

Einführung

Jörg Göpfert

Die Grundsicherungs- und Grundeinkommensdebatte in Deutschland sowie die Entwicklungs- und Sozialschutzdebatte auf internationaler Ebene umkreisen aus unterschiedlichen Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Fokussierungen ein durchaus ähnliches Ziel. Es geht darum, politische Konzepte und Instrumente zu entwickeln, die dazu geeignet sind, Menschen vor existenzieller Not zu bewahren und sie zu befähigen, für ihren Lebensunterhalt zu sorgen und am gemeinschaftlichen Leben gleichberechtigt teilzuhaben.

Idealerweise geschieht das – vermutlich nach Auffassung der meisten Menschen fast überall auf der Erde – aus eigener Kraft, durch eigenes Tun. Doch seit Existieren der Menschheit ist das ein Kampf, der den meisten nur mehr schlecht als recht gelingt – und vielen gar nicht.

Die Nutzung fossiler Energieträger und die mit ihr einhergehende Industrialisierung haben diesen Kampf entscheidend verändert. Wo sie Raum gegriffen haben, wuchsen die Anzeichen und mehr noch die Hoffnung, den mühseligen Kampf ums (Über-)Leben zunächst erleichtern und schließlich ganz gewinnen zu können: Mithilfe von Rohstoffen und Technik werde es möglich sein, dass sich alle Menschen ein menschenwürdiges Leben erarbeiten – und denen, die es nicht können, weil sie zu jung, zu alt, zu krank oder zu schwach sind oder eine Behinderung haben, noch dazu. Der Weg dorthin sei nur eine Frage des Fleißes und des technischen, ökonomischen und politischen Geschicks, also im Grunde nur eine Frage der Zeit.

Über den Weg zu diesem Ziel, über die richtigen Weichenstellungen und über die Frage, wer unterwegs den Kurs bestimmen und von dem bisher Erreichten in welchem Maß profitieren darf, wurde von Anfang an heftig, ja immer wieder bis aufs Blut gestritten. Doch bei all diesen Auseinandersetzungen spielten zwei Aspekte lange Zeit erstaunlicherweise kaum oder gar keine Rolle. Erstens: Die Rohstoffe, auf denen die Vision von der Entwicklung zum Wohlstand aller Menschen durch Arbeit und Technik basiert, sind endlich. Und zweitens: Der Umwelt- raum, aus dem sie entnommen und in dem ihre Umwandlungs- und Reststoffe abgelagert werden, ist begrenzt und nicht beliebig belastbar. Die Bedeutung dieser Faktoren ist erst in den letzten Jahrzehnten allmählich ins Bewusstsein der Menschheit gedrungen, vermutlich

auch aufgrund krisenhafter Erfahrungen, wie die Zunahme extremer Wetterereignisse, verheerende Umweltkatastrophen und sprunghaft steigende Rohstoffpreise mit ihren sozioökonomischen Folgen.

Doch nicht nur die Rohstoff- und Umweltproblematiken stellen infrage, ob sich der weltweite Wohlstand ständig steigern und die Armut dadurch dauerhaft überwinden lässt. Auch bei der Entwicklung der Einkommen zeigt sich ein unklares Bild. So habe die Zahl der absolut Armen, die über nicht mehr als 1,25 US-Dollar am Tag verfügen, laut Untersuchungen der Weltbank seit 1981 zwar von 1,94 Milliarden Menschen auf 1,29 Milliarden im Jahr 2008 abgenommen.¹ Wie sich aber die Finanz- und Wirtschaftskrisen der Folgejahre auf die Entwicklung ausgewirkt haben, ist bis heute nicht eindeutig geklärt. Dem „Bericht über die menschliche Entwicklung 2014“ des UN-Entwicklungsprogramms UNDP zufolge sei die Armut weltweit zwar weiter zurückgegangen, aber es lebten immer noch mehr als 1,2 Milliarden Menschen in extremer Armut, also von nicht mehr als 1,25 US-Dollar pro Tag.²

Laut Expertinnen und Experten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik sei die Entwicklung zudem regional sehr unterschiedlich verlaufen.³ So hätten Ost- und Südostasien beim Kampf gegen Einkommensarmut vergleichsweise viel erreicht, Lateinamerika, Zentralasien und der Nahe Osten dagegen deutlich weniger. In Subsahara-Afrika hätten 2008 sogar mehr Menschen in extremer Armut gelebt als noch 1990. Die Entwicklung verläuft also nicht einheitlich und auch nicht symmetrisch. Ähnliches gilt für die Einkommensunterschiede. Insgesamt seien sie laut dem UNDP-Bericht in den letzten 20 Jahren zwischen den Ländern kleiner geworden, weil die Schwellenländer den Rückstand zu den entwickelten Ländern verringert hätten. Zugleich aber habe die Ungleichheit innerhalb vieler Länder zugenommen. Dies gelte besonders für die meisten entwickelten Regionen wie Osteuropa und Asien. „Diese beiden Tendenzen – sich verringernde Einkommensungleichheit zwischen Ländern und zunehmende Ungleichheit innerhalb von Ländern – heben einander so gut wie auf“, heißt es in dem Bericht. Das zwingt zu der Feststellung, „dass die globale Einkommensungleichheit (unter den Bürgern der Welt) hartnäckig hoch bleibt. Schätzungen zufolge

1 Pressemitteilung Nr. 2012/297/DEC; <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/02/29/world-bank-sees-progress-against-extreme-poverty-but-flags-vulnerabilities.print>

2 http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/PUBLIKATIONEN/UN_Berichte_HDR/HDR/HDR_2014/HDR-2014-Internet.pdf.

