

Horizonte 21

Umwelt · Energie · Sicherheit | Band 7

Jörg Göpfert (Hrsg.)

Nachhaltige Grundsicherung

Armut überwinden – natürliche Lebensgrundlagen erhalten

ffu Welt  Trends



Jörg Göpfert (Hrsg.)
Nachhaltige Grundsicherung

Jörg Göpfert (Hrsg.)

Nachhaltige Grundsicherung

Armut überwinden – natürliche Lebensgrundlagen erhalten

**Brot
für die Welt**

Brot für die Welt –
Evangelischer
Entwicklungsdienst



Evangelische Akademie
Sachsen-Anhalt e.V.

Die Evangelischen
Akademien
in Deutschland



Zukunft fair teilen

Dieser Band ist an der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt entstanden.
Er wurde gefördert von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst im
Rahmen des von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und den
Evangelischen Akademien in Deutschland getragenen Projekts
„Zukunftsfähigkeit Deutschlands in einer globalisierten Welt“.

Universitätsverlag Potsdam 2015

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel. +49 (0)331 977 2533, Fax -2292

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **Horizonte 21**

wird herausgegeben von PD Dr. Lutz Mez, Forschungsstelle für Umweltpolitik (ffu) an der
Freien Universität Berlin, und Prof. Dr. Lutz Kleinwächter, bbw Hochschule der Wirtschaft
Berlin, im Auftrag von WeltTrends e.V.

Jörg Göpfert (Hrsg.): Nachhaltige Grundsicherung.

Armut überwinden – natürliche Lebensgrundlagen erhalten

Projektleitung: Tim Haberstroh

Lektorat und Satz: pertext | Berlin

Druck: docupoint GmbH, Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Alle Nutzungsrechte liegen bei WeltTrends e.V.

ISSN (print) 1868-6222

ISSN (online) 1868-6230

ISBN 978-3-86956-337-4

Parallel online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-78439>

URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus4-78439>

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

Danksagung

Den Autorinnen und Autoren dieses Bandes danke ich sehr herzlich für ihre engagierte Mitwirkung am Projekt „Nachhaltige Grundsicherung“ an der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt, ihre ambitionierten Beiträge zu diesem Sammelband und ihre Geduld bis zu dessen Erscheinen.

Ich danke dem Universitätsverlag Potsdam und dem Leiter des Potsdamer Wissenschaftsverlages, Herrn Tim Haberstroh, für die gute Zusammenarbeit bei der Erstellung des Bandes sowie Herrn Prof. Dr. Lutz Kleinwächter für die Aufnahme des Themas in die Reihe *Horizonte 21* und die Ermutigung zur Veröffentlichung.

Ferner danke ich – auch im Namen aller Autorinnen und Autoren – Herrn Dr. Rolf Künnemann, Human Rights Director von FIAN International e. V., und Herrn Dr. Michael Kopatz, Projektleiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, für ihre Impulsvorträge und den Gedankenaustausch zu Beginn des Projekts, Herrn Prof. Dr. Wolfgang Hein vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Herrn Prof. Dr. Lutz Leisering vom Institut für Weltgesellschaft an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, Herrn Tilman Santarius, Mitglied des Vorstands von Germanwatch, und Frau Prof. Dr. Claudia von Braunmühl, Honorarprofessorin für Internationale Politik am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, für ihre kritischen Kommentare zu den Zwischenergebnissen des Projekts sowie Herrn Prof. Dr. Martin Jänicke, dem Gründungsdirektor des Forschungszentrums für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin, Herrn MdB Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn sowie Frau Jutta Sundermann, Gründungsmitglied von Attac Deutschland, für ihre Diskussionsbeiträge auf der Abschlussstagung des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“.

Schließlich danke ich dem Hilfswerk der evangelischen Landeskirchen und Freikirchen in Deutschland Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, den Evangelischen Akademien in Deutschland und der Bundeszentrale für politische Bildung für die Unterstützung und finanzielle Förderung des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“ im Rahmen des Programms „Zukunftsfähigkeit Deutschlands in einer globalisierten Welt“ sowie Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst für die finanzielle Unterstützung, die diesen Band möglich gemacht hat.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Matthias Zeeb, der an der Vorbereitung und Leitung des Projekts intensiv beteiligt war und das Zustandekommen dieser Publikation auf vielfältige Weise unterstützt hat.

Jörg Göpfert
Lutherstadt Wittenberg im Juni 2015

Inhalt

Geleitwort	9
Vorwort	13
Einführung	15
Ohne nachhaltiges Wirtschaften keine Nachhaltige Grundsicherung	31
<i>Ludwig Schuster</i>	
Nachhaltige Grundsicherung – Antwort auf multiple Krisen?	43
<i>Melanie Jaeger-Erben, Meike Spitzner, Clemens Wustmans, Matthias Zeeb</i>	
Klimawandel und Nachhaltige Grundsicherung	67
<i>Maike Böcker, Gitte Cullmann, Karin Schürmann</i>	
Soziale Grundsicherungssysteme als Instrument der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern – Lessons learned für eine Nachhaltige Grundsicherung	85
<i>Katja Hilser</i>	
Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit: Aspekte eines neuen Entwicklungsparadigmas für eine Nachhaltige Grundsicherung	99
<i>Lucimara Brait-Poplawski</i>	
Ein bedingungsloses Grundeinkommen als globale Grundsicherung	133
<i>Ingmar Kumpmann, Thomas Poreski</i>	
„Geld ist nur wert, was man davon kaufen kann.“ Nachhaltige Grundsicherung als Gestaltungsaufgabe	159
<i>Ludwig Schuster</i>	
Wenn Arbeit nicht ist, was wir dachten, kann Grundsicherung nicht bleiben, was sie ist	175
<i>Meike Spitzner, Clemens Wustmans, Matthias Zeeb</i>	
Ein auf Rechten beruhender Ansatz für den Sozialschutz: der Weg nach vorn	205
<i>Magdalena Sepúlveda Carmona</i>	
Autorinnen und Autoren	225

Geleitwort

Getting to zero. Ein ehrgeiziges Ziel hat sich die Staatengemeinschaft vorgenommen: extreme Armut und Hunger bis zum Jahr 2030 vollständig zu überwinden. „Null Hunger“ und „Null extreme Armut“ dürften ins Zentrum der Post-2015-Agenda rücken, welche die Vereinten Nationen im Anschluss an die auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) in Kraft setzen will. Es ist auch an der Zeit, nach dem halbherzigen Ansatz der MDGs, die sich mit der Halbierung des Anteils der Armen und Hungernden an der Bevölkerung der Entwicklungsländer zufriedengeben wollten, ein neues und menschenrechtlich gebotenes Ambitionsniveau zu erklimmen.

Solange jedoch die Mehrzahl der Menschen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit schutzlos ausgeliefert ist, muss ein solches Ziel illusorisch bleiben. Die Überwindung der weltweiten Armut kann ohne den Ausbau sozialer Sicherungssysteme nicht gelingen. Ohnehin ist das Recht auf soziale Sicherheit ein universelles Menschenrecht, das die Staaten nicht nur dazu verpflichtet, es in ihren eigenen Grenzen zu achten und zu gewährleisten. Es muss gemäß der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ auch durch internationale Zusammenarbeit umgesetzt werden.

Dennoch haben sich staatliche wie nichtstaatliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit lange Zeit schwer damit getan, Maßnahmen der sozialen Sicherung auch als entwicklungspolitische Aufgabe zu begreifen. Inzwischen wird von der Weltbank bis zur kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit weithin anerkannt, dass sozialer Sicherung in Strategien der strukturellen Armutsbekämpfung eine unentbehrliche Rolle zukommt.

Aber es wäre falsch, soziale Sicherung nur als Instrument der Armutsbekämpfung zu begreifen. Soziale Sicherungssysteme leisten zugleich einen wichtigen Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Nicht zuletzt aber ist soziale Sicherheit eine Voraussetzung für eine zukunftsfähige, nachhaltige Entwicklung, bei uns wie in den Ländern des Südens.

Der Zusammenhang zwischen den Anforderungen an eine nachhaltige, umweltverträgliche Entwicklung und aktuellen sozialpolitischen Debatten erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt“,

die Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst zusammen mit dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) in Auftrag gab, hat vielen die Augen geöffnet: Am Anfang steht der Befund, dass die Lebens- und Wirtschaftsweise der durchschnittlichen Bewohnerinnen und Bewohner unseres Landes nicht zukunftsfähig ist, weil wir längst über unsere ökologischen Verhältnisse leben und dabei auch die Lebensgrundlagen der Menschen in den armen Ländern plündern. Darauf aufbauend entwickelte die Studie Perspektiven für eine sozial-ökologische Transformation hin zu einem Zivilisationsmodell, das den planetarischen Grenzen Rechnung trägt und unserer internationalen Verantwortung gerecht wird. Es wird deutlich, dass dieser Übergang in eine klimafreundliche und faire Wirtschaftsweise, die nicht länger dem Wachstumszwang unterworfen ist, auch eine neue Teilhabe- und Arbeitsmarktpolitik sowie Maßnahmen zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen erforderlich macht. Und was national gilt, trifft auch auf die internationale Ebene zu: In einer Welt, deren ökonomisches Wachstum an die ökologischen Grenzen stößt, ist Armutsüberwindung ohne Reichtumsbeschränkung nicht länger vorstellbar.

Als Brot für die Welt vor zehn Jahren damit begonnen hat, motiviert durch die Einsicht in die Schwächen herkömmlicher Ansätze der Armutsbekämpfung, die armutsmindernden Potenziale sozialer Grundsicherung näher auszuleuchten, war noch nicht klar, welche Kreise diese Debatte ziehen würde. Mittlerweile ist die Frage der Strategien zur Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit mit in den Fokus der internationalen Auseinandersetzungen über die Weichenstellungen zu einer global nachhaltigen Entwicklung und über eine neue Entwicklungsagenda gerückt.

In eigentümlichem Kontrast dazu steht die Tendenz zur Austeritätspolitik insbesondere bei einer Reihe von europäischen Staaten, die dazu neigen, ihre Haushaltsprobleme auf Kosten von Sozialleistungen sanieren zu wollen. Dabei wird, wie auch mehrere Beiträge dieses Bandes deutlich machen, schnell klar, dass soziale Sicherheit nicht nur prosperierenden Staaten vorbehalten ist, sondern auch die meisten Länder des globalen Südens in der Lage wären, die Kosten für ein Mindestmaß an universellem sozialem Basisschutz zu tragen. Die Annahme, sozialstaatliche Maßnahmen letztlich nur über den Überschussertrag eines Wirtschaftswachstums finanzieren zu können, das die Natur und die Gesellschaft zerrüttet, führt jedenfalls auf den Holzweg.

Die Beiträge dieses Bandes verzahnen entwicklungs-, sozial- und umweltpolitische Perspektiven auf eine oftmals überraschende Weise.

Die Erkenntnisse, die sich daraus ergeben, sind gleichermaßen für die nationale wie für die internationale Debatte relevant. Allen Fachleuten, die sich in dieses zeitaufwändige, intensive Diskursprojekt eingebracht haben, sowie der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt, die dieses Vorhaben beherbergt und koordiniert hat, sei an dieser Stelle herzlich für ihr Engagement gedankt.

*Dr. Klaus Seitz,
Leiter der Abteilung Politik,
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
Berlin, Juni 2015*

Vorwort

Jörg Göpfert

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes sind das erweiterte Ergebnis eines Projekts zum Thema „Nachhaltige Grundsicherung“, das vom Dezember 2009 bis Dezember 2010 an der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt in der Lutherstadt Wittenberg stattfand.

Das Projekt war Teil des Programms „Zukunftsfähigkeit Deutschlands in einer globalisierten Welt“ der Evangelischen Akademien in Deutschland und wurde von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst sowie der Bundeszentrale für politische Bildung gefördert.

Dieses Programm wiederum war wesentlicher Bestandteil eines Diskursprojekts zur Studie „Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt: Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte“, das Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst initiiert hatte, um diese Debatte gezielt zu fördern. Das Diskursprojekt wurde im März 2010 vom Nationalkomitee der UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ als offizielles UN-Dekade-Projekt ausgezeichnet. Die ihm zugrunde liegende Studie war im Auftrag von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie erarbeitet und 2008 veröffentlicht worden.

Das Projekt „Nachhaltige Grundsicherung“ an der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt bestand aus fünf nicht öffentlichen Kolloquien und einer öffentlichen Tagung. Im Rahmen der eintägigen Kolloquien setzten sich zwölf Fachleute aus Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und Politikberatung im interdisziplinären Gespräch mit folgenden Fragen auseinander:

1. Ist eine soziale Grundsicherung ein Gebot der Menschenrechte, und falls ja, wie kann erreicht werden, dass dieses Recht weltweit anerkannt und insbesondere in jenen Ländern umgesetzt wird, die von Armut am stärksten betroffen sind?

2. Könnte eine solche Grundsicherung auch dann realisiert oder aufrechterhalten werden, wenn es zu einem aussetzenden oder gar „negativen“ Wirtschaftswachstum kommen sollte?

3. Welche Grundsätze und Kriterien wären für die Gestaltung einer solchen Grundsicherung maßgeblich?

4. Wie kann eine soziale Grundsicherung so gestaltet werden, dass sie eine „gerechte Teilhabe“ am gesellschaftlichen Leben auf ökologisch nachhaltige Weise eher befördert als beeinträchtigt?

5. Wie können diejenigen, die aufgrund sozialer und wirtschaftlicher Notlagen einer Grundsicherung bedürfen, gesellschaftlich dafür „belohnt“ werden, dass sie – aufgrund ihres geringeren wirtschaftlichen Spielraums – den gesamtgesellschaftlichen „ökologischen Rucksack“ entlasten, und wie kann erreicht werden, dass dieser Entlastungseffekt durch die „Belohnung“ nicht automatisch verringert wird?

6. Könnte eine entsprechend gestaltete „Nachhaltige Grundsicherung“ einen Beitrag zu gesellschaftlicher Resilienz leisten, wenn die sozioökonomische Stabilität einer Gesellschaft durch Klimawandel, Umweltzerstörung und Ressourcenverknappung beeinträchtigt und gesellschaftliche Ordnungen und Werte destabilisiert würden?

Die Ergebnisse der Kolloquien wurden auf einer abschließenden Tagung öffentlich zur Diskussion gestellt. Dazu wurden weitere Experten eingeladen, die die Ergebnisse kommentierten. Diese Kommentare sowie die Diskussionen der Tagung wurden im Anschluss an diese ausgewertet und in die Überarbeitung der Ergebnisse aufgenommen.

Die Artikel dieses Sammelbandes sind das Resultat dieses Prozesses und weiterer Diskussionen, die außerhalb des offiziellen Projektrahmens zwischen den Teilnehmenden des Projekts stattfanden.

Geleitet wurde das Projekt von Jörg Göpfert, Studienleiter für Umwelt und Soziales an der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt.

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 armutsverringern 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-Poplowski 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-Poplowski, „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-Poplowski 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-Poplowski 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.

Ohne nachhaltiges Wirtschaften keine Nachhaltige Grundsicherung

Ludwig Schuster

*„Von welcher Wirtschaft wollen wir uns versorgen lassen?
Wenn ein bedingungsloses Grundeinkommen aus einer Wirtschaft generiert wird,
die den Planeten in eine beispiellose ökologische Katastrophe steuert,
ist das Glück, das es uns bescheren könnte, von kurzer Dauer.“*

(Lara Mallien, Oya 4/2010)

Ökologisch nachhaltige Grundsicherung und Sicherung der gemeinsamen Lebensgrundlagen – ein logischer Zirkelschluss mit Konsequenzen

Grundsicherungsmodelle werden bereits lange und in ihrer ganzen Vielfalt diskutiert. Hier jedoch wird nach einer Grundsicherung gesucht, die nicht nur die individuelle Lebenssituation aller Menschen auf einem würdigen Niveau institutionell absichert (inkl. Verwirklichungschancen und kultureller Teilhabe) und allen gleichermaßen einen respektvollen Umgang mit ihrer Mitwelt erlaubt. Hier geht es um den Anspruch einer *Nachhaltigen* Grundsicherung. Wie ist dieser Ansatz überhaupt zu verstehen? Wann ist eine Grundsicherung nachhaltig?

Zum Beispiel, so haben wir im Projekt „Nachhaltige Grundsicherung“ erarbeitet, wenn sie den gesellschaftlich zu beschreitenden Nachhaltigkeitspfad zumindest nicht gefährdet. Oder wenn sie selbst zu nachhaltiger Entwicklung beiträgt. Und ganz besonders dann, wenn sie nicht nur das einzelne Leben absichert, sondern hilft, die Lebensqualität und Überlebensmöglichkeiten auf dem Planeten insgesamt zu erhalten – oder gar zu verbessern. Das allerdings ist keine einfache Aufgabe. Es ist eine echte Herausforderung.

Da ist zum einen der tief verwurzelte Glaube, nur mit Wirtschaftswachstum ließen sich alle Probleme lösen. Das gilt auch für die Grundsicherungsdiskussion. Wie soll eine Grundsicherung ohne Wirtschaftswachstum „nachhaltig“ bezahlbar sein? Empirisch ist belegt, dass für eine Verbesserung der Lebensbedingungen nicht zwangsläufig

mehr Wachstum nötig ist (s. Abschnitt 2). Andersherum leuchtet hingegen ein, dass eine Grundsicherung, die allein auf „Wachstumsüberschüsse“ setzt, ihre eigenen Grundlagen gefährdet, anstatt sie zu sichern.

Es stellt sich heraus, dass neben dem Wachstumsglauben auch ein Nachhaltigkeitsverständnis vorherrscht, das irreführend ist. Denn nicht nur die soziale Dimension der Nachhaltigkeit wird darin missverstanden, auch die ökologischen Grenzen werden zu wenig beachtet (s. Abschnitt 3).

Bei genauerer Betrachtung der ökologischen Grenzen wird außerdem schnell klar, dass der einfache Ruf nach „weniger Wachstum“ wiederum zu undifferenziert wäre; und sich eine Nachhaltige Grundsicherung, die den oben ausgeführten Ansprüchen genügt, offenbar nur in einem „Zielkorridor ökologischer Nachhaltigkeit“ verwirklichen lässt (s. Abschnitt 4).

Nachhaltige Grundsicherung – eine Frage des Wachstums?

Wirtschaftswachstum hat sich zunehmend als sozial und ökologisch „unwirtschaftliches Wachstum“ entlarvt. Es macht die Gesellschaft insgesamt gesehen nicht reicher, sondern ärmer, weil es das Kapital aufzehrt, anstatt von den Erträgen zu leben. Ein Teufelskreis: Die Wachstumsgesellschaft häuft Kosten schneller an als Nutzen und ruft zu deren Beseitigung nach neuem Wachstum – was nur gut geht, solange sich die Vorteile privatisieren und bilanzieren, die Kosten hingegen (in der Regel unbilanziert) sozialisieren lassen (Daly 2005, nach BUND 2009: 99–100).

Der undifferenzierte und deshalb zerstörerische Wirtschaftswachstumsimperativ, der sich sogar in gesetzlichen Wachstumsverpflichtungen wie dem 1967 verabschiedeten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in Deutschland oder dem in den Lissaboner Verträgen für die EU-Mitgliedsstaaten festgeschriebenen Stabilitäts- und Wachstumspakt niederschlagen konnte, ist deshalb ebenso zu hinterfragen wie die Fixierung der Fortschrittsmessung auf monetäre Wachstumsindikatoren.

Weder der Return on Investment (ROI) als einzelwirtschaftliche Größe noch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als volkswirtschaftliches Aggregat sagen etwas darüber aus, ob die erzielten, in Geld bemessenen Zuwächse der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Lebensgrundlagen zuzuschreiben sind oder deren unwiederbringlicher Zerstörung (Paech 2005). Sie sagen auch nichts darüber aus, wie

(ungleich) diese Zuwächse verteilt sind und ob damit eine Verbesserung individueller Lebenssituationen bzw. der Lebensbedingungen insgesamt verbunden ist oder deren Verschlechterung (vgl. Zieschank / Diefenbacher 2008).

Und auch die viel beschworene relative Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltverbrauch, wie sie nunmehr seit Jahrzehnten mit den Konzepten von „Faktor Vier“ (Weizsäcker 1995, mit Amory B. Lovins), „Faktor Fünf“ (ders. 2010), „Faktor 10“ (Schmidt-Bleek 1997), einer „Energieeffizienzrevolution“ (Müller 1995, Hennicke 2010) sowie unter dem Schlagwort „Green New Deal“ (Giegold 2009) propagiert wird, bringt im Ergebnis nicht die notwendige ökologische Entlastung, solange die Industrieländer ihren Konsum nicht insgesamt reduzieren. Selbst ohne zusätzliches Wirtschaftswachstum wäre beispielsweise in der Bundesrepublik über 50 Jahre eine jährliche Steigerung der Energieproduktivität um 4,5 Prozent erforderlich, um die im „Faktor 10“ ausgedrückte Entkopplung zu erzielen (BUND 2009: 104–105).

Umgekehrt ist aber empirisch belegt, dass eine Verbesserung der Lebensbedingungen auch ohne oder mit nur sehr geringem Wirtschaftswachstum erreicht werden kann. So konstatiert der aktuelle Weltentwicklungsbericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP 2010) im zusammenfassenden Zwanzig-Jahre-Rückblick die überraschende „fehlende signifikante Korrelation zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungsbereich“. Danach machen häufig diejenigen die größten Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung, die zwar kein rasantes Wirtschaftswachstum aufweisen, aber ein gutes öffentliches Gesundheits-, Sozial- und Bildungssystem haben.

„Zukunftsfähigkeit erfordert deshalb, schon heute vorsorgend Wege zu einer Wirtschaftsweise einzuschlagen, die allen Bürgern ein gedeihliches Leben sichert, ohne auf ständiges Wachstum angewiesen zu sein“ (BUND 2009: 91). Was bedeutet das für die grundsätzliche Konzeption einer Grundsicherung und deren Finanzierung? Eines jedenfalls ist klar: Eine Grundsicherung, die keine Alternativen zur expansiven Wachstumsgesellschaft mitliefert, sondern allein auf die Besteuerung und individuelle Ausschüttung von „Wachstumsüberschüssen“ durch den Staat setzt (ganz gleich mit welcher Steuer), konterkariert sich selbst, denn sie gefährdet ihre eigenen Grundlagen. Ohne eine Abkehr von der undifferenzierten Profit- und Wachstumslogik kann daher selbst eine menschenrechtlich begründete Grundsicherung niemals nachhaltig und zukunftsfähig sein.

Nachhaltigkeit? Welche Nachhaltigkeit?

Neben dem Wachstumsglauben ist gegenwärtig allerdings auch ein Nachhaltigkeitsverständnis populär, das in die Irre führt und wiederum kaum geeignet ist, das Wachstumsparadigma zu hinterfragen. Denn das Nachhaltigkeitsmodell der „drei Säulen“ bzw. das „Triple Bottom Line“-Modell suggeriert eine Gleichberechtigung von Ökologie, Ökonomie und Sozialem, die nicht existiert. Sie wird durch die faktische Dominanz der ökonomischen Dimension unterminiert (Heintel 2004, Ekardt 2005: 28).

Solange Unternehmen der Eigenlogik der Gewinnerzielung bzw. Gewinnmaximierung folgen und Kosten für Umweltschäden externalisieren, also auf die Gesellschaft umlegen können (und müssen, „um nicht vom Markt gefegt zu werden“), und solange zwanghaftes Wirtschaftswachstum nicht als Problem erkannt, sondern selbst politisch und über alle Lebensbereiche hinweg als universelle Richtschnur gilt, solange kann von einem gleichberechtigten Nebeneinander der drei Nachhaltigkeitsdimensionen jedenfalls keine Rede sein.

Auch die soziale Dimension des Nachhaltigkeitsbegriffs bleibt unterbelichtet und wird in ihrer eigentlichen Rolle verkannt. In der Soziologischen Systemtheorie beispielsweise umfasst die Definition des „Sozialen“ alles, was zwischen Menschen kommunikativ-medial vermittelt ist. Darin ist die Ökonomie lediglich eine besondere Spielart, ein Subsystem, das mittels „Wert-Medien“ wie Geld, Aktien etc. den Prozess der Allokation entlang der einfachen Unterscheidung „Haben“ oder „Nicht-Haben“ organisiert (Luhmann 1989). Jedoch ist aus dem Organisationsprinzip des „Habens und Nicht-Habens“ längst ein die Gesellschaft strukturierender Selbstzweck geworden, der zur Bereicherung und Privilegierung einiger weniger beiträgt, anstatt zur Verbesserung der Lebensbedingungen aller (vgl. den Beitrag von Brait-Poplawski).

Nach diesem Verständnis ist das „Soziale“ im Nachhaltigkeitsbegriff erst recht nicht zu verwechseln mit Wohlfahrt, Almosen oder Sozialtransfers und noch weniger auf die Arbeits- und Beschäftigungsfrage zu verkürzen (vgl. Spangenberg 2002, sowie kontrastierend Pühringer 2009). Die soziale Dimension zielt auf Verhältnismäßigkeit und Verteilungsgerechtigkeit – und hängt unmittelbar mit der Wachstumsproblematik zusammen.

„Die soziale Komponente findet nicht etwa deshalb Eingang in das Nachhaltigkeitskonzept, weil auf der Grundlage eines – wie auch immer beschaffenen – Gerechtigkeitsmaßstabes Partei für

sozial schwache Gruppen ergriffen werden soll, sondern aufgrund einer simplen Erkenntnis, die auch ohne ein derartiges Werturteil auskommt: Übermäßige Ungleichverteilung ist eine systematische Ursache für Wirtschaftswachstum, das wiederum stetig neue Ressourcenverbräuche und Umweltbelastungen hervorruft. Es geht also nicht um soziale Gerechtigkeit als Ziel, sondern vielmehr um einen Abbau von sozialen Ungleichheiten als ursachenadäquates Mittel zur Abmilderung von Wachstumszwängen.“

(Paech 2006: 58)

Das „Dreisäulentheorem“ muss, so lässt sich zusammenfassen, an seinem eigenen Anspruch scheitern, weil es eben gerade nicht die „Gleichrangigkeit dreier nebengeordneter Ziele, sondern die des Ganzen (der Natur) mit einem Teil des Ganzen (der Gesellschaft) und obendrein mit einem Teil dieses Teils (der Wirtschaft)“ impliziert (Meyer-Abich 2001, zitiert nach Paech 2006: 58).

Im weiteren Verlauf der hier angestellten Betrachtungen soll deshalb das Leitbild der „starken Nachhaltigkeit“¹ als Orientierung dienen, wie es bereits in den Anfängen der Nachhaltigkeitsdebatte intendiert war (vgl. Daly 1992) und unter anderem in der „Greifswalder Theorie starker Nachhaltigkeit“² nochmals erneuert wurde (Ott 2004). Nach dieser Lesart nämlich ist das Marktgeschehen eingebettet in die soziale und „natürliche Mitwelt“ (Meyer-Abich 1997, zitiert nach BUND 2009: 278); die ökonomische Nachhaltigkeit demnach nur ein untergeordneter Aspekt innerhalb der sozialen Dimension, deren Existenz wiederum unmittelbar von der Aufrechterhaltung der Lebensgrundlagen, also der ökologischen Dimension, abhängig ist.

Der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit kommt also bei der Konzeption einer Nachhaltigen Grundsicherung eine Schlüsselrolle zu. Die Grundsicherung kann noch so gut berechnet sein, ihr Nutzen bleibt beschränkt und von kurzer Dauer, wenn sie ihre eigene Substanz verzehrt. Es bleibt daher zu klären, unter welchen Umständen die Sicherung der Lebensgrundlagen tatsächlich gewährleistet wäre.

- 1 „Starke“ Nachhaltigkeit geht von der Unersetzlichkeit von Naturkapitalien im Gegensatz zu anderen Kapitalarten aus. Wälder, Fischbestände, Wasserressourcen etc. sind daher in Quantität und Qualität konstant (instand) zu halten, sodass sie in Zukunft nicht zum limitierenden Faktor werden.
- 2 Das „Greifswalder Modell“ beinhaltet zwei grundlegende Erweiterungen: Nach dem Vorsorge-Prinzip gelte es einerseits eine zukünftige Situation zu verhindern, in der sich für die Betroffenen nach einem irreversiblen Verbrauch vieler Naturkapitalien allmählich deren Nicht-Substituierbarkeit herausstellt. Andererseits müsse für alle Funktionen eines aufgebrauchten Naturgutes jeweils ein artifizierlicher Ersatz gefunden werden, wobei keineswegs sicher sei, ob dieser kostengünstiger, risikoärmer, sozialverträglicher oder „angenehmer“ sei.

Wie kann ökologische Nachhaltigkeit qualitativ und quantitativ genau beschrieben und anhand welcher Messgrößen ermittelt werden? Ist der ökologische Fußabdruck das Maß aller Dinge, oder genügt es gar, die CO₂-Emissionen in den Griff zu bekommen? Welchen Stellenwert hat die Artenvielfalt, hat der Verbrauch endlicher Ressourcen, haben die Luft-, Boden- und Wasserqualität, die Art der Land- und Gewässernutzung etc.?

Ohne auf all diese Fragen im Einzelnen einzugehen, leuchtet zunächst ein, dass ökologische Nachhaltigkeit als globale Kategorie zu verstehen ist.³ Was wiederum nicht bedeutet, mit dem Aufstellen der Leitplanken für eine global nachhaltige Entwicklung auf alle anderen warten zu müssen. Im Gegenteil: Es sollten unbedingt erste Schritte gegangen werden, wo immer dies möglich ist (Ostrom 1990, 2009).⁴

Die Frage, was genau unter dem Begriff „ökologische Nachhaltigkeit“ eigentlich angestrebt werden soll, erscheint hingegen ungleich diffiziler. Eine umfassende Beschreibung (bzw. Festlegung), welcher Lebensstil nachhaltig ist, steht bis heute aus und ist möglicherweise gar nicht zu leisten.

Möglich und nötig ist aber, Ziele zu definieren und Wege zu beschreiben, wie sich die Menschheit diesen Zielen nähern kann. Einfache Formeln wie „Wir brauchen weniger Wachstum“ oder auch der Ruf nach „qualitativem Wachstum“ erweisen sich dabei als zu undifferenziert und nicht hinreichend.

Eine genauere Betrachtung könnte zu folgenden Zielvorgaben führen:

A) *Absolute Vorgaben* für ökologische Nachhaltigkeit, wie sie sich z. B. in Form konkreter Soll- und Grenzwerte ausdrücken lassen. Dazu können z. B. Obergrenzen für CO₂-Emissionen, Energieverbrauch,

3 Wobei nachhaltige Entwicklung innerhalb selbst gesetzter Systemgrenzen, z.B. innerhalb eines Territoriums oder einer Bevölkerungsgruppe zu realisieren, selbstverständlich nicht in der schlichten Externalisierung alles Nichtnachhaltigen auf Kosten anderer bestehen darf (z. B. durch die Auslagerung energie- und emissionsintensiver Produktionszweige in Schwellenländer).

4 Lokal organisierte Aktivitäten scheinen globalen Maßnahmen offenbar sogar überlegen, wenn es um den effektiven Schutz globaler Gemeingüter geht. Elinor Ostrom plädiert daher für einen „polycentric governance“-Ansatz zur nachhaltigen Nutzung der lebensdienlichen Gemeingüter. Empirischen Untersuchungen in Laborsituationen und im realen Kontext zufolge wird deren Schutz nämlich tendenziell dann durch Trittbrettfahrer gefährdet, wenn die Betroffenen nicht oder nur sehr wenig direkt miteinander kommunizieren (können). „Gruppen, die (...) regelmäßig miteinander kommunizieren können, sind in der Lage, fast optimale Ergebnisse zu erzielen, anstatt die Ressourcen zu übernutzen. Kommunikation ermöglicht es den Teilnehmern, darüber zu diskutieren, wie sie die Struktur wahrnehmen und was sie gemeinsam verbessern können“ (Ostrom 2009: 220). Das betrifft auch und insbesondere die Schaffung der entsprechenden Institutionen und die demokratische Teilhabe darin (ebd.: 220–228).

Ressourcenverbrauch (pro Kopf) etc. gehören.⁵ Eine prozentuale Veränderung, ausgehend von einem gegebenen Niveau („Baseline“), wie z. B. das für Deutschland formulierte CO₂-Minderungsziel von –40 Prozent bis 2020 gegenüber dem Wert von 1990, würde nach diesem Verständnis ebenfalls zu den absoluten Zielstellungen zählen.

B) *Relative Richtungsvorgaben*, also Entwicklungspfade oder „Nachhaltigkeitsvektoren“ zur Erreichung ökologischer Nachhaltigkeit mit einem eindeutigen Vorzeichen, aber „ohne konkrete Zahl“. Diese können wiederum nach mutmaßlich drei unterschiedlichen Ressourcenkategorien⁶ differenziert werden, für die dann jeweils andere „Nachhaltigkeitsvektoren“ gelten würden:

Endliche Ressourcen (in menschlichen Maßstäben, z. B. fossile Rohstoffe) und Bereiche mit absoluten Kapazitätsgrenzen (z. B. Schadstoffsenken): Der „ökologische Nachhaltigkeitsvektor“ deutet in Richtung Reduktion. Konkret kann das eine Verbrauchsreduktion bzw. Emissionsvermeidung bedeuten oder die konsequente Schließung von Stoffkreisläufen.⁷

Regenerative Ressourcen und Senken: Hier steht die nachhaltige Nutzung im Vordergrund, also eine Nutzung, welche die mengenmäßige und zeitlich erforderlichen Regenerationszyklen der jeweiligen Ressource bzw. Senke berücksichtigt (Stichwort „Reziprozität“/„Synchronizität“).

Vermehrbare Ressourcen: Für Bereiche, die weiter wachsen sollen bzw. auch unbegrenzt wachsen können oder die für sich gesehen „durch Teilen vermehrbar sind“, ohne die Lebensgrundlagen unmittelbar zu gefährden, gilt es, Wachstum zuzulassen bzw. gezielt zu fördern. Dazu zählen konkret immaterielle Güter wie z. B. Wissen, Vernetzung, Vielfalt oder Eigenschaften wie Perfektion, Qualitätsverbesserung, Effizienz, Ressourcenproduktivität etc.⁸

5 Von einer neuen „Kultur des „capping““ ist die Rede (vgl. BUND 2009: 288).

6 Auf Grundlage des Konzepts der „starken Nachhaltigkeit“ sind schon Anfang der 1990er-Jahre folgende drei Grundsätze zum Erhalt des natürlichen Kapitalstocks aufgestellt worden (z. B. Daly 1990): 1. Die Abbaurate bei erneuerbaren Ressourcen darf ihre Regenerationsrate nicht überschreiten; 2. erschöpfbare Ressourcen dürfen nur abgebaut werden, wenn z. B. durch technischen Fortschritt oder Substitution mit erneuerbaren Ressourcen gleichwertige Alternativen geschaffen werden; 3. Emissionen dürfen die Aufnahmekapazität der Senken nicht überschreiten. Die hier vorgenommene Unterscheidung ist als Neusortierung und Erweiterung dieses Ansatzes zu verstehen.

7 Siehe z. B. die „Blue Economy“ von Gunter Pauli (<http://www.blueeconomy.de/>) oder das von Michael Braungart entwickelte „Cradle to Cradle“-Konzept (<http://www.epea.com>).

8 Ähnlich argumentiert u. a. Krump-Kolb (2009), ergänzt um eine beispielhafte Auflistung unterschiedlicher Wachstums- und Entwicklungsbereiche. Natürlich können diese Bereiche in der Realität nicht isoliert voneinander betrachtet werden. So wird z. B. bei der Produktion, Aufbereitung und Vermittlung von Wissen immer auch ein gewisser Ressourcenverbrauch als Begleiterscheinung auftreten. Dennoch gilt für das Wissen selbst, dass es per se keine knappe Ressource ist und nicht weniger, sondern mehr wird, wenn man es teilt.

Zwischen Freiheitsgewinn und Freiheitseinschränkung – Grundsicherung im Zielkorridor ökologischer Nachhaltigkeit

Gesamtgesellschaftlich gesehen muss sich die Entwicklung zwingend innerhalb des ökologisch verträglichen Rahmens abspielen. Doch wer ist nun in welchem Maße verantwortlich dafür, diese differenzierten Pfade ökologisch nachhaltiger Entwicklung zu beschreiten?

Es wäre natürlich zu einfach und wohl kaum vermittelbar, von den Abgehängten nun einfach weniger Konsum und einen geringeren Lebensstandard zu verlangen, als die Industrieländer für sich selbst beanspruchen. Doch warum sollten Menschen, die von Grundsicherung leben (müssen), deshalb zugleich von jeglicher Verantwortung befreit sein, auch selbst angemessen zum Erhalt der gemeinsamen Lebensgrundlagen beizutragen? Und sind die natürlichen Lebensgrundlagen womöglich nur zu retten, indem auch der individuelle Konsum der „Vielverbraucher“ auf das Niveau einer Grundsicherung reduziert wird?

Es zeigt sich, dass im Grunde jedes Individuum, jeder Haushalt, jede Nation, ja, dass ganze gesellschaftliche Gruppen und Schichten ein jeweils anders zusammengesetztes Paket unterschiedlicher Richtungsvorgaben zu tragen hat. Letztlich kommen alle Beteiligten nicht umhin, sich auf Konvergenzpfaden einem dauerhaft ökologisch tragfähigen Zustand anzunähern. Während die verschwenderischen Lebensstile westlicher Prägung, die schon jetzt oberhalb des ökologisch Verträglichen rangieren, deutlich ressourcenärmer ausfallen müssen, gilt es, den gegenwärtig Benachteiligten eine von vorneherein ökologisch nachhaltige Lebensweise überhaupt erst zu ermöglichen.

„Die Lebensrechte vieler Armer in der Welt werden sich nur sichern lassen, wenn die globale Klasse der Hochverbraucher ihre Nachfrage nach Naturressourcen zurückbaut. [...] Weit davon entfernt, nur dem Schutz von Wasserrosen und Wälen zu dienen, ist Ökologie die einzige Option, um auf der Welt einer wachsenden Anzahl von Menschen Gastrecht zu sichern.“

(BUND 2009: 88–89)

Vor allem die sehr ressourcenintensiven Lebensstile (insbesondere in den Industrieländern) wären also mit starken Einschränkungen und Begrenzungen konfrontiert, während bei der Mehrzahl (zumeist in den sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern) ein Abweichen vom nachhaltigen Entwicklungspfad so lange toleriert würde, bis die „Freiheit“ ausgeschöpft und der vorgegebene Pfad erreicht wäre

(„Kontraktion & Konvergenz“), mit dem Ziel einer ausgleichenden Entwicklung (Wuppertal Institut 2005: 158 ff.).

Was bedeutet dies für die Konzeption einer Nachhaltigen Grundsicherung? Wie ist diese zu gestalten, damit sie nicht nur den menschenrechtlich begründeten individuellen Anspruch erfüllt, sondern auch den gesamtgesellschaftlichen Anspruch auf den dauerhaften Erhalt der gemeinsamen Lebensgrundlagen?

Von vielen Protagonisten eines bedingungslosen Grundeinkommens oder einer wie auch immer gestalteten Grundsicherung wird häufig unterstellt, dass damit bereits ganz von allein direkte oder indirekte Nachhaltigkeitseffekte einhergingen.

Auf den ersten Blick erscheint das durchaus nachvollziehbar. So würde z. B. die zwingende Notwendigkeit wegfallen, einer Erwerbsarbeit – mangels Alternativen – auch dann nachgehen zu müssen, wenn sich diese nur in einem per se nicht nachhaltigen Produktionszweig anböte. Die gewonnene Zeit könnte als Freiheit zur Umorientierung in Richtung sinnstiftender Tätigkeiten oder eines nachhaltigeren Lebensstils genutzt werden, zum Beispiel für eine rechtzeitige Anpassung an drohende Auswirkungen des Klimawandels, zum Aufbau gemeinschaftlicher Selbstversorgungsstrukturen, zu eigenverantwortlichem sozial-unternehmerischen Engagement oder schlicht für eine stärkere aktive Teilhabe am politischen und kulturellen Leben (siehe hierzu auch den Beitrag von Böcker/Cullmann/Schürmann). Es würde sich lohnen durch eine genauere systematische Betrachtung zu verifizieren, inwieweit diese vermuteten Effekte sozialromantischen Vorstellungen entspringen oder tatsächlich realistisch sind.

Was zumindest dagegen spricht, sind potenzielle Rebound-Effekte im Hinblick auf den individuellen Konsum. Denn sehr wahrscheinlich würde das mit einer Grundsicherung verbundene Einkommen, das vielen Menschen gegenüber ihrer jetzigen Situation zusätzliche Liquidität bescherte, zunächst zu einem insgesamt größeren Konsumaufkommen und dem damit verbundenen Ressourcenverbrauch beitragen.

Dies müsste dann allerdings vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konsumniveaus und Konsummuster beurteilt und ggf. relativiert werden. Denn „Armut bedeutet Mangel an Möglichkeiten, auch an jenen, sich für einen nachhaltigen Lebensstil entscheiden zu können“ (Moser 2009). Es ist davon auszugehen, dass gerade diejenigen, die am stärksten darauf angewiesen sind, zumindest einen Teil des zusätzlich verfügbaren Einkommens in die umweltverträglichere Verwendung von Ressourcen investieren würden (z. B. durch Anschaffung effizienterer Gas- oder Solarkocher in Entwicklungsländern).

Doch selbst ohne diese Effekte im Einzelnen gegeneinander aufzurechnen: Eine aufholende Entwicklung der bisher benachteiligten Regionen und Bevölkerungsgruppen, die oft gezwungenermaßen durch weniger konsumintensive Ökonomien und Lebensstile gekennzeichnet sind, kommt nicht von alleine in Gang. Ebenso wenig ist garantiert, dass der Aufholprozess automatisch in Richtung eines ökologisch tragfähigen Gesamt szenarios vonstatten geht. Beides müsste daher bei der Konzeption einer Nachhaltigen Grundsicherung von Anfang an mitbedacht werden.

Für eine Nachhaltige Grundsicherung wären deshalb letztlich zu bestimmen:

1. die „sozioökonomischen Mindestanforderungen“ der Grundsicherung, d.h. die individuell erforderliche Ausstattung an (Re-)Produktionsmitteln und der Zugang zu Ressourcen und Infrastruktur für ein menschenwürdiges Leben im jeweiligen kulturellen und geografischen Kontext;

2. deren „soziale Bezugsetzung zum ökologischen Maximum“, d.h. eine Abschätzung, inwieweit der Rahmen des ökologisch Verträglichen dadurch ausgeschöpft wird und welcher individuelle „Nachhaltigkeitsspielraum“ somit durchschnittlich verbleibt;

3. die notwendigen politischen Maßnahmen und Instrumente, um abzusichern, dass die individuellen Konsumniveaus den jeweiligen Spielraum nicht (mehr) überschreiten.

Fazit: Um die Grundsicherung als Nachhaltige Grundsicherung zu konzipieren, reicht es keinesfalls aus, sich den Kopf darüber zu zerbrechen, welche Höhe des Grundsicherungsbetrags angemessen ist (vgl. auch den zweiten Beitrag von Schuster in diesem Band). Die Grundsicherung selbst muss sich innerhalb eines klar definierten „Nachhaltigkeitskorridors“ (Spangenberg 2005: 73) bewegen, damit die bisher Benachteiligten die Chance bekommen, eine ähnlich hochwertige Lebensqualität erreichen zu können wie die bisherigen Nutznießer bei einer zugleich deutlichen Verringerung der insgesamt nicht nachhaltigen Natur- und Ressourcennutzung.

Das bedeutet einerseits, ein Minimum an Freiheitsgraden „am unteren Ende“ zu garantieren, was für viele Menschen einen Zugewinn an individuellen Freiheiten bedeuten würde. Andererseits zeigt sich aber, dass die Eröffnung dieser Freiheitsgewinne wohl nur nachhaltig durchzuhalten wäre, wenn nötigenfalls individuelle Freiheiten „am oberen Ende“ zugunsten dieser Absicherung eingeschränkt würden. Angesichts des ökologischen Status quo scheint diese Notwendigkeit bereits heute angezeigt.

Literatur

- BUND/Brot für die Welt und Evangelischer Entwicklungsdienst (Hrsg.) (2009): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Frankfurt am Main: Fischer.
- Daly, Herman E. (1990): Sustainable development: From concept and theory to operational principles. *Population and Development Review* (Supplement).
- Daly, Hermann E. (1992): Allocation, distribution, and scale: towards an economics that is efficient, just, and sustainable. *Ecological Economics* 6(3), S. 185–193.
- Ekardt, Felix (2005): *Das Prinzip Nachhaltigkeit*. München: C. H. Beck.
- Giegold, Sven (2009): Der Green New Deal – Der grüne Pakt mit dem Monster. *Politische Ökologie* 27/118, S. 42–44.
- Heintel, Peter (2004): Das Modell der Neuzeit. In: *Global Marshall Plan Initiative* (Hrsg.): *Welt in Balance. Zukunftschance Ökosoziale Marktwirtschaft*. Hamburg: Global Marshall Plan Foundation, S. 61–81.
- Hennicke, Peter/Bodach, Susanne (2010): *Energierévolution: Effizienzsteigerung und erneuerbare Energien als neue globale Herausforderung*. München: oekom.
- Hinterberger, Friedrich/Hutterer, Harald/Omann, Ines/Freytag, Elisabeth (Hrsg.) (2009): *Welches Wachstum ist nachhaltig? Ein Argumentarium. Projekt im Rahmen von „Wachstum im Wandel“ – eine Initiative des Lebensministeriums*. Wien: Mandelbaum.
- Kromp-Kolb, Helga (2009): Welches Wachstum lässt der Klimawandel zu? In: *Hinterberger et al. 2009*, S. 126–133.
- Luhmann, Niklas (1989): *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Stuttgart: Suhrkamp.
- Moser, Michaela (2009): Es ist genug für alle da. Wachstum aus der Verteilungsperspektive. In: *Hinterberger et al. (2009)*, S. 193–202.
- Müller, Michael/Hennicke, Peter (1995): *Mehr Wohlstand mit weniger Energie. Einsparkonzepte, Effizienzrevolution und Solarwirtschaft*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Ostrom, Elinor (2009): *Gemeingütermanagement – eine Perspektive für bürgerschaftliches Engagement*. In: *Helfrich, Silke/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter*. München: oekom, S. 218–228.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ott, Konrad/Döring, Ralf (2004): *Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit*. In: *Beiträge zur Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, Band 1*. Marburg: Metropolis.

- Paech, Niko (2005): Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von Innovationsorientierung und Wachstum. Eine unternehmensbezogene Transformationstheorie. Habilitationsschrift, Marburg: Metropolis.
- Paech, Niko (2006): Nachhaltigkeitsprinzipien jenseits des Drei-Säulen-Paradigmas. In: *Natur und Kultur*, Jg. 7, S. 42–62.
- Pühringer, Judith (2009): Hauptsache (Erwerbs)Arbeit?! Für eine nachhaltige, qualitätsvolle und alternative Arbeitsmarktpolitik. In: *Hinterberger et al. (2009)*, S. 203–214.
- Schmidt-Bleek, Friedrich (1997): *Wieviel Umwelt braucht der Mensch? Faktor 10 – das Maß für ökologisches Wirtschaften*. München: dtv.
- Spangenberg, Joachim H. (2005): *Die ökonomische Nachhaltigkeit der Wirtschaft*. Berlin: Edition Sigma.
- Spangenberg, Joachim H. (2002): Sustainable Growth Criteria. Minimum Benchmarks and Scenarios for Employment and the Environment. *Ecological Economics* 42, S. 429–443.
- United Nations Development Programme (UNDP) (Hrsg.): *Human Development Report 2010 – 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York: UNDP.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Lovins, Amory B./Lovins, Hunter (1995): *Faktor Vier: Doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauch*. München: Droemer Knauer.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Hargroves, Karlson/Smith, Michael (2010): *Faktor Fünf: Die Formel für nachhaltiges Wachstum*. München: Droemer Knauer.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2005): *Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit*. München: C. H. Beck.
- Zieschank, Roland/Diefenbacher, Hans (2008): Wachstum als Illusion? Nationaler Wohlfahrtsindex. In: *Politische Ökologie*, Ausgabe 12/2008, S. 96–97.

Nachhaltige Grundsicherung – Antwort auf multiple Krisen?

*Melanie Jaeger-Erben, Meike Spitzner,
Clemens Wustmans, Matthias Zeeb*

Wir leben in krisenhaften Zeiten. Die Fragilität des internationalen Finanzsystems ist nicht mehr zu übersehen. Erkennbare Verknappungen bei der Rohölförderung führen zu heftigen Preisausschlägen und direkten Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Für eine Reihe wichtiger mineralischer Rohstoffe ist erkennbar, dass die Förderkosten steigen und die Reichweite bekannter Vorräte abnimmt. Die wachsende Bedrohung durch den Klimawandel macht sich in häufigeren Extremwetterereignissen bemerkbar. Weltweit sind – auch für den Menschen lebensnotwendige – Ökosysteme bereits zerstört oder werden übernutzt. Der Ressourcenverbrauch der Menschheit hat die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Biosphäre des Planeten Erde bereits überschritten. Damit stoßen das industriegesellschaftliche Entwicklungsmodell und der mit ihm verbundene Glauben an ein immerwährendes Wachstum unabweisbar an ihre Grenzen.

Wenn menschliche Wohlfahrt weltweit verbessert und gerechter verteilt werden soll, ist eine grundlegende Systemtransformation mit einem fundamentalen kulturellen Wandel dringend und unabdingbar. Unsere Überlegungen und Vorschläge zur Einführung einer Nachhaltigen Grundsicherung setzen deshalb auf ihre doppelte Wirksamkeit in einer solchen Systemtransformation: einerseits als schützender Mechanismus gegen die Versorgung und Existenzen bedrohenden individuellen Auswirkungen von Krisen und andererseits als Instrument, das die sozialen Belastungen des Wandels abfedert und damit die Möglichkeit sowie die Bereitschaft für den zielgerichteten Wandel zu nachhaltigkeitsorientierten Entscheidungen auf haushaltlicher, individueller und struktureller Ebene unterstützt.

Wir konzipieren die Nachhaltige Grundsicherung also nicht als „Additivum“, als Abrundung eines damit perfektionierten Sozialsystems, das auf das existierende wirtschafts- und sozialpolitische System „aufgesetzt“ wird, sondern als eine notwendige Komponente eines neuen Leitbildes gesellschaftlicher Resilienz und Nachhaltigkeit.

Im Folgenden beleuchten wir zunächst etwas ausführlicher einige der oben genannten sowie weitere Krisen. Anschließend weisen wir auf Ansätze hin, die einen möglichen Ausweg aus der Krise zeigen, und entwickeln erste Überlegungen, wie eine Nachhaltige Grundsicherung Teil einer solchen Strategie sein kann.

Auf Krise folgt Krise folgt Krise?

Die folgenden Abschnitte beleuchten knapp nur einige wenige der Problemkonstellationen, mit denen Gemeinwesen weltweit konfrontiert sind.

Finanzkrise und Krise der Marktwirtschaft

Seit Jahren torkelt das internationale Finanzsystem am Abgrund entlang. Die Auswirkungen auf die Realwirtschaft und die öffentlichen Haushalte sind in vielen Ländern weiterhin gravierend. Arbeitslosigkeit und Überschuldung zerstören Lebenspläne, Versorgungsperspektiven und -arrangements (insbesondere sicheren Unterhalt als Gegenleistung für unbezahlte Versorgungsarbeit, Erfüllbarkeit einer „Ernährer-Rolle“) und den sozialen Zusammenhalt. Die in den Boomjahren und in den vielfältigen Rettungsaktionen für Banken und Staaten aufgebauten Schulden werden erst in Jahrzehnten abgetragen werden können, wenn sie nicht schon vorher zum Kollaps weiterer Finanzinstitutionen und Staaten führen. Der mit billigem Geld angeheizte und intransparent und unreguliert pulsierende Finanzsektor bleibt prädestiniert für weitere unerwartete Zusammenbrüche.

Viele der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verwerfungen ähneln in ihrer Tragweite den Umbrüchen der 1990er-Jahre in den mittelosteuropäischen Transformationsländern. Alle Hoffnung richtet sich auf massive Sparprogramme und die Rückkehr wirtschaftlichen Wachstums. Tatsächlich scheint allerdings mit herkömmlichen wirtschaftspolitischen Mitteln wenig zu erreichen zu sein: Sparprogramme beschleunigen den Absturz der marktvermittelten Wirtschaftsleistung, „erfolgreiche“ Konjunkturprogramme und die Rückkehr auf den Wachstumspfad vor der Krise würden wiederum – neben vermehrten Umweltproblemen – zur Explosion der Energie- und Rohstoffpreise führen und damit unmittelbar eine

neuerliche wirtschaftliche Abkühlung auslösen. Angesichts dieser Alternativen lässt sich die Schuldenkrise in den Industrieländern auch als Vertrauenskrise interpretieren – als Zweifel nicht unbedingt am Willen und der Fähigkeit überschuldeter Haushalte oder Staaten, die Schulden zurückzuzahlen, sondern als Zweifel an der grundsätzlichen Möglichkeit, dies in einem System zu tun, welches das dafür notwendige marktvermittelte Wirtschaftswachstum nicht mehr bewerkstelligen kann.

Energie

Erst langsam dringt in das Bewusstsein der Öffentlichkeit,¹ dass mit dem Erreichen des Fördermaximums bei Erdöl (*peak oil*) das heute dominante, auf hohem Energieverbrauch und globalen Logistikketten aufbauende Wirtschaftsmodell seinem nahen Ende entgegensteht. Es steht kein anderer Energieträger als Alternative zur Verfügung, der bei ähnlicher Energiedichte so einfach zu handhaben wäre wie Öl. Gleichzeitig ist bei allen Energiequellen zu beobachten, dass Lagerstätten oder Standorte mit hohen Nettoenergieerträgen bereits erschlossen sind und zur Gewinnung ähnlicher Energiemengen heute ein höherer Energieeinsatz notwendig ist.

In der Summe wird es schwieriger, die Menge der tatsächlich verfügbaren Energie auszuweiten, obwohl gleichzeitig die Nachfrage durch die Verteidigung, schnelle Ausweitung und Durchsetzung des energie- und transportintensiven Wirtschaftsmodells auf globaler Ebene und das Wachstum der Weltbevölkerung weiter steigt. Dass der Schutz des Klimas gleichzeitig den schnellstmöglichen Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger erfordert, verschärft das Dilemma. Wie die Energiemärkte auf eine solche Konstellation der Knappheit und der alten und neuen Verbrauchsabhängigkeiten bzw. -intensitäten reagieren, zeigte sich im Sommer 2008. Der Ölpreis stieg auf bis dato ungekannte Rekordwerte. Gleichzeitig zogen die Preise anderer Energieträger an. Die hohen Energiepreise waren mit ein auslösender Faktor für die Finanz- und Wirtschaftskrise und sind eine bleibende strukturelle Hürde für eine Erholung, die sich am bisherigen Wirtschaftsmodell orientiert.

1 In Deutschland zuletzt durch eine Studie des dem Verteidigungsministerium zuarbeitenden Zentrums für Transformation der Bundeswehr: Zentrum für Transformation: Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologien im 21. Jahrhundert. Umweltdimensionen von Sicherheit, Teilstudie 1: Peak Oil. Sicherheitspolitische Implikationen knapper Ressourcen, Strausberg, Juli 2010.

An den Grenzen der Biosphäre

Die Menschheit ist vollkommen abhängig vom Funktionieren der natürlichen Ökosysteme, die Sauerstoff, Wasser, Nahrungsgrundlagen, Bewohnbarkeit, unzählige Versorgungsmittel und Rohstoffe und andere lebens- und sozialdienliche „Dienstleistungen“ bereitstellen. Doch durch den Raubbau, den wir weltweit betreiben, sind wir auf dem besten Wege, die ökologische Nische der Gattung Mensch zu zerstören. Das „Millennium Ecosystem Assessment“, eine von den Vereinten Nationen durchgeführte Bestandsaufnahme der Ökosysteme des Planeten, dokumentiert die Risiken umfassend. Für die Wohlfahrtsgewinne und die wirtschaftliche Entwicklung, die auf der inzwischen massiv stattfindenden Übernutzung von Ökosystemen beruhen, bezahlen wir einen hohen Preis und gehen gravierende Risiken ein. Viele überlebenswichtige Ökosysteme sind bereits in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt, das Risiko eines plötzlichen „Umkippens“ nimmt zu, die damit einhergehende Zerstörung von Lebensgrundlagen führt zur Verarmung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, zur Verschärfung von Geschlechterungerechtigkeiten und gefährdet das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele.²

Für den Zustand der irdischen Biosphäre insgesamt wurden neun miteinander verknüpfte Abläufe³ benannt, die beim Überschreiten kritischer Schwellenwerte⁴ zu nicht vertretbaren Umweltveränderungen führen würden. Beim globalen Süßwasserverbrauch, bei den Veränderungen in der Landnutzung, der Versauerung der Meere und den Eingriffen in den globalen Phosphorkreislauf weist alles auf ein baldiges Überschreiten der kritischen Schwellenwerte hin. Beim Klimawandel, dem Verlust an Biodiversität und der Veränderung des natürlichen Stickstoffkreislaufes gelten die „planetarischen Grenzen“ als bereits überschritten.⁵

Ernährungskrise

Der dramatische Anstieg der Preise für Erdöl und andere Energieträger im Jahr 2008 trug maßgeblich zu ebenso deutlichen Preissteigerungen

2 Millennium Ecosystem Assessment (2005), p. 1.

3 Nach Rockström et al. (2009b), S. 472 f. sind dies: Klimawandel, Verlust an Biodiversität, Eingriffe in die Stickstoff- und Phosphorkreisläufe, Abbau des stratosphärischen Ozons, Versauerung der Meere, globaler Süßwasserverbrauch, Veränderungen in der Landnutzung, chemische Umweltverschmutzung und die Belastung der Atmosphäre mit Aerosolteilchen.

4 Eine ausführlichere Darstellung der natur- und systemwissenschaftlichen Überlegungen zur Auswahl und Setzung dieser Abläufe und vermuteter Schwellenwerte findet sich in Rockström et al. (2009a).

5 Rockström et al. (2009b), S. 473.

auf dem Weltmarkt für die wichtigsten Grundnahrungsmittel bei (insbesondere Weizen und Reis). Die dafür nachweisbaren Ursachen sind weiterhin wirksam. Sie liegen nicht nur im erheblichen Energieeinsatz (Düngemittel, Maschinen) hoch technisierter Landwirtschaft, sondern insbesondere im Verdrängungswettbewerb um die Landnutzung. Die subventionierten Programme zur Erzeugung von Biotreibstoffen und -gas in den USA und der EU führen dazu, dass weniger Ackerflächen für die Nahrungsmittelproduktion genutzt werden. Diese vermeintlich dem Klimaschutz dienenden Programme sind damit ein kritischer Faktor der akuten Nahrungsmittelpreiskrise in vielen Entwicklungsländern.

Verschärfend kommen Extremwetterereignisse in wichtigen Anbaueregionen⁶ hinzu, wie sie bei einem sich rapide wandelnden Klima vermehrt zu erwarten sind. Diese kritische Zuspitzung auf der Produktionsseite trifft auf eine weiter wachsende Nachfrage moderner (Erwerbs- und Versorgungs-)Arbeitswelten, Verstädterung, das Wachsen der Weltbevölkerung und von Wohlstandseliten in den Schwellenländern, was mit höherem Fleischkonsum, höheren Verkehrsintensitäten und verkehrserzeugenden Zwangsumsiedlungen in Megastädte einhergeht und wiederum das Interesse an problematischer Landumnutzung zulasten der Grundnahrungsversorgung wachsen lässt. In dieser knappen Versorgungssituation trägt die Spekulation auf den Terminmärkten ein Übriges dazu bei, die höheren Nahrungsmittelpreise zu verfestigen.

Krise der Versorgungsökonomie

Eine dynamisch höchst wirksame, aber bisher wenig beachtete Krise ist die „Krise der Versorgungsökonomie“.⁷ Die Versorgungsökonomie ist die gesellschaftliche Basisökonomie (die Haushaltswirtschaft, Haushaltsproduktion, Reproduktionsarbeit, Caring Economy). Sie ist grundlegend für alle anderen Ökonomien (für die Gemeinwirtschaft ebenso wie für die Erwerbsökonomie / marktvermittelte Ökonomie sowie für die Eigenökonomie von Individuen). Dennoch ist die Versorgungsökonomie weltweit fast nur geschlechtshierarchisch organisiert und wird politisch, ökonomisch und infrastrukturell nicht verantwortet. Die Krise der Versorgungsökonomie besteht nicht nur in dem Widerspruch zwischen gesellschaftlich grundlegender Bedeutung und

6 Vgl. etwa die mehrjährige Dürre in Australien bis 2010, Rekordhitze und -trockenheit in Russland 2010, im Süden der USA und Ostafrika 2011, großflächige Überschwemmungen in Pakistan 2010 und 2011 usw.

7 Vgl. z. B. die Ergebnisse der Gendernachhaltigkeitsforschung (Spitzner / Beik 1995; AG Frauen 2000).

politischer Nichtverantwortung, sondern im inneren Zusammenhang zwischen geschlechtshierarchischen Strukturierungen, nicht nachhaltiger Ausbeutung ökonomischer Grundlagen sowie Zerstörung nachhaltiger, gesellschaftlicher Umwelt- und Mitweltverhältnisse. In ähnlicher Weise wie das, was in androzentrischen Gesellschaften „dem Weiblichen“ (und Frauen) zugeschrieben wird sowie gleichzeitig als „extern“ *und* verfügbar, als ausblendbar *und* nutzbar gilt, wird die Versorgungsökonomie in hohem Maße als „extern“ *und* verfügbar, als ausblendbar *und* nutzbar angesehen und gehandhabt – eine Ressource und Senke (für Externalisierungen aus den anderen Ökonomien), die ausbeutbar und verwertbar ist. Und auch die Versorgungsökonomie wird wirtschaftswissenschaftlich und kategorisch als ökonomisch nicht-existent behauptet, einschließlich ihrer ökonomischen Rationalität und genderspezifisch abgewiesenen Praxis. Versorgungsökonomische Leistungen werden in ökonomischen Zusammenhängen systematisch abgewertet und praktisch durchgängig un- oder unterbezahlt in Anspruch genommen.

Die Krise der Versorgungsökonomie ist von gesellschaftlich tiefgreifender Bedeutung. Was an Versorgungsarbeit geleistet wird und wovon die heutigen Gesellschaften (noch) profitieren und wovon sie essenziell leben, wird ausgeblendet. Dadurch wird übersehen, in welchem Umfang gesellschaftlich unaufgebbare ökonomische Leistungen und ökonomische Kosten noch verdeckt sind und wie diese Krise der Versorgungsökonomie die Gesellschaften in wesentlichen Strukturen verändert (z. B. Verzicht auf Gebären, d. h. demografischer Wandel).

Wenn nicht erreicht wird, dass versorgungsökonomische Aufgaben und Verantwortung sowohl gerecht verteilt, insbesondere nicht mehr genderspezifisch abgewiesen bzw. zugeschrieben, als auch Bestandteil institutioneller, politischer, infrastruktureller und sachlicher Aufgabenverantwortung werden, werden sich die gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen weiter verschärfen. Die Einsichten, dass die Pflegeversicherung nicht nur unentbehrlich ist, sondern auch – bei ohnehin heute schon sachlich kaum begründbar niedrigen monetären Ansätzen für versorgungsökonomische Leistungen ebenso wie Arbeitsentgelten – monetär maßlos unterschätzt wurde, geben ein Bild davon.

Die Reduktion der genderspezifisch privat und unentgeltlich erbrachten Versorgungsleistungen für andere dürfte sich weiter fortsetzen; diese Folgen der Krise der Versorgungsökonomie könnte zurückschlagen auf deren Mitverursacher: Die Folgen können auch für die staatlichen Institutionen „bedrohlich“ werden, weil diese rational, finanziell, personell, prozedural und materiell nicht dafür gewappnet sind, die entstehenden Lücken zu füllen.

Soziale Ungleichheit

In den meisten westlichen Industrieländern, aber längst nicht nur dort, haben in den vergangenen dreißig Jahren die Einkommensungleichheit⁸ und die Vermögenskonzentration deutlich zugenommen. In den unteren Einkommensbereichen stagnieren die Realeinkommen oder sind sogar zurückgegangen. Das *gender pay gap* hat sich in der EU kaum verringert, sondern teilweise (z. B. in Deutschland) sogar vergrößert (Klein 2006). Erhöhter Wettbewerbsdruck durch eine wirtschaftliche Globalisierung ohne sozialen Ausgleich, Globalisierung von Arbeits-, Dienstleistungs- und Heiratsmärkten bis hin zum Entstehen einer neuen transnationalen Dienstbotinnenklasse,⁹ Deregulierung von Arbeitsmärkten mit Verstetigung traditionell „weiblicher“ und zunehmend auch „männlicher“ Prekarisierung vieler Beschäftigungsverhältnisse, die daraus folgende Schwächung der Gewerkschaften und arbeitssparende technische Entwicklungen haben die Verhandlungsposition insbesondere gering qualifizierter Beschäftigter extrem verschlechtert. Dagegen wurden am oberen Ende der Einkommensskala durch neue Entlohnungssysteme für Führungskräfte und durch die Öffnung völlig neuer Geschäftsfelder in deregulierten Finanz- und Dienstleistungsmärkten sowie eine Vielzahl weiterer wirtschaftspolitischer Maßnahmen und technischer Entwicklungen die Möglichkeiten, extrem hohe Einkommen zu erzielen, stark erweitert. Die drastische Absenkung der Höchstsätze in der Einkommensbesteuerung und die Abschaffung oder Schwächung vermögensbezogener Steuern taten ein Übriges, um die Vermögenskonzentration zu befördern.

