Social Assistance in Europe. A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries*. STAKES, Helsinki, Saarijärvi: Gummerus, S. 13-36.
- Heikkilä, Matti; Keskitalo, Elsa (Hrsg.) 2001: Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries. Synthesis Report from the project of The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation. STAKES, Helsinki, Saarijärvi: Gummerus.
- Hölsch, Katja; Kraus, Margit 2003: Poverty Alleviation and the Degree of Centralisation in European Schemes of Social Assistance. Luxembourg: Luxembourg Income Study (Working Paper).
- Hübinger, Werner 1989: Zur Lebenslage und Lebensqualität von Sozialhilfeempfängern. Eine theoretische und empirische Armutsuntersuchung, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 38, S. 172-180.
- Jacobs, Herbert; Ringbeck, Anna 1994: Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit. Eine Untersuchung der Hilfe zum Lebensunterhalt in den alten Bundesländern. Abschlußbericht. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 31). Stuttgart: Kohlhammer.
- Kaltenborn, Bruno 2000: Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte. Baden-Baden: Nomos.
- Kaltenborn, Bruno 2001: Mindestsicherungssysteme in der Europäischen Union, in: Krause, Barbara; Krockauer, Rainer; Reiners, Andreas (Hrsg.), *Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion?* Freiburg i.B.: Lambertus-Verlag, S. 155-169.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. Opladen: Leske+Budrich.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003a: Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Paderborn u.a.: Ferdinand Schöningh.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003b: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Frankfurt: Suhrkamp.

- Kazepov, Yuri; Sabatinelli, Stefania 2001: How generous are social assistance schemes?, in: Heikkilä, Matti; Keskitalo, Esla (Hrsg.), *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*. STAKES, Helsinki, Saarijärvi: Gummerus, S. 63-106.
- Kohli, Martin 1985: Die Institutionalisierung des Lebenslaufs. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 37, S. 1-29.
- Laparra, Miguel; Aguilar Hendrickson, Manuel 1997: Social exclusion and minimum income programs in Spain, in: Palier, Bruno (Hrsg.), *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, Vol. 3, Florence Conference (France - Southern Europe). Paris: MIRE, S. 515-538.
- Leibfried, Stephan; Tennstedt, Florian 1985: Armenpolitik und Arbeitspolitik, in: dies. (Hrsg.), *Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 64-93.
- Leisering, Lutz 1998: Sozialstaat und Individualisierung, in: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.), *Die Individualisierungsthese*. Opladen: Leske+Budrich, S. 65-78.
- Leisering, Lutz 2003b: Government and the Life Course, in: Mortimer, Jeylan T.; Shanahan, Michael J. (Hrsg.), *Handbook of the Life Course*. New York u.a.: Kluwer, S. 205-225.
- Leisering, Lutz 2004a: Desillusionierungen des modernen Fortschritts-glaubens. „Soziale Exklusion“ als gesellschaftliche Selbstbeschreibung und soziologisches Konzept, in: Schwinn, Thomas (Hrsg.), *Differenzierung und soziale Ungleichheit. Die zwei Soziologien und ihre Verknüpfung*. Frankfurt a.M.: Humanities Online, S. 238-268.
- Leisering, Lutz 2004b: Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Liebig, Stefan; Lengfeld, Holger; Mau, Steffen (Hrsg.), *Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M., New York: Campus, S. 29-68.
- Leisering, Lutz 2005b: Soziologische Abklärung der Sozialpolitik. Laudatio auf Prof. Dr. DDR. h.c. Franz-Xaver Kaufmann anlässlich der Verleihung des Ludwig-Preller-Preises für Sozialpolitik am 14.1.2005 in Frankfurt am Main. *Zeitschrift für Sozialreform* 51, S. 245-272.
- Leisering, Lutz 2006: Die Reform der Sozialhilfe 1990-2005. Die Reformfähigkeit des deutschen Sozialstaats und internationale Reformverfahren. Mit Beiträgen von Bernhard Hilkert, Frank Berner, Petra Buhr, Claus Reis, Uwe Schwarze u.a.. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (im Erscheinen).
- Leisering, Lutz; Buhr, Petra; Gangl, Markus 1997: Kleine Revolution, in: *Die Mitbestimmung*, Jg. 43, Nr. 10, S. 39-42.
- Leisering, Lutz; Voges Wolfgang 1992: Erzeugt der Sozialstaat seine eigene Klientel? Eine theoretische und empirische Analyse von Armutsprozessen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozial-*

- psychologie, Sonderheft 32 „Armut im modernen Wohlfahrtsstaat“, hg. von Stephan Leibfried und Wolfgang Voges, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 446-472.
- Leisering, Lutz; Voges Wolfgang 1997: Secondary Poverty in the Welfare State. Do Social Security Institutions Create Their Own Clients? An Application of Longitudinal Analysis, in: Keilman, Nico; Lyngstad, Jan; Bojer, Hilde; Thomsen, Ib (Hrsg.), Poverty and Economic Inequality in Industrialized Western Countries. Oslo: Scandinavian University Press, S. 205-232.
- Leisering, Lutz; Leibfried, Stephan 1999: Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leisering, Lutz; Hilkert, Bernhard 2000: Von Großbritannien lernen? Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges. Das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair. London: Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft.
- Lerman, Robert I. 1987: Welfare Dependency: Facts and Correlates. Waltham, Mass.: Brandeis University (Center for Human Resources).
- Lister, Ruth 2004: Poverty. Cambridge: Polity Press.
- Lødemel, Ivar; Schulte, Bernd 1992: Social Assistance: a part of social security or the Poor Law in new disguise? Leuven: European Institute of Social Security.
- Ludwig, Monika 1996: Armutskarrieren: Zwischen Abstieg und Aufstieg im Sozialstaat. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas 1965: Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas 1971: Die Weltgesellschaft, in: ders., Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Opladen: Westdeutscher Verlag 1975, S. 51-71.
- Luhmann, Niklas 1975: Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen, in: ders., Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 134-149.
- Luhmann, Niklas 1986: „Distinctions directrices“. Über Codierung von Semantiken und Systemen, in: ders., Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. 3. Auflage 2005.
- Marshall, Thomas H. 1950: Citizenship and Social Development. Garden City: NJ.
- Marshall, Thomas H. 1981 (zuerst 1965): The Right to Welfare, in: Marshall, Thomas H., The Right to Welfare and Other Essays. London: Heinemann, S. 83-94.
- Matsaganis, Manos 2003: The rise and fall of selectivity à la Grècque, in: Standing, Guy (Hrsg.), Minimum Income Schemes in Europe. Genf: International Labour Organization, S. 269-292.

- Morel, Sylvie 2003: Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed, in: Parent, Antoine (Hrsg.), *Welfare Reform. A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences*. New Brunswick und London: Transaction, S. 93-142.
- Morel, Sylvie 2004: Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed, in: Gilbert, Neil; Parent, Antoine (Hrsg.), *Welfare Reform. A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences*. New Brunswick und London: Transaction, S. 93-142.
- Nicaise, Ides; Groenez, Steven 2004: *The big holes in the net*. Leuven: Universiteit Leuven.
- Noël, Alain 2005: *The New Politics of Global Poverty*. Paper prepared for the „Social Justice in a Changing World“ Conference, Graduate School of Social Sciences (GSSS), University of Bremen, Bremen, Germany, 10-12 March 2005.
- Office of Family Assistance 2004: *Temporary Assistance for Needy Families (TANF). Sixth Annual Report to Congress*. Download unter: www.acf.hhs.gov/programs/ofa/annualreport6/ar6index.htm.
- Paugam, Serge 2003: The Revenu minimum d'insertion (rmi) in France: The limits of a progressive social policy, in: Standing, Guy (Hrsg.), *Minimum Incomes Schemes in Europe*. Genf: International Labour Organization, S. 29-53.
- Pereirinha, José A. 1997: Welfare states and patterns of anti-poverty regimes: elements for a comparative analysis with focus on Southern European countries: the specific case of Portugal, in: Palier, Bruno (Hrsg.), *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, Vol. 3, Florence Conference (France - Southern Europe). Paris: MIRE, S. 479-514.
- Priester, Tom; Klein, Peter 1992: „Hilfe zur Arbeit“: Ein Instrument für die kommunale Arbeitsmarktpolitik? Beiträge zur Sozialpolitik-Forschung, 8. Augsburg: Maro Verlag.
- Puide, Annika; Minas, Renate 2001: Recipients of social assistance, in: Heikkilä, Matti; Keskitalo, Esla (Hrsg.), *Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries*. STAKES, Helsinki, Saarijärvi: Gummerus, S. 37-61.
- Reis, Claus 2002: Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, Jg. 82, Nr. 8, S. 284-289.
- Schelkle, Waltraud 2002: Workfare and Social Exclusion - Evidence from the Recent Welfare Reform in the USA, in: Muffels, Ruud J. A.; Tsakoglou, Panos; Mayes, David G. (Hrsg.), *Social Exclusion in European Welfare States. Globalization and Welfare*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 285-307.