3 http://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_7.2012.pdf

erhalten die ärmsten zwei Drittel der Weltbevölkerung weniger als 13 Prozent des Welteinkommens, während das reichste Prozent fast 15 Prozent anhäuft.“

All dies ist bemerkens- und bedenkenswert, weil daran deutlich wird, dass sich trotz ungebremsten bzw. wachsenden Rohstoffverbrauchs das globale wirtschaftliche Wachstum nicht automatisch und überall armutsverringend auswirkt, was jedoch oft behauptet wird.

Die Autorinnen und Autoren dieses Sammelbandes haben sich deshalb die Frage gestellt, ob und wie es möglich sein könnte, Armut zu überwinden, ohne dabei auf einen Fortschritt zu setzen, der die ökologische Belastbarkeit dieses Planeten überfordern und somit die Lebensgrundlagen der Menschheit zerstören würde. Sie haben dazu einen Ansatz entwickelt, den sie „Nachhaltige Grundsicherung“ nennen. Dabei handelt es sich nicht um ein isoliertes sozialpolitisches Instrument, sondern um ein Bündel notwendiger Maßnahmen als Grundelement einer umfassenderen Transformation unserer Produktions-, Konsum- und Lebensweisen.

Die folgenden Beiträge stellen den Versuch dar, die Ziele und Kriterien einer solchen Nachhaltigen Grundsicherung genauer zu definieren und deren mögliche Ausgestaltung zu skizzieren. Sie sind im multidisziplinären Gespräch der Autorinnen und Autoren miteinander entstanden und sollen zur weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema anregen.

Argumente für eine Nachhaltige Grundsicherung

So trägt Ludwig Schuster im ersten Beitrag Argumente dafür zusammen, warum eine Nachhaltige Grundsicherung dringend geboten sei. Er stützt sich dabei auf das Grundpostulat der nachhaltigen Entwicklung, dass ein menschenwürdiges Leben auf diesem Planeten auf Dauer nur möglich sei, wenn die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen erhalten blieben. Folglich könne als Nachhaltige Grundsicherung nur ein System der sozialen Sicherung infrage kommen, das die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit nicht gefährde. Diese zunächst simpel erscheinende Schlussfolgerung habe jedoch weitreichende Konsequenzen. Es scheidet demnach jedes soziale Sicherungssystem aus, das im Wesentlichen darauf beruhe, die „Überschüsse“ wirtschaftlichen Wachstums an jene umzuverteilen, die nicht direkt von diesem Wachstum profitieren, sofern durch dieses Wachstum die natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet würden.

Da das (bis) heute realisierte Wirtschaftswachstum auf Produktions- und Konsumweisen basiere, die Teilsysteme der Geosphäre bereits überforderten, sei Wachstum als Grundlage für soziale Sicherungssysteme kritisch zu sehen. „Ohne eine Abkehr von der undifferenzierten Profit- und Wachstumslogik kann daher selbst eine menschenrechtlich begründete Grundsicherung niemals nachhaltig und zukunftsfähig sein“, schreibt Schuster. Darüber hinaus solle aber eine Nachhaltige Grundsicherung eine nachhaltige Entwicklung nicht nur nicht gefährden, sondern befördern. Diese Forderung ist konsequent, wenn man sich die Rolle des Sozialen für eine nachhaltige Entwicklung und innerhalb dieser bewusst macht. Schuster weist darauf hin, dass das Soziale nicht eine gleichrangige „Säule“ der nachhaltigen Entwicklung „neben“ der Ökologie und der Ökonomie sei, sondern der entscheidende Gestaltungsraum, in dem die Lebensansprüche der Menschen mit den natürlichen Lebensgrundlagen vermittelt bzw. ausbalanciert werden müssten. Hier zeige sich allerdings ein großes Dilemma. Um den Balanceakt erfolgreich meistern zu können, müsse bekannt sein, in welchen Zuständen sich die Geosphäre gerade noch befinden darf, ehe die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit dauerhaft beeinträchtigt würden. Dies sei aber bei Weitem noch nicht bekannt, wenn überhaupt zu klären. Folglich könne eine Nachhaltige Grundsicherung vorerst nur das Ergebnis eines Suchprozesses innerhalb eines „Zielkorridors ökologischer Nachhaltigkeit“ sein.

Systemtransformation und Stärkung des Gemeinwesens

Melanie Jaeger-Erben, Meike Spitzner, Clemens Wustmans und Matthias Zeeb machen im zweiten Beitrag deutlich, dass wir in einer Zeit „multipler Krisen“ leben, die miteinander verwoben sind und sich zum Teil gegenseitig verstärken. Von diesen Krisen seien die Gemeinwesen in aller Welt betroffen, zum Teil stark belastet, insbesondere in den Entwicklungsländern. Die negativen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, und zwar sowohl auf die öffentlichen Haushalte, die Arbeitsmärkte als auch die Privathaushalte, seien offensichtlich. Hinzu kämen starke Belastungen durch steigende Energie- und Nahrungsmittelpreise, die auch die Hungerproblematik erneut verschärft hätten. Das Steigen der Energiepreise sei keine vorübergehende Erscheinung, sondern Symptom einer weiteren, und zwar doppelten Krise, die nach wie vor nicht hinreichend ernst genommen werde: Während die Vorräte an fossilen Energieträgern – insbesondere an Erdöl – deutlich

zur Neige gingen, nehme die Nachfrage nach ihnen weiter zu. Diese und weitere Krisen seien mit den herkömmlichen politischen und ökonomischen Strategien nicht zu bewältigen.