Krise der Lebensstile

Bereits im Rahmen der Rio-Konferenz 1992 wurde der negative Einfluss des in den wohlhabenden Industrieländern vorherrschenden Lebensstils sowie der damit einhergehenden Konsumgewohnheiten auf die Umwelt und die globale Gesellschaft betont. In Kapitel 4 der in Rio entstandenen Agenda 21 (vgl. Vereinte Nationen 1992) wird eine Änderung der Konsumgewohnheiten vorwiegend der wohlhabenden Industrieländer als notwendig für eine nachhaltige Entwicklung

8 OECD (2008), p. 27–28.

9 Vgl. u. a. Gottschall, Karin (2004): Soziale Ungleichheit: Zur Thematisierung von Geschlecht in der Soziologie. In: Becker, Ruth/Kortendiek, Beate (Hrsg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung, Wiesbaden, S. 188–195.

betrachtet. Es wird davon ausgegangen, dass Produktionsstrukturen und -prozesse zu einem großen Teil durch die Nachfrage gesteuert werden, womit insbesondere die Konsumenten und Konsumentinnen bzw. Bürger und Bürgerinnen der Industrienationen aufgefordert sind, durch die Veränderungen ihres Lebensstils zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen.

Zwei Jahrzehnte nach Rio scheint dieser Appell jedoch kaum Veränderungen in den Lebensweisen bewirkt zu haben. Obwohl das „Umweltbewusstsein“ – wie die jährliche Umweltbewusstseinsstudie des Umweltbundesamtes für Deutschland zeigt – ein hohes Niveau erreicht hat und viele Bürger/-innen den Umweltschutz auch im eigenen Alltag für wichtig halten, ist der ökologische Fußabdruck von Menschen in eher wohlhabenden Nationen unvermindert groß bzw. wächst in vielen Fällen weiter an (vgl. WWF 2006). Je nach Veröffentlichung werden 70 bis 80 Prozent der gesamtgesellschaftlichen Umweltwirkungen in Europa mit den Produktionsweisen und dem Verhalten in Bereichen wie Ernährung, Mobilität und Energienutzung¹⁰ in Verbindung gebracht¹¹. Darüber hinaus sind die „Metatrends“ wie das Wachstum des Transportaufkommens, der Wohnfläche, der Menge an konsumierten Fertigprodukten usw. ungebrochen (vgl. OECD 2008a, Bilharz 2006) und breiten sich auf die gesamte Welt aus (Lange / Meier 2009).¹²

Es gibt sowohl in Deutschland als auch international bereits zahlreiche Initiativen von NGOs, politische Programme und Bildungsangebote, die eine Veränderung von Bewusstsein und Verhalten in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung zum Ziel haben.

Hierbei wird jedoch kritisiert, dass viele Herangehensweisen eher „vom Status her“ vorgehen, d. h., es wird versucht, orientiert an Bedürfnissen, Wünschen und Lebensstilen, solche Interventionsziele herauszufiltern, bei denen Nachhaltigkeitsstrategien am ehesten sozial und politisch akzeptiert wären, weil sie eine vergleichsweise geringe

10 Es wird nicht zwischen Haushalten/Versorgern und Individuen unterschieden, obwohl versorgungsökonomisches Handeln und nur individuelle Entscheidungen sehr unterschiedlichen Faktoren, Bedingungen und Freiheitsgraden unterliegen.

11 Vgl. die umfassende Studie von Tukker, Huppes, Guinee, Heijungs, Koning, van Oers, Suh, Geerken, van Holderbeke, Jansen & Nielsen (2006).

12 Für den Verkehr sind dabei geschlechtsspezifische Unterschiede jüngst wieder nachgewiesen worden (Schwedisches Verteidigungsministerium 2010), jedoch wird insbesondere der Versorgungsökonomie zunehmend Verkehrsaufwand abverlangt. Immer noch wird Wohnungsbau nicht unter Zugrundelegung versorgungsleistender Lebensphasen betrieben, sodass die Wohnflächen nach Auslaufen aktiver versorgungsökonomischer Zeiten unflexibel groß werden oder einen Verbleib in (passiv) versorgungsökonomisch gesichertem Umfeld verunmöglichen und ältere Menschen ent wurzeln.

Veränderung des Status quo bedeuten würden (vgl. Bilharz 2006). Nach Bilharz entspricht dies einer „Politik der kleinen Schritte“, bei der davon ausgegangen wird, dass jede/-r Verbraucher/-in nur einen kleinen Beitrag leisten muss, um die Umweltprobleme zu bewältigen.

Diese Herangehensweise bleibt nicht nur relativ wirkungslos im Bezug auf den Klimawandel, sie überbetont (und überfordert) außerdem die Gestaltungsmöglichkeiten der/des Einzelnen und lenkt die Aufmerksamkeit von der Verantwortung politischer Akteure weg (vgl. auch Grunwald 2010). In der Nachhaltigkeitsforschung wird in diesem Kontext oft auf das „locked-in“ (Sanne 2002) alltäglichen (Konsum-) Handelns verwiesen, d. h., dass nichtnachhaltige Strukturen (institutionelle Kontexte, Versorgungsstrukturen, mangelnde Infrastrukturen oder deren Gebrauchswertqualität, aber auch soziale Normen und kulturelle Praktiken) nichtnachhaltiges Handeln provozieren und zementieren. Eine wichtige Ursache des Problems der Nichtveränderung von Lebensstilen ist daher auch deren Einbettung in ein kapitalistisches Produktionssystem, in dem intensiver und immer weiter wachsender Konsum funktional ist und systemisch verstärkt wird, während Suffizienz-Bestrebungen eher sanktioniert bzw. erschwert werden.

Gesellschaftliche Resilienz als Krisenreaktion

Jede der hier skizzierten Krisenkonstellationen bedroht oder zerstört für sich genommen bereits heute die Existenzgrundlagen vieler Menschen. Je deutlicher sich ihre Verknüpfungen und verstärkenden Rückkoppelungen ausprägen, desto notwendiger wären jeweilige und integrierte politische Umsteuerungen, die auf Verringerung von Krisenproduktion und Vermeidung (Mitigation) zielen. Solche Bestrebungen bleiben bis dato jedoch aus.

Bei genauerer Betrachtung der globalen Krisenkonstellation zeigt sich, dass nicht nur die einzelne Bürgerin bzw. der einzelne Bürger an die Grenzen dessen gelangt, was sie/er durchschauen, bewältigen und kontrollieren kann, sondern auch die politischen Akteure und Regulationsinstanzen selbst. In Politik und Gesellschaft verbreitet sich langsam die Erkenntnis, dass das Bild einer von Menschen steuerbaren mechanistischen Welt mit klaren Kausalitäten, in der Eingriffstiefen weiter erhöht und Risikotechnologien einfach eingeführt werden können, die Wirklichkeit offensichtlich nicht zutreffend beschreibt. In allen Politikfeldern zeigen sich Probleme, die sich nicht durch eindeutige Maßnahmen vorhersagbar bearbeiten oder gar „lösen“ lassen.

Gesellschaften, Wirtschaft, Versorgungsökonomien und erst recht die natürliche Umwelt sind komplexe Systeme, die in vielfältigen Wechselwirkungen und über direkte und indirekte Folgen immer wieder überraschendes und unerwartetes Verhalten an den Tag legen. Im Extremfall können sie plötzlich ihren Zustand ändern, von scheinbarer Ruhe und Ordnung in Turbulenzen und Chaos umschlagen. Die Wahrscheinlichkeit solcher Umsprünge ist umso höher, je schneller, kurzaktiger und „hochtouriger“ ein System läuft und je stärker es nach der Logik erwerbsökonomischer Outputmaximierung optimiert ist.

Zusätzlich hat das Zusammenspiel zwischen den menschengemachten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systemen und ihren ökologischen Grundlagen eine Komplexität erreicht, die es für Störungen anfällig und für systemische Zusammenbrüche wahrscheinlicher macht. Zunehmend ziehen Entwicklungen mit globalem Charakter weitgehende Veränderungen auf der lokalen und haushaltlichen Ebene nach sich, und umgekehrt werden in unserer durch Kommunikationsnetze, Lieferketten, globale Handelsplattformen, Medien, Migration, Transport- und Reisetätigkeit global verknüpften Welt lokale Krisen schnell auch in großem räumlichem Abstand wirksam. In der Summe steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich Krisen zeitlich und räumlich verketten und gegenseitig verstärken.¹³

Umso notwendiger wird die Fähigkeit, Schocks und Krisen erfolgreich zu verarbeiten. Unter dem Begriff „Resilienz“ wird diese Fähigkeit inzwischen in der Wissenschaft wie auch der internationalen Politik und bei Entwicklungsorganisationen nicht nur diskutiert, sondern auch mit hoher Dringlichkeit praktisch angestrebt. In dieser von der Ökosystemforschung geprägten Begrifflichkeit bemisst sich Resilienz entweder an der Stärke einer Störung, die noch verarbeitet werden kann, ohne dass ein System dauerhaft seine Struktur ändert, oder an der Geschwindigkeit, mit der ein System in der Lage ist, nach einer Störung in seinen Ausgangszustand zurückzukehren.¹⁴ Ein relevantes Maß für die gesellschaftliche Resilienz menschlicher Gemeinwesen sollte sich auf die Fähigkeit beziehen, auch unter dem Druck krisenhafter Umstände grundlegende ethische Normen aufrechtzuerhalten.¹⁵

Für Einzelne, Familien oder gemeinschaftliche Haushalte und insbesondere für diejenigen, welche die Versorgungsverantwortung für deren Mitglieder wahrnehmen, ist es extrem schwierig, solche Resilienz

13 Vgl. Biggs et al. (2011), pp. 1 f.

14 Zur Begrifflichkeit von Resilienz im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung vgl. Brand (2005), insbesondere S. 40–45.

15 Vgl. Zeeb (2008), S. 18.

gegenüber systemischen Risiken zu entwickeln und über die nötigen Ressourcen und Mittel verfügen zu können. Eigene und versorgende Anpassungs- und Bewältigungsstrategien sind zwar immens notwendig, aber nur selten hinreichend. Dagegen können im Zusammenspiel mit gleichstellungsorientierten und auf Empowerment von Frauen setzenden, sozialen, meist staatlich organisierten Grundsicherungsprogrammen die Handlungsmöglichkeiten von Individuen und Gruppen beträchtlich erweitert werden. Durch die Etablierung eines gesicherten individuellen Mindesteinkommensniveaus werden Investitionen zur Vermeidung von Risiken oder zur präventiven Anpassung an deren erwartete Auswirkungen ebenso erleichtert wie die notwendigen Bewältigungsprozesse nach dem Eintreten tatsächlicher Krisenereignisse.

Allerdings ist auch eine systemische Krise, die auf der Makro-Ebene zum Zusammenbruch eines Versorgungssystems und zum Ausfall eines Grundsicherungssystems führt, nicht auszuschließen. Auch eine Grundsicherung ist deshalb nur eine „in der Regel“ hinreichende Existenzsicherung. Im Extremfall, wenn elementare Versorgungsstrukturen längere Zeit unterbrochen werden, die öffentliche Ordnung zusammenbricht oder gar ein Staat zum „failed state“ wird, sind wiederum beim Individuum bzw. geschlechtshierarchisch bei den Versorgenden individuell verortete Verantwortung und gemeinschaftsbasierte Anpassungs- und Bewältigungsstrategien gefragt. Gesellschaftliche Resilienz kann also erst aus dem Zusammenspiel von versorgungsökonomisch individuellen, gemeinschaftlichen, institutionellen und staatlichen Instrumenten zum Management von Risiken entstehen.

Alte Kritik und neue Nachdenklichkeit

Ist eine Nachhaltige Grundsicherung als Schritt in Richtung einer ernsthaften Bearbeitung der zuvor genannten Krisen und als Beitrag zur Bildung gesellschaftlicher Resilienz gesellschaftlich und politisch mehrheitsfähig? Wir sehen an vielen Stellen hoffnungsvolle Anknüpfungsmöglichkeiten an aktuelle gesellschaftliche, politische, (versorgungs-)ökonomische und wissenschaftliche Diskurse und Debatten, sowohl für das Thema Nachhaltige Grundsicherung im Speziellen als auch für nachhaltigere Wirtschafts- und Gesellschaftsmodelle im Allgemeinen. Sie lassen auf eine im Vergleich zur Vergangenheit größere Offenheit gegenüber tragfähigeren Ideen schließen. Auf einige dieser möglichen Anknüpfungspunkte gehen wir im Folgenden ein.

Neue Ansätze in der Mainstream-Wirtschaftstheorie

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Schwächen der traditionell und vor allem der einseitig neoliberal ausgerichteten Wirtschaftswissenschaft in beschämender Weise in breiterer Öffentlichkeit bloßgelegt. Weder hatte es aus dem akademischen Mainstream vor der Krise Warnungen gegeben noch war man in der Lage, nach dem Ausbruch schnell eine konsistente Analyse zu erarbeiten und entsprechende Handlungsvorschläge in die öffentliche und politische Debatte einzubringen.

Mehr noch: Das katastrophale Versagen der Finanzmärkte wirft ein Schlaglicht auf die von Kritikern und Kritikerinnen seit langem hinterfragten Grundannahmen der Wirtschaftstheorie. Prämissen wie die „vollkommene Information“ (auch über die Zukunft), absolute „Entscheidungsrationalität“ oder nicht stattfindende Kommunikation zwischen den wirtschaftlichen Akteuren sind offensichtlich realitätsfern. Auch die Theorie, dass Märkte sich immer wieder in ein Gleichgewicht begeben, in dem Angebot und Nachfrage zu einem (perfekten) Ausgleich kommen, ist in der Wirklichkeit nur selten vorzufinden¹⁶ – ganz abgesehen von der Annahme, dass sich Bedürfnisse stets in Form von „Nachfrage“ artikulieren ließen oder könnten. Dennoch wurde in den Wirtschaftswissenschaften gerne vergessen, dass genau solche Annahmen den elementaren Modellen zugrunde liegen, mit denen das Fach Realität wahrnimmt, zu erklären versucht und aus denen Schlüsse für die Politikberatung gezogen werden.

Im Gefolge der Krise werden nicht nur die theoretischen Grundannahmen nun auch im Mainstream¹⁷ hinterfragt, auch alternative Ansätze, die in der Vergangenheit marginalisiert wurden,¹⁸ finden inzwischen eher Gehör – nicht zuletzt auch auf politischer Ebene.¹⁹

Am weitesten durchgesetzt hat sich bisher vermutlich die Diskussion über Ansätze zur Messung gesellschaftlicher Wohlfahrt, die sich nicht mehr ausschließlich am Bruttoinlandsprodukt orientieren. Dadurch rückten gender- und versorgungsökonomische, ökologische²⁰

16 Eine umfassende Dokumentation und Diskussion dieser seit längerem bestehenden Kritik und einiger alternativer Ansätze findet sich etwa in Beinhocker (2006).

17 Vgl. etwa die Arbeit des von George Soros finanzierten, 2009 gegründeten „Institute for New Economic Thinking“ (www.ineteconomics.org).

18 Ein wichtiger Fokus für die Kritik am einseitigen und reduzierten Kanon der Mehrzahl wirtschaftswissenschaftlicher Fakultäten ist der Aufruf Pariser Studenten aus dem Jahr 2000, der als Anstoß für das „Post-Autistic Economics Network“ gilt (www.paecon.net).

19 Vgl. etwa die von der französischen Regierung 2008 eingesetzte „Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social“ unter Leitung von Joseph Stiglitz und Amartya Sen. Kommissionsbericht: Stiglitz et al. (2009).

20 Vgl. Daly / Farley (2004).

und soziale Ansätze²¹ sowie entsprechende Kriterien stärker in die Betrachtung. Obwohl im Diskursverlauf sowohl die Gendergehalte als auch andere weiter reichende Ausrichtungen häufig verloren gehen, ist damit auch die Frage nach (geschlechter-)gerechter Verteilung der Zugriffschancen auf gesellschaftliche Ressourcen, nach der Einkommensverteilung und geeigneten Formen der Sicherung eines individuellen Mindesteinkommensniveaus wieder stärker in die öffentliche Wahrnehmung gerückt.

Die Wirtschaftstheorie nimmt nicht mehr nur in den kritischeren Ecken zur Kenntnis, dass das Credo „Globalisierung nützt allen“ auf der theoretischen Annahme beruhte, die Globalisierungsverlierer/-innen würden aus den Zuwächsen der Globalisierungsgewinner/-innen entschädigt. Die Realität sieht in den meisten Ländern ganz anders aus. Die Globalisierungsverlierer/-innen werden sich selbst überlassen, in niedrig bezahlte Ersatzjobs gedrängt oder von sozialen Sicherungssystemen aufgefangen, die jedoch weder den Einkommensverlust ausgleichen noch die Versorgung zu sichern helfen oder die sozialen Funktionen von Beschäftigung übernehmen können. Eine individuelle Nachhaltige Grundsicherung, die nicht nur diejenigen absichert, die versorgt werden müssen, sondern auch diejenigen, die die aktive Versorgungsarbeit leisten, könnte zumindest in denjenigen Ländern einen Fortschritt darstellen, in denen heute keinerlei formelle individuelle (die existenzielle Selbstbestimmung von Frauen gleichermaßen wie die von Männern schützende) Absicherung gegen den Verlust des Lebensunterhaltes besteht.

Auch ist noch nicht entschieden, ob die Überführung von Allmendegütern (wie die CO₂-Aufnahmekapazität der Erdatmosphäre) in regulierte private Güter nicht über nicht-marktliche Allokationsmechanismen organisiert werden sollte. Das bisher in Deutschland praktizierte Verfahren, die Emissionszertifikate an bestehende emittierende Wirtschaftsunternehmen zu verteilen, führte bei den Stromerzeugern bzw. ihren Aktionären zu absurden Gewinnen, die durch keinerlei Leistungen gerechtfertigt waren. Die inzwischen vorgesehene Versteigerung neuer Emissionsrechte ist demgegenüber ein besseres Instrument. Doch nach demokratischen, legitimatorischen sowie nach Gerechtigkeitserwägungen müssten die Erträge aus den Auktionen – wenn

21 Vgl. auch die harte Diskussion der UN 1995 und die Konsequenzen daraus, als bei der 4. UN-Weltfrauenkonferenz weltweit die „Care-Ökonomie“ anerkannt wurde und der internationale Beschluss gefasst wurde, dass parallel zum BIP nationale Zeitbudgetstudien einzuführen sind, damit die wirtschaftlichen Leistungen diesseits von erwerbsökonomischen ausgewiesen und erkennbar werden. Grundlegend im deutschsprachigen Raum auch Biesecker / Kesting (2003).

sie denn überhaupt in private Hände gehen dürfen, was immer noch höchst strittig ist und vornehmlich derzeitigen erwerbsökonomischen Grundannahmen folgend rational erscheint – zusätzlich zu gleichen Teilen an alle Bürgerinnen und Bürger verteilt werden. In anderen Modellen wird vorgeschlagen, Emissionen über eine Steuer zu belasten und das Aufkommen größtenteils an den demokratischen Souverän, die Bevölkerung, auszuschütten. In beiden Fällen wäre denkbar, diese Mittel in die Finanzierung einer Grundsicherung einzubringen.

Deutlich weiter gehen Vorschläge, welche die erwerbsökonomische Wachstumsorientierung der Politik unserer Gesellschaften grundsätzlich infrage stellen. Hier sind zwei Diskursstränge besonders hervorzuheben: Der ältere ist die seit 1991 (Welt-Frauen-Gipfel von Miami) weltweit geführte Debatte um „sustainable livelihoods“. Der jüngere Vorschlag, „Biophysical Economics“, hebt darauf ab, dass im Gegensatz zu den vereinfachenden und verschleiernenden Annahmen traditioneller Wirtschaftstheorie nicht Arbeit und Kapital und die fortschreitende technologische Entwicklung die entscheidenden Produktionsfaktoren sind, sondern dem Einsatz von Energie maßgebliche Bedeutung zukommt. Insbesondere die Nutzung fossiler Energieträger bestimmt die heute überragende industrielle Produktion und das Wirtschaftswachstum.²² Mit der Aneignung dieses „Geschenks an die Menschheit“ nach erwerbsökonomischen und militärischen Kalkülen öffnet sich die Kluft in der Produktivität zwischen Versorgungs- und Erwerbsökonomie (vgl. den Beitrag von Spitzner, Wustmans und Zeeb in diesem Band). Umgekehrt gilt, dass durch die abnehmenden Nettoerträge unserer Energiequellen schon mittelfristig nicht nur kein Wachstum mehr möglich sein wird, sondern präventives Schrumpfen erwerbswirtschaftlicher Aktivitäten nicht mehr zu umgehen ist. Ähnliche Vorstellungen finden sich in kleinen, aber wachsenden Zirkeln der deutschsprachigen Wirtschaftswissenschaft unter dem Etikett „Postwachstumsökonomie“.²³

Entwicklungspolitik

In der Entwicklungspolitik haben soziale Sicherungssysteme und darunter auch Grundsicherungsprogramme in den vergangenen Jahren wachsende Bedeutung erlangt. Brasilien und Mexiko haben umfassende Programme zur Unterstützung armer Familien eingeführt, die

22 Vgl. etwa Hall et al. (2001) und Kümmel (1998).

23 Vgl. Seidl / Zahrnt (2010) und andere.

an Bedingungen wie Schulbesuch oder die Teilnahme an Vorsorgeuntersuchungen geknüpft sind. Als sozialpolitische Innovationen aus zwei Schwellenländern werden ihre Modelle inzwischen in einer wachsenden Zahl von Entwicklungsländern aufgegriffen und ebenfalls umgesetzt. Diese auch „konditionierte Sozialtransfers“ genannten Grundsicherungsprogramme versuchen, vor allem der nachwachsenden Generation durch bessere Bildung und Gesundheit den Weg aus der Armut zu erleichtern.

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise, die in den Entwicklungsländern viel unmittelbarer als Preiskrise bei Nahrungsmitteln und Brennstoffen spürbar wurde, hat sich diese Hinwendung zu sozialen Grundsicherungsprogrammen noch einmal verstärkt. Sie gelten als zentraler Baustein jeder Politik zur Vorbeugung und Bewältigung von Krisen.

Auch von den großen Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und bilateralen Entwicklungsagenturen werden solche Vorhaben inzwischen umfangreich unterstützt. Die entwicklungspolitische Debatte, insbesondere zwischen Nichtregierungsorganisationen in Entwicklungs- wie auch in Industrieländern, dreht sich nicht mehr um die Sinnhaftigkeit von Grundsicherungsprogrammen, sondern nur noch um deren Ausgestaltung, zum Beispiel um die Verknüpfung von Grundsicherungsleistungen mit Bedingungen, oder um die Frage, ob Grundsicherung als individuelles Menschenrecht nicht über universelle, nicht konditionierte Programme umgesetzt werden müsste und wie die Programme zu finanzieren sind. Nichtregierungsorganisationen sind es auch, die mit bedingungslosen Formen der Grundsicherung experimentieren. Internationale Bekanntheit hat das Grundeinkommensprojekt in Otjivero/Namibia erlangt.

Neue Ansätze in der Gender-Nachhaltigkeitsforschung und nicht-androzentrischen Ökonomie

Die Gender-Nachhaltigkeitsforschung, insbesondere zu Infrastruktursystemen, kommt zu dem Ergebnis, dass vor allem wichtig ist, die versorgungswirtschaftlichen Aufgaben und Verantwortungen künftig sowohl gerecht zu verteilen, insbesondere nicht mehr genderspezifisch abzuweisen bzw. zuzuschreiben, als auch zu einem zentralen Bestandteil institutioneller, politischer, infrastruktureller und sachlicher Aufgabenverantwortung zu machen.

Für nachhaltigkeitsrelevante politische Handlungsfelder sind dazu bereits konkrete Ansätze, Konzepte, Maßnahmen und Instrumente – sowohl auf nationaler bis kommunaler wie internationaler Ebene – entwickelt worden, insbesondere im Bereich Verkehr (vgl. Enquetekommission NRW „Zukunft der Mobilität“, NetWorks – Transformation netzgebundener Infrastrukturen etc.).

In den feministischen ökonomischen Debatten sind wichtige Ansätze erarbeitet worden, wie der globalen Krise der Versorgungsökonomie, der „care economy“ und „care crisis“ sowie ihren Wechselwirkungen mit Umwelt-, Sozial-, marktökonomischer und Finanzkrise begegnet werden kann. Dabei kommt der Transformation des Marktökonomiemodells mit dessen Priorisierung von Kapitalwachstum und Effizienz sowie dem Wandel einer „market citizenship“ zu einer „social citizenship“ besondere Bedeutung zu.²⁴

Sozialethik

Im Rückgriff auf Luthers ursprüngliches Arbeitsverständnis und Hannah Arendts Verständnis der „vita activa“ wird in neueren sozialetischen Überlegungen zu protestantischen Vorstellungen von Arbeit deren Engführung auf monetär entlohnte Erwerbsarbeit kritisch hinterfragt.

Die Reduktion von menschlichem Wert und Handeln auf Erwerbsarbeit läuft Gefahr, den Wert einer Tätigkeit allein daran festzumachen, ob sie innerhalb der gesellschaftlichen und politischen Rahmensetzung marktgängig ist oder nicht.

Auf der anderen Seite verliert eine Gesellschaft an Legitimationskraft, wenn sie die Teilhabe an der Erwerbsarbeit als *das* entscheidende Medium der gesellschaftlichen Integration und der Sicherung einer eigenständigen Lebensweise definiert, zugleich einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung nunmehr seit mehreren Generationen diese verweigert bzw. diese unvereinbar mit normaler Versorgungsarbeit organisiert. Dies gilt umso mehr, wenn einem Geschlecht die Anpassungslasten einer Entwicklung aufgeladen werden, die für die Gesellschaft insgesamt von Nutzen ist, und dies zudem auch noch einzelnen Beschäftigten bei der Abwanderung einer Produktionsstätte ins kostengünstigere Ausland zugemutet wird.

Angesichts dieser Problemlage weisen auch kirchliche Stellungnahmen darauf hin, dass neben der Erwerbsarbeit andere Sektoren der „vita

24 Vgl. etwa WIDE: <http://www.all4all.org/2009/06/3519.shtml>.

activa“ neu zu entwickeln wären. Wenn andere Formen der Tätigkeit endlich wieder anerkannt und „neu entdeckt“ und entwickelt werden sollen – und wenn diese Tätigkeiten nicht im Rahmen von Erwerbsarbeit „ökonomisiert“ adäquat in Qualität und Vergütung organisiert werden können –, ist eine von der Erwerbsarbeit entkoppelte Gewährleistung individuellen Lebensunterhalts die Voraussetzung für dieses Projekt. Dementsprechend werden auch in der Sozialethik Modelle einer Grundsicherung diskutiert, welche die materielle Voraussetzung für ein eigenständiges Leben für Frau und Mann diesseits der Erwerbsarbeit sichern können.

Grundsicherung ist notwendiger denn je

Die oben beschriebenen Krisen der gegenwärtigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Routine stellen selbige unserer Ansicht nach grundlegend infrage und erfordern eine ebenso grundlegende Veränderung.

Wir sehen uns (bzw. die Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik) angesichts der gegenwärtigen Krisen im sozialen, wirtschaftlichen und Umweltbereich an einem Scheideweg stehen, an dem substanzielle Weichenstellungen in verschiedene Richtungen möglich sind.

In einer gewissermaßen „optimistischen Überzeichnung“ hoffen wir darüber hinaus, dass die genannten Anknüpfungspunkte als Beispiele für die notwendige Offenheit gegenüber innovativen Ideen in Richtung einer gesellschaftlichen Transformation zu deuten sind, deren Bestandteil eine Nachhaltige Grundsicherung sein könnte.

Im nächsten Abschnitt werden wir zunächst beschreiben, was wir unter dem Begriff „Transformation“ verstehen bzw. wie sich Transformationsprozesse betrachten lassen. Anschließend werden wir verdeutlichen, was eine Transformation in Richtung einer Nachhaltigen Grundsicherung bedeutet.

Transformation als Antwort auf die „Krise der Routine“

Der WWF entwickelt in seinem *Living Earth Report* von 2006 (WWF 2006) unterschiedliche Szenarien der zukünftigen Entwicklung von Mensch und Erde. Neben dem Szenario des „business as usual“, das dazu führen würde, dass der Bedarf spätestens im Jahr 2050 die Biokapazität der Erde um 100 Prozent übersteigen würde, werden

Veränderungsszenarien unterschiedlicher „Härte“ beschrieben, wie „rapid reduction“ oder „slow shift“. Im Fazit führt für die Autoren und Autorinnen nichts an einer globalen Transformation in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vorbei, die jedoch insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger in eher wohlhabenden Industriestaaten und ihre Lebensweise eine große Herausforderung bedeutet. Um einen solchen Prozess zu unterstützen und die Herausforderungen für die Veränderungsbereitschaft und -kompetenz der Menschen nicht zu unterschätzen, können Theorien und Ansätze zur Beschaffenheit von Transformationsprozessen im Kontext menschlicher, gesellschaftlicher und politischer Entwicklung eine Orientierung und Verständnishilfe geben.

In Anlehnung daran lässt sich Transformation als Wandel grundlegender Strukturen des Erlebens und Handelns verstehen, der sich sowohl auf der Mikro-, Meso- und Makro-Ebene vollziehen kann. In der sozialwissenschaftlichen (vor allem pädagogischen/therapeutischen) Literatur finden sich spezielle Modelle, die einzelne Phasen genauer beleuchten (Fuhr & Gremmler-Fuhr 1988; Erikson 1973; Kegan 1986; Wilber 1996). Grob zusammengefasst, lassen sich die Phasen Identifikation, Differenzierung und Integration voneinander unterscheiden, die man in der Entwicklung von einer (Bewusstseins-)Ebene zur anderen durchlaufen kann.

In der Identifikationsphase ist man noch der Routine, also dem Gewohnten, Bekannten und (vermeintlich) Erprobten verhaftet, welches das (all)tägliche gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Handeln und Erleben beeinflusst. Auf einer Mikro- und Meso-Ebene könnten dies bestimmte Normen oder Werte sein, die individuelles und soziales Handeln strukturieren; auf der Makro-Ebene finden sich hierfür Entsprechungen, z. B. in bestimmten Gesellschafts- und Wirtschaftsmodellen oder politischen Entscheidungsverfahrenswesen.

Die Phase der Differenzierung wird durch Erfahrungen oder Gegenenerfahrungen eingeleitet, bei denen die gewohnten Handlungsmodelle an ihre Grenzen geraten bzw. keine passenden Erklärungen oder Handlungsanweisungen für das Erlebte bereithalten. Eine solche Situation geht häufig mit negativen emotionalen Zuständen einher wie Schock, Starre oder Angst. Solche unmittelbaren Reaktionen ließen sich auch im Kontext der Wirtschafts- und Finanzkrise z. T. ganz direkt aus den Schlagzeilen ablesen. Schon kurz darauf waren weitere direkte Reaktionen zu beobachten, die mit der Differenzierung einhergehen: die Suche nach Erklärungen und „Fehlern“ im System als „kleinste“ Reaktion bis hin zu tief greifendem Zweifel am System überhaupt.

Einige geben sich an solchen Punkten mit „kleineren Reparaturen“ zufrieden, wie dem Entfernen von vermeintlich Schuldigen aus dem System oder der Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit, ansonsten bleibt man beim Alten. In der Forschung zu kritischen Lebensereignissen wird eine solche Reaktion „konservative Transformation“ (Hoerning 1987) genannt, bei der, streng genommen, keine wirkliche Weiterentwicklung stattfindet. Im Entwicklungskonzept von Wilber (1996) wird eine solche Entwicklung „horizontale Entwicklung“ oder „Translation“ genannt. Besonders in dieser Phase besteht die Gefahr, dass „jetzt erst recht“ an überkommenen Konzepten festgehalten wird bzw. eine „konservative“ Starre oder Ähnliches eintritt. Dieses Festhalten an vertrauten Konzepten kann die fatale Folge haben, dass zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr die für die Transformationsprozesse notwendigen Mittel zur Verfügung stehen und die Gelegenheit für einen Wandel verstreicht.

Im Kontext der gegenwärtigen (Wirtschafts-, Umwelt- und weiterer) Krisen kommt noch erschwerend hinzu, dass die Komplexität der Themen besonders groß ist. Die Verwobenheit von Umwelt, Ökonomie, Sozialem und der Politik sowie die Abhängigkeit zwischen den Staaten der Welt wird nicht nur in Anbetracht der Wirtschaftskrise besonders deutlich, sondern auch im Kontext der (antizipierten, aber auch bereits eingetretenen) Folgen des Klimawandels und der Umweltzerstörung. Die Tendenz, sich dieser Komplexität nicht aussetzen zu wollen, nach möglichst einfachen Erklärungen und Minimallösungen zu suchen oder lieber erst mal den Status quo zu erhalten, lässt sich in der Reaktion auf die Finanzkrise, aber auch im Zusammenhang mit den gescheiterten Klimaverhandlungen in Kopenhagen erkennen.

Eine „vertikale Entwicklung“ (Wilber 1996) oder „evolutionäre Transformation“ (Hörning 1987) findet dann statt, wenn eine andere bzw. integrierende „Entwicklungsstufe“ erreicht wird, bei der neue Modelle und Muster des Entscheidens und Handelns entstehen, welche die alten Modelle grundlegend verändern. In dieser Phase der Integration können diejenigen Erfahrungen und Erlebnisse, welche die Krise initiierten, mithilfe der neu entwickelten oder erlernten Modelle verstanden und integriert werden, was auch das zukünftige Entscheiden und Handeln prägt.

Ein solcher „Idealverlauf“ ist jedoch sehr voraussetzungsreich. Notwendig ist nicht nur die bewusste Reflektion des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Handelns und Denkens und der Geschehnisse, sondern auch die Bereitschaft, eigene Fehler zu sehen und zuzugeben bzw. die eigene Verantwortung wahrzunehmen.

Dazu gehört eine gewisse Kompetenz zur Reflektion und Situationsanalyse, aber auch eine basale Sicherheit oder ein basales Vertrauen, um mit Ängsten und Unsicherheiten umzugehen, die vor allem in der Phase der Differenzierung sehr zentral sind. In jeglicher Hinsicht halten wir unsere Überlegungen für anschlussfähig. Nicht vergessen werden sollten zudem die strukturellen Bedingungen, die sowohl die Entwicklung von Handlungskompetenzen (durch Bildung und lebenslanges Lernen) unterstützen als auch Handlungsmöglichkeiten offerieren sollten, damit die Bewusstseinsentwicklung auch ihre Entsprechung im aktiven Handeln finden kann. Gerade hierbei kann eine Nachhaltige Grundsicherung günstige strukturelle Bedingungen schaffen.

Chancen und Implikationen einer Nachhaltigen Grundsicherung

Wir sehen die Diskussion einer Nachhaltigen Grundsicherung nicht nur als eine Befruchtung der Debatte, die die Bereitschaft zu kritischem, komplexem und vernetztem Denken herausfordert, wir halten Schritte in Richtung einer Nachhaltigen Grundsicherung auch für notwendig, um diese Bereitschaft aktiv zu fördern und zu unterstützen. Eine Nachhaltige Grundsicherung hat darüber hinaus vor allem den Vorteil, dass sie einen Lösungsbeitrag für unterschiedliche Probleme bieten kann im Sinne einer „komplexen Lösung für komplexe Probleme“. Eine Nachhaltige Grundsicherung, die ökonomische, ökologische und soziale Aspekte in nicht-androzentrischer Deutung berücksichtigt und ein nachhaltiges, somit auch nicht-geschlechtshierarchisches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell zur Diskussion stellt, kann auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Bereichen Anknüpfungen finden und in die Diskussionen eingebracht werden und diese auch zusammenführen.

Die Diskussion einer Nachhaltigen Grundsicherung stellt die (Un-)logik des Wachstumsglaubens infrage und erleichtert es, von der Wachstumsideologie und der damit zusammenhängenden Leistungs- und (Selbst-)Ausbeutungsorientierung Abstand zu nehmen und zu einem nachhaltigeren Modell des Menschen in der Gesellschaft zu kommen. Eine Debatte über Nachhaltige Grundsicherung fördert die Suche nach Möglichkeiten einer nachhaltigen Gestaltung der Gemeinwirtschaft sowie der Versorgungsökonomie als bisher wenig beachteten, aber umso wichtigeren Säulen der Versorgung und Ökonomie in einer Gesellschaft. Und sie fordert neue Formen der Modellierung

ökonomisch-ökologisch-sozialer Zusammenhänge und damit eine De- und Rekonstruktion ökonomischer Modelle, welche die „Irrationalität“, radikalen Einseitigkeiten, sozialen, Gender- und naturalen Externalisierungen und die Wirklichkeitsferne bisheriger ökonomischer Modelle überwindet.

Eine Nachhaltige Grundsicherung wird daher mehrdimensional verstanden als:

- Teil eines Wertewandels und der Abkehr von einem nicht nachhaltigen, insbesondere wachstumsorientierten Verständnis von Erwerbs- und Versorgungsarbeit und von Nutzen bzw. Leistung;
- Ermöglichung der Freiheit von Anpassung an die dominanten nicht nachhaltigen Rationalitäten, institutionalisierten Androzentrismen und Praxen, somit Chance und Potenzial zur Stabilisierung bestehender nachhaltiger Orientierungen und praktizierter Handlungsmuster sowie zur Umsteuerung in Politik und Wirtschaft;
- Beitrag zur Stabilisierung und Stärkung nachhaltigen gesellschaftlichen Transformationspotenzials;
- dauerhafte globale und geschlechtergerechte, generationenübergreifende Sicherung der Basis für das Leben in menschlicher Würde;
- Sicherung, die ökologisches Handeln erleichtert bzw. ggf. erst ermöglicht;
- Hilfsmittel, das die Folgen des Klimawandels und anderer Krisen bzw. die Ungleichheit bei der Folgenbewältigung und -betroffenheit abzufedern hilft.

Literatur

- AG Frauen des Forums Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (2000): Arbeit auf dem Prüfstand der Nachhaltigkeit – Denkansätze, Herangehensweisen, Kompetenzen und Handlungsansätze für Strategien zu „Nachhaltiger Arbeit“ und „Nachhaltigem Wirtschaften“. Dokumentation einer Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung NRW in Kooperation mit der AG Frauen des Forums Umwelt & Entwicklung und dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie 2000; <http://www.forumue.de>.
- AG Frauen des Forums Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (2007): Veränderung von Staatlichkeit und öffentliche Güter – Voraussetzungen für Nachhaltigkeit, Geschlechtergerechtigkeit und Sicherung der Lebensgrundlagen (livelihood); <http://www.forum-ue.de>.
- Beinhocker, Eric D. (2006): *The Origin of Wealth. Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics*. Boston (Massachusetts).

- Biesecker, Adelheid / Kesting, Stefan (2003): *Mikroökonomik*. München /Wien.
- Biggs, D./Biggs, R./Dakos, V./Scholes, R. J./Schoon, M. (2011): Are we entering an era of concatenated global crises? In: *Ecology and Society* 16 (2): 27; <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art27/>.
- Bilharz, M. (2006): *Nachhaltiger Konsum: Die Suche nach dem nächsten Schritt*. Diskussionsbeitrag Nr. 5 der Reihe Consumer Sciences an der TU München /Weihenstephan. Freising.
- Brand, Fridolin (2005): *Ecological resilience and its relevance within a theory of sustainable development*; UFZ-Report 03/2005. Leipzig-Halle.
- Daly, Herman E. / Farley, Joshua (2004): *Ecological Economics. Principles and Applications*. Washington et al.
- Davies, Karen /Spitzner, Meike (1999): *Temporalities of Work and Gender – Zur vorfindbaren Diversität von Zeiten und Zeitdominanz*. In: Hofmeister, Sabine /Spitzner, Meike (Hrsg.) (1999): *Zeitlandschaften. Perspektiven ökosozialer Zeitpolitik*. Stuttgart /Leipzig: Hirzel-Edition Universitas, S. 161–182.
- Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“ des Landtags NRW (2000): *Soziale Aspekte der Mobilität. Untersuchung des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie – Arbeitsbereich „Nachhaltigkeit, Gender & Bewegungsfreiheit – Feministische Verkehrsforschung“*. Hrsg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Information 13/0034 des Landtags. Düsseldorf 2000; <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI13-34.pdf>.
- Erikson, E.H. (1973): *Identität und Lebenszyklus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- FRAUEN IN BEWEGUNG in der BAG Verkehr von Bündnis 90 / Die Grünen (1994): *Bewegungsfreiheit statt Zwangsmobilität – erst recht für Frauen! Resolution zur Privatisierung der Bahn und Regionalisierung des Nahverkehrs*. Rheine, September 1994.
- Fuhr, R./Gremmler-Fuhr, M. (1988): *Faszination Lernen – Transformative Lernprozesse im Grenzbereich von Pädagogik und Psychotherapie*. Edition Humanistische Psychologie.
- Hall, Charles /Lindenberger, Dietmar /Kümmel, Reiner /Kroeger, Timm / Eichhorn, Wolfgang (2001): *The need to reintegrate the natural sciences with economics*. In: *BioScience*, Vol. 51, No. 8, S. 663–673.
- Hoerning, E. (1987): *Lebensereignisse*. In: Voges, W. (Hrsg.): *Methoden der Biographie- und Lebenslaufforschung*. Opladen, S. 231–259, insbesondere S. 244–247.
- Kegan, R. (1986): *Die Entwicklungsstufen des Selbst*. München: Kindt.
- Klein, Uta (2006): *Soziale Ungleichheit und Geschlechterverhältnisse im europäischen Vergleich*. In: Dies.: *Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union*. VS Verlag für Sozialwissenschaften (GWV), S. 139–170.
- Kümmel, Reiner (1998): *Energie und Kreativität*. Stuttgart et al.

- Millennium Ecosystem Assessment (2005): Ecosystems and Human Wellbeing. Synthesis. Washington D. C.; <http://www.maweb.org/documents/document.356.aspx.pdf>.
- OECD (2008a): Promoting Sustainable Consumption. Danvers: OECD Publications.
- OECD (2008b): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris.
- Rockström, Johan et al. (2009a): Planetary boundaries. Exploring the safe operating space for humanity. In: *Ecology and Society*, Vol. 14, No. 2, Art. 32; <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.
- Rockström, Johan et al. (2009b): A safe operating space for humanity; nature; Vol. 461, S. 472–475; September 2009.
- Sanne, C. (2002): Willing consumers – or locked in? Policies for a sustainable consumption. *Ecological Economics* 42, S. 273–287.
- Seidl, Irmi/Zahrnt, Angelika (2010): Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft. Marburg.
- Spitzner, Meike / Aumann, Renate (1995): Stellungnahme zu dem Entwurf „Eckpunkte für den Einstieg in eine ökologisch-soziale Steuerreform“. In: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.) (1995): Ökologisch-soziale Steuerreform auf den Weg bringen! Materialien No. 3. Bonn, S. 135–142.
- Spitzner, Meike / Beik, Ute (1995): Reproduktionsarbeits-Mobilität. Theoretische und empirische Erfassung, Dynamik ihrer Entwicklung und Analyse ökologischer Dimensionen und Handlungsstrategien. In: Spitzner, Meike/Hesse, Markus/Holzapfel, Helmut (Hrsg.) (1999): Entwicklung der Arbeits- und Freizeitmobilität – Rahmenbedingungen von Mobilität in Stadtregionen. Forschungsberichte des vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie geförderten Verbundforschungsprojekts, Bd. 5. Wuppertal: Forschungsverbund Ökologisch verträgliche Mobilität; <http://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/323>.
- Spitzner, Meike (2004): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Gender-Analyse am Beispiel ÖPNV. Untersuchung zur sozial-ökologischen Regulation netzgebundener Infrastruktursysteme i. A. des Forschungsverbunds netWORKS im BMBF-Förderschwerpunkt „Sozial-ökologische Forschung“, Themenschwerpunkt 2 „Sozial-ökologische Transformationen im Ver- und Entsorgungssektor (STRIVE)“. Schriftenreihe netWORKS-Papers Nr. 13. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu); <http://www.irbnet.de/daten/rswb/05109014902.pdf>.
- Spitzner, Meike/Weiler, Frank/Andi, Rahmah/Turner, Jeff (2007): Städtische Mobilität und Gender. Fokus Entwicklungspolitik – Positionen der KfW Entwicklungsbank zu entwicklungspolitischen Themen, August 2007. Frankfurt a. M.; <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/>

PDF-Dokumente-Development-Research/2007_08_FE_Weiler-Transport-und-Gender_D.pdf.

Stiglitz, Joseph E./Sen, Amartya/Fitoussi, Jean-Paul (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress; <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2009-33.pdf>.

Tukker, A./Huppes G./Guinee, J./Heijungs, R./Koning, A./van Oers, L./Suh, S./Geerken, T./van Holderbeke, M./Jansen, B./Nielsen, P. (2006): Environmental Impact of Products (EIPRO). European Commission DG Joint Research Centre; http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf.

Vereinte Nationen (1992): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1991 in Rio de Janeiro; <http://www.agenda21-treffpunkt.de/archiv/ag21dok/index.htm>.

Wilber, K. (1996): Eros, Kosmos, Logos. Frankfurt am Main: Krüger.

WWF (2006): Living Planet Report. Gland, Switzerland: World Wildlife Fund for Nature.

Zeeb, Matthias: Richtungsstreit in der ökologischen Sackgasse. Vollbeschäftigung und Grundeinkommen als richtige Antworten auf falsche Fragen. Ethik und Gesellschaft 2/2008: Rückkehr der Vollbeschäftigung oder Einzug des Grundeinkommens?; <https://open-journals.uni-tuebingen.de/ojs/index.php>.

Klimawandel und Nachhaltige Grundsicherung

Maike Böcker, Gitte Cullmann, Karin Schürmann

Eine der wichtigsten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist die Gestaltung einer „Großen Transformation“, die unsere Wirtschafts- und Lebensweise in eine ressourcenschonende Richtung lenkt und dabei mit sozialer Integration einhergeht. Wie diese „Große Transformation“ erreicht werden kann, wurde noch nicht in Gänze entwickelt. Es ist daher an der Zeit, neue und innovative Richtungen zu durchdenken und anzugehen. Das Projekt „Nachhaltige Grundsicherung“, das als Konsequenz aus der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ hervorging und aus dem heraus dieser Band entstanden ist, verstehen wir als solchen Ansatz, die Diskussion zu öffnen. Die Notwendigkeit der Zusammenführung der Debatte über soziale Integration bzw. soziale Teilhabe und Schutz der natürlichen Ressourcen wird in diesem Beitrag, der sich mit den Implikationen einer Nachhaltigen Grundsicherung für den Klimawandel beschäftigt, besonderes deutlich. In dem vorliegenden Text fragen wir uns: *Auf welche klimarelevanten Aspekte verweist eine Nachhaltige Grundsicherung?* Um die Möglichkeiten einer Nachhaltigen Grundsicherung hinsichtlich der Anpassung an die Folgen des Klimawandels bzw. die Vermeidung weiterer Erwärmung auszuloten, werden wir zunächst zeigen, welche verschiedenen Auswirkungen der Klimawandel heute und in Zukunft in den verschiedenen regionalen und kulturellen Kontexten mit sich bringt. Wir wollen damit den Rahmen und die Dringlichkeit unserer Überlegungen deutlich machen. Daran anschließend werden wir uns vor dem Hintergrund dieser Szenarien der Frage nach den potenziellen Wirkmöglichkeiten einer Nachhaltigen Grundsicherung hinsichtlich des Klimawandels zuwenden.

Multiple Krisen in einer komplexen Welt

Die Jahre 2010 und 2011 waren Jahre der Katastrophen: Neben dem Erdbeben in Haiti und der Katastrophe um die Bohrplattform Deepwater Horizon machten vor allem die Extremwetterereignisse der Sommermonate Schlagzeilen: Russland erlebte den heißesten Sommer

seit 130 Jahren und litt unter zahlreichen Wald- und Torfbränden. Zeitgleich kämpften die Menschen in Pakistan und China mit den schwersten Überschwemmungen seit Jahrzehnten. Und obwohl das Ende des Jahres 2010 in Europa durch einen Extremwinter geprägt war, steht mittlerweile fest, dass das Jahr 2010 weltweit das wärmste und niederschlagsreichste seit Beginn der Wetteraufzeichnungen gewesen ist (Rahmstorf 2011). Der Trend dieser vermehrt auftretenden Extremwetterereignisse setzte sich auch im Jahr 2011 fort: Die Welt wurde unter anderem Zeuge der schrecklichen Dürre und damit verbundenen Hungersnot in Ostafrika sowie der sintflutartigen Überschwemmungen in Australien und Thailand.

Waren diese Naturphänomene Einzelfälle oder zeigte sich hier bereits der Klimawandel? Das lässt sich bis heute nicht zweifelsfrei sagen. Aber Fakt ist: Wenn der globalen Erwärmung nicht Einhalt geboten wird, erwarten Klimaforscherinnen und -forscher eine weitere Zunahme und Häufung von extremen Wetterereignissen wie denen, deren Zeuge wir 2010 und 2011 werden mussten (IPCC 2011).

Die Zeit, in der noch gehandelt werden kann und unumkehrbare Veränderungen im Klimasystem abgewendet werden können, wird immer knapper. Dennoch konnte sich die internationale Gemeinschaft im Rahmen der Klimakonferenz im südafrikanischen Durban im Dezember 2011 lediglich darauf einigen, bis 2015 ein verbindliches Klimaabkommen zu erarbeiten, welches wiederum erst im Jahre 2020 in Kraft treten soll.

Warum fällt die internationale Zusammenarbeit in der Klimafrage so schwer? Vielleicht auch, weil die Klimakrise nur eine Krise unter vielen ist: 2007 platzte die amerikanische Immobilienblase und verursachte die Finanzkrise, die nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Bank Lehman Brothers im Herbst 2008 die internationale Wirtschaftskrise auslöste. Weltweit wurden zig Milliarden Euro für Konjunkturprogramme und Bankenrettungen ausgegeben, womit die gegenwärtige Wirtschaftsweise aufrechterhalten und folglich auch die Existenz eines nicht nachhaltigen Wirtschaftssystems gesichert wurde.

Hier zeigt sich auch das Dilemma multipler Krisen, denn was bei der Antwort auf eine Krise hilft, kann die Lösung einer anderen Krise konterkarieren. Durch die „Bewältigung“ der Finanzkrise und die damit verbundene Fortführung eines Ressourcen verbrauchenden und Treibhausgas emittierenden Systems verschärft sich nun unweigerlich die Klimakrise.

Im Brundtland-Bericht von 1987 wurde eine Entwicklung als nachhaltig bzw. dauerhaft definiert, „die den Bedürfnissen der heutigen

Generationen entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“ (Hauff 1987: XV). Was heute weltweit geschieht, hat mit Nachhaltigkeit jedoch nichts zu tun. Nach wie vor werden nicht-regenerative Ressourcen in einem schwindelerregenden Tempo ausgebeutet. Obwohl anzunehmen ist, dass Peak Oil schon hinter uns liegt (Energy Watch Group 2008), steigt die Nachfrage nach Kohle und Öl weiter an, nicht zuletzt durch den rasanten Aufstieg der Schwellenländer China und Indien. Aber auch die nachwachsenden Ressourcen des Planeten werden in einer Art ausgebeutet, die keine Chance auf Erholung bietet. Ozeane werden beispielsweise nahezu leer gefischt; und obwohl allen Beteiligten bewusst ist, dass durch die Überfischung langfristig auch die Fischereizunft aussterben wird, überwiegt die kurzfristige Profitsicherung.

Der globalisierte Konsum der Menschen in den Industrienationen verschärft die Problematik der Vernutzung der Natur weiter. Hinter jedem produzierten Gut steht eine vielfach größere Gesamtmenge an Ressourcen, die zu seiner Herstellung verwendet wurde. Diese Ressourcen werden größtenteils jenseits der Grenzen des Landes abgebaut und verarbeitet, in dem der jeweilige Konsument das entsprechende Gut erwirbt (Jäger 2007: 126 ff.) – und das zum Teil mit verheerenden Auswirkungen. Denn in vielen Ländern, in denen die Rohstoffe für unsere Industriegüter gewonnen werden, gibt es keine schützenden Richtlinien für die Umwelt. Während sich die Natur vor der eigenen Haustür von den Umweltsünden der Vergangenheit langsam erholt und beispielsweise im Rhein wieder Fische beheimatet sind, leiden Mensch und Natur in vielen Entwicklungsländern unter den Folgen des Ressourcenbedarfs der Industriestaaten. Was durch die Globalisierung verlagert wurde, ist folglich auch die „Vernutzung der Natur“.

Die Tatsache, dass mittlerweile mehr als sieben Milliarden Menschen die Erde bevölkern, ist eine weitere Facette der multiplen Krisen. Die Zahl derjenigen, die ständig Hunger leiden, liegt bei mehr als 900 Millionen (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2010). Mehr als eine Milliarde Menschen leben in extremer Armut und haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Während den Ärmsten weniger als ein Dollar am Tag zur Verfügung steht, müssen weitere zwei Milliarden mit einem bis zwei Dollar pro Tag überleben (Münz/Reiterer 2007: 293). Und auch in vielen Industriestaaten geht die Schere zwischen arm und reich immer weiter auseinander.

Die Gründe dafür, dass die Menschen in vielen Regionen der Erde unter extrem prekären Bedingungen leben müssen, sind vielfältig und

reichen von korrupten Politikerinnen und Politikern über kriegerische Auseinandersetzungen bis zu Ernteaussfällen und Naturkatastrophen, um nur einige zu nennen. Hinzu kommt aber auch der Ressourcenbedarf der Industriestaaten.

Aus dem bisher Erläuterten geht hervor, dass ein „Weiter-so-wie-bisher“ nicht möglich ist. Es ist höchste Zeit für einen Ausstieg aus dem nicht-nachhaltigen Wirtschafts- bzw. Gesellschaftsmodell, dem die Industriestaaten so stark verhaftet sind und dem die sogenannten Schwellen- und Entwicklungsländer entgegenstreben, denn das westliche Modell kann, wie aus den Ausführungen deutlich geworden sein sollte, kein globales Erfolgsrezept werden.

Bereits jetzt übersteigt der weltweite Ressourcenverbrauch die Kapazitäten der Erde. Wir vernutzen nicht nur Ressourcen in anderen Ländern – neben unserem eigenen –, sondern entnehmen der Erde auch mehr als das, was uns im Hinblick auf die intergenerationelle Nachhaltigkeit zur Verfügung steht. Verschärft wird diese ohnehin schon schwierige Situation durch das Voranschreiten des anthropogenen Klimawandels. Mit einem fortschreitenden Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur werden die Menschen an vielen Orten der Welt vor gänzlich neue Herausforderungen gestellt. Es ist daher dringend erforderlich, über Mittel nachzudenken, die in einer komplexen Welt eine Antwort auf diese komplexen Probleme bieten.

Die Folgen des Klimawandels: soziale Ungleichheiten, Vulnerabilitäten und Resilienzen

Ausgangspunkt für die folgenden Ausführungen sind die Prognosen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2007). Dem IPCC (2007: 45 ff.) zufolge wird sich die globale Jahresdurchschnittstemperatur der Erde im Laufe des 21. Jahrhunderts in einem Bereich zwischen 2°C und 5°C erhöhen. Eine krasse Prognose, sind doch die Folgen der globalen Erwärmung schon gegenwärtig zu beobachten. Hierzu zählt die fortschreitende Wüstenbildung, das vermehrte Auftreten von Extremwetterereignissen wie Hitzewellen, Stürmen und Starkregen ebenso wie die Verschiebung von Regenwaldzonen, das Abschmelzen der Pole und das Ansteigen des Meeresspiegels. Bereits bei einer Erwärmung um mehr als 2°C befürchtet der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), dass die Auswirkungen dieser Erwärmung „die Menschheit vor beispiellose Herausforderungen stellen“ würden (WBGU 2009: 3).

Die Folgen des Klimawandels sind allerdings – gegenwärtig wie zukünftig – ungleich verteilt: Die voraussichtlich am stärksten betroffenen Gesellschaften haben den Wandel nur in geringer Weise selbst verursacht und verfügen darüber hinaus über schwächere Bewältigungskapazitäten. Die Gesellschaften, die durch starke Emissionen von Treibhausgasen seit der Industrialisierung den Klimawandel maßgeblich verursacht und verursachen, werden demgegenüber weniger unter den Folgen des Klimawandels leiden. In einigen Gebieten werden sie sogar von den veränderten klimatischen Bedingungen profitieren und verfügen zudem über größere Kapazitäten, mit den Problemen umzugehen. Die Länder der Sahelzone zum Beispiel, wo die Bevölkerung ohnehin vielfach unter Armut, Hunger und Gewaltkonflikten leidet, werden von umweltbezogenen negativen Veränderungen sehr viel stärker getroffen als die Länder Nordamerikas und Nordeuropas. Denn die Menschen in diesen Ländern verfügen über einen relativ hohen Lebensstandard, eine gute Ernährung und einen Katastrophenschutz (Welzer 2008: 56).

Die sozialen Folgen des Klimawandels werden in diesen hier exemplarisch betrachteten Gesellschaften sehr verschiedene sein. Ursächlich hierfür sind aber eben nicht nur die ungleich verteilten ökologischen Konsequenzen der Erwärmung, sondern auch die unterschiedlich ausgeprägten Widerstandsfähigkeiten (Resilienzen) und Verwundbarkeiten (Vulnerabilitäten) gegenüber den umweltbezogenen Problemen (vgl. Bohle / Glade 2008: 99 ff.).

Der Klimawandel wird, da sind sich die Fachgremien einig, zu einer drastischen Verschärfung von existierenden Verwundbarkeiten führen. Dies betrifft insbesondere die Ernährungslage und die Versorgung mit Trinkwasser (IPCC 2007: 11 f., 48 ff.; WBGU 2007: 2 f.).

Afrika wird wegen seines hohen politischen Krisenpotenzials, der fragilen ökonomischen Entwicklung und der großen Bevölkerungszunahme als gegenüber den Folgen des Klimawandels besonders verwundbar eingestuft. Der IPCC (2007: 13, 50) nimmt an, dass in vielen afrikanischen Ländern schon im Jahre 2020 eine noch größere Wasserknappheit herrschen wird, als es gegenwärtig der Fall ist. Die landwirtschaftlich bewirtschaftbaren Flächen werden sich infolge fortschreitender Wüstenbildung ebenso verringern wie die landwirtschaftliche Produktivität, was die ohnehin schon desolante Ernährungslage vieler Menschen weiter verschlechtert. Wie diesen Veränderungen begegnet werden kann, ist gegenwärtig unabsehbar.

Auch in Lateinamerika werden zunehmend trockenes Klima als Folge des Klimawandels, gravierende Wasserprobleme und eine

eingeschränkte landwirtschaftliche Produktivität erwartet. Vorhandene Anpassungsbemühungen werden durch den Mangel an Informationssystemen, ungünstigen institutionellen und technologischen Bedingungen und einer starken Besiedlung verwundbarer Gebiete beeinträchtigt (IPCC 2007: 14, 50).

Teile der Länder Australiens und Neuseelands müssen neben einem Rückgang der Artenvielfalt mit einer prekären Wasserversorgungslage durch Verringerung des Niederschlags und erhöhter Verdunstung rechnen. Die landwirtschaftliche Produktion und die Erträge der Forstwirtschaft werden durch Dürren und vermehrtes Auftreten von Bränden infolge der globalen Erwärmung zurückgehen. Dennoch weist diese Region etwa im Vergleich zu Afrika oder Asien eine geringere soziale Verwundbarkeit auf. Sie verfügt aufgrund von technischen Mitteln, wissenschaftlicher Ausstattung und ökonomischer Entwicklung über größere Anpassungsmöglichkeiten, etwa durch ein ausgebauten Gesundheitssystem und höhere Einkommen (IPCC 2007: 13 f., 50).

In Europa wird der Klimawandel die schon existierenden naturräumlichen Unterschiede weiter vergrößern: Die Bewohnerinnen und Bewohner der Mittelmeerregion müssen mit stärkerer Trockenheit und Hitze, einem Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion und geringerem Sommertourismus rechnen. In den nordeuropäischen Ländern hingegen hoffen die Menschen auf positive Effekte hinsichtlich der landwirtschaftlichen Produktivität. Doch auch in Nordeuropa werden sich die negativen Folgen der globalen Erwärmung auswirken: Es werden vermehrt Überschwemmungen auftreten, das Ökosystem wird zunehmend instabil, das Artensterben wird rasch zunehmen und landwirtschaftliche Flächen und Küstenregionen werden erodieren (IPCC 2007: 14, 50).

Neben den Problemen infolge von Extremwetterereignissen werden die sozialen Folgen in Europa und Nordamerika insbesondere indirekter Art sein. In vielen Ländern des Südens wird durch Dürren und Wasserknappheit in Kombination mit Landnutzungskonflikten, instabilen Institutionen und Armut die klimabedingte nationale und internationale Migration voraussichtlich stark zunehmen. Es ist denkbar, dass die Auswirkungen des Klimawandels zu einem Anwachsen von Konflikten durch (Ressourcen-)Verteilungskonflikte, Umweltmigration und zur Zunahme fragiler Staaten führen können. Infolgedessen drohen gewaltförmige Konflikte zuzunehmen (WBGU 2007: 3–7). Schon jetzt kann eine Verschärfung von Konflikten im Zusammenhang mit einer sich verknappenden Ressourcenlage in fragilen Staaten beobachtet werden. Der Konflikt in Darfur, der von Welzer (2008: 94–99) als

erster „Klimakrieg“ bezeichnet wird, ist ein aktuelles Beispiel für eine kriegerische Auseinandersetzung, in welcher der Zugang zu Ressourcen eine gravierende Rolle spielt. In Darfur lässt sich die zunehmende Wüstenbildung und damit die Einengung des land- und viehwirtschaftlichen Raumes explizit als starker Konfliktsfaktor nachvollziehen (Böcker 2009: 50–57). Zwar wird in der wissenschaftlichen Literatur (etwa bei Antweiler 2003, Bräunlein und Lauser 1995 oder Helbling 2006) darauf verwiesen, dass in einem Konflikt die Gewaltanwendung und damit auch Krieg immer nur eine Austragungsform neben anderen (etwa Meidung, Verhandlung, Abwanderung) darstellt. Doch sind die zu erwartenden ökologischen Einschränkungen infolge des Klimawandels so extrem, dass diese auch Auswirkungen auf die unter „normalen“ Bedingungen angewandten Lösungsstrategien haben könnten. Wenn es schlicht kein Land gibt, in welches ausgewichen werden kann, ergeben sich neue Probleme, die laut WBGU-Prognosen zur Destabilisierung ganzer Regionen führen können.

Mit der zunehmenden internationalen Migration steigt der Druck auf die Grenzen der wohlhabenden Gebiete, was zu einer veränderten Sicht auf die Sicherheitslage beitragen könnte (Welzer 2008: 59). Welche Konzepte könnten hier denkbar werden? Diese Situation bildet eine Herausforderung für die politischen Systeme, aber auch für den gesellschaftlichen Alltag: Wird z. B. der steigende Flüchtlingsstrom aus Afrika und die Unterbringung von Flüchtlingen in italienischen Camps „normal“? Welche Auswirkungen werden die klimainduzierten Migrationsbewegungen auf die in Europa propagierte Forderung der Gleichheit aller Menschen haben? Wie wird damit umgegangen werden, dass die CO₂-emittierenden Industrieländer und Wachstumsstaaten die Lebensbedingungen in anderen Ländern einschränken?

Bisher haben wir insbesondere die länderspezifischen naturräumlichen und sozialen Folgen des Klimawandels betrachtet. Deutlich zeigt sich, dass die sich im Klimawandel herausbildenden Verlierer- und Gewinnergruppen Gerechtigkeitslücken zwischen Norden und Süden größer werden lassen. Aber nicht nur in regionaler bzw. länderspezifischer Sicht ergeben sich durch die ungleich verteilten Folgen des Klimawandels und die unterschiedlich ausgeprägten Widerstandsfähigkeiten fortschreitende Ungleichheiten. Auch innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens ist eine gegenseitige Verstärkung von sozialer und klima- bzw. naturbedingter Ungleichheit vorstellbar. Denkbar ist, dass sich auch hier im Zusammenhang mit den Folgen des Klimawandels die unterschiedlich ausgeprägten Vulnerabilitäten gesellschaftlicher Gruppen verschärfen.