- Schetsche, Michael 1996: Die Karriere sozialer Probleme. München u.a.: Oldenbourg.
- Schmid, Achim; Buhr, Petra 2002: Aktive Klienten - Aktive Politik? (Wie) Läßt sich dauerhafte Unabhängigkeit von Sozialhilfe erreichen? Ein Literaturbericht. Bremen: ZeS, Universität Bremen (ZeS-Arbeitspapier 8/2002).
- Schulte, Bernd 2002: Behindertenpolitik in Europa, in: Pitschas, Rainer; von Maydell, Bernd Baron; Schulte, Bernd (Hrsg.), Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa: Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich. Speyer: Duncker & Humblot, S. 16-43.
- Schwarze, Uwe 2003: Sozialhilfe in Schweden und Deutschland. Wohlfahrtsstaatliche Institutionen und soziale Interventionen zwischen Modernisierung der Kommunalverwaltung und aktivierender Sozialpolitik. Eine empirische Studie zur Reform der Sozialhilfe als verlaufs- und handlungsbezogene soziale Dienstleistung in zwei ausgewählten Wohlfahrtsstaaten. Bremen: Universität (Doktorarbeit).
- Sen, Amartya K. 1997: Inequality, unemployment, and contemporary Europe. *International Labour Review*, 136, 2, S. 155-172.
- Simmel, Georg 1908: Soziologie. Berlin: Duncker & Humblot.
- Standing, Guy 2003: Introduction, in: Standing, Guy (Hrsg.), Minimum Income Schemes in Europe. Genf: International Labour Organization, S. 1-10.
- Statistisches Bundesamt 2003: Fachserie 13, Reihe 2.1, Hilfe zum Lebensunterhalt 2002. Wiesbaden.
- Stecker, Christina 2004: Die neue deutsche Aktivierungspolitik im europäischen Ländervergleich und Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit, in: Deutsche Rentenversicherung, S. 164-184.
- Stewart, Kitty 2004: Towards an equal start? Addressing childhood poverty and deprivation, in: Hills, John; Stewart, Kitty (Hrsg.): A More Equal Society? New Labour, poverty, inequality and exclusion. Bristol: Policy Press, S. 143-165.
- Tabor, Steven R. 2002: Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs. Social Protection Discussion Paper Series No. 0223. Washington D.C.: The World Bank.
- Thode, Eric 2003: Die Anreizwirkungen der Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Spiegel internationaler Erfahrungen. Sozialer Fortschritt, Jg. 2003, Nr. 11/12, S. 284-291.
- Titmuss, Richard M. 1974: Social Policy. London: Allen & Unwin.
- Trapp, Christian 1999: Modelle sozialer (Grund-) Sicherung in der Diskussion. Gelsenkirchen: Sekretariat für Zukunftsforschung.
- Trends in Social Security 2003, Heft 4.
- van Langendonck, Jef 2003: Landesbericht Belgien, in: von Maydell, Bernd Baron; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.), Behinde-

- rung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos, S. 77-79, 82-85.
- von Maydell, Bernd Baron; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.) 2003: Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos.
- van Oorschot, Wim 1998: Failing Selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits., in: Andress, Hans-Jürgen (Hrsg.), *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, S. 101-131.
- van Parijs, Philippe 1995: *Real Freedom for all: What (if anything) can justify capitalism?* Oxford: Clarendon Press.
- van Parijs, Philippe 2000: A basic income for all, in: *Boston Review*, Jg. 25, Nr. 5, S. 4 ff.
- van Voorhis, Rebecca A. 2003: Social Welfare under Advanced Capitalism: The US Response, in: Gilbert, N. (Hrsg.), *Changing Pattern of Social Protection*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 219-238.
- Veit-Wilson, John 1998: *Setting adequacy standards: How governments define minimum incomes*. Bristol: Policy Press.
- Walker, Robert (Hrsg.) 1999: *Ending Child poverty*. Bristol: Policy Press.
- Walker, Robert; Wiseman, Michael 2001: *Making Welfare Work: UK activation policies under New Labour*. Bremen: Universität Bremen in Zusammenarbeit mit dem Senator für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales (Paper).
- Wilde, Joachim 2002: Was reizt Sozialhilfeempfänger zum Ausstieg? Eine empirische Untersuchung mit dem Niedrigeinkommenspanel. Halle (Saale): Institut für Volkswirtschaftslehre und Bevölkerung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Discussion Paper).
- Wilde, Joachim; Kubis, Alexander 2004: Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. Eine empirische Analyse des Unerwarteten. Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät.

Entwicklungs- und Übergangsländer und globale Sozialpolitik

- African Development Bank 2004: *Bank Group Policy on Poverty Reduction*. Tunis.
- Asian Development Bank 2001: *Social Protection Strategy*. Manila.
- Aspalter, Christian 2001: Südkorea und Taiwan: Eine neue Ära der konservativen Sozialpolitik. in: Jäger, Johannes; Melinz, Gerhard; Zimmermann, Susan (Hrsg.), *Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*. Frankfurt/Main: Brandes & Aspel, S. 193-209.

- Ahmed, Akhter U.; del Ninno, Carlo 2001: Food for Education Program in Bangladesh: An Evaluation of its Impact on Educational Attainment and Food Security. International Food Policy Research Institute, Washington, DC, USA. http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib4_ffs.pdf.
- Atkinson, A.B. (Hg.) 2004: New Sources of Development Finance. Oxford: Oxford University Press.
- Barrientos, Armando 2003: What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa. Chronic Poverty Research Centre. CPRC Working Paper No 33. Manchester.
- Barrientos, Armando; Lloyd-Sherlock, Peter 2002: Non-Contributory Pensions and Social Protection. Issues in Social Protection. ILO.
- Barrientos, Armando; DeJong, Jocelyn 2004: Child Poverty and Cash Transfers, CHIP Report No. 4, London.
- Barrientos, Armando; Hulme, David; Shepherd Andrew 2005: Can Social Protection Tackle Chronic Poverty? The European Journal of Development Research, Vol. 17 (1), S. 8-23.
- Barrientos, Armando; Holmes, Rebecca 2006: Social Assistance in Developing Countries Database, Version 2.0. IDS/Sussex, DFID.
- Beattie, Roger 2000: Social Protection for all: But how? International Labour Review, Vol. 139 (2000), Nr. 2.
- Bertranou, Fabio M.; van Ginneken, Wouter; Solorio, Carmen 2004: The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay. International Social Security Review 57, S. 3-18.
- Beveridge, William 1942: Social Insurance and Allied Services. London: Her Majesty's Stationery Office („Beveridge Report“).
- Borowczak, Winfried 2002: Integration überlebensgefährdeter extrem Armer ohne ausreichendes Selbsthilfepotenzial in PRSP-Prozessen – das Beispiel Mosambik. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. http://www.gtz.de/forum_armut/download/bibliothek/PRSP-3092-d.pdf.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2001: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsplan 2015, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2002: Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern. Positionspapier des BMZ, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2005: Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. BMZ-Materialien Nr. 131.
- Buvinic, Mayra; Rao Gupta, Geeta 1997: Female-Headed households and female-maintained families: Are they worth targeting to reduce poverty in developing countries? Economic Development and Cultural Change. Jg. 45, S. 259-280.