Deshalb sei zweierlei nötig: Erstens müsse die „Resilienz“ von Individuen und Gemeinschaften, also die Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen gestärkt werden. Zweitens sei eine „grundlegende Systemtransformation mit einem fundamentalen kulturellen Wandel [...] dringend und unabdingbar“. Infolge der Vielzahl, Reichweite und Dauer der Krisen habe – neben alter Kritik – eine „neue Nachdenklichkeit“ eingesetzt, so die Wahrnehmung der Autorinnen und Autoren. Bislang marginalisierte alternative Forschungsansätze fänden mehr Gehör und könnten zu der nötigen Systemtransformation beitragen. So würden etwa in den „Biophysical Economics“ nicht Arbeit und Kapital und die fortschreitende technologische Entwicklung als die entscheidenden Produktionsfaktoren angesehen, sondern der Einsatz von Energie, und zwar in den letzten 200 Jahren und heute vor allem in Form fossiler Energieträger.

Daraus ergäben sich völlig andere Deutungen der gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Dynamiken und demzufolge auch neue Steuerungsüberlegungen für die Zukunft. Aus Sicht der Gender-Nachhaltigkeitsforschung sei es vor allem wichtig, die Versorgungsarbeit in den Familien und Haushalten endlich in das gesamtökonomische Kalkül einzubeziehen und ihren Stellenwert als Basisökonomie entsprechend zu würdigen, indem sie zu einem zentralen Bestandteil institutioneller und politischer Aufgabenverantwortung gemacht würde. Dabei komme es vor allem darauf an, versorgungsökonomische Aufgaben und Verantwortungen gerecht zu verteilen und nicht mehr genderspezifisch zuzuschreiben. Vor diesem Hintergrund stellen Erben, Spitzner, Wüstmans und Zeeb erste Überlegungen an, ob und welchen Beitrag eine Nachhaltige Grundsicherung zur notwendigen Systemtransformation und zur Erhöhung der Resilienz leisten könnte.

Nachhaltige Grundsicherung am Beispiel des Klimawandels

Dem zuletzt genannten Aspekt gehen Maike Böcker, Gitte Cullmann und Karin Schürmann am Beispiel des Klimawandels vertiefend nach. Sie zeigen zunächst, wie sich der Klimawandel bereits heute in verschiedenen Regionen und ihren kulturellen Kontexten auswirkt und welche Auswirkungen künftig zu erwarten sind. Dabei wird deutlich, dass die am stärksten betroffenen Gesellschaften diejenigen sind und sein werden, die den Klimawandel nur in geringer Weise selbst verursacht

haben und die darüber hinaus über die schwächeren Bewältigungskapazitäten verfügen.

Vor allem die Gesellschaften der Länder Afrikas seien gegenüber dem Klimawandel besonders verletzlich, da dort viele ungünstige Faktoren zusammenkämen. Eine zunehmende, zum Teil extreme Wasserknappheit, die Ausbreitung von Wüsten und abnehmende Bodenfruchtbarkeit würden begleitet von großem Bevölkerungswachstum, schwierigen ökonomischen Entwicklungsbedingungen und vielfach instabilen politischen Verhältnissen. Aber auch in Lateinamerika, Australien und Neuseeland müsse neben einem Rückgang der Artenvielfalt mit einer prekären Wasserversorgungslage und zurückgehenden Erträgen in der Land- und Forstwirtschaft gerechnet werden.

Selbst auf die Länder Nordamerikas und Nordeuropas kämen infolge von dauerhaften klimatischen Veränderungen und Extremwetterereignissen Belastungen zu, etwa durch vermehrt auftretendes Hochwasser. Die Staaten in den weniger vom Klimawandel betroffenen Regionen verfügten meist über hinreichende Möglichkeiten, die Belastungen für den Einzelnen durch technische Schutzmaßnahmen und politische Steuerung zu verringern. Dies treffe auf die Staaten in den stark betroffenen Regionen meist nicht zu. Sie seien also gegenüber dem Klimawandel nicht nur besonders verletzlich, sondern verfügten darüber hinaus über die geringste Resilienz.

Demzufolge halten die Autorinnen die Einführung einer sozialen Grundsicherung gerade in diesen Ländern für besonders sinnvoll. Sie könne den Menschen dabei helfen, sich besser an die Folgen des Klimawandels anzupassen, und auf diese Weise auch dazu beitragen, gewaltsamen regionalen Konflikten vorzubeugen. „Nachhaltig“ wäre diese Grundsicherung insofern, als mit ihrer Hilfe verhindert würde, dass die Menschen die Folgen des Klimawandels durch nicht angepasstes Verhalten weiter verstärken oder durch Auswandern den politischen, sozialen und ökologischen Druck auf andere Regionen erhöhen.

Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern

Unter den zuvor genannten Vorzeichen ist Katja Hilser der Frage nachgegangen, wie es heute um die Einführung sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern bestellt ist. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf Artikel 22 der UN-Resolution 217A von 1948,

laut der jeder Mensch das Recht auf soziale Sicherheit habe. Dieses Recht sei jedoch in vielen Entwicklungsländern bis heute nur unvollständig umgesetzt, oft sei sogar die Mehrheit der Bevölkerung von existentieller Not und Unsicherheit betroffen oder bedroht. Selbst wenn in einigen Entwicklungsländern fragmentarische Sozialversicherungssysteme bestünden, kämen diese meist nur einer kleinen Bevölkerungsgruppe, etwa öffentlich Bediensteten, zugute. Die ländliche Bevölkerung oder der informelle Sektor dagegen, dem vor allem Frauen angehörten, bleibe von sozialen Sicherungssystemen weitestgehend ausgeschlossen.

