

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 Menschenrechtschutz.

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 prägnanter 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 beschrieben 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 Menschenrechtssdiskurs. 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, missbrauchsgefährlich 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 neoliberalen 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 verkanntes 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. sozialhilfearme 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 Implementations- 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, imperfect.

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 innerfamiliale 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 innerfamilialen 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 Wohlfahrtsystem eingebettet sind.

8. *Inwieweit haben Grundsicherungen in die Programmatik und Praxis internationaler Organisationen und nationaler Entwicklungorganisationen (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 Grundsicherungs-idee 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 Grundsicherungs-idee 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 unmittelbarer 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 einige 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, ‚verletzbare Gruppen‘ und die Ärmsten der Armen – von der Hilfe erfasst werden. Durch Erfassung der Randbevölkerung realisiert erst die Sozialhilfe den Universalismusanspruch wohlfahrtsstaatlicher Da-seinsvorsorge. 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 strukturbbezogenen 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 Grundsicherungs-idee 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-gefärzte 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-Sozialversicherungs ländern spielt.

Umgekehrt favorisieren liberale Ordnungsvorstellungen selektive Leistungssysteme. Zugrunde liegt ein „residuales Sozialpolitikmodell“ (Titmuss 1974) bzw. die Idee eines „liberalen Wohlfahrtsregimes“ (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 bereichert (was z.T. zutraf). Auf diese Weise führte paradoxe Weise eine präzisierte, ‚sozial‘ (für Arme eintretend) legitimierte Politik zu einem reduzierten, ‚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 zurückschwingt. ‚Universal‘ im Gegensatz zu ‚residual‘ meint dabei nicht-bedürftigkeitsgesprüfte und rechtsbasierte Leistungen, die gleichermaßen für Arme wie Nicht-Arme angeboten werden. Universalismus steigert die Qualität der Leistungen und stellt das gesamte sozialer Sicherungssystem auf die sicherere Grundlage einer Klassenallianz.

Treffend stellt Deacon dar, dass das liberale Konzept residualer Sozialpolitik nur schütttere Hilfen für die Armen bietet. Deacons ‚sozialdemokratischer‘ Sprung von der Kritik residualer zur Forderung universaler 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, sozialhilfeartige 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, sozialhilfeartige 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, sozialhilfeartige Systeme können auch soziale Rechte begründen (Marshall 1981) Der Rechtscharakter hängt von der rechtlichen Ausgestaltung und der

politisch-kulturellen Einbettung von Sozialhilfesystemen ab. Bezuglich 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 Schwerpunktheft 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 „ehrbar“en 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 Sozial-

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 Geldleistungen.

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 Hilfesformen 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 bestimbar (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 auszuzahlende 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 ‚Schumpf-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 Anfeindungpersistiert. 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 Grundsicherungs-idee 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

entwicklungs politischen 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 substanzelle politische Aktivität. Die Mitgliedsstaaten werden im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung zu nationalen Aktionsplänen und Berichten verpflichtet, was gewissen 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 Grundsicherungspolitiken im allgemeinen nicht auf die Menschenrechtsgrammatik 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 entwicklungs-politischer 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. idealty-

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 Mehrsäulenmodell 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 entwicklungs-politischen Diskurses mit seinem Credo der Hilfe zur Selbsthilfe.

Ein drittes Beispiel betrifft ebenfalls den entwicklungs-politischen 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 spezifischen 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. Armuts politik 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 sozialhilfe feindliche US-amerikanische Kultur anhaltend die Weltkultur. Verstärkend dürfte die zunehmende Bedeutung wirtschaftsliberal orientierter privater Beratungsfir men und von Public Private Partnerships in der globalen Ordnung wirken.

Interessen

Neben Akteurseideen sind Interessen globaler Akteure von wesentlicher Bedeutung. *Grundsicherung und Sozialhilfe dürfte der am wenigsten interessen gestützte 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 („Zielpersonenunivers alismus“-Bedürftige aller Art sind angesprochen) und der fluktuie renden Klientel kann die Sozialhilfe politisch nicht mit Unterstüt zung 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 Ver hältnis von Grundsicherung und Sozialhilfe zur Wirtschaft, insbesondere zum Arbeitsmarkt, von Liberalen oft noch kritischer ge sehen 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 Projektfähigkeit 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 sozialhilfearmiger 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.