- Case, Anne C. 2001: Health, Income and Economic Development. Paper presented at the ABCDE Conference, World Bank, May. Washington D.C.
- Chapman, Katie 2006: Using social transfers to scale up equitable access to education and health services. Background Paper. DFID Policy Division. London.
- China Aktuell 2004, Heft 9 (Zeitschrift).
- Coady, David P. 2001: An evaluation of the distributional power of Progresa's cash transfers in Mexico. Food Consumption and Nutrition Division. IFPRI. FCND Discussion paper No. 117. Infri, Washington D.C.. <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp110.pdf>.
- Coady, David P. 2004: Designing and Evaluating Social Safety Nets. Theory, Evidence and Policy Conclusions. Infri, Washington D.C.
- Coady, David; Grosh, Margaret; Hoddinott, John 2003a: The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons.
- Coady, David; Grosh, Margaret; Hoddinott, John 2003b: Targeted anti-poverty interventions: A selected annotated bibliography. http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Primers/Targeting_annotated_bib.pdf
- Conway, Tim; de Haan, Arjan; Norton, Andy (Hrsg.) 2000: Social Protection: New Directions of Donor Agencies. Social Development Department. London: DFID.
- Cook, Sarah; Kabeer, Naila; Suwannarat, Gary 2003: Social Protection in Asia. New Delhi: Har-Anand Publications Pvt Ltd.
- Coudouel, Aline; Marnie, Sheila 1999: From universal to targeted social assistance: an assessment of the uzbek experience. MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies 9 (4), S. 443-458.
- Coudouel, Aline; Marnie, Sheila; Micklewright, John 1999: Targeting Social Assistance in a Transition Economy: the Example of the Mahalla Scheme in Uzbekistan, in: Freiberg-Strauß, Jörg; Meyer, Kerstin, The Real World of Social Policy. An anthology of project experience. Division 42. State and Economic Reform, Civil Society. Section Economic and Social Policy. No. 23/e, Wiesbaden: GTZ, S. 41-62.
- Daly, Anne; Fane, George 2002: Anti-poverty programs in Indonesia. Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 38, No. 3, 2002, S. 309-29.
- Darimont, Barbara 2002: China, in: Pitschas, Rainer; von Maydell, Bernd Baron; Schulte, Bernd (Hrsg.), Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa. Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 153-184.
- Darimont, Barbara 2003: VR China, in: von Maydell, Bernd Baron; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.), Behinderung in Asien und

- Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 255-275.
- Deacon, Bob 2005: From 'Safety Nets' Back to 'Universal Social Provision'. *Global Social Policy* 5, S. 19-28.
- Deacon, Bob mit Hulse, Michelle und Stubbs, Paul 1997: *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth 2001: Has Aggregate Income Growth Been Effective in Reducing Poverty and Inequality in Latin America? In: Lustig, Nora (Hrsg.), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Inter-American Development Bank. Washington D.C., S. 21-40.
- De Neubourg, Chris 2002: Incentives and the Role of Institutions in the Provision of Social Safety Nets. *Social Protection Discussion Paper Series No. 0226*. The World Bank, Washington.
- Deshingkar, Priya; Johnson, Craig 2003: State Transfers to the Poor and Back: The Case of the Food for Work Programme in Andhra Pradesh. *Overseas Development Institute. Working Paper 222*. London. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp222.pdf
- DFID (Department for International Development) 2004: *Country Assistance Plan Zambia*, London.
- DFID 2005: Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and the challenge ahead. *DFID practice paper*. London.
- Duran-Valverde, Fabio 2002: Anti-poverty programmes in Costa Rica: the non-contributory pension scheme. *ESS Paper No. 8*. ILO, Geneva.
- Eisenstadt, Keith 1998: *Public Employment Programs Case Study: Argentina's Trabajar Program*. The World Bank, Washington D.C. www.worldbank.org/poverty/safety/pworks.trabajar.pdf.
- Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.) 1996: *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Esping-Andersen, Gøsta 1997: Hybrid or Unique? The distinctiveness of the Japanese welfare state. *Journal of European Social Policy* 7, S. 179-189.
- FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group 2002 : BRAZIL. *Projeto Fome Zero. Report of the Working Group*. <http://www.fao.org/DOCREP/005/AC829E/AC829E00.HTM>. Brasilia.
- Falconi Palomino, José 2003: Social programmes, food security and poverty in Peru. *ESS Paper No. 14*. ILO, Geneva.
- Farrington, John; Harvey, Paul; Slater, Rachel 2005: *Cash Transfers in the Context of Pro-Poor Growth*, Discussion paper for OECD/DAC Povnet Risk and Vulnerability Task Group. London.
- Freiberg-Strauß, Jörg; Meyer, Kerstin 1999: *The Real World of Social Policy. An anthology of project experience*. Division 42. State and

- Economic Reform, Civil Society. Section Economic and Social Policy. No. 23/e. Wiesbaden: GTZ.
- Galasso, Emanuela; Ravallion, Martin 2000: Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program. Policy research working paper No. 2316. Washington D.C.: The World Bank.
- Gauthé, Bernardin 1999: Social security for the informal sector in Benin, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO, Geneva, S. 167-178.
- Global Report 2003, ILO, Genf.
- Global Social Policy, 2001 ff. (Zeitschrift).
- Gough, Ian 2001: Securing Social Protection in Indonesia. Department of Social and Policy Sciences. University of Bath, Ms.
- Gough, Ian; Wood, Geof 2004 : Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts. Cambridge: Cambridge University Press.
- GTZ o.J.: www.socialcashtransfers-zambia.org
- GTZ 2006: Grundsicherung als globale Herausforderung. Studie im Auftrag der GTZ. Eschborn.
- de Haan, Arjan 2004: Beyond Residual Social Policy in a Development Context. Vortragsmanuskript, Tagung "The Rise and Fall(?) of the International Influence of American (USA) Social Policy", GASPP, Hamilton, Canada, 10.-11. September 2004.
- de Haan, Arjan; Conlin, Sean 2001: Poverty and Social Protection: DFID Approach. Vortragsmanuskript, Tagung „Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction“, ADB, Manila, 5.-9. Februar 2001.
- HelpAge International/International HIV/AIDS Alliance 2003: Forgotten Families. Older people as carers of orphans and vulnerable children. <http://www.helpage.org/images/pdfs/HIVAIDS/ForgottenFamiliesReport.pdf>.
- Holzmann, Robert; Hinz, Richard 2005: Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform. Washington D.C.: World Bank.
- Hoskins, Dalmer D. 2003: Whither social security? ISSA Conference Towards sustainable social security systems. Geneva: ISSA.
- Hort, Sven E. O.; Kuhnle, Stein 2000: The Coming of East and South-East Asian Welfare States. Journal of European Social Policy 10, S. 162-184.
- Howell, Fiona 2001a: Social Assistance: Theoretical Background, in: Ortiz, Isabel D. (Hrsg.), Social Protection in Asia and the Pacific. Manila: Asian Development Bank, S. 257-306.
- Howell, Fiona 2001b: Social Assistance: Project and Program issues, in: Ortiz, Isabel (Hrsg.), Social Protection in Asia and the Pacific. Manila: Asian Development Bank, S. 307-364.
- Hu, Xiaoyi; Cai, Renhua; Zhai, Xu 1999: Extending the coverage of social security protection in China, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.),

- Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva, S. 69-94.
- Hussain, Athar 2001, Final Report: Urban Poverty in PRC, TAR: PRC 33448.
- IDPM (Institute of Development and Policy Management); HelpAge (Hrsg.) 2003: Non-contributory pensions and poverty prevention: A comparative study of Brazil and South Africa. Final Report, DFID Project R7897, Pensions and Poverty Prevention. London.
- ILO/UNCTAD Advisory Group 2001: Achieving International Development Goals in African Least Developed Countries. Geneva. The Minimum Income For School Attendance (MISA) Initiative. International Labour Office. Geneva.
- ILO (International Labour Organization) 2003: A Global Social Trust network: Investing in the world's social future. Report and documentation of a feasibility study. Financial, Actuarial and Statistical Services Branch, Social Protection Sector. Geneva: International Labour Office.
- Irfan, Mohammad 2003: Poverty and Social Safety Nets: A Case Study of Pakistan. Pakistan Institute of Development Economics Islamabad, Pakistan. MIMAP Technical Paper Series No. 15.
- ISSA (International Social Security Association) 2002: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2002. www.socialsecurity.gov/policy.
- ISSA (International Social Security Association) (Hrsg.) 2003a: Social Security Programs Throughout the World: Asia and Pacific, 2002. www.socialsecurity.gov/policy.
- ISSA (International Social Security Association) (Hrsg.) 2003b: Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2003. www.socialsecurity.gov/policy.
- ISSA (International Social Security Association) (Hrsg.) 2004: Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2003. www.socialsecurity.gov/policy.
- James, Estelle 2001: Coverage under Old Age Security Programs and Protection for the Uninsured: What are the Issues? In: Lustig, Nora (Hg.), Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World. Inter-American Development Bank. Washington D.C., S. 149-174.
- Jäger, Johannes; Melin, Gerhard; Zimmerman, Susan (Hrsg.) 2001: Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa. Frankfurt/Main: Brandes&Apsel.
- Jain, Shashi 1999: Basic social security in India, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva, S. 37-67.
- Jütting, Johannes 1999: Strengthening Social Security Systems in Rural Areas of Developing Countries. ZEF-Discussion Papers On Development Policy No. 9, Center for Development Research. Bonn.