In jüngster Zeit, so Hilser, sei jedoch eine leichte Trendwende zu beobachten. Vor allem im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit würden soziale Sicherungssysteme als Instrument der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern „(wieder) entdeckt“. Dabei kämen jedoch bisher überwiegend soziale Grundsicherungsprogramme zum Tragen, die in erster Linie darauf zielten, die schlimmsten Formen der Armut oder den Hunger zu reduzieren. Diese Programme seien meist nicht mehr als eine Überlebenshilfe und bestünden überwiegend aus dem Transfer relativ niedriger finanzieller Leistungen oder von Sachleistungen. Ein Rechtsanspruch auf diese Leistungen bestehe meist nicht. Zudem seien soziale Sicherungsprogramme in Entwicklungsländern oft stark selektiv und konditioniert, kämen also nur bestimmten Gruppen der Bevölkerung zugute und seien mit Auflagen verbunden. Untersuchungen hätten jedoch gezeigt, so Hilser, dass beide Faktoren die Effizienz und Effektivität der sozialen Sicherungsprogramme eher reduzieren als fördern. Sozialhilfe- und rentenartige Grundsicherungssysteme zeigten dagegen eher deutlich positive Effekte. Die Empfänger würden die Mittel vor allem in produktive Ressourcen investieren und durch die Steigerung der lokalen Nachfrage mithilfe des zusätzlichen Einkommens die lokalen Wirtschaftskreisläufe stärken.

Hilser plädiert deshalb dafür, auch in Entwicklungsländern soziale Grundsicherungssysteme verstärkt einzuführen und die Priorität dabei auf universelle bzw. kategoriale Grundsicherungsprogramme zu legen. Dies sei sowohl finanziell als auch administrativ machbar. Zudem müssten diese Sicherungssysteme in eine „umfassendere Sozialpolitik sowie in langfristige Armutsbekämpfungsstrategien“ eingebunden werden, da sie nur so dazu beitragen könnten, soziale Teilhabe, ein gesundes, produktives Leben im Einklang mit der Natur, soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit und vieles mehr zu verwirklichen.

Soziale Sicherheit auf Grundlage des Lebenszyklus

Vor diesem Hintergrund wirbt Lucimara Brait-Poplawski für ein sehr viel anspruchsvolleres und umfassenderes Verständnis des Begriffs „Grundsicherung“, als dies üblich ist, und leitet daraus ihren Entwurf einer Nachhaltigen Grundsicherung ab. Ausgehend von der Überzeugung, dass Nachhaltigkeit inner- und intragenerationelle Gerechtigkeit voraussetzt, verwirft sie die These, das derzeit global vorherrschende Produktions-, Konsum- und Wohlstandsmodell könne mithilfe wirtschaftlichen Wachstums langfristig und dauerhaft allen Menschen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Das Umgekehrte sei der Fall. Die zunehmenden ökologischen und sozialen Probleme seien eher eine Folge des Versuchs, Wohlstand und soziale Sicherheit aus dem Mehrwert des zusätzlich erwirtschafteten direkt oder indirekt abzuleiten. Angesichts der Tatsache, dass heute immer noch etwa 2,4 Milliarden Menschen von einem bis zwei US-Dollar am Tag leben müssten, 75 Prozent der Weltbevölkerung über keine Form der sozialen Absicherung verfügten und etwa zwölf Prozent der Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren arbeitslos seien, plädiert die Autorin für „den Aufbau eines menschenrechtsbasierten und integralen Systems der sozialen Sicherheit auf der Grundlage des Lebenszyklus“.

Als Referenzrahmen für die Sozialpolitik begünstigt der Lebenszyklus, so Brait-Poplawski, „sowohl eine rationale Nutzung knapper öffentlicher Investitionen als auch die Verwirklichung unteilbarer und gleichrangiger Menschenrechte auf soziale Sicherheit und Teilhabe“. Dabei erfülle der demokratische Staat seine Schutz- und wirtschaftlichen Förderungspflichten durch individuelle Schaffung von materiellen und immateriellen Ressourcen. Unter Berücksichtigung der ungleichen Ressourcenverteilung in den familiären und in den öffentlichen Haushalten nennt Brait-Poplawski drei grundlegende Voraussetzungen für diese Systemumgestaltung: 1. Die Anpassung der Grundsicherungsprogramme an die Bedürfnisse, die sich aus dem menschlichen Lebenszyklus ergeben, also zunächst von der Geburt bis zum Eintritt in das Berufsleben; dann vom Eintritt ins Berufsleben bis zu dessen Ende und schließlich die Rentenzeit bzw. der Ruhestand. Dabei geht es um die Vereinbarkeit der Sozialhilfe mit den Zielen der „Hilfe zur Selbsthilfe“ durch eine altersbezogene Differenzierung des Schutzes und der Förderung. 2. Die intersektorale Abstimmung der Staatspolitik und die Integration der armuts- und entwicklungspolitischen Ziele und deren Handlungsfelder. 3. Die objektive Berechnung der Transferleistungen, damit die familiären Ausgaben für Nahrung, Bildung und Gesundheit gedeckt werden können.

Die menschenrechtliche Fundierung ist für sie essenziell. Nur so werde der Staat verpflichtet, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die gewährleiste, dass der individuelle Bedarf an materiellen und immateriellen Gütern für die Existenzsicherung und die Entfaltung zur Teilhabe zur Verfügung steht, und zwar unabhängig davon, ob dies durch Transfers oder durch faire Löhne realisiert werde.