In Ländern des Südens werden die Eliten aufgrund ihrer finanziellen und technischen Möglichkeiten sicherlich weniger unter den Folgen des Klimawandels zu leiden haben als diejenigen, die in hoch vulnerablen Gebieten, etwa in Flusstälern, leben und aufgrund ihrer prekären Lage weniger Anpassungsmöglichkeiten besitzen.

Doch müssen wir nicht bloß in die Ferne schauen. Wie werden sich die Folgen des Klimawandels in Deutschland verteilen? Wird der gut situierte Akademiker im grünen Göttingen mit denselben Problemen und Auswirkungen konfrontiert sein wie die Zeitarbeiterin mit Migrationshintergrund, die zwischen Emscherschnellweg und Eisenbahnlinien in Bottrop-Ebel lebt? Welche innergesellschaftlichen Konfliktlinien werden sich an der „Schnittstelle Klima“ bilden? Diese Fragen stellen sich selbstverständlich nicht nur für Deutschland.

Einige der aufgeführten Problemfelder sind nicht neu und nicht alle sind ausschließlich dem Klimawandel zuzuschreiben. Wir konnten jedoch zeigen, dass sich infolge der regional unterschiedlichen Auswirkungen des Klimawandels die Vulnerabilität derjenigen Gesellschaften und Gesellschaftsgruppen extrem erhöht, die ohnehin schon mit schlechteren Lebensbedingungen zu kämpfen haben und etwa unter Armut und ungleichem Zugang zu Ressourcen leiden. Außerdem konnten wir darauf hinweisen, dass die bereits gegenwärtig verschieden ausgeprägten gesellschaftlichen Verwundbarkeiten in und zwischen den unterschiedlichen Ländern im Zusammenhang mit den umweltbezogenen Folgen des Klimawandels weiterhin ungleich belastet werden.

Um die Widerstandskräfte der Gesellschaften nachhaltig zu stärken, ist es neben den technischen und politischen Maßnahmen, wie Klimaschutzmaßnahmen und ökonomischen Steuerungsmaßnahmen, notwendig, auch auf der kulturellen und sozialen Ebene einen Umgang mit den umweltbedingten Problemen zu finden. Wie lassen sich die Fähigkeiten der Menschen stärken, mit Naturgefahren umzugehen, sich den Bedrohungen anzupassen und auf Unvorhergesehenes zu reagieren? Wie lassen sich kreative Lösungen unterstützen, um auch nach dem Katastrophenfall schnell wieder zurechtzukommen? Kann Nachhaltige Grundsicherung hier ein Teil der Antwort sein?

Sowohl in den Industriegesellschaften als auch in den sogenannten Entwicklungsländern wird es zu einem veränderten Alltag kommen (müssen). Die einen müssen Emissionen verringern, die anderen gar nicht erst aufkommen lassen: Die gemeinsame Aufgabe (wenn auch zu ungleichen Bedingungen) liegt in der Verhinderung weiterer globaler Erwärmung. Hier wie dort werden die Gesellschaften lernen müssen, mit Katastrophen umzugehen.

Der Klimawandel eröffnet, so seltsam dies klingen mag, auch eine große Chance – eine einmalige Gelegenheit, neue Wege zu gehen und den Wandel als Verbesserung der eigenen Situation zu verstehen (vgl. Leggewie/Welzer 2009: 174 ff.). Es eröffnet sich also auch die unverhoffte Chance, alte Konzepte abzulegen und die Zukunft global zu gestalten. Menschen können in diesen Zeiten lernen, ihr Leben im Austausch mit anderen zu führen, denn mit dem Klimawandel wird infolge der globalen Risiken das entfernte Andere zum inneren Anderen (vgl. Beck 2008).

Nachhaltige Grundsicherung und Klimawandel?¹

Anhand der ausgeführten Punkte wird deutlich: Ein „Weiter-so-wie-bisher“ ist mit den Folgen der globalen Erwärmung nicht möglich. Der Problematik des Klimawandels muss auf unterschiedlichen Ebenen begegnet werden. Einerseits ist die Etablierung verschiedener Maßnahmen zur Eindämmung von Emissionen nötig. Hierzu gehören die Konzentration auf erneuerbare Energiesysteme und Energieeffizienz, Ökosteuern und die Einrichtung eines Emissionszertifikatehandels. Ebenfalls erforderlich sind politische Maßnahmen wie die internationalen Klimaverhandlungen. Nur so können den Staaten konkrete Reduktionsziele vorgegeben werden. Diese Maßnahmen allein werden aber nicht reichen.

Die Erhöhung der sozialen Verwundbarkeit in den Ländern, die in hohem Maße von den Folgen des Klimawandels betroffen sind und weiterhin betroffen sein werden, erfordert auch ein Umdenken und eine Abkehr von den bisherigen Wirtschaftsstrukturen und Verhaltensweisen, die auf Ressourcenverschwendung und Zuspitzung der sozialen Ungleichheiten ausgelegt sind. Das gilt sowohl in den westlichen Industrienationen als auch in den sogenannten Entwicklungsländern. Für beide gilt: Klimawandel bedeutet Kulturwandel (Welzer/Soeffner/Giesecke 2010).

Doch was bedeutet dies nun im Hinblick auf eine Nachhaltige Grundsicherung? Kann Nachhaltige Grundsicherung die Anpassung (Adaption) an den Klimawandel erhöhen?

Unter der Annahme, dass im Zuge des Klimawandels die Anzahl der Naturkatastrophen zunehmen wird, lässt sich für die Industrieländer

1 An dieser Stelle möchten wir uns ganz herzlich bei Tilman Santarius bedanken. Herr Santarius hat einen schriftlichen Kommentar zu unserem am 4. Dezember 2010 in der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt gehaltenen Vortrag „Nachhaltige Grundsicherung als Antwort auf den Klimawandel“ verfasst, der uns für die Ausarbeitung der folgenden Gedanken viele wichtige Hinweise geliefert hat.

allgemein formulieren: Prävention als eine Form der Adaption an die Folgen des Klimawandels bedeutet hier insbesondere hohe Investitionen in technologische Maßnahmen und Infrastruktur wie etwa Deich- und Dammbau, Gebäudeschutz, Wassersysteme, politische Maßnahmen wie etwa verlässliche Evakuierungspläne im Katastrophenschutz. Da es sich hierbei weniger um individuelle Maßnahmen handelt, stellt sich die Frage, wie ein Grundeinkommen hier adaptiv wirken kann. Die Steigerung der Anpassung an die Folgen des Klimawandels durch Grundsicherung scheint uns deshalb nur eingeschränkt plausibel, etwa in extrem vulnerablen Gebieten der Industrieländer wie z. B. in Flussnähe. Dort könnte durch individuelle Absicherung im Zuge der Grundsicherung eine individuelle Vorsorge möglich werden. Eine Hochwasserversicherung könnte abgeschlossen oder durch finanzielle Absicherung der Wegzug aus gefährdetem Gebiet ermöglicht werden. Auch bei sozialen Effekten des Klimawandels wäre es denkbar, dass eine Grundsicherung einen Beitrag leistet. Der problematischen Verteuerung der Lebenserhaltungskosten vor allem für Geringverdienerinnen und Geringverdiener durch eine Verknappung der Ressourcen könnte mit einer Grundsicherung entgegengewirkt werden. Die uns bekannten Probleme (also die Notwendigkeit von flankierenden Maßnahmen), die neben den hier genannten Vorteilen eine wichtige Rolle spielen, werden am Ende dieses Abschnitts diskutiert.

In den sogenannten Entwicklungsländern scheint eine Sicherung auf individueller Ebene hinsichtlich der Steigerung der Anpassungsfähigkeit an die Folgen des Klimawandels allerdings bedeutsamer. Gerade die Ärmsten werden mit den größten Anpassungsproblemen zu kämpfen haben. In diesem Sinne müssen Armutsbekämpfung und Anpassung an den Klimawandel zusammen betrachtet werden. Die Entwicklungsstrategien der ärmsten Länder müssen folglich umgedacht werden, was sie vor immense Herausforderungen stellt: Neben den ohnehin existierenden Problemen wie Armut, Hunger, fehlende Infrastruktur und Gewaltkonflikte werden sie zusätzlich damit konfrontiert sein, ihr Wirtschaftswachstum von Emissionen zu entkoppeln. Auch hier werden technologische und politische Maßnahmen vordringlich sein. Eine Nachhaltige Grundsicherung, die sowohl auf den Erhalt der natürlichen Ressourcen als auch auf die individuelle Existenzsicherung zielt, kann in den Entwicklungsländern zusätzlich dazu beitragen, die Abhängigkeiten von den gewohnten Wirtschaftsstrukturen zu verringern und die Folgen des Klimawandels damit abzufedern. Die Menschen müssten sich zum Beispiel nicht in Hochrisikoräumen wie Flusstälern oder Slums ansiedeln, die besonders unter den Folgen der

Erwärmung zu leiden haben. Sie könnten durch die soziale und finanzielle Sicherung an den von ihnen gewählten Lebensorten, etwa auch auf dem Land, weiter auskommen und dort bleiben. Hier könnte also eine Anpassung an den Klimawandel mit einer Nachhaltigen Grundsicherung erreicht werden. Dennoch stellt sich die Frage, ob nicht andere Maßnahmen, etwa die Investition in technische Weiterbildung, hier vielversprechender sein würden: Sind es doch vor allem (technologische) Wissensbestände und Befähigungen, die die Menschen brauchen, um sich den Folgen des Klimawandels anzupassen.

Geht man davon aus, dass sich durch die Folgen des Klimawandels der Verteilungskonflikt und die damit wachsende soziale Ungleichheit weiterhin verschärfen werden, dann könnte ein kleiner Beitrag der Nachhaltigen Grundsicherung sein, diesen Anstieg einzudämmen und eine größere gesellschaftliche Flexibilität zu fördern. Damit würde eine Nachhaltige Grundsicherung die Anpassungsfähigkeit der einzelnen Gesellschaftsmitglieder steigern.

Und wie sieht es mit der Vermeidung weiterer Erwärmung aus? Birgt eine Nachhaltige Grundsicherung Möglichkeiten der Mitigation?

Es erscheint uns plausibel, dass eine Nachhaltige Grundsicherung den Menschen zu mehr Gestaltungsfreiheit, Unabhängigkeit und zu mehr Sicherheit verhilft. Dabei gilt es jedoch zwischen den verschiedenen Länder- und Gesellschaftsgruppen und deren Möglichkeiten zu unterscheiden, da die einzelnen Länder, aber auch die einzelnen Gesellschaftsgruppen innerhalb dieser Länder in höchst unterschiedlichem Maße von den Folgen des globalen Klimawandels betroffen sind und sein werden. Doch wie würden die Menschen diese Sicherheiten und Handlungsspielräume nutzen?

Um dem Klimawandel ernsthaft zu begegnen, ist eine tiefgreifende Umgestaltung der Gesellschaft unumgänglich. Wir begreifen diese notwendige Transformation auch als Chance, die den Verzicht auf schlechte Lebensbedingungen beinhaltet. Denn vor allem für die Industrieländer gilt, dass der globalen Erwärmung neben den unüberschaubaren Folgen ebenfalls eine Chance innewohnt, die den Raum für eine gesellschaftliche Transformation eröffnet. In diesem Raum können neue Lebensbedingungen und -stile geschaffen werden, die den Verzichtsgedanken umwandeln und die Neuerungen als Gewinn beschreiben (Leggewie/Welzer 2009). Im Zentrum dieser neuen Kultur der Teilhabe stehen Bürgerinnen und Bürger, die zum Beispiel den Verzicht auf Lärmbelästigung und gesundheitliche Beeinträchtigungen durch viel befahrene Straßen als Gewinn erkennen. Dazu müssen sie jedoch auch die nötigen Bedingungen vorfinden: Die

Nachhaltige Grundsicherung könnte diese Bedingungen schaffen bzw. begünstigen, wenn sie von flankierenden Maßnahmen begleitet würde. Es bleibt jedoch die Frage, ob diese Maßnahmen nicht auch ohne eine Grundsicherung möglich wären.

Betrachtet man die Folgen des Klimawandels im Zusammenhang mit dem Konzept der Nachhaltigen Grundsicherung, dann ist denkbar, dass eine Nachhaltige Grundsicherung dazu beitragen kann, die gesellschaftliche Gestaltungsmacht von Menschen zu vergrößern. Gestaltungsmacht bedeutet, dass die Menschen ihre Interessen selbst bestimmen, eigene Interessen verfolgen und sich in einem Raum für Veränderungen engagieren können. Frei gewordene Zeit könnte in immaterielle Güter wie ehrenamtliches Engagement, Freunde und Sport investiert und dadurch im besten Falle eine CO₂-Reduktion erreicht werden. Doch ist dies keinesfalls ausgemacht. Die Menschen könnten durch das neu verfügbare Einkommen auch einfach mehr konsumieren und so letztlich eine noch stärkere Emissionssteigerung erreichen, als es gegenwärtig der Fall ist. Vielleicht ist dies sogar wahrscheinlicher, gibt es doch heute schon viele Menschen, die Handlungsspielräume haben, sie aber nicht nutzen. Scheinbar ist es nicht so, dass weniger Existenznöte und mehr Zeit für Bildung sich letztlich in faktisch nachhaltigerem Verhalten niederschlagen müssen. Andersherum könnte man sogar sagen, dass gegenwärtig diejenigen, die über viel Geld verfügen, einen größeren ökologischen Fußabdruck aufweisen (obschon einigen das gar nicht ins Selbstbild passt) als diejenigen, die geringe Einkommen erzielen (Umweltbundesamt 2009: 50). Diese Ausführungen bedeuten nun aber nicht, dass man im Sinne des Klimaschutzes den Geringverdienerinnen und Geringverdienern die soziale Teilhabe verwehren sollte. Sie verweisen lediglich darauf, dass insgesamt ein Wachstumsverzicht nötig ist, den es dann auf die unterschiedlichen Gruppen einer Gesellschaft gerecht zu verteilen gilt.

Eine Nachhaltige Grundsicherung muss daher, um ihrem Grundsatz der ökologischen Nachhaltigkeit zu entsprechen und klimarelevant zu sein, von flankierenden Maßnahmen begleitet werden. Nur so lassen sich Rebound-Effekte vermeiden. Diese Maßnahmen sind unumgänglich, damit die Grundsicherung nicht nur auf der sozialen Ebene nachhaltig wirkt, sondern auch ökologische Nachhaltigkeit berücksichtigt. Die Bereitstellung eines funktionierenden öffentlichen Nahverkehrs wäre etwa ein Beispiel dafür, nachhaltigen Verkehr überhaupt erst zu ermöglichen. Weitere flankierende Maßnahmen einer Nachhaltigen Grundsicherung müssten neben dem Bereich der Mobilität auch bei der Ernährung und beim Wohnen angesiedelt sein,

also in all den Bereichen, die den individuellen CO₂-Fußabdruck beeinflussen und maßgeblich bestimmen.

Aber auch andere Ansätze bei der Konzeption einer Nachhaltigen Grundsicherung wären denkbar: Neben flankierenden Maßnahmen wie der Erhebung von Steuern auf CO₂-reiche Produkte oder dem Ausbau einer nachhaltigen Infrastruktur wären auch Konzeptionen über individuelle Nutzungsrechte oder markt- und währungs-basierte Konditionierungen denkbar.

Deutlich wird, wenn man Nachhaltige Grundsicherung und Klimawandel zusammen betrachtet, dass es bei einer *nachhaltigen* Grundsicherung um eine individuelle soziale Grundsicherung gehen muss, die mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, also auch der Vermeidung weiterer Erwärmung, verbunden sein muss. Auch in einer solchen Konzeption kann sie jedoch kein zentrales Mittel sein, um dem globalen Klimawandel zu begegnen.

Fazit

Zum Abschluss möchten wir unsere eingangs gestellte Frage wieder aufnehmen: Inwiefern kann Nachhaltige Grundsicherung für die Anpassung an den Klimawandel und dessen Herausforderungen eine Rolle spielen? Kann Nachhaltige Grundsicherung ein Mittel sein, welches dazu beiträgt, globale Erwärmung zu verhindern?

1. Zum einen konnten wir herausstellen, dass Nachhaltige Grundsicherung den Anstieg der Ungleichheiten, also eine Folge des Klimawandels, abmildern könnte. Insofern kann sie eine Möglichkeit der Anpassung an den globalen Klimawandel darstellen. Insbesondere in vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen könnte ein Modell der Nachhaltigen Grundsicherung dazu beitragen, die Folgen des Klimawandels partiell abzufedern und Verteilungskonflikte zu entschärfen. Wir wollen jedoch darauf verweisen, dass es weiterer und weitergehender Maßnahmen bedarf (etwa technologischer Transfers), um sich an die Folgen des Klimawandels anpassen zu können.

2. Zum anderen haben wir darauf hingewiesen, dass Nachhaltige Grundsicherung eine Kultur der Teilhabe begünstigen und für viele Menschen überhaupt erst die Möglichkeit eröffnen könnte, sich, da sie nun abgesichert sind, der Klimafrage zuzuwenden. Die Menschen könnten sich mit einer Nachhaltigen Grundsicherung auch in ihrer Alltagspraxis umorientieren und somit ihr Verhalten verändern. Mit einer Nachhaltigen Grundsicherung, die mit Maßnahmen wie dem

Ausbau des Nahverkehrs flankiert ist, wären die Bedingungen dafür gegeben. Dies unterstellt jedoch erstens ein höchst organisiertes Individuum und zweitens, dass die frei werdenden individuellen Ressourcen CO₂-sparend eingesetzt würden – was sicher bei einigen, aber längst nicht allen Menschen der Fall sein dürfte.

Aus Teilhabe folgt also nicht automatisch eine CO₂-Reduktion – wir haben darauf hingewiesen, dass die Menschen ihre soziale und ökonomische Sicherheit auch darauf verwenden, nicht-nachhaltige Lebensstile weiterzuführen bzw. auszubauen. Es bestehen in diesem Modell durch die begleitenden Maßnahmen aber immerhin günstigere Bedingungen für eine Transformation als im gegenwärtigen Modell. Nachhaltige Grundsicherung bietet also, obwohl sie nicht unbedingt Veränderung fest schreibt, die Möglichkeit, durch angekoppelte Maßnahmen, wie die Bereitstellung eines für die Nutzerinnen und Nutzer kostengünstigen öffentlichen Nahverkehrs oder einer Konzeption über individuelle Nutzungsrechte, einen Raum für Gestaltung zu öffnen, und könnte damit die gesellschaftliche Anpassung an den Klimawandel begünstigen. Diese Maßnahmen hängen jedoch nicht unmittelbar mit der Grundsicherung zusammen und könnten somit auch unabhängig davon eingeführt werden. Eine allgemeine Aussage über die Möglichkeit einer Mitigation durch eine Nachhaltige Grundsicherung zu treffen, ist also sehr schwierig und hängt von vielen Variablen in der Konzeption ab. Ob eine nachhaltig konzipierte Grundsicherung nachhaltiges Verhalten generieren kann, bleibt zumindest fraglich. Jedoch wird deutlich, dass eine Grundsicherung durch weitergehende Maßnahmen auf jeden Fall ökologisch nachhaltig ausgerichtet sein muss, um nicht kontraproduktiv zu wirken.

Insgesamt kann die Konzeption einer Nachhaltigen Grundsicherung *ein* Element auf dem Weg in eine sozial-ökologische Transformation der Gesellschaft sein, obschon der Schwerpunkt auf der sozialen Teilhabe und Existenzsicherung liegt. Implikationen für den Klimawandel lassen sich nur vage und von vielen weiteren Faktoren (flankierenden Maßnahmen oder Konditionierungen) abhängig formulieren. Zudem muss bedacht werden, dass die bisher benachteiligten Regionen und Bevölkerungsgruppen diejenigen sind, die den geringsten Anteil an CO₂ emittieren. Es muss also im Sinne einer „nachholenden Entwicklung“ unbedingt darauf geachtet werden, dass sie durch die Konzeption einer Nachhaltigen Grundsicherung nicht wieder ins „Hintertreffen“ geraten.

Dennoch: Wir denken, dass das Formulieren neuer Wege zur Eindämmung der globalen Erwärmung und von Anpassungsstrategien

an deren Folgen damit verbunden sein muss, neue Zusammenhänge zu erschließen, ungewohnte Pfade zu gehen und sich mit bislang utopischen Ideen auseinanderzusetzen. Die gegenwärtigen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen erweisen sich hinsichtlich des Klimawandels als Problem und rufen nach Veränderung. Ob die Herausforderung gesellschaftlicher Transformation angenommen wird, scheint jedoch fraglich. Allerdings entsteht durch den Prozess infolge der globalen Erwärmung der Erdatmosphäre ein Handlungsdruck, der einen gesellschaftlichen Raum für ein Umdenken eröffnet sowie Wege aufzeigt, die bislang noch kaum Beachtung gefunden haben. Auch wenn wir aufgrund des Zeit- und Handlungsdrucks im Angesicht der Klimakrise noch weiterreichendere Maßnahmen diskutieren müssen, sehen wir die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Nachhaltigen Grundsicherung und deren Umsetzung als Pfad, der zu der eingangs erwähnten Großen Transformation beitragen kann.

Literatur

- Antweiler, Christoph (2003): Anthropologie gewaltsamer Konflikte. Konfliktmotoren und Gewaltmotive. In: *Entwicklungsethnologie* 12 (1+2), S. 26–73.
- Beck, Ulrich (2008): Ungleichheit ohne Grenzen – Wer absteigt und wer aufsteigt im Zeitalter von Globalisierung und Klimawandel. In: *Zeit Online*; <http://www.zeit.de/2008/42/Ungleichheit>.
- Böcker, Maike (2009): Darfur: Zur Genese eines Konfliktes im Westen der Republik Sudan. Berlin: LIT.
- Bohle, Hans-Georg/Glade, Thomas (2008): Vulnerabilitätskonzepte in Sozial- und Naturwissenschaften. In: Felgentreff, Carsten/Glade, Thomas (Hrsg.): *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*, S. 99–119. Berlin/Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag.
- Bräunlein, Peter J./Lauser, Andrea (1995): Auf dem Weg zu einer Ethnologie des Krieges und des Friedens: Hindernisse, Annäherungen. In: Bräunlein, Peter J./Lauser, Andrea (Hrsg.): *Krieg und Frieden. Ethnologische Perspektiven*. Sonderband, kea 2: I–XXII.
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland / Brot für die Welt / Evangelischer Entwicklungsdienst (Hrsg.) (2008): *Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt – Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte*. Frankfurt am Main: Fischer.
- Energy Watch Group (2008): *Zukunft der weltweiten Erdölversorgung*; http://energywatchgroup.org/wp-content/uploads/2014/02/2008-05-21_EWG_Erdoelstudie_D.pdf.

- Food and Agriculture Organization of the UN (2010): Global hunger declining, but still unacceptably high. International hunger targets difficult to reach; <http://www.fao.org/docrep/012/al390e/al390e00.pdf>.
- Görg, Christoph (2010): Vom Klimaschutz zur Anpassung: gesellschaftliche Naturverhältnisse im Klimawandel. In: Voss, Martin (Hrsg.): Der Klimawandel. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 347–362.
- Hauff, Volker (1987): Vorwort. In: Hauff, Volker (Hrsg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung; XI–XVII. Greven: Eggenkamp Verlag.
- Helbling, Jürg (2006): Tribale Kriege. Konflikte in Gesellschaften ohne Zentralgewalt. Frankfurt am Main: Campus.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007): Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press: Cambridge.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2011): Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Summary for Policymakers. Cambridge University Press: Cambridge / New York; http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf.
- Jäger, Jill (2007): Was verträgt unsere Erde noch? Wege in die Nachhaltigkeit. Frankfurt am Main: Fischer.
- Leggewie, Claus (2010): Futur Zwei. Klimawandel als Gesellschaftswandel. APuZ 32-33/2010, S. 40–46.
- Leggewie, Claus / Welzer, Harald (2009): Das Ende der Welt, wie wir sie kennen. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie. Frankfurt am Main: Fischer.
- McClelland, David (1961): The Achieving Society. Van Nostrand: Princeton.
- Messner, Dirk (2010): Die altbekannten Engpässe und neuen Herausforderungen müssen zusammen gedacht werden. Berliner Debatte Initial 21: Klimapolitik in Lateinamerika, S. 13–27.
- Münz, Rainer / Reiterer, Albert F. (2007): Wie schnell wächst die Zahl der Menschen? Weltbevölkerung und weltweite Migration. Frankfurt am Main: Fischer.
- Rahmstorf, Stefan (2011): 2010 wärmstes und nassestes Jahr weltweit seit Beginn der Aufzeichnungen; <http://www.scilogs.de/klimalounge/2010-waermstes-und-nassestes-jahr-weltweit-seit-beginn-der-aufzeichnungen/>
- Stern, Nicholas Herbert (2007): The Economics of Climate Change. The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009): Umweltbewusstsein und Umweltverhalten der sozialen Milieus in Deutschland. Repräsentativumfrage zum Umweltbe-

- wusstsein und Umweltverhalten im Jahr 2008; <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3871.pdf>.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretary (2011): Killer year caps deadly decade – reducing disaster impact is „critical“ says top UN disaster official; <http://www.unisdr.org/news/v.php?id=17613>.
- Voss, Martin (2010): Der Klimawandel. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Welzer, Harald (2008): Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird. Frankfurt am Main: Fischer.
- Welzer, Harald / Soeffner, Hans-Georg / Giesecke, Dana (2010): KlimaKulturen. Soziale Wirklichkeiten im Klimawandel. Frankfurt am Main: Campus.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2007): Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2009): Factsheet 2/2009: Klimawandel: Warum 2°C?; http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/factsheets/fs2009-fs2/wbgu_factsheet_2.pdf.

Soziale Grundsicherungssysteme als Instrument der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern

Lessons learned für eine Nachhaltige Grundsicherung

Katja Hilser

Das Recht auf Soziale Sicherheit, wie in der UN-Resolution 217A von 1948, Artikel 22, festgehalten, besagt: „Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind“ (United Nations 1948).¹

Dieses Menschenrecht wurde jedoch in vielen Entwicklungsländern bis heute nur unvollständig umgesetzt. Eine umfassende soziale Absicherung gegen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Invalidität, Krankheit, Alter oder schlichtweg Hunger ist oft fernes Zukunftsthema und Bevölkerungsmehrheiten bleiben in der Konsequenz von existenzieller Not und Unsicherheit bedroht. Selbst wenn in einigen Entwicklungsländern beispielsweise fragmentarische Sozialversicherungssysteme bestehen, richten sich diese meist nur an eine kleine Bevölkerungsgruppe wie öffentlich Bedienstete oder Beschäftigte des urbanen, formellen Sektors. Die ländliche Bevölkerung oder der informelle Sektor, dem vor allem auch Frauen angehören, bleibt von den spärlich vorhandenen Sicherungssystemen weitestgehend ausgeschlossen.

Während die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in den letzten Dekaden ein, wenngleich von unterschiedlichen Leitbildern bestimmtes, doch zugleich recht umfangreiches Sicherungssystem aus (a) vorgelagerten beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen, (b) steuerlichen

* Dieser Beitrag wurde 2014 in ähnlicher Form im Band „Aktuelle Fragen der Entwicklungspolitik“, herausgegeben von Dr. Rainer Öhlschläger und Prof. Dr. Hartmut Sangmeister, veröffentlicht (Schriftenreihe „Weltwirtschaft und internationale Zusammenarbeit“, Band 13; www.nomos-shop.de/22362). Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Nomos-Verlages.

1 Ebenso betonen das ILO-Übereinkommen 102 von 1952 sowie der Internationale Pakt für wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte, Artikel 9, von 1966 das Recht auf Soziale Sicherheit (vgl. Kulke et al. 2007, S. 11).

Vergünstigungen sowie (c) nachgelagerten steuerfinanzierten Grundsicherungssystemen aufgebaut haben, fehlt solch ein differenziertes und großzügiges soziales Sicherungssystem in vielen Entwicklungsländern. Exemplarisch lässt sich dies an den Sozialausgaben veranschaulichen: Liegt die durchschnittliche Sozialleistungsquote für die OECD-Länder gegenwärtig bei über 20 Prozent, betragen die öffentlichen Sozialausgaben beispielsweise in Kenia oder Sambia, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, gerade mal 0,3 Prozent (vgl. Townsend 2007: 8 f.).

In jüngster Zeit werden allerdings, vor allem im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), soziale Sicherungssysteme als Instrument der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern (wieder) entdeckt. Insbesondere kommen dabei steuerfinanzierte universelle oder bedürftigkeitsgeprüfte Transfers, sogenannte Grundsicherungsprogramme, zum Tragen, deren „Adressaten [...] diejenigen Armen [sind], die wegen ihrer – längerfristig oder temporär – beschränkten Selbsthilfefähigkeit von den Programmen der EZ und anderen sozialen Sicherungen nicht oder nur unzureichend erreicht werden. Diese Armen bilden eine eigene Problemgruppe, auf die Grundsicherung als eigener Hilfetyp zugeschnitten ist“ (Leisering et al. 2004: 1).

Die primären Ziele solcher sozialen Grundsicherungsprogramme in Entwicklungsländern bestehen in allererster Linie in der Reduzierung von Armut oder doch zumindest deutlichen Reduzierung von Hunger; daher sind diese Programme meist mehr als Überlebenshilfe denn als Mindestsicherung konzipiert.² Sie zeichnen sich durch relativ niedrige finanzielle Leistungen, teilweise nur durch Sachleistungen sowie fehlende rechtliche Ansprüche aus. Im Gegensatz zu beitragsfinanzierten Sozialversicherungen setzen diese Grundsicherungsprogramme keine Vorleistungen oder Beitragszahlungen voraus, sondern sind steuer- bzw. geberfinanziert. Da sie zudem vor allem auf begrenzt oder nicht selbsthilfefähige Individuen und Haushalte abzielen, nimmt *targeting*³ – die Identifikation und Auswahl der Anspruchsberechtigten – eine zentrale Rolle ein.

Mit diesem Auswahlprozess und einer gleichzeitigen Konzentration auf die Ärmsten soll unter anderem sichergestellt werden, dass finanzielle Ressourcen effizient verwendet sowie unnötige Abhängigkeiten und die Setzung verfehlter wirtschaftlicher Anreize vermieden werden.

2 Einen weltweiten Überblick über Grundsicherungsprogramme in Entwicklungsländern bietet die Datenbank des britischen Department for International Development (DfID).

3 Mit *targeting* wird im entwicklungspolitischen Diskurs das administrative Problem der Adressatenerreichung existierender oder aufzubauender Systeme bezeichnet, während der Terminus in der wohlfahrtsstaatlichen Diskussion meist ideologisch den Abbau des Sozialstaates meint.

Typen sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungsländern

Allgemein unterscheiden sich Grundsicherungstypen in zweierlei Hinsicht: erstens danach, ob potenziell die Gesamtbevölkerung im Falle von Existenznot Anspruch auf die Leistung hat (Zielpersonenuniversalismus) oder nur einzelne Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise ältere Menschen (Zielpersonenkategorialität); zweitens danach, ob zur Inanspruchnahme der Leistung eine Bedürftigkeitsprüfung Anwendung findet (Selektivität) oder ob sich die Leistungen kategorial an eine vorab definierte Bevölkerungsgruppe, der ein generalisierter Bedarf unterstellt wird, richten (Anspruchsuniversalismus bzw. -kategorialität). Nach diesen Kriterien identifizieren Leisering, Buhr und Traiser-Diop (2006) für Entwicklungsländer fünf Grundsicherungstypen (vgl. Abbildung 1):

- a) nicht-beitragsbasierte Renten;
- b) Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme);
- c) familienbezogene Sozialhilfe (Familien- bzw. Kindergeld);
- d) konditionierte Transferleistungen sowie
- e) Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern.

Beitragsfreie Renten sowie Sozialhilfeprogramme stehen den in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten eingeführten Grundsicherungssystemen noch relativ nahe und kommen zum Tragen, wenn vorgelegerte, armutsverhindernde Sicherungssysteme wie beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme oder steuerliche Vergünstigungen nicht (mehr) greifen. In Deutschland fallen unter diese Grundsicherungstypen, welche die unterste Ebene des sozialen Netzes darstellen, beispielsweise das Arbeitslosengeld II, die Hilfe zum Lebensunterhalt oder die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Findet bei solchen Sozialhilfetypen ohne primär familienbezogene Systeme sowohl in Entwicklungsländern als auch in ausgebauten Sozialstaaten meist eine Bedürftigkeitsprüfung statt (Selektivität), so ist dies bei der familienbezogenen Sozialhilfe in Form eines Familien- oder Kindergeldes seltener der Fall (Anspruchsuniversalismus bzw. -kategorialität).

Konditionierte Transferleistungen sowie Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern sind hingegen entwicklungsländerspezifische Programmtypen, gleichwohl sie sich auch in einigen OECD-Ländern finden lassen, wie beispielsweise in den USA die sogenannten *food stamps*. Aufgrund ihrer spezifischen Merkmale, etwa der zeitlichen Befristung, der zu erbringenden Vorleistungen und Auflagen

Abbildung 1: Die fünf Grundstichungstypen im Vergleich

	nicht-beitragsbasierte Renten (NBR)	Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme)	familienbezogene Sozialhilfe	konditionierte Transferprogramme	Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern
Zielgruppe(n)	<ul style="list-style-type: none"> - Alte - Menschen mit Behinderungen - Witwen - Waisen - Kriegsinvalide - Erwerbsunfähige 	<ul style="list-style-type: none"> - Hungernde - Opfer von Naturkatastrophen - alleinstehende Schwangere - Alleinerziehende und kinderreiche Frauen - Flüchtlinge - Auszubildende - Angehörige von Häftlingen - diverse andere Gruppen - Gesamtbevölkerung (China: primär Städte; Usbekistan: Mahallas) 	<ul style="list-style-type: none"> - arme Familien mit Kindern 	<ul style="list-style-type: none"> a) arbeitsfähige Hungernde/Arme b) <ul style="list-style-type: none"> - Niedriglohnarbeiter - arbeitsfähige Arme - städtische Arbeitslose - z. T. arbeitslose Frauen c) und d) <ul style="list-style-type: none"> - Familien mit schulpflichtigen Kindern - Familien mit Säuglingen und Kleinkindern - Schwangere 	<ul style="list-style-type: none"> a) und b) <ul style="list-style-type: none"> - Alte - Menschen mit Behinderungen - Witwen - Straßenkinder - Kleinkinder und Familien - Kranke und Familien - Waisen - z. T. self-trageting c) <ul style="list-style-type: none"> - Arme - Schwangere, Stillende - Kleinkinder, - Alleinerziehende - Alte - Menschen mit Behinderungen d) <ul style="list-style-type: none"> - Bauern (vor allem Kleinbauern)

Quelle: GTZ (2006): Grundsicherung als globale Herausforderung, S. 93.

oder der kollektiven Sachleistungen, sind solche Grundsicherungstypen nur sehr bedingt als individuen- und bedarfsbezogenes soziales Sicherungsinstrument zu bezeichnen. Im entwicklungspolitischen Diskurs werden sie allerdings auch unter sozialer Grundsicherung subsumiert, da sie als (bessere) Alternative zu Sozialhilfe- oder Rentensystemen gelten.

Soziale Grundsicherungssysteme im Einzelnen

Beitragsfreie Renten gleichen den Einkommensverlust im Alter bzw. die fehlenden Möglichkeiten zur Versorgung der eigenen Person aus. Vor allem bei einer universellen Grundrente ist die Zielgruppe leicht zu identifizieren. Dementsprechend lassen sich die administrativen Kosten auf niedrigem Niveau halten. Beitragsfreie Renten reagieren in Entwicklungsländern auf die allgemeine Schwächung der traditionellen Sicherungssysteme sowie mitunter prekäre Lage älterer Menschen. Zwar ist im Vergleich zu westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten sowohl der Anteil der älteren Menschen über 60 Jahren an der Gesamtbevölkerung als auch die Anzahl der Haushalte, in denen nur ältere Menschen leben, deutlich geringer. Allerdings übernehmen vor allem in den von HIV/AIDS betroffenen Ländern viele der älteren Menschen die Erziehung verwaister Kinder (s. auch Abschnitt: Förderung sozialer Grundsicherungssysteme durch die internationale EZ). Beitragsfreie Renten reagieren somit auf die materielle Benachteiligung dieses Haushaltstyps.

Grundsätzlich kann aber auch eine *familienbezogene Sozialhilfe* die zusätzliche finanzielle Belastung von Haushalten mit Kindern schmälern; und damit kann aufgrund der überwiegend jungen Bevölkerungsstruktur in Entwicklungsländern ein größerer Empfängerkreis erreicht werden, der von Armut betroffen oder davon gefährdet ist, als dies mit anderen Grundsicherungsprogrammen der Fall ist. Dem immer wieder vorgebrachten Einwand, ein Grundsicherungstyp dergestalt könne negative Anreize im Sinne höherer Fertilitätsraten generieren, kann dabei dadurch begegnet werden, dass die Anspruchsberechtigung an ein bestimmtes Alter des Kindes gekoppelt wird, d. h., der Betrag wird erst ausbezahlt, wenn das Kind ein gewisses Alter erreicht hat. In einigen Ländern hat sich teilweise durchgesetzt, dass an den Transfer Bedingungen geknüpft werden. Solche konditionierten Transferleistungen unterminieren jedoch nicht nur tendenziell die Selbstbestimmung der Empfänger, sondern sind in den meisten

Entwicklungsländern aufgrund unzulänglicher administrativer und infrastruktureller Kapazitäten nur schwer realisierbar. Von allen Grundsicherungstypen ist ein universelles Kindergeld zwar das finanziell aufwendigste Programm, der Finanzierungsgedanke kann jedoch durch einen Investitionsgedanken ersetzt werden: als Sozialinvestition in die Bildung und Gesundheit der Kinder.

Sozialhilfe ohne primär familienbezogene Systeme, die auf die ärmsten und verwundbarsten Bevölkerungsgruppen zielt, wird zwar oft als effizienteste Option gehandelt, hat jedoch, wie viele Mikrosimulationen zeigen, den geringsten armutsreduzierenden Effekt. Denn das Armutsproblem in Entwicklungsgesellschaften ist so ausdifferenziert und betrifft so unterschiedliche Bevölkerungsschichten, dass die Auswahl von Bedürftigkeitskriterien zur Identifizierung der Ärmsten nicht zu realisieren und administrativ zu aufwendig ist (s. auch Abschnitt: Universelle oder selektive Programme).

Konditionierte Transferleistungen wie food for work, public works, food for education oder cash for education erfordern von ihren Programmteilnehmern und -teilnehmerinnen Vorleistungen oder Verhaltensänderungen im Bereich Gesundheit und Bildung – im Gegenzug erhalten sie dann Nahrungsmittel oder Geld.⁴ Es werden solche Konditionierungen, wie beispielsweise ein regelmäßiger Schulbesuch der Kinder oder die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, vorgenommen, die als entwicklungspolitisch produktiv gelten und Multiplikatoreneffekte generieren sollen, so beispielsweise durch die Beschäftigungsteilnahme an Infrastrukturprojekten in ländlichen Gebieten. Wie Sozialhilfe- und Rentensysteme sind auch konditionierte Programme auf eine Armutsbekämpfung ausgerichtet. Bei Nichterfüllung der Vorleistungen bzw. Konditionalitäten werden die Haushalte allerdings vom Programm ausgeschlossen. Konsequenz zu Ende gedacht, ist solch ein Ausschluss entwicklungspolitisch kontraproduktiv. Darüber hinaus liegt einigen der konditionierten Transferleistungen, wie beispielsweise öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen (*public works*), das Problem zugrunde, dass sie die Bedürftigsten einer Gesellschaft, wie Kranke oder alte Menschen, nicht erreichen.

Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern, wie Preissubventionen, Nahrungsmitteltransfers, Lebensmittelmarken, Gutscheine und landwirtschaftliche Subventionen in Form von Sachleistungen, haben insbesondere die Vermeidung von Hunger zum Ziel. Diese Programm-

4 Konditionierte Transferleistungen sind insbesondere im lateinamerikanischen Raum verbreitet. Vor allem das mexikanische *Oportunidades* (früher: *Progres*a) und das brasilianische *Bolsa Escola* waren Vorbild für die Einführung ähnlicher Programme in der Region.

typen untergraben jedoch – wie konditionierte Transferleistungen – tendenziell die Autonomie ihrer Empfänger, schließen teils in erheblichem Maße Nicht-Bedürftige mit ein und gelten als ineffektiv und teuer. Aufgrund einer fehlenden langfristigen Institutionalisierung und dauerhaft verlässlicher Zahlungen haben die (kollektiven) Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern meist auch nur die Funktion, eine akute Notlage zu überwinden. Individuelle Bedarfslagen bleiben unberücksichtigt.

Förderung sozialer Grundsicherungssysteme durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit

In das Blick- und Tätigkeitsfeld der internationalen Staatengemeinschaft rücken zusehends Kranke, ältere Menschen und andere bedürftige Bevölkerungsgruppen, weil beispielsweise die Auswirkungen von HIV/AIDS neue, gravierende gesellschaftliche Herausforderungen mit sich bringen. Vor allem einige Länder des südlichen Afrikas wie Namibia, Südafrika, Botsuana oder Sambia sind von der Pandemie besonders schwer betroffen. Aufgrund der gestiegenen Mortalität innerhalb der erwerbsfähigen Bevölkerung ist dort die Lebenserwartung drastisch gesunken, die Zahl der Halb- und Vollwaisen hat erheblich zugenommen und immer mehr Haushalte leben ohne eine mittlere Generation. Einhergehend mit ökonomischen Veränderungs- und Anpassungsprozessen sind dadurch informelle und formelle Sicherungssysteme von veränderten Rahmenbedingungen flankiert, wozu auch Arbeitsmigration und Urbanisierung in den Entwicklungsgesellschaften beitragen. Dementsprechend verändern sich vor allem auf interpersoneller Solidarität basierende Sicherungsformen: Wurde beispielsweise die Versorgung und Pflege älterer Menschen traditionell von der ihnen nachfolgenden Generation übernommen, muss diese selbst nun in zunehmendem Maße pflegerische Aufgaben von kranken Angehörigen oder die Erziehung und Aufsicht ihrer Enkel übernehmen.

In diesem Zusammenhang sind sozialhilfe- und rentenartige Grundsicherungssysteme deshalb ein aufkommendes Konzept, da sie eine Antwort auf eine weitreichende Inklusionsproblematik bieten, beispielsweise auf die neue soziale und zu inkludierende Problemgruppe der an HIV/AIDS Erkrankten und deren Hinterbliebene. Im entwicklungspolitischen Diskurs werden aber grundsätzlich auch das begrenzte Selbsthilfepotenzial und die mangelnden Ressourcen von

Exkurs: Evaluierung sozialer Grundsicherungssysteme

Evaluierungen von sozialhilfe- und rentenartigen Grundsicherungssystemen zeigen, dass die Empfänger vor allem Investitionen in produktive Ressourcen tätigen: Einschulungsrate und Dauer von Schulbesuchen der Kinder steigen; in landwirtschaftliche Produktionsmittel und Nutztiere wird investiert, insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese den Empfängerhaushalten auch zukünftig eine Existenzgrundlage bieten; oder die Haushalte stellen Arbeitskräfte zur Bearbeitung ihrer Felder an, wozu sie aufgrund von Krankheit oder Alter selbst oft nicht mehr in der Lage sind. In den Lebenslagen von Empfängern der finanziellen Transfers spiegelt sich als unmittelbarer Effekt der verbesserte Ernährungs- und Gesundheitszustand wider. Aufgrund gesteigerter Kaufkraft sind Mahlzeiten abwechslungsreicher, qualitativ gesünder, protein-, fett- und vitaminreicher. Einhergehend damit nimmt der Krankenstand ab; und mit dem monatlichen Einkommen können unter anderem auch die Transportkosten, welche sich die Armen zuvor nicht leisten konnten, zu Krankenstationen bezahlt werden.

Da solche Programme zu einem wesentlichen Beitrag zum Lebensunterhalt der Empfängerhaushalte beitragen, werden diese weit autarker und zugleich weniger abhängig von der finanziellen Unterstützung durch Verwandte oder Nachbarn. Daher nehmen nicht nur die Schulden und das Betteln ab, sondern gleichzeitig wird durch das zusätzliche Einkommen die lokale Nachfrage und dementsprechend der lokale Wirtschaftskreislauf angeregt. Vor allem geben Empfänger von solchen Grundsicherungsprogrammen an, dass ihre Selbstachtung und ihr Selbstwertgefühl seit Erhalt des Transfers sowie ihre Zukunftspläne in Investitionen und ökonomische Aktivitäten deutlich zunehmen.

Älteren, Menschen mit Behinderung oder von der Gruppe der *working poor*, die trotz Arbeit arm sind, thematisiert. Zugleich werden dadurch die Deckungslücken vorgeordneter Sicherungssysteme (Sozialversicherungen) sowie die mangelnde Breitenwirksamkeit anderer, durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit geförderter Hilfs- und Entwicklungsmaßnahmen deutlich (Inklusionsparadoxie).

Daneben betonen jüngste Inklusionspostulate, wie die Millennium Development Goals, die Bedeutung einer gleichgerichteten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung; und auf dem Millenniumsgipfel

von New York (2000) wurden terminierte und messbare Ziele verfasst, die nachweislich Armut reduzieren und Sozialindikatoren im Bereich Bildung, Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter und ökologische Nachhaltigkeit verbessern. Im daraus resultierenden globalen Kampf gegen Armut gelten Grundsicherungssysteme, welche sich auf die Ärmsten konzentrieren, bei immer mehr bi- und multilateralen Entwicklungsorganisationen als (neue) Lösungsansätze.⁵ Ihr Aufbau wird finanziell und beratend unterstützt, um so mit monetären Transfers die Armut überlebensgefährdeter Haushalte sowie besonders risikogefährdeter und verletzlicher Bevölkerungsgruppen zu bekämpfen und diese vor den schlimmsten Folgen der Existenzbedrohung zu bewahren.

Universelle oder selektive Programme?

Gerade in Niedrigeinkommensländern wird eine Konzentration der Sozialleistungen auf die Bedürftigsten (*targeting*) in weiten politischen Kreisen daher als effizienteste Option gehandelt, da es öffentliche Ausgaben – insbesondere vor dem Hintergrund geringer oder schrumpfender Budgets und einer ungünstigen wirtschaftlichen Ausgangssituation der Staaten – auf niedrigem Niveau zu halten gilt. Universelle Programme, deren Leistungen kategorisch alle Staatsbürger unabhängig von ihrem Lebensstandard erhalten oder deren potenzielle Inanspruchnahme im Sinne des Zielpersonenuniversalismus allen offen steht, werden als Privileg der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, allenfalls noch als das der Schwellenländer, wahrgenommen. Indem in Entwicklungsländern die Ärmsten erfasst werden sollen, wird mit beschränkten Mitteln ein maximaler Beitrag zur Armutsbekämpfung angestrebt. Dabei wird gelegentlich vernachlässigt, dass das Instrument zur Auswahl der Leistungsempfänger selbst Kosten generiert und beträchtliche institutionelle Kapazitäten erfordert. Auf den Kostenfaktor sowie unintendierte Folgen weisen auch Pal et al. (2005) hin:

„Means-testing would be a possible way to target the benefit to the most needy and may seem thus to be an effective way to limit spending. However, existing cross-country evidence has shown benefit targeting is costly and often does not produce the desired results.“ (S. 10)

5 Vgl. hierzu die Studie von Loewe (2007): Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure zum Thema soziale Grundsicherung.

Denn neben administrativen Kosten führt das Gestaltungsprinzip der Selektivität zu Belastungen auf sozialer und gesellschaftlicher Ebene, beispielsweise in Form von Stigmatisierung der Betroffenen. Durch einen erhöhten zeitlichen und finanziellen Aufwand im Nachweis der Bedingungen, die zur Inanspruchnahme der Leistung erbracht werden müssen, entstehen zudem private Ausgaben für die Empfängerhaushalte.

Darüber hinaus kann jede Art von Selektion weder die unbeabsichtigte Exklusion tatsächlich Bedürftiger noch die Inklusion Nicht-Bedürftiger gänzlich ausräumen. Indem der Adressatenverfehlung jedoch derart begegnet wird, dass zur Vermeidung von Inklusionsfehlern Kriterien der Bedürftigkeit sehr streng oder neu definiert werden, besteht wiederum die Gefahr, dass die ärmsten Mitglieder einer Gesellschaft nicht erreicht werden und sich die Problematik hinsichtlich erhöhter Exklusionsfehler verschärft. In der Konsequenz zeigt sich: Sind nur wenige leistungsberechtigt, dann bleibt auch der Grad der Armutsbekämpfung vergleichsweise gering. Mit anderen Worten gesagt, sind Programme, welche Haushalte ohne bestimmte Merkmale begünstigen, nach denen potenziell alle leistungsberechtigt sind oder die auf weite Bevölkerungsgruppen zielen, in der Reduzierung der Armut effektiver.

Die Favorisierung selektiver Programme begründet sich, wie erwähnt, im Zielkonflikt zwischen begrenzten finanziellen Ressourcen und einer Fokussierung auf die Verbesserung der Lebenssituation der Ärmsten. Indes sei aber auf die gesammelte empirische Evidenz der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten verwiesen (vgl. Korpi/Palme 1981). Liberale Wohlfahrtsstaaten, die ihre sozialen Sicherungsmaßnahmen auf die Ärmsten konzentrieren, neigen dazu, die qualitativ schlechteren Leistungen zu haben, und bekämpfen demzufolge – aufgrund schwach ausgeprägter vorgelagerter Sicherungssysteme und fehlender Unterstützung der Mittelschichten und Eliten – Armut und Ungleichheit weniger erfolgreich (Umverteilungsparadoxon).

Folglich fördert eine universelle Abdeckung den notwendigen politischen Konsens und die gesellschaftliche Unterstützung beim Aufbau und der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme. Für eine erfolgreiche Sozialpolitik in Entwicklungsgesellschaften heißt das: Der Weg beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme wird dort zwar ein anderer sein als in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, die Erfahrungen, die mit residualen Programmen gemacht wurden, gilt es jedoch zu teilen.

Soziale Grundsicherungssysteme als entwicklungspolitisches Instrumentarium

Dass soziale Grundsicherungssysteme im entwicklungspolitischen Instrumentenkasten der bi- und multilateralen Organisationen als Maßnahmen der Armutsbekämpfung angekommen sind, bestätigen zahlreiche neue, auch deutschsprachige Veröffentlichungen staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen. Denn die Programmevaluationen der Durchführungsorganisationen liefern ermutigende Ergebnisse, und der Beitrag der Grundsicherungsprogramme zur Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) wurde von der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erkannt. Neben der Reduzierung der Einkommensarmut der Empfängerhaushalte (MDG 1a: Beseitigung der extremen Armut) verbessern sie den Ernährungs- und Gesundheitszustand (MDG 1b: Beseitigung des Hungers, MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit, und MDG 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern) und fördern die Bildungsbeteiligung der Kinder (MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung).

Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gibt es neben *targeting* eine starke Tendenz zu *best practice*: Als standardisiertes Instrument soll Grundsicherung eine Antwort auf eine Armuts- und Inklusionsproblematik geben, wobei davon ausgegangen wird, dass die Entwicklungsländer davon alle in derselben Weise betroffen sind. Jedoch sind erfolgversprechende Lösungen nicht nur stark von lokalen Gegebenheiten und politischen Wertvorstellungen, sondern ebenso von der spezifischen Armutssituation und der soziodemografischen Struktur in einem Land abhängig. Dessen mitunter ungeachtet haben konkurrierende Entwicklungsstrategien und Ideologien der Geber, dementsprechend strenge oder weniger strenge Bedürftigkeitskriterien, Konditionierungen sowie kurzfristig implementierte und zahlreiche Pilotprojekte die Gruppe der Entwicklungsländer zu einem Experimentierfeld werden lassen, auf dem sich die Ad-hoc-Initiativen bisweilen nicht mehr zählen sowie die unintendierten Folgen nicht mehr abschätzen lassen. Positiver hervorzuheben sind dagegen die Erfolge, die auf Ebene der Zivilgesellschaft und Politik hervorgebracht werden. Denn durch die Verbreitung solcher Programme in Medien wie Zeitung, Radio und Fernsehen werden neben der Bevölkerung auch die politischen Eliten für das Recht und die Notwendigkeit sozialer Sicherungsmaßnahmen sensibilisiert und ihre Akzeptanz steigt.

Nachdem die Bedeutung von Grundsicherungsprogrammen in vielen Ländern der Erde hinreichend analysiert wurde, gilt es im

Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit nach Wegen der landesweiten Ausdehnung, der institutionellen Machbarkeit sowie der Finanzierung dieser Programme in den Niedrigeinkommensländern zu suchen. Ein interessantes Vorhaben bildet in diesem Kontext der Treuhandfonds Global Social Trust des Internationalen Arbeitsamtes (ILO), der mit Geldern aus OECD-Ländern vorsieht, Ressourcen für den Aufbau sozialer Mindestsicherungssysteme in Entwicklungsländern solange bereitzustellen, bis sich die dortigen Systeme von selbst tragen. Die Rolle der bi- und multilateralen Organisationen bei der sozialpolitischen Beratung und dem Ausbau administrativer und institutioneller Kapazitäten wird dabei nicht hinfällig.

Zusammenfassend betrachtet wird sich der Erfolg des entwicklungspolitischen Instrumentariums „soziale Grundsicherungssysteme“ bei der Bekämpfung von Armut an Folgendem messen lassen müssen: An der Bereitschaft und dem Willen der internationalen Gebergemeinschaft, Grundsicherungssysteme über Pilotprojekte hinaus zu implementieren, gegebenenfalls zu finanzieren, monetäre und beratende Ressourcen zusammenzutragen sowie sich von der bisherigen minimalistischen Sozialpolitik zu verabschieden.

Lessons learned für eine Nachhaltige Grundsicherung

Bereits die vorangegangenen Ausführungen drängen die Schlussfolgerung auf, Grundsicherungssysteme in eine umfassendere Sozialpolitik und in langfristige Armutsbekämpfungsstrategien einzubinden. Grundsicherungsprogramme können nicht nur leicht untereinander, sondern auch mit anderen Maßnahmen und Instrumenten der nationalen Regierungen sowie der internationalen Entwicklungszusammenarbeit kombiniert und ihre Effektivität dadurch gesteigert werden.

Darüber hinaus ergänzen sich Grundsicherungsprogramme und andere Formen der Armutsbekämpfung. Damit seien eine armutsverhindernde und risikoabsichernde soziale Sicherungssysteme angesprochen. Im letzteren Kontext sind insbesondere Ansätze wie der Auf- und Ausbau bestehender Sozialversicherungssysteme, steuer- oder geberfinanzierte Gesundheitssysteme, Kleinstversicherungen, gemeindebasierte Krankenversicherungen oder auch Mikrokredite zu stellen. Eine Einbettung in eine weitergehende Sozialpolitik und in ein größeres soziales Sicherungssystem würde dann zugleich die residuale Rolle von sozialhilfartigen, selektiven Grundsicherungstypen, die sich an

die Bedürftigsten richten, legitimieren – sozusagen als originäre und nachrangige Instrumente der Armutsbekämpfung. Solange jedoch Bevölkerungsmehrheiten von Armut betroffen oder bedroht und vorgelagerte, armutsverhindernde Systeme schwach ausgeprägt sind, bleibt das Potenzial zur Armutsbekämpfung von Grundsicherungstypen, die ihre Zielgruppe sehr eng definieren, beschränkt.

Wenn es nach den derzeitigen Erfahrungen mit sozialer Grundsicherung in Entwicklungsgesellschaften eine Antwort auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit gibt, dann jene: Insbesondere dann, wenn die politische Priorität auf universellen bzw. kategorialen Grundsicherungsprogrammen liegt, können gesamtgesellschaftlich messbare und wirksame Erfolge bei der Armutsbekämpfung erzielt werden. Das bedeutet: In Ländern, in denen von extremer Armut und Unterversorgung weite Bevölkerungsteile betroffen sind, antworten universelle Programme angemessener auf das Armutproblem, als dies zielgruppenspezifischen Maßnahmen möglich ist. Finanziell und administrativ machbar scheinen nach derzeitigem Erkenntnisstand sowohl selektive (jedoch gleichzeitig lokal begrenzte) als auch universelle Programme zu sein. Insbesondere letztere können jedoch als „hochwirksame Instrumente einer integrierten Politik sozialer Inklusion“ (Leisering et al. 2006, S. 268) dazu beitragen, das Recht auf soziale Sicherheit zu realisieren sowie den Empfängern sozialer Grundsicherungsleistungen ein Leben in Menschenwürde zu gewährleisten.

Darüber hinaus bestehen die integrativen und investiven Leistungen sozialer Grundsicherungsprogramme trotz relativ niedriger Transferhöhen nicht nur in der Reduzierung des Hungers und der schlimmsten materiellen Deprivation, sondern zugleich wird den Ärmsten eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine Investition in produktive Ressourcen ermöglicht. Gesamtgesellschaftlich reagiert soziale Grundsicherung auf eine Reihe isoliert diskutierter Erscheinungen, zu denen in Entwicklungsgesellschaften insbesondere die ungelöste Ernährungskrise, die unmenschlichen Herausforderungen der HIV/AIDS-Pandemie, das Massenproblem und der Dauerzustand der materiellen Armut sowie auch dort, wenngleich in weitaus geringerem Maße als in den Industrieländern, das demografische Altern der Bevölkerung zu zählen sind.

Daraus jedoch zu folgern, soziale Grundsicherung reiche aus, die negativen Folgen dieser Entwicklungen und Erscheinungen aufzufangen, ist genauso verfehlt, wie ihr zuschreiben zu wollen, sie könne auf diese Problematiken nicht reagieren. Aus diesem Gegensatz heraus sollte es im Interesse der nationalen Regierungen sowie

der entwicklungspolitischen Organisationen liegen, weitere sozialpolitische Formen der Armutsbekämpfung und im Speziellen das weite Repertoire sozialer Sicherungsmaßnahmen auszuschöpfen. Denn eine Grundsicherung in Entwicklungsländern kann nur dann nachhaltig sein, wenn sie nicht mit Ansprüchen und Erwartungen im Kampf gegen Armut überfrachtet wird. Solange sie in Entwicklungsländern aber als einziges und zugleich selektives soziales Sicherungsinstrument implementiert wird, vermag sie an der Lebenssituation weiter Bevölkerungsteile nichts zu verändern. Zudem läuft solch eine Grundsicherung auch Gefahr, sich nicht mit dem Begriff der Nachhaltigkeit zu decken, unter den eine Reihe verschiedenster Aspekte wie soziale Teilhabe, das Recht auf ein gesundes, produktives Leben im Einklang mit der Natur, soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit und vieles mehr fallen.

Literatur

- GTZ (Hrsg.) (2006): Grundsicherung als globale Herausforderung, Eschborn.
- Korpi, Walter / Palme, Joakim (1998): The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review* 63 (5), S. 661–687.
- Kulke, Ursula / Behrendt, Christina / Hempel, Frank (2007): Soziale Sicherung – ein Recht für alle. In: *Entwicklung & Ländlicher Raum. Soziale Sicherungssysteme* 3, 41, S. 10–12.
- Leisering, Lutz et al. (2004): Grundsicherung als Baustein einer integriert-inklusiven Strategie sozialer Sicherheit. *Social World – Working Paper No. 8*, Universität Bielefeld.
- Leisering, Lutz / Buhr, Petra / Traiser-Diop, Ute (2006): Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Bielefeld: transcript Verlag.
- Loewe, Markus (2007): Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure zum Thema soziale Grundsicherung. Gutachten im Auftrag von Brot für die Welt. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Pal, Karuna et al. (2005): Can low income countries afford basis social protection? First results of a modelling exercise. *Issues in Social Protection, Discussion Paper 13*. Geneva: International Labour Office.
- Townsend, Peter (2007): The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD experience for low-income countries. *Issues in Social Protection, Discussion Paper 18*. Geneva: International Labour Office.
- United Nations (1948): Resolution 217 A (III) der Vollversammlung, 20. Dezember 1948, deutsche Fassung, New York.

Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit

Aspekte eines neuen Entwicklungsparadigmas
für eine Nachhaltige Grundsicherung

Lucimara Brait-Poplowski

Der systemische Charakter der Umweltzerstörung, des Klimawandels, der Banken- und Finanzkrise der führenden westlichen Industriestaaten und der ungleichen Verteilung des Wohlstandes an der Jahrtausendwende löste in den letzten Jahren eine immer größere Verunsicherung in Teilen der Wissenschaft, Politik und der Zivilgesellschaft aus. Denn die gegenwärtigen Probleme decken nicht nur die ökologischen, sondern auch die sozialen Folgen des bestehenden Massenproduktions- und Konsummodells auf. Infolgedessen wird das wachstumsorientierte Entwicklungsparadigma des 20. Jahrhunderts als Fundament des westlichen Fortschritts-, Wohlstands- und Modernitätsdesigns für die Mehrheit der Menschen weltweit und für zukünftige Generationen infrage gestellt.

Heute leben ca. 2,4 Milliarden Menschen von einem bis zwei Dollar am Tag. 75 Prozent der Weltbevölkerung verfügen über keine Form der sozialen Absicherung. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) wies 2012 erneut auf eine weitere besorgniserregende Entwicklung hin: 2011 waren zwölf Prozent der Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren arbeitslos, die Unterbeschäftigung in dieser Gruppe lag bereits im Jahr 2010 bei 24 Prozent.¹ Die Statistiken der OECD zeigen, dass der Verlust an menschlichen Ressourcen und Lebensgestaltung, der sich aus Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit ergibt, die Industriestaaten ebenfalls erfasst.²

Diese Problemlage fördert seit 2009 eine neue, jedoch kontroverse Diskussion über den Sinn der sozialen Hilfe zur Selbsthilfe und über das „Systemdesign“ der sozialen Sicherheit an sich. Die Kontroverse dreht sich um die ethische und entwicklungspolitische Begründung beitragsgebundener Leistungen, um den Finanzierungsmodus und um

1 ILO 2010c; ILO 2012.

2 Während die Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern 2011 bei einem Durchschnitt von 16,2 Prozent lag, erreichte die Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union 22,7 Prozent. Darüber hinaus existiert eine repräsentative Anzahl von Staaten, in denen die Arbeitslosigkeit zwischen 25 bis 50 Prozent der aktiven Bevölkerung liegt. Vgl. OECD(b) 2012.

die Gestaltung staatlicher Durchführungsorgane zur Gewährleistung von sozialer Sicherheit für Menschen, die zu jung, zu krank oder zu alt zum Arbeiten sind, die keinen Arbeitsplatz finden oder im informellen Sektor aktiv sind, der nur unsichere und unzureichende Einkommen zulässt. Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen:

- Inwiefern lassen sich soziale Transferleistungen ethisch begründen?
- Wie müssen der Finanzierungsmodus und die staatlichen Durchführungsorgane gestaltet sein, um soziale Sicherheit für die schwächsten Mitglieder einer Gesellschaft garantieren zu können?
- Welche Rolle spielt die Grundsicherung für die Schaffung von materiellen und immateriellen Ressourcen für eine nachhaltige Entwicklung im globalen Süden?

Angesichts der sozioökonomischen Unsicherheiten, denen Menschen im globalen Süden ausgesetzt sind, ergibt sich im Sinne der Nachhaltigkeit die Notwendigkeit einer sektorübergreifenden Umgestaltung des Sicherungssystems *und* des Produktions- und Konsummusters. Am Ende eines mehrspurigen Weges sollte ein System stehen, welches die Grundsicherung nicht auf das bloße Überleben beschränkt, sondern die rechtsstaatlich anerkannten Grundfreiheiten der Sicherung und der Entfaltung von Existenz garantiert.

Dieser Beitrag will einen Denkanstoß geben, indem er von dem Gedanken ausgeht, dass Menschen eine verlässliche Unterstützung zusteht, die über die sub-existenzielle Absicherung³ hinausgeht, und dass der Sozialtransfer in einem breiten Spektrum eines Befähigungsansatzes ausgeführt werden soll. Mit Blick auf die Wurzeln der Armut versteht sich der vorliegende Ansatz als eine Säule im mittelfristigen Projekt einer nachhaltigen Formation von materiellen und immateriellen Ressourcen zugunsten der vernachlässigten und benachteiligten Gesellschaftsgruppen. Ausgehend von der Gleichrangigkeit⁴ von Recht und Entwicklung erweitert dieser Ansatz den gegenwärtigen Diskurs um zwei Aspekte. Die erste Erweiterung besteht in der theoretischen Vereinbarkeit der Sozialhilfe mit dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ durch die Differenzierung des Schutzes in einem Lebenszyklus-Modell. Die zweite Erweiterung besteht aus einem Berechnungsvorschlag für einen objektiven Mindestmaßstab

3 Ich definiere den Begriff „Sub-Existenz“ als ein Verteilungsmaß, welches ausschließlich die lebenserhaltenden physischen Bedürfnisse wie die Nahrung erfüllt. Vgl. Brait-Poplawski (2009), S. 29.