- Kim, Won-Sub 2006: Institutionalisierung eines neuen Wohlfahrtsstaates in Ostasien? Eine Fallstudie über Südkorea. Dissertation, Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld.
- Kiwara, Angwara Denis 1999: Health insurance for the informal sector in the United Republic of Tanzania, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva, S. 117-143.
- Kohli, Martin (1985): Die Institutionalisierung des Lebenslaufs: Historische Befunde und theoretische Argumente. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 37, S. 1-29.
- Kohlmorgen, Lars 2000: Sozialpolitik und soziale Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung – Globalisierung der Sozialpolitik? Nord-Süd aktuell 14, S. 70-94.
- Korpi, Walter; Palme, Joakim 1998: The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries. American Sociological Review, Jg. 63, Nr. 5, S. 661-687.
- Kruse, Beate; Schmidt, Michael (2002): Zur Lage der Behinderten im vietnamesischen Transformationsprozess, in: Pitschas, Rainer; von Maydell, Bernd Baron; Schulte, Bernd (Hrsg.): Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa. Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 205-213.
- Kruse, Beate; Schmidt, Michael 1999: Soziale Sicherung im vietnamesischen Transformationsprozeß. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 199, S. 263-299.
- Kuo, Ming-Cheng 2003: Landesbericht Taiwan, in: Pitschas, Rainer; von Maydell, Bernd Baron; Schulte, Bernd (Hrsg.), Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, S. 277-294.
- Lavinas, Lena 2001a: The appeal of minimum income programmes in Latin America, International Labour Organization, InFocus Programme on Socio-Economic Security, Geneva.
- Lavinas, Lena 2001b: Combining Compensatory and Redistributive Benefits: The challenge of social policies in Brazil. ILO, Geneva.
- Lavinas, Lena 2003: Encouraging school attendance in Mozambique by granting a minimum income to parents. International Social Security Review, Vol. 56, 3-4/2003, S. 139-155.
- Lavinas, Lena; Barbosa, Maria Ligia; Tourinho, Octavio 2001: Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil. ILO- World Bank Agreement. International Labour Office, Geneva.
- Legovini, Arianna 1999: Targeting Methods for Social Programs. Inter-American Development Bank, Poverty and Inequality Technical Notes, #1.

- Legovini, Arianna; Regalia, Ferdinando 2001: Targeted Human Development Programs: Investing in the Next Generation. Sustainable Development Dept. Best practices series; POV-110. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Leisering, Lutz, 2002: Entgrenzung und Remoralisierung – Alterssicherung und Generationenbeziehungen im globalisierten Wohlfahrtskapitalismus. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie* 35, S. 343-354.
- Leisering, Lutz, 2003a: Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien – Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen Anwendungen auf Behindertenpolitik in Asien, in: Pitschas, Rainer; von Maydell, Bernd Baron; Schulte, Bernd (Hrsg.), *Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich*. Baden-Baden: Nomos, S. 425-440.
- Leisering, Lutz 2005a: Social Policy Learning und Wissensdiffusion in einer globalisierten Welt, in: Becker, Ulrich; Zheng, Gongcheng; Darimont, Barbara (Hrsg.), *Grundfragen und Organisation der Sozialversicherung in China und Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, S. 73-95.
- Leisering, Lutz, Gong, Sen; Hussain, Athar 2002: Old-Age Pensions for Rural China? From Land Reform to Globalization. Report for the State Development Planning Commission, Peoples Republic of China, Asian Development Bank, Manila/Bielefeld.
- Leisering, Lutz; Buhr, Petra; Traiser-Diop, Ute 2004: Grundsicherung als globale Herausforderung. Soziale Grundsicherungs- und Sozialhilfesysteme in entwickelten, Übergangs- und Entwicklungsländern. Eine integrierte Perspektive mit Empfehlungen für die Internationale Zusammenarbeit. Research Programme Social-World, Working Paper 7, www.uni-bielefeld.de/soz/Forschung/Projekte/socialworld.
- Leung, Joe C. B.; Wong, Hilda S. W. 1999: The Emergence of a Community-based Social Assistance Programme in Urban China. *Social Policy & Administration*, Vol. 33, No. 1, march 1999, pp. 39-54.
- Lipton, Michael 1983: Poverty, Undernutrition and Hunger. Staff Working Paper No. 597. Washington D.C.: World Bank.
- Lloyd-Sherlock, Peter 2002: Formal Social Protection for Older People in Developing Countries: Three Different Approaches. *Journal of Social Policy*, 31, 4, S. 695-713.
- Lund, Frances 2001: Die Transformation der Sozialpolitik in Südafrika, in: Jäger, Johannes; Melinz, Gerhard; Zimmerman, Susan: *Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*. Frankfurt a.M.: Brandes & Apsel.
- Lustig, Nora (Hrsg.) 2001: *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Inter-American Development Bank. Washington D.C.

- Loewe, Markus 2004: New avenues to be opened for social protection in the Arab world: the case of Egypt. *International Journal of social welfare* 2004: 13, S. 3-14.
- Marquez, Gustavo 2001: Social Protection for the Unemployed: Programs in Latin America, in: Lustig, Nora (Hrsg.), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Inter-American Development Bank. Washington D.C., S. 41-62.
- Matin, Imran; Hulme, David 2003: Programs for the Poorest: Learning from the IGVGD Program in Bangladesh. *World Development* Vol. 31, No. 3, pp. 647-665.
- Mehrotra, Santosh; Delamonica, Enrique 2005: The Private Sector and Privatization in Social Services: Is the Washington Consensus 'Dead'? *Global Social Policy* 5, S. 141-174.
- Mesa-Lago, Carmelo 2001: Social Assistance on (sic!) Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean, in: Lustig, Nora (Hrsg.), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Inter-American Development Bank. Washington D.C., S. 175-216.
- Meyer, John W. 2005: *Weltkultur: Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, hrsg. von Georg Krücken.
- Micklewright, John; Coudouel, Aline; Marnie, Sheila 2004: Targeting and Self-Targeting in a New Social Assistance Scheme. IZA Discussion Paper No. 1112. Bonn.
- Møller, Valerie; Ferreira, Monica 2003: Non-Contributory Pensions and Poverty Study (NCPPS). South African Survey Report. Cape Town. <http://idpm.man.ac.uk/ncpps/Papers/ncpensionILO.pdf>.
- Mooij, Jos 1999: Real targeting: the case of food distribution in India. *Food Policy* 24 (1999), S. 49-69.
- Morley, Samuel; Coady, David 2003: From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries. Center for Global Development. IFPRI. Washington, DC.
- Müller, Katharina 2003: Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern. *Berichte und Gutachten* Nr. 3/2003. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn, 2003. http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf.
- Munro, Lauchlan 2003: A Social Safety Net for the Chronically Poor? Zimbabwe's Public Assistance in the 1990s. Chronic Poverty Research Center, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK.
- Ninh Do Thi Hai 2002: Die Sozialpolitik für Behinderte in Vietnam, in: Pitschas, Rainer; von Maydell, Bernd Baron; Schulte, Bernd (Hrsg.), *Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa*. Eingliederung im Sozial- und