In diesem menschenrechtsbasierten und integralen System sei zudem das Verhältnis von ökologischer Nachhaltigkeit, sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit neu zu justieren. Ähnlich wie Schuster geht Brait-Poplawski davon aus, dass diese Justierung nur zu erreichen ist, wenn eine Obergrenze für „den *durchschnittlichen* persönlichen Ressourcenverbrauch“ ermittelt wird, die mit der Belastbarkeit der Geosphäre vereinbar ist, und ein „angemessenes Mindestmaß“ für den „*tatsächlichen* Ressourcenverbrauch“, das jeder für ein menschenwürdiges Leben braucht. Diese Grenzen verbindlich einzuführen und den Spielraum zwischen ihnen politisch zu gestalten, sei „ein Gebot menschenrechtlich definierter sozialer Gerechtigkeit“, so Brait-Poplawski.

Eine angemessene Existenzsicherung erfordere dabei nicht nur materielle, sondern auch nicht-materielle Güter – etwa zur Sicherung einer hinreichenden Bildung – sowie „eine objektive Methode“ zur Berechnung des individuellen Bedarfs. Insbesondere im Blick auf die Entwicklungsländer plädiert Brait-Poplawski für die Einführung eines sozialen Sicherungssystems, das aus einer verfassungsrechtlich garantierten universalen, beitragsungebundenen Sozialhilfe in Form von „Cash Transfers“ als Basis besteht und durch eine beitragspflichtige Sozialversicherung ergänzt wird. Dabei seien die unterschiedlichen Bedürfnisse und die sich verändernde Leistungsfähigkeit in den verschiedenen Lebensphasen angemessen zu berücksichtigen. All dies ließe sich finanzieren, müsse aber flankiert werden – zum einen durch geeignete Infrastrukturen, die für die Befähigung zur Teilhabe unerlässlich sind (z. B. Schulen und Gesundheitseinrichtungen), und zum anderen durch die bessere Einbindung der informellen Arbeitsverhältnisse in die formellen Ökonomien.

Soziokulturelles Existenzminimum

Auch für Ingmar Kumpmann und Thomas Poreski ist soziale Sicherheit ein Menschenrecht und umfasst nicht nur das physische Existenzminimum, sondern das „soziokulturelle Existenzminimum“, da nur dieses der Menschenwürde gerecht werde. Sie betonen, dass eine solche

Grundsicherung nicht nur den Einzelnen schütze, sondern auch die Demokratie fördere, also „Kernstück“ eines demokratischen sozialen Rechtsstaates sei. Anders als Lucimara Brait-Poplawski favorisieren sie jedoch als Instrument ein „bedingungsloses Grundeinkommen“, das an alle Glieder der Gesellschaft ohne Bedürftigkeitsprüfung ausgezahlt würde. Nur so seien „Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb sozialer Gefüge“ sowie Fehl Ausgaben, Korruption, Manipulation und hoher bürokratischer Aufwand konsequent vermeidbar.

Den Autoren ist bewusst, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen die gegenwärtige gesellschaftliche Verteilungsnorm, von eigener Arbeit zu leben, verändern würde. Dies sei jedoch nicht nur legitim, weil auch die bestehende Norm lediglich eine gesellschaftliche Setzung sei, sondern ein Gebot der Gerechtigkeit. Denn mit dem Grundeinkommen würde auch all denen eine Einkommenskomponente zur Verfügung gestellt, die zwar viel arbeiten, dafür bisher aber nicht entlohnt würden, also zum Beispiel allen, die Versorgungsarbeit leisten oder sich für das Gemeinwesen engagieren.

Die Höhe des Grundeinkommens sei so zu bemessen, dass es einerseits die Schwelle des soziokulturellen Minimums nicht unterschreite, andererseits „langfristig unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Folgen nachhaltig finanzierbar ist“. Es sei daher sinnvoll, die Höhe des Grundeinkommens aus dem Durchschnittseinkommen einer Volkswirtschaft abzuleiten. Die Autoren halten einen Prozentsatz von 35 bis 40 Prozent des durchschnittlichen Primäreinkommens pro Kopf der Bevölkerung für angemessen und finanzierbar. Dies hätte in Deutschland im Jahr 2010 einem Betrag von 777 bis 887 Euro monatlich entsprochen. Aber auch für die meisten Entwicklungsländer sei der genannte Prozentsatz realisierbar. Nur in 13 Ländern ergäbe dieser Wert ein Grundeinkommen von weniger als einem US-Dollar pro Tag und läge somit unterhalb des Existenzminimums. Zumindest in diesen Ländern bedürfte das Grundeinkommen einer internationalen Unterstützung.

Was die Wirkung des bedingungslosen Grundeinkommens auf eine nachhaltige Entwicklung betrifft, kommen Kumpmann und Poreski zu einem ambivalenten Ergebnis. Sie ziehen daraus den Schluss, dass die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens durch eine Reihe weiterer politischer Maßnahmen flankiert werden müsse, damit es seine positiven Nachhaltigkeitseffekte entfalten könne. Auch sei es selbstverständlich weiterhin notwendig, die erforderliche Infrastruktur für Bildung, Gesundheit und gesellschaftliche Teilhabe zur Verfügung zu stellen.