4 Zu dem Problem der Vorrangskriterien in den utilitaristischen Theorien und dem politischen Liberalismus aus der Perspektive der Freiheit und Verteilungsgerechtigkeit s. Brait-Poplawski (2009), S. 75–140; Rawls (2003); Sen (2000); Pogge (2011).

der Sozialtransferleistungen, der die bestehende Ungleichheit in der familiären und in der staatshaushalterischen Ressourcenverteilung berücksichtigt.

Aus Publikationen der Weltbank, der Europäischen Union und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)⁵ ist erkennbar, dass sich die dort verfolgten Konzepte auf den Schutz vor Not gemäß einem national definierten Mindeststandard konzentrieren.⁶ Die Weltbank befürwortet konditionierte und zeitlich begrenzte Transferleistungen. Die ILO hingegen bevorzugt universale und steuerbasierte Programme auf der Basis von Sozialtransfers nach dem Muster des brasilianischen Programms *Bolsa Família* oder des mexikanischen Programms *Oportunidades* sowie auf der Basis der universellen Rentenmodelle von Namibia und Nepal.⁷ Diese internationalen Organisationen erkennen die positiven Auswirkungen der Sozialtransfers auf das Wirtschaftswachstum an.

Andere Publikationen⁸ von OECD, WBGU und UNDP greifen dagegen die Problematik des Klimawandels und dessen soziale Auswirkungen auf. Darin werden Wege und Instrumente genannt, mit denen sich eine Transformation der Ökonomie und der Wohlstandsverteilung erreichen lässt. In einigen Modellen wird der technologische Fortschritt als Hebel für die Transformation bestehender Produktionsmuster in eine „Green Economy“ mit „Green Growth“ angesehen. Die Technik, als effizienz- und wohlstandssichernder Faktor, gilt als rettende Alternative. Man träumt davon, durch technische Innovationen eine Entkopplung des Ressourcenverbrauchs von den Schadstoffemissionen zu erreichen. Mit dieser einfachen Effizienz-Arithmetik erhofft man sich, den vorhandenen Wohlstand durch Wirtschaftswachstum zu sichern oder auf der Grundlage einer wissensbasierten und wettbewerbsstarken Gesellschaft gar noch zu vermehren. Es ist noch ungeklärt, wie die nicht vollständig industrialisierten Ökonomien oder gar die ärmsten Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas mit der neuen technischen Entwicklung für die Energiewende zu ihrem Recht kommen werden. Es ist eine weitere Abkopplung zu befürchten.

Die Voraussetzungen für eine weltweite Neuausrichtung der Volkswirtschaften hin zu einer zukunftsfähigen Wirtschaftsweise,

5 Vgl. Banco Mundial (2012); Europäische Union (2012); ILO (2010a, 2010b).

6 Den UN-Organisationen sind Grenzen gesetzt, wenn es um die Definition der nationalen Armutslinien als Orientierungsrahmen für die Transferleistungen geht. In diesem Kontext verweist die ILO auf die international vereinbarte Konvention 102 aus dem Jahr 1952 bezüglich eines Mindeststandards, der in den meisten Entwicklungsländern nicht vollständig erreicht wird. Vgl. ILO (2010b), S. 1.

7 Vgl. ILO (2010b), S. 2.

8 Hierzu eine Auswahl der zentralen Beiträge: IPCC, WBGU, UNDP, OECD.

als stabiler Säule für die soziale Sicherheit für alle, scheinen weniger denn je gegeben. Denn der inner- und interstaatliche Konsens über eine soziale Politik geht kaum über die Bekämpfung von Hunger und extremer Armut hinaus. Deshalb stellt sich – global gesehen – nicht nur die Frage nach der materiellen Versorgung aller Menschen unter der Voraussetzung der Nichtverletzung der „planetarischen Leitplanken“⁹, sondern auch nach der institutionellen Voraussetzung für die Transformation des bestehenden Produktions-, Konsum- und Wohlstandsmusters. Daraus ergibt sich ein klarer Zielkonflikt zwischen den Maßnahmen:

- zur Erhaltung der ökologischen und natürlichen Lebensgrundlagen einerseits und
- zur Begradigung der sozial ungleichen Nutzung natürlicher Ressourcen andererseits.

In dem global bestehenden Produktions-, Konsum- und Wohlstandsmodell stehen die ökologische und die soziale Komponente der Nachhaltigkeit und der Menschenrechte im Konflikt miteinander. Die vorliegende Arbeit erläutert diese schwierige Konstellation für die soziale Sicherheit in drei analytischen Schritten. Im ersten Schritt gibt sie anhand von drei Beispielen einen Einblick in neue Denkmodelle für einen gesellschaftlichen Wandel. Im zweiten Schritt wird die Bedeutung der Menschenrechte und der internationalen Verträge für die Anerkennung des Rechtes auf soziale Sicherheit diskutiert. Ins Zentrum dieser Analyse rückt die Zweideutigkeit des Begriffes „Grundsicherung“. Ausgehend davon, dass ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit ein angemessenes Maß an Ressourcenverteilung erfordern, wird gezeigt, inwiefern die einseitige Konzentration auf materielle Transferleistungen die menschliche Entwicklung – und damit die Fähigkeit zur Existenzsicherung – hemmt. Zudem diskutiert dieser Abschnitt die Grenzen des am Wirtschaftswachstum orientierten Entwicklungskonzepts für die ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit. Im letzten Abschnitt führt diese Arbeit ein Modell des Lebenszyklus als konzeptionelle Grundlage¹⁰ für den Ausbau eines universellen Systems der sozialen Sicherheit in den Entwicklungs- und Schwellenländern ein.

9 WBGU (2011), S. 117.

10 Mit Bezug auf Bonilla Garcia (2003) verweist die ILO auf die verschiedenen Lebensphasen und die Risiken, denen Kinder und ältere Menschen in ihrem Lebenszyklus ausgesetzt sind. Eine Kontextualisierung des Begriffs als Referenzrahmen für die Gestaltung von Systemen der sozialen Sicherheit wurde meinen Recherchen zufolge am 9.11.2012 nicht vorgenommen. Vgl. ILO (2010a, 2010b).

Globale Zusammenhänge im Bereich des Klimawandels, der Wirtschaft und der sozialen Sicherheit

Die drei folgenden Beispiele zeigen zum einen, wie sich die asymmetrischen Produktions-, Handels- und Konsumkapazitäten sowohl auf die Lebensgestaltung benachteiligter Gesellschaftsgruppen und die künftigen Generationen als auch auf den Umweltschutz hinsichtlich der Biodiversität, Ressourcenverknappung und Erderwärmung auswirken. Sie weisen zum anderen auf die Grenze räumlicher Nachhaltigkeitsgrundsätze hin.

1. Beispiel: Im Bereich der *Erhaltung natürlicher Ressourcen* wies das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 2011 in seinem Bericht „Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit“ auf Bodenerosion durch Überweidung auf 40 Prozent der weltweiten Landfläche und auf eine zunehmende Zerstörung der Waldflächen in Lateinamerika und der Karibik sowie in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara zwischen 1990 und 2010 hin.¹¹ Die Lebensgrundlage von einem Drittel der Weltbevölkerung ist durch Desertifikation bedroht. Im Gegensatz zu dieser Entwicklung hat die Bewaldung in den Ländern, welche die höchsten Werte beim Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index, HDI) erzielen, seit 1990 um 1 Prozent zugenommen. Ein Blick auf den Import von Holzprodukten dieser Länder, der über ihre eigene, als nachhaltig erklärte Forstwirtschaft hinausgeht, zeigt jedoch, dass tatsächlich eine regionsübergreifende Verlagerung der Abholzung stattfindet. Der Bestand an inländischem Wald konnte zunehmen, weil der eigene Verbrauch über die nicht nachhaltige Nutzung von Wäldern in anderen Ländern gedeckt wurde. Internationale Investitionen in die Agrarwirtschaft stellen ein weiteres Problem nachhaltigkeitsschädigenden Handelns dar. Diese „Landaneignung“ in den Entwicklungsländern durch international tätige Unternehmen erreichte nach Expertenschätzungen eine Größenordnung von rund 203 Millionen Hektar zwischen 2000 und 2010. Dies entspricht annähernd der sechsfachen Fläche der Bundesrepublik Deutschland. Das „Land Matrix“-Projekt¹² konnte im Detail die

11 Vgl. UNDP (2011), S. 5.

12 Das „Land Matrix“-Projekt ist eine Datenbank, die internationale Landkäufe und Landnutzungsvereinbarungen dokumentiert. Das Projekt wird von internationalen Agrarforschungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen und entwicklungspolitischen Institutionen getragen und unter anderem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt (<http://www.landmatrix.org>).

Hintergründe zu Nutzungsvereinbarungen über 71 Millionen Hektar dokumentieren.¹³ Der Nutzen der internationalen Investitionen, etwa durch die technische Modernisierung intensiver Landwirtschaft, wird selbst von der Weltbank in Abrede gestellt.¹⁴ Unter Modernisierung wird hierbei die Ausbreitung des Agrobusiness inklusive Monokulturen für den Weltmarkt verstanden. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) präsentierte 2011 in ihrem Bericht die negativen Folgen der Auslandsinvestitionen und des exportorientierten Produktionsmodells für die Nahrungssouveränität der Landbevölkerung in vielen Ländern des globalen Südens.¹⁵ Diese Beispiele dokumentieren die ökologischen und sozialen Folgen eines kurzfristig angelegten Gütertauschs, der weitgehend nach dem klassischen Modell der internationalen Arbeitsteilung funktioniert.

2. Beispiel: Internationale Studien über die *Treibhausgas-Emissionen* verweisen auf die ungleich verteilten Lasten und Nutzen beim direkten und indirekten Verbrauch natürlicher Ressourcen. Europa steht im internationalen Vergleich relativ gut da, nicht zuletzt, weil europäische Unternehmen ihre klimaschädlichen Produktionsprozesse in Länder mit weniger strengen arbeits- und umweltrechtlichen Vorschriften exportieren. Unter dem Strich steht ein Nettoimport von CO₂ durch den Verbrauch von Konsumgütern. Demgemäß liegt der „Carbon Footprint“ über den heimischen Emissionen.¹⁶ Daraus ergibt sich eine dreifache Nachhaltigkeitsbelastung für die Produktionsländer: durch ökologische Umweltschäden, durch übermäßige Nutzung natürlicher Ressourcen und durch geringe Löhne, in der Regel ohne soziale Sicherheit. Diese Problemlage erhält eine weitere Dimension, wenn beispielsweise UNDP feststellt, dass es einen engen Zusammenhang zwischen dem HDI-Wert einer Gesellschaft und dem Verbrauch natürlicher Ressourcen gibt. Dies bedeutet, dass „zivilisierte“, „gebildete“ Menschen gerade infolge ihres hohen materiellen und damit ressourcenintensiven Lebensstandards zum Klimawandel beitragen. Man könnte voreilig zu der Schlussfolgerung kommen, dass ein hoher Bildungsstand – der eminenteste Indikator menschlicher Entwicklung – negativ für die ökologische Nachhaltigkeit sei.

13 International Land Coaliton (2011), S. 4.

14 Vgl. UNDP (2011), S. 49, Kasten 2.8.

15 FAO (2011).

16 Der Report „Global Policy Forum Europa“ verweist auf die globale Produktions- und Konsumweise und die damit einhergehende Übernutzung der natürlichen Ressourcen. Eine Fortführung dieses Verhaltensmusters würde bedeuten, dass die Weltbevölkerung im Jahr 2030 zur Befriedigung ihres Ressourcenbedarfs zwei Planeten benötigen. Vgl. Martens (2012).

Das 3. Beispiel betrifft die *Kausalität von Wirtschaftswachstum, klimaschädlichen CO₂-Emissionen und Armut*.¹⁷ Seit Beginn der entwicklungspolitischen Ära in den 1950er-Jahren bekräftigt die güterzentrierte Entwicklungstheorie, dass das Wirtschaftswachstum die Einkommensarmut im Sinne des „Trickle-down-Effekts“ automatisch verringere.¹⁸ Als gemeinsamer Nenner zwischen den zwei konkurrierenden nachfrage- und angebotsorientierten Wachstumsansätzen gilt die anhaltende Auslastung aller Produktionsfaktoren. Diese wird als Garant für die kontinuierliche und langfristige Zunahme des realen Pro-Kopf-Einkommens angesehen, die letztlich von der steigenden Güterproduktion, dem Konsum und der Beschäftigung herrühre. Dabei enthält das Wirtschaftswachstum als Entwicklungs- und Wohlstandskonzept weder ein ökologisches Nachhaltigkeits- noch ein direktes Verteilungskriterium, welches die sozialen Folgen einer negativen Wirtschaftsentwicklung begrenzen könnte.

Das Wirtschaftswachstum ist als vermeintlicher Wohlstandsmechanismus vor allem deshalb so problematisch, weil das statistische Wachstum des Bruttoinlandsproduktes nur einen Durchschnittswert abbildet und daher nur ein indirektes Kriterium für die Verteilung von Wohlstand darstellt.¹⁹ Wachstum an sich sagt jedoch nichts über die tatsächliche Verteilung von Reichtum innerhalb einer Gesellschaft aus. Mangels eines direkten Verteilungskriteriums wird von der falschen Voraussetzung ausgegangen, dass die kontinuierliche Vermehrung der Gesamtmenge der verfügbaren Güter entscheidend für Wohlstand und Hungerbekämpfung sei. Langfristige Mechanismen zur Sicherung des erreichten Gesellschaftswohlstandes werden jenseits von kurzfristigen Staatskonjunkturprogrammen oder vereinzelt Sozialhilfeprogrammen nicht eingeführt.²⁰ Aus unterschiedlichen Faktoren ergeben sich Schwankungen in der Verteilung des Wohlstandes: In jüngerer Zeit ist es einigen Entwicklungsländern in Phasen des Wirtschaftswachstums gelungen, eine relativ abnehmende Ungleichheit und insbesondere

17 Vgl. Brot/EED/Bund (2008); Forum Umwelt und Entwicklung (2010).

18 Zum Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Einkommensverteilung und umgekehrt im Lichte mehrerer empirischer Befunde s. Streeten (1979), S. 28–31; Weltbank (2006), S. 100ff.; Hemmer (2002), S. 93–110; Sen (2000), S. 226 ff.; Rawls (2003), S. 200; Brait-Poplawski (2009), S. 29–32.

19 Das Bruttoinlands- und Sozialprodukt wird nach einfachen Regeln berechnet: „Das gesamte Erwerbs- und Vermögenseinkommen einer Volkswirtschaft wird addiert; das Ergebnis dieser Rechnung entspricht dem gesamten Volkseinkommen (Sozialprodukt). Nun teilt man das Ergebnis der Gleichung durch die Bevölkerungszahl. Der daraus resultierende Durchschnittswert, das Pro-Kopf-Einkommen, fungiert als komparativer Bemessungsparameter für den individuellen Wohlstand.“ Vgl. Brait-Poplawski (2009), S. 84.

20 Eine regulierende Staatspolitik zur Begrenzung extremer Konzentration von Einkommen und Produktionsgütern wird weder im Norden noch im globalen Süden als sozialer und ökologischer Nachhaltigkeitsansatz verfolgt.

einen Rückgang in der Zahl der Einkommensarmen zu erreichen. Bei der Steigerung von Produktion und Konsum werden aber weder die ökologischen noch die sozialen Kosten für den Verbrauch natürlicher und nicht-erneuerbarer Ressourcen berechnet, wie etwa klimaschädliche CO₂-Emissionen oder Gesundheitsgefährdungen. Führt eine krisenhafte Situation zu einem abrupten Rückgang des Wachstums, steigt automatisch die Anzahl der Menschen, die in Armut leben oder gar hungern, wieder an.

Die globalen Auswirkungen der westlichen Banken- und Finanzkrise 2008/2009 dokumentieren empirisch diese Sachlage. Es kam zu einem abrupten Rückgang des globalen Wirtschaftswachstums²¹ und zu einem geringen und kurzfristigen Rückgang der globalen CO₂-Emissionen. Bereits ein Jahr später, 2009, wurde wieder der zweithöchste je festgestellte Wert an CO₂-Emissionen gemessen.²² Wird der Beschäftigungsrückgang mit anderen Faktoren (wie wetterbedingten Ausfällen und hohen Nahrungsmittelpreisen) summiert, so stieg zwischen 2008 und 2009 die Anzahl der an Hunger leidenden Menschen weltweit von 963 auf 1023 Mio. an.²³ Die schwächsten Bevölkerungsgruppen waren offensichtlich zuerst und am stärksten von der wirtschaftlichen Abkühlung betroffen, da sie ohne soziale Absicherung, Arbeits- und Rechtsschutz im informellen Sektor tätig sind. Erst durch umfassende, größtenteils schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme zur Stärkung der Nachfrage konnte bei hohen Emissionswerten eine unaufhaltbare Abwärtsbewegung entlang der gefürchteten Negativspirale von schrumpfender Wirtschaftsleistung und ansteigender Arbeitslosigkeit in den Industrie- und Schwellenländern an gewissen Punkten gestoppt werden; eine Stabilisierung der Armutsrate gelang jedoch nur in einzelnen Staaten. Eine Studie des brasilianischen Forschungsinstituts für Angewandte Ökonomie (IPEA) über die Beziehung zwischen Wachstum und Verringerung von Armut ergab, dass kein direkter Zusammenhang zwischen der Verringerung der absoluten Armut in Brasilien und dem Wirtschaftswachstum erkennbar ist. Vielmehr sei der Rückgang der extremen Armutsformen in den letzten Jahren auf aktive Regierungspolitik zurückzuführen. IPEA verwies ferner darauf, dass die soziale Ungleichheit in Brasilien trotz dieser Politik bestehen geblieben sei.²⁴

21 Für Daten zum Wachstum der Weltwirtschaft s. IMF (2012).

22 Vgl. UN (2011), S. 49; Olivier et al. (2011); WBGU (2011), S. 51.

23 Die Hungerstatistik beschönigt die Lage tatsächlich noch. Bei der Armutsmessung der internationalen Organisationen verdecken aggregierte Haushaltsdaten die interne Verteilung des gesamten Einkommens pro Person. Insbesondere sind sie nicht genderneutral. Vgl. FAO (2008); FAO (2010).

24 IPEA (2011).

Die Erkenntnisse bezüglich der sozialen, ökonomischen und ökologischen Grenzen des Wachstums als Entwicklungsmodell sind keineswegs neu. Bereits Ende der 1950er-Jahre wurde die wirtschaftliche Unterentwicklung Lateinamerikas nicht nur durch exogene Faktoren, wie ungleiche Handelsbeziehungen und ungleiche Wissensakkumulation erklärt, sondern auch anhand der endogenen Beschaffenheit der Produktions- und Gesellschaftsstrukturen – insbesondere der hohen Konzentration von Landbesitz und anderem Produktivvermögen und der Ineffizienz der staatlichen Institutionen. Im Oktober 1970 verwies die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 2626 über die „Internationale Entwicklungsstrategie“ darauf, dass die Wirtschaftsentwicklung nicht nur mittels relativ leicht erfassbarer Durchschnittswerte gemessen werden sollte, sondern dass alle Aspekte der Entwicklung berücksichtigt werden müssten.²⁵ Dabei ging es auch um die Begrenztheit des Bruttoinlandsprodukts als Entwicklungskriterium. Hinzu kam der Bericht an den „Club of Rome“ zur Lage der Menschheit in den 1970er-Jahren, der die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen im Zusammenhang mit dem Bevölkerungswachstum diskutierte. Da sich die Folgen des Klimawandels hauptsächlich auf die Länder des globalen Südens konzentrieren werden, ist eine Analyse des Zusammenhanges zwischen CO₂-Emissionen, Wirtschaftswachstum, Ressourcenverbrauch und Hunger für das Verständnis sozialer Unsicherheit unerlässlich.²⁶

Ausgehend von eigenen Erfahrungen und Realitäten erarbeiten einflussreiche regionale und internationale Organisationen wie WBGU, OECD und UNDP neue Lösungsansätze für die globale Erwärmung der Atmosphäre. Diese schließen eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten und Nachhaltigkeitspfaden für institutionelle Entscheidungsträger ein. Die Ziele ähneln sich: Der weltweiten Übernutzung natürlicher, teils nicht erneuerbarer Ressourcen soll entgegengewirkt und eine ausgeglichene Verteilung der Kosten des Klimawandels sowie des Wohlstands für die jetzige wie für künftige Generationen erreicht werden.

Eine überblickende Analyse dieser Ansätze deutet auf einige Gemeinsamkeiten hin: Das *Konzept der planetarischen Leitplanken des Erdsystems* des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung

25 Diese Resolution der UN-Versammlung beabsichtigte, einer Trennung zwischen den Zielen des Wirtschaftswachstums und der humanen Entwicklung sowie des sozialen Fortschrittes durch eine integrale Entwicklungserfassung vorzubeugen. Die internationale Entwicklungsstrategie der UN zielte auf Strukturreformen zur Förderung einer autozentrierten Entwicklung und auf die Umsetzung einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ ab. Vgl. CEPAL (1975), S. 651–684; Brait-Poplawski (2009), S.167f.

26 Vgl. UNDP (2011), S. 56ff.

Globale Umweltveränderungen (WBGU) setzt seit 1994 den Schwerpunkt auf ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit, unter anderem durch technische Entwicklung, und priorisiert die Wissensdiffusion im Bereich der umweltverträglichen Spitzentechnologie. Die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Emissionsmenge wird als Voraussetzung für die Transformation des auf fossilen Energieträgern basierenden Produktionsmusters zu der auf Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit basierenden Gesellschaft des 21. Jahrhunderts angesehen. Der WBGU plädiert zudem für einen Umbau der Infrastruktur gemäß ökologischer und ökonomischer Kriterien der Nachhaltigkeit. Darüber hinaus wird eine umfassende Umgestaltung der nationalen und internationalen Institutionen empfohlen. Die innere Logik ist augenfällig: Mit der Verringerung der Emissionen durch steigende Effizienz besteht eine realistische Möglichkeit, das bestehende Wohlstandsniveau zu halten bzw. die Situation in den Entwicklungsländern zu verbessern, ohne den „2 °C-Grenzwert“ der globalen Erwärmung zu überschreiten. Auch für die Normen der Grundbedürfnisdeckung gelten diese Grenzen entsprechend.²⁷

Als Organisation der Industriestaaten plädiert die OECD in ihrem Bericht *Enhancing Capacity – A Basis for Greening Development* für eine „Green Economy“ und „Green Growth“. Unter „Green Economy“ wird ein nachhaltiges Umweltmanagement verstanden, welches die Aufgabe habe, nationale Planung, nationale Budgetprozesse und intersektorale Strategien in die Schlüsselbereiche der Entwicklung einzubinden. Der OECD-Bericht erkennt zwar, dass Umweltfragen mit schwierigen Herausforderungen wie Ressourcenabbau, Klimawandel, Energie- und Nahrungsverknappung in Zusammenhang stehen, Nachhaltigkeit wird aber weiterhin vorwiegend unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachtet. Der Vorrang der wirtschaftlichen Entwicklung vor sozialen Belangen und Nachhaltigkeit zeigt sich in zwei Grundgedanken des OECD-Konzeptes: (I) Vernachlässigt man die strukturschwachen Regionen der einzelnen Mitgliedsländer, sind die Länder der OECD, insbesondere im Industriesektor, international wettbewerbsfähig. Effiziente Politikmaßnahmen und technische Innovationen in Bereichen wie der grünen Landwirtschaft oder sauberen Energietechnologien würden aufgrund hoher Wissens- und Kapitalakkumulation eine langfristige Ressourcennutzung ermöglichen und gleichzeitig das ökonomische Wachstum stärken. (II) Die ökonomische Nutzenmaximierung als Wohlstandsmodell spiegelt sich in zahlreichen staatlichen

27 Vgl. WBGU (2011), S. 34–39; EU (2011); OEDC 2012(a).

Förder- und Subventionsprogrammen zur Schaffung beziehungsweise Sicherung von Arbeitsplätzen und Absatzmärkten wider.

Aus der obigen Analyse ergeben sich folgende Schlussfolgerungen: Diese zwei Entwicklungsgrundsätze spielen bei der Umsetzung der ökonomischen oder ökologischen Optimierungsvorschläge auf globaler Ebene eine entscheidende Rolle.²⁸ Die Mehrheit der Länder im globalen Süden ist aufgrund ihrer niedrigeren Wissensakkumulation kaum in der Lage, mit der technischen Entwicklung der führenden Industriestaaten im Bereich der Energie, Umwelt und Mobilität Schritt zu halten. Bisher war die national geprägte Entwicklungszusammenarbeit nicht in der Lage, einen Ausgleich zwischen den eigenen und den globalen Interessen zugunsten eines nachhaltigen Strukturwandels zu schaffen.

Nach eigener Aussage erweitert UNDP das OECD-Modell durch die Ansätze der menschlichen Entwicklung sowie der Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit.²⁹ Als Begründung wird angeführt, dass die Umweltzerstörung die Ungleichheit bei der menschlichen Entwicklung für die ohnehin schon benachteiligten Bevölkerungsgruppen nachweislich verschärft. UNDP rät zum Umdenken: „Wenn wir nichts tun, um die gegenwärtigen Trends aufzuhalten oder umzukehren, führt das Umweltkatastrophenszenario in Entwicklungsländern noch vor 2050 zu einem Wendepunkt. Die Konvergenz der Entwicklungsländer mit den reichen Ländern bei den HDI-Erreugenschaften beginnt sich umzukehren.“³⁰

Zu Recht verweist UNDP auf die Bedeutung von integralen Ansätzen, welche ökologische Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit und menschliche Entwicklung gleichzeitig berücksichtigen, denn auf diesem Wege kann die soziale Sicherheit ausgebaut werden. Ungeachtet dieser Ausgangsanalyse begrenzt UNDP ihre Modellierung des Wandels zu mehr Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit jedoch auf wenige Elemente der menschlichen Entwicklung, wie die Verfügbarkeit von modernen Kochbrennstoffen, sauberem Wasser und „grundlegender“ Sanitärversorgung. Dabei werden einzelne Maßnahmen zur Verbesserung der grundlegenden Versorgungsinfrastruktur gleichzeitig als Umweltmaßnahmen gestaltet, indem beispielsweise Investitionen in saubere Energie auch zu einer besseren Lebensqualität und zu Umweltschutz führen – einem Kernanliegen der „Win-win-Strategie“.

28 Vgl. OECD (2012), S. 5.

29 Vgl. UNDP (2011).

30 Ebd., S. 3.

Rückbesinnung auf Menschenrechte, Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit

Im Hinblick auf das Ausmaß der Not und Exklusion erscheint es dringend notwendig, diese Lösungsansätze stärker an die internationalen Vereinbarungen (siehe Tabelle 1) rückzubinden. Dies würde den Leitlinien der Nachhaltigkeit und Entwicklung in den größeren internationalen Zusammenhängen mehr Gewicht verleihen. Die Lösungsansätze für die multiplen Krisen können sich nicht nur auf die technische Entwicklung von erneuerbaren Energiequellen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie- und Schwellenländer oder auf eine dürftige Inklusion der erwerbstätigen Weltbevölkerung als Arbeitskräfte in herkömmlichen Wachstumsökonomien stützen. Daraus ergibt sich folgende Frage:

Welche Bedeutung können bestehende internationale Vereinbarungen für die Justierung des Verhältnisses von Nachhaltigkeit und sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit haben? Zur Beantwortung dieser Frage ist ein kurzer Rückblick auf den Entstehungs- und Entwicklungshintergrund der internationalen Vereinbarungen sinnvoll.

Erst als die Grundfreiheiten in den Entwicklungsländern nicht mehr dem ideologischen Wettbewerb der Systeme zum Opfer fielen, haben die internationalen Organisationen und die entwicklungs- und friedensorientierten Wissenschaften überhaupt angefangen, sich auf die vernachlässigten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechte und damit auf die Leitlinien für interstaatliche Verpflichtungen zu besinnen. Deklamatorisch stellten die UN-Konferenzen der 1990er-Jahre nicht nur die inner- und interstaatlichen Gerechtigkeitsfragen aus der Menschenrechtsperspektive zur Debatte; sie schlossen auch eine weitere, überaus komplexe Frage ein – die des *sustainable development* (nachhaltige Entwicklung). Im *UN Report of the World Commission on Environment and Development* (WCED) wird unter Nachhaltigkeit eine Entwicklung verstanden, welche die gegenwärtigen Bedürfnisse befriedigt, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen einzuschränken.³¹ Im Hinblick auf die anstehende Herausforderung der Umverteilung wurde *sustainable development* nicht als Zustand, sondern als ein Prozess des Umbruchs definiert, in dem die Ausbeutung von Ressourcen, die Zielrichtung von Investitionen, die Orientierung von technologischer Entwicklung und institutionellem Wandel mit zukünftigen und gegenwärtigen Bedürfnissen in Einklang gebracht werden

31 Vgl. UN Report of the World Commission on Environment and Development (1987), S. 24.

sollen.³² Die Schlüsselbegriffe „Bedürfnisse“ (*needs*) und „Begrenztheit“ (*limitation*) prägen das Nachhaltigkeitsverständnis der Brundland-Kommission. Da die weltweite Versorgung der Menschen mit den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen befriedigt werden muss, bedeutet *sustainable development* nicht nur, die materiellen und immateriellen Grundbedürfnisse aller zu befriedigen; vielmehr geht es um das legitime menschliche Streben nach einem besseren Leben. In diesem inklusiven Verständnis von Nachhaltigkeit wird insbesondere die Rolle von Frauen und der indigenen Bevölkerung im Umweltschutz zum ersten Mal anerkannt und begründet, warum diese Gruppen aktiv mit eingebunden werden müssen, wenn gute Ergebnisse erzielt werden sollen. Die Definition der *nachhaltigen Entwicklung* stellt also eine holistische Betrachtung von Nachhaltigkeit dar, indem sie ökologische, ökonomische und soziale Aspekte berücksichtigt. Gleichzeitig legt sie eine hierarchische Beziehung dieser drei Aspekte fest.³³

„At a minimum, sustainable development must not endanger the natural system that supports life on Earth: the atmosphere, the waters, the soils, and the living beings.“³⁴

Eine nachhaltige Entwicklung, welche zum Erhalt der Artenvielfalt und der Reinhaltung der Luft und des Wassers beiträgt, ist folglich nur möglich, wenn sich Konsumstandards innerhalb der Grenzen des ökologisch Möglichen bewegen. Der Kommissionsbericht betont, dass nachhaltige Entwicklung in jedem Fall Wirtschaftswachstum in allen Regionen voraussetzt – besonders dort, wo eine Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen noch nicht erreicht ist. Auch wird darauf verwiesen, dass die demografische Entwicklung unbedingt mit dem sich wandelnden produktiven Potenzial der Umwelt in Einklang gebracht werden muss. Mit Blick auf den Handlungsbedarf der Entwicklungsländer und die notwendige Neustrukturierung von Produktions- und Konsumstrukturen richtete sich der Hauptfokus der UN-Konferenzen auf die technische Erreichbarkeit der ökologischen Ziele.³⁵ Diesem Verständnis folgend wird die Weltgemeinschaft aufgefordert, nicht-nachhaltige Produktions- und Konsummodelle aufzugeben und verstärkt auf zwischenstaatliche technische Kooperation zu setzen. Anhand von verbindlichen Emissionswerten wurde

32 Vgl. ebd., S. 25, 55.

33 Vgl. ebd., S. 54.

34 Vgl. ebd., S. 55.

35 Vgl. Rio-Declaration on Environment and Development, (1992). Principle 9 ff.

die nachhaltige Entwicklung schließlich durch das Kyoto-Protokoll von 1997 konkretisiert. Im Bericht *World Summit on Sustainable Development* in Johannesburg 2002 wird ausdrücklich die Wichtigkeit einer „balance between economic development, social development and environmental protection as independent and mutually reinforcing pillars of sustainable development“³⁶ betont, die schon in der Brundtland-Definition enthalten ist. Die nachfolgenden Studien und UN-Dokumente bekräftigten bis zur UN-Konferenz Rio+20 die ökonomischen, ökologischen, demografischen, sozialen und kulturellen Problemdimensionen einer nachhaltigen Entwicklung, die auf globaler, regionaler und lokaler Ebene zu lösen sind. Es besteht kein Zweifel daran, dass der mangelnde Fortschritt in der fehlenden Bereitschaft zu einer Umsteuerung der Politik in allen Bereichen liegt.³⁷

Eine zukunftsfähige Antwort erfordert einen Konsens über das Verhältnis von Verteilungsgerechtigkeit und nachhaltiger Nutzung der natürlichen Ressourcen. Akzeptiert man die Leitfunktion der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit, dann legen die Begrenztheit der verfügbaren Ressourcen und die ökologischen Kosten des modernen Wohlstandsides als Standardisierung des globalen Konsums auf ein „verträgliches Maß“ nahe. Es gibt aus unserer Sicht mindestens drei Orientierungspunkte, bei denen die innergesellschaftliche Verteilung von Wohlstand als Untergrenze zu wählen ist, die ein Mindestmaß an menschlicher Entwicklung und Befähigung garantiert:

(I) Die heutige übermäßige Nutzung der ökologischen Lebensgrundlagen wird entscheidend von den weltweiten Produktions- und Konsummöglichkeiten bestimmt. Die Anerkennung ökologischer Grenzen erfordert daher zumindest eine Obergrenze für den durchschnittlichen persönlichen Ressourcenverbrauch.

(II) Die Entfaltung menschlicher Existenz und aktives, mitgestaltendes Teilnehmen am gesellschaftlichen Leben bedürfen persönlicher Befähigung und materieller Ressourcen. Diese Voraussetzungen sozialer Nachhaltigkeit erfordern also ein angemessenes Mindestmaß, eine Untergrenze für den tatsächlichen Ressourcenverbrauch eines jeden Menschen.

(III) Die Kombination aus durchschnittlicher Obergrenze und tatsächlicher individueller Untergrenze deutet bereits darauf hin, dass der Ressourcenverbrauch im Sinne menschenrechtlich definierter sozialer Gerechtigkeit anders verteilt werden muss. Hierzu müssen Produktions- und Konsummuster sowie soziale Sicherungssysteme neu gestaltet werden.

36 Vgl. World Summit on Sustainable Development (2002).

37 Vgl. Brot für die Welt / EED / Bund (2009); Lüpke (2009); Sen (2010); UNDESA (2012); UN (2012).

Wenn diese Abhängigkeiten vorhanden wären, könnte man das derzeitige Verteilungsziel in der Grundsicherung für die Mehrheit der Weltbevölkerung als globalen Konsumstandard zugrunde legen und der Konsum bliebe mit großer Wahrscheinlichkeit innerhalb der Grenzen des ökologisch Möglichen. Sudhir Anand und Amartya Sen bringen unser Verhältnis auf den Punkt: „Es wäre eine grobe Verletzung des universalistischen Prinzips, wenn wir ganz auf *intergenerationale* Gerechtigkeit fixiert wären, ohne gleichzeitig das Problem der *intragenerationalen* Gerechtigkeit zu erkennen.“³⁸ Anhand dieser drei Argumente wird im Folgenden das Recht auf soziale Sicherheit im internationalen Recht und in den politischen Diskursen der internationalen Entwicklungsorganisationen erfasst.

Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit innerhalb der Grenzen des ökologisch und sozial Möglichen

Der individuelle Rechtsanspruch auf soziale Sicherheit und Fürsorge wurde erstmals in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 anerkannt und im Rahmen internationaler UN-Abkommen ratifiziert. Darin heißt es im Art. 22:

„Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.“

Die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (sog. wsk-Rechte) steht in Zeiten der Globalisierung jedoch am Anfang. Wie es zu Beginn dieses Beitrags erörtert wurde, hing die Aufwertung der sozialen Sicherheit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert nicht nur mit den negativen Folgen multipler Krisen zusammen, sondern auch mit den Veränderungen der globalen Ordnungs- und Wertesysteme. Zudem trug die neue ökonomische Unabhängigkeit einiger Schwellenländer gegenüber den multilateralen Finanzinstitutionen zu dieser Entwicklung bei. Zum ersten Mal werden die

38 Nach UNDP (2011), S. 1.

Staatsausgaben für soziale Programme als stabilisierender Wachstumsfaktor angesehen. Chronologisch lässt sich dieser Aufwertungsprozess in sechs Zeiträume³⁹ einteilen:

- Von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1948 bis zur Mitte der 1980er-Jahre wurde die soziale Sicherheit auf formelle Beschäftigungsverhältnisse vorwiegend in den städtischen Räumen beschränkt.⁴⁰
- Ab Mitte der 1980er-Jahre wurden soziale Sicherungsnetze in Afrika und Lateinamerika auf niedrigstem Niveau aufgebaut. Diese bestanden aus nachfrageorientierten Programmen, die Sachleistungen wie Nahrungsmittel bereitstellten oder als Gegenleistung für die Teilnahme an öffentlichen Beschäftigungsprogrammen kleine Geldbeträge bezahlten. Diese Minimalprogramme dienten der Zustimmung kritischer UN-Organisationen, die in den neoliberalen Strukturpassungsreformen durch IWF und Weltbank eine Verschärfung der extremen Armut in den Ländern Afrikas und Lateinamerikas sahen.⁴¹
- Der Demokratisierungsprozess der 1990er-Jahre förderte eine verfassungsmäßige Anerkennung der Menschenrechte auf soziale Sicherheit. Die Implementierung des sozialen Schutzes erfolgte in vereinzelt Staaten des globalen Südens.⁴² Erst durch die positiven Effekte insbesondere des konditionierten Sozialtransferprogramms *Bolsa Familia*⁴³ auf die Nahrungssicherheit der ärmsten Bevölkerung Brasiliens und die Stabilität des Wirtschaftswachstums erhielt das beitragsungebundene Modell der sozialen Sicherung in relativ kurzer Zeit eine breite Zustimmung der UN-Organisationen.
- Der „General Comment No. 19“ des UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)⁴⁴ von 2008 etablierte eine umfassende Interpretation des in Artikel 9 des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte festgeschriebenen Rechts auf soziale Sicherung.

39 Einen guten Einblick bietet Leisering (2004).

40 Ich beziehe mich hier ausschließlich auf die unabhängigen Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas mit Marktwirtschaft.

41 Dabei ging es um die Sozialfonds und die sozialen Aktionsprogramme, die als Kompensationsmaßnahmen für die Anpassungsreformen der Weltbank und des IWF konzipiert wurden. Nach Addilson und Demery diente die „Social Dimensions of Adjustment“-Initiative der politischen Akzeptanz der Anpassungspolitik der Weltbank. Siehe dazu Addilson/Demery (1987), S. 41–43; Siebold (1995); Brait-Poplawski (2009), 223 ff.

42 Einen Überblick über die soziale Sicherung im globalen Süden bieten Leisering / Buhr / Traiser-Diop (2006).

43 Zu den konditionierten Staatsprogrammen Brasiliens zwischen 2003 und 2012 s. Menezes / Brait-Poplawski / Roversi (2012); Oldenbruch / Brodkorb (2012).

44 UN CESCR (2008).

- Das „UN Chief Executives Board“⁴⁵ beschloss im April 2009 die Verankerung der „Social Protection Floor“-Initiative im System der Vereinten Nationen. Die ILO erhielt die Federführung.
- In der 101. ILO-Konferenz gaben die Regierungschefs und die internationalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände ihre Zustimmung zur Umsetzung der „Social Protection Floor“-Initiative.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Normen und internationalen Rechtsgrundlagen bzgl. der beitragsgebundenen und -ungebundenen sozialen Sicherung zusammen.

Tabelle 2: Die internationale Rechtsgrundlage für soziale Sicherheit

Grundlage	Soziale Sicherheit	Angemessener Lebensstandard
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948)	Artikel 22 – Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.	Artikel 25.1 – Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl einschließt Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen gewährleistet sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966; trat 1976 in Kraft)	Artikel 9 – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.	Artikel 11.1 – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familien an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.

45 Vgl. ebd.

<p>Kinderrechtskonvention (1989)</p>	<p>Artikel 26a – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf Leistungen der sozialen Sicherheit einschließlich der Sozialversicherung an und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die volle Verwirklichung dieses Rechts in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht sicherzustellen.</p>	<p>Artikel 27a – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.</p> <p>Artikel 27c – [...] und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.</p>
<p>General Comment No. 19 (2007) E/C. 12/GC/19</p>	<p>Absatz 4, 10 ff., 31 – Soziale Sicherheit wird jeder Person, ohne Diskriminierung jedweder Art, garantiert. Die Regierungen müssen jeder Privatperson ein Minimum an Sozialen Sicherheiten garantieren; besonders sollen sie sich um Ausländer, Kinder, Minderheitsgruppen etc. kümmern. Soziale Sicherheit soll nicht als Instrument ökonomischer und finanzieller Regelungen gesehen werden, sondern als soziales Gut. Soziale Sicherung soll die Bereiche Gesundheitsfürsorge, Krankheitsunterstützung im Alter, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall, Unterstützung von Familien und Kindern, Mutterschaftsgeld, Behinderung und Waisenkinder abdecken.</p>	<p>Absatz 22 – Jede Person hat das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard; die teilnehmenden Staaten verpflichten sich, dass das Prinzip des würdevollen Lebens und das Prinzip des Nicht-Diskriminierens respektiert wird.</p>
<p>Beschluss des UN Chief Executives Board (2009) (CEB/2009/1)</p>	<p>“Social protection floor: ensuring access to basic social services, and the empowerment and protection of the poor and vulnerable”</p>	
<p>Sozialer Basisschutz Nr. 202 (2012)</p>	<p>Empfehlung der ILO betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz für alle</p>	

Vom Anspruch auf soziale Sicherheit zur Grundsicherung: Mehrdeutigkeit eines instrumentellen Begriffs

Die Artikel 22, 23 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte differenzieren zwei zentrale Elemente in den Normen der sozialen Sicherheit:

- den universellen Anspruch auf soziale Sicherheit;
- den qualitativen Umfang der vom Staat zu garantierenden Leistungen. Diese müssen im Rahmen eines angemessenen Standards liegen, ungeachtet davon, ob es sich dabei um eine Gegenleistung aus der Arbeit im Sinne einer angemessenen und befriedigenden Entlohnung oder um eine soziale Transferleistung handelt.

Erst die Kodifizierung der Normen der Menschenrechte in der nationalen Verfassung begründet den staatlichen Auftrag zur Schaffung eines universellen Systems für die Förderung und den Schutz. Bezüglich des Umfangs ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eindeutig: Die soziale Sicherheit zielt auf den Schutz vor Not, auf die Verwirklichung des menschlichen Lebens in Würde und auf die „freie Entwicklung der Persönlichkeit“ ab. Das bedeutet, soziale Leistungen müssen die ökonomischen Anforderungen erfüllen, die bei der Entfaltung angeborener und erlernbarer Fähigkeiten eines Menschen entstehen. Dies betrifft zum Beispiel die Bildung, die mit Blick auf den Art. 26 zu „volle[r] Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein“ soll.⁴⁶ Art. 25, Abs. 2 gewährt Müttern und Kindern eine besondere Hilfe und Unterstützung.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gibt keine konkrete Form der Grundsicherung vor, die aus vereinzelt und zeitlich begrenzten Sozialprogrammen besteht. Vielmehr wurzelt die normative Verankerung des Rechts auf soziale Sicherheit in einem bestimmten Wertesystem. Im Zentrum der Auseinandersetzung über das Design des sozialen Sicherungssystems stehen unterschiedliche Auffassungen darüber, welchen Beitrag der Einzelne und die Gesellschaft für die Absicherung seines Lebens als ein Leben in Würde leisten müssen. Dies gilt sowohl für das Entstehen von beitragsgebundener Sozialversicherung als auch für die programmgebundene Sozialhilfe sowie für das

46 Für eine ausführliche Analyse über die Grundsicherung in der EZ s. Brot für die Welt (2009).

Sondermodell des „bedingungslosen Grundeinkommens“.⁴⁷ Zu einem differenzierten Verständnis des Beitrags als Gerechtigkeitskriterium lohnt es sich, zwei Sachkomplexe mit zu berücksichtigen:

- Der monetäre Beitrag aus der Arbeit zur individuellen Sozialversicherung wird höher bewertet als andere Formen der nicht-ökonomischen Leistung, wie beispielsweise die familiäre Arbeit der Frauen in einer Gesellschaft.
- Der indirekte Beitrag des informellen Sektors zum Volkseinkommen und zum Staatshaushalt wird nicht als indirekte Leistung erfasst.

Die Verkenning der nicht-ökonomischen und der indirekten Formen des individuellen Beitrags führt zu einer ungerechten Verteilung der staatlichen Transferleistungen und Investitionen in die menschliche Sicherheit und Befähigung. Diese unsachgemäße Entwicklung nimmt eine besondere Dimension in den Ländern an, welche die Rechte der Frauen nicht anerkennen und in denen die Mehrheit der aktiven Bevölkerung im informellen Sektor tätig ist. Deshalb kann eine Differenzierung der zwei Dimensionen des Präfixes „Grund“ für ein menschenrechtsfundiertes Verständnis von Grundsicherung hilfreich sein. Hier nur einige Denkanstöße: Wie elementar es auch sein mag, das Präfix „Grund“ bedeutet etymologisch „Basis“ (lat. Basis, dt. Sockel, Unterbau). In diesem Sinne schließt die Wortkombination „Grund“ bzw. „Basis“ + „Sicherung“ sowohl ein relatives Maß als auch ein „Set“ an ökonomischen und nicht-ökonomischen Anforderungen ein, die für die Existenz jedes Menschen notwendig sind. Die theoretischen und politischen Streitpunkte betreffen zum einen die Auswahl des Beitrages durch Eigenleistung oder Sozialtransfer, gemäß den Prinzipien „Beitrag“, „Leistung“ und „Bedürfnis“, und zum anderen das Maß (Existenzentfaltung, Existenzsicherung oder Sub-Existenz) für die Verteilung der gesamtgesellschaftlichen Güter.

Das ist jedoch nur eine der Dimensionen des Begriffs „Grund“. Eine andere liegt in der Verbindung zwischen „Grund“ und „Recht“. In diesem rechtsstaatlichen Kontext verweist das Präfix „Grund“ auf die Sonderstellung der *Grundfreiheiten* im politischen Liberalismus,

47 Aus meiner Sicht ist das Grundeinkommen ein öffentliches Modell der sozialen Sicherheit, welches sich auf das Monetäre begrenzt. Mehrere Elemente dieses Konzepts erscheinen noch ungeklärt: Einerseits erfüllt die Bedingungslosigkeit das Menschenrechtskriterium auf Nahrungssicherheit. Andererseits bleibt das Grundeinkommen Antworten auf eine Reihe von Fragen, zum Beispiel bezüglich der endogenen Ursachen der ökonomischen und sozialen Ungleichheiten, die die Wurzel der Armut darstellen, schuldig.

wie beispielsweise die Freiheit der Meinungsäußerung, das Grundrecht auf Eigentum, die Freiheit von Not oder auf ein Leben in Würde.⁴⁸

Jede qualitative Bewertung im Bereich der individuellen und sozialen Sicherheit oder der menschlichen und ökonomischen Entwicklung erfordert ein quantitatives Maß an materiellen Gütern, das sich nach objektiven Kriterien⁴⁹ bewerten lässt. Daraus leitet sich die Frage nach dem Umfang der Kosten ab, die anfallen, wenn die menschliche Existenz in Würde garantiert werden soll. Ein Gleichgewicht zwischen der ökologischen Nachhaltigkeit einerseits und der ökonomischen Tragfähigkeit der inner- und intrastaatlichen Verteilung von Netto-Konsum (etwa durch materielle Transferleistungen) andererseits bedingt, dass der Anspruch auf Wohlstand verhältnismäßig sein muss. Das Kriterium der Verhältnismäßigkeit schließt die individuelle Lebensgestaltung und eine angemessene soziale Entwicklung ein. Im Kern setzen diese Grundsätze ein inner- und intrastaatliches Gleichgewicht voraus, d. h. ein menschenrechtliches Maß – wie schon Aristoteles meint – zwischen „Zuviel und Zuwenig“⁵⁰.

Der Aufbau eines beitragsgebundenen und -ungebundenen Sicherungssystems kann eine kontinuierliche Absenkung der Versorgung mit Grundgütern in den unendlichen Minusbereich der Subexistenz verhindern, die sich aus dem Rückgang des Wirtschaftswachstums ergibt. Eine angemessene Existenzsicherung erfordert sowohl ökonomische und nicht-ökonomische Güter als auch eine objektive Methode zur Berechnung des individuellen Konsumbedarfs und der verfügbaren Einkommen. Wegen der unzureichenden Anwendung der Menschenrechte als Referenz für das Handeln staatlicher und multilateraler Institutionen wird die kombinierte Methode zur Berechnung der sozialen Transferleistungen nicht hinreichend verwendet. Es lohnt sich, in Erinnerung zu rufen, dass das deutsche Bundesverfassungsgericht 2010 ein Urteil bzgl. der Bildungsausgaben in der Regelleistung gefällt hat.⁵¹ In der Regel berechnen Regierungen und internationale Entwicklungsorganisationen

48 In der Ethik des Liberalismus gibt es das innewohnende intrinsische Vorrangsdilemma bezüglich der Werte von ökonomischer und politischer Freiheit, das politische Konsequenzen für das Verteilungsausmaß zu sozialer Sicherheit mit sich bringt. Zum Problem des Vorrangs der Freiheit vor Gerechtigkeit s. Rawls (1975); Sen (2000); Pogge (2011).

49 Zu den Objektivitätskriterien s. Sen (2010), S. 140 ff.; zu den Elementen der Objektivität zur Berechnung der materiellen und immateriellen Grundbedürfnisse zur Lösung der Armutsfrage s. Brait-Poplawski (2009), S. 33–50.

50 Aristoteles: Nikomachische Ethik V, [1129a3–19].

51 Im Hinblick auf die Regelleistung nach SGB II (sog. Hartz-IV-Gesetz) verwies das Bundesverfassungsgericht im Februar 2010 darauf, dass die Bildung – neben dem „an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen“ zu bemessenden Einkommen und der notwendigen Verbrauchsgüter – als Leistung berücksichtigt werden muss. Vgl. BVerfG (2010).

die Höhe der Sozialleistung aufgrund der nationalen oder internationalen Armutsgrenze. Vorhandene Methoden, die den Faktor „Marktpreis“ bei der Berechnung des Bedarfs an Grundgütern berücksichtigen, werden selten verwendet. Die internationale Armutsgrenze oder andere Berechnungen, die sich an den Wachstumsraten orientieren, sind anerkannte Maßstäbe für die Verteilung des öffentlichen Transfers.⁵² Sie legen jedoch nicht dar, ob diese Messmethoden objektive Kriterien im Sinne eines angemessenen Mindeststandards an Sicherheit und menschlicher Entwicklung erfüllen.⁵³ Aus humanitärer Sicht sind direkte Nahrungshilfen zugunsten von Menschen, die in Not sind, von großer Bedeutung. Im Hinblick auf die arbeits- und marktbezogenen Anforderungen und die Staatsverpflichtungen zur gesellschaftlichen Integration und zur Erfüllung der Menschenrechte spielen die immateriellen Fähigkeiten eine bisher vernachlässigte Rolle in der an Grundbedürfnissen orientierten Armut- und Entwicklungspolitik. Das ist ein Grund für die bisherige Mehrdeutigkeit der Konzeption zur Grundsicherung. Sie bedarf einer stärkeren Fundierung in den Menschenrechten.

Lebenszyklus als Referenz für sozialen Schutz und Förderung von Fähigkeit: Voraussetzung für nachhaltige und menschliche Entwicklung

Geht man davon aus, dass die Gestaltung des beitragsgebundenen und -ungebundenen Sicherungssystems unmittelbar mit den geltenden Rechtsgrundlagen, den Finanzierungsspielräumen und den Gegebenheiten der Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen eines Landes zusammenhängt, stellen sich folgende Fragen:

- Wie kann das Sicherungssystem in den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen auf Grundlage der Menschenrechte und der Nachhaltigkeit aus- bzw. umgebaut werden?
- Welche institutionellen und finanziellen Hürden müssen überwunden werden, damit eine Grundsicherung als Kernelement der staatlichen Sozialpolitik und als Hebel für die ökonomische und soziale Entwicklung genutzt wird?

52 Zur Bemessung der Lebensstandards und eines Minimums s. Pogge (2011).

53 Seit dem Ausbruch der Verschuldungskrise von 1982 kontrollierte der IWF den öffentlichen Haushalt von Mitgliedsländern mit hoher Staatsverschuldung. Ausgeglichene Staatshaushalten wird für die Stabilität der Währung hohe Priorität eingeräumt. Daraus ergibt sich der Zwang zum Wirtschaftswachstum.

Ein Blick in die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur der Entwicklungs- und Schwellenländer verdeutlicht die Notwendigkeit der Integration von armuts- und entwicklungspolitischen Zielen und deren Handlungsfeldern: Im Jahr 2010 waren ca. 44 Prozent der Weltbevölkerung jünger als 24 Jahre. In den am wenigsten entwickelten Ländern waren 40,1 Prozent der Bevölkerung zwischen 0 und 14 Jahren alt.⁵⁴ Diese besondere Bevölkerungsgruppe benötigt nicht nur Nahrungssicherheit, sondern auch geeignete Förderung durch Bildung und berufliche Perspektive. Die ungelöste Frage der strukturellen Heterogenität, vor allem im Bereich der Produktionsgüter und der Bildung, erschwert die Formalisierung der Arbeitsbeziehungen in allen ihren Wirtschaftssektoren. Es ist nicht nur die Instabilität der Nahrungspreise durch internationale Spekulation und Subventionen der Industriestaaten, die den kleinen bäuerlichen Familien zu schafften macht. Ihre Ohnmacht gegenüber unfäirem Wettbewerb und ihr unzureichendes technisches Wissen verhindern zudem eine Verbesserung der Qualität ihrer Produkte und deren Absatz an den lokalen und regionalen Märkten.

Die Entstehung eines beitragspflichtigen Systems mit einer residualen Sozialhilfe nach dem Muster der westlich-industrialisierten Staaten ist daher in absehbarem Zeitraum nicht zu erwarten. Das Ausmaß der Informalität der Arbeit und der extremen Armut in den Entwicklungsländern führt zu dem Gedanken, ein gleichrangiges Modell der sozialen Sicherheit zu befürworten: die Sozialhilfe in Form von Cash Transfers und die beitragspflichtige Sozialversicherung als gesamtes Modell der sozialen Sicherung. Der Ausbau der Sozialhilfe als universales beitragsungebundenes System der sozialen Sicherheit würde den staatlichen Aufwand bei der Differenzierung der Transferprogramme verringern. Das Pilotprojekt von *Otjivero* in Namibia⁵⁵ sowie das Programm *Bolsa-Família*⁵⁶ in Brasilien zeigen eindeutig, dass arme Familien keine Bedingungen benötigen, um ihre Kinder zur Schule zu schicken, ärztlich zu versorgen oder zu ernähren. Diese Programme stellen einen mutigen Versuch dar, die ideologische Barriere gegen die Sozialhilfe zu durchbrechen. Sie zeigen, dass die Transferleistungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen sowie für die Erwerbsbevölkerung mit sehr niedrigem Einkommen nicht nur eine soziale, sondern auch eine ökonomische Funktion haben. Eine der grundlegenden Erkenntnisse aus der Erfahrung mit dem brasilianischen Programm

54 Eigenberechnung gemäß der UN Population Division: Population Estimates and Projections.

55 Vgl. www.bignam.org; Haarmann, C. et al. (2009).

56 Vgl. Menezes/Brait-Poplowski/Roversi (2012).

Bolsa Familia besteht in der Anerkennung der Bedeutung von strukturellen Reformen, um langfristig die Einkommensungleichheit zu verringern. Ein weitergehender Prozess der Eingliederung der informellen Wirtschaftssektoren in die lokale Ökonomie und den lokalen Markt verlangt von einem funktionierenden demokratischen Staat eine koordinierte Sozial- und Wirtschaftspolitik. Die Grenze dieses Modells liegt aus unserer Sicht in der Reduktion der sozialen Sicherheit auf monetäre Transfers für die Nahrungssicherheit. Es gelang den Protagonisten dieser Bewegung noch nicht, diesen Ansatz weiterzuentwickeln.

Aus den positiven Erfahrungen mit Grundsicherungsprogrammen während der Krise 2008/2009 entstand ein großer Konsens innerhalb der UN-Organisationen (wie ILO, FAO, UNICEF) und der multilateralen Organisationen (EU, Weltbank, IWF und WTO) über die Notwendigkeit von staatlichen Sozialhilfeprogrammen, die einen Basisschutz für die Ärmsten der Armen gemäß dem „Social Protection Floor“ der UN bieten. Dabei ging es darum, einen dauerhaften Zugang zu Krankenversorgung, Unterstützung für Kinder, Hilfe im Fall von Arbeitslosigkeit und Armut sowie Unterstützung im Alter und bei Behinderung zu schaffen.

Die Aufwertung der sozialen Sicherheit als Bestandteil der Entwicklungs- und Sozialpolitik förderte das Nachdenken über geeignete Designs für ein inklusives System der sozialen Sicherung. Zur Diskussion stehen, wie bereits erwähnt, mehrere Modelle. Es fehlen noch Kriterien zur Differenzierung zwischen einem rechts- und einem menschenrechtsorientierten Modell. Die vorliegende Arbeit hat zwei Aspekte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hervorgehoben:

- die Universalität des Rechtsanspruchs⁵⁷ und
- die Angemessenheit des zu gewährleistenden Leistungsstandards.

57 Die Universalität des normativen Rechtsanspruchs auf soziale Sicherheit beinhaltet durch das Prinzip der Allgemeingültigkeit die Bedingungslosigkeit. Deshalb besteht darin ein Widerspruch. Bei der Knüpfung der Leistung an Schulbesuch oder ärztliche Versorgung der Kinder gelten diese als „Gegenleistung“. Dahinter verbirgt sich die Einschätzung, dass bedürftige Menschen Regeln benötigen, um aus ihrer „selbstverschuldeten Situation“ herauszukommen. Empirische Auswertungen über die Konditionalität im Programm *Bolsa Familia* zeigen ein gemischtes Ergebnis. Der Schulbesuch der Kinder, die an dem Programm teilnehmen, hat sich erhöht. Es bleibt ungeklärt, ob dieses positive Ergebnis allein mit der Verfügbarkeit der sozialen Hilfe zusammenhängt oder ob dadurch die Kinder nicht mehr auf der Straße arbeiten müssen. Aufgrund der Undeutlichkeit der empirischen Auswertung müssten diese Zusammenhänge besser untersucht werden. Es sind allerdings zwei Aspekte hervorzuheben, die nicht beachtet werden: Konditionalität erfordert einen staatlichen Ausbau der Infrastruktur im Bereich der Gesundheit und Bildung; Bildung und Gesundheitsvorsorge sind Rechte und Pflichten sowohl der Eltern als auch des Staates, die ebenfalls dem Kriterium der Universalität unterliegen sollten. Zur Konditionalität bei *Bolsa-Familia* s. Menezes / Brait-Poplawski / Roversi (2012).

Das bedeutet, dass der Staat, ungeachtet davon, ob es sich um soziale Transfers oder um faire Löhne handelt, verpflichtet ist, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, damit der individuelle Bedarf an materiellen und immateriellen Gütern für die Existenzsicherung und die Entfaltung beachtet wird. Das sind grundlegende Verteilungsreferenzen, die im Sinne der nachhaltigen Entwicklung dazu dienen, Spielräume für die Lebensgestaltung durch Teilhabe an der Produktion, dem Handel und Konsum von Gütern zu generieren.

Die Umgestaltung eines exklusiven Schutzsystems mit begrenzter Reichweite zu einem menschenrechtsfundierten Sozialsicherungssystem schließt ein Bündel an Herausforderungen ein. Damit ist nicht nur die Anerkennung des Rechts auf Gesundheit, Alters- und Erwerbsunfähigkeitsvorsorge sowie Sozialfürsorge, sondern auch die Schaffung bzw. Verbesserung von staatlichen Organen und institutionellen Kapazitäten verbunden. Dazu zählen folgende Erneuerungen:

- die Verankerung des Rechts auf soziale Sicherheit in der Verfassung sowie die rechtsfundierte Finanzierung des Sicherungssystems;
- die interministerielle Koordination der sektoralen Politik, insbesondere im Bereich der Sozialhilfe, Gesundheit, Bildung und der Beschäftigungs- und Unternehmerförderung;
- die Implementierung einer Stadt-Land-Politik als nachhaltiges Instrument für die Eingliederung der informellen und wettbewerbschwachen Wirtschaftsstrukturen in den städtischen und in den ländlichen Räumen in die formalisierten Sektoren;
- die Anpassung der Sozialpolitik, um die traditionelle Gemeinschaft zu schützen;
- der Aus- und Umbau der öffentlichen Verwaltung, um die institutionelle Handlungsfähigkeit zu stärken. Eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Transferleistungsprogramme zeigt, dass die Zusammenführung der Informationen aus unterschiedlichen staatlichen Hilfsfonds in einen „Daten-Pool“ oder ein „Register“ nicht nur nötig ist, um den unterschiedlichen Behörden Zugang zu den Daten zu ermöglichen, sondern auch, um den ärmsten Bevölkerungsanteil zu erreichen.

Es stellt sich immer noch die Frage, wie ein System unter den hier genannten Voraussetzungen und Kriterien modelliert werden kann. Aus unserer Sicht kann der Lebenszyklus als Orientierungs- und Referenzrahmen für die Systemgestaltung dienen. Staatliche Politik kann sich an den Schutz- und Promotionsanforderungen orientieren, die sich aus den drei unterschiedlichen Lebensphasen ergeben.

Dieses Modell fördert sowohl eine rationale Nutzung knapper öffentlicher Investitionen als auch die Verwirklichung unteilbarer und gleichrangiger Menschenrechte auf soziale Sicherheit und Teilhabe. Das System der sozialen Sicherheit lässt sich in drei Lebenszyklen aufteilen:

- Erste Lebensphase: Von der Geburt bis zum Eintritt in das Berufsleben. Die Funktion des Sicherungssystems besteht in der Gewährleistung von Nahrungssicherheit, Gesundheitsvorsorge und Bildungsförderung.
- Zweite Lebensphase: Vom Eintritt ins Berufsleben bis zu seinem Ende. In dieser Phase konzentriert sich das Sicherungssystem auf eine Erweiterung der Deckung auf Menschen, die im informellen Sektor aktiv sind, und auf Menschen, die aufgrund besonderer Merkmale nicht arbeiten können. Dabei geht es um die klassischen Absicherungsformen im Fall von Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit und die haushaltsbezogene Sozialhilfe. Zu einer nachhaltigen Veränderung der Wirtschaftsstrukturen und zu einer langfristigen Entlastung des Staatshaushalts hat der Staat die Möglichkeit, Strategien zur Marktintegration der qualifizierten Arbeitskräfte und zur Förderung von kleinbetrieblichen Unternehmen in Städten und auf dem Land einzuführen.⁵⁸
- Dritte Lebensphase: solidarisch finanzierte universelle Rente.

Neue Modelle der sozialen Sicherheit, die sich an den Kriterien der Menschenrechte orientieren, schließen integrierte Armuts- und Entwicklungsansätze ein. Die Erweiterung sozialer Leistungen ersetzt weder die Bereitstellung von Infrastruktur noch strukturelle Reformen im Bereich der Verteilung von Produktionsgütern und der Besteuerung von Einkommen und Kapital, die notwendig sind, um die soziale Ungleichheit langfristig abzubauen.

Der Aufbau eines beitragsgebundenen und -ungebundenen Systems der sozialen Sicherheit fordert eine solide Finanzierung. Obwohl dieses Thema im Rahmen dieser Arbeit nicht in der gebotenen Ausführlichkeit aufgenommen werden kann, lohnt es sich, auf nationaler Ebene

58 Nach Menezes, Brait-Poplawski und Roversi gehört zu den wichtigsten Lehren des Staatsprogramms *Fome Zero* die strategische Aufwertung der Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft. Dies verbessert die Versorgungslage, leistet einen Beitrag zur Ernährungssicherheit und trägt dazu bei, dass einkommensschwache Familien auf dem Land Arbeit finden und ein höheres Einkommen erzielen können. Besonders innovativ ist, dass das öffentliche Beschaffungswesen den Erzeugnissen der kleinbäuerlichen Familien mit dem Beschaffungsprogramm für Nahrungsmittel und dem Schulspeisungsprogramm einen neuen Markt geöffnet hat. Vgl. Menezes / Brait-Poplawski / Roversi (2012), S. 53.

einige Aspekte einzuführen.⁵⁹ Im Hinblick auf die Erweiterung des Basisschutzes gemäß der UN-Floor-Initiative in den Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen wird derzeit über eine langfristige Finanzierungsgrundlage auf Steuerbasis nachgedacht. Mit Verweis auf ihre Kostenberechnungen schätzt die ILO, dass das Set der im Floor vorgesehenen Basisdienste (ohne den Zugang zur Gesundheitsversorgung) zwischen 2,2 und 5,7 Prozent des BIP kosten würde.⁶⁰ Das bedeutet, dass die meisten Länder im globalen Süden rein rechnerisch in der Lage sind, die Kosten für die Deckung eines Mindestmaßes an sozialer Sicherheit zu tragen.