- Rechtsvergleich. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 195-201.
- Noël, Alain 2005: The New Politics of Global Poverty. Paper prepared for the „Social Justice in a Changing World“ Conference, Graduate School of Social Sciences (GSSS), University of Bremen, Bremen, Germany, 10-12 March 2005.
- Nyasulu, Gerald; Kuyeli, Jaynet 2002: Dedza Safety Nets Pilot Project: Learning lessons about direct welfare transfers for Malawi's National Safety Net Strategy. Dedza, Malawi, Ms.
- ODI (Overseas Development Institute, London) 2006: Cash transfers and their role in social protection. ODI Research Proposal. London (core team: John Farrington, Rachel Slater, Paul Harvey).
- OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) 2002: Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies. Ms.
- OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights) 2004: Human Rights and Poverty Reduction. A Conceptual Framework. United Nations, New York and Geneva, 2004.
- Øyen, Else u.a. 2005: The Polyscopic Landscape of Poverty Research. „State of the art“ in International Poverty Research. Bergen (Norwegen): CROP.
- Pal, Karuna; Behrendt, Christina; Léger, Florian; Cichon, Michael; Hagemeyer, Krzysztof 2005: Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise. Issues in social protection. Discussion paper 13, Social Security Department, International Labour Office. Geneva.
- Palacios, Robert; Sluchynskyy, Oleksiy 2006: The role of social pensions. Working Paper (Draft), World Bank, Washington.
- Pitschas, Rainer; von Maydell, Bernd Baron; Schulte, Bernd (Hrsg.) 2002: Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa. Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Ravallion, Martin 2003: Targeted Transfers in Poor Countries. Revisiting the Tradeoffs and Policy Options. Social Protection Discussion Paper Series No. 0314.
- Rawlings, Laura B.; Rubio, Gloria M. 2003: Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. Washington D.C.: The World Bank (World Bank Policy Research Working Paper 3119).
- Riedel, Eibe 2005: Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR). Vortragsmanuskript, Workshop „Implementierung internationaler Sozialstandards und -rechte (IISR) – Bestandsaufnahme und Weiterentwicklung“. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München, 28.-29. Oktober 2005.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan 2004: Kultur versus Globalisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Rocha, Sonia 2001: Workfare Programmes in Brazil: An Evaluation of Their Performance. ILO, Geneva.
- Saboia, Joao 2003: Non-Contributory Pensions for the Elderly in Brazil. Final Report. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. <http://idpm.man.ac.uk/ncpps>.
- Saboia, Joao; Rocha, Sonia 2002: An Evaluation Methodology for Minimum Income Programmes in Brazil. International Labour Office. Geneva.
- Schubert, Bernd; Balzer, Geert 1990: Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern. Transfers als sozialpolitischer Ansatz zur Bekämpfung überlebensgefährdender Armut. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn.
- Schubert, Bernd 1995: Poverty and poverty alleviation programmes in the urban areas of Mozambique. Habitat International, Vol. 19, No.4, pp. 499-514. Great Britain: Elsevier Science.
- Schubert, Bernd 2004: Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag der GTZ. Ms.
- Schubert, Bernd 2005: Social Cash Transfers – Reaching the Poorest. A contribution to the international debate based on experience in Zambia. Hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn.
- Schwarzer, Helmut; Querino, Ana Carolina 2002: Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction. ESS Paper Nr. 11. Social Security and Development Branch. Geneva: ILO.
- Seminar für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) 2003: Eine Rente für die Ärmsten – Irrweg oder neuer Ansatz für die globale Sozialpolitik? Fachveranstaltung anlässlich der Verabschiedung von Dr. Bernd Schubert aus dem Dienst der Humboldt-Universität zu Berlin am 17.7.2003. Berlin: Seminar für Ländliche Entwicklung, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Sen, Amartya 1981: Poverty and Famines. Oxford: Clarendon Press.
- Shang, Xiaoyuan; Wu, Xiaoming 2004: Changing Approaches of Social Protection: Social Assistance in Urban China. Social Policy and Society 3, S. 259-271.
- Smith, W. James; Subbarao, Kalanidhi 2003: What Role for Safety Net Transfers in Very Low Income Countries? Social Protection Discussion Paper Series No. 0301. Washington D.C.: The World Bank.
- Standing, Guy 1997: The Folly of Social Safety Nets: Why basic income is needed in Eastern Europe. Social Research, Vol. 64, No. 4., S. 1339-1379.
- Standing, Guy; Samson, Michael 2004: A Basic Income Grant for South Africa. Cape Town: Juta & Company Ltd.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo 2003: Legitimizing basic income in developing countries: Brazil, or „the answer is blowin’ in the wind“. Journal of Post Keynesian Economics, spring 2003, Vol. 25, No. 3, S. 407-424.

- Tabor, Steven R. 2002: Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs. Social Protection Discussion Paper Series No. 0223. Washington D.C.: The World Bank.
- Tambunan, Tulus 2003: Urban Poverty and Social Safety Net in Indonesia. Research Institute, Indonesian Chamber of Commerce and Industry (LP3E-Kadin Indonesia). The Global Development Network (GDN). <http://www.gdnet.org/fulltext/tambunan.pdf>.
- Triegaardt, Jean, D. 2002: Social policy domains. Social welfare and social security in South Africa. *International Social Work* 45 (3), S. 325-336.
- Universiteit Maastricht (Universiteit Maastricht, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde) 2002: Reform of the Social Assistance Schemes in Mauritius. <http://www.fdewb.unimaas.nl/algec/block/framespages/2055/InformationForExamQuestionChris.doc>.
- van Ginneken, Wouter 1997: Social Security for the Informal Sector: Issues, Options and Tasks Ahead. Working Paper. ILO-Geneva.
- van Ginneken, Wouter (Hrsg.) 1999a: Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva.
- van Ginneken, Wouter 1999b: Overcoming social exclusion, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva, S. 1-36.
- van Ginneken, Wouter 1999c: Policy recommendation, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva, S. 179-191.
- van Ginneken, Wouter 2003: Extending social security: Policies for developing countries. *International Labour Review*, Vol. 142 (2003), No. 3, S. 277-294.
- von Maydell, Bernd Baron; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.) 2003: Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- van Zyl, Elize 2003: Old Age Pensions in South Africa. *International Social Security Review*, Vol. 56, S. 101-120.
- Velasquez Pinto, Mario D. 2003: The *Bono Solidario* in Ecuador: An exercise in targeting. ESS Paper No. 17. Geneva, International Labour Office.
- Weiss, John (Hrsg.) 2005: Poverty Targeting in Asia. Cheltenham: Edward Elgar.
- Winkler, Wolfgang 1992: Die Altersversicherung der Landwirte in der Europäischen Gemeinschaft. *Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft* 2/1992, S. 214-248.
- World Bank o.J.: www.worldbank.org/safetynets
- World Bank 1986: Poverty and Hunger. A World Bank Policy Study, Washington.
- World Bank 1990: World Development Report 1990. Washington.

- World Bank 1994: Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford u.a.: Oxford University Press.
- World Bank 2001: Social Protection Strategy: From Safety Net to Springboard. Washington.
- World Bank 2004: World Development Report 2004. Washington.
- World Bank 2005: Equity and Development. World Development Report 2006. Washington.

Die Autorinnen und Autoren

Lutz Leisering ist Professor für Sozialpolitik an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, Gründungs- und Vorstandsmitglied des dortigen Instituts für Weltgesellschaft und des Graduiertenkollegs „Weltbegriffe und globale Strukturmuster“. Er ist Leiter des Forschungsschwerpunkts „SocialWorld – World Society, Global Social Policy and New Welfare States“. Arbeitsgebiete: Wohlfahrtsstaat, Lebenslauf, Alterssicherung und Generationenbeziehungen, Armut und Sozialhilfe, globale Sozialpolitik und „neue Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien/China. Nationale und internationale Politikberatung.

Leisering war Leiter (mit S. Leibfried) der größten deutschen Sozialhilfestudie „Sozialhilfekarrieren“ (1988-2001), Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Risikolagen und Statuspassagen im Lebensverlauf“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Leisering, Leibfried 1999). Er hat auch die erste repräsentative Untersuchung aller deutschen Sozialämter geleitet (1998-2001, Hans-Böckler-Stiftung; Leisering 2006). 1989 hat Leisering an der London School of Economics mit einer Arbeit zur staatlichen Sozialpolitik in der frühen Industriellen Revolution in England promoviert, wobei auch das englische *Poor Law* behandelt wurde. Für die chinesische Regierung hat er im Auftrag der Asiatischen Entwicklungsbank eine Studie zur ländlichen Alterssicherung in China durchgeführt (Leisering/Gong/Hussain 2002; dreimonatige Feld-

forschung in 2001), die auch eine explorative Studie des neuen chinesischen Grundsicherungssystems einschloss.