Flankierende Maßnahmen einer Nachhaltigen Grundsicherung

Welcher flankierenden Maßnahmen eine Nachhaltige Grundsicherung bedarf, hat Ludwig Schuster in seinem zweiten Beitrag in diesem Band skizziert. Zunächst setzt er sich jedoch mit der Frage auseinander, ob eine Grundsicherung so konzipiert werden könnte, dass sie bei den Empfängerinnen und Empfängern ein umweltverträgliche(re)s Verhalten fördern würde. Er kommt zu dem Ergebnis, dass dies durch geeignete Konditionierungen zwar durchaus möglich, aber mit dem menschenrechtlichen Anspruch auf eine hinreichende Grundsicherung nur schwer vereinbar wäre. Auch gehe die Hauptbelastung für die natürlichen Lebensgrundlagen nicht von denen aus, die zu allererst einer Grundsicherung bedürften, sondern von denen, die eine Grundsicherung gar nicht nötig hätten. Folglich sollte der Nachhaltigkeitshebel vorrangig bei letzteren angesetzt werden. Dies könne etwa durch (erhöhte) Steuern oder Abgaben auf nicht erneuerbare Rohstoffe und/oder umweltbelastende Produkte geschehen. Die dadurch erzielten Einnahmen sollten nicht zur Finanzierung der Grundsicherung verwendet werden, sondern einer Infrastruktur dienen, die es auch den Empfängerinnen und Empfängern der Grundsicherung ermöglichen würde, an einer nachhaltigen Entwicklung teilzunehmen. Denkbar wäre der verbesserte Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln oder die Förderung von Energiesparprogrammen.

Kritisch betrachtet Schuster die Rolle des Geldes beim Bemühen um eine Nachhaltige Grundsicherung. Auch wenn es auf den ersten Blick notwendig und sinnvoll erscheine, auch und gerade den Menschen in den Entwicklungsländern eine soziale Grundsicherung mittels Finanztransfers zukommen zu lassen, müsse doch gefragt werden, ob und inwiefern die Absicherung mithilfe von Geldmitteln der richtige Weg sei. Das Geld selbst, so Schuster, sei ein Teil des Problems, das eine Grundsicherung erst erforderlich mache. Zum einen verstärkten die internationalen Finanzmärkte die Umwelt- und Hungerproblematiken, zum anderen sei Geld immer nur so viel Wert wie seine Kaufkraft. Und auf diese hätten gerade die Empfängerinnen und Empfänger eines Grundeinkommens den geringsten Einfluss.

Die globale Arbeitsteilung steigere die Geldabhängigkeit und mache dadurch viele Menschen vor allem in den Entwicklungsländern sozial verletztlich, weil sie zunehmend ihre Fähigkeit verlören, sich auch ohne Geld selbst zu versorgen. Schuster plädiert deshalb dafür, die Grundsicherung in ein „emanzipatorisches und transformatorisches Gesamtkonzept“ einzubinden. Eine zentrale Rolle spiele dabei das

Konzept der „Gemeingüter“. Eine gemeinwohl- und gemeingüterdienliche Wirtschaftsweise gebiete die nachhaltige Nutzung der gemeinsamen Ressourcen und deren faire Verteilung. Konkret heiÙe dies, dass alle Menschen Zugang zu (fruchtbarem) Boden, SüÙ- und Salzwasser, sauberer Luft, Sonnenlicht und -wärme, endlichen und erneuerbaren Ressourcen, aber auch den Zugang zu Wissen und Kommunikation haben müssten. In der Konsequenz müsste eine Nachhaltige Grundsicherung also nicht aus einem abstrakten Geldbetrag bestehen, sondern aus Anteilsscheinen und Nutzungsrechten an den Lebensgrundlagen und lebensdienlichen Infrastrukturen. Diese Form der Teilhabe – im direkten Wortsinn – hätte einen weiteren Vorteil: Die Anteilseigner wollen den Wert ihrer Anteile erhalten oder gar steigern, d. h., sie würden sie nicht nur nutzen, sondern auch schützen.

Transformation der heutigen Arbeitsverhältnisse

Das gemeinsame Nachdenken über Ziele und Kriterien einer Nachhaltigen Grundsicherung führte die meisten Autorinnen und Autoren dieses Bandes zu der Überzeugung, dass diese ihre Wirkung nur im Rahmen einer Systemtransformation entfalten kann. Sehr weitreichende Vorschläge hierzu entwickeln Meike Spitzner, Clemens Wustmans und Matthias Zeeb im vorletzten Beitrag dieses Sammelbandes. Im Zentrum ihrer Überlegungen steht dabei eine grundlegende Transformation des heutigen Arbeitsverstandnisses. Volle gesellschaftliche Teilhabe sei heute im Grunde nur dem möglich, der über einen bezahlten Arbeitsplatz im formellen Arbeitsmarkt verfüge. Wer „nur“ im Haushalt oder für das Gemeinwesen arbeite oder sich im informellen Arbeitsmarkt durchschlagen müsse, sei gesellschaftlich meist abgewertet und lebe oft sozial und ökonomisch akut oder latent gefährdet. Dies sei umso problematischer, als sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend gezeigt habe, dass ein groÙer Teil der Menschheit dauerhaft in diesem Zustand verharrt.

Zu den geistigen Wegbereitern dieser Entwicklung sei insbesondere Martin Luther zu zählen. Dessen Überlegungen seien allerdings durch weitere Entwicklungen überformt worden und sollten aus heutiger Perspektive neu bewertet werden. Es sei die „kaum zu überschätzende Bedeutung der Reformation“ gewesen, dass sie die Verhältnisbestimmung von „vita activa“ und „vita contemplativa“ einer grundlegenden Revision unterzogen habe. Da nach Luthers Überzeugung alle Christen durch die Taufe prinzipiell gleichgestellt seien, habe das

kontemplative Leben der Geistlichen nicht mehr der weltlichen Arbeit der Laien übergeordnet werden können. Arbeit gelte nach Luther als Gebot Gottes für alle Menschen, wobei jeder in seinem Stand eine spezifische Aufgabe zu erfüllen, seiner Berufung zu folgen oder einen „Beruf“ auszuüben habe.