Eine solide Finanzierungsgrundlage, die am Gebot der Menschenrechte orientiert ist, muss messbare Kriterien erfüllen. Zu diesen Kriterien zählen:

- zuverlässige Finanzquellen für dauerhafte Gewährleistung des sozialen Transfers;
- objektive Berechnungs- und Ermittlungsmethoden zur Festlegung von quantitativen und qualitativen Indikatoren von Leistungen; das bedeutet, sie schließen nicht nur monetäre Indikatoren zur Ermittlung der verfügbaren Einkommen und der erforderlichen Ausgaben ein, sondern auch indirekte und nicht-monetäre Leistungen;
- Festlegung eines angemessenen Mindestmaßes an Gütern und Dienstleistungen, um die Existenz der Menschen in ihren unterschiedlichen Lebensphasen angemessen zu sichern.

Die staatlichen Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung ergeben sich somit nicht nur aus der Summe der berechtigten Personen, sondern vielmehr aus der Summe der individuellen und innerfamiliären Kosten zur Deckung von Grundversorgung (wie beispielsweise Nahrung, Bekleidung, medizinische Versorgung, Wohnung, Transport). Da es innerhalb des innerfamiliären Haushalts Ungleichheiten in der Einkommensverteilung gibt, kann die Berücksichtigung der Lebensphasen der einzelnen Familienmitglieder eine besondere Rolle spielen. Ein weiteres Kriterium zur Generierung von Verteilungsgerechtigkeit

59 Im Rahmen der internationalen Vereinbarungen erkennen die Industriestaaten eine Pflicht zur Hilfe für die ärmeren Entwicklungsländer als Bestandteil der internationalen Solidarität und Ausgleich für die ungleiche Nutzung des globalen Handels und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen an. Eine Form der Hilfe besteht in der immer wiederkehrenden Zusage der Regierungschefs, einen Anteil von 0,7 Prozent des BIP für Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen. Dieser wichtige Fragenkomplex der internationalen Verteilungsgerechtigkeit wird hier nicht diskutiert.

60 Die ILO veröffentlicht auf ihrer Webseite die Ergebnisse ihrer Berechnung zur Finanzierung der Basisdienste nach dem Floor-Muster; <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2526>.

und Erfüllung der Menschenrechte besteht somit in der Festlegung eines objektiven Minimums. Nicht selten dienen die absolute Armutslinie oder andere subjektive Einschätzungen als Orientierung für die sozialen Leistungen. Ihr Ziel ist – wie so oft – die Begrenzung der Staatsausgaben bzw. der Investitionen in die soziale Sicherheit.⁶¹ Aus diesem Grund wurde auf die Bedeutung der Verankerung der steuerlichen Finanzquelle in der Verfassung hingewiesen. Denn eine sichere Rechtsgrundlage ist unentbehrlich, nicht nur um innergeschäftlichen Konflikt, sondern auch um die Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum zu verringern.

Zusammenfassung

Geleitet von der Überzeugung, dass Nachhaltigkeit inner- und intragenerationelle Gerechtigkeit voraussetzt, legt die vorliegende Arbeit anhand dreier Beispiele die zentralen Schnittstellen zwischen dem Menschenrecht auf soziale Sicherheit und den globalen Nachhaltigkeitsgrenzen des Wirtschaftswachstums als Entwicklungsmodell dar. Aus Sicht dieser Arbeit liegen diese ökologischen und sozialen Grenzen in dem indirekten Verteilungskriterium des Wirtschaftswachstums. Die vorliegende Arbeit plädiert für den Aufbau eines menschenrechtsbasierten und integralen Systems der sozialen Sicherheit unter Berücksichtigung der realen Beschaffenheit der Wirtschafts- und Bevölkerungsstrukturen eines Landes. Vor diesem Hintergrund wurde auf die fehlende Verbindung zwischen Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit in den neuen Denkmodellen und auf die Mehrdeutigkeit des Begriffspaares „Grundsicherung“ eingegangen. Auf die Unzulänglichkeit von Transferleistungen, die sich lediglich auf die physische Existenzhaltung von Kindern und Jugendlichen begrenzen, wurde hingewiesen. Sie fördern die Herausbildung und Perpetuierung – wie Rawls passend formuliert – einer „entmutigte[n] und deprimierte[n] Unterschicht“, der nicht nur „viele“, sondern ca. 40 Prozent der Weltbevölkerung angehören, „die chronisch auf Fürsorge angewiesen sind“.⁶²

Das Entstehen eines menschenrechtsfundierten Systems der sozialen Sicherheit, das alle Menschen erreicht, setzt Rechtsstaatlichkeit,

61 Für einen Überblick über die Messungsmethoden und Grenzen der Armutsforschung zur Bestimmung der Armut unter Anwendung eines absoluten Kriteriums für die Festsetzung der Armutsgrenze s. Brait-Poplawski (2009), S. 42–50.

62 Rawls (2003), S. 217.

eine solide Finanzgrundlage und den politischen Willen zur Reorganisation staatlicher Institutionen und öffentlicher Verwaltung insbesondere auf lokaler Ebene voraus. Zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung wurde nicht nur ein hohes Maß an menschlicher Befähigung vorausgesetzt. Eine Abstimmung zwischen staatlichen Sektorpolitiken und eine transparente Festlegung des individuellen Bedarfs unter der Berücksichtigung der Lebensphase eines Menschen wurden auch deshalb als essenziell erachtet, da die Grundsicherung eine entwicklungspolitische Komponente eines menschenrecht orientierten Ansatzes für den Aufbau eines Sicherheitssystems bilden kann. Das ist ein Weg zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit als Staats- und Bürgerpflicht. Die Formalisierung des informellen Sektors durch effiziente Regulierung des Arbeitsmarktes und die Stärkung der menschlichen Fähigkeit zu Produktion, Handel und Konsum sind ebenfalls Bestandteil einer zukunftsfähigen Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Literatur

- Addison, T./Demery, L. (1987): Minderung der Armut bei struktureller Anpassung. In: Finanzierung und Entwicklung, 12/1987, S. 41–43.
- Aristoteles (1969): Nikomachische Ethik – Übersetzung und Nachwort von Franz Dirlmeier. Stuttgart.
- Banco Mundial (2012): Creando Oportunidades y Fortaleciendo las Capacidades de Adaptación – Estrategia de protección social y el trabajo del Banco Mundial 2012/2022 Nota conceptual. Washington D. C.
- Bellows, Anne C./Lemke, Stefanie/Scherbaum, Veronika (2010): Das Recht auf Nahrung. Historischer Rückblick als Vorausschau zur Lösung der Ernährungskrise. In: Ernährungs-Umschau Ausgabe 2/2011, S. 66–72.
- Bissio, Robert (2007): Auf dem Weg zu einem neuen globalen Sozialvertrag – Eine Einführung. In: Social Watch Report Deutschland 2007, S. 8–12.
- Brait-Poplawski, Lucimara (2009): Armutsverständnis im Wandel. Eine Rekonstruktion der Armutsforschung und eine gerechtigkeitsbegründete Darstellung der Armutskonzeption der CEPAL und der Weltbank von 1948–2008. Frankfurt am Main / Berlin / Bern / New York.
- Brait-Poplawski, Lucimara (2012): Brasilien ohne Elend: Vorzüge und Grenzen des neuen Staatsprogramms Brasiliens. In: Oldenbruch, Günther (Hrsg.): Soziale Sicherheit – Programme in der Praxis. Bonn, S. 76–80.
- Brot für die Welt (2009): Soziale Grundsicherung als Instrument der Armutsbekämpfung, Redaktion J. Jenrich / M. Schirmer / K. Seitz. Stuttgart.

- Brot für die Welt / Evangelischer Entwicklungsdienst / Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Frankfurt am Main.
- Brot für die Welt / Evangelischer Entwicklungsdienst (2008): Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung. Autoren: Künnemann, Rolf / Leonhard, Ralf. Stuttgart / Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (BVerG) (2010): Pressemitteilung, Nr. 5/2010 vom 9. Februar 2010.
- CESCR (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2008): General Comment No. 19: The Right to Social Security (Art. 9 of the Covenant), E/C.12/GC/19.
- CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe) 1975: Avaliação de Quito, Nachdr. In: Bielschowsky, R. (Hrsg.): Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. R. de Janeiro / S. Paulo, 2000, S. 651–683.
- Czempiel, Ernst-Otto (1995): Der Friede – sein Begriff, seine Strategien. (Auszug aus Ernst-Otto Czempiel: Der Friede – sein Begriff, seine Strategien). In: Dieter Senghaas (Hrsg.): Den Frieden denken. Si vis pacem, para pacem. Frankfurt am Main, S. 165–174.
- Deutsche UNESCO-Kommission / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Weltbericht „Bildung für alle“ 2011, Kurzfassung. Die unbeachtete Krise: Bewaffneter Konflikt und Bildung. Bonn, S. 2–20.
- Deutscher Bundestag (1998): Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“ Drucksache 13/11200; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/13/112/1311200.pdf>.
- Der Spiegel (2011): Die Krux mit der Katastrophe; Ausgabe 47, S. 156–157.
- European Commission (Hrsg.) (2011): Public Consultation: Social Protection in EU Development Cooperation. Issues Paper. Brüssel.
- European Commission (2011): Increasing the Impact of EU Development Policy: An Agenda for Change, Communication 13.10.2011 [SEC(2011) 1172 final / {SEC(2011) 1173 final}].
- EKD (Evangelische Kirche in Deutschland) (Hrsg.) (2006): Gerechte Teilhabe. Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Eine Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland. Gütersloh.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags (1998): Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2006): World Hunger Increasing; <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2006/1000433/index.html>.

- FAO (Food and Agriculture Organization) (2008): Number of hungry people rises to 963 million. High food prices to blame – economic crisis could compound woes, 09-12-2008; <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/>.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2010): 925 Million in Chronic Hunger Worldwide; <http://www.fao.org/news/story/en/item/45210/icode/>
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2011): The State of Food and Agriculture – Women in Agriculture Closing the gender gap for development. Rome.
- Haarmann, C./Haarmann D./Jauch H. et al. (2009): Making the difference! The BIG in Namibia – Basic Income Grant Pilot Project, Assessment Report, April 2009.
- Hemmer, H.-R. (2002): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 3. Aufl., München.
- Hinze, Daniela (Hrsg.) (2008): Für Freiheit und Menschenwürde. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- ILO (a) (International Labour Organization) (2010a): Extending Social Security to all. A Guide Through Challenges and Options. Genf.
- ILO (b) (International Labour Organization) (2010b): World Social Security Report 2010/11. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond, Executive Summary. Genf.
- ILO (c) (International Labour Office) (2010c): Global Employment Trends for Youth, August 2010. Genf; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_143349.pdf.
- ILO (International Labour Organization) (2011): Bericht über soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung. Genf.
- ILO (International Labour Office) (2012): Global Employment Trends 2012 – Preventing a Deeper Jobs Crisis. Genf.
- IMF (2012): World Economic Outlook. Washington D.C.
- International Land Coalition (2011), S. 4; www.landcoalition.org.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2007): Informe sobre El Cambio Climático – Síntesis; http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2010): Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por Estado no Brasil.
- Leisering, Lutz/Schubert, Bernd/Buhr, Petra (2004): Grundsicherung als Baustein einer integriert-inklusive Strategie sozialer Sicherheit. In: SocialWorld – Working Paper No. 8, S. 1–11.
- Lüpke, Geseko von (Hrsg.) (2009): Zukunft entsteht aus der Krise. München.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2008): Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern. Zusammenfassung in Deutsch; <http://www.oecd.org/berlin/41527157.pdf>.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010): Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth.
- OECD (a) (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2012a): Enhancing Capacity – A Basis for Greening Development. Summary.
- OECD (b) (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2012): Harmonised Unemployment Rates News Release: August 2012; http://grogriovidal.izt.uam.mx/pdf/HUR_NR10e12.pdf.
- Olivier, Jos G. J./Janssens-Maenhout, G./Peters, J.A./Wilson, J. (2011): Long-term Trend in Global CO₂ Emissions – 2011 Report. Hrsg. v. European Commission et al.
- Pogge, Thomas (2011): Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen. Berlin/New York.
- Rawls, John (2003): Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf. Baden-Baden.
- Rodrigues, A. (2010): In: Economia & Negócios; <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ipea-diminuicao-da-pobreza-no-brasil-e-desigual,27228e>.
- Sen, A. K. (2000): Ökonomie für den Menschen. New York/München/Wien.
- Sen, A. K. (2010): Die Idee der Gerechtigkeit. Ulm.
- Siebold, T. (1995): Die Sozialen Dimensionen der Strukturanpassung – eine Zwischenbilanz. In: INEF Report Heft 13/1995, Duisburg.
- Stiglitz, J. E./Sen, A./Fitoussi, Jean-Paul (Hrsg.) (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Streeten, P. (1979): Vom Wachstum zu den Grundbedürfnissen. In: Finanzierung und Entwicklung, 9/1979, S. 28–31.
- UN (United Nations) (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948 (Verlag Insel Taschenbuch 1983). Frankfurt am Main.
- UN (2012): The Future We Want. Zero Draft für die Rio+20-Konferenz, 10. Januar 2012; http://www.uncsd2012.org/content/documents/370The%20Future%20We%20Want%2010Jan%20clean%20_no%20brackets.pdf.
- UN Conference on Environment and Development (1992): Rio-Declaration on Environment and Development. A/CONF.151/26 (Vol. I).
- UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs) (2012): World Economic Situation and Prospects 2012. New York.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2011): Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit. Eine bessere Zukunft für alle. Bericht über die menschliche Entwicklung.
- United Nations General Assembly (1987): Report of the World Commission on Environment and Development. A/RES/42/187.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (1997): Kyoto Protocol.
- United Nations Organization – World Summit on Sustainable Development in Johannesburg (2002): Draft resolution submitted by the Vice-Chairman of the Committee, Mr. Jan Kara. A/C.2/57/L.83.

- Weltbank (2006): Chancengerechtigkeit und Entwicklung. Weltentwicklungsbericht. Washington, D. C.
- Welthungerhilfe (2011): Welthunger-Index. Herausforderung Hunger: Wie steigende und stark schwankende Nahrungsmittelpreise den Hunger verschärfen. Bonn/Washington, D.C./Dublin.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Zusammenfassung für Entscheidungsträger. Berlin.
- World Bank (2011): World Development Report 2011. Conflict, Security and Development. Washington D. C.

Ein bedingungsloses Grundeinkommen als globale Grundsicherung

Ingmar Kumpmann, Thomas Poreski

Ökonomische, ökologische und soziale Krisen

Unabhängig von allen regionalen und strukturellen Unterschieden sind im globalen Maßstab analoge Entwicklungen erkennbar, die mit unterschiedlichen Krisen verknüpft sind:

- Die Weltfinanzkrise, die den Glauben an die Funktionalität deregulierter Finanzmärkte erschüttert hat und unter deren Folgen insbesondere benachteiligte Menschen und Regionen zu leiden haben. Sie hat außerdem die ökonomische Basis der öffentlichen Haushalte massiv untergraben.
- Die ökologische Krise, die in Form des Klimawandels, der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Rohstoffknappheit alle Weltregionen betrifft.
- Die Krise der Versorgungsökonomie, also gewachsener Familienstrukturen und tradierter sozialer Milieus. Diese bewirken, außerhalb des monetarisierten Wirtschaftskreislaufs, ein hohes Maß an individueller Stützung und sozialer Stabilisierung – nicht nur, aber insbesondere in den Ländern des Südens. Die Versorgungsökonomie leidet unter dem Druck einer neoliberal geprägten Globalisierung, ohne dass dafür sozialstaatliche Mechanismen in die Bresche springen. Die Zerstörung der überwiegend von Frauen getragenen Versorgungsökonomie verhindert zwangsläufig auch ihre dringend erforderliche Reform. Diese muss auch den Abbau von Geschlechterhierarchien beinhalten.
- Die soziale Krise, die weltweit die Spaltung zwischen Arm und Reich verschärft und durch die vorgenannten Krisen zugespitzt wird. Zumindest in den entwickelten Ländern des Westens gab es in den ersten 35 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg eine relative soziale Stabilität. Inzwischen nimmt nicht nur die Zahl der Armen zu, auch die für eine lebendige Zivilgesellschaft entscheidende Mittelschicht schrumpft sehr stark. In den entwickelten Ländern führt dies dazu, dass zugleich die soziale und ökonomische Basis

* Wir danken für sehr hilfreiche Kommentare Lutz Leisering, Herbert Wilkens sowie den übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“.

eines sozialen Rechtsstaats unter Druck gerät. Besonders gefährdet ist die soziale Sicherung, wenn sie über Erwerbseinkommen beitragsfinanziert ist, weil dessen Anteil am Volkseinkommen tendenziell sinkt, während das Volkseinkommen selbst im längerfristigen Trend stabil zunimmt.

Die Garantie eines sozialen Rechtsstaats, der die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte umfasst, ist jedoch ein unentbehrliches Kernstück des westlichen Demokratiemodells. Zentral dafür ist, dass soziale Grundrechte nicht von Gnade und Wohlverhalten abhängen, sondern als Menschenrechte voraussetzungslos garantiert werden. Eben dadurch werden auch benachteiligte Menschen zu Bürgerinnen und Bürgern statt zu Untertanen – sei es im Verhältnis zum Staat, zu anderen Obrigkeiten außerhalb und innerhalb eines sozialen Milieus oder eines Familienverbandes.

Die Entwicklung des sozialen Rechtsstaats kam nicht über Nacht. Sie wurde und wird von sozialen Bewegungen seit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung aktiv erstritten. Sie mündete überstaatlich in die verbindliche Formulierung der allgemeinen Menschenrechte, die in den vergangenen Jahrzehnten für eine Vielzahl von Personengruppen ausdifferenziert wurde – etwa für Frauen, für Kinder und für Menschen mit Behinderungen. Parallel ist eine – in den einzelnen Staaten allerdings stets kontrovers debattierte – Entwicklung zu beobachten, die diese Rechte nicht nur als Abwehrrechte gegenüber einem übergriffigen Staat, sondern als alle Lebensbereiche übergreifende Garantien definiert. Denn nur über eine solchermaßen verlässlich organisierte Solidarität wird individuelle Freiheit nicht nur ein theoretisches Konstrukt, sondern auch für sozial und ökonomisch benachteiligte Menschen real erfahrbar.

Während nun in den entwickelten Ländern die Absicherung der existenziellen Lebensrisiken Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Alter und Arbeitslosigkeit zunehmend Probleme bereitet, existiert eine finanzielle Absicherung dieser Risiken in den Ländern des Südens bisher kaum. Die Problematik der existenziellen Unsicherheit verschärft sich zusätzlich als Folge einer neoliberal geprägten Globalisierung, der geschädigten Versorgungsökonomie und anderer Faktoren wie der Verbreitung von HIV/AIDS. Der durch eine ökonomische und soziale Modernisierung mögliche Gewinn an individueller Freiheit wird so durch existenzielle Risiken für die meisten Menschen in den Ländern des Südens überlagert. Eine Folge: Not und Enttäuschung über eine als „westlich“ verstandene Modernisierung spielt antidemokratischen und fundamentalistischen Kräften in die Hände.

Angesichts der geschilderten Probleme und Herausforderungen sind grundsätzliche Überlegungen zur Organisation des Sozialen erforderlich, um die Perspektive global gültiger Menschenrechte und Demokratie weiterhin offen zu halten und – weniger defensiv als offensiv – auch neu zu begründen.

Welche Reformansätze letztlich gewählt werden, hängt von ökonomischen Notwendigkeiten, aber auch von Wertentscheidungen der politischen Öffentlichkeit ab. Im Folgenden soll eine Option beschrieben werden, die eine im universalen Maßstab vorstellbare soziale Sicherung gewährleisten und aktiv zur Überwindung sozialer Ungerechtigkeiten beitragen kann. Ob dieser Vorschlag verwirklicht werden kann, hängt weniger von ökonomischen Gegebenheiten als vielmehr von den Wertentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger ab. Der Vorschlag ist der Versuch, eine Grundsicherung zu skizzieren, die finanzierbar und ökologisch nachhaltig sein soll, die angepasst an regionale Gegebenheiten für Transparenz und materielle Sicherheit sorgen und zudem eine positive ökonomische Dynamik auslösen kann. Es geht dabei um nicht weniger als um die Globalisierung von Menschenrechten und sozialer Rechtsstaatlichkeit.

Politik gegen die Armut

Klassische Grundsicherungsmodelle

Ein zentrales Instrument der direkten Armutsbekämpfung – indirekt sind Maßnahmen zur Erwerbsbeteiligung und zur wirtschaftlichen Belebung – stellen sowohl in den Ländern des Südens als auch in den entwickelten Ländern soziale Grundsicherungssysteme dar. Sie unterscheiden sich von anderen Hilfeformen dadurch, dass sie:

- keine Beitragszahlungen voraussetzen und auch nicht rückzuerstaten sind;
- individuelle und/oder haushaltsbezogene Ressourcenzuwendungen sind;
- Hilfen zum Lebensunterhalt (und nicht primär zur Bildungs- oder Beschäftigungsförderung) darstellen;
- als längerfristige materielle Hilfen gewährt werden (vgl. Leisering et al. 2006, S. 94).

Leisering et al. (2006: 47) definieren eine soziale Grundsicherung als „unterschiedliche Formen staatlicher Transferleistungen an Individuen

mit dem erklärten Ziel einer (unterschiedlich definierbaren) Mindestsicherung“. Diese Definition ist recht weit und umfasst eine Vielzahl von Instrumenten, die zielgruppenspezifisch oder bedürftigkeitsgeprüft sein können. Auch Leistungen, die vom familiären Kontext abhängig gemacht werden und nur als Ersatz beim Fehlen familiärer Unterhaltsverpflichtungen bewilligt werden, können darunter fallen.

Die als Sozialtransfers bezeichneten Leistungen sozialer Grundversicherungssysteme können in Form von Geldtransfers (z. B. Sozialhilfe), Gutscheinen (z. B. Nahrungscoupons oder Wohnberechtigungsscheine) oder Sachmitteln (wie Lebensmittelpakete, Medikamente, Saatgut, Baumaterial) gewährt werden (vgl. Loewe 2008: 13). Diese Hilfen können konditioniert und an eine individuell nachgewiesene Bedürftigkeit gekoppelt oder auch bedingungslos sein. Sie können an eine bestimmte Lebenslage gebunden werden oder auch bestimmte Personengruppen gezielt begünstigen. Abhängig von diesen Faktoren sind die Kosten einer Grundversicherung, der Aufwand für ihre Verwaltung, die Zuverlässigkeit ihrer Zielerreichung und die ökonomischen Wechselwirkungen.

Entscheidend ist, dass die letztlich gewählte Form einer Grundversicherung dem Ziel sozialer Rechtsstaatlichkeit dient. Es geht darum, allen Menschen die Basis eines wirtschaftlich auskömmlichen, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichenden und würdigen Lebens zu garantieren. Ein funktionierender sozialer Rechtsstaat muss Armut wirksam verhindern, was auch verdeckte Formen der Armut einschließt. Dies muss unabhängig von familiärer, gesellschaftlicher und beruflicher Lage erfolgen. Die Garantie muss auch bei unsteten Erwerbsbiografien mit langen Phasen der Erwerbslosigkeit wirksam greifen.

Sozialer Rechtsstaat und herkömmliche Grundversicherung im Konflikt

Im deutschen wie im internationalen Recht steht die Unverletzlichkeit der Menschenwürde an erster Stelle. Ein würdevolles Leben ist nur möglich, wenn ein Minimum an materiellen Möglichkeiten garantiert ist. Dies beschränkt sich nicht nur auf das physische Überleben, sondern muss darüber hinaus soziale Teilhabe einschließen (soziokulturelles Existenzminimum). Wenn die Menschenwürde bedingungslos unverletzlich ist, dann muss dies auch für die Garantie der materiellen Mittel gelten, ohne die ein würdevolles Leben nicht möglich ist. Sie kann nicht davon abhängig sein, dass irgendwelche Bedingungen

erfüllt werden – denn die Unverletzlichkeit der Menschenwürde ist voraussetzungslos. Entsprechend kann die Streichung der Grundsicherung nicht als Strafe bei Regelverletzungen irgendwelcher Art eingesetzt werden. Eine notwendige Konsequenz sozialer Rechtsstaatlichkeit ist die Sanktionsfreiheit des soziokulturellen Existenzminimums.

Doch in der praktizierten Sozialpolitik vieler Länder ist das soziokulturelle Existenzminimum sehr wohl Gegenstand von Kürzungen und Sanktionen – angeblich, weil es anders nicht geht und weil nur so Menschen zu motivieren seien. Allerdings widerspricht dem – auch jenseits aller theoretischen Erwägungen – die Erfahrung: Eine Sanktionslogik, die das Existenzminimum offensiv zur Disposition stellt, hat das Vertrauen in den sozialen Rechtsstaat in weiten Teilen der Gesellschaft erschüttert. Die „Angstmotivation“ hat in der Summe sozial wie ökonomisch mehr zerstört als geschaffen. Nicht mal ein Sanktionssystem, das auch nur den eigenen Ansprüchen an Treffsicherheit Genüge tun würde, erscheint realisierbar zu sein (vgl. Kumpmann 2009).

Für die klassischen Grundsicherungsmodelle ist wesentlich, dass die Grundsicherung nur jenen helfen soll, die weder durch eigenes Markteinkommen oder Vermögen noch durch Angehörige abgesichert sind. Neben dem rechtsstaatlich bedenklichen Umstand, dass die individuelle Existenzsicherung hier wiederum mit persönlichen Abhängigkeiten verknüpft ist, spricht auch empirisch einiges gegen die Vorstellung, eine Grundsicherung könne sich auf die „eigentlich Bedürftigen“ konzentrieren, weil die anderen einer entsprechenden Unterstützung nicht bedürften. Selbst in entwickelten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich, dass das mittlere Einkommen – der sogenannte Median – durch die zunehmende Spaltung in Arm und Reich bedenklich nahe an ein – zudem noch unzureichendes – öffentlich definiertes Existenzminimum herangerückt ist. Prekäre Lebenslagen finden sich nicht nur am Rand der Gesellschaft. Ein großer Teil der Bevölkerung hat mittlerweile ein Einkommen, das nur geringfügig über dem staatlichen definierten Existenzminimum liegt. Ein Beispiel: Selbst im reichen Baden-Württemberg verfügt die Hälfte der Vier-Personen-Haushalte nur über ein Einkommen, das maximal 400 Euro über dem Existenzminimum liegt. Bei einem nach den Vorgaben der christlichen Sozialverbände definierten Existenzminimum hätten sogar breite Bevölkerungsschichten Anspruch auf Hartz-IV-Leistungen. Auch dieses Beispiel zeigt, dass die überkommenen Systeme, in denen die Grundsicherung nur als letzte Hilfe für Ausnahmefälle mit individueller Bedarfsprüfung gewährt werden soll, an eine Entwicklungsgrenze gestoßen sind.

Eine zeitgemäße soziale Sicherung

Was bedeuten diese Ausführungen für die Ausgestaltung einer zeitgemäßen Grundsicherung?

- Eine auf langen Beitragszeiten beruhende Sozialversicherung kann diese Funktion nicht übernehmen, da diese keine ausreichende Absicherung bei unsteten Erwerbsverläufen bietet und Personen, die nie eingezahlt haben, keine Absicherung bieten kann. Die Garantie der Grundsicherung als gesellschaftliche Aufgabe lässt es plausibel erscheinen, sie solidarisch über Steuern zu finanzieren.
- Die Grundsicherung muss von der Höhe her mindestens ein sozio-kulturelles Existenzminimum garantieren. Auch wenn dieser Begriff viele Unklarheiten enthält, ist sich die Rechtsprechung darüber einig, dass damit nicht nur das physische, also das rein körperliche Überleben sichernde Minimum, sondern auch die soziale Teilhabe gemeint ist. Die Grundsicherung muss sicherstellen, dass niemand unter das definierte Einkommensminimum fällt. Während soziale Leistungen prinzipiell – unabhängig von der jeweiligen Sinnhaftigkeit – durchaus an Bedingungen geknüpft sein können, gilt dies für das Existenzminimum nicht.
- Folgerichtig wird eine Grundsicherung oft als Menschenrecht begründet (vgl. Künnemann/Leonhard 2008: 21 ff.).
- Eine den Kriterien des sozialen Rechtsstaats entsprechende Grundsicherung soll individuelle Freiheit ermöglichen. Dazu gehört, dass die Grundsicherung einen Beitrag dazu leisten soll, Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb sozialer Gefüge aufzuheben. Ein individueller Rechtsanspruch auf Grundsicherung unabhängig von den Einkommen der Lebenspartner/-innen kann beispielsweise helfen, innerfamiliäre Abhängigkeiten zu überwinden. Dadurch wird nicht nur die individuelle Freiheit gestärkt, sondern auch das familiäre Leben auf eine gleichberechtigtere Grundlage gestellt.
- Eine soziale Grundsicherung sollte in verschiedene Richtungen anschlussfähig sein. Zum einen sollte sie schlüssig Bezug nehmen auf die aktuelle öffentliche Debatte über das jeweilige soziale, steuerpolitische und gesellschaftliche System. Dies ist eine pragmatische Bedingung, die sich daraus ergibt, dass ein Grundsicherungssystem nicht im luftleeren Raum eingeführt werden kann. Seine Effektivität ist umso größer, je besser es gesellschaftliche Gewohnheiten, vorhandene Strukturen der sozialen Sicherung und Diskussionsprozesse berücksichtigt. Wenn im öffentlichen Diskurs beispielsweise auf eine Verringerung der sozialen Ungleichheit Wert gelegt

wird, sind entsprechend angepasste Finanzierungsinstrumente wie eine negative Einkommensteuer naheliegend. Auch wenn die Forderung nach Grundsicherung global gilt, kann deshalb die konkrete Ausgestaltung in verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Weise geschehen.

- Zum anderen muss die Grundsicherung anschlussfähig sein für komplementäre Schritte, also die Setzung ergänzender sozialer Rahmenbedingungen. Mit der individuellen Zahlung einer Grundsicherung werden Ansprüche auf Güter gewährleistet, die auf privaten Märkten gehandelt werden. Jedoch gehört zu den materiellen Bedingungen eines würdigen Lebens nicht nur ein existenzsicheres Einkommen, sondern ebenso die Verfügbarkeit öffentlicher Güter wie Bildung oder öffentliche Daseinsfürsorge, für deren Bereitstellung private Märkte nicht geeignet sind, sowie eine funktionsstüchtige Versorgungsökonomie.

Das bedingungslose Grundeinkommen als Nachhaltige Grundsicherung

Eine mögliche Form der Grundsicherung ist das bedingungslose Grundeinkommen. Dieses wird üblicherweise definiert als ein mindestens existenz- und teilhabesicherndes Einkommen, das von einem politischen Gemeinwesen an alle seine Mitglieder individuell, ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Pflicht zur Gegenleistung ausgezahlt wird (vgl. Van Parijs 2004: 8; Netzwerk Grundeinkommen 2009: 10 f.). Damit erfüllt das Grundeinkommen die Bedingungen einer Grundsicherung, geht jedoch in mehrerlei Hinsicht über eine reine Grundsicherung hinaus. Ein Grundeinkommen wird an alle Gesellschaftsmitglieder gezahlt, es ist dadurch strukturell diskriminierungsfrei. Die Ermittlung von Bedürftigkeit in Bezug auf das materielle Existenzminimum entfällt – und somit entfallen auch alle damit zusammenhängenden Probleme und Kosten. Im entwicklungsökonomischen Kontext argumentieren Künnemann und Leonhard, dass ein Grundeinkommen im Vergleich zu konditionierten Formen der Grundsicherung weniger anfällig für Korruption und Manipulation sei (Künnemann/Leonhard 2008: 19). Aber auch in entwickelten Ländern leidet bei konditionierter Grundsicherung die Zielgenauigkeit: In der Armutsforschung gibt es Erkenntnisse, denen zufolge bei voll bedarfsgeprüften Antragsleistungen aus unterschiedlichen Gründen zwischen einem Viertel und der Hälfte der Bedürftigen

nicht zum Zuge kommt (vgl. Becker 2007: 8, 16). Das bedingungslose Grundeinkommen reduziert auch diese verdeckte Armut massiv und ist die denkbar niedrigschwelligste Form einer Grundsicherung.

Durch die strikte Individualität des Rechtsanspruchs schafft das Grundeinkommen einen hohen Grad an Unabhängigkeit der Individuen auch innerhalb der Familie. Anders als in manchen Formen der Grundsicherung sind die Einkommen der Partner/-innen für den Grundsicherungsanspruch nicht mehr relevant. Dies belohnt zugleich den sparsamen Umgang mit Gebrauchsgütern, z. B. durch das Zusammenleben in Wohngemeinschaften.

Eine neue Verteilungsnorm

Herkömmliche Grundsicherungsmodelle zielen darauf ab, dass die Grundsicherung subsidiär nur jenen gewährt werden soll, deren Markteinkommen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse nicht ausreicht. Letztlich wird die erwerbsbezogene Einkommenserzielung als Norm gesetzt, von der nur zwecks Aufrechterhaltung des Existenzminimums bei jenen abgewichen wird, die sich nicht selbst helfen können.

Demgegenüber wird beim Grundeinkommen der gleichberechtigte Bezug eines Transfers neben den am Markt erworbenen Einkommen zum Normalfall. Eine solche veränderte gesellschaftliche Normalität gründet sich darauf, dass das „Leben von eigener Arbeit“ in jeder arbeitsteiligen Gesellschaft ohnehin eine über Geld vermittelte Abstraktion darstellt. Jede Norm der Einkommensverteilung, auch die am Markt zustande gekommene, ist gesellschaftlich gesetzt. Die Markteinkommen entsprechen jedoch in vieler Hinsicht keiner Norm der Leistungsgerechtigkeit. So hängen Markteinkommen nicht nur von der eigenen Bemühung und Begabung ab, sondern ebenso von der Knappheit des eigenen Produktionsfaktors, den Nachfrageverhältnissen, der ergänzenden Ausstattung mit anderen Faktoren, dem Umfeld usw. Zusätzlich wirken auf den Märkten Verzerrungen durch Marketing, unlautere Geschäftspraktiken, Marktmacht, Kartelle, das Erbrecht usw. Letztlich können sich Marktpreise nicht durch die Idee der Leistungsgerechtigkeit rechtfertigen, sondern allein durch ihre Funktionalität, mit der sie zur Leistung motivieren und zur Bedürfnisbefriedigung beitragen. Entsprechend sind sie immer dann nicht gerechtfertigt, wenn sie diese Funktionen nicht ausreichend erfüllen oder andere Verteilungsziele höher gewichtet werden. Die Gerechtigkeitsvorstellung, die sich hinter der bedingten Grundsicherung verbirgt, ist demnach ideologisch

fragwürdig. Das Grundeinkommen ist anders als herkömmliche Grundsicherungen kein behelfsmäßiger Lohnersatz für die am Markt Erfolgreichen. Es stellt vielmehr eine Einkommenskomponente dar, die sich unmittelbar aus dem Ziel der Bedürfnisbefriedigung für alle herleitet.

Der Charakter des Grundeinkommens als normales Einkommen für alle und die darin zum Ausdruck kommende Verteilungsnorm garantieren die Diskriminierungsfreiheit des Transfers. Zugleich hat diese Verschiebung der gesellschaftlichen Norm Konsequenzen für die Transferhöhe. In einer Grundsicherung, die lediglich subsidiär das Existenzminimum garantiert, bleibt die Norm des selbst verdienten Geldes dominant. Das Transfersystem sichert nur das Existenzminimum im Sinne der Grundbedürfnisse, die irgendwie politisch festgelegt werden müssen. Das bedingungslose Grundeinkommen für alle ist die Abkehr von dieser Norm des Verdienstes. Entsprechend ist die für bisherige Grundsicherungen typische Begrenzung der Leistung auf die Höhe des soziokulturellen Existenzminimums für das Grundeinkommen nicht anwendbar. Das Grundeinkommen darf nie dazu führen, dass das soziokulturelle Existenzminimum unterschritten wird. Es kann aber auch deutlich darüber liegen, sofern dies nachhaltig realisierbar ist. Van Parijs schlägt daher ein unter Einbeziehung aller Folgen „highest sustainable basic income“ vor (vgl. Van Parijs 1995, Kap. 2). Das Grundeinkommen soll demnach so hoch sein, wie es langfristig unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Folgen nachhaltig finanzierbar ist. Die Frage der Nachhaltigkeit fällt hier also mit der Frage nach der Höhe der Grundsicherung zusammen. Im folgenden Kapitel werden Aspekte der Nachhaltigkeit genauer beleuchtet.

Ökonomisch Leistungsfähigere erhalten zwar ebenfalls ein Grundeinkommen, werden dafür aber stärker in die solidarische Finanzierungspflicht genommen als bisher. Das Grundeinkommen ersetzt für sie unter anderem den Grundfreibetrag der Einkommensteuer, also z. B. in Deutschland die Steuerfreiheit der ersten am Markt eingenommenen 8.004 Euro (Stand 2010).

Systemische Wirkung:

Eine neue Rahmenbedingung des Wirtschaftens

Das Grundeinkommen ändert auf verschiedene Weisen die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens:

- Das Grundeinkommen bringt Verlässlichkeit und ökonomische Teilhabe, die nicht auf Angstmotivation beruht.

- Das Vertrauen in einen gerechten, transparenten und zukunfts-sicheren Sozialstaat fördert Investitionen bei Unternehmen und Privatleuten.
- Niemand ist gezwungen, Arbeit „um jeden Preis“ anzunehmen. Das Grundeinkommen stützt gerade jene, die von den Gewerkschaften nicht mehr organisierbar erscheinen. In unteren Einkommensgruppen wird der Trend sinkender Löhne gestoppt.
- (Erwerbs-)Arbeit lohnt sich mehr als bei Kombilohnmodellen. Grundsatz: positive Anreize und Freiwilligkeit statt Zwang und Workfare.
- Der Arbeitsbegriff wird erweitert: Auch Arbeit außerhalb des klassischen Erwerbskontextes wird anerkannt und begünstigt.
- Der Grundeinkommenssockel erleichtert eine lebenslagengerechte Teilzeioption: Eltern können sich in bestimmten Phasen Teilzeit leisten. Da sie durch die ökonomische Grundabsicherung gegenüber ihren Arbeitgebern gestärkt sind, können sie diese Option leichter durchsetzen.
- Die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen wird stabilisiert, da kleine und mittlere Einkommen steigen. Durch die Grundsicherheit werden vor allem Investitionen (Wohneigentum und solche zur Familiengründung) leichter, da das ökonomische Risiko v. a. für Familien sinkt. Damit aus dieser Ermöglichung auch eine möglichst breit umgesetzte Realität wird, sind flankierende Maßnahmen sinnvoll – von der gezielten Förderung ökologisch sinnvoller Investitionen bis zur steuerlichen Belastung von ökologisch schädlichem Konsum.
- Das Grundeinkommen stützt unstete Erwerbsbiografien und fördert eine „rationale Risikobereitschaft“. Begünstigt werden damit Existenzgründungen, der NGO-Bereich und bürgerschaftliches Engagement.
- Der unverlierbare individuelle Anspruch schafft Anreize zur Stärkung einer selbst gewählten Versorgungsökonomie, etwa durch die Bildung von Wohngemeinschaften.
- In der Summe steigert sich die Resilienz, also die Fähigkeit einer Gesellschaft, mit Krisen und unerwarteten Entwicklungen positiv umzugehen, ohne dass dabei das Fundament einer demokratischen Zivilgesellschaft gefährdet wird.

Mit dem Grundeinkommen wird anerkannt, dass die monetär organisierte Ökonomie nur einen Teil der tatsächlichen Wertschöpfung ausmacht, während nicht entlohnte Tätigkeiten selbst in entwickelten arbeitsteiligen Gesellschaften einen riesigen Anteil der gesamten Wertschöpfung ausmachen. Ein Grundeinkommen ist ein Beitrag

dazu, diese „Versorgungsökonomie“ zu unterstützen und zu erhalten, wo sich die Menschen aus freiem Willen für sie entscheiden. Das Grundeinkommen selbst ist kein Instrument zur Änderung der bestehenden Wirtschaftsordnung. Allerdings eröffnet es neue Möglichkeiten, mit alternativen Formen des Lebens und des Wirtschaftens Erfahrungen zu sammeln und dadurch zu einer evolutionären Veränderung der Gesellschaft beizutragen.

Kein „beliebiges“ Grundeinkommen

Diese Ausführungen über ein Grundeinkommen als sinnvolle Variante einer Grundsicherung sollen nicht verschleiern, dass es „das“ Grundeinkommen nicht gibt. Wie jedes soziale oder finanzpolitische System kann es je nach Ausgestaltung durchaus unterschiedlichen politischen und sozialen Zielsetzungen dienen. Deshalb ist es wichtig, die Debatte nicht auf „Grundeinkommen oder Grundsicherung“ zu verengen, sondern wie im vorliegenden Kontext anhand von Kriterien und sorgfältigen Abwägungen zu führen – unter Nutzung des ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Sachverstands. Nur ein Grundeinkommen, das in einer solchen Debatte standhält, verdient Unterstützung.

Aspekte der ökonomischen Nachhaltigkeit

Die Frage der Nachhaltigkeit steht im unmittelbaren Zusammenhang mit den ökonomischen Folgen, die die Einführung einer verbesserten Grundsicherung hat. Diese schließen sowohl die Folgen der Grundsicherung auf die Anreize am Markt als auch die ökologischen Folgen ein, die letztlich eine Grundsicherung unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit berühren. Eine Grundsicherung als monetärer Transfer muss aus der gegen Geld erbrachten Wertschöpfung der Volkswirtschaft aufgebracht werden. Die am Markt erbrachte Wertschöpfung und das daraus entstandene Volkseinkommen ist die Finanzierungsgrundlage der Grundsicherung.

Wäre das Volkseinkommen eine fest vorgegebene Größe, könnte es beliebig nach verschiedenen Gerechtigkeitserwägungen aufgeteilt werden. Eine Grundsicherung ist jedoch nur dann nachhaltig, wenn auch nach ihrer Einführung das Volkseinkommen (nach Abzug ökologischer Schäden) dauerhaft groß genug bleibt, um daraus die Grundsicherung selbst finanzieren zu können. Die nachhaltige Aufrechterhaltung

des Volkseinkommens ist deshalb die zentrale Nebenbedingung der Einführung jeder Grundsicherung. Im Folgenden werden Aspekte der Nachhaltigkeit für die Grundsicherung in Form eines bedingungslosen Grundeinkommens diskutiert.

Folgen eines Grundeinkommens für die Wertschöpfung am Markt

Die Folgen eines Grundeinkommens für die Wertschöpfung am Markt können sehr vielfältig sein und in unterschiedliche Richtungen weisen (vgl. Kumpmann 2010, S. 373 ff.). Dabei sind die vielfältigen Wechselwirkungen mit politischen Rahmenseetzungen zu beachten: Eine gute soziale Infrastruktur für Bildung, Betreuung und soziale Dienstleistung kann und soll durch ein Grundeinkommen nicht ersetzt werden. Beides bedingt einander, wenn sowohl sozialer Zusammenhalt als auch individuelle Freiheit zum Ziel gesetzt werden.

Die Nachfrageseite der Ökonomie wird durch die mit einem Grundeinkommen veränderte Einkommensverteilung beeinflusst. So werden Bezieher höherer Einkommen tendenziell zusätzlich belastet, während Geringverdiener zu den Gewinnern zählen. Da Geringverdiener einen größeren Anteil ihres Einkommens für Konsumzwecke verwenden als Wohlhabende, ist damit zu rechnen, dass die Konsumnachfrage stabilisiert wird. Dies gilt insbesondere in konjunkturellen Schwächephasen, in denen die Nachfrage im Besonderen den Engpass der Marktproduktion darstellt. Bezieher höherer Einkommen werden infolge der stärkeren Belastung ihren Konsum relativ wenig einschränken, aber weniger Ersparnisse bilden. Die Folgen, die sich daraus für die Kapitalmärkte ergeben, sind nur schwer kalkulierbar. Allerdings spricht viel dafür, dass gerade eine stabilisierte Konsumnachfrage auch die Investitionstätigkeit der Unternehmen stabilisiert und somit zur Stabilisierung der Nachfrage insgesamt beiträgt. Entsprechend stabilisiert das Grundeinkommen von der Nachfrageseite her die Wertschöpfung am Markt und damit seine eigene Finanzierungsbasis.

Auf der Angebotsseite hat das Grundeinkommen unterschiedliche Effekte für die Anreize zur Wertschöpfung am Markt. Einige Effekte dürften eine Steigerung der Wertschöpfung bewirken, andere eine Bremsung.

Zu den aktivierenden Effekten gehört die Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln, indem die Absicherung im Falle des Misserfolgs verbessert wird. Innovative Unternehmen

werden gerade in der Startphase von der Notwendigkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu erwirtschaften, entlastet – was auch ihre Kreditwürdigkeit verbessert. Auch unselbstständig Beschäftigte können eher bereit sein, Innovationen mitzutragen, wenn die damit verbundenen Risiken begrenzt bleiben.

Zudem verbessern sich mit dem Grundeinkommen die Rahmenbedingungen für Arbeiten jenseits des Marktes, beispielsweise in der Familie oder im ehrenamtlichen Bereich. In einem produktiveren, nicht-marktlichen Umfeld kann auch die Wertschöpfung am Markt begünstigt werden. Denn die Marktstätigkeit ist in einem erheblichen Umfang davon abhängig, dass nicht marktfähige soziale Gefüge wie Familien und Nachbarschaften stabil sind.¹

Das Grundeinkommen zielt darauf ab, Menschen mehr Freiheiten und Wahlmöglichkeiten zu geben. Sie sollen die Freiheit gewinnen, nicht mehr zu allen Bedingungen Erwerbsarbeit annehmen zu müssen. Arbeitszeitverkürzungen werden begünstigt, auch der zeitweise Ausstieg aus dem Erwerbsleben („Sabbatjahr“) wird bewusst ermöglicht. Für die Wertschöpfung am Markt bedeutet dies zunächst eine Schwächung der Leistungsbereitschaft. Eine geringere Bereitschaft, insbesondere unangenehme Arbeiten zu übernehmen, dürfte dazu führen, dass diese Arbeiten besser entlohnt werden müssen. Alternativ können dort, wo eine hohe unfreiwillige Erwerbslosigkeit vorliegt, oft Erwerbslose einsteigen, sodass die geringere Leistungsbereitschaft nicht zu geringerer Wertschöpfung führen muss. Allerdings setzt dies voraus, dass die Erwerbslosen über die jeweils richtige berufliche Qualifikation verfügen, um in den Arbeitsprozess einzusteigen. Sind nicht genug Erwerbslose mit der jeweils passenden Qualifikation vorhanden, kann der Rückgang der Leistungsbereitschaft zu Personalengpässen, einer geringeren Wertschöpfung und damit einer Schmälerung der Finanzierungsbasis des Grundeinkommens selbst führen. Deshalb ist komplementär eine aktive Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Qualifizierungspolitik erforderlich.

Angebotseffekte treten nicht nur durch die Auszahlung des Grundeinkommens, sondern auch bei seiner Finanzierung durch höhere Steuern auf. Die Finanzierung eines Grundeinkommens ist zwangsläufig mit einer höheren steuerlichen Belastung von Markteinkommen verbunden. Entsprechend „lohnt sich“ Leistung am Markt – also Erwerbsarbeit, unternehmerisches Engagement oder die Bereitstellung von Kapital – im hohen Einkommensbereich finanziell weniger als

1 Dies stellt nicht die Notwendigkeit des Abbaus von Geschlechterhierarchien und der Kritik an der androzentristischen Abwertung von vermeintlich weiblicher Versorgungsarbeit infrage.

zuvor. Dies kann bedeuten, dass die Wertschöpfung niedriger ausfällt als ohne Existenz eines Grundeinkommens. Dies würde die Finanzierung des Grundeinkommens erschweren. Allerdings: Es geht hier nicht um die Abschaffung des Reichtums, sondern um seine sozialverträgliche Begrenzung. Und schließlich haben auch die Wohlhabenden einen Gewinn von einer Gesellschaft, in der die Armut effektiv bekämpft und die Mittelschicht gestärkt wird – weniger soziale Spannungen, mehr soziale Mobilität und ein Klima, in dem Freiheit nicht durch umfassende Überwachung gewährleistet werden muss, kommen allen zugute. Wilkinson und Pickett belegen, dass eine größere Einkommensgleichheit zu mehr zwischenmenschlichem Vertrauen, weniger Angst, weniger psychischen Erkrankungen und geringerer Kriminalität führt und dadurch nicht zuletzt den Wohlhabenden nutzt (Wilkinson/Pickett 2009). Es gibt keinen empirischen Beleg dafür, dass eine immer weiter gesteigerte Ungleichheit auch zu einer höheren Wertschöpfung führt.

Schlussfolgerungen

Die verschiedenen Effekte eines Grundeinkommens für die Wertschöpfung weisen also in unterschiedliche Richtungen. Daher ist eine exakte Prognose schwierig. Vermutlich werden die bremsenden Effekte überhand nehmen, wenn das Grundeinkommen in einem ersten Schritt oder auch insgesamt zu hoch angesetzt wird. Dementsprechend setzt die ökonomische Nachhaltigkeit der Höhe des Grundeinkommens eine Grenze nach oben. Wo diese Grenze liegt, dürfte jedoch im Voraus nicht zuverlässig prognostizierbar sein.

Spezielle Effekte sind in Ländern zu erwarten, in denen noch ein großer Teil der Versorgung durch Subsistenz- oder Naturalwirtschaft erfolgt. In diesen Bereichen bedeutet die Einführung einer Grundversicherung in Form des Grundeinkommens zusätzlich die Monetarisierung der Wirtschaft und bringt damit einen qualitativ neuen Faktor in das Wirtschaftsgeschehen. Die Einführung von Geld in den Wirtschaftskreislauf kann die Tauschbeziehungen enorm erleichtern und fördern, komplexe Ringtauschvorgänge werden überhaupt erst möglich. Die Bildung von Ersparnissen in monetärer Form, kombiniert mit einem funktionierenden Finanzsektor, begünstigt Investitionen und lenkt Kapital dorthin, wo es am produktivsten eingesetzt werden kann. Allerdings ist darauf zu achten, dass positive Mechanismen der Existenzsicherung aus der Naturalwirtschaft durch die ökonomische und kulturelle Konkurrenz einer neu entstehenden

Geldwirtschaft nicht zerstört werden. Die vorliegenden Erfahrungen in Ländern des Südens zeigen aber, dass die Bedingungslosigkeit eines Grundeinkommens sogar die nicht-monetarisierte Sphäre stärken und absichern kann (vgl. Leisering et al. 2006: 185).

Ökologische Folgen des Grundeinkommens

Eine Analyse der ökonomischen Nachhaltigkeit eines Grundeinkommens wäre nicht vollständig ohne Einbeziehung der ökologischen Folgen. Ein Grundeinkommen ist nur dann nachhaltig finanzierbar, wenn die Belastungen der Umwelt in solchen Grenzen gehalten werden, dass die erforderliche Wertschöpfung (aus der das Grundeinkommen aufgebracht werden muss) auch dauerhaft erbracht werden kann.

Für viele Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit eines Grundeinkommens fehlen bislang empirische Erkenntnisse. So wären vor allem die Folgen solcher Transfers für Stärke und Struktur des Wirtschaftswachstums zu untersuchen. Die ambivalente Rolle des Wachstums als direkter Wohlstandsspendener einerseits und als Naturzerstörer andererseits erschwert die Gewinnung eindeutiger Erkenntnisse über die umfassende verstandene Nachhaltigkeit außerordentlich.

Die Folgen eines Grundeinkommens für die ökologische Nachhaltigkeit sind nicht eindeutig bestimmbar. Denn alles, was zu einer höheren Wertschöpfung führt, ist potenziell eine zusätzliche Belastung der Natur. Deshalb verursacht ein umweltbewusster Mensch in den Ländern des Nordens in der Regel um ein Vielfaches höhere Umweltbelastungen als ein ökologisch wenig sensibilisierter Mensch in einem Slum des Südens. In dem Maße, in dem ein Grundeinkommen die Wertschöpfung am Markt fördert, kann es ökologisch problematische Konsequenzen haben. Und umgekehrt: Alles, was die Wertschöpfung bremst, bremst grundsätzlich die durch sie verursachten Umweltschäden.

Der grundsätzliche Zielkonflikt ist noch weit komplexer, da unterschiedliche Wertschöpfungsprozesse völlig unterschiedliche Umweltfolgen nach sich ziehen – und dies nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ. Entsprechend ist nicht nur die Folge eines Grundeinkommens für den Umfang der Wertschöpfung, sondern auch für deren Struktur von wesentlicher Bedeutung. Ein in unserem Sinne gestaltetes Grundeinkommen mit einer Einkommensumverteilung von Reich nach Arm wirft somit beispielsweise die Frage auf, ob die Konsumgewohnheiten von Geringverdienern mehr oder weniger negative Umwelteffekte aufweisen als jene von Beziehern höherer Einkommen.

Zukunftsfähig im Sinne der Nachhaltigkeit ist ein Grundeinkommen – wie im Übrigen auch jede Form der klassischen Armutsbekämpfung – nur in Kombination mit einer effizienten Umweltpolitik, die in anderen Beiträgen des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“ näher beleuchtet werden. Dazu gehören Elemente wie Ökosteuern – damit die Preise die „ökologische Wahrheit sagen“ – oder der Handel mit Emissionsrechten. Ein zusätzlich zum hier definierten Grundeinkommen gewährtes „Öko-Grundeinkommen“, finanziert aus ökologischen Lenkungssteuern und -abgaben, wäre eine weitere Option, um gezieltes umweltbewusstes Handeln auch für ärmere Menschen zu ermöglichen.

Gelegentlich wird auch die These vertreten, dass ein Grundsicherungssystem, das in der Summe zu mehr gesellschaftlicher Freiheit führt, für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung grundsätzlich günstig ist. Denn finanziell abgesicherte Menschen haben eher die Möglichkeit, ökonomischem Druck zu widerstehen und „Nein“ zu sagen zu einer Beteiligung an umweltzerstörendem Wirtschaften.

Wichtig ist auch hier, das Grundeinkommen nicht isoliert zu betrachten und die Wechselwirkungen im Auge zu behalten: Die gesteigerte Freiheit von Grundeinkommensbeziehern/-innen steigert auch ihre Möglichkeit der Mitwirkung, ohne ökonomisch erpressbar zu sein. Umwelt-, steuer- und sozialpolitisch notwendige Rahmenbedingungen werden dadurch begünstigt, aber nicht ersetzt. Die Stärkung einer Zivilgesellschaft durch ein Grundeinkommen kann dafür „spielentscheidend“ sein, nicht nur in den Ländern des Südens.

Als Fazit spricht viel dafür, dass die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens für sich allein genommen ambivalente und in der Summe nicht exakt bestimmbare ökologische Folgen hat. Die Hoffnung auf eine Entlastung lässt sich ebenso schwer begründen wie die Befürchtung, das Grundeinkommen werde die Umweltbelastungen weiter verschlimmern. Somit erscheint in jedem Fall die Ergänzung des Grundeinkommens um eine Vielzahl umweltpolitischer Instrumente und Maßnahmen erforderlich.

Empirische Erkenntnisse zum Grundeinkommen

Empirische Befunde für die diskutierten Effekte liegen bisher nur bruchstückhaft vor. Die Grundeinkommensexperimente in den USA und Kanada in den 1970er-Jahren zeigten einen moderaten Rückgang der Arbeitsbereitschaft durch die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens (vgl. Widerquist 2004) bei zugleich

allerdings gestiegener Fortbildungsbereitschaft (vgl. Hanushek 1987). Diese Experimente liegen inzwischen drei Jahrzehnte zurück. Auch ist fraglich, ob die Ergebnisse überhaupt aussagekräftig sind. So kann sich das Verhalten von Menschen auf ganz andere Weise ändern, wenn sie ein grundsätzlich unbefristetes Grundeinkommen erhalten, als wenn sie an einem befristeten Versuch teilnehmen. Auch könnte man argumentieren, dass Gewerkschaften nach Einführung eines Grundeinkommens Arbeitszeitverkürzungen fordern würden, die sie für Teilnehmer/-innen eines befristeten Experiments verständlicherweise nicht fordern.

Erfahrungen für ein Entwicklungsland wurden seit Anfang 2008 bislang vor allem in einem Pilotversuch in Otjivero-Omitara (Namibia) gesammelt. Dort wurde ein niedriges Grundeinkommen eingeführt, kombiniert mit Begleitschritten wie einer Beratung der Bewohner und einer Beschränkung des Alkoholausschanks. Das dortige Grundeinkommen führte nicht nur zur direkten Verbesserung der Versorgung, sondern ging sogar mit einer Ausweitung der ökonomischen Aktivitäten und Steigerung der am Markt erzielten Einkommen der Einwohner einher (vgl. Basic Income Grant Coalition 2009, Kap. 2.12).

Es ist sinnvoll, neben grundsätzlichen Erwägungen jeglichen verfügbaren ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Sachverstand heranzuziehen, um die Wirkung eines speziellen Grundeinkommens zu beurteilen.

Hier gibt es Grund zu wissenschaftlichem Selbstbewusstsein. Denn es gibt erprobte Instrumente, deren Anwendung auf die unterschiedlichen Grundeinkommensmodelle erhebliche Unterschiede offenbart, welche letztlich die Auswahl einer spezifischen Ausgestaltung erleichtern (vgl. z. B. Sachverständigenrat 2007, Ziff. 324–353; Fuest/Peichl 2009; Feil/Wiemers 2008).

Eckpunkte zur Umsetzung

In welcher Höhe sollte eine Grundsicherung in Form eines bedingungslosen Grundeinkommens angestrebt werden? Zu diskutieren ist, ob die Höhe eher durch die Definition eines Warenkorbes, der die vermeintlichen Grundbedürfnisse abdeckt, oder durch Bezugnahme auf Finanzierungsmöglichkeiten festgelegt werden sollte. Im Folgenden wird dafür argumentiert, dass die Festlegung eines Niveaus durch Benennung eines Prozentsatzes des Durchschnittseinkommens einer Volkswirtschaft ein Ansatz ist, der beiden Aspekten Rechnung trägt.

Bedarf und Finanzierbarkeit

Die Definition von Grundbedürfnissen geschieht immer in einem gesellschaftlichen Kontext. So ist anerkannt, dass gesellschaftliche Teilhabe zu den menschlichen Grundbedürfnissen gehört. Die gesellschaftliche Teilhabe bestimmt sich aber stets relativ zu der Gesellschaft, in der ein Mensch sich befindet. In einer ärmeren Gesellschaft ist Teilhabe zu einem geringeren Einkommen möglich als in einer monetär reicheren Gesellschaft. Die Armutsdefinition durch die Europäische Union berücksichtigt diese Erkenntnis, indem sie alle Personen als armutsgefährdet ansieht, deren (nach einem Gewichtungsschema modifiziertes) Einkommen unter 60 Prozent des jeweiligen mittleren Einkommens liegt (vgl. Wolff 2009: 11). Dabei verwendet die EU als Maßstab nicht das Durchschnittseinkommen (arithmetisches Mittel), sondern das Medianeinkommen. Beide sind Maße, die vom allgemeinen Einkommensniveau in der Gesellschaft wesentlich bestimmt sind. Eine Grundsicherung, die als Prozentanteil am Median- oder Durchschnittseinkommen in dem jeweiligen Land festgelegt wird, trägt somit dem gesellschaftlich bedingten Charakter von Teilhabe und Armutsgefährdung Rechnung.

Das nationale Durchschnittseinkommen spiegelt zugleich die ökonomische Kapazität der Volkswirtschaft zur Finanzierung der Grundsicherung wider. Würde beispielsweise die Grundsicherung in der Form eines bedingungslosen Grundeinkommens eingeführt, würde ein Grundeinkommen in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Durchschnittseinkommens durch eine zusätzliche Besteuerung aller Einkommen zu genau diesem Prozentsatz finanzierbar sein. Es gilt der mathematische Zusammenhang, dass ein Grundeinkommen, das relativ zum Durchschnittseinkommen einen bestimmten Prozentsatz ausmacht, zur Finanzierung genau diesen Prozentsatz des Volkseinkommens benötigt. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Finanzierung durch eine Einkommensbesteuerung zu einem fixen Steuersatz erfolgen muss. Sowohl eine progressive Einkommensbesteuerung als auch die Erschließung anderer Steuerquellen, beispielsweise Konsumsteuern, oder eine Mischung aus verschiedenen Steuerarten kommen zur Finanzierung infrage.

Das Durchschnittseinkommen hängt eng mit dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung zusammen. Es stellt sich die Frage, ob diese Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gute Maße der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft darstellen. Diese Maße beziehen sich definitionsgemäß nur auf die am Markt erbrachten Leistungen und ignorieren die Wertschöpfung jenseits der

Märkte, wie Haushaltsarbeit, Erziehungs- und Pflegearbeiten sowie Subsistenz- und Naturalwirtschaft. Ihre Eignung als Wohlfahrtsmaß ist deshalb fragwürdig. Für die Finanzierung der Grundsicherung stellt sich dies jedoch anders dar. Denn die Grundsicherung stellt als monetäre Leistung einen Anspruch auf am Markt gehandelte Werte dar und muss also aus der Wertschöpfung am Markt aufgebracht werden. Die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, eine solche monetäre Leistung aufbringen zu können, wird durch die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vergleichsweise gut abgebildet.

Ökologische Korrekturfaktoren

Problematischer ist die Nichtbeachtung von Umweltschäden in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, da diese langfristig eine Beeinträchtigung der Wertschöpfung und des Verteilungsspielraumes bewirken. Eine auch ökologisch nachhaltige Grundsicherung kann diese Folgen nicht unbeachtet lassen. Eine Berechnung der ökologischen Folgen sollte als Korrektur der Wertschöpfung am Markt berücksichtigt werden und somit nicht grundsätzlich im Gegensatz zu den monetären volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen stehen. Leider liegen bislang keine breit akzeptierten Schätzungen der Beeinträchtigung künftiger Wertschöpfung am Markt durch Umweltschäden vor. Die Wertschöpfung, wie sie in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfasst wird, und damit das aus ihr hergeleitete monetäre Durchschnittseinkommen pro Person bleiben daher auf absehbare Zeit die besten verfügbaren Indikatoren für die ökonomische Finanzierbarkeit einer monetären Grundsicherung. Dies ist vertretbar, wenn zugleich der wirtschafts- und finanzpolitische Rahmen konsequent ökologisch ausgerichtet ist.

Ein vorsichtiger Vorschlag

Aus diesen Überlegungen folgt somit unser Vorschlag, die Höhe der Grundsicherung ansatzweise als Prozentsatz am durchschnittlichen Einkommen einer Gesellschaft festzulegen. Welcher Prozentsatz könnte ein gut begründeter erster Vorschlag sein?

Die Armutsrisikoschwelle der EU liegt, wie gesagt, bei 60 Prozent des gesellschaftlichen Medianeinkommens. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die EU diese auf sogenannte äquivalenzgewichtete Pro-Kopf-Einkommen bezieht. In anderen Worten: Da es

in Mehrpersonenhaushalten Einspareffekte durch gemeinschaftliche Benutzung von Gebrauchsgegenständen gibt, bezieht die EU ihre Armutsrisikoschwelle nicht auf das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, sondern auf Haushaltseinkommen, die gemäß einer sogenannten Äquivalenzskala auf die jeweiligen Haushaltsmitglieder aufgeteilt werden. Eine Grundsicherung, die individuell ausgezahlt wird, nimmt auf solche Einspareffekte innerhalb von Haushalten keine Rücksicht. Sie kann dadurch vom Niveau her etwas niedriger angesetzt werden, um im Sinne der EU-Definition als armutsfest zu gelten.

Darüber hinaus orientiert sich die Armutsrisikoschwelle der EU am Medianeinkommen, das immer niedriger liegt als das Durchschnittseinkommen. Bezogen auf das Durchschnittseinkommen würde ein etwas niedrigerer Prozentsatz ausreichen, um denselben Lebensstandard zu garantieren wie ein Anteil am Medianeinkommen. Die Bezugnahme auf das Durchschnittseinkommen erscheint für eine Grundsicherung sachgerechter, da das Durchschnittseinkommen sich aus der gesamten Wertschöpfung herleitet und somit besser über die Finanzierungsmöglichkeiten Auskunft gibt als das Medianeinkommen.