Website: www.uni-bielefeld.de/soz/personen/Leisering und e-mail-Adresse: lutz.leisering@uni-bielefeld.de.

Petra Buhr ist promovierte Soziologin und forscht am Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen. Sie hat umfassend zu Fragen von Armut und Sozialhilfe in Deutschland und Europa gearbeitet, mit Analysen zu Lebenslagen, Verwaltung und Politik der Armut. Sie war auch Mitarbeiterin im Projekt „Sozialhilfekarrieren“ (s.o., Leisering). Zuletzt hat sie eine Längsschnittsstudie des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales zur Wirksamkeit arbeitsmarktintegrierender Maßnahmen kommunaler Sozialhilfeträger koordiniert (BMGS-Projekt „Verlaufs- und Ausstieganalyse Sozialhilfe“).

Website: www.zes.uni-bremen.de/homepages/pbuhr, e-mail-Adresse: pbuhr@zes.uni-bremen.de.

Ute Traiser-Diop ist Diplom-Soziologin und hat an der Universität Bremen zu Überschuldung und zu Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland und Europa gearbeitet. Sie hat Erfahrungen im Senegal.

Bernd Schubert war 1971-2003 Leiter des Seminars für Ländliche Entwicklung an der Humboldt-Universität Berlin und ist der deutsche Pionier der Idee einer Grundsicherung für die Armen in Entwicklungsländern.

Danksagung

Das vorliegende Buch geht in seinem empirischen Teil zurück auf eine Studie, die die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen des Projekts „Entwicklung eines Beratungsangebots zur Sozialen Sicherheit“ veranlasst und finanziert hat und die am Institut für Weltgesellschaft der Universität Bielefeld durchgeführt wurde (Projektleitung Lutz Leisering; Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2004, GTZ 2006). Das Buch wurde von den Autoren in wissenschaftlicher Unabhängigkeit und Eigenverantwortung verfasst. Es ist keine Meinungsäußerung von BMZ und GTZ.

Wir danken Nicola Wiebe (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) und Bernd Schubert (Seminar für Ländliche Entwicklung, Humboldt-Universität Berlin) für anregende Diskussionen und ausführliche Kommentare zur ersten Fassung dieser Studie, Nicola Wiebe darüber hinaus für die ständige Ermutigung und Unterstützung. Jörg Goldberg (GTZ Sambia) und Matthias Rempel (GTZ) gaben wichtige Hinweise. Zahlreiche Anregungen erhielten wir von Mitarbeitern des BMZ bei der Vorstellung des Berichtsentwurfs im BMZ am 30.9.2004 (Reiner Kraetsch, Dr. Frank Schwarzbeck, Niels Breyer, Anette Braun, Kerstin Fährmann). Schließlich danken wir Dr. Rüdiger Krech (GTZ). Wir danken auch dem Bielefelder Team von Lutz Leisering: Kim Won-

Sub und Shi Shih-Jiunn für die Unterstützung der Analyse von Sozialhilfe in Südkorea bzw. China, Elsbe Lück für ihren Beitrag zur Erstellung der Entwürfe und die Produktion der Druckvorlage und Petra Frank, Frank Berner, Anja Jakobi und Liu Tao (sowie Viktoria Rehberg, Bremen) für technische Hilfe.

Register

Sach- und Personenregister

- Abhängigkeit [*siehe auch* Arbeitsanreize; Zeit (Dauer von Sozialhilfebezug)] 34, 39, 80f., 184
- ADB (Asiatische Entwicklungsbank) 32, 235-238
- AfDB (Afrikanische Entwicklungsbank) 238f.
- AIDS 16, 27, 35, 62, 103, 121, 185, 229, 238f., 247, 304
- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) 13, 38, 188, 291, 301, 303f.
- Alterssicherung [*siehe auch* beitragsfreie Renten] 101-103, 297f.
- Arbeitsanreize 66f., 81f.
- Armut 14, 78; Dauer *siehe* Zeit; Armut und Menschenrechte 28f., 304; Armutsdiskurs 32, 298f.
- Armutsbekämpfung 13, 27, 32, 47, 284; Politik der Anerkennung 194f.
- Ausgaben *siehe* Finanzierung
- Bedarfsorientierung 270f.
- Bedürftigkeitsprüfung [*siehe auch* targeting] 46f, 65 (entwickelte Länder); 95, 97, 143 (Entwicklungsländer); beitragsfreie Renten 107; Sozialhilfe (Entwicklungsländer) 122, 143
- beitragsfreie Renten 32, Kapitel 7, 232, 297
- Beveridge, William 13
- BIEN (Basic Income European Network) [*siehe auch* unbedingtes Grundeinkommen] 45
- Blair, Tony 28, 69f.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) 17, 241f. 246, 251f., 331

chronische Armut [*siehe auch* Zeit] 278f.
citizenship 31, 38

Dauer von Armut/Sozialhilfebezug *siehe* Zeit
de-coupling (John W. Meyer) 290, 291, 296, 305
denizens 271

DFID (Department for International Development) 17f., 239f., 246, 291, 298, 303f.

Diffusion 26, 35, 163, 261, 288f., 304; Lernen von entwickelten Ländern 182-184; Lernfähigkeit 193f.

Diskurse Kapitel 19.1; sozialdemokratischer 272f., 280, Kapitel 19.1 *passim*; 285; liberaler 272f., 280, Kapitel 19.1 *passim*, 285; zivilgesellschaftlicher 281; Leitunterscheidungen 273f.; Diskursöffnungen 297-299; Armutsdiskurs 32, 298f.

Earned Income Tax Credit (USA) 92

EDV bei der Verwaltung/Erbringung von Grundsicherungen 110, 111f., 144, 220, 224

Einbettung von Grundsicherungen 215, 247, 265-267, 303; von Sozialhilfe 52, 191f. (institutionell), 69f., 187-189, 191f. (politisch), 204f. (Varianten)

Entwicklungspolitik 15, 33-37, 301, 303

EU 261, 291, 302

Europarat (Sozialcharta) 291

Exklusion, soziale 284

Exklusionsfehler 74f. (Sozialhilfe), 154, 217f., 221, 261

Finanzierung, Sozialausgaben 174-179 (Übersicht 12.1), 206f. (Übersicht 15.1); Sozialhilfe (entwickelte Länder) 69; beitragsfreie Renten 112f.; Sozialhilfe (Entwicklungsländer) 137f.; Probleme und Lösungen 213/215 (Übersichten 16.1/16.2), 225-227

Frauen *siehe* gender

gender 191; beitragsfreie Renten 118f.; Sozialhilfe (Entwicklungsländer) 145, Kapitel 9; konditionierte Transfers 147, 154, 157; Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern 170

globale Politik *siehe* Politik

globale Sozialpolitik; Forschungsgebiet 18f.

Grundsicherung [*siehe auch* Sozialhilfe, konditionierte Transfers, beitragsfreie Renten, unbedingtes Grundeinkommen; Leistungsstandards, Nicht-Inanspruchnahme, Politik, Wirkungen, Finanzierung, Einbettung] Definition 47, 258f.; vier Dimensionen 48f.; Unterschied zu anderen Hilfeformen in Entwicklungsländern 94; Verbreitung 262; fünf Haupttypen 97f., Kapitel 12, Übersicht 12.1 (Kapitel 7-11); Vorbehalte gegenüber Grundsicherung 33f, 37-39, 99; Grundsicherungsstaat 41f., 204, 274

- GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) 17, 32, 123, 138, 244f., 246, 252, 301, 303, 331
- Hilfe zur Selbsthilfe 33f., 35f., 60
- HIV *siehe* AIDS
- Humanitäre Hilfe *siehe* Überlebenshilfe
- ILO (International Labour Organisation) 32, 36, 163, 226, 298, 302
- IMF (Internationaler Währungsfonds) 32
- Individualismus 39, 270f., 292
- Inklusion [*siehe auch* citizenship] 268f.; neue Inklusionsprobleme 16, 35f., 185; Grundsicherung als Inklusionspolitik 269-271; Inklusionsparadoxie 36, 298
- Inklusionsfehler 146, 154, 164, 167, 218f., 261
- Institutionalisierung von Sozialhilfe 192f.; Problemfelder Kapitel 16; Unterschiede 303
- Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) 11, 15, 29f., 31, 33, 265, 291
- InWent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH) 243
- Katastrophenhilfe *siehe* Überlebenshilfe
- Kategoriale Sozialleistungen 48
- Kinder [*siehe auch* UNICEF] 119, 141, Kapitel 9, 10.3, 10.4, 147, 170f., 191, 237
- konditionierte Transfers Kapitel 10, 245, 302f.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau 242f.
- Lebensläufe [*siehe auch* Zeit] 16, 40, 183, 200, 282
- Leistungsstandards 216f.; Typen 62-64; Sozialhilfe 77f.
- live 8 11, 28
- Luhmann, Niklas 183, 269, 289, 270, 273
- Marshall, Thomas Humphrey 31, 38f., 52, 268f., 274, 276
- Menschenrechte [*siehe auch* Internationaler Pakt ..., Allgemeine Erklärung ...] 28-31, 33, 290, 304
- Meyer, John W. (world polity approach) [*siehe auch* Weltgesellschaft, Weltkultur, Diffusion] 298 FN
- Millennium Development Goals (MDG) 11, 27, 32, 36
- Nachhaltigkeit 34, 187-190, 192f., 244
- neue Wohlfahrtsstaaten 25, 34f., 205
- New Deal (Großbritannien) 87f.
- New Public Management (Sozialhilfe) 83f.
- NGOs 221, 223-225, 249, 300, 302
- Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen [*siehe auch* Exklusionsfehler]; Sozialhilfe (entwickelte Länder) 74-76, 270; beitragsfreie Renten 117

OECD 32, 302; Sozialhilferegime in OECD-Ländern 55-58

Policy Learning *siehe* Diffusion

Politik [*siehe auch* Entwicklungspolitik, Sozialpolitik, globale Sozialpolitik, Menschenrechte, Einbettung, Diskurse] Kapitel 20.3; politische Bedingungen von Grundsicherung 69f.; Ideen 297-299, Interessen 299-301, policies 301-305

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) 33, 245, 247f., 266, 303
pro-poor-growth 234, 250

Public-private mix (PPP) 84

race to the bottom 35, 42

redistribution paradox *siehe* Umverteilungsparadoxon

residuale Sozialpolitik 31, 274-276

Revenu Minimum d'Insertion (RMI) (Frankreich) 51, 59f., 74 FN

Sachleistungen (assistance-in-kind) 39, 64, 71, Kapitel 11

safety nets (Weltbank) 31, 231-234 (Kasten 17.1), 274

Schubert, Bernd 17, 33, 330

Selbsthilfefähigkeit [*siehe auch* Abhängigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe] 195, 199, 277f.

selektive Sozialleistungen 43, 47, 274-277

Semantik 40, 46 FN, 47, 95, 101, 189, 301

Sen, Amartya 28, 231

Simmel, Georg 271

social cash transfers *siehe* Grundsicherung

social pensions *siehe* beitragsfreie Renten

soziale Grundsicherung *siehe* Grundsicherung

soziale Menschenrechte *siehe* Menschenrechte

soziale Rechte [*siehe auch* citizenship]; Recht auf Sozialhilfe 38, 51, 53, 68, 128f. (Südkorea), 186, 194, 276, 291

sozialer Fortschritt 293

Sozialhilfe [*siehe auch* Ziele, Zielgruppen, Leistungsstandards, Wirkungen, Einbettung, Institutionalisierung] Akzeptanzprobleme 37-39, 257f., positive Seiten 39f.; Definition 49, 51, 95, 258f.; in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften Kapitel 8, 9; in entwickelten Gesellschaften Kapitel 2-5 (Zusammenfassung 260f.); Reformen Kapitel 5; Sozialhilferegime (Eardley u.a.) 56; weiter Begriff bei ADB 95, 236f.; moderne Sozialhilfe: Eigenschaften 39f., 198-201, 206f. (Übersicht 15.1), Idealtyp 70f., in VR China 127f., Bewertung 183f., Varianten 203f.; Recht auf Sozialhilfe *siehe* soziale Rechte, residuale Sozialpolitik; Sozialhilfe in OECD-Ländern *siehe* OECD und Länderregister (Deutschland 52-54, USA 89-91, Großbritannien 69f., 87-89, Frankreich 59f.)

Sozialpolitik [*siehe auch* globale Sozialpolitik, Wohlfahrtsstaat, neue Wohlfahrtsstaaten] Definition 42; Ordnungsprinzipien 43f.

Sozialstaat *siehe* Wohlfahrtsstaat

- Sozialversicherung 36, 45f., 94, 101
- Stigma 38, 272
- targeting [*siehe auch* Bedürftigkeitsprüfung, Nicht-Inanspruchnahme, Exklusionsfehler, Inklusionsfehler] Sozialhilfe 76, 83, 122, 202, 206f. (Übersicht 15.1); Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfs-gütern 166, 172; fünf Haupttypen von Grundsicherung 174-179 (Übersicht 12.1); Vergleich entwickelte – Entwicklungsländer 184; Probleme 217-219
- Temporary Assistance to Needy Families (TANF) (USA) 89-91
- Titmuss, Richard 39, 42, 274, 276
- Transformationsgesellschaften 124-128
- Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1989) 29
- Überlebenshilfe [*siehe auch* Sachleistungen] 197f., 206f. (Übersicht 15.1)
- Umverteilungsparadoxon (Korpi/Palme) 42, 184, s.a. 228
- unbedingtes Grundeinkommen 41, 45, 47, 276
- UNICEF 226
- Universalismus 36; Merkmal sozialer Sicherungssysteme 43f., 47 (entw-ickelte Länder), 48, 51, 96 (Entwicklungsländer), 274f.; An-spruchsuniversalismus 48; Zielpersonenuniversalismus 48, 282f.; Zeituniversalität 283; Leistungs-/Risikouniversalismus 283f., 300; Makrouniversalismus 276; sozialdemokratisches Sozialpolitik-modell 39, 275f.; Teil der Weltkultur (John W. Meyer) 271, 290, 292; Universal Basic Income (UBI) *siehe* unbedingtes Grundein-kommen
- UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) 33, 304
- Washington Consensus 32, 299
- Weltbank 32, 230-235, 245, 248f., 275, 297f., 302
- Weltgesellschaft 286, 289, 305
- Weltkultur (John W. Meyer) [*siehe auch* Universalismus, Individualis-mus] 26, 289 f.; Grundsicherung 290-294, 296
- Wirkungen (von Grundsicherungssystemen) 174-179 (Übersicht 12.1), 213/215 (Übersichten 16.1/16.2, Probleme und Lösungen), 217-222, 263-265 (Zusammenfassung); intendierte Wirkungen (Ar-mutsreduktion) 73-80 (Sozialhilfe); nicht-intendierte [*siehe auch* Arbeitsanreize; Abhängigkeit; Zeit; Grundsicherung, Vorbehal-ter]; weiterreichende positive [*siehe auch* pro-poor-growth, gen-der] 214 (Übersicht 16.2), 81f. (Sozialhilfe), 98f., 118-121 (beitrags-freie Renten), 139f. (Sozialhilfe in Entwicklungsländern); Dimen-sionen der Wirksamkeit 72f. (Sozialhilfe), Wirksamkeit der Sozi-alhilfe 79; Wirkungen aktivierender Politik 86; beitragsfreie Ren-ten 113-118; Sozialhilfe (Entwicklungsländer) 138, 141, 145f.; kon-ditionierte Transfers 147f., 159f., 162f.; Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern 164, 168f.
- Wohlfahrtsstaat [*siehe auch* neue Wohlfahrtsstaaten] 13, 15, 188f., 205; Erklärungen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung 288, 300f., 302

Zeit [*siehe auch* Lebensläufe] 281; Dauer von Armut 278f.; Dauer von Sozialhilfebezug 53, 60, 65, 80-82, 89 (TANF), 96, 131, 200, 217, 270 (Zeitgerechtigkeit), 283 (Zeituniversalität)

Ziele der Sozialhilfe 59, 86f.

Zielgruppen: Sozialhilfe (entwickelte Länder) 60-62; Grundsicherung in Entwicklungsländern 94f., 174-179 (Übersicht 12.1); beitragsfreie Renten 105f.; Sozialhilfe (Entwicklungsländer) 129f.