Durch diese Aufwertung der „vita activa“ sowie der theologischen Bestimmung der Arbeit als Beruf sei das tätige Leben zum zentralen Ort der „Bewährung des christlichen Glaubens“ und – in Kombination mit puritanischen Traditionen – zu einer entscheidenden Wurzel des neuzeitlichen Kapitalismus geworden. Im Zuge der Industrialisierung sei Arbeit dann immer mehr auf die Funktion der produktiven Befriedigung äußerer Zwecke reduziert und zur dominanten Form der „vita activa“ geworden, deren „notwendiges Korrelat im Konsum der produzierten Güter und Dienstleistungen besteht“ – mit all ihren ökologischen und sozialen Folgen.

Aus heutiger Sicht sei es dringend geboten, das protestantische Arbeitsethos von seiner industriellen Überformung zu befreien. Betrachte man Luthers Arbeitsverständnis genauer, zeige sich nämlich, dass es im Rahmen seiner Konzeption der „vita activa“ keine Dominanz erwerbsökonomischer oder produzierender Tätigkeiten gebe. Im Vordergrund stehe für ihn vielmehr, dass Arbeit dem Wohl des Nächsten diene. Auch vor diesem Hintergrund plädieren Spitzner, Wustmans und Zeeb dafür, Versorgungsarbeit in den Fokus ökonomischen Denkens zu rücken. Obwohl sie bisher ausgeblendet werde, stelle sie die eigentliche Basisökonomie dar, deren monetärer wirtschaftlicher Wert den in der Erwerbsökonomie erzielten sogar übersteige. Wie selbstverständlich greife die Erwerbsökonomie auf die Basisleistungen der Versorgungsökonomie zurück, etwa bei der Suche nach qualifizierten und motivierten Arbeitskräften oder deren Regeneration. Auch würden ständig Arbeitskräfte aus der Erwerbsökonomie in den Versorgungsbereich „entlassen“, ohne dass dies in das ökonomische Kalkül einbezogen würde. Da Versorgungsarbeit heute zudem überwiegend von Frauen geleistet werde, sei ihre Ausblendung doppelt inakzeptabel und ein Beleg für das unhaltbare androzentrische Verständnis von Ökonomie.

Versorgungsarbeit werde aber nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch ausgeblendet, was zur Folge habe, dass sie – unter dem Anpassungsdruck androzentrischer und erwerbsökonomischer Maximen – „immer energie-, verkehrs- und ressourcenintensiver“ werde. Dieser Trend müsse umgekehrt werden, und zwar auf allen gesellschaftlichen und politischen Ebenen. In der Erwerbsökonomie müsse versorgungsökonomische Kompetenz – geschlechtsunabhängig – gefördert und

gefordert werden, z. B. als Einstellungs- und Aufstiegsvoraussetzung. Im öffentlichen Sektor seien alle Dienstleitungen versorgungsökonomisch, sozial und ökologisch auszurichten. Die gesamte Steuerpolitik sowie alle finanzpolitischen Entscheidungen seien daraufhin zu überprüfen, ob sie Versorgungsarbeit erleichtern oder erschweren. Und schließlich sei diese auch auf der individuellen Ebene finanziell abzusichern, etwa durch ein Grundeinkommen.

All dies müsse in ein Gesamtkonzept für eine Nachhaltige Grundsicherung einbezogen werden. Darüber hinaus sei die ökonomische Theorie noch an einer weiteren wesentlichen Stelle zu verändern. Neben Arbeit und Kapital müsse auch der Faktor Energie als Produktionsfaktor und wesentlicher Motor von Wirtschaftswachstum Berücksichtigung finden. Der Beitrag fossiler Energieträger zum technischen Fortschritt und zum Anstieg der Produktivität werde bei der heutigen Preisbildung am Markt völlig vernachlässigt und führe zu Löhnen im produzierenden Gewerbe, die gar nicht dem Faktor Arbeit, sondern dem Faktor Energie zuzuschreiben wären. So erkläre sich auch das Lohngefälle zwischen Beschäftigungsverhältnissen etwa in der Industrie und im Pflegesektor. Es sei daher anzustreben, den „Lohn“, den die Produktivitätssteigerung dank fossiler Energieträger abwirft, nicht allein den Beschäftigten im produzierenden Gewerbe zugute kommen zu lassen, sondern allen Menschen. Fossile Energieträger sollten demnach stärker als bisher besteuert und die Einnahmen an alle ausgezahlt werden, etwa als bedingungsloses Grundeinkommen. Dies könne auch ein Beitrag zu einer Nachhaltigen Grundsicherung sein, denn die Verteuerung fossiler Energieträger wäre ein Anreiz, diese sparsamer bzw. effizienter zu verwenden.

Soziale Grundsicherung auf UN-Ebene

Der letzte Artikel dieses Bandes ist ein Gastbeitrag von Magdalena Sepúlveda Carmona, der Sonderberichterstatteerin der Vereinten Nationen für extreme Armut und Menschenrechte. Da nach Auffassung der Autorinnen und Autoren dieses Sammelbandes die menschenrechtliche Fundierung einer Nachhaltigen Grundsicherung essenziell ist, wurde Frau Sepúlveda Carmona um eine Stellungnahme gebeten, wie das Thema „soziale Grundsicherung“ auf UN-Ebene eingeschätzt wird, ob aus ihrer Sicht eine soziale Grundsicherung menschenrechtlich geboten ist und welche Kriterien diese erfüllen müsste. Erfreulicherweise erklärte sich Frau Sepúlveda Carmona zu einer solchen Stellungnahme bereit.

Nach ihrer Wahrnehmung habe die Frage eines sozialen Mindestschutzes im Kontext der Diskussion über Entwicklung und die Reduzierung von Armut in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen und finde inzwischen politische Unterstützung. Dabei sei mit Sozialschutz ein breites Spektrum nicht beitragsfinanzierter oder mit dem Beschäftigungsverhältnis verknüpfter Formen der Absicherung gegen soziale Risiken gemeint, etwa Sozialtransfers (*cash transfers*) oder beitragsfreie soziale Grundrenten.

Obwohl beitragsfinanzierte Systeme sozialer Sicherheit in vielen Ländern schon seit Jahrzehnten eine Rolle spielten, habe sich die Idee eines verpflichtenden Mindestniveaus beitragsfreier sozialer Absicherung erst in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren durchgesetzt. Angestoßen durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) setzten sich seit 2001 auch die Vereinten Nationen, die Weltgesundheitsorganisation und die G20-Staaten mit dem Thema intensiver auseinander. Zudem habe es die entwicklungspolitischen Debatten wiederbelebt. Es seien jedoch nach wie vor große Anstrengungen nötig, um das Konzept eines sozialen Mindestschutzes weiter zu entwickeln.

Dazu gehöre auch, so Sepúlveda Carmona, Sozialschutz als Gebot der Menschenrechte anzuerkennen und zu qualifizieren. Hier fehle es nach wie vor an einer systematischen Diskussion. Dieser Ansatz wäre jedoch besonders lohnend, da sich mittlerweile viele Länder im Rahmen von Menschenrechtsabkommen dazu verpflichtet hätten, die Menschenrechte „bei dem Entwurf, der Durchführung, der Kontrolle und der Evaluation jeder öffentlichen Politik“ zu berücksichtigen. Somit ließen sich Sozialschutzprogramme aus der Grauzone staatlicher Willkür herausführen.

Sepúlveda Carmona betont, dass sie sich aus diesem Grund dazu entschieden habe, einen Schwerpunkt ihrer Arbeit darauf zu legen, das Engagement für mehr Sozialschutz menschenrechtlich zu untermauern. Aus Menschenrechtsperspektive könne argumentiert werden, dass Staaten dazu verpflichtet seien, Sozialschutz zu bieten. Anders als andere Expertinnen und Experten ist sie jedoch nicht der Meinung, dass es den Staaten völlig überlassen bleibe, mit welchen politischen Weichenstellungen sie die Ziele des sozialen Schutzes zu gewährleisten beabsichtigten. Nicht nur das Ziel eines sozialen Mindestschutzes ergebe sich aus menschenrechtlichen Verpflichtungen, sondern auch der „Gesamtprozess der Durchführung solcher Programme“. Die zentralen Menschenrechtsprinzipien, nämlich Gleichheit und Nicht-Diskriminierung (einschließlich der Berücksichtigung der Geschlechterperspektive), Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht,

seien auf „den Entwurf, die Durchführung, die Kontrolle und die Evaluation von Sozialschutzsystemen“ anzuwenden. Wie dies zu geschehen habe, wird von Sepúlveda Carmona näher ausgeführt.

Auf diesem Wege könne erreicht werden, dass Programme zur sozialen Grundsicherung nicht als Instrumente politischer Gönnerschaft missverstanden und durch die politischen Akteure nach Belieben manipuliert werden könnten, sondern im Sinne von Rechten und Ansprüchen anerkannt und qualifiziert würden.

Gleichwohl, räumt Sepúlveda Carmona ein, herrsche weitgehend Konsens darüber, dass Sozialschutzprogramme kein Allheilmittel seien und nicht isoliert funktionierten. Sie müssten vielmehr innerhalb eines umfassenderen politischen Rahmenkonzepts entwickelt werden, das unterschiedliche Schutzinitiativen einbezieht und sowohl für den Zugang zu grundlegenden sozialen Dienstleistungen als auch für günstige wirtschaftliche Bedingungen sorgt.

Die Zeit drängt

Die in diesem Sammelband skizzierten und zur Diskussion gestellten Kriterien und Gestaltungsansätze einer Nachhaltigen Grundsicherung sollen dazu beitragen, die weltweiten Bemühungen zu forcieren, ökonomische, soziale sowie wirtschafts- und sozialpolitische Instrumente zu entwickeln, die es ermöglichen, Armut zu überwinden und eine Basis für menschliche Wohlfahrt zu schaffen, ohne dabei die ökologische Belastbarkeit unseres Planeten zu überfordern und somit die Grundlagen menschlichen Lebens zu zerstören. Die jüngsten Berichte des Weltklimarates zeigen, dass dabei größte Eile geboten ist, da mit den bisherigen Maßnahmen zum Klima- und Ressourcenschutz die gesteckten Ziele deutlich verfehlt wurden. Und die neuesten Untersuchungen von Weltbank und UNDP zeigen, dass Armut und Hunger zwar etwas zurückgegangen sind, ein Fünftel der Menschheit aber immer noch in extremer Armut lebt, während es vielen anderen zugleich immer besser geht. Das darf so nicht bleiben.