Schließlich bezieht sich die Armutsrisikoschwelle der EU auf das Nettoeinkommen. Für eine Bezugnahme auf die ökonomische Leistungsfähigkeit ist ein Prozentsatz der Bruttoeinkommen sachgemäßer. Auch sind beim heutigen Nettoeinkommen bereits Steuern zur Finanzierung heutiger Grundsicherungsleistungen abgezogen. Somit ist die Festlegung der Höhe einer Grundsicherung als Prozentsatz der durchschnittlichen Bruttoeinkommen einer Gesellschaft plausibel. Dabei ist das gesamte zur Verteilung im Inland verfügbare Einkommen einzubeziehen. Die entsprechende Größe der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wäre das Nettonationaleinkommen, auch Primäreinkommen genannt.

Würde man eine Grundsicherung in Höhe von etwa 35 bis 40 Prozent des durchschnittlichen Primäreinkommens pro Kopf der Bevölkerung festsetzen, dann entspräche dies in Deutschland Beträgen von 777 bis 887 Euro monatlich (Stand 2010; eigene Berechnung mit Daten des Statistischen Bundesamtes), was für Alleinstehende in der Regel etwas über dem heutigen Hartz-IV-Niveau liegt, für Personen in Mehrpersonenhaushalten aber fast immer deutlich darüber.

Vergleicht man dies mit der Armutsrisikoschwelle nach der Definition der EU, ergibt sich folgendes Bild: Für das Jahr 2007 lag in Deutschland für eine/n Alleinstehende/n die Armutsrisikoschwelle bei 912,75 Euro monatlich, für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen bei 1369,13 Euro (Quelle: Statistisches Bundesamt 2010, z. T. eigene

Berechnung). Mit Daten für 2007 berechnet, läge eine Grundsicherung in oben genannter Höhe zwischen 751 und 858 Euro monatlich. Sie wäre damit nach EU-Definition für Alleinstehende nicht armutsfest. Für alle Mehrpersonenhaushalte läge sie aber deutlich über der Armutsrisikoschwelle. Auch hier wird erkennbar, dass eine individualisierte Grundsicherung sehr stark die Anreize erhöht, durch gemeinsames Wohnen Einspareffekte zu erzielen.

Die Organisation FIAN (FoodFirst Informations- & Aktions-Netzwerk) hat für die Länder des Südens den Vorschlag für ein globales Nahrungsgrundeinkommen in Höhe von einem US-Dollar (zu Kaufkraftparitäten) pro Tag vorgelegt (vgl. FIAN 2005, Künne-
mann 2007). Vergleicht man die Grundsicherung in Höhe von 35 bis 40 Prozent des durchschnittlichen Primäreinkommens mit diesem Vorschlag, dann liegt sie für die meisten Länder der Welt deutlich darüber. Allerdings liegt sie für 13 Länder unter einem US-Dollar zu Kaufkraftparitäten pro Tag.² Mindestens diese Länder dürften internationale Hilfe benötigen, um ein existenzsicherndes Grundeinkommen finanzieren zu können.

Umsetzungsschritte – Vom Jetzt zum Grundeinkommen

Das Grundeinkommen nach dem oben genannten Maßstab ergibt eine vorläufige Zielgröße. Die Umsetzung eines bedingungslosen Grundeinkommens in einem großen Schritt erscheint jedoch weder möglich noch sinnvoll. Sie wäre politisch schwierig, denn zugleich muss die Anschlussfähigkeit an bestehende gesellschaftliche Denkmuster und Strukturen gegeben sein. Darüber hinaus ist es fraglich, ob ein einziger großer Schritt zu einem idealen System in einer Welt beschränkten Wissens überhaupt verantwortbar wäre. Da viele Effekte, die für die Nachhaltigkeit von entscheidender Bedeutung sind, im Voraus nie sicher prognostiziert werden können, sollte die Einführung in Zwischenschritten erfolgen. Diese Zwischenschritte sind zugleich als Lernprozess zu verstehen, in dessen Verlauf die Folgen unerwarteter Fehlentwicklungen begrenzt bleiben und leichter Konsequenzen gezogen werden können.

2 Dies betrifft die Länder Demokratische Republik Kongo, Liberia, Burundi, Guinea-Bissau, Eritrea, Niger, Zentralafrikanische Republik, Mosambik, Sierra Leone, Malawi, Togo, Äthiopien und Guinea. Die Berechnung bezieht sich auf 35 Prozent des Bruttonationaleinkommens pro Kopf im Jahr 2008 und wurde mit Daten der Weltbank durchgeführt. Für den Ansatz wurde der untere Prozentsatz (35 Prozent) gewählt, da vom Bruttonationaleinkommen noch Abschreibungen abgezogen werden müssten, um zum Primäreinkommen zu gelangen, zu dem keine Daten vorliegen.

Alternative Pfade

Zwei grundsätzliche Arten von Zwischenschritten lassen sich unterscheiden: Ein Ansatz ist die Einführung von zielgruppenbezogenen Grundeinkommen als erster Schritt auf dem Weg zum allgemeinen Grundeinkommen. Dabei wird ein existenzsicherndes Grundeinkommen an bestimmte Zielgruppen ausgezahlt. Beispielsweise könnte man ein solches Grundeinkommen Kindern, alten Menschen oder auch Langzeiterwerbslosen zahlen. Damit kann es gelingen, die schlimmste Armut relativ schnell zu beheben. Durch die Ausweitung des Empfängerkreises ließe sich dies schrittweise zu einem allgemeinen Grundeinkommen weiterentwickeln.

Ein solches Vorgehen ist dann relativ einfach umsetzbar, wenn es sich auf Personengruppen fokussiert, die dem Arbeitsmarkt aus unterschiedlichen Gründen nicht zur Verfügung stehen. Sobald es um prinzipiell Erwerbsfähige geht, erfordert es umfangreiche Änderungen am vorhandenen Steuer- und Transfersystem.

Ein alternativer Ansatz ist ein Grundeinkommen für alle, das aber noch nicht die volle erstrebte Höhe hat. Ein solches partielles Grundeinkommen ist dann sinnvoll, wenn es tatsächlich die Verwundbarkeit benachteiligter Menschen massiv verringert und für die Mehrzahl von ihnen eine klassische Bedürftigkeitsprüfung überflüssig macht – es darf also auch nicht extrem niedrig sein. Zudem muss auch eine solche Grundsicherung mit der umfassenden Bereitstellung öffentlicher Güter verbunden sein und offen für komplementäre Bedarfslagen – etwa für Menschen mit Behinderungen, deren Bedarf aber auch mit einem „vollen“ Grundeinkommen nicht gedeckt werden kann. Eine solche Bedarfsprüfung erfolgt anhand von objektiven Kriterien wie Gesundheit und Behinderung, nicht aber anhand demütigender und schwer beweisbarer und missbrauchsanfälliger Maßstäbe wie „Motivation“. Sie ist in keinem fairen Grundsicherungssystem vermeidbar.

Ein partielles Grundeinkommen, das den beschriebenen Vorgaben entspricht, wird beispielsweise in Deutschland bei Bündnis 90/Die Grünen diskutiert (vgl. Poreski/Emmler 2006; AG Grundeinkommen 2007: 7 f.; Strengmann-Kuhn 2005).

Tatsächlich erfüllt ein partielles Grundeinkommen bereits viele der hier formulierten Kriterien eines „vollwertigen“ Grundeinkommens. Der Nachteil besteht darin, dass ein partielles Grundeinkommen ein ähnlich „großes Rad“ dreht wie ein „volles“ Grundeinkommen. Es erfordert den Umbau der Steuer- und Sozialsysteme, da es mit allen vorhandenen Leistungen – der Rente, den Steuern, bestehenden

Transfers und Einkommen – stimmig verbunden werden muss. Anders als die bedarfsgeprüften Systeme ermöglicht es aber genau diese stimmige Verbindung. Ein partielles Grundeinkommen in der beschriebenen Form hat also gerade dann Erfolgsaussichten, wenn die öffentliche Debatte das überkommene System der sozialen Sicherung grundsätzlich kritisch und sowohl problematisch als auch gefährdet sieht.

Auch der FIAN-Vorschlag für ein globales Nahrungsgrundeinkommen von einem US-Dollar (zu Kaufkraftparitäten) pro Tag ist als partielles Grundeinkommen zu verstehen. Der Vorteil eines solchen Programms besteht darin, dass gerade in Ländern mit viel Korruption ein universeller Anspruch für alle Gesellschaftsmitglieder weniger manipulationsanfällig ist und die Not der Ärmsten dadurch besser reduziert werden kann als durch ein Programm, das scheinbar zielgerichteter ist. Es hat, orientiert am physischen Existenzminimum, aber eine andere Qualität als die an der sozialen Teilhabe orientierten Vorschläge für Deutschland. Es könnte damit, je nach den sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen, eindeutig zu niedrig sein, um in ausreichendem Maße zu sozialem und demokratischem Fortschritt beizutragen (siehe dazu andere Beiträge in diesem Band). Dennoch kann es gerade in dem erwogenen Kontext einen großen Fortschritt bedeuten, zumal in Kombination mit anderen Konzepten wie Mikro-Krediten. Hier würde das Gleiche gelten wie bei Existenzgründungen in den Ländern des Nordens: Wenn der grundsätzliche Bedarf zur Existenzsicherung abgedeckt ist, ist das Risiko für eine Existenzgründung geringer.

Synergien sind möglich

Sowohl in den entwickelten Ländern des Nordens als auch in den Ländern des Südens schließen sich die hier beschriebenen Wege nicht aus. Partielle und zielgruppenspezifische Grundeinkommenselemente lassen sich grundsätzlich kombinieren. In jedem Fall sind jedoch die sozialen und ökonomischen Konsequenzen mit den vorhandenen Instrumentarien vorab sorgfältig zu analysieren. So könnte am Anfang eine bedingungslose Kindergrundsicherung in Form eines Kindergrundeinkommens stehen. Dies hätte den Vorteil, dass die Effekte mit den vorhandenen Instrumentarien leicht kalkulierbar wären. So würde – ausgehend vom Beispiel Deutschland – die Familienarmut drastisch reduziert, selbst wenn es sich anfangs nur um ein partielles

Kindergrundeinkommen handelte, bei dem das Kindergeld in einem ersten Schritt nur auf 300 Euro erhöht würde.

Ebenso könnte auch ein partielles Grundeinkommen in weiteren Schritten modular zu einem „vollen“ Grundeinkommen ausgebaut werden. Etwa, indem es nach und nach für besonders armutsgefährdete Zielgruppen ausgebaut würde. Weitere Zwischenschritte könnten darin bestehen, zunehmend grundeinkommenstypische Elemente in die bestehenden Grundsicherungssysteme einzubauen. So wäre die Abschaffung der Sanktionsdrohungen in der bestehenden Grundsicherung ein Schritt, diese in Richtung eines Grundeinkommens weiterzuentwickeln. Priorität sollten in jedem Fall solche Zwischenschritte haben, welche die Lebenslage der heute am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitglieder am schnellsten verbessern.

Die Flexibilität und Anpassbarkeit dieser Schritte, ebenso ihre Kalkulierbarkeit und ihre durch vorhandene wissenschaftliche Instrumente beschreibbare Wirksamkeit legen angesichts des eingangs beschriebenen Problemdrucks eines nahe: Sowohl im nationalen und europäischen als auch im developmentpolitischen Kontext ist es Zeit zu handeln. Stimmig gestaltete Grundeinkommenskonzepte sind ein Schlüssel für eine globale soziale und ökologische Ökonomie.

Literatur

- AG Grundeinkommen der Bundeskommission „Zukunft der sozialen Sicherung“ von Bündnis 90/Die Grünen (2007): Das Grüne Grundeinkommen: Individualisiert, unbürokratisch, modular. 30.10.2007.
- Basic Income Grant Coalition (2009): Making the difference! Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report, April 2009; http://www.cdhaarmann.com/Publications/BIG_Assessment_report_08b.pdf.
- Becker, Irene (2007): Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen. Fachforum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Arbeitspapier No. 2/2007; <http://library.fes.de/pdf-files/do/04656.pdf>.
- FIAN International Secretariat (2005): Basic Food Income – Option or Obligation? Written by Rolf Künnemann.
- Feil, Michael/Wiemers, Jürgen (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung – Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen, IAB-Kurzbericht 11/2008; <http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb1108.pdf>.
- Fuest, Clemens/Peichl, Andreas (2009): Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis. IZA Standpunkte Nr. 11, <http://ftp.iza.org/sp11.pdf>.

- Hanushek, Eric A. (1987): Non-Labor-Supply-Responses to the Income Maintenance Experiments. In: Munnell, Alicia H. (Hrsg.): Lessons from the Income Maintenance Experiments. Federal Reserve Bank of Boston and The Brookings Institution, No. 30.
- Kumpmann, Ingmar (2009): Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse? In: Wirtschaft im Wandel 6/2009, S. 236–239.
- Kumpmann, Ingmar (2010): Das Problem der Finanzierung eines bedingungslosen Grundeinkommens, In: Franzmann, Manuel (Hrsg.): Bedingungsloses Grundeinkommen als Antwort auf die Krise der Arbeitsgesellschaft, Weilerswist, S. 369–391; <http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/volltexte/2010/7436/>.
- Künnemann, Rolf/Leonhard, Ralf (2007): Grundnahrungseinkommen: Ein universelles Menschenrecht? In: <http://www.grundeinkommen.de/04/09/2007/grundnahrungseinkommen-ein-universelles-menschenrecht.html>.
- Künnemann, Rolf/Leonhard, Ralf (2008): Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung. Bonn/Stuttgart; http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/studie_sozialgeldtransfers_de.pdf.
- Leisering, Lutz/Buhr, Petra/Traiser-Diop, Ute (2006): Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung. Bielefeld.
- Loewe, Markus/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/Brot für die Welt (2008): Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure zum Thema soziale Grundsicherung. Stuttgart.
- Netzwerk Grundeinkommen (2009): Kleines ABC des bedingungslosen Grundeinkommens. Neu-Ulm.
- Poreski, Thomas/Emmler, Manuel (2006): Die Grüne Grundsicherung. Ein Diskussionspapier für den Zukunftskongress von Bündnis 90/Die Grünen; <http://www.grundsicherung.org/grusi.pdf>.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08. Wiesbaden; <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>.
- Statistisches Bundesamt (2010): Armutsgefährdung in Deutschland und der EU – Ergebnisse aus EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions), Pressemitteilung Nr. 161 vom 6. Mai 2010; <http://www.presseportal.de/pm/32102/1608978>.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005): Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers? In: Standing, Guy (Hrsg.): Promoting Income Security as a Right: Europe and North America. London, S. 255–272.

- Van Parijs, Philippe (1995): *Real Freedom for All, What (if anything) Can Justify Capitalism?* Oxford.
- Van Parijs, Philippe (2004): *Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century*. In: *Politics and Society* Vol. 32, 1, S. 7–39.
- Widerquist, Karl (2005): *A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments?* In: *The Journal of Socio-Economics* 34, S. 49–81.
- Wilkinson, Richard G./Pickett, Kate (2009): *Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind*. Berlin.
- Wolff, Pascal (2009): *79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived*. Eurostat. *Statistics in focus* 46/2009; <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5281381/KS-SF-09-046-EN.PDF/a710699c-8167-4ae8-87bc-26b71c91a74b>.

„Geld ist nur wert, was man davon kaufen kann.“

Nachhaltige Grundsicherung als Gestaltungsaufgabe

Ludwig Schuster

„An der Ressourcenfrage spitzt sich die Gerechtigkeitsfrage zu. Denn die wahre Frage ist nicht mehr, ob es genügend Ressourcen geben wird oder nicht, sondern an wen und wofür sie verteilt werden. Je mehr wichtige Naturressourcen zur Neige gehen, umso dringender wird die Frage ihrer Verteilung. Wem gehört, was übrig ist von den Erdölvorräten, dem Wasser, den Wäldern, der Atmosphäre?“

(Brot für die Welt 2009)

Brot für die Welt ist nicht genug, doch Geld allein macht auch nicht glücklich. Es braucht auch noch den Acker, ein intaktes Klima und das Wissen, wie beides zusammen dauerhaft ertragreich zu nutzen ist. Schließlich ist die Sicherung der gemeinsamen Lebensgrundlagen die allererste Voraussetzung, um auch das einzelne Leben zu sichern, und das geht nur mit nachhaltigem Wirtschaften, mit einem „Wirtschaften ohne unbezahlte Aneignung und ohne Substanzverzehr“ (Meyer-Abich 1997, zitiert nach Brot für die Welt 2009: 279). Die Gerechtigkeitsfrage ist also bereits im Kern ein ökologisches Problem (Weber 2008) – und andersherum: Eine individuelle soziale Grundsicherung (wie sie in den Beiträgen der anderen Autoren ausformuliert wird) nachhaltig zu organisieren, ist auch ökologisch gesehen vor allem ein Problem der Verteilungsgerechtigkeit.

Wie eine Grundsicherung mit dem Anspruch auf Nachhaltigkeit sinnvoll zu verzahnen ist, dazu haben wir im Projekt „Nachhaltige Grundsicherung“ unterschiedliche Herangehensweisen diskutiert, Gestaltungsmöglichkeiten durchgespielt und das Für und Wider abgewogen, um schließlich zu erkennen: Die Grundsicherung kann immer nur so nachhaltig sein wie die Wirtschaftsweise, auf der sie aufbaut.

Natürlich könnten die Umwelteffekte der Grundsicherung gesteuert werden, indem sie selbst bzw. ihr Ordnungsrahmen dementsprechend gestaltet wird. Beispielsweise indem die Grundsicherung an

Bedingungen geknüpft (Konditionierung) oder ihre Verwendungsmöglichkeit so einschränkt würde (Lenkung), dass sie die ökologisch nachhaltige Entwicklung gesamtgesellschaftlich gesehen nicht gefährdet – oder sogar fördert (s. Abschnitt 1). Allerdings sind Zweifel angebracht, ob diese Konditionierungs- und Lenkungsmöglichkeiten überhaupt mit einem menschenrechtlich begründeten Grundsicherungsanspruch vereinbar sind; geschweige denn, dass damit automatisch auch der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft sichergestellt wäre.

Da mag es auf der Hand liegen, das Instrument der Grundsicherung nicht zu überfrachten und auf die Nachhaltigkeitsziele lieber separat einzugehen, mit flankierenden Maßnahmen (s. Abschnitt 2). Denkbar wären ordnungspolitische Vorgaben oder fiskalische Anreize für das „richtige“ Verhalten; ja sogar eine teilweise Finanzierung der Grundsicherung oder der für einen nachhaltigen Lebensstil notwendigen Infrastrukturen aus Umweltsteuern.

Doch womöglich reicht beides nicht weit genug. Denn ein Kern des Problems liegt offensichtlich im Geld selbst, dessen Konstruktion mitverantwortlich ist für die gesellschaftlichen Schieflagen, die es schließlich als Grundsicherung ausbezahlt wieder ausbügeln soll, und dessen flüchtige und je nach Kontext sehr unterschiedliche Kaufkraft darüber hinaus denkbar ungeeignet ist, als zuverlässige Größe für einen menschenrechtlich fundierten Grundsicherungsanspruch herzuhalten (s. Abschnitt 3).

Anstatt über die bloße Umverteilung von wie auch immer erwirtschafteten Geldbeträgen nachzudenken, müsste deshalb vielleicht andersherum gefragt werden: Wie lässt sich das Ziel eines bedingungslosen Rechts auf Teilhabe an den Lebensgrundlagen und deren nachhaltige Nutzung am besten organisieren und welche gesellschaftlichen Anstrengungen wären dafür erforderlich? (s. Abschnitt 4).

Diesen ganzheitlichen Anspruch vor Augen, wird zuletzt ein skizzenhafter Versuch gewagt, die Nachhaltige Grundsicherung konkret zu gestalten – (auch) unter kreativem Einsatz ökonomischer Mittel und Werkzeuge (s. Abschnitt 5).

Zielrichtung Nachhaltigkeit – Konditionierung oder Lenkung als integrale Bestandteile einer Grundsicherung?

Vielfach wird unterstellt, dass mit der Einführung einer Grundsicherung automatisch auch positive Umwelteffekte einhergehen. Das mag sich sogar empirisch belegen lassen; doch selbst wenn es teilweise zutreffen sollte: Angesichts der bereits überschrittenen ökologischen

Grenzen wären diese Effekte sicherlich niemals hinreichend. Warum also nicht das Instrument der Grundsicherung von vornherein so konzipieren, dass damit zugleich auch seine Umweltauswirkungen zu steuern sind?

So könnte das Anrecht auf die Leistungen der Grundsicherung an bestimmte Auflagen für nachhaltigkeitskonformes Verhalten gebunden und Fehlverhalten sanktioniert werden. Wer die Bedingungen nicht erfüllt, beispielsweise Plastikabfälle zum Heizen verwendet, anstatt diese ordnungsgerecht zu entsorgen, würde dann riskieren, nicht den vollen Grundsicherungsbetrag zu erhalten. Mithilfe solch einer Konditionierung, einer ordnungsrechtlichen Maßnahme, würde das erwünschte, ökologisch nachhaltige Verhalten dem Einzelnen abverlangt, *a priori* und in Eigenverantwortung.

Ebenso gut könnten mit markt- oder währungsspezifischen Maßnahmen Impulse zur Verhaltensänderung auch an das Geld selbst gekoppelt werden (Lenkung). Der Grundsicherungsbetrag würde mit Anreizen ausgestattet oder dessen Gültigkeitsbereich so eingeschränkt, dass das Geld bevorzugt (oder sogar ausschließlich) auf einem eigens dafür definierten „Nachhaltigkeitsmarkt“ ausgegeben würde. Mit diesem „nachhaltig programmierten“ Geld wären dann Biolebensmittel oder erneuerbare Energien aus der Region erhältlich – vielleicht sogar preiswerter; konventionell angebautes Gemüse aus Übersee oder fossile Energieträger hingegen nur gegen Aufpreis oder gar nicht. Dadurch würden nicht nur die Verbraucher dazu angehalten, beim Konsum auf die ökologischen Auswirkungen zu achten; auch die Anbieter auf diesem Markt wären zu ökologischer Nachhaltigkeit verpflichtet. Produkte, welche die Kriterien nicht erfüllen, also die Lebensgrundlagen gefährden, anstatt sie zu erhalten, würden gar nicht erst angeboten.

Beide Ansätze – Konditionierung und Lenkung – würden allerdings die Idee einer menschenrechtlich begründeten Grundsicherung konterkarieren. Der Anspruch auf individuelle Sicherung des Überlebens und gesellschaftliche Teilhabe darf nicht durch derartige Bedingungen relativiert oder gar infrage gestellt werden. „Staaten, die Grundnahrung sichernde Direkttransfers an Bedingungen [...] knüpfen, verletzen das Recht auf Nahrung.“ (Künnemann 2008: 56, vgl. auch die Argumentation von Kumpmann/Poreski in diesem Band). Darüber hinaus wären davon gerade die Ärmsten betroffen, die mit ihrem Lebensstil am wenigsten zur ökologisch nicht-nachhaltigen Entwicklung beitragen. Wird den Armen das Recht auf eine aufholende Entwicklung im Rahmen eines ökologisch zukunftsfähigen, globalen Gesamtszenarios zugestanden (vgl. PIK 2010), so könnte

indes eine Konditionierung der Grundsicherung leicht als „postimperialistische Strategie“ zur Unterbindung genau dieser aufholenden Entwicklung missgedeutet werden.

Eine Konditionierung, welcher Art auch immer, ist deshalb höchstens partiell oder ergänzend denkbar; und zwar für alles, was über den menschenrechtlich begründeten Betrag einer materiell existenzsichernden (besser noch: soziokulturell erweiterten) Grundsicherung hinausgeht. „Konditionierte Cash Transfers können allenfalls als Zusatzprogramme zu einem bestehenden Mindesteinkommensprogramm dienen, das den Zugang zu Nahrung sichert“ (Künnemann 2008: 56). Dies könnte z. B. für eine sehr großzügig ausgestattete soziokulturelle Grundsicherung gelten oder für ein „ökologisch und sozial qualifiziertes Gemeinweseneseinkommen“ mit dem Ziel, Menschen zum Einsatz für das Gemeinwesen zu motivieren und ihre Arbeitskraft, ihr kreatives Potenzial auf ökologisch sinnvolle Tätigkeiten zu lenken¹ – so man an der Erwerbseinkommenslogik überhaupt festhalten mag. Beides würde lediglich eine Aufstockung auf die menschenrechtlich begründete Grundsicherung darstellen oder diese anteilig ersetzen.

Theoretisch wären die Umwelteffekte der Grundsicherung zwar durch Konditionierung oder Lenkung steuerbar, dies jedoch nur in sehr engen Grenzen – zumal vor dem Hintergrund einer menschenrechtlichen Konzeption. Und darüber hinaus wären diese Maßnahmen auch nur für einen sehr kleinen Teil der gesamtgesellschaftlichen Konsumaktivitäten und des damit einhergehenden Ressourcenverbrauchs wirksam. Ist dieser Aufwand „am kurzen Ende“ des Hebels dann überhaupt die Mühe wert?

Das wäre wohl nur dann der Fall, wenn dadurch das andere, längere Ende des Hebels nicht aus dem Blickfeld geriete. Denn unter der nicht-nachhaltigen Wirtschafts- und Lebensweise der bisherigen Ressourcenverschwender leiden ja gerade die Ärmsten am meisten. Ob die Grundsicherung so gestaltet wird, dass sie selbst unmittelbar zu ökologischer Nachhaltigkeit beiträgt, ist demnach gar nicht so entscheidend, sondern vor allem, dass der gemeinsame, ökologisch dauerhaft verträgliche „Nachhaltigkeitskorridor“² – mit oder ohne Grundsicherung – nicht an seiner oberen Grenze überschritten wird. Das wird er aber schon heute; und verantwortlich dafür sind nicht die Ärmsten, sondern in erster Linie die Vermögenden, die ihre ressourcenexzessive Lebensweise hauptsächlich in den führenden Industrienationen praktizieren.

1 Wie z. B. auf den Schutz der Wasservorkommen, vgl. das „Working for water“-Programm in Südafrika, <http://www.dwaf.gov.za/wfw/>.

2 Siehe hierzu den anderen Beitrag von Schuster in diesem Band.

Der Lebensstil der heutigen „Verschwender“, so er sich oberhalb der ökologischen Nachhaltigkeitslimits bewegt, wäre demnach gezielt zu sanktionieren. Deren individuelle Freiheiten wären so weit einzuschränken, dass sie zum Ausgleich der historisch gewachsenen Verteilungsgerechtigkeitsprobleme ihren Ressourcenverbrauch heute und in Zukunft umso mehr reduzieren (müssten). Innerhalb des Nachhaltigkeitskorridors ließe sich dann immer noch mithilfe positiver Anreize auf die gebotenen Anpassungen hinwirken.

Grundsicherung plus X – Zu den Möglichkeiten und Grenzen ordnungspolitischer und fiskalischer Ansätze

Mithilfe fiskalischer Maßnahmen könnte beides sogar verknüpft werden, zumal ein schlichtes Verbot nicht-nachhaltiger Lebensweisen ohnehin kaum realisierbar scheint. Erhöhte oder zusätzliche Umweltsteuern, zum Beispiel auf fossile Energieträger oder andere nicht erneuerbare Ressourcen, könnten – zumindest anteilig – zur Finanzierung einer Grundsicherung herangezogen oder sogar gleichmäßig pro Kopf aufgeteilt und direkt an alle ausgeschüttet werden – wie im „Tax & Dividend“-Modell des „Sky Trust“ (Barnes 2001, Schuster 2011).

So attraktiv dies auf den ersten Blick auch erscheint: Die Finanzierung der Grundsicherung ausschließlich aus Ressourcen- und Umweltsteuern zu speisen, ist vermutlich trotzdem nicht ratsam, wie Kumpmann/Poreski in ihrem Beitrag berechtigterweise anmerken. Denn womöglich wäre die Finanzierungsquelle der Grundsicherung gefährdet, sollte die Besteuerung zum vollständigen Konsumverzicht genau dieser Ressourcen führen. In dem Maße, wie eine Ressourcenbesteuerung greift, müsste die Finanzierungsbasis der Grundsicherung deshalb langfristig ohnehin durch andere Quellen ersetzt werden. Wenn es sich bei der Grundsicherung um garantierte Basisleistungen des Staates handeln soll, müssten diese Leistungen deshalb vorwiegend aus Einnahmequellen finanziert werden, die langfristig Bestand haben und zielkonform steuerbar sind.

Womöglich wäre es sinnvoller, fiskalische und ordnungspolitische Instrumente ergänzend zur individuellen Grundsicherung und davon unabhängig einzusetzen, und zwar so, dass damit, gesamtgesellschaftlich gesehen, ein zielgerichtetes Umsteuern auf den erwünschten nachhaltigen Entwicklungspfad ermöglicht und gefördert wird.

Steuerliche Erlöse würden nach dieser Logik vorzugsweise in die Verbesserung der allgemeinen Voraussetzungen für eine nachhaltige Lebensweise investiert, also:

- die nötige Infrastruktur sowie Forschung und Entwicklung, die das gemeinsame, dauerhaft ökologisch verträgliche „Einwohnen“ auf diesem Planeten fördern – nicht nur Technologie, sondern auch „soziale Innovationen“;³
- den Zugang zu ökologisch nachhaltigen Informations-, Kommunikations- und Mobilitätsinfrastrukturen;
- den freien Zugang zu Bildung, insbesondere im Hinblick auf die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten für einen nachhaltigen Lebensstil;
- und den Zugang zu weiteren Basisstrukturen und Dienstleistungen, die eine ökologisch nachhaltige und zugleich genderkonforme Versorgungsökonomie und Daseinsvorsorge ermöglichen (siehe hierzu auch den Beitrag von Jaeger-Erben / Spitzner / Wustmans / Zeeb in diesem Band).

All diese Leistungen als öffentliche Güter bereitzustellen, wäre dabei in mehrfacher Hinsicht sinnvoll: Denn erstens wäre dann gewährleistet, dass sie jederzeit und diskriminierungsfrei von allen gleichermaßen genutzt werden können. Zweitens wären die „Stückkosten“ bei gemeinsamen Infrastrukturleistungen schlicht geringer, weil nicht jeder sein eigenes Süppchen kochen muss; und auch, weil (ein schuldenfreier öffentlicher Haushalt vorausgesetzt) nicht noch zusätzlich Kapitalrenditen der Privatwirtschaft mit bedient werden müssten. Und zu guter Letzt wäre der Zugang zu diesen Leistungen dann nicht von Preisen abhängig, die ihrerseits den Launen von Markt und Währung ausgeliefert sind.

Als flankierende Maßnahmen würden öffentliche Investitionen in die Daseinsgrundlagen eine Grundsicherung überhaupt erst mit der Substanz unterfüttern, die nötig ist, um eine nachhaltige Lebensweise wählen zu können.

Nachhaltige Grundsicherung – eine Frage des Geldes?

Geld ist letztlich immer nur das wert, was man davon kaufen kann. Es ist ein folgenschwerer Unterschied, ob neben den im Rahmen einer Grundsicherung ausbezahlten Geldbeträgen überhaupt eine lebensdienliche Umgebung und Infrastruktur vorhanden ist, ob diese kostenlos genutzt werden kann oder nicht – und wenn nicht,

3 Soziale Innovationen waren das Schwerpunktthema der UNESCO-Bildungsdekade im Jahr 2012.

zu welchem Preis. Doch damit nicht genug: Das Geld selbst ist offensichtlich Teil des Problems, das eine Grundsicherung erst erforderlich macht.

In letzter Zeit mehren sich kritische Stimmen, die einen kausalen Zusammenhang sehen zwischen dem Renditehunger der Finanzmarktakteure und dem Ressourcenhunger einer wachstumsgetriebenen Wirtschaft, zwischen dem Auseinanderklaffen der Vermögen und Einkommen und einer Profitmaximierungslogik, die alle Bereiche des Wirtschaftens durchdringt, ohne Rücksicht auf die ökologische Substanz (Binswanger 2006). Faktisch sind die Voraussetzungen für einen nachhaltigen Lebensstil häufig gerade durch die ökonomische Verwertungslogik gefährdet, wie sie dem Geld und all seinen Institutionen eingeschrieben ist. So wird z. B. „die Wirtschafts- und Ernährungsbasis machtloser Fischer und Reisbauern dem Wirtschaftsaufstieg Chinas geopfert“, indem ganze Kaskaden von Staudämmen zur Stromproduktion den Wasserzufluss in den Unterläufen effektiv halbieren, wo die ländliche Bevölkerung bis dahin überwiegend subsistent von Fischfang und Reisanbau leben konnte. „Wie so oft, steht die Nutzung der Ökosysteme als Gemeinschaftsgut für den Lebensunterhalt gegen ihre Nutzung als Wirtschaftsgut für Gewinnbildung“ (Brot für die Welt 2009: 86). „Die Armen werden ihrer Ressourcen beraubt, damit die Reichen über ihre Verhältnisse leben können“ (ebd.: 83).

Ein wie auch immer definierter Geldbetrag sagt zudem wenig über dessen Kaufkraft aus, die subjektiv und bezogen auf den jeweiligen lokalen und zeitlichen Kontext sehr verschieden ausfallen kann.

„Man wird ein weiteres Vorurteil revidieren müssen, das aus der liberalen Ideologie stammt und besagt, daß die sich selbst regulierende Marktwirtschaft ein Höchstmaß an Freiheit in der Realisierung individueller Bedürfnisse [...] gewährleiste. Dabei geht man davon aus, daß ein durch den Markt festgelegter Preis mit Freiheit kompatibel sei, daß dagegen politisch beeinflusste oder gar fixierte Preise diese Freiheit beeinträchtigen. In beiden Fällen findet sich der Konsument jedoch normalerweise mit Preisen konfrontiert, die er nicht beeinflussen kann. [...] Die Freiheit ist im einen Falle nicht größer als im anderen, denn das Problem liegt in der Frage, wie hart den Interessenten die Alternative, nicht zu kaufen, trifft.“

(Luhmann 1989: 114)

So hat Sen (1982, nach Paech 2009) dargelegt, dass Menschen, die ihre Selbstversorgungsfähigkeiten für eine in Geld entlohnte

Erwerbstätigkeit aufgeben, in existenzielle Not geraten können, selbst wenn das Güterangebot in der Region für alle ausreichen würde. Denn die geldbasierte Fremdversorgung impliziert, dass der Anspruch auf Güter allein von der Kaufkraft des Geldeinkommens abhängt, während jedoch Preiserhöhungen, Einkommensenkungen und – so müsste man ergänzen – die teils ungewollte, teils als „notwendig“ erachtete Inflation der Währung⁴ die Kaufkraft jederzeit unter das zum Lebenserhalt nötige Niveau absenken könnten.

Aktuell sehen sich die Ärmsten in Südafrika aufgrund unzulässiger Preisabsprachen mit kaum noch bezahlbaren Preisen für Brot (und Mobiltelefonie) konfrontiert. Die Menschenrechtsorganisation Black Sash und der Gewerkschaftsdachverband Cosatu versuchen nun im Rahmen einer Sammelklage, Entschädigungen zu erstreiten.⁵ An Getreide fehlt es in Südafrika nicht, jedoch sind die Strukturen zur Selbstversorgung durch den Import massiv subventionierter Waren und falsch verstandene Entwicklungshilfe gemäß den Freihandels- und Export-Paradigmen offensichtlich zerstört worden.

„Das auf globaler Arbeitsteilung und Fremdversorgung beruhende Wachstumsmodell führt zwangsläufig zu gesteigerter Geldabhängigkeit und damit sozialer Vulnerabilität. Globalisierungsoffer kann nur werden, wer jede Fähigkeit verloren hat, auch ohne in Geld abgerechnete Konsumhandlungen seine / ihre Existenz zu sichern.“

(Paech 2009)

Es kann und darf deshalb bei der Grundsicherung nicht allein um den bloßen Transfer von Geldmitteln für Konsumzwecke gehen – das macht, bei allem Freiheitsgewinn, aus mündigen Bürgern abhängige Empfänger, ohne damit automatisch ihre Situation zu verbessern.

Nicht umsonst wurde vom United Nations Development Programme (UNDP) das Kriterium der „multidimensionalen Armut“ als neues Kriterium in die Untersuchungen aufgenommen: Unter diese Kategorie fallen zum Beispiel auch Menschen, die über mehr als die 1,25 US-Dollar pro Tag verfügen – welche nach Definition der Vereinten Nationen die Armutsgrenze markieren –, aber trotzdem keinen

4 Obwohl Zentralbanken es als eine ihrer Kernaufgaben ansehen, für Preisstabilität zu sorgen, gehört zu ihrem Steuerungsrepertoire auch ein festgelegtes „Inflationsziel“. Dies gilt unter Ökonomen weithin als unentbehrlich, um langfristig deflationäre Tendenzen und somit das Risiko einer Rezession wirksam zu verhindern.

5 „Ein Brot kostet einen Tageslohn“, taz-Artikel vom 25.11.2010; <http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=au&dig=2010%2F11%2F25%2Fa0092&cHash=e206c4f87a>.

Zugang zu Bildung und Gesundheit haben (UNDP 2010). Nicht umsonst wurde auch die willkürliche Festlegung des Grundsicherungsbetrags bei Hartz IV als verfassungswidrig abgeurteilt, wie demnächst sicherlich auch die der Sozialleistungen für Asylbewerber. Und nicht umsonst steht die im Zuge der Neuregelung diskutierte „Bildungschipkarte“ in derselben Kritik, da sie nur den Bezug von Leistungen ermöglicht, für die auch die entsprechende Infrastruktur vor Ort vorhanden ist – ohne dass parallel für deren Ausbau gesorgt würde.

Insofern ist jeder Versuch, die Nachhaltigkeit einer Grundsicherung (und sei es nur die ökonomische, vgl. den Beitrag von Kumpmann/Poreski in diesem Band)⁶ ausgerechnet anhand der Höhe des individuell ausbezahlten Geldbetrags beurteilen zu wollen, nicht nur unangemessen, sondern von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Und womöglich ist es schon allein deshalb unumgänglich, die natürlichen Lebensgrundlagen insgesamt unter anderen Vorzeichen zu betrachten, nämlich im Hinblick auf ihre (gesamtgemeinschaftlich) nachhaltige Nutzung, anstatt auf ihre (privat- oder volkswirtschaftlich) profitable Verwertbarkeit.

Grundsicherung, Gemeingüter- und Gemeinwohlökonomie – Bausteine einer emanzipatorischen Transformation

Die Grundsicherung als eine Frage inter- und intragenerationeller Verteilungsgerechtigkeit zu betrachten, ist schön und gut. Doch neben aller Umverteilung geht es letztlich auch um Teilhabegerechtigkeit, die Ermächtigung und die Schaffung von Möglichkeiten, kurz: um die „Wiedererlangung der Daseinsmächtigkeit“ (Gronemeyer 1988, zitiert nach Paech 2009). Beides ist nicht national zu beantworten, sondern aus der Perspektive der gesamten Menschheit: Wie können alle Menschen gleichberechtigt an den gemeinsamen Lebensgrundlagen partizipieren – was Rechte, aber auch Pflichten einschließt? Wie müsste die Weltgesellschaft (um-)organisiert werden, damit nicht diejenigen die besten Möglichkeiten haben, die über Kapitaleinkünfte (oder Erwerbsarbeit) theoretisch alles und unbegrenzt viel davon akkumulieren

6 So halten sich Kumpmann/Poreski an die Argumentation von Van Parijs (1995, Kap. 2), der zwar ein „highest sustainable basic income“ vorschlägt, dies aber offenbar im rein ökonomischen Verständnis des Nachhaltigkeitsbegriffs. Während Kumpmann/Poreski darüber hinaus immerhin auf die zwingende Einhaltung der Untergrenzen des „soziokulturellen Existenzminimums“ im menschenrechtlichen Sinne in aller Deutlichkeit hinweisen, werden die ökologischen Grenzen mit einem Verweis auf die Notwendigkeit flankierender Maßnahmen abgetan.

können, während andere Zeit ihres Lebens vom Zugang zu bestimmten Ressourcen und Infrastrukturen ausgeschlossen bleiben?

Natürlich ist es alles andere als trivial, auf diesen ganzheitlichen Problemkomplex angemessene Antworten zu formulieren, die nicht auf bloße Sozialromantik hinauslaufen. Und selbstverständlich wird hier auch nicht für einen revolutionären Umsturz der Verhältnisse plädiert. Doch eines scheint klar: Die Grundsicherung müsste, um wirklich nachhaltig zu sein, in ein emanzipatorisches und transformatorisches Gesamtkonzept eingebunden werden. Eine zentrale Rolle spielt das Konzept der „Gemeingüter“⁷.

Die Eckpunkte einer solchen „Neuorganisation des Sozialen“ (Kumpmann/Poreski) lassen sich wie folgt skizzieren:

(1) *Gemeinwohl statt Alleinwohl*: Das vorherrschende profitmaximierungsgetriebene Finanz- und Wirtschaftssystem müsste in ein gemeinwohl- und gemeingüterdienliches transformiert werden (nach Brot für die Welt 2009: 113). Denn die individuelle Grundsicherung und die Bewahrung der lebensdienlichen Gemeingüter bedingen einander und verfolgen dasselbe Ziel: ein menschenwürdiges Leben mit reiner Luft, sauberem Wasser, fruchtbarer Erde, gesunder Nahrung etc. zu gewährleisten – bedingungslos und für alle. Das begriffliche Konzept der Gemeingüter verbindet beide Dimensionen, das Ökologische und das Soziale: Die Ökosysteme, die Biosphäre mit all ihren Lebensformen und deren Leistungen stellen die gemeinsame Lebensgrundlage dar. Wer sie für sich privat vereinnahmt oder eigenmächtig nutzt und beeinträchtigt, gefährdet und beschneidet damit die Lebensrechte und -chancen aller anderen. „Gemeingüter gestatten es den Armen, über die Runden zu kommen. Sie machen den Unterschied aus zwischen einer Existenz im Elend und einem Leben in Würde“ (Helfrich et al. 2010).

(2) *Teilhabe und nachhaltige Nutzung*: Eine gemeinwohl- und gemeingüterdienliche Wirtschaftsweise gebietet, dass die nachhaltige Nutzung der gemeinsamen Ressourcen und deren faire Allokation Hand in Hand gehen. Sie kann nur funktionieren als eine „ökologische Ökonomie des Teilens und der Beteiligung“, die sich der langfristigen Steigerung der Lebenschancen und Lebensqualität für alle Beteiligten verschreibt statt dem individualistischen Konzept der Akkumulation (in Anlehnung an Helfrich et al. 2010). Deren Institutionen (wozu auch eine Nachhaltige Grundsicherung zählt) wären folglich verpflichtet, „den Stoffwechsel der Erwerbswirtschaft mit der Natur zu gestalten, und zwar so, dass [die] Regenerationsfähigkeit der Natur über

7 Auch: „Allmende“ oder „Commons“.

die Zeit ungeschmälert erhalten bleibt“. Zugleich müssten sie „für die Verteilung der nutzbaren Naturgüter in der (Welt-)Gesellschaft Sorge tragen, und zwar so, dass alle Menschen Zugang zu ihrem gerechten Anteil haben“ (Brot für die Welt 2009: 285). Das betrifft den Zugang zu (fruchtbarem) Boden und Vegetation, Süß- und Salzwasser, sauberer Luft, Sonnenlicht und -wärme, endlichen und erneuerbaren Ressourcen, aber auch den Zugang zu Wissen, Kommunikation etc.

(3) *Kooperation statt Konkurrenz, Sorge statt Versorgung*: Die geltende ökonomische Norm des autonom handelnden (oder andernfalls institutionell zu versorgenden) Individuums passt nicht zu einer Teilhabe-Ökonomie – weder zwischenmenschlich noch in Mensch-Umwelt-Beziehungen. Sie ist abzulösen durch ein Handlungsprinzip der Bezogenheit, das dem Konzept der Konkurrenz und der Versorgung der nicht (mehr) Konkurrenzfähigen nicht nur das der Kooperation gegenüberstellt, sondern auch das der Sorge – der Fürsorge, des Vorsorgens und des Nachsorgens (Moser 2009, Biesecker 2000).

(4) *Patrimonium statt Dominium*: Das geltende, auf römisches Recht und den Code Napoleon zurückgehende Eigentumsrecht sollte so reformiert werden, dass es den Nachhaltigkeitszielen und auch dem Recht auf Teilhabe an den lebensdienlichen Gemeingütern explizit nicht mehr entgegensteht. Binswanger (2009) empfiehlt unter anderem, das auf dem „Dominium“ basierende Eigentumsrecht (grenzen- und bedenkenlose Herrschaft über die Natur) sukzessive durch ein Eigentumsrecht des „Patrimoniums“ zu ersetzen und zugleich „durch bestimmte Eigentumspflichten zu ergänzen“. Dies bedeutet, das „vom Vater geerbte“ Eigentum so zu nutzen, dass man es „seinen Kindern weitervererben kann“, inklusive Pflichten „für einen sorgsamen Umgang mit den Naturgütern“ (ebd.).⁸

In § 14 Abs. 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland heißt es im Wortlaut: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Im Sinn eines menschenrechtlich begründeten Anspruchs auf Nachhaltige Grundsicherung, welcher auch die Sicherung der Lebensgrundlagen und das Recht auf ihre sorgsame Nutzung berücksichtigt, könnte es sich lohnen, das „Wohl der Allgemeinheit“ mit einem Zusatz zu konkretisieren: „Gemeingüter dürfen nicht in ihrem Bestand zerstört oder verbraucht werden. Kein Anspruchsberechtigter darf von Zugang und Nutzung ausgeschlossen werden.“ (Helfrich et al. 2008/2009)

8 Daneben plädiert Binswanger auch für eine Reform des Geldsystems und von Unternehmensverfassungen zur Minderung des Wachstumszwangs. Ausführlich siehe Binswanger (1998).

„Shared Commons“ und individuelle Nutzungsrechte – Nachhaltige Grundsicherung als Teilhabekonzept

Um dem Anspruch einer Nachhaltigen Grundsicherung zu genügen, darf sie keinesfalls darauf beschränkt bleiben, „monetäre Isomatten“ an die Verlierer von heute und morgen zu verteilen, um deren sozialen Absturz etwas abzufuffern. Sie muss vielmehr helfen, den lemminghaften, kollektiven Sturz in die Tiefe grundsätzlich und substanzuell aufzuhalten. Sie müsste darauf abzielen, allen Menschen den Zugang zu den für ihre Existenz- und Teilhabesicherung nötigen Ressourcen und Infrastrukturen bedingungslos und rechtlich einklagbar zuzusichern und die Anspruchsberechtigung auf die gleichberechtigte Nutzung dieser Gemeinressourcen mit entsprechenden Regeln und Auflagen (Sorgepflichten) wirksam zu gewährleisten.

Dazu wäre es sicherlich hilfreich, „mindestens einen anspruchsvollen humanitären Sockel einzuführen, der festlegt, worauf jeder lebende und jeder zukünftige Mensch einen legitimen Anspruch hat“ (Döring 2009: 29).⁹ Nötig ist aber vor allem – ganz konkret – der „unentgeltliche Zugang zu überlebenswichtigen Ressourcen“. Denn „sobald die Leistungen dieser Ressourcen [...] mit Geld gekauft werden müssen, rutschen die Menschen ins Elend, da es ihnen an Kaufkraft fehlt“ (Helfrich et al. 2010).

Eine Nachhaltige Grundsicherung muss insofern für sich beanspruchen, nicht nur das einzelne Leben, sondern die gemeinsamen Lebensgrundlagen dauerhaft zu sichern. Und sie muss dann im zweiten Schritt gesellschaftlich-ökonomisch vermittelt dafür sorgen, dass alle Menschen daran teilhaben – und zwar umfassend teilhaben.

9 Dieser Sockel kann sich auf einen kulturell erweiterten „Basic-needs“-Ansatz beziehen, wie er von den Autoren in diesem Band mehrheitlich vertreten wird, also auf ein Minimum materieller wie auch immaterieller und soziokultureller Bedürfnisse – oder aber auf eine „dicke und vage Konzeption des Guten“ (Nussbaum 1990, nach Döring 2009: 28). Letztere Konzeption würde Folgendes beinhalten: „1) Leben: Fähig sein, ein volles menschliches Leben bis zum Ende führen zu können. 2) Körperliche Gesundheit: Fähig sein, sich guter Gesundheit erfreuen zu können; sich angemessen ernähren zu können; eine angemessene Unterkunft zu haben. 3) Körperliche Unversehrtheit: Fähig sein, sich von einem Ort zum anderen zu bewegen; sicher vor gewalttätigen Übergriffen zu sein; Möglichkeiten zu sexueller Befriedigung zu haben. 4) Wahrnehmung, Vorstellung, Denken: Fähig sein, die fünf Sinne zu benutzen, sich etwas vorzustellen, zu denken und zu urteilen. 5) Emotionen: Fähig sein, emotionale Bindungen zu Dingen und Personen außerhalb seiner selbst zu haben. 6) Praktische Vernunft: Fähig sein, sich eine Vorstellung vom Guten zu machen und kritisch über die eigene Lebensführung nachzudenken. 7) Zugehörigkeit: Fähig sein, mit anderen und für andere zu leben („to live with and towards others“); sich in verschiedenste Formen sozialer Interaktionen einzubringen. 8) Andere Lebewesen: Fähig sein, mit Rücksicht auf und in Beziehung zu Tieren, Pflanzen und der gesamten Natur zu leben. 9) Spielen: Fähig sein, zu lachen, zu spielen, erholende Tätigkeiten zu genießen. 10) Kontrolle über das eigene Umfeld: A) Politisch: Fähig sein, an politischen Entscheidungen teilzuhaben; B) Materiell: Fähig sein, Eigentum zu besitzen.“ (Nussbaum 2000, 2003, nach Egan-Krieger 2009: 161).

Das aber geht vermutlich nicht ohne die gemeinschaftliche Wiederaneignung und Nutzung der Gemeingüter jenseits von Staat und Markt: Die menschenrechtlich verbrieft und rechtsstaatlich verbürgte Reprivatisierung der (Re-)produktionsmittel¹⁰ in Bürgerhand – am besten nach dem Erbpachtprinzip.

Dergleichen ist nicht in Sicht – noch nicht. Dann allerdings wäre möglich, was heute in weiter Ferne liegt: Ökonomische Teilhabe wörtlich zu nehmen als das Recht auf individuelle Teilhabe am Grundvermögen,¹¹ auf dessen produktiver Grundlage eine Grundsicherung erwirtschaftet (und dann evtl. als Einkommen ausgezahlt) wird, und das ja insofern erst die substanzielle Basis jeglicher Form von Grundsicherung darstellt (vgl. auch Grötzinger et al. 2006).

Die Konsequenzen für die Grundsicherung wären weitreichend. Denn natürlich lässt sich ein so verstandener, ganzheitlicher Begriff von Teilhabe- und Verteilungsgerechtigkeit als Grundsicherungskonzept ebenso menschenrechtlich begründen und als Rechtsanspruch formulieren wie eine Grundsicherung als in Geld bemessenes Einkommen. Für den Einzelnen kommt jedoch, ökonomisch übersetzt, etwas anderes dabei heraus:

Als Grundvermögen wäre nämlich gerade nicht ein abstrakter Geldbetrag zu verstehen, wie nahezu alle Grundsicherungskonzepte implizieren, sondern ganz konkret jenes materielle und immaterielle, soziale und ökologische Natur- oder „Biokapital“ (Weber 2008), das für ein menschenwürdiges Leben nötig und erhaltenswert ist; inklusive der lebensdienlichen Infrastrukturen – was auch soziale Infrastrukturen umfasst.¹²

Konkretisiert hieße das, jedem Menschen dieselbe Primärausstattung zuzugestehen. Nicht die Überschüsse aus gemeinsamen (volks-) wirtschaftlichen Wachstumsanstrengungen würden dann verteilt, sondern unmittelbare Anteile an den Lebensgrundlagen: Die Grundsicherung bestünde dann aus dem garantierten, lebenslangen Anrecht, gleichermaßen beteiligt zu sein am Naturkapital, also den materiellen und immateriellen Gemeingütern, sowie an den Erträgen; verbunden

10 Der Begriff „Reproduktionsmittel“ ist Adelheid Biesecker (2006, 2009) entnommen.

11 Keineswegs zu verwechseln oder gar gleichzusetzen mit der sozialistischen Konzeption des „volkeigenen Vermögens“.

12 Vgl. hierzu z. B. das von der AG links-netz entworfene Konzept der „Sozialpolitik als Infrastruktur“. Damit sind auch „all jene institutionellen und materiellen Ressourcen gemeint, die soziale Aktivitäten und die Entfaltung menschlicher Fähigkeiten ermöglichen. Im Zentrum steht ein umfassender Ausbau öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die im Kontext der Grundsicherung allen Menschen unentgeltlich zur Verfügung stehen“ (<http://www.links-netz.de>, zitiert nach BUND 2009: 269).

mit qualitativen und quantitativen Rechten (und Pflichten), beides verantwortlich und nachhaltig zu nutzen (vgl. Helfrich et al. 2010).

Anstatt eines Geldbetrags würden dann zwei andere Arten von „Wertpapieren“ als individuelle Grundsicherung an jeden Menschen ausbezahlt, die teilweise Geldfunktionen übernehmen könnten, ja womöglich sogar als verlässlicher gelten dürften als Geld: Anteilsscheine an den Lebensgrundlagen und lebensdienlichen Infrastrukturen („*shared commons*“) und individuelle Nutzungsrechte.

Dabei wären die Anteilsscheine im Menschenrechtsverständnis wohl als lebenslang gültige, unteilbare und unveräußerliche Rechtstitel zu definieren,¹³ Nutzungsrechte hingegen als teilbare und veräußerliche Rechte; pfändbar aber wären beide nicht.¹⁴

Ein individuelles, regelmäßiges Einkommen entstünde dabei, wenn man so will, als Realgütereinkommen aus der nachhaltigen Bewirtschaftung und Nutzung dieser Gemeingüteranteile (und eben gerade nicht aus deren profitgetriebener Vermarktung). Wer beispielsweise an einem Wasserwerk oder an der Atmosphäre beteiligt wäre, hätte zugleich ein reales Einkommen; nicht in Geld, sondern in Form regelmäßiger Wassergutschriften oder CO₂-Emissionsrechte (vgl. Schuster 2011) und könnte dann bei besonders sparsamem Umgang mit der jeweiligen Ressource (z. B. fossilen Energieträgern) eventuelle Überschüsse an Wassernutzungs- oder Emissionsrechten immer noch an Mehrverbraucher gegen Geld oder gegen andere Nutzungsrechte veräußern – muss dies aber nicht.

Eine Nachhaltige Grundsicherung in dieser Konzeption wäre weit mehr als ein „behelfsmäßiger Lohnersatz für die am Markt Erfolglosen“ (Kumpmann/Poreski). Sie wäre die gesuchte „Einkommenskomponente [...], die sich unmittelbar aus dem Ziel der Bedürfnisbefriedigung für alle herleitet“ (ebd.) – ein lebensdienliches, individuelles Einkommen, das die gemeinsamen Lebensgrundlagen nicht gefährdet, sondern diese explizit zur ökonomischen Grundlage der Verteilung macht.

13 Die Anteilsscheine dürften aus Bankensicht als beliehbar gelten. Damit könnten viele Menschen Zugang zu Krediten bekommen, die keine anderen Sicherheiten vorweisen können.

14 Die Anregung zu dieser wichtigen Unterscheidung verdanke ich Frau Prof. Veronika Bennholdt-Thomsen.

Literatur

- Biesecker, Adelheid/Hofmeister, Sabine (2009): Starke Nachhaltigkeit fordert eine Ökonomie der (Re)Produktivität. In: Egan-Krieger et al. (2009), S. 169–192.
- Biesecker, Adelheid/Hofmeister, Sabine (2006): Die Neuerfindung des Ökonomischen. Ein (re)produktionstheoretischer Beitrag zur Sozial-ökologischen Forschung. München.
- Biesecker, Adelheid/Mathes, Maite/Schön, Susanne/Scurrill, Babette (Hrsg.) (2000): Vorsorgendes Wirtschaften. Auf dem Weg zu einer Ökonomie des Guten Lebens. Bielefeld: Kleine Verlag.
- Binswanger, Hans Christoph (1998): Dominium und Patrimonium. Eigentumsrechte und -pflichten unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit. In: Held, Martin/Nutzinger, Hans G. (Hrsg.): Eigentumsrechte verpflichten. Individuum, Gesellschaft und die Institution Eigentum. Frankfurt am Main/New York, S. 126–142. Wiederabdruck in: Ders. (2009): Vorwärts zur Mäßigung. Perspektiven einer nachhaltigen Wirtschaft. Hamburg: Murmann, S. 179–195.
- Binswanger, Hans Christoph (2006): Die Wachstumsspirale. Geld, Energie und Imagination in der Dynamik des Marktprozesses. Marburg: Metropolis.
- Binswanger, Hans Christoph (2009): Wege aus der Wachstumsspirale. In: Hinterberger et al. (2009), S. 224–228.
- Brot für die Welt/Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V./ Evangelischer Entwicklungsdienst (Hrsg.) (2009): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Frankfurt am Main: Fischer.
- Döring, Ralf (2009): Einleitung. Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. In: Egan-Krieger et al. (2009), S. 25–38.
- Egan-Krieger, Tanja von (2009): Naturkapital als Schlüsselkonzept einer Theorie der Nachhaltigkeit. In: Egan-Krieger et al. (2009), S. 159–168.
- Grözinger, Gerd/Maschke, Michael/Offe, Claus (2006): Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates. Frankfurt: Campus.
- Gronemeyer, Marianne (1988): Die Macht der Bedürfnisse. Habilitationsschrift. Reinbek.
- Helfrich, Silke/Kuhlen, Rainer/Sachs, Wolfgang/Siefkes, Christian (2010): Gemeingüter – Wohlstand durch Teilen. Hrsg v. Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin.
- Helfrich, Silke (2009): Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter. München: oekom.
- Helfrich, Silke et. al. (2008/09): Gemeingüter stärken. Jetzt! Thesenpapier, entstanden im Rahmen des Interdisziplinären Politischen Salons der Heinrich-Böll-Stiftung „Zeit für Allmende“.

- Hinterberger, Friedrich/Hutterer, Harald/Omann, Ines/Freytag, Elisabeth (Hrsg.) (2009): *Welches Wachstum ist nachhaltig? Ein Argumentarium*. Projekt im Rahmen von „Wachstum im Wandel“ – eine Initiative des Lebensministeriums. Wien: Mandelbaum.
- Künnemann, Rolf/Leonhard, Ralf (2008): *Sozialgeldtransfers und Millenniumsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung*. Herausgegeben von Brot für die Welt und Evangelischer Entwicklungsdienst in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis „Sozialgeldtransfers“ (Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst, FIAN international, medico international). Bonn / Stuttgart.
- Luhmann, Niklas (1989): *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Stuttgart: Suhrkamp.
- Moser, Michaela (2009): *Es ist genug für alle da. Wachstum aus der Verteilungsperspektive*. In: Hinterberger et al. (2009), S. 193–202.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paech, Niko (2009): *Die Postwachstumsökonomie als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung*. In: Hinterberger et al. (2009), S. 215–223.
- Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (PIK) / Institut für Gesellschaftspolitik München / Misereor / Münchner Rück Stiftung (Hrsg.) (2010): *Global aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklung ermöglichen*. München: C. H. Beck.
- Schuster, Ludwig (2011): *Carbon Currency. Gedanken zu den Währungsaspekten des CO₂-Emissionshandels*. In: Klaus Dosch / Aachener Stiftung Kathy Beys (Hrsg.) (2011): *Mehr Mut zum Klimaschutz*. Books on Demand, S. 189–238.
- Sen, Amartya (1982): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford.
- United Nations Development Programme (UNDP) (Hrsg.) (2010): *Human Development Report 2010 – 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York: UNDP.
- Weber, Andreas (2008): *Biokapital. Die Versöhnung von Ökonomie, Natur und Menschlichkeit*. Berlin: Berlin Verlag.

Wenn Arbeit nicht ist, was wir dachten, kann Grundsicherung nicht bleiben, was sie ist

Grundsätze, Ziele und Kriterien einer Nachhaltigen Grundsicherung

Meike Spitzner, Clemens Wustmans, Matthias Zeeb

Hinführung

Es scheint so selbstverständlich: Zur Erfüllung der von „der Gesellschaft“ an einen erwachsenen Menschen gestellten Erwartungen gehört es, seiner Arbeit nachzugehen. Wer zu Hause bleibt, geht nach landläufigem Verständnis nicht arbeiten; wer zu Hause bleibt, ist Hausfrau oder arbeitslos. Während die Hausfrau nach traditionellem mitteleuropäischem Verständnis durch das Gehalt ihres Ehemannes versorgt ist (der sich also dem Zwang ausgesetzt sieht, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, mit der er „eine Familie ernähren“ kann), steht Arbeitslosen in Deutschland prinzipiell Grundsicherung zu. Diese ist freilich sowohl an Bedingungen geknüpft (wie das regelmäßige Bemühen um einen Erwerbsarbeitsplatz, der letztlich die einzige Chance auf vollständige gesellschaftliche Teilhabe darstellt), kann durch sanktionierende Maßnahmen eingeschränkt werden und ist in der Wahrnehmung als Defizit und Makel abgewertet. Ein Problem bekommt eine Gesellschaft in dem Moment, wenn eine über Jahrzehnte andauernde Massenarbeitslosigkeit dazu führt, dass Teile der Bevölkerung vollständig ausgeschlossen werden von der Chance auf eine Erwerbsarbeit. Umso dringlicher erscheint es, vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise des Finanz- und Wirtschaftssystems dieses gar zu selbstverständliche Konzept von „Arbeit“ zu hinterfragen.

Die gegenwärtige Krise drängt uns Fragen geradezu auf; Fragen nach den Grundlagen unserer wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Systeme. Damit einher geht auch eine Einladung, den Nexus zwischen Grundsicherung und Arbeit neu zu betrachten. Wenn es eine in der Gesellschaft weit verbreitete Überzeugung gibt, Grundsicherung stehe nur denen zu, die nicht in der Lage sind, über Erwerbsarbeit ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen, dann kann spätestens die Krise Anlass sein, diese Überzeugung auf den Prüfstand zu stellen.

Denn was ist eigentlich das, wovon wir so selbstverständlich als „Arbeit“ sprechen? Hierzu werden im Folgenden drei Anfragen formuliert; diese zielen ab auf die Konventionen traditioneller Wirtschaftswissenschaften hinsichtlich des Produktionsfaktors Arbeit (und die entsprechende Vernachlässigung des Einsatzes fossiler Energie seit rund 200 Jahren) sowie auf die Ausblendung der Versorgungsökonomie (einhergehend mit einer androzentrisch geprägten Unterordnung, die sich in der Unterscheidung zwischen einerseits „richtiger“ Erwerbsarbeit und andererseits Versorgungsarbeit als nicht entlohnter Hausarbeit manifestiert); schließlich die Anfrage, ob eine Begründung eben dieser Hochschätzung der Erwerbsarbeit vor dem Hintergrund nicht zuletzt protestantisch geprägter Wertvorstellungen womöglich einer Engführung von Arbeits- und Berufsethik zum Opfer fällt.

Wenn Arbeit nicht ist, was wir dachten, kann Grundsicherung nicht bleiben, was sie ist. Dementsprechend gilt es, Kriterien und Ziele einer Konzeption von Grundsicherung vorzustellen, deren wesentliche Merkmale die Bedingungslosigkeit und die Nachhaltigkeit darstellen.

Arbeit versteht sich von selbst? Drei Anfragen

Arbeit in der Ökonomik:
Produktionsfaktor und Verteilungskrücke

In den vergangenen dreißig Jahren wurden wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen zunehmend von den Theorien und daraus abgeleiteten wirtschaftspolitischen Konzepten der traditionellen Wirtschaftswissenschaft bestimmt. Diese traditionelle Ökonomik wiederum ist geprägt von den Annahmen und Ergebnissen ihrer wirtschaftstheoretischen Modelle. Für das ökonomische Verständnis von Arbeit sind dabei drei Aussagen zentral:

1. Alle Produktion beruht auf den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital.
2. Die Wirtschaft wächst, wenn mehr Arbeit oder mehr Kapital eingesetzt wird oder wenn technischer Fortschritt den Einsatz der Produktionsfaktoren effizienter macht.
3. Auf dem Arbeitsmarkt bilden sich Löhne, deren Höhe sich an der erbrachten Arbeitsleistung orientiert.

Vereinfachende Modelle der Realität, wie sie die traditionelle Ökonomik verwendet, können ein zulässiges und nützliches Instrument

wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts sein. Dies setzt allerdings voraus, dass trotz der Vereinfachungen die relevanten Aspekte der zu untersuchenden Realität tatsächlich in den Modellen abgebildet und erklärt werden. Nun beruht jede der obigen Aussagen auf einer langen Liste teilweise sehr realitätsferner Annahmen, über die auch Ökonomen nur selten noch nachdenken. Gleichzeitig sind diese Setzungen so prägnant, dass sie längst in den alltäglichen Sprachgebrauch eingesickert sind und dort erst recht nicht mehr hinterfragt werden. Sie prägen unmittelbar unser Denken über die Bedeutung von Arbeit und über das, was wir für eine gerechte Entlohnung halten.

Auf der Suche nach grundlegenden Gestaltungskriterien für eine Nachhaltige Grundsicherung ist es deshalb aufschlussreich, die ökonomischen Setzungen und damit verbundene volkstümliche Überzeugungen noch einmal auf den Prüfstand zu stellen.

Bereits die erste Setzung, wirtschaftliche Produktion auf den Einsatz von Arbeit und Kapital zu reduzieren, ist aus der Perspektive ökologischer Nachhaltigkeit ein fundamentaler Irrtum. Ein solcher Ansatz verdrängt, dass jedes menschliche Herstellen und Wirtschaften natürliche Ressourcen und Energie voraussetzt, im Produktionsprozess verwendet und sie – zu großen Teilen verbraucht – als Abfall oder Abwärme wieder in die Umwelt entlässt. In der verkürzten wirtschaftstheoretischen Modellierung als Produktionsfunktion¹ mit den Faktoren Arbeit und Kapital entsteht dagegen ein statisches Bild, das diesen verbrauchenden Durchfluss von Ressourcen und Energie ausblendet und damit auch von der weiteren Analyse ausschließt. Wer nicht feststellt, dass ein Auto immer wieder betankt wird, läuft Gefahr, es für ein Perpetuum Mobile² zu halten. Erst die Realität von Ressourcenverknappung und Umweltverschmutzung hat ökonomische Spezialdisziplinen entstehen lassen, die sich diesen Fragen zugewendet und auch neue Ansätze entwickelt haben. Dennoch steht der dringend notwendige ökologische Paradigmenwechsel in der Ökonomik noch aus, und die simplifizierende Vorstellung der auf Arbeit und Kapital beruhenden Produktion gehört weiterhin zu den ersten Lektionen wirtschaftstheoretischer akademischer Lehre, auf denen alles weitere aufbaut.

- 1 Produktionsfunktionen sind mathematische Gleichungen, die in der Wirtschaftswissenschaft verwendet werden, um für einen Betrieb, eine Branche oder eine gesamte Volkswirtschaft zu beschreiben, welche Menge an Output aufgrund einer bestimmten Menge verschiedener Inputs erstellt werden kann.
- 2 Zum Vergleich der neoklassischen Sicht der Ökonomie mit einem Perpetuum Mobile vgl. Hall, Charles S. et al. (2001): The Need to Reintegrate the Natural Sciences with Economics. In: *BioScience*, Vol. 51, Nr. 8 (August 2001), S. 664–665.

Wie weit das handlich reduzierte Modell von den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital von einem soliden Verständnis der Realität wegführen kann, zeigt sich eindrücklich am Beispiel der zweiten Setzung vom Wachstum der Wirtschaftsleistung. In einer Weiterführung des Produktionsmodells wird in der traditionellen Wirtschaftstheorie das wirtschaftliche Wachstum aus dem vermehrten Einsatz der Produktionsfaktoren erklärt. Wird in einem Land mehr produziert, so wäre dies zurückzuführen auf den vermehrten Einsatz von Arbeit (etwa durch längere Arbeitszeiten oder durch eine wachsende Erwerbsbevölkerung) oder auf einen vergrößerten Kapitalstock (also den durch Investitionen ausgeweiteten Einsatz von Produktionsanlagen). 1987 erhielt Robert Solow den Nobelpreis für seinen Beitrag zur Theorie wirtschaftlichen Wachstums, weil es ihm, unter anderem, gelungen war, solche Wachstumsprozesse mathematisch als stabile Marktgleichgewichte darzustellen.³ Bei der Überprüfung an der Realität stellte Solow allerdings gleichzeitig fest, dass allein der vermehrte Einsatz der Produktionsfaktoren die tatsächlich beobachtbare Wirtschaftsentwicklung, insbesondere in den Industrienationen, nicht erklären konnte. Ein Rest, zu seinen Ehren später Solow Residuum genannt, bleibt offen.

Für ein Modell mit Erklärungsanspruch ist allerdings die Größe dieses unerklärten Restes ein nicht ganz kleines Problem: Solow errechnete für die USA im Zeitraum von 1909 bis 1949 einen Rest von „sieben Achteln“, also annähernd 90 Prozent!⁴ Solow benennt dieses zusätzliche, aus der Produktionsfunktion nicht erklärte Wachstum als exogenen (also von außerhalb des Modells herrührenden) technischen Fortschritt und gesteht damit zu, dass der Erklärungswert des auf Arbeit und Kapital beruhenden Modells begrenzt ist. Spätere Ansätze endogener Wachstumstheorien⁵ versuchen, Wirtschaftswachstum durch interne qualitative Verbesserungen (z. B. einen höheren Bildungsstand) der Produktionsfaktoren zu erklären. Auch sie können durchaus einige Plausibilität beanspruchen, doch ist trotz einer Vielzahl getesteter Variablen (z. B. der Anzahl der Schuljahre) keine befriedigende Abbildung empirischer Wachstumsprozesse gelungen.

Festzuhalten ist also, dass die traditionelle Wirtschaftstheorie das Wirtschaftswachstum mit Modellen zu erklären versucht, die den größten Teil dieses Wachstums auf einen Faktor („technischen

3 Vgl. Solow, Robert M. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 79, Nr. 1 (February 1956), S. 65–94.

4 Vgl. Solow, Robert M. (1957): Technical Change and the Aggregate Production Function. In: The Review of Economics and Statistics, Vol. 39, Nr. 3 (August 1957), S. 316.

5 Grundlegend sind vor allem die Arbeiten des US-amerikanischen Ökonomen Paul Romer.

Fortschritt“) zurückführen, der weder messbar noch über ersatzweise Indikatoren annähernd schätzbar ist. Im wissenschaftshistorischen Vergleich stehen diese Theorien dort, wo die Medizin vor der Entdeckung der Rolle von Bakterien beim Entstehen von Infektionskrankheiten stand.

An dieser Diskrepanz setzt die Kritik der biophysikalischen Ökonomik an. Offensichtlich blenden die traditionellen Produktionsfunktionen einen oder mehrere Aspekte aus, deren Kenntnis für das Verständnis und, heute von großer Aktualität, möglicherweise auch für die Steuerung von wirtschaftlichen Wachstumsprozessen notwendig wäre. Ökonometrische⁶ Untersuchungen der Wirtschaftsentwicklung in den Industrieländern seit Ende des Zweiten Weltkrieges legen einen anderen Zusammenhang nahe. Wird die unterstellte Produktionsfunktion um den Faktor Energie⁷ erweitert, zeigt sich, dass der Einsatz von Energie zum hauptsächlichen Erklärungsfaktor für wirtschaftliches Wachstum wird. Insbesondere menschliche Arbeit wird in ihrer Bedeutung für das Wirtschaftswachstum überschätzt.⁸

Dies ist auch bildhaft sehr gut nachvollziehbar. Als Beispiel diene das Ausheben von Gräben. Mit bloßer Menschenkraft bleibt das Arbeitsergebnis überschaubar, doch bereits hier ist Energie in der Form von Nahrung einzusetzen. Eine Dosis Kapital in der Form von Werkzeugen wie Spaten oder Schaufeln kann die Produktivität deutlich erhöhen. Dass es Schaufeln gibt, ist Ergebnis technischen Fortschritts. Wie viele es davon gibt und zum Einsatz kommen, hängt jedoch bereits wieder entscheidend vom Einsatz von Energie ab, die zur Herstellung aufgewendet werden muss. Noch deutlicher wird dies beim nächsten Technologiesprung. Auch ein Bagger ist technischer Fortschritt und somit teilweise dem Solow Residuum zuzurechnen. Wiederum erfordert bereits die Herstellung des Baggers Energie – mehr noch jedoch der Betrieb. Der Energieeinsatz bestimmt also die Menge und Arbeitsleistung des Baggers und damit das Ausmaß, in dem menschliche Arbeitskraft verdrängt bzw. die Gesamtproduktion ausgeweitet wird.

6 Die Ökonometrie ist ein Zweig der Wirtschaftswissenschaften, in dem empirisch erhobene Daten mit mathematischen und statistischen Methoden analysiert werden, um daraus ökonomische Zusammenhänge zu erkennen.

7 In den Arbeiten von Robert U. Ayres und Benjamin Warr wird der Gesamtenergieeinsatz noch um die (Ab-)Wärmeerzeugung reduziert und mit der verbleibenden „nutzbaren Leistung“ („*useful work*“) gerechnet.

8 Hall et al. (2001), S. 670, bestimmten etwa für einige westliche Industrieländer folgende durchschnittliche Produktionselastizitäten: für Energie zwischen 0,45 und 0,54, für Kapital zwischen 0,34 und 0,45 und für Arbeit zwischen 0,05 und 0,21.

Wenn also Produktion und Wertschöpfung so deutlich von der eingesetzten Energie⁹ bestimmt werden, gleichzeitig aber die Entlohnung des Produktionsfaktors Energie weit hinter dessen Produktivität zurückbleibt,¹⁰ dann kommt damit die dritte oben genannte Setzung der wirtschaftstheoretischen Modelle ins Wanken: dass die Entlohnung eines Produktionsfaktors durch seine Grenzproduktivität bestimmt wird. Oder anders gesagt: Der sich am Markt bildende Arbeitslohn müsste gerade dem entsprechen, was der am wenigsten produktive Arbeiter noch zur Wertschöpfung beiträgt.

Tatsächlich werden Arbeit und Kapital Wertschöpfungsanteile ohne entsprechende Gegenleistung zugerechnet. Sie beziehen ein leistungsloses Einkommen, eine Rente in der ökonomischen Terminologie. Diese Energierente ermöglicht es, dass menschliche Arbeit im gegenwärtigen System über das hinaus entlohnt wird, was die ökonomische Theorie erklären kann bzw. voraussetzt. Die Entlohnung von Arbeit und Kapital erfolgt also nicht nach der von der Wirtschaftstheorie vermuteten Logik, sondern der Arbeitslohn ist erkennbar ein Konstrukt, das die Energierente an die in der Erwerbsökonomie Beschäftigten verteilt. Dies ist nur deshalb möglich, weil insbesondere die Märkte für Energie und Erwerbsarbeit in ihren Rahmenbedingungen so gestaltet sind, dass entsprechende Preise zustande kommen.

Die möglichen Erkenntnisgewinne aus dieser Analyse sind vielfältig. Sie steuern einen Erklärungsansatz für das Lohngefälle zwischen erwerbswirtschaftlichen und versorgungsökonomischen Beschäftigungsverhältnissen bei: Die Möglichkeiten des Energieeinsatzes durch Mechanisierung und Automatisierung sind insbesondere in der industriellen Produktion sehr viel größer als etwa in der Krankenpflege. Entsprechend ist in der industriellen Produktion auch mehr Energierente zu verteilen, die sich in höheren Löhnen niederschlagen kann. Gleichzeitig zementiert diese Lohndifferenz den wirklichkeitsfremden Gegensatz zwischen „produktiver“ Erwerbsökonomie und fälschlich als „konsumtiv“ gesehenen personenbezogenen, versorgungsökonomischen Dienstleistungen. Deren Lohnsätze sind dadurch gedeckelt, dass sie, obwohl gesellschaftlich von grundlegender Bedeutung, nur genderhierarchisch und außerhalb des gesellschaftlich verantwortlich Gestalteten als nachgeordnete Zuarbeit zu erwerbsökonomischen Arbeitsverhältnissen organisiert sind. Beispiel: So lange Kinderbetreuung gesellschaftlich nicht als eigenständige, „produktive“

9 Genau genommen geht es nicht um den Energieverbrauch, sondern um die verfügbare Nettoenergie nach Abzug der für die Energiegewinnung nötigen Energie.

10 Vgl. Hall et al. (2001), S. 670.

Aufgabe gesehen wird, ist die Entlohnung dort durch das Einkommen des zur Erwerbsarbeit entlasteten Elternteils begrenzt – man will ja nicht mehr für die Betreuung ausgeben, als die Erwerbsarbeit einbringt.

Auch auf Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik wirkt die Analyse von Energieproduktivität und Energierente ein interessantes Licht. Sie bestimmen zwar durchaus die Allokation von Arbeit, sind jedoch gleichzeitig Scheinschauplätze, die eben nicht die Entlohnung nach Leistung sicherstellen, sondern die Rahmenbedingungen von Märkten gestalten und dadurch gesellschaftliche Präferenzen und Machtverhältnisse zum Ausdruck bringen. Die absolute Höhe der Entlohnung bestimmter Tätigkeiten und mehr noch ihre relative Entlohnung im Verhältnis zu anderen Tätigkeiten (wie auch zu der nicht entlohnten Versorgungsarbeit) sind von Konventionen geprägte gesellschaftliche Konstrukte, keine unumstößlichen ökonomischen Naturgesetze.

Arbeiten für die Grund-Sicherung: Androzentrismus und das ökonomische Verhältnis zum Versorgen und Versorgtwerden

Die Theorien und daraus abgeleiteten wirtschaftspolitischen Konzepte der traditionellen Wirtschaftswissenschaft, die zunehmend auch sozialpolitische Entscheidungen bestimmen, sind nicht nur durch Irrtümer geprägt in den drei Hauptannahmen ihrer wirtschaftstheoretischen Modelle, die wir bereits kritisierten. Die diesen dreien zugrunde liegende Annahme, „zentrales Moment allen Wirtschaftens ist Produktion“, ist längst bestritten worden und ebenfalls als irrig belegt,¹¹ wenngleich in der Ökonomik nicht realisiert worden. Praktisch, in Industrie- wie Entwicklungsländern, ist Kern des Wirtschaftens die Versorgungsökonomie: die Rationalität, Praxis und „Produktivität“ des gesellschaftlichen Basis-Haushaltens/-Wirtschaftens für die soziale, physische und psychische Versorgung der eigenen Person und Nahestehender, verstanden als Ökonomie. Hier werden die existenziellsten menschlichen Bedürfnisse berührt und die existenziellsten menschlichen Leistungen erbracht. Ziel des Wirtschaftens in diesem ökonomischen Sektor ist das Wohlergehen insbesondere anderer Menschen, wobei die Qualität deren Beziehungen (zum Körper, soziale Integration etc.) eine hervorgehobene Rolle spielt. Das Inter- und Überindividuelle stehen im Vordergrund. Versorgungsökonomische Entscheidungen

¹¹ Vgl. die in den letzten Jahrzehnten vorgelegten umfangreichen Ergebnisse aus den verschiedenen „Schulen“ feministischer Ökonomie, der Haushaltswirtschaftswissenschaft sowie der internationalen Auseinandersetzungen zur Care Economy.

beziehen sich auf Zielerreichung und Bewältigung von entsprechenden Problemen, unter Hintanstellung von (insbesondere eigenen) Kosten im weitesten Sinne. Fürsorglichkeit und Zuwendung sind dominante Prinzipien innerhalb versorgungsökonomischer Rationalität. Von diesen ökonomischen Prinzipien weichen die der Erwerbsökonomie erheblich ab. Die „Versorgungsproduktivität“ (Zeeb/Spitzner/Jaeger-Erben/Wustmans/Schürmann 2010), die auch in Bezug auf nationale Wohlstandsindikatoren von großer Bedeutung wäre, findet in ökonomische Modelle keinen Eingang. Der monetäre wirtschaftliche Wert dieser Ökonomie, den die etablierte Wirtschaftswissenschaft immer wieder versucht, nicht zur Kenntnis nehmen zu müssen, soll nach internationaler Übereinkunft seit der 4. Weltfrauenkonferenz der UN 1995 parallel zum Bruttosozialprodukt erfasst werden. Wie in vielen Staaten der Erde war dieser Wert auch in Deutschland laut Zeitbudgetstudie der Bundesregierung 2002¹² höher als in der gesamten nationalen Erwerbsökonomie.

Vereinfachende Modelle der Realität, wie sie die traditionelle Ökonomik verwendet, können ein zulässiges und nützliches Instrument wirtschaftstheoretischen Erkenntnisfortschritts sein, sofern sie die relevanten Aspekte der zu untersuchenden Realität tatsächlich in den Modellen abbilden und erklären. Wenn jedoch schon die Grundannahme dadurch widerlegt ist, dass Wirtschaften und Arbeit in unserer Gesellschaft vor allem im gerade nicht am Markt vermittelten, sondern im unbezahlten Bereich geleistet wird, sind nicht nur die Modelle und wirtschaftstheoretischer Erkenntnisfortschritt fraglich, sondern auch darauf basierende Schlussfolgerungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik, insbesondere für die ökonomische und politische Gestaltung von Regelungen, die Versorgung sichern sollen, wie die Grundsicherung.

Fragen der Grundsicherung behandeln die Fragen nach der Sicherung grundlegender Versorgung der Menschen als Mitglieder einer Gesellschaft und Souveräne der Politik. Im wirtschaftswissenschaftlichen Denken und in daraus abgeleiteten wirtschaftspolitischen Konzepten wird als „normal“ angenommen, dass die individuelle grundlegende Versorgung durch ein individuelles Einkommen aus eigener Erwerbsarbeit gesichert wird. Zum einen produziert Geld keine warme Mahlzeit – es wird jemand benötigt, der bzw. die geplant, eingekauft, vorbereitet, sich Zeit für das Kochen genommen und für sauberes Geschirr gesorgt haben muss; darüber hinaus auch

12 Zeit in Deutschland. Berlin 2002.

wahrgenommen und kommuniziert haben muss, wann eine Mahlzeit in den Tagesablauf passt etc. Die Offenlegung der historischen Durchsetzung des „Ernährerhaushalts-Modells“ in bürgerlichen Haushalten seit der Industrialisierung hat zu Transparenz darüber geführt, dass dies nicht nur nicht allgemein auf die „meisten Erwachsenen“ zutrifft, sondern die vorgenannte Normalitätsannahme wie auch andere, meist nicht selbstständig offengelegte wirtschaftstheoretische Annahmen einige Konstruktionen beinhalten, die mit einer einseitigen Genderperspektive und deren Verabsolutierung zu tun haben. An gesellschaftlichen „Männlichkeits-Modellen“ entwickelte Kriterien werden zum Maßstab für das „Allgemeine“ erhoben (Androzentrismus¹³).

Das Haushalten und Wirtschaften, das die grundlegende Versorgung sichert, also den Kern an Grundsicherung gewährleistet, ist die Versorgungsökonomie.

Auch in Industrieländern sind mehrere Ökonomien (im Sinne von – divergierenden – ökonomischen Rationalitäten ebenso wie von praktiziertem Haushalten und Entscheiden) basiswirksam. Versorgung beruht im sogenannten globalen Norden derzeit auf drei Säulen (vgl. Spitzner 2005).¹⁴ Die drei Säulen der Versorgung sind:

- Versorgungsökonomie: „Privat“-Haushalt / -Haushaltswirtschaft, soziales ökonomisches System;
- Gemeinwirtschaft: öffentliche Haushalte / politischer Raum, Konsequenzen aus den Pflichten zu Gemeinwohl und Daseinsvorsorge;
- Erwerbsökonomie / marktvermittelte Dienstleistungen und Produkte: Konstruktion, handelnd sei ein asozial bzw. sozial ungebunden gedachtes „Individuum“, bei dem Kaufkraft und Produktivkraft im Vordergrund stehen.

Keine der drei Säulen ist bisher gesellschaftlich, infrastrukturell und politisch nachhaltig organisiert, weder geschlechtergerecht bzw. ohne Genderhierarchie noch in ökologischer, noch in sozialer, noch in ökonomischer Hinsicht. Versorgung steht unter erheblichem Druck: Nicht

13 Vgl. Perkins Gilman, Charlotte (1911): *Our Androcentric Culture*. Boston. Zur Auseinandersetzung im Nachhaltigkeitskontext mit Androzentrismus vgl. ausführlicher Spitzner, Meike (2009): *Klimaschutz & Gerechtigkeit – ohne aktive Verhandlung von Androzentrismus?* In: Röhr, Ulrike / Spitzner, Meike / Stiefel, Elisabeth / Winterfeld, Uta v.: *Geschlechtergerechtigkeit als Basis für nachhaltige Klimapolitik*, hrsg. v. GenaNet-Leitstelle Gender – Umwelt – Nachhaltigkeit und AG Frauen im Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn: Forum Umwelt & Entwicklung, S. 13–21; http://forumue.de/wp-content/uploads/2015/05/fr_2008_geschlechtergerechtigkeit_und_klimapolitik.pdf.

14 Spitzner, Meike (2005): *Modernisierung der Versorgungsarbeit – Bedeutung für die Kommunalwirtschaft*. Informationen zum III. Treffen des Arbeitskreises „Übergreifende Fragestellungen“ 19.12.2005 im Verbundprojekt „Perspektiven dezentraler Infrastrukturen im Spannungsfeld von Wettbewerb, Klimaschutz und Qualität“. Wuppertal.

nur läuft sie durch ihre gesellschaftliche Organisation und politische Nichtverantwortung Gefahr, immer energie-, verkehrs- und ressourcenintensiver zu werden; nicht nur können soziale Qualitäten unserer Gesellschaft bedroht sein; nicht nur können ökonomische Grundlagen wie versorgungsökonomisch kompetente Dienstleister/-innen u. a. wegbrechen – sondern selbst grundlegende demokratische und Verfassungsrechte und -gebote könnten durch eine derartige gesellschaftliche Organisation und politische Nichtverantwortung von Versorgung torpediert werden: die Herstellung gleicher Chancen und Überwindung von Geschlechterhierarchien.

Die „Krise der Versorgungsökonomie“¹⁵ besteht in dem tiefen strukturellen Zusammenhang zwischen geschlechtshierarchischen Strukturierungen, nicht nachhaltiger Ausbeutung ökonomischer – insbesondere versorgungsrelevanter – Grundlagen und Zerstörung nachhaltiger gesellschaftlicher Umwelt- und Mitweltverhältnisse.

Der tiefe strukturelle Zusammenhang beruht insbesondere auf den vier A-Mechanismen, die mit derzeitigen gesellschaftlichen Männlichkeitsmodellen und Androzentrismus verbunden sind:

- *Abspaltung* versorgungsökonomischer Kontexte, Kriterien, Ziele und Kompetenzen als allgemeine ökonomische Kriterien und Kompetenzen (z. B. in Infrastruktursystemen, z. B. innerhalb der Erwerbsökonomie), Externalisierung im Sinne einer Verortung außerhalb des Ökonomischen, der „normalen“ Arbeit, der Verfasstheit und Neigung des „Homo oeconomicus“;
- *Abwertung* versorgungsökonomischer Rationalitäten und Praxen (als „sub“sumierbare Zusammenhänge, in monetärer Wertzumessung etc.) – bei Überbewertung des nicht der Versorgung Dienenden;

15 Der Ansatz „Krise der Versorgungsökonomie“ wurde in der nicht androzentrischen Verkehrsforschung entwickelt und zur Beleuchtung und zum Begreifen der Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Geschlechterverhältnissen, ökologischen Perspektiven, Verkehr differenziert formuliert: Spitzner, Meike/Beik, Ute (1995/1999): Reproduktionsarbeitsmobilität. Theoretische und empirische Erfassung, Dynamik ihrer Entwicklung und Analyse ökologischer Dimensionen und Handlungsstrategien. In: Spitzner, Meike/Hesse, Markus/Holzappel, Helmut (Hrsg.) (1999): Entwicklung der Arbeits- und Freizeitmobilität – Rahmenbedingungen von Mobilität in Stadtregionen. Forschungsberichte des vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie geförderten Verbundforschungsprojekts, Bd. 5. Wuppertal: Forschungsverbund Ökologisch verträgliche Mobilität. Dieser theoretisch-analytische Ansatz wurde auch in anderen Sektoren aufgegriffen (vgl. Spitzner, Meike (1998): Die Krise der Reproduktionsarbeit: Herausforderung an eine öko-soziale Stadtentwicklung. In: Deutscher Städtetag, Kommission „Frauen in der Stadt“ (Hrsg.): Frauen verändern ihre Stadt – Arbeitshilfe 3: Stadtentwicklung. DST-Beiträge zur Frauenpolitik, Reihe L, Heft 4. Köln/Berlin, S. 72–82), wurde insgesamt in der Gender-Umwelt-Forschung gewürdigt (vgl. Schultz sowie AG Frauen sowie Biesecker/Jochimsen: Vorsorgendes Wirtschaften) und ist inzwischen sogar global rezipiert und artikuliert: vgl. Women in Development Europe (WIDE) (2009): „WE CARE! Feminist responses to the care crises“. Report of the WIDE Annual Conference 2009, 18–20 June 2009, Basel; http://www.wide-network.ch/pdf/Report_WIDE_AC_09.pdf.

- *Ausblendung* versorgungsökonomischer Leistungen und Anforderungen aus gesamt-ökonomischen Betrachtungen, aus Bilanzierungen wie dem Bruttosozialprodukt, aus Wirtschaftspolitik, Infrastrukturpolitik und anderen Feldern, aus ökonomischen Planungen, Methoden und Szenarien;
- *Ausbeutung* der Versorgungsökonomie durch androzentrische Erwerbsökonomie und Gemeinwirtschaft als a) Ressource, d. h. androzentrisch erwerbsökonomische Aneignung und Verfügung über unbezahlte bzw. unterbezahlte Arbeit, Zeit und Aufmerksamkeit, die von anderen (d. h. den versorgungsökonomisch Tätigen) geleistet wird; b) „Senke“, d. h. androzentrisch erwerbsökonomische Externalisierung/Abwälzung von (nicht-rationalisierbaren) Zeit-, Arbeits- u. a. Kosten und Aufwendungen sowie (erwerbsökonomisch nicht in „Wert“ umsetzbaren) Aufgaben in die Versorgungsökonomie. (Beispielsweise bedeuteten Privatisierungen im Infrastrukturbereich eine „doppelte Privatisierung“: Die erwerbsökonomisch verwertbaren Aufgabenteile wurden seitens der Gemeinwirtschaft Privatunternehmen zugeschoben; mit den nicht erwerbsökonomisch verwertbaren, gleichwohl unentbehrlichen Aufgabenteilen sind die Privathaushalte und deren Versorgungsökonomie konfrontiert.)

Nicht nur die Parallelen zu einem analogen „4 A-Umgang“ mit der Natur sind augenfällig, wie bereits früh herausgearbeitet wurde.¹⁶ Gleichzeitig lässt sich auch ein daraus resultierender Anpassungsdruck feststellen, weil die ökonomischen Belastungen, Benachteiligungen und langfristigen Folgen für die eigenständige Existenzsicherung individualisiert von den die Versorgungsleistungen Erbringenden getragen werden müssen. Dieser Anpassungsdruck, der explizit Nachhaltigkeit entgegenwirkt, führt in eine auf Sozialität, Versorgungsökonomie und Ökologie bezogen destruktive Richtung (vgl. beispielsweise Motorisierungsdruck). „Modernisierungspfade“ der Versorgungsökonomie unter den androzentrischen Prämissen bedeuten energieintensive Mechanisierung der Versorgungsökonomie – unter den genannten Bedingungen in dem belastenden Paradox gleichzeitiger „Feminisierung der Umweltverantwortung“ (Schultz/Wichterich) – oder Outsourcing (unter den androzentrischen Bedingungen zu geschlechtshierarchischen Vergütungen, Strukturverfestigungen und globaler Potenzierung der Krise der Versorgungsökonomie).

16 Spitzner, Meike (1997): Integration von physischer und sozialer Perspektive in einer öko-sozialen Zeitpolitik der Erneuerung. Arbeitspapier für die AG „Zeit der Erneuerung – Ökonomie der Reproduktion und öko-soziale Zeitpolitik“. Wuppertal/Tutzing.

Die Ziele der Politik und unserer Gesellschaft – ein beschleunigter und gezielter Abbau von Genderhierarchien, zukunftsfähige gesellschaftliche Naturverhältnisse, Zusammenhalt und soziale Qualitäten unserer Gesellschaft sowie sinnvolles Wirtschaften – machen eine politische Verantwortung für Grundsicherung, die der sozialen, ökologischen und ökonomischen Bedeutung der Versorgungsökonomie Rechnung trägt, unentbehrlich.

Erweiterung des Arbeitsbegriffs: Kritische Sozialethik

Die Definition von Arbeit als Erwerbsarbeit ist in nicht geringem Maße beeinflusst durch eine protestantische Arbeitsethik, die rückgreifend auf Luther eine Hochschätzung der *vita activa*, des tätigen Lebens, beinhaltet.

Arbeit bzw. das tätige Leben ist nach Luther Gottes Gebot für alle Menschen, wobei jeder in seinem Stand eine spezifische Aufgabe zu erfüllen hat. In der Tradition stark reduktionistischer Auslegungen ist eine „aufgeklärte(re)“ Auslegung entgegenzusetzen.

Arbeit kann definiert werden als ein regelmäßiges, in ähnlicher Weise vollzogenes Tun, das einen beträchtlichen Teil der aktivitätsfähigen Lebenszeit (*vita activa*) ausfüllt und das primär um eines äußeren Zweckes willen zur Befriedigung von Bedürfnissen getan werden muss, wobei die natürliche und die soziale Umwelt verändert und gestaltet werden.

Arbeit gehört somit wesentlich auf die Seite der *vita activa*, welcher die *vita contemplativa* gegenüberzustellen ist. Die *vita contemplativa*, welche in der Zeit der Antike als Muße aufgefasst wurde, war wesentlich dem Denken und dem Schauen, der „Theorie“, vorbehalten und deutlich den aktiven Lebensformen übergeordnet. In der Zeit des Mittelalters behielt die *vita contemplativa* den Vorrang vor der *vita activa*, wurde nun allerdings vorrangig dem gottesdienstlichen Leben und der Andacht zugeordnet, welche das philosophische Projekt der „Schau der Ideen“ beerbte. Sowohl in der Antike wie im Mittelalter war mit dem Vorrang der *vita contemplativa* vor der *vita activa* soziologisch der Vorrang des freien Bürgers vor dem Handwerker oder Sklaven bzw. der Vorrang des mönchisch-geistlichen Standes (wie auch des „nonnisch-geistlichen“) vor dem weltlichen Leben verknüpft.

Es ist die kaum zu überschätzende Bedeutung der Reformation gewesen, dass sie diese Verhältnisbestimmung von *vita activa* und *vita contemplativa* einer grundlegenden Revision unterzogen hat. Im Hintergrund steht die Entdeckung Luthers, dass alle Christen (und

nun auch alle Christinnen) „wahrhaftig geistlichen Standes“¹⁷ sind, da durch die Taufe alle Christen prinzipiell gleichgestellt sind. Aufgrund dieser prinzipiellen Gleichheit aller Christen konnte das kontemplative Leben der Geistlichen nicht mehr der weltlichen Arbeit der Laien übergeordnet werden. So, wie der Geistliche zuvor seine Tätigkeit in besonderer Weise als Gottesdienst verstand, so können nun alle Menschen ihre jeweilige Tätigkeit, gerade auch die weltlichen Tätigkeiten, als Gottesdienst betrachten. Arbeit gilt nach Luther als Gebot Gottes für alle Menschen, wobei jeder in seinem Stand – grundsätzlich wurden von ihm die Stände der *ecclesia*, der *politia* und der *oikonomia* gleich geachtet – eine spezifische Aufgabe zu erfüllen hat. Diese Aufgabe bestimmte Luther durch den von ihm pointiert geprägten Begriff des Berufes, welcher den konkreten Ort der Arbeit auszeichnet und die von dem Einzelnen im Gehorsam gegenüber Gott bejahte Einordnung in den jeweiligen Stand nach sich zieht.

Diese Deutung des tätigen Lebens entfaltete eine besondere Motivationskraft in der Berufsarbeit, sodass es zur Herausbildung der klassischen protestantischen Arbeitstugenden kommen konnte. Arbeit als Beruf erforderte nach Luther nämlich vorrangig Gehorsam und treue Pflichterfüllung, wobei die Pflichterfüllung als Dienst am Nächsten in der von Gott vorgegebenen Ordnung verstanden wurde. Diese christliche Begründung der Berufsarbeit bildete schließlich in Kombination mit insbesondere puritanischen Traditionen eine entscheidende motivationale Wurzel des neuzeitlichen Kapitalismus.¹⁸

Seit dieser Aufwertung der *vita activa* durch die Reformation und durch die theologische Bestimmung der Arbeit als Beruf ist das tätige Leben zum zentralen Ort der Bewährung des christlichen Glaubens geworden. Der christliche Glaube zieht die Strebensausrichtung der Menschen nicht mehr von der alltäglichen Wirklichkeit ab, sondern diese wird aufgewertet als ein exemplarisches Begegnungsfeld von Gott und Mensch. In der alltäglichen Berufsarbeit dient der Mensch seinem und seiner Nächsten, wie es dem Willen Gottes entspricht.

Innerhalb der Sphäre der *vita activa* lassen sich bei Luther verschiedene Tätigkeitsformen in charakteristischer Weise unterscheiden. In Anlehnung an das griechische Denken kann phänomenologisch zwischen „Wirken“ und „Arbeiten“ unterschieden werden. „Wirken“ bezeichnet in Anlehnung an den griechischen Begriff „Praxis“, welcher

17 Vgl. Martin Luther, WA 6, 407.

18 Vgl. Weber, Max (1993): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. Textausgabe auf der Grundlage der ersten Fassung von 1904/05, hrsg. von Klaus Lichtblau und Johannes Weiß. Bodenheim.

vorrangig das ethisch-politische Handeln der freien männlichen Bürger umschrieb¹⁹, die selbstbestimmte Tätigkeit des (entsprechend: männlichen) Menschen. Bei Hannah Arendt ist das Handeln nun die einzige Tätigkeitsform der *vita activa*, „die sich ohne Vermittlung von Materie, Material und Dingen direkt zwischen Menschen abspielt“²⁰. Demgegenüber wurde die Arbeit (griechisch „*ponos*“; zu unterscheiden von dem handwerklichen Können, welches zur Kunstform gesteigert als „*technae*“ bezeichnet wird) dem Wirken stets untergeordnet, da in der Sphäre der Arbeit das Subjekt hinter den Erfordernissen der Natur und in der Sphäre des Herstellens hinter der Güterherstellung zurückbleibt. In Anlehnung an diese Differenzierungen lässt sich innerhalb der *vita activa* somit die Sphäre des selbstbestimmten politischen Handelns – die Praxis – von dem Herstellen und der Kunstfertigkeit – der *technae* – sowie diese schließlich von der Arbeit zur Befriedigung äußerer Zwecke unterscheiden.

Seit der Zeit der Industrialisierung – dies ist die zentrale These in Hannah Arendts Werk *Vita activa*²¹ – lässt sich innerhalb der Sphäre der *vita activa* eine immer weitergehende Reduktion der menschlichen Tätigkeitsformen hin zur Arbeit im Sinne der Befriedigung äußerer Zwecke feststellen. Erst die Industriegesellschaft zwingt die Menschen dazu, sich auf die Arbeit als Erwerbsarbeit zu konzentrieren,²² indem allein die Herstellung von Produkten, speziell in der Form der Massenproduktion, gewürdigt wird. Die Industriearbeit ist ein endloser Prozess, der sich immer mehr durch die Produktivität als solche und nicht durch die hergestellten Produkte und Güter auszeichnet. Hannah Arendt sieht in diesem Prozess eine drastische Einengung der menschlichen Tätigkeitsformen, welche sich nicht allein auf die Sphäre der Industriearbeit beschränken lässt, sondern Auswirkungen auf die gesamte Lebensführung hat. Insbesondere die Tätigkeitsform des Handwerks wird durch die Auswirkungen der Massenproduktion verdrängt, sodass es nach und nach zur Integration des „Herstellens“ in die Tätigkeitsform der „Arbeit“ kommt. Die Ersetzung des handwerklichen Herstellens durch den Arbeitsprozess bezeichnet Arendt als das entscheidende Merkmal der neuzeitlichen, industriell geprägten Gesellschaft.

19 Vgl. Aristoteles, *Politia*, Nr. 1276 ff.

20 Arendt, Hannah (1960): *Vita activa oder: Vom tätigen Leben*. Stuttgart, S. 14. Die Grundvoraussetzung des Handelns ist nicht an materielle Voraussetzungen gebunden, sondern allein an die Pluralität, d. h. die Vielzahl von Menschen.

21 Vgl. ebd. Im Original unter dem Titel *The Human Condition* im Jahr 1959 erschienen.

22 Neben der weiterhin zu bewältigenden, nach Hannah Arendt „notwendigen Arbeit“ im Haushalt und für leibliche („natürliche“) Notwendigkeiten Zweiter und Dritter, die historisch nun aber explizit abgespalten und genderhierarchisch delegierbar wird.

Problematisch ist dabei ferner der von Arendt kritisch aufgezeigte, untrennbare Zusammenhang von Arbeits- und Konsumgesellschaft, der darin besteht, dass „das Arbeiten und das Konsumieren eigentlich zwei Stadien des gleichen, dem Menschen von der Lebensnotwendigkeit aufgezwungenen Prozesses sind“²³. Der Prozess der Arbeit, die Produktion zur Befriedigung von lebensnotwendigen Bedürfnissen, die dem Menschen mit seiner biologischen Konstitution zwangsläufig aufgegeben ist, führt nach Arendt als notwendige Konsequenz dazu, dass die von der Erwerbsarbeit freie Zeit immer stärker zur Zeit des Konsumierens „begehrlicher und bedrohlicher Wünsche“²⁴ wird, welche von ihr als Zerstreuung der Massen sowie als ökologisch bedenkliche Vergeudung kritisiert worden ist.

Dadurch wird ein Prozess in Gang gesetzt, dessen Inhalt immer mehr die reine Produktivität, die Steigerung erwerbsökonomischer Leistungsfähigkeit um ihrer selbst willen wird, sodass schließlich die Prozesse des Arbeitens „schneller und intensiver die Dinge der Welt verzehren und damit die der Welt eigene Beständigkeit zerstören“²⁵. Die seit der Industrialisierung entfaltete Dynamik der Erwerbsarbeit entwickelt sich somit zu einer zum Selbstzweck gesteigerten Produktivität, die traditionelle menschliche Lebensformen und die natürliche Mit-Welt nach und nach verzehrt und damit zerstört. In letzter Konsequenz diagnostiziert Arendt eine Gesellschaft der „Jobholder“, welche das Ideal der Aktivierung des Menschen ad absurdum führt: Es ist denkbar, dass „die Neuzeit, die mit einer so unerhörten und unerhört vielversprechenden Aktivierung aller menschlichen Vermögen und Tätigkeiten begonnen hat, schließlich in der tödlichsten, sterilsten Passivität enden wird, die die Geschichte je gekannt hat“²⁶.

Als Ergebnis einer auf die wesentlichen Entwicklungsschübe reduzierten Zusammenschau lässt sich resümieren, dass zunächst durch die Reformation die *vita activa* der *vita contemplativa* übergeordnet wurde, woraufhin sich im Zeitalter der Industrialisierung die Form der Arbeit als produktive Befriedigung äußerer Zwecke immer mehr als die dominante Form der *vita activa* herausbildete, deren notwendiges Korrelat im Konsum der produzierten Güter und Dienstleistungen besteht. Nach Hannah Arendt ist die moderne Gesellschaft auf diese Weise zur Arbeitsgesellschaft geworden, nur noch in diesem reduzierten Segment menschlicher Lebensführung kennt sie sich aus.

23 Ebd., S. 115.

24 Ebd., S. 120.

25 Ebd., S. 219.

26 Ebd., S. 314f.

Eine entsprechende (Neu-)Auslegung reformatorischen Denkens scheint auf der Folie der von Arendt getroffenen Analysen allein deshalb angezeigt, da das protestantische Arbeitsethos, ob explizit bezugnehmend oder unbewusst, einen prägenden Charakter für gesellschaftliche Diskussionen und politische Entscheidungen besaß und besitzt. In ihm fußt die Überzeugung, jeder Mensch müsse erwerbsökonomisch arbeiten: Wer einer erwerbsökonomischen Arbeit nachgeht, wird dafür seiner Tätigkeit entsprechend be- bzw. entlohnt und so (und erst dann) befähigt, ein Leben in Würde zu führen.

Diese Vorstellung impliziert jedoch eine Instanz, die u. a. eine Differenzierung in „entlohenswürdige“ und „nicht entlohenswürdige“ Arbeit vornimmt. Dieses Modell wird bereits dort obsolet, wo gerade nicht jeder arbeiten, nämlich nicht „hausarbeiten“ muss; dies ist bis heute in Europa unverändert genderspezifisch der Fall. Die Modelldiskrepanz spitzt sich zu, wenn Versorgungs- und Erwerbsarbeit räumlich, zeitlich und personal vereinbart werden müssen, aber deren Vereinbarkeit durch die Arbeitsbedingungen (sowohl der Erwerbsarbeit als auch insbesondere Arbeitsbedingungen der Versorgungsarbeit) nicht gegeben ist. Und es wird absurd, wenn nicht ausreichend „ernährende Erwerbsarbeitsplätze“ zur Verfügung stehen, um alle potenziell befähigten Mitglieder einer Gesellschaft mit Arbeit zu „versorgen“. Der Krise der Massenarbeitslosigkeit kommt eine umso größere Dramatik zu, wenn die bereits von Hannah Arendt diagnostizierte Entwicklung zutrifft, dass der Arbeitsgesellschaft immer mehr die (Erwerbs-)Arbeit ausgeht.

Die geschlechtshierarchische Ausblendung der Versorgungsökonomie und die von Hannah Arendt konstatierte Dominanz des „Herstellens“ in der modernen Gesellschaft sind untrennbar verwoben mit der durch den Einsatz fossiler Energie möglich gewordenen überbordenden Produktivität des industriell produzierenden Gewerbes.

In diesem Zusammenhang gewinnt Luthers prinzipielle Gleichordnung von Arbeit in den verschiedenen Feldern der *vita activa* zusätzliche Relevanz. Im Vergleich zu diesem vorindustriellen Referenzpunkt treten die tektonischen Verschiebungen in der Bewertung der Versorgungsökonomie und des Herstellens von Produkten besonders deutlich hervor. Luthers Wertschätzung nicht-erwerbsökonomischer Arbeit und die Abwesenheit einer auf „Wachstum“ zielenden Konzeption des Wirtschaftens werfen die Frage auf, inwieweit gerade die massive Einführung eines breiten unökologischen und auch insgesamt nicht nachhaltigen Zugriffs auf fossile Energieressourcen und die darauf aufbauende Industrialisierung und das damit erst ermöglichte spezifische „Wachstum“ die ökonomische und ideologische Abwertung von

Versorgungsarbeit, Versorgungsökonomie und der gegenderten Versorgung in unseren Gesellschaften mit verursacht hat.

Dies deutet auf einen noch unzureichend belichteten Zusammenhang zwischen Ökologie, Geschlechterverhältnissen und Arbeitsethik hin – oder problembezogen ausgedrückt: zwischen ökologischer Zerstörung, ökonomischer Genderhierarchie, Krise der Versorgungsökonomie und Sozialethik/ gesellschaftlicher Arbeitsethik.

Konsequenz: Bedingungslosigkeit

Aus den zuvor gestellten Fragen lässt sich ableiten, dass ein scheinbar allgemein gültiges Verständnis von „Arbeit“ und ökonomischer „Leistung“ so nicht zu halten ist. Wendet man diese Erkenntnisse nun auf Gerechtigkeitsabwägungen an, führt dies zu weitreichenden Konsequenzen. Das Prinzip der Marktgleichheit bedeutet letztlich nichts anderes als eine Tauschgerechtigkeit; Leistung und Gegenleistung müssen gleichwertig sein, damit der Austausch von Gütern oder Leistungen als gerecht anzusehen ist. Dies entspricht dem volkswirtschaftlichen Verständnis von Leistungsgerechtigkeit – das Einkommen einer Person soll ihrer Marktleistung für andere entsprechen.

Marktwirtschaftliche Systeme nehmen für sich in Anspruch, dieses Gerechtigkeitsprinzip zu erfüllen. Dabei wird jedoch ausgeblendet, dass ein überwiegender Teil der Gesamtökonomie, nämlich nahezu der gesamte Bereich der Versorgung, überhaupt nicht entlohnt wird: Diese Arbeit ist nicht Teil des Marktgeschehens. Weiterhin wird in diesem kommutativ gedachten System der Aspekt der genutzten Energie ausgeblendet; durch entsprechende Zuschreibungen bzw. Anrechnungen auf die Leistungen einzelner Akteure entsteht eine Verzerrung. Die Gegenleistung in Form der monetären Entlohnung geht über die der Person zuzuschreibende Leistung hinaus, sie erhöht sich um den Faktor der (willkürlich?) zugeordneten Energieleistung.

Alle drei grundlegenden Fragen weisen also darauf hin, dass die marktbestimmte und für gemeinhin als „leistungsgerecht“ angesehene Zuteilung der Einkommen nicht einmal den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit entspricht, von anderen Gerechtigkeitsabwägungen ganz zu schweigen. Nimmt man den Produktionsfaktor Energie ernst, und nimmt man in den Blick, dass mit der Versorgung ein entscheidender Teil der Ökonomie außerhalb der bisher entlohnenden Sphäre der Erwerbsarbeit existiert, verweist dies vor allem auf das Prinzip der *iustitia distributiva*, der Verteilungsgerechtigkeit: Eine Gesellschaft ist dann

als gerecht anzusehen, wenn allen ihren Mitgliedern grundsätzlich der gleiche Nutzen zukommt. Vor allem in Bezug auf das kommutative Gut fossiler Energie scheint dies relevant.

Werden vor diesem Hintergrund Überlegungen zur Gestaltung einer Nachhaltigen Grundsicherung angestellt, drängt es sich geradezu auf, dass in der Konsequenz von einer Grundsicherung nur in einer unkonditionierten Form gesprochen werden kann. Wenn hohe Löhne und Gehälter in den industriell produzierenden Kernen der Erwerbsökonomie in Wirklichkeit nicht produktivitätsorientierte Leistungslöhne sind, sondern vielmehr sich vor allem durch gesellschaftliche und marktliche Rahmenbedingungen erklären lassen, die die Energierente verteilen, dann lassen sich darüber hinaus für die Ausgestaltung einer Nachhaltigen Grundsicherung zumindest zwei wichtige Gestaltungsgrundsätze ableiten: Bedingungslosigkeit und Nachhaltigkeit.

Mit derselben wirtschaftswissenschaftlichen Begründung lassen sich auch andere Allokationsformen und -ergebnisse rechtfertigen als die der nur scheinbar leistungsbezogenen und marktwirtschaftlichen Lohnbildung. Die Renten der Energieproduktivität sind nicht zwingend vor allem den Profiten und nur den Beschäftigten in der Industrie zuzurechnen, sondern können mit ähnlicher Berechtigung allen (versorgungs- wie erwerbsökonomisch) Arbeitenden zukommen, eben allen Bürgerinnen und Bürgern.

Eine moralische Überhöhung der Erwerbsarbeit nach der Logik einer durch Marktergebnisse belegten „Leistungsgerechtigkeit“ ist nicht gerechtfertigt. Damit schrumpfen die argumentativen Hürden für ein Bedingungsloses Grundeinkommen; im Gegenteil scheint die Bedingungslosigkeit vor dem Hintergrund des Allgemeinguts fossiler Energie geradezu auf der Hand zu liegen.

Allerdings erscheint die Einführung einer Nachhaltigen Grundsicherung in der Form eines Grundeinkommens nicht zwangsläufig ausreichend für eine genderbalancierende Transformation weg von androzentrischen Strukturen. Ein Grundeinkommen kann im Gegenteil die genderspezifische Zuschreibung von versorgungsökonomischen Tätigkeiten bestätigen, indem es diese mit einer indirekten finanziellen Entlohnung ausstattet, ansonsten die Dinge aber unverändert lässt. Wie auch für die ökologischen Aspekte der Nachhaltigkeit festgestellt, kann eine Grundsicherung diese Nebenziele befördern, indem sie in eine entsprechend begleitende Politik und Rahmenbedingungen eingebettet ist.²⁷

27 Die Einführung einer genderbalancierenden Grundsicherung müsste entsprechend etwa mit der Abschaffung des Ehegattensplittings verbunden werden.

Schlussfolgerungen: Ziele und Kriteriologie einer Nachhaltigen Grundsicherung

Die Sicht einer biophysikalischen Ökonomik

Für ein Grundsicherungsmodell, das die Erkenntnisse der biophysikalischen Ökonomik aufnimmt und mit den Zielen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit verbindet, lassen sich einige Leitkriterien ableiten. Sie betreffen die Quellen der Finanzierung, berühren die Frage nach der geeigneten Höhe der Grundsicherung und verweisen auf mögliche zukünftige Änderungen in den Zusammenhängen zwischen Energiepreisen und Grundsicherung.

Die Finanzierung einer Grundsicherung als garantiertem und ohne Bedingungen geleistetem Transfer bedarf erheblicher finanzieller Mittel und deshalb entsprechend einer ausreichend großen Basis, die zur Besteuerung herangezogen werden könnte. Zudem sollte im Idealfall die Finanzierungsform bereits die Ziele der Grundsicherung und Nachhaltigkeit unterstützen oder ihnen zumindest nicht entgegenstehen. Für Energie als Finanzierungsgrundlage spricht, dass sie als bestimmender Faktor der Wertschöpfung in der Erwerbsökonomie unentbehrlich ist und deshalb Vermeidungs- oder Umschichtungswirkungen einer Besteuerung gering oder sogar erwünscht sind. Wünschenswert wäre etwa die positive ökologische Steuerungswirkung. Dass die derzeit noch dominierenden Formen der Erzeugung nutzbarer Energie auf fossilen Brennstoffen mit einschlägig bekannten ökologischen Nebenwirkungen beruhen, erleichtert die Koordination mit Zielen der ökologischen Nachhaltigkeit. Auch die Dominanz der energieintensiven, industriellen Erwerbsökonomie mit den dort aufgrund der Energierente aufgeblähten hohen Löhnen würde durch eine höhere Besteuerung von Energie und eine steuerliche Entlastung der Lohnneinkommen in der Erwerbsökonomie relativiert. Diese Wirkung allein könnte schon die Situation in der Versorgungsökonomie bzw. bei personenbezogenen Dienstleistungen mit versorgungsökonomischer Bedeutung, aber bisher meist sehr niedrigen Löhnen, entlasten.

Ein wiederkehrendes oder gar dominierendes Element vieler Diskussionen über Grundsicherungsmodelle ist die Frage nach den Wirkungen auf das Arbeitsangebot in der Erwerbsökonomie. Im gegenwärtigen System wird jede Person, die Grundsicherung bezieht, einerseits als Kostenfaktor für das Gemeinwesen und andererseits als fehlender Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Produktion gesehen. Wirtschaftspolitisches Ziel ist deshalb, möglichst viele Grundsicherung Beziehende in Arbeit

zu bringen. In der Vergangenheit stand für die Einrichtung entsprechender Anreize das „Lohnabstandsgebot“ im Mittelpunkt. In dieser Logik wurde angestrebt, die Grundsicherung so niedrig zu halten, dass es selbst zu den niedrigsten gezahlten Löhnen attraktiver wäre, eine bezahlte Beschäftigung aufzunehmen als Grundsicherung zu beziehen. Heute sind die Regelsätze der Grundsicherung und die Niedriglöhne so tief gesunken, dass das Lohnabstandsgebot keine Rolle mehr spielt, weil die Löhne das Existenzminimum nicht sichern und durch Grundsicherungsleistungen aufgestockt werden müssen.

Eine Nachhaltige Grundsicherung könnte die im zweiten Abschnitt diskutierte eingeschränkte Bedeutung des Faktors Arbeit für die erwerbsökonomische Produktion konsequent aufnehmen. Zwar erhöht die zusätzliche Beschäftigung einer bisher Grundsicherung beziehenden Person die erwerbsökonomische gesamtwirtschaftliche Produktion, doch ist dieser Effekt sehr viel weniger stark als die mögliche Produktionsausweitung durch zusätzlichen Energieeinsatz. Entsprechend ist der durch ein bedingungsloses Grundeinkommen (und unterbleibende Beschäftigung) denkbare Verlust an gesamtwirtschaftlicher Produktivität deutlich geringer, als die bisherigen wirtschaftlichen Begründungen für den supplementären Charakter bestehender Grundsicherungsmodelle nahelegen.

Gleichzeitig würde die Finanzierung über Energiebesteuerung, und damit die Verteilung der Energierente, einen feststehenden Einkommensanteil mit einer vollkommen eigenständigen Begründungslogik etablieren. In Kombination mit einem sozial- und steuerrechtlich gleitenden Übergang (etwa durch eine negative Einkommensteuer) zwischen reinem Grundeinkommensbezug und teilweiser Erwerbstätigkeit wäre die Entscheidung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unter diesem Gesichtspunkt sogar leichter zu treffen, als dies heute der Fall ist.

Die Weltmärkte für Energie haben sich in den vergangenen fünf Jahren stark verändert. Insbesondere bei Rohöl, aber auch bei Kohle, gingen erhebliche Verbrauchszuwächse einher mit stagnierender Produktion. Entsprechend hat sich die Marktposition der Produzenten stark verbessert und die Preise sind angestiegen. In ähnlicher Weise befördern Maßnahmen zum Klimaschutz die Hersteller von Kraftwerken für erneuerbare Energien oder von Energiespartechnologien. In der Konsequenz steht in der Erwerbsökonomie weniger Energierente zur Verteilung zur Verfügung. Sie wird von den Energieerzeugern stärker selbst abgeschöpft bzw. nimmt dadurch ab, dass für viele Energieträger zunehmend marginale Quellen erschlossen werden und damit die verteilbaren Nettoerträge in jedem Fall zurückgehen. Aus

ökonomischer Sicht ginge damit lediglich eine Marktanomalie zu Ende. Aus einer gesellschaftlichen Gesamtschau ist ein solcher Wandel jedoch dramatisch. Insbesondere in der Erwerbsökonomie Beschäftigte werden damit bei gleichzeitig steigenden Ausgaben weiterhin eine erhebliche Dämpfung ihrer Einkommensentwicklung erleben. Eine höhere Besteuerung von Energie und damit die teilweise Abschöpfung der Energierente zur Finanzierung eines Grundeinkommens bieten zumindest einen Ansatz, diesen Prozess politisch zu gestalten. Bei nüchterner Betrachtung ist allerdings zu erwarten, dass durch ein energiefinanziertes Grundeinkommen die Gefahr der Energiearmut bestenfalls vermindert würde. Personen mit niedrigem Erwerbseinkommen und geringem Energieverbrauch würden durch das energiefinanzierte Grundeinkommen besser gestellt. Doch in dem Maße, wie sich bei höheren Einkommen auch die direkten (aus Eigenverbrauch) und indirekten (aus dem Konsum) Energiekosten erhöhen, würde dieser Ausgleich bereits in den Mittelschichten nur noch eingeschränkt greifen.

Die Perspektive der Überwindung von Androzentrismus und der Krise der Versorgungsökonomie

Den „drei Säulen der Versorgung“ entsprechend müsste angesichts des institutionalisierten Androzentrismus als treibender Kraft für nicht-nachhaltige gesellschaftliche Natur- und Mitweltverhältnisse und angesichts der Krise der Versorgungsökonomie Nachhaltige Grundsicherung auch aus drei politischen Grundelementen bestehen:

1. Aus einer massiven genderbezogenen Umverteilung in Bezug auf die inner- wie „zwischenhaushaltliche“, unentgeltliche Erbringung versorgungsökonomischer Leistungen zusammen mit einer Umkehrung ihrer Bedeutung innerhalb der Erwerbsökonomie. Statt langfristig erwerbsökonomisch benachteiligend müssten sie eher zu entscheidender Voraussetzung für erwerbsökonomische Partizipation und Aufstieg werden.

Dies sollte mit einer genderausgewogenen versorgungsökonomischen Qualifizierung, einer Aufwertung versorgungsökonomischer Qualifikationen als erwerbsökonomischem Einstellungs- und Aufstiegs-kriterium sowie mit einer gesellschaftlichen Erweiterung des Problem-bewusstseins für die Krise der Versorgungsökonomie einhergehen. Dies stärkt das gesellschaftliche Transformationspotenzial zu gender-balancierter und genderbalancierender Nachhaltiger Grundsicherung bzw. deren Akzeptanz. Zugleich dürften diese Qualifizierungen die noch in der Haushaltswirtschaft praktizierten nachhaltigeren Mit- und

Umwelt-Verhältnisse stärken und erweitern. Durch die unmittelbare Erfahrung sozialer Verantwortung, die Folgen ökologischer Risiko-Politiken (z. B. bei Verantwortung für ein emissionsbedingt asthmatisches Kind) und die unangemessene Entwertung versorgungsökonomischer Arbeit (sowie die unmittelbare Erfahrung versorgungsökonomischer Ignoranz erwerbswirtschaftlicher Kalküle und öffentlicher Dienstleistungen) baut sich Kompetenz und Transformationspotenzial auf, durch das auch im erwerbsökonomischen Sektor ein Wandel gestärkt werden kann (z. B. als Führungskraft am eigenen Erwerbsarbeitsplatz).

Nachhaltige Grundsicherung beinhaltet somit das Element der Sicherung genderbezogener nachhaltiger Haushaltsproduktion.

2. Aus einer substanziellen Umorientierung zu einer systematisch – und jeweils explizit die *gender equality* befördernden – versorgungsökonomisch, sozial und ökologisch ausgerichteten Bereitstellung, Gestaltung, Finanzierung, Konzipierung und Auslegung öffentlicher Dienst- und Infrastrukturleistungen. Nachhaltige Grundsicherung beinhaltet hiermit das Element der Sicherung nachhaltiger Lebensbedingungen im Sinne von „Sustainable Livelihood“ (Weltfrauenumweltkonferenz von Miami 1991) und der politischen Ermöglichung bzw. Sicherung der Voraussetzungen und Chancen für die Haushalte und die Bürger/-innen, sich – genderspezifisch: weiterhin bzw. endlich (wieder) – nachhaltig zu verhalten, d. h. nicht-geschlechtshierarchisch ökonomisch, ökologisch und sozial zu handeln.

3. Aus einem Transfer in der „Währung“, in der individuelle Freiheit und auch Entlastung von drückenden (versorgungsökonomischen oder hierarchischen) Gender-Zuweisungen und von Kosten/Belastungen daraus (Bedrohung eigenständiger Existenzsicherung, Risiken geschlechtshierarchischer Abhängigkeitsstrukturen, Nötigungen zur Einschränkung eigener gleichberechtigter Würde oder von Versorgungsqualitäten) bezogen werden kann, und dies in einer Weise, die individuell berechtigt und eigenständige Existenzsicherung gewährt (d. h. Unabhängigkeit von dominantgeschlechtlichen Personen und entsprechenden Machtverhältnissen, vom erwerbsökonomischen Sektor am Markt).

Nachhaltige Grundsicherung beinhaltet somit also auch einen Geld-Transfer; dieser hätte sich nach den o. g. potenziellen Kosten – insbesondere den aus geschlechtshierarchischen Strukturierungen resultierenden – zu richten.

Nachhaltige Entwicklung der Versorgung als Nachhaltige Grundsicherung erfordert – entsprechend dem Drei-Säulen-Modell von Versorgung – auf drei Ebenen gleichzeitig immense Anstrengungen:

a) *Im Hinblick auf die Haushaltswirtschaft*: Politiken, die gezielt und effizient darauf hinwirken, dass das dominante Männlichkeitsmodell und männliche Praxen den überwiegenden Anteil an versorgungsökonomischer Leistungserbringung beinhalten;

b) *Im Hinblick auf die Gemeinwirtschaft / öffentliche Haushalte*: Politiken, die gezielt und effizient zweierlei vollziehen, nämlich:

- die versorgungsbezogenen oder versorgungsökonomisch relevanten gemeinwirtschaftlichen Ziele von sektoralen Fachpolitiken gesetzlich verankern (d. h. praktisch: Gemeinwohlverpflichtungen, die bisher nur unbestimmte Rechtsbegriffe darstellen, zu operationalisieren und je fachpolitisch gesetzlich zu konkretisieren und zu verankern²⁸);
- die versorgungsbezogenen und versorgungsökonomisch relevanten, gemeinwirtschaftlichen öffentlichen Dienstleistungen erbringen und entsprechende Infrastrukturen bereitstellen;
- zu letzteren gehörte auch, dass der Zugang und die Nutzbarkeit gewährleistet würden; also Restriktionen und Exklusionen, z. B. qua individuell verfügbarer monetärer Mittel oder qua ausgrenzender Defizite an allgemeiner Gebrauchsfähigkeit durch technische Gestaltung etc., systematisch auszuräumen wären²⁹;

c) *im Hinblick auf den erwerbsökonomischen Sektor*: Politiken, die:

- den versorgungsökonomisch irrelevanten Teilen dieses Sektors Subventionen, Steuerabzugsfähigkeit und andere Anreize entziehen und diese stattdessen belasten mit Beiträgen (Steuern, Gebühren, Abgaben) zugunsten nachhaltiger versorgungsökonomischer Zwecke (z. B. zugunsten versorgungsökonomischer öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen);

28 Dies hieße beispielsweise, die heute nicht operationalisiert gesetzlich verankerte Verpflichtung zu „ausreichender Bedienung“ durch ÖPNV gesetzlich zu konkretisieren als Verpflichtung der kommunalen, Landes-, Bundes- und EU-Politiken zur Sicherstellung der Voraussetzungen, versorgungsökonomisch relevante Mobilität nachhaltig bewältigen zu können. Dies könnte als Recht aller Haushalte auf Erschließung mit ÖPNV (nebenbei: Dies wäre ein demokratischer und umgekehrter „Erschließungszwang“, anders als heute im Wassersektor, wo nicht die „Versorgungsunternehmen“, sondern die Haushalte gezwungen werden!) und als Verpflichtung zur Anbindung aller Genderhierarchie überwindender und versorgungsökonomisch relevanter Institutionen und Orte formuliert werden.

29 Konkret könnte dies z. B. die gesetzliche Verankerung eines Nulltarifs im ÖPNV für versorgungsökonomische Fahrten und für Mobilitätsdienstleistungen bedeuten, die versorgungsökonomische Leistungserbringung durch Haushalte gar nicht erst verursachen oder letztere substituieren. Was die versorgungsökonomisch wirksame Gebrauchsfähigkeit öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen angeht, so bedeutet dies sowohl die substanzielle Veränderung einer Ingenieurs- und kaufmännischen Ausbildung und Qualifikationen als auch institutionelle Veränderungen (soziale Gebrauchsfähigkeits-Planung, -Aufsicht, -Regulation) sowie die Veränderung von Verfahren (der Planung, der Entscheidung / Priorisierung, des Katalogs der Abwägungstatbestände etc.).

- die versorgungsökonomisch relevanten Teile dieses Sektors stärken (z.B. eine nicht-genderhierarchische Neudefinition von Tarifgruppen vor allem für Pflegekräfte, Kindergärtner/-innen etc., Mindestlohn auf hohem Niveau für Beschäftigte im Sektor reproduktionsnaher und personenbezogener Dienstleistungen etc.);
- den Zugang erwerbsökonomisch organisierter Unternehmungen zu öffentlichen Ressourcen, Konzessionen, Zulassungen und Aufträgen binden an den Nachweis nicht-genderhierarchisch und versorgungsökonomisch wirksamer und geeigneter nachhaltiger Dienstleistungen und Produkte sowie an den Nachweis versorgungsökonomischer Qualifikationen und qualifizierter Beschäftigter³⁰ sowie entsprechender Unternehmensstrategien und Kontrollverfahren.

Bei der Konkretisierung von Regelungen zu Nachhaltiger Grund Sicherung sowie methodologisch ergeben sich aus der Notwendigkeit, dominante Androzentrismen erst überwinden zu müssen, um Genderneutralität und somit seriöse Wissenschaftlichkeit bzw. politisch allgemeine statt partikuläre Nützlichkeit erreichen zu können, zentrale Korrektur-Erfordernisse:

- a) Versorgungsökonomie kategorisch ausdrücklich einzuführen;
- b) eine Gleichsetzung des Erbringens von Versorgungsleistungen mit deren Inanspruchnahme gezielt zu unterbinden (siehe oben) und zu gewährleisten, dass Produzieren nicht gleichgesetzt wird mit Verbrauchen sowie Kosten nicht mit Nutzen; dies hilft mit, dass eine hinreichend belegte und sachlich unübersehbare Genderhierarchie-Problematik (mehr oder weniger „elegant“) nicht weiterhin auf derartige Weise dethematisiert werden kann;
- c) Vorsorge zu treffen, dass versorgungsökonomische Logik nicht in ihr Gegenteil umdefiniert wird, indem Haushaltswirtschaftshandeln ausdrücklich *nicht* aufgefasst wird wie das Handeln eines postulierten *Homo Oeconomicus*; zu gewährleisten, dass Orientierungsprinzipien der Fürsorglichkeit, Beziehungs- und Gemeinschaftsbildung für andere – alles zugleich wichtige Elemente nachhaltiger gesellschaftlicher Natur-, Geschlechter- und Wirtschaftsverhältnisse – nicht modelliert werden als asoziale Eigennutz-Maximierungs-Prinzipien „ökonomischen“ Han-

30 Beispielsweise könnte der Nachweis, dass ein Unternehmen überwiegend Menschen beschäftigt, die eine mehrjährige versorgungsökonomische Praxis belegen können – etwa durch Nachweis einer Betreuung eines älteren Menschen, der Erziehung eines Kindes oder der Pflege eines kranken Mitmenschen –, zur Voraussetzung gemacht werden.

delns in Konkurrenz-Beziehungsnetzen und frei von naturalen Gebundenheiten, stattdessen ausgestattet mit keiner *capability* zu nachhaltiger Bezugnahme auf soziale und naturale Mit- und Umwelt, dafür aber mit Aneignungsvermögen, überhöhter Risiko-, Beschleunigungs-, Verdichtungs- und Expansions-Affinität;

d) zu sichern, dass (gesellschaftlich elementare) Versorgungsleistungen und die Reproduktivkraft der Haushalte/Hauswirtschaft unverzerrt wahrgenommen, betrachtet und bewertet werden, sowie vorzubeugen, dass die androzentrische Wirtschaftswissenschaft die Perspektive nicht verdreht auf nur jenen Teil, den die Erwerbsökonomie vom Haushalt (bzw. von der Hauswirtschaft) verwertet: die Kaufkraft und die Produktivkraft seiner Einzelmitglieder. Wichtig ist, dass das ökonomische System des Haushaltes in seinem Eigensinn erfasst wird und begriffen wird, dass ein Haushalt mehr ist als die Summe seiner Mitglieder, nämlich ein soziales und ökonomisches System, in dem u. a. der Unterschied zwischen Erbringung versus Inanspruchnahme von Versorgungsleistungen wichtig ist;

e) darauf hinzuwirken, dass in der etablierten Ökonomik gängige Annahmen von Substituierbarkeiten und Flexibilisierung zugunsten monetärer Erträge revidiert werden, entsprechend dem Stellenwert, den Bindungen in der Versorgungsökonomie haben (an räumliche und zeitliche Gegebenheiten, an Beziehungsaufbau und -lösungen, an körperliche Verfasstheiten etc.) und entsprechend der hohen Flexibilität zugunsten von Versorgung als existenzieller Qualität.

Warum (Nachhaltige) Grundsicherung aus der Sicht protestantischer Sozialethik?

Der Schaffung von Erwerbsarbeitsplätzen wird spätestens seit dem Ende der 1970er-Jahre in politischen Konzeptionen höchste Dringlichkeit zugemessen, da scheinbar nur so die Folgekrisen einer auf die Erwerbsarbeit ausgerichteten Gesellschaft bewältigt werden können. Die unterschiedlichen Modelle, die unter den wechselnden Regierungskonstellationen der letzten 25 Jahre umgesetzt worden sind, haben allerdings keine nachhaltigen Effekte auf dem Arbeitsmarkt erzielen können.

Vergleicht man die deutsche Arbeitsmarktsituation mit der vergleichbarer EU-Länder, ist jedoch ein Bereich zu nennen, der erhebliche Wachstumspotenziale beinhaltet: die sozialen Dienstleistungen, speziell die personenbezogenen Dienstleistungen. Der Ausbau von

sozialen Dienstleistungen, vor allem in den Bereichen Gesundheit und Pflege, beinhaltet durchaus Entwicklungsperspektiven, die vorrangig aufgrund der Finanzierungsschwierigkeiten der entsprechenden Sozialversicherungssysteme nur unzureichend genutzt werden. Ob mit einer Schaffung von Erwerbsarbeitsplätzen in diesem Sektor allerdings die durch zumindest knapp gewordene Erwerbsarbeitsplätze ausgelöste Krise gelöst werden kann, ist fraglich.

Angesichts dieser Problemstellung scheint eine Abkehr von der einseitigen Ausrichtung auf die Erwerbsarbeit in Form einer Grundversicherung begründbar. Diese Variante widerspricht zunächst scheinbar traditionellen, nicht zuletzt protestantisch geprägten Wertvorstellungen, wenn die Eigenverantwortung und das Sorgen für den eigenen Lebensunterhalt durch eine weitgehende Entkoppelung von Lebensunterhalt und Erwerbsarbeit, von einer Entlohnung für „Produktivität“, zumindest relativiert würden. Auf der anderen Seite verliert eine Gesellschaft massiv an Legitimationskraft, wenn sie die Teilhabe an der Erwerbsarbeit als dem entscheidenden Medium der gesellschaftlichen Integration und der Sicherung einer eigenverantwortlichen Lebensführung einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung nunmehr seit einer Generation verweigert.

Gleichzeitig gilt es zu zeigen, dass die Auslegungsgeschichte der lutherischen Vorstellungen von *vita activa* einer Verengung zum Opfer fällt. Bei aller Verhaftung im historischen Kontext der frühneuzeitlichen Ständegesellschaft bleibt in der Reformationszeit die Verschiedenartigkeit der Tätigkeitsformen charakteristisch; diese werden ohne prinzipielle Rangordnung nebeneinander gestellt. Eine Engführung auf Erwerbs- oder Lohnarbeit ist hier, beachtet man auch Luthers Hochschätzung der „Familienarbeit“, in keiner Weise impliziert. Eine angemessene Auslegung von *vita activa* ist somit originär um Arbeit im sozialen Nahbereich bzw. versorgungsökonomische Tätigkeiten zu erweitern. So hat bereits im Jahr 1983 die Hauptvorlage der Evangelischen Kirche von Westfalen formuliert: „Wenn die Erwerbsarbeit ausgeht, dann besteht die Möglichkeit und die Notwendigkeit, den Reichtum der *Vita activa* wieder zu entdecken.“³¹ In diesem Sinn ist neben der Erwerbsarbeit ein Bewusstsein für „andere Sektoren des tätigen Lebens (*vita activa*) neu“³² zu entwickeln. Die kirchliche Stellungnahme sieht als mögliche Betätigungsfelder die Arbeit mit und

31 Zukunft der Arbeit. Leben und Arbeiten im Wandel. Schwerpunktthema der Landessynode der EKvW 1983, Bielefeld 1983, S. 30.

32 Ebd., S. 51.

für die Natur,³³ das Herstellen von Dingen des täglichen Lebens oder zivilgesellschaftliches Engagement. Wenn andere Formen der Tätigkeit wieder neu entdeckt und entwickelt und diese Tätigkeiten nicht im Rahmen von Erwerbsarbeit „ökonomisiert“ werden sollen, ist eine von der Erwerbsarbeit entkoppelte Gewährleistung des Lebensunterhalts die Voraussetzung für dieses Projekt.

Dementsprechend sind Modelle einer Grundsicherung zu diskutieren, welche die materielle Voraussetzung für ein Leben jenseits der Erwerbsarbeit sichern können. Auf der Basis einer solchen Mindestsicherung können die Menschen entscheiden, ob und in welcher Weise sie durch Erwerbsarbeit Lohneinkommen hinzuverdienen oder sich im Rahmen anderer Tätigkeitsformen in die Gesellschaft integrieren.

Die „weiten“ Perspektiven Hannah Arendts auf das „tätige Leben“ aufgreifend, findet sich gerade die so geschaffene Möglichkeit, sein Leben jenseits der Erwerbsarbeit zu gestalten, in Gesellschaft einer zutiefst protestantischen Deutung des elementaren anthropologischen Konzepts von „*imago dei*“: Die „Gottebenbildlichkeit“ versteht die evangelische Theologie ja gerade nicht als bereits erreichtes Gut, sondern als Perspektive. Die Grundbestimmung dieser Gottebenbildlichkeit ist nach Dietrich Bonhoeffer die (durch Christus) ermöglichte Freiheit des Menschen im Sinne eines Beziehungsverhältnisses: Der Mensch ist frei „für Gott und den Anderen“³⁴. Frei ist der Mensch, ganz im Sinne Luthers, seinen (ihren) Beruf, im Sinne seiner Berufung, und seinen Platz in der Welt zu finden – jenseits einer ausschließlich auf die Zwänge scheinbar „lohnenswerter“ Erwerbsarbeit reduzierten Vorstellung von Arbeit.

Zusammenfassende Betrachtung und Ausblick

Das Verdrängen der energetischen Aspekte im wirtschaftstheoretischen Arbeitsbegriff, die Ausgrenzung und Abspaltung der Versorgungsarbeit durch die androzentristische Fokussierung auf die Erwerbsarbeit sowie

33 Auch die von der Kammer für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2009 erarbeitete EKD-Denkschrift *Umkehr zum Leben* formuliert einen bemerkenswerten, denkbaren Konnex zwischen Nachhaltigkeitsmaximen und einem Einstieg in soziale Grundsicherungsmodelle: In der Diskussion eines Vorschlages, stetig reduzierte Mengen an Treibhausgasemissionslizenzen zur industriellen Nutzung zu versteigern, wird angeregt, die entsprechenden Erlöse konträr zu den erwartbaren Begehrlichkeiten von Industrie und Finanzpolitikern als „Einstieg in ein Einkommen für alle Bürger“ zu nutzen. EDK (2009): *Umkehr zum Leben. Nachhaltige Entwicklung im Zeichen des Klimawandels*, Eine Denkschrift des Rates der EKD. Gütersloh, S. 126–127.

34 Dietrich Bonhoeffer, *Schöpfung und Fall*, Werke Bd. 3, hrsg. von Christian Gremmels und Ilse Tödt. München 1989, S. 59.

die verengte Auslegung protestantischer Arbeitsethik – es scheint, als sei wider die Möglichkeit besseren Wissens die bewusste oder unbewusste Legitimation des Status quo und der Institution Erwerbsarbeit kein wissenschaftlicher Einzelfall, sondern eine Art Regel. Gleichzeitig zeigt sich, dass das Bemühen, die vorgeprägte Wahrnehmung unserer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Realität infrage zu stellen, sehr schnell auch die Verbindungen zwischen den Problemlagen und analytischen Ansätzen herstellt – auch Gender und Energie sind erstaunlich vielfältig miteinander verknüpft. Hier wird nicht nur die ganze Komplexität der Krise unseres Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells erkennbar, sondern erfreulicherweise auch die stimulierende und im intellektuellen Sinne bewusstseinserweiternde Kraft transdisziplinärer Zusammenarbeit.

Aus dieser Zusammenarbeit entstehen erste Kriterien einer Nachhaltigen Grundsicherung, welche die kritischen Anfragen aufnehmen. Demnach wäre eine Nachhaltige Grundsicherung zu etablieren als garantierter, mindestens existenzsichernder, monetärer Transfer, basierend auf einer individuellen Berechtigung und ohne die Erfüllung weitergehender Verhaltensbedingungen – also ein Grundeinkommen. Integraler Bestandteil des Modells sind Maßnahmen zu einer genderbezogenen Umverteilung, die das Erbringen versorgungsökonomischer Leistungen zu einer förderlichen Voraussetzung erwerbsökonomischer Partizipation machen. In gleicher Weise ist die versorgungsökonomisch, sozial und ökologisch ausgerichtete Bereitstellung essenzieller öffentlicher Dienst- und Infrastrukturleistungen als eine *gender equality* wirksame, gemeinwirtschaftliche Komponente einzubeziehen. Die Finanzierung sollte sich auf Modelle konzentrieren, die eine Belastung der Erzeugung oder des Verbrauchs von Energie vorsehen, also eine Energiebesteuerung oder auch die individuelle Zuschreibung von Treibhausgasemissionszertifikaten.

Jede Änderung an Grundsicherungssystemen gehört schon unter den gängigen Prämissen zu den gesellschaftlichen Großthemen. Umso mehr mögen die hier zusammengeführten kritischen Anfragen an die Selbstwahrnehmung der Leistungsgesellschaft und die daraus abgeleiteten Ansätze für ein Konzept Nachhaltiger Grundsicherung noch Etliches an gesellschaftlicher und politischer Überzeugungsarbeit bedürfen. Allerdings zeichnet sich ebenfalls ab, dass in der Energieversorgung in Zukunft mit mehr Knappheit zu rechnen sein wird. Entsprechende Auswirkungen mit höherer Einkommenskonzentration bei denen, die über Energieressourcen verfügen können, sind dann zwangsläufig und eine Vertiefung des Widerspruchs zwischen

ökonomischer Ungleichheit und demokratischem Anspruch zu befürchten. Deshalb ist auch denkbar, dass die gegenwärtige Krise mittelfristig noch viel weitergehende Vorschläge auslösen können, als bisher auf dem Tisch liegen. Eine Relativierung des Eigentums an Energieressourcen durch heftige Besteuerung oder andere Schritte, die dem Allmendecharakter z. B. fossiler Energieträger Rechnung tragen, ist nicht auszuschließen.

Ein auf Rechten beruhender Ansatz für den Sozialschutz: der Weg nach vorn

Magdalena Sepúlveda Carmona

Einführung

Es ist fast beispiellos, wie schnell in den vergangenen Jahren im Kontext der Diskussion über Entwicklung und die Reduzierung von Armut die Frage des Sozialschutzes vorherrschend geworden ist und politische Unterstützung findet.

Obwohl Systeme sozialer Sicherheit in vielen Ländern schon seit Jahrzehnten eine integrale Rolle spielen, hat sich die Idee eines verpflichtenden Mindestniveaus beitragsfreier sozialer Absicherung erst in den letzten zehn Jahren durchsetzen können. 2001 bezog sich die Generalversammlung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zum ersten Mal auf die ursprüngliche Vision in der Verfassung

- * Redaktionelle Anmerkung von Matthias Zeeb zur Übersetzung: Im deutschen Sprachraum bestehen unterschiedliche Traditionen für die jeweiligen deutschen Entsprechungen der englischen Begriffe *social protection* und *social security*. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), als eine der wenigen verbliebenen internationalen Organisationen mit Deutsch als einer der offiziellen Sprachen, übersetzt in amtlichen Dokumenten ziemlich konsequent *social protection* mit „Sozialschutz“ und *social security* mit „soziale Sicherheit“. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit findet sich dagegen, ebenfalls recht konsistent, für *social protection* die Übersetzung „soziale Sicherheit“ und für *social security* der Begriff „soziale Sicherung“. Weitgehende Einigkeit herrscht dabei in der inhaltlichen Füllung der Begriffe: *Social security* ist der engere Begriff und umfasst die traditionellen, formalen, in der Regel mit dem Beschäftigungsverhältnis verbundenen beitragsfinanzierten Systeme, also z.B. die klassischen Sozialversicherungen. *Social protection*, der weitere Begriff, umfasst darüber hinaus ein breites Spektrum anderer, weniger formaler, nicht unbedingt beitragsfinanzierter oder mit dem Beschäftigungsverhältnis verknüpfter Formen der Absicherung gegen soziale Risiken, darunter die im Beitrag erwähnten Sozialtransfers (*cash transfers*) oder beitragsfreie soziale Grundrenten. Die vorliegende Übersetzung folgt der Terminologie der deutschsprachigen ILO-Dokumente: „Sozialschutz“ steht für *social protection* im Original, „soziale Sicherheit“ wird verwendet, wo im Original der Begriff *social security* verwendet wird. Die Unterscheidung ist nicht ohne Relevanz, weil sowohl in der Interpretation der internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen als auch in der entwicklungspolitischen Diskussion und Praxis die über *social security* hinausgehenden Formen sozialer Absicherung in jüngerer Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen haben.

Dieser Artikel der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für Menschenrechte und extreme Armut, Magdalena Sepúlveda Carmona, basiert auf einem Vortrag, der für die Tagung „Nachhaltige Grundsicherung. Armut lindern – natürliche Lebensgrundlagen erhalten“ vom 3. bis 5. Dezember 2010 an der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt in der Lutherstadt Wittenberg vorgesehen war, aber nicht gehalten werden konnte. Er wurde von der Autorin in revidierter Fassung vom 14. Februar 2012 für diese Publikation zur Verfügung gestellt. Der in englischer Sprache verfasste Text wurde mit fachlicher Beratung durch Matthias Zeeb von Regina Bernhardt ins Deutsche übersetzt.

der ILO, nämlich die „Ausweitung sozialer Absicherungsmaßnahmen, um ein *Grundeinkommen* sowie umfassende medizinische Versorgung für alle bereitzustellen, die eines solchen Schutzes bedürfen“ (Hervorhebung hinzugefügt). Gleichzeitig wurde bestätigt, dass soziale Sicherheit ein „grundlegendes Menschenrecht“ ist. Die Wichtigkeit der Verbesserung und Ausweitung sozialer Absicherung für alle wurde betont. Die Abschlussresolution empfahl, dass Länder mit beschränkten Ressourcen dringende Bedürfnisse priorisieren und dass sie sich Gedanken machen über Wege, wie diejenigen, die in der informellen Wirtschaft arbeiten, erreicht werden können.¹

Im Jahr 2009 kristallisierte sich breite politische Unterstützung für die Idee beitragsfreier sozialer Mindestabsicherung heraus, als die Vorsitzenden der Agenturen der Vereinten Nationen (UN) die Initiative zum *Social Protection Floor* als eine von neun gemeinsamen Initiativen der Vereinten Nationen einbrachten, um mit den globalen wirtschaftlichen und finanziellen Krisen umzugehen. Die Initiative zum *Social Protection Floor* beruht auf dem ILO-Konzept eines sozialen Mindestschutzes, welcher soziale Grundrenten, finanzielle Unterstützung für Kinder, Zugang zu Gesundheitsversorgung und Unterstützung bei Arbeitslosigkeit beinhaltet.

Auf dem Millenniumsgipfel der UN im September 2010 wurde von den Mitgliedsländern anerkannt, welche eine wichtige Rolle der Sozialschutz sowohl für die Festigung als auch für den weiteren Fortschritt zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) spielt.²

Im November 2011 veröffentlichte eine von der ILO und der Weltgesundheitsorganisation einberufene Beratergruppe unter Vorsitz der Exekutivdirektorin von *UN Women*, der früheren chilenischen Präsidentin Michelle Bachelet, einen Bericht mit dem Titel „Der *Social Protection Floor* als Grundlage für eine faire und inklusive Globalisierung“ (der „Bachelet-Bericht“). Das Ziel dieses Berichts bestand darin, globale Lobbyarbeit für Sozialschutz zu festigen sowie die konzeptionellen politischen Aspekte dieses Ansatzes weiterzuentwickeln. Ein Vorabdruck des Bachelet-Berichts diente im September 2011 in Paris als Input für die Beratungen der G20-Minister für Arbeit. In einem historischen Schritt erklärten die G20-Staaten in der Abschlusserklärung des Gipfeltreffens in Cannes 2011 ihre Unterstützung für den

1 Resolution und Schlussfolgerungen zur sozialen Sicherheit, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Sitzung 2001. Weitere Informationen zur Arbeit der Sonderberichterstatlerin sowie alle Berichte sind zu finden unter: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/PovertyExpertIndex.aspx>.

2 Resolution 65/1 der UN-Generalversammlung: „Das Versprechen halten: vereint, um die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen“, 19. Oktober 2010, Abschnitt 51.

Sozialschutz und die Wichtigkeit von Investitionen in nationale Initiativen für Sozialschutz, die „Wachstumsdynamik, soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt stärken.“³

Der aktuelle politische Impuls bezüglich des Sozialschutzes bietet eine einzigartige Gelegenheit, die Entwicklungsagenda wiederzubeleben, die, obwohl das Zieljahr für das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele (2015) naht, ganz klar stagniert hat. Gleichzeitig bleibt ein drängendes Bedürfnis, das Sozialschutzkonzept weiterzuentwickeln, um zu gewährleisten, dass sein ganzes Potenzial und seine Auswirkung auf Armutsverminderung und Entwicklung verstanden und realisiert wird. Was derzeit noch völlig fehlt, ist die Diskussion über die Auswirkung von Sozialschutzprogrammen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte. Dies ist eine signifikante analytische Lücke, die gefüllt werden muss.

Besonders beunruhigend ist dieses Fehlen einer systematischen Diskussion über Sozialschutz aus einer Menschenrechtsperspektive, da die Länder aufgrund vieler internationaler Menschenrechtsabkommen weitgehende Menschenrechtsverpflichtungen eingegangen sind. Außerdem haben sich auch alle UN-Agenturen dazu verpflichtet, Menschenrechte innerhalb des gesamten UN-Systems zu etablieren.⁴ Staaten unterliegen rechtlich verbindlichen nationalen und internationalen Verpflichtungen, um zu gewährleisten, dass damit die Menschenrechte bei dem Entwurf, der Durchführung, der Kontrolle und der Evaluation jeder öffentlichen Politik berücksichtigt werden. Diese Verpflichtungen müssen auch in Bezug auf Sozialschutzprogramme Anwendung finden.

Heutzutage sehen wir Sozialschutz als Werkzeug für Armutsverminderung und Entwicklung. Zudem können Sozialschutzsysteme Länder dabei unterstützen, ihre Verpflichtungen gegenüber nationalen, regionalen und internationalen Menschenrechtsgesetzen zu erfüllen, sodass für die Bewohner wenigstens ein Mindestniveau wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte gewährleistet wird. Aus diesen Gründen habe ich als Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für Menschenrechte und extreme Armut mich entschieden, eine der wichtigsten Prioritäten meines Mandats dieser auf Menschenrechten basierenden Herangehensweise an Sozialschutz zu widmen. Ich habe begonnen, Strukturen von Menschenrechten für Sozialschutz auszuarbeiten und zu fördern, dabei bewährte Verfahren zu identifizieren sowie die gewonnenen Erkenntnisse bekannt zu machen. Eine der Hauptaussagen der

3 G20-Abschlussklärung des Gipfeltreffens von Cannes: „Unsere gemeinsame Zukunft bauen: Erneuerte kollektive Aktion zugunsten aller“, 4. November 2011, Abschnitt 4.

4 Siehe z. B. das „UN Statement of Common Understanding on Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation and Programming“, 2003.

Analyse besteht darin, dass eine Verpflichtung in Bezug auf Menschenrechte sich nicht nur auf das Resultat von Sozialschutzprogrammen bezieht, sondern auch auf den Gesamtprozess der Durchführung solcher Programme. Die zentralen Menschenrechtsprinzipien – Gleichheit und Nicht-Diskriminierung (einschließlich Zugang, Akzeptanz, Erschwinglichkeit und Berücksichtigung der Geschlechterperspektive), Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht – müssen auf den Entwurf, die Durchführung, die Kontrolle und die Evaluation von Sozialschutzsystemen angewandt werden.

Um dies zu erreichen, habe ich in den ersten Jahren meines Mandats Berichte für den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung verfasst: über Menschenrechte und Cash-Transfer-Programme (A/HRC/11/9), über die Rolle von sozialem Schutz angesichts der globalen Finanzkrise (A/64/279), über einen auf Menschenrechten basierenden Ansatz für beitragsfreie Renten (A/HCR/13/31), über die Wichtigkeit von Sozialschutzmaßnahmen zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele unter Berücksichtigung einer geschlechtsspezifischen Perspektive (A/65/259) sowie über einen Menschenrechtsansatz zur Erholung von den globalen wirtschaftlichen und finanziellen Krisen (A/HRC/17/34). Dieser Bericht enthielt eine Analyse der wichtigen Rolle, die Sozialschutzprogramme während der Zeit der Krisen und der Erholung von den Krisen gespielt haben. Während meiner Reisen in verschiedene Länder habe ich auch eine Analyse von Sozialschutzprogrammen als Schlüsselement von Armuts- und Entwicklungspolitik durchgeführt: Ecuador (A/HCR/11/9/Add.1), Sambia (A/HRC/14/31/Add.1), Bangladesch (A/HRC/15/55), Vietnam (A/HRC/17/34/Add.1), Irland (A/HRC/17/34/Add.2), Osttimor (noch in Bearbeitung) und Paraguay (noch in Bearbeitung).

Zusammenhänge zwischen Sozialschutz und Menschenrechten

Sozialschutz und insbesondere Geldtransferprogramme (*cash transfers*) – auf die ich mich in meiner Arbeit hauptsächlich konzentriert habe – sind ein Werkzeug, das Länder bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen gegenüber dem internationalen Menschenrecht unterstützen kann. Insbesondere haben sie das Potenzial, bei der Realisierung mehrerer rechtlich verbindlicher Menschenrechte zu helfen, z. B. bei dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, der Nahrung, Kleidung, Wohnen und das Recht auf Sozialschutz beinhaltet. Sie können auch

bei der Verwirklichung vieler anderer Rechte unterstützend wirken, z. B. dem Recht auf Bildung und dem Recht auf den höchstmöglichen Standard an Gesundheit sowie dem Recht, sich an der Durchführung öffentlicher Angelegenheiten beteiligen zu können.

Diese rechtlich verbindlichen Verpflichtungen beziehen sich sowohl auf das zu erreichende Ergebnis als auch auf den Prozess, der in Gang gesetzt wird. In dieser Hinsicht sollten Sozialschutzprogramme dazu beitragen, dass die Menschenrechte der Begünstigten zunehmend geachtet werden und dass jede Missachtung von Menschenrechten vermieden wird. Die Länder müssen also die Menschenrechtsprinzipien und -standards bei der Planung und Durchführung sowie bei der Kontrolle und Evaluation von Sozialschutzprogrammen berücksichtigen. Die Planung und Durchführung der Programme sollte in Übereinstimmung mit den zentralen Menschenrechtsverpflichtungen und allgemeinen Menschenrechtsprinzipien geschehen, z. B. (a) dem Prinzip von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung, (b) Partizipation, (c) Transparenz und Zugang zu Informationen und (d) Rechenschaftspflicht.

Auch wenn Menschenrechtsstandards sicherlich keine Antwort bieten auf alle Herausforderungen, denen sich politische Entscheidungsträger bei der Entwicklung solcher Programme stellen müssen, so schaffen sie doch rechtlich verbindliche Verpflichtungen, die den Spielraum der Länder einschränken. Zudem gibt es positive Ergebnisse sowohl im Hinblick auf die Einhaltung von Menschenrechten als auch hinsichtlich der Effektivität und Nachhaltigkeit der Programme, wenn Menschenrechtsnormen und -prinzipien bei ihrer Planung, Durchführung, Kontrolle und Evaluation berücksichtigt werden.

Deswegen befähigt ein Rechtsansatz in Bezug auf Sozialschutzprogramme (insbesondere Geldtransferprogramme) Länder dazu, Menschenrechtsverpflichtungen besser einhalten und gleichzeitig die Effektivität und Nachhaltigkeit dieser Programme verbessern zu können.

Lassen Sie mich kurz erklären, was ich mit dem Ausdruck „Menschenrechtsansatz“ bezüglich des Sozialschutzes meine, und auf einige der konkreten Empfehlungen, die so ein Ansatz mit sich bringen würde, eingehen:

Die verpflichtende Natur von Menschenrechten

Aus Menschenrechtsperspektive kann argumentiert werden, dass Staaten dazu verpflichtet sind, Sozialschutz zu bieten. Mehrere rechtsverbindliche Menschenrechtsverpflichtungen (in internationalen und

ILO-Menschenrechtsverträgen sowie in nationalen Verfassungen) verlangen, dass Sozialschutzsysteme eingerichtet werden.⁵

Deshalb ist es aus der Menschenrechtsperspektive gesehen keine politische Option, sondern eine Verpflichtung der Länder unter der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung, den Zugang zu sozialem Schutz zu ermöglichen. Wenn wir es so verstehen, können Menschenrechte sehr viel dazu beitragen, die politische Unterstützung aufzubauen, die notwendig ist, um Sozialschutzsysteme zu etablieren und auszuweiten.

Die meisten Staaten – insbesondere diejenigen, die von internationaler Unterstützung abhängig sind – sind sehr sensibel gegenüber jeglicher Andeutung, dass sie eventuell Menschenrechte verletzen. Dieses Argument mag legalistisch erscheinen; meiner Erfahrung nach kann es jedoch effektiv sein, um zumindest die politische Rhetorik der öffentlichen Diskussion zu verändern. Nachdem ich z. B. 2001 in Sambia gewesen war, verpflichtete sich die sambische Regierung zu einer nennenswerten Mittelverteilung an Geldtransferprogramme. 2010 bis 2011 sollte das Budget der Geldtransferprogramme noch einmal um 75 Prozent erhöht werden.

Sicherstellung von adäquaten rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für Sozialschutz

Die Ausweitung von Geldtransferprogrammen hat die gleichzeitige Entwicklung einer großen Bandbreite von unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen hervorgerufen. In manchen Fällen sind Geldtransferprogramme (CTPs) institutionalisiert und in eine nationale Sozialschutzstrategie und nationale Gesetze eingebaut worden. In den meisten Fällen verhält es sich jedoch so, dass CTPs nur auf Entscheidungen der jeweiligen Präsidenten, politischen Anweisungen oder einfach auf operativen Handlungsanweisungen oder Richtlinien beruhen.

5 Das Recht auf Sozialschutz ist fest verankert in den internationalen Menschenrechtsgesetzen. Mehrere Verträge enthalten konkrete Hinweise auf Schutz im Alter durch Sozialschutzprogramme. Bezug nehmend auf die Artikel 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist dies der Fall in den Artikeln 9, 10 und 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in Artikel 5 (iv) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in Artikel 11 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, in Artikel 26 der Internationalen Konvention über die Rechte des Kindes, in Artikel 27 der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Die Konvention über die Rechte von Personen mit Behinderungen erwähnt das Recht auf Sozialschutz (Artikel 28).

Ein auf Rechten basierender Ansatz verpflichtet die Staaten zu angemessenen institutionellen Rahmenbedingungen. Diesbezüglich ist die wichtigste Empfehlung aus der Sicht von Menschenrechten, das Recht auf soziale Sicherheit (Sozialschutz) in der Verfassung und den nationalen Gesetzen zu verankern.

Dieser Ansatz bietet viele Vorteile. Erstens wird Sozialschutz in eine Grundstruktur rechtlich verbindlicher und durchsetzbarer Rechte und Verpflichtungen eingebunden. Wenn das Recht auf soziale Sicherheit in den nationalen Verfassungen verankert ist, werden die Empfänger von Sozialschutzleistungen zu Rechteinhabern, die gegenüber dem Staat Ansprüche stellen können. Staaten und Entwicklungspartner werden im Gegenzug zu Institutionen, die die Pflicht haben, Ressourcen für Sozialschutz in Übereinstimmung mit Menschenrechten zur Verfügung zu stellen.

Rechtliche und institutionelle Grundstrukturen klären auch die verschiedenen Rollen und Verantwortlichkeiten aller Interessenvertreter (sowohl von Regierungen, Entwicklungsorganisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch von den Anspruchsberechtigten).

Angemessene rechtliche und institutionelle Grundstrukturen sind wesentliche Erfordernisse für Rechenschaftspflicht. Rechtliche Grundstrukturen garantieren auch die Mitwirkung von staatlichen Behörden während der gesamten Entwicklung von Sozialschutzprogrammen.

Klare und effektive rechtliche und institutionelle Grundstrukturen reduzieren auch maßgeblich das Risiko, dass politische Veränderungen bereits existierende Sozialschutzprogramme gefährden. Dies bedeutet für die Anspruchsberechtigten Schutz vor möglichen Verletzungen ihres Rechts auf soziale Sicherheit.

Die Einführung von umfassenden, kohärenten und koordinierten Verfahrensweisen

Da Menschenrechte voneinander abhängig sind und sich gegenseitig bestärken, ist es notwendig, dass Staaten ganzheitlich an den Sozialschutz herangehen. Die Staaten müssen ein Netzwerk von Verfahrensweisen und Programmen einrichten, die kollektiv die Verwirklichung aller Rechte auf dem höchstmöglichen Entwicklungsniveau unterstützen.

Diesbezüglich fordert ein auf einem Rechtsanspruch basierender Ansatz von den Staaten, dass sie für Übereinstimmung sorgen mit einem breiten Spektrum an Rechten, z. B. dem Recht auf soziale Sicherheit, dem Recht auf Bildung (das z. B. das Recht auf kostenlosen

Grundschulbesuch und die Abschaffung aller direkten und indirekten Kosten für Bildung beinhaltet), dem Recht auf Zugang zu Wasser und Sanitäranlagen, Geschlechtergerechtigkeit etc.

Sozialschutz ist kein politisches Allheilmittel und muss als ein Element einer breit angelegten Entwicklungsstrategie gesehen werden, deren Ziel die Überwindung von Armut ist. Die Einhaltung von Menschenrechten in einem Land wird auch die Entwicklungsergebnisse positiv beeinflussen. Die Tatsache, dass in den meisten Ländern vor allem Frauen armutsgefährdet sind, würde sich z. B. durch Sozialschutz allein noch nicht verbessern. Weitere Maßnahmen sind entscheidend, damit Entwicklungsstrategien effektiv sind, z. B. der Zugang von Frauen zu Land und Produktionsressourcen, zu Krediten, eine gerechte Erbschaftsgesetzgebung, volle Geschäftsfähigkeit, Zugang zum Justizsystem und die Entfernung von Mobilitätseinschränkungen für Frauen. Außerdem sind die Verhinderung von Gewalt gegen Frauen, der Schutz von Frauen vor Gewalt und die Bestrafung von Gewalttaten gegen Frauen und Mädchen wesentlich, um ihren Lebensstandard anzuheben. Diesbezüglich sind Staaten durch internationale Menschenrechtsstandards, insbesondere durch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), konkrete Verpflichtungen auferlegt, die, wenn sie eingehalten werden, die Wirksamkeit von Sozialschutzprogrammen weiter stärken würden. In Bezug auf Kinderrechte stehen konkrete Verpflichtungen in dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC). So wird z. B. in Südafrika die Ausweitung eines Kindergeldes an alle Unterachtzehnjährigen diskutiert. (Laut Artikel 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ist „ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt“.)

Darüber hinaus beobachten wir zunehmend, dass inländische Rechtsprechung durch den Bezug auf Menschenrechtsnormen infrage gestellt wird (Verfassungsrecht und internationales Recht). Als Ergebnis lässt sich eine positive Auswirkung auf Sozialschutzprogramme feststellen, so z. B. die Entscheidung des südafrikanischen Verfassungsgerichts über das Verbot eines je nach Geschlecht unterschiedlichen Eintrittsalters für den Bezug von beitragsfreien Renten und Fälle in Argentinien bezüglich der Einschränkungen im nationalen Registrierungssystem für das Programm „*jefas y jefes de hogar desocupado*“ (Programm der argentinischen Regierung zur Unterstützung von arbeitslosen Haushaltsvorständen).

Einhaltung der Prinzipien von Gleichheit und Nichtdiskriminierung

Staaten haben eine Verpflichtung, die Menschen auf gleichberechtigte und nicht diskriminierende Weise vor Risiken und Verletzlichkeit zu schützen. Menschenrechtsnormen legen Staaten mehrere Verpflichtungen auf, die, wenn sie befolgt werden, die Leistungen und Ergebnisse von Sozialpolitik einschließlich Geldtransferleistungen verbessern würden.

Beispielsweise sind die Staaten aufgrund der Menschenrechtsnormen verpflichtet, Diskriminierung in Gesetzen, Politik oder Praxis zu beseitigen, und sie verpflichten die Staaten, prioritär besondere Maßnahmen zum Schutz der am stärksten gefährdeten Teile der Gesellschaft zu ergreifen und gleichzeitig Maßnahmen durchzuführen, die schrittweise zu einem alle umfassenden Schutz führen.

Die Anwendung der Prinzipien von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung in Bezug auf Sozialschutz würde z. B. bedeuten:

a) Gewährleistung der Berücksichtigung von Geschlechtergerechtigkeit

Die Abschaffung aller Formen von Diskriminierung einschließlich Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist ein übergeordnetes Menschenrechtsprinzip, von dem Staaten sich in ihrem Handeln leiten lassen müssen.⁶ Angesichts der Tatsache, dass Geschlechterungerechtigkeit Armut verursacht und aufrechterhält, müssen effektive Entwicklungsstrategien staatliche Verpflichtungen bezüglich Geschlechtergerechtigkeit und dem Schutz aller Frauenrechte berücksichtigen. So sind Staaten laut Menschenrechtsgesetzen dazu verpflichtet, Sozialpolitik so zu planen, dass Diskriminierung vermieden und Geschlechtergerechtigkeit gefördert wird. Deswegen sollten Sozialschutzprogramme Geschlechtergerechtigkeit aktiv fördern und zur Ermächtigung von Frauen beitragen.

Die politischen Entscheidungsträger müssen Sozialschutzinitiativen unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergerechtigkeit entwickeln, durchführen, kontrollieren und evaluieren.

6 Siehe z.B. Artikel 2 (2) und 3 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), Artikel 2 (1), 3 und 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), Artikel 2 (1) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), Artikel 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 2 (1) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC), Artikel 1 (1) des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW) und Artikel 4 (1) der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung (CRPD).

Da Sozialschutzprogramme in einer Vielzahl unterschiedlicher sozialer, wirtschaftlicher, politischer und kultureller Kontexte durchgeführt werden, von denen ein jeder unterschiedliche Geschlechterrollen und Perspektiven beinhaltet, ist es unmöglich, generelle und pauschale Richtlinien für einen rechtsbasierten Ansatz und für Gender-Bewusstsein zu formulieren. Die wichtigsten Dimensionen, in denen die Frage der Geschlechtergerechtigkeit zum Tragen kommt, können jedoch identifiziert werden:

1. Bevor Staaten Sozialschutzprogramme entwerfen und durchführen, müssen sie eine umfassende und getrennte *Gender-Analyse* durchführen, die die Schwachstellen für beide Geschlechter als potenzielle Begünstigte einschätzt. Die Sammlung getrennter Daten bezüglich Geschlecht und Alter ist nicht nur für den Entwurf effektiver Sozialschutzsysteme wesentlich, sondern dient auch dazu, die Gender-Dynamik aufzudecken, die oft verhindert, dass positive Ergebnisse erzielt werden.

2. Sozialschutzprogramme sollten so geplant werden, dass sie ein *Gender-Ungleichgewicht* bezüglich Anfälligkeiten und Risiken berücksichtigen. Dazu gehört, dass politische Richtlinien Anwendung und Unterstützung finden, welche die jeweiligen genderbasierten Hindernisse berücksichtigen, die Männer und Frauen daran hindern, gleichberechtigt an Sozialschutzprogrammen teilzunehmen. In der Praxis bedeutet dies z. B., dass die politischen Richtlinien die doppelte reproduktive und produktive Rolle von Frauen berücksichtigen müssen (z. B. Kinderbetreuung bei staatlichen Arbeitsprogrammen) sowie die Gefährdung von Frauen in Bezug auf sexuellen Missbrauch (z. B. die Gefährdung, durch Lehrer missbraucht zu werden, wenn das Erreichen bestimmter Noten zu den Bedingungen eines Programms gehört, oder fehlende Toiletten in einer Schule, wenn Schulpflicht Teil eines Programms ist).

3. Sozialschutzprogramme müssen die *Fürsorgerolle* von Frauen respektieren und anerkennen, ohne dabei in Muster von Diskriminierung und der Zuschreibung negativer Stereotypen zu verfallen. Ein Beispiel hierfür ist die Ermutigung von Männern, sich durch Programme mit gemeinsamen Verantwortlichkeiten, die durch den weiblichen Haushaltsvorstand gelenkt werden, aktiver an der Unterstützung und Betreuung von Familienmitgliedern zu beteiligen.

4. Programme müssen so entwickelt werden, dass ein *geschlechtsspezifisches Machtgefälle* abgeschwächt wird. Mangelnde Gleichberechtigung bei Entscheidungsbefugnissen und Rollen sowohl im Haushalt als auch in der Gemeinschaft müssen thematisiert werden. Die Länder

sollten z. B. für eine effektive Beteiligung von Frauen sorgen, indem Frauenquoten in den Leitungsstrukturen der Programme festgesetzt werden. In den Programmen sollte von jeder Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, Geschlechtergerechtigkeit zu fördern und Frauen dazu zu bewegen, sich selbst zu organisieren. Die Verantwortlichen für die Programme sollten z. B. herausfinden, wie sie ihren regelmäßigen Kontakt zu Behörden am besten dazu nutzen können, vorherrschende geschlechtsspezifische Ungleichheiten anzusprechen, z. B. Hindernisse speziell für Frauen, Gewalt gegen Frauen und frühe Verheiratung. Kommunale Versammlungen könnten genutzt werden, um die zeitlichen Einschränkungen von Frauen anzusprechen und Frauengruppen zu mobilisieren.

5. Politische Entscheidungsträger sollten in *Qualifizierungsmaßnahmen* investieren, damit diejenigen, die Sozialprogramme auf der nationalen oder der lokalen Ebene durchführen, sich der Gender-Thematik bewusst sind. Es sollten auch Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden, die Frauen dazu befähigen, für ihre Rechte einzutreten. Ebenso ist es entscheidend, dass Sozialschutzprogramme Kanäle für Teilnahme und Rechenschaft bieten, die sowohl Frauen als auch Männern zugänglich sind. Geschlechtsspezifische Indikatoren müssen sowohl in die Überwachung als auch in die Evaluation von Sozialprogrammen integriert werden.

6. Sozialschutzprogramme hängen sehr stark von dem sowohl wirtschaftlichen als auch physischen Zugang zu *qualitativ hochwertigen sozialen Diensten* ab, bei denen kulturelle und geschlechtsspezifische Fragestellungen berücksichtigt werden. Deshalb ist es notwendig, dass die politischen Entscheidungsträger die unterschiedlichen Herausforderungen verstehen und berücksichtigen, mit denen Männer und Frauen in Bezug auf den Zugang zu sozialen Diensten konfrontiert sind.

b) Dafür sorgen, dass niemand unfair ausgeschlossen wird

Die Entscheidung für bestimmte Zielgruppen muss übereinstimmen mit dem Prinzip von Nicht-Diskriminierung und dem Verbot von Stigmatisierung.

Auch wenn hierdurch vielleicht die Ärmsten erreicht werden können (insbesondere bei beschränkten Ressourcen), ist aus der Perspektive der Menschenrechte Vorsicht geboten. Im Prinzip werden Menschenrechtsstandards nicht verletzt, wenn zielgruppenspezifische Maßnahmen als eine Art Priorisierung der schwächsten und am meisten

benachteiligten Gruppen eingesetzt werden, sofern dies im Rahmen einer langfristigeren Strategie zur universellen Absicherung stattfindet, die zunehmend auf eine allgemeine Absicherung zielt. Es ist aus Menschenrechtsperspektive jedoch notwendig, dass bei zielgruppenspezifischen Maßnahmen von Anfang an die Intention dieses umfassenderen Schutzes für alle gegeben ist.

Der größte Vorteil von zielgruppenspezifischen Programmen liegt in den Gesamtkosten für den Staat im Vergleich zu umfassenderen Programmen. In der Praxis sieht es jedoch so aus, dass die Erschwinglichkeit z. B. von Renten für alle eine politische Frage ist. Auch hier bin ich wieder der Ansicht, dass ein auf Rechtsansprüchen basierender Ansatz dazu beitragen kann, die notwendige politische Unterstützung zu bekommen, um umfassende Programme einzurichten. Universalprogramme stehen eher in Übereinstimmung mit Menschenrechtsverpflichtungen, da durch sie die Möglichkeiten für Korruption und Manipulation sowie eine mögliche Stigmatisierung reduziert werden. Zudem ist die Versorgung aller die einfachste Struktur mit den niedrigsten Verwaltungskosten. Je komplizierter die Berechnungsmethode (wie z. B. „*proxy means testing*“, bei der die Anspruchsberechtigung aufgrund spezifischer Charakteristika festgestellt wird, die allgemein mit Armut in Verbindung stehen), umso undurchsichtiger werden die Anspruchskriterien und umso schwieriger wird es für die vorgesehenen Anspruchsberechtigten, den Prozess zu durchschauen. Wird der Prozess weniger transparent, wird es in zunehmendem Maße schwieriger für Individuen, Rechtsansprüche auf Sozialschutz zu stellen.

Vom praktischen Standpunkt her müssen politische Entscheidungsträger, wenn sie sich für bestimmte Zielgruppen entscheiden, Folgendes beachten, um in Übereinstimmung mit den Prinzipien von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung zu handeln:

1. Politische Entscheidungen müssen sorgfältig untersucht werden, um den ungerechten Ausschluss von benachteiligten und machtlosen Gruppen zu vermeiden; insbesondere von Menschen mit Behinderungen, älteren Menschen, indigenen Völkern, Minderheiten oder Personen mit HIV/AIDS. Es müssen aktiv Wege gesucht werden, um sicherzustellen, dass diese Menschen erreicht werden.

2. Alles muss getan werden, um Ausschlussfehler zu vermeiden. Von einer Menschenrechtsperspektive aus haben Inklusionsfehler (jemand bekommt die Leistungen, obwohl er/sie nicht in der vorgesehenen Zielgruppe ist) und Ausschlussfehler (jemand bekommt die Leistungen nicht, obwohl er/sie zu der anvisierten Zielgruppe gehört) nicht dieselbe Bedeutung. Der Ausschluss rechtmäßiger Empfänger

bedeutet eine Verletzung ihres Rechts auf soziale Sicherheit. Außerdem sind diejenigen, die ausgeschlossen werden, meistens diejenigen, die ohnehin schon am verletzlichsten und schutzbedürftigsten sind, da es für diese Menschen am schwersten ist, ihr Recht auf Inklusion geltend zu machen.

3. Es muss sichergestellt werden, dass die Kriterien, nach denen potenzielle Empfänger für Targeting-Programme ausgesucht werden, geschlechtsspezifische Fragestellungen berücksichtigen und nachvollziehbar, objektiv und transparent sind. So sollte z. B. bei der Zuteilung beitragsfreier Grundrenten Wert darauf gelegt werden, dass wirklich der Wohlstand der älteren Person eingeschätzt wird. Wird die Lage gesamter Haushalte zugrunde gelegt, kann es leicht zu Benachteiligungen älterer Personen kommen, da es nicht genügend Studien darüber gibt, wie der Wohlstand innerhalb eines Haushalts verteilt ist. Gemeinde-Targeting ist eine Methode, die mit geringen Kosten in vielen Ländern angewendet werden kann. Jedoch ist auch hier Vorsicht angebracht: Wenn die Entscheidung über die Verteilung von Leistungen den lokalen Gemeindeleitern überlassen wird, kann Gemeinde-Targeting Machtstrukturen und klientelistische Beziehungen verfestigen. Dies kann zu Spannungen zwischen Leistungsberechtigten und anderen führen, sodass manche Gruppen weiter stigmatisiert werden könnten.

4. Werden die Geldtransferleistungen an bestimmte Bedingungen geknüpft – z. B. an die Einhaltung der Menschenrechtsstandards von Gleichheit etc. –, so ist darauf zu achten, dass potenzielle Empfänger, die diesen Kriterien aus unterschiedlichsten Gründen nicht gerecht werden, nicht ausgeschlossen werden. Bevor Geldtransferleistungen an bestimmte Bedingungen geknüpft werden, müssen die Staaten und die politischen Entscheidungsträger eine gründliche Analyse darüber durchführen, ob das Programm die Einhaltung auch angemessen überprüfen und gleichzeitig soziale Dienste anbieten kann, die den Bedürfnissen der in extremer Armut lebenden Bevölkerung auch gerecht werden. Werden Menschen oder Haushalte von Geldtransferleistungen ausgeschlossen, weil sie den vorgegebenen Bedingungen nicht gerecht werden, so wirft dies aus der Perspektive von Menschenrechten starke Bedenken auf. Ist die Einhaltung der Bedingungen nicht gegeben, so können Programmmitarbeiter die hiermit verbundenen Probleme identifizieren und aktiv werden. In manchen Ländern z. B. gehen Mädchen nicht zur Schule (was eigentlich eine Bedingung für Geldtransferleistungen wäre), weil sie sexuell belästigt werden. Schwangere Frauen gehen nicht in die Klinik, weil die Servicequalität sehr niedrig oder die räumliche Entfernung zu groß ist. In solchen

Fällen sollten die Geldtransferprogramme Hilfe anbieten, damit die Familien die Gründe, die sie daran hindern, den Bedingungen zu entsprechen, überwinden können. Eine Strafe sollte es hier jedoch nicht geben, insbesondere nicht, wenn Frauen als Haushaltsvorstand dafür verantwortlich sind, dass die Bedingungen eingehalten werden. In diesen Fällen kann es sein, dass die Bedingungen eine unnötige zusätzliche Belastung für die Frauen darstellen und gleichzeitig traditionelle Vorstellungen von der geschlechtsspezifischen Rollenverteilung innerhalb der Familie aufrechterhalten.

c) Den Ansprüchen an Erreichbarkeit und Verfügbarkeit entsprechen

Die Prinzipien von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung verpflichten Staaten dazu, dass die Sozialschutzleistungen physisch und kulturell allen zugänglich sind, insbesondere den verletzlichsten und am meisten benachteiligten Gesellschaftsgruppen.

Erreichbarkeit/Barrierefreiheit bedeutet z. B., dass die Staaten alle administrativen Barrieren beseitigen müssen, welche Menschen am Zugang zu Sozialschutz hindern, etwa durch das Einfordern der Vorlage von bestimmten Identitätsnachweisen in Ländern, in denen solche Dokumente viel Geld kosten oder evtl. gar nicht existieren, da viele Menschen bei ihrer Geburt nicht registriert werden. Von derartigen administrativen Forderungen sind Frauen häufig überproportional betroffen, da es weniger wahrscheinlich ist, dass sie Ausweise haben und bei ihrer Geburt registriert wurden.

Die Staaten haben auch dafür zu sorgen, dass die Sozialleistungen in angemessener geografischer Nähe und an einem geografisch geeigneten Ort verteilt werden. Auch dies macht Barrierefreiheit aus. Für manche Menschen stellen eingeschränkte Körperkraft und Beweglichkeit ein großes Hindernis dar, vor allem für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Frauen. Auch zusätzliche Kosten wie für den Transport, Abwesenheit von der Arbeit oder Betreuungskosten müssen berücksichtigt werden.

Um kulturelle Zugänglichkeit zu gewährleisten, ist es notwendig, dass die Menschen an den Orten erreicht und über Sozialschutzprogramme informiert werden, an denen sie leben. Dies ist insbesondere wichtig im Hinblick auf Gruppen, die von der Gesamtgesellschaft eher ausgeschlossen werden. Möglichkeiten hierfür wären Ankündigungen im Radio, Talkshows, Theaterstücke vor Ort etc. Es ist auch notwendig, auf die Menschen zuzugehen, um die Hindernisse

von Analphabetismus und sprachlichen Barrieren zu überwinden, damit insbesondere Angehörige von Minderheiten, indigenen Volksgruppen oder Migrantengemeinschaften erreicht werden können (z. B. dadurch, dass die Informationen in ihren jeweiligen Sprachen zur Verfügung gestellt werden).

„Verfügbarkeit“ beinhaltet die Angemessenheit der angebotenen Sozialleistungen. Die bestehenden Sozialschutzprogramme sollten ausgeweitet werden, aber ebenso wichtig ist es, darauf zu achten, dass das jeweilige Leistungsniveau angemessen bleibt. Nur dann können die Menschen einen angemessenen Lebensstandard haben und sich die Dienstleistungen und Waren leisten, die sie benötigen, damit zumindest ein notwendiges Minimum ihres Anspruchs auf die Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte Realität wird.

Aufgrund der eingeschränkten finanziellen Mittel ist ein angemessenes Leistungsniveau ein komplexes Thema. Wenn ein Staat z. B. eine gesetzlich garantierte soziale Grundrente einführen möchte, wäre es möglich, zunächst mit einer Rente für alle zu beginnen, die aber erst bei Erreichung eines relativ hohen Alters gezahlt wird (auf einem angemessenen Niveau). Nach und nach könnte der Plan sich so entwickeln, dass das Renteneintrittsalter herabgesetzt wird. Dies erfordert jedoch eine sorgfältige Prüfung. Ein hohes Renteneintrittsalter bedeutet zwar niedrigere Kosten und bietet die Möglichkeit, mit dem Programm sofort zu beginnen und es später zu verändern – wenn das Renteneintrittsalter aber zu hoch festgelegt wird, kann dies eine regressive Verteilungswirkung bedeuten, da es sein kann, dass so hauptsächlich wohlhabende Menschen in den Genuss der Rentenzahlungen kommen.

Sozialschutzprogramme sollten sich jedoch nicht auf finanzielle Unterstützung beschränken; zusätzlich sollten verschiedene soziale Dienste angeboten werden, insbesondere der Zugang zu Bildung und zum Gesundheitswesen.

1. *Für Transparenz und Zugang zu Informationen sorgen:* Um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen, müssen die Staaten Transparenz und Zugang zu Informationen über Sozialschutz garantieren. Transparenz und Zugang zu Informationen sind wesentliche Kriterien bei der Kontrolle der Programme.

Die Staaten müssen Sozialschutzprogramme so durchführen, dass die Menschen leichten und verständlichen Zugang haben zu Informationen über: (a) Anspruchsberechtigung, (b) die konkreten Leistungen, die sie bekommen würden und (c) das Vorhandensein und die Art von Beschwerde- und Entschädigungsmechanismen.

Ist der Zugang zu Informationen für die Anspruchsberechtigten eingeschränkt, so verhindert dies ihren Zugang zu den Programmen und ihre Fähigkeit, ihre Rechtsansprüche geltend zu machen. Wenn keine Transparenz bei der Durchführung von Geldtransferprogrammen gegeben ist, besteht das Risiko, dass hierarchische Machtstrukturen sich fortsetzen. Zudem wird so die Wahrscheinlichkeit von Misswirtschaft erhöht.

Zunehmende Transparenz in Bezug auf alle Vorgänge bei Sozialschutzprogrammen würde auch die öffentliche Unterstützung von Investitionen in diese Programme stärken. Ebenso sollten die Ergebnisse von Überprüfungen und Evaluierungen der Programme öffentlich gemacht werden. Auch diese Informationen sollten für alle zugänglich sein, die Art der Informationsverbreitung sollte kulturell angemessen sein und auf eine Weise zur Verfügung gestellt werden, die auch Analphabeten zugänglich ist.

2. *Für den Zugang zu Beschwerdemechanismen und effektiven Abhilfemaßnahmen sorgen:* Menschenrechtsstandards betonen, dass jeder Mensch ein Recht auf Abhilfemaßnahmen hat, wenn seine Rechte missachtet worden sind. Die politischen Entscheidungsträger und andere müssen zur Verantwortung gezogen werden, wenn ihre Entscheidungen und Handlungsweisen einen negativen Einfluss auf die Einhaltung der Menschenrechte der Betroffenen haben. Effektive Rechenschaftsmechanismen verbessern nicht nur den Schutz der Empfänger sozialer Leistungen, sondern auch die Effizienz von Strategien zur Reduzierung von Armut.

Ohne Rechenschaftsverpflichtung und Beschwerdemechanismen ist es wahrscheinlicher, dass Strategien zur Reduzierung von Armut lediglich als Wohlfahrtsinstrumente angesehen werden, welche durch politische Akteure manipuliert werden können, und nicht als Rechtsanspruch der betreffenden Menschen. Wenn die möglichen Beschwerdewege allen Betroffenen transparent gemacht werden, kann dies entscheidend dafür sein, dass Machtungleichgewichte – welche auf dem lokalen Niveau oft vorherrschend sind – nicht fortgesetzt werden.

Rechenschaftsmechanismen sind wesentlich in Bezug auf drei Schlüsselemente: (a) die Voraussetzungen, die notwendig sind, um sich für das Programm zu bewerben; (b) die Durchführung des Programms und Berichterstattung über eventuelle Fälle von Forderungen unangemessener Arbeit, politischer Unterstützung, finanziellen Forderungen, Drohungen, sexueller Belästigung und (c) die Beaufsichtigung der Zahlungsvorgänge. Diese Mechanismen verbessern nicht nur den Schutz der Anspruchsberechtigten, sondern auch die Programmeffizienz.

Damit Beschwerdemechanismen sinnvoll und effektiv sind, müssen bestimmte Standards eingehalten werden, z. B.: (a) Anonymität muss garantiert werden; (b) sowohl individuelle als auch kollektive Beschwerden werden zugelassen; (c) sie müssen mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet und kulturell angemessen sein.

Außerdem muss es unabhängige und wirksame gerichtliche und halbamtliche Mechanismen geben (z. B. durch eine Ombudsperson), um die allgemeine Formulierung und die Durchführung von sozialpolitischen Maßnahmen zu überwachen.

Da all diese Mechanismen kostspielig und zeitintensiv sind, sind zusätzliche Maßnahmen notwendig, durch die auch armen Menschen der Zugang ermöglicht wird, z. B. durch die Bereitstellung kostenloser Rechtshilfe.

Fehlen Rechenschafts- und Beschwerdemechanismen, so besteht die Gefahr, dass Sozialschutzprogramme nicht im Sinne von Rechten und Ansprüchen verstanden werden, sondern als Instrumente politischer Gönnerschaft, die durch die politischen Akteure nach Belieben manipuliert werden können.

3. *Für sinnvolle und effektive Partizipation sorgen:* Aus Menschenrechtsperspektive stellt die Partizipation der Anspruchsberechtigten an den Programmen nicht nur etwas Wünschenswertes unter den Gesichtspunkten von Besitz und Nachhaltigkeit dar, sondern basiert auf ihrem Recht auf Partizipation.

Partizipation hat weitreichende Konsequenzen in Bezug auf die Planung und die Durchführung von Geldtransferprogrammen. Aufgrund der Machtasymmetrie zwischen den Empfängern von Geldtransferleistungen und den Behörden, die diese Programme verwalten, sind die Empfänger oft nicht in der Lage, ihre Ansprüche geltend zu machen und für ihre Rechte einzutreten. Ohne gerechte und effektive Mechanismen, die es den Anspruchsberechtigten ermöglichen, aktiv teilzunehmen, besteht bei Geldtransferprogrammen die Gefahr politischer Manipulation. Partizipation trägt auch zum sozialen Zusammenhalt und zu politischer Unterstützung für Geldtransferprogramme bei.

Es kommt oft vor, dass die angewandten Partizipationsstrategien zu unbedeutend sind. Häufig besteht die Partizipation dann nur pro forma. Manchmal haben die Anspruchsberechtigten auch nur beratenden Status, sodass sie nicht wirklich befähigt werden, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. Zudem werden Partizipationsprozesse oft eingeführt, ohne dass die Gründe, welche die Beteiligung von benachteiligten Gruppen einschränken, berücksichtigt werden. Dies kann dazu führen, dass die Ergebnisse in direktem Widerspruch zu dem

ursprünglich Intendierten stehen, da so Machtmissbrauch nicht beseitigt, sondern fortgesetzt werden kann.

Wenn Partizipationsprozesse die jeweiligen gesellschaftlichen Strukturen und Gegebenheiten außer Acht lassen, besteht das Risiko, dass sie von den lokalen Eliten vereinnahmt werden und dass Frauen und Randgruppen ausgeschlossen werden.

Partizipation sollte in einem umfassenden Sinn verstanden werden. Nicht nur die Anspruchsberechtigten sollten aktiv teilnehmen, sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen, die bei der Vertretung der rechtlichen Ansprüche der Leistungsempfänger eine wichtige Rolle spielen und zu einem Ausgleich des Machtgefälles beitragen können.

Aus Menschenrechtsperspektive muss auf die schutzbedürftigsten und am meisten benachteiligten Gruppen (ethnische und andere Minderheiten, indigene Völker, Menschen mit Behinderungen etc.) besondere Aufmerksamkeit gerichtet werden. Es ist natürlich nicht einfach, diese Gruppen zu identifizieren, da sie meistens politisch unsichtbar oder stumm sind. Oft sind sie schwer zu erreichen aufgrund ihres entlegenen Wohnortes, ihrer Sprache oder ihres Vorbehalts gegenüber Behörden. Es mangelt ihnen an den notwendigen Ressourcen, die sie brauchen, um ihre Rechte und Interessen zu verteidigen. So vervielfachen sich die Auswirkungen von Diskriminierung. Für einen Prozess echter Inklusion ist es deshalb notwendig, dass besonderer Wert gelegt wird auf die Identifizierung und die Teilnahme benachteiligter Gruppen. Hierbei ist entscheidend, dass die Regierungen und Fachleute vorausschauend Maßnahmen ergreifen, um die Partizipation dieser Gruppen zu ermöglichen. So sollten die Behörden die Anspruchsberechtigten dabei unterstützen, die wirtschaftlichen, sprachlichen, kulturellen, bildungsbezogenen oder geografischen Hindernisse zu überwinden, die ihre volle Teilnahme verhindern oder einschränken.

Schließlich müssen die Teilnehmenden auch darüber informiert sein, warum sie zur Partizipation aufgerufen werden, welche Auswirkungen ihre Meinungen haben werden und welchen Einfluss sie auf das endgültige Ergebnis haben (sofern sie Einfluss haben). Partizipation sollte sich nicht darauf beschränken, lediglich Informationen zu sammeln oder auszutauschen, um Meinungen einschätzen zu können, Interessen zu identifizieren oder möglicherweise von lokalem Expertentum zu profitieren. Sinnvolle Partizipationsprozesse sollten es den Teilnehmenden ermöglichen, die jeweiligen Ergebnisse oder Entscheidungen zu beeinflussen und zu kontrollieren. Sinnvolle Partizipation verlangt von den politischen Entscheidungsträgern, dass sie aktiv

konkrete Maßnahmen ergreifen, um Partizipation und Einfluss bei Entscheidungen zu ermöglichen.

Schlussbetrachtungen

Es herrscht weitgehend Konsens darüber, dass Sozialschutzprogramme nicht isoliert funktionieren. Sie müssen innerhalb eines umfassenderen politischen Rahmenkonzepts entwickelt werden, das unterschiedliche Schutzinitiativen integriert und sowohl für den Zugang zu grundlegenden sozialen Dienstleistungen als auch für günstige wirtschaftliche Bedingungen sorgt. In diesem Beitrag sind konkrete Empfehlungen bezüglich der Kernelemente eines Ansatzes vorgestellt worden, der auf einem Rechtsanspruch auf Sozialschutz basiert. Dieser Ansatz, in dem Sozialschutz als ein Menschenrecht gesehen wird, stimmt nicht nur mit den internationalen Verpflichtungen überein, sondern verbessert darüber hinaus auch die Wirksamkeit dieser Strategien, da sie in eine ganzheitliche Perspektive gestellt werden, die notwendig ist, um die unterschiedlichen Dimensionen von Armut aktiv anzugehen.

Menschenrechtsstandards versehen Sozialschutzprogramme nicht nur mit zusätzlicher Legitimität (da sie sich auf allgemein anerkannte Normen und Werte beziehen), sie bieten darüber hinaus auch noch mehrere andere Vorteile für die Durchführung von Programmen:

1. Wird Sozialschutz als etwas gesehen, worauf die Empfänger einen rechtlich verankerten Anspruch haben, so kann es zwar sein, dass die Programmkosten manchmal höher ausfallen, der Vorteil liegt jedoch in der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit dieser Programme.
2. Menschenrechtsstandards können auch bei der Bildung eines sozialen Konsenses helfen sowie dauerhafte politische Verpflichtungen auf nationalem, regionalem und internationalem Niveau in Gang setzen. Außerdem kann so Druck auf Regierungen ausgeübt werden, nationale und internationale Ressourcen für Sozialschutzprogramme zu mobilisieren und zur Verfügung zu stellen.
3. Ein Ansatz aus Perspektive der Menschenrechte konzentriert sich darauf, dass Regierungen und andere politische Akteure für ihre Handlungen verantwortlich gemacht werden. Dies bewirkt eine effizientere Nutzung von Ressourcen, weil Informationen zugänglich gemacht werden und Korruption bekämpft wird.
4. Und schließlich trägt ein auf Menschenrechten beruhender Ansatz dazu bei, diejenigen, die in Armut leben, zu stärken und sichtbar werden zu lassen.

Autorinnen und Autoren

Maïke Böcker, M. A., geb. 1980 in Leer, promoviert seit 2012 als Doktorandin am Norbert Elias Center (NEC) der Universität Flensburg. Der Arbeitstitel ihrer Dissertation lautet: „Aus Katastrophen lernen? Wahrnehmungen, Deutungen und Konsequenzen von Umweltveränderungen am Beispiel des Oderhochwassers 1997“. Zur Zeit des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“ war sie Associate Junior Fellow im Forschungsschwerpunkt KlimaKultur am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Katastrophensoziologie sowie Umwelt- und Konfliktforschung. Sie beschäftigt sich darüber hinaus mit gesellschaftlichen und kulturellen Dimensionen des Klimawandels in Deutschland.



maïke.boecker@uni-flensburg.de

Dr. Lucimara Brait-Poplawski, ist Beraterin für Entwicklungs- und Armutspolitik und Lehrbeauftragte der Hochschule Esslingen zum Thema „Globale Gerechtigkeit“. Sie studierte Geschichte sowohl an der Staatsuniversität Londrina in Brasilien als auch an der Universität Tübingen in Deutschland. 2009 promovierte sie in Politikwissenschaft an der Universität Duisburg zum Thema „Armutverständnis im Wandel“ (Ed. Peter Lang, 2009). Von 2010 bis 2012 koordinierte sie das Projekt „Armut global – Strategien zur sozialen Sicherung und Grundsicherung“ bei Brot für die Welt in Stuttgart. In dieser Funktion erstellte sie unter anderem zwei Studien zu den Grundsicherungssystemen in Brasilien und auf den Philippinen. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich mit den Armut- und Entwicklungstheorien der UN-Sonderorganisationen aus sozial- und wirtschaftsethischen