Länderregister

Ägypten 106, 123, 136, 138, 165, 217
Albanien 141, 142, 144-146
Algerien 106, 165
Antigua und Barbuda 106
Argentinien 102, 106, 109, 114, 148-151, 219
Armenien 106, 141, 142, 144, 224
Aserbeidschan 106, 109
Äthiopien 233
Bahamas 106
Bangladesh 106, 153, 165, 171
Barbados 106
Belize 106
Benin 123, 217
Bermuda 106
Bolivien 104, 106, 108, 112, 118, 150, 151
Botswana 104, 106, 108, 109, 110
Brasilien 102, 104, 106, 108, 109, 112, 114, 116, 119, 120, 148, 150, 155, 157, 168-170, 217-219, 227
Chile 104, 106, 109, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 155, 171, 216, 224
China 102, 103, 124, 127-130, 132, 136, 139, 146, 197, 216, 221, 304
Costa Rica 104, 106, 109-113, 117, 148, 216, 226f.
Deutschland 13, 38, 52-54, 57f., 274
Dominikanische Republik 106, 132
Ecuador 141, 142, 144, 145, 155, 217, 218, 221, 222, 224
Elfenbeinküste 171
Estland 106
Frankreich 51, 59f.
Georgien 106, 109
Griechenland 57
Großbritannien 13, 28, 38, 68-70, 87-89, 91, 274
Indien 104, 106, 109, 110, 112, 117, 148, 149, 151, 165, 166, 218, 220, 222, 227, 244
Indonesien 150, 151, 167, 218
Iran 143
Italien 57 und passim (Kapitel 3 und 4)
Honduras 155, 157, 170
Jamaika 148, 155, 170
Jemen 123, 130, 131, 133, 138, 217, 219, 222
Kasachstan 106, 109, 124, 130
Kirgistan 106, 109, 125, 129, 130, 131, 141, 142, 144
Kolumbien 106, 146, 155, 171, 218
Kosovo 106
Kuba 106, 109
Malawi 172, 217, 239
Marokko 165

Mauritius 106-108, 129, 130, 138
Mexiko 148, 155, 157, 160, 172, 217, 219, 222
Mongolei 126, 165
Mosambik 123, 129, 132, 137, 138, 140, 149, 222, 244
Namibia 104, 106, 108-111, 113, 117, 220, 222
Nepal 106
Nicaragua 155, 157, 219
Pakistan 123, 135, 165, 217, 220
Peru 148, 168, 221
Portugal 57
Rumänien 124, 142, 146
Sambia 123, 129, 130, 132, 137, 140, 172, 221, 239f., 245
Schweden 15 FN, 68, 69, 191 und passim
Simbabwe 103, 105-107, 111, 113, 117, 172, 222
Sri Lanka 165, 169
Südafrika 103, 104, 106, 109-111, 113-115, 119, 120, 141, 142, 150, 151, 166,
217-222, 227
Südkorea 109, 120, 124, 128, 129, 143, 217
Tadjikistan 125, 144, 165, 224
Taiwan 123, 129
Tansania 123, 217
Trinidad und Tobago 106
Tschechische Republik 171
Tunesien 165
Turkmenistan 106, 109, 216
Türkei 106
Uganda 103
Uruguay 106, 109, 226
USA 29, 39, 51, 89-91, 92, 182, 200, 266, 299
Usbekistan 106, 124, 129, 130, 131, 133, 137, 139, 216, 221, 224, 227
Vietnam 105-107, 117, 123, 126, 129, 130, 133, 137, 221
West Samoa 106, 107

Global Studies

Jochen Dreher,
Peter Stegmaier (Hg.)
**Zur Unüberwindbarkeit
kultureller Differenz**
Grundlagentheoretische
Reflexionen

Dezember 2006, ca. 260 Seiten,
kart., ca. 25,80 €,
ISBN: 3-89942-477-8

Gabriele Dietze
Weiß Frauen in Bewegung
Genealogien und Konkurrenzen
von Race- und Genderpolitiken

Dezember 2006, ca. 450 Seiten,
kart., ca. 31,80 €,
ISBN: 3-89942-517-0

Michael Opielka
Kultur versus Religion?
Soziologische Analysen zu
modernen Wertkonflikten
November 2006, ca. 160 Seiten,
kart., ca. 17,80 €,
ISBN: 3-89942-393-3

TRANSIT MIGRATION
Forschungsgruppe (Hg.)
Turbulente Ränder
Neue Perspektiven auf
Migration an den Grenzen
Europas
November 2006, ca. 250 Seiten,
kart., ca. 24,80 €,
ISBN: 3-89942-480-8

María do Mar Castro Varela
Unzeitgemäße Utopien
Migrantinnen zwischen
Selbsterfindung und gelehrter
Hoffnung
November 2006, ca. 280 Seiten,
kart., ca. 28,80 €,
ISBN: 3-89942-496-4

Ingrid Jungwirth
**Zum Identitätsdiskurs in den
Sozialwissenschaften**
Eine postkolonial und queer
informierte Kritik an George H.
Mead, Erik H. Erikson und
Erving Goffman

Oktober 2006, 412 Seiten,
kart., 33,80 €,
ISBN: 3-89942-571-5

Daniel Münster
Postkoloniale Traditionen
Eine Ethnografie über Dorf,
Kaste und Ritual in Südindien

Oktober 2006, ca. 264 Seiten,
kart., ca. 27,80 €,
ISBN: 3-89942-538-3

Florian Feuser
Der hybride Raum
Chinesisch-deutsche
Zusammenarbeit in der
VR China
Oktober 2006, 346 Seiten,
kart., 29,80 €,
ISBN: 3-89942-581-2

Lutz Leisering, Petra Buhr,
Ute Traiser-Diop
**Soziale Grundsicherung in
der Weltgesellschaft**
Monetäre Mindestsicherungs-
systeme in den Ländern des
Südens und des Nordens
September 2006, 342 Seiten,
kart., 29,80 €,
ISBN: 3-89942-460-3

Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:
www.transcript-verlag.de

Global Studies

Christoph Wulf

Anthropologie kultureller Vielfalt

Interkulturelle Bildung in Zeiten der Globalisierung

September 2006, 164 Seiten,
kart., 17,80 €,
ISBN: 3-89942-574-X

Helen Schwenken

Rechtlos, aber nicht ohne Stimme

Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union

September 2006, 374 Seiten,
kart., 29,80 €,
ISBN: 3-89942-516-2

Heiner Depner

Transnationale Direktinvestitionen und kulturelle Unterschiede

Lieferanten und Joint Ventures deutscher Automobilzulieferer in China

September 2006, 240 Seiten,
kart., 25,80 €,
ISBN: 3-89942-567-7

Christian Berndt,

Johannes Glückler (Hg.)

Denkanstöße zu einer anderen Geographie der Ökonomie

August 2006, 172 Seiten,
kart., 17,80 €,
ISBN: 3-89942-454-9

Michael C. Frank

Kulturelle Einflussangst

Inszenierungen der Grenze in der Reiseliteratur des 19. Jahrhunderts

August 2006, 232 Seiten,
kart., 25,80 €,
ISBN: 3-89942-535-9

Annette Hornbacher (Hg.)

Ethik, Ethos, Ethnos

Aspekte und Probleme interkultureller Ethik

August 2006, 432 Seiten,
kart., 31,80 €,
ISBN: 3-89942-490-5

Ivo Mossig

Netzwerke der Kulturökonomie

Lokale Knoten und globale Verflechtungen der Film- und Fernsehindustrie in Deutschland und den USA

Juli 2006, 228 Seiten,
kart., 26,80 €,
ISBN: 3-89942-523-5

Christian Kellermann

Die Organisation des Washington Consensus

Der IWF und seine Rolle in der internationalen Finanzarchitektur

Juli 2006, 326 Seiten,
kart., 28,80 €,
ISBN: 3-89942-553-7

Ulrich Heinze

Hautkontakt der Schriftsysteme

Japan im Zeichen der Globalisierung: Geldflüsse und Werbetexte

Juli 2006, 208 Seiten,
kart., 25,80 €,
ISBN: 3-89942-513-8

**Leseproben und weitere Informationen finden Sie unter:
www.transcript-verlag.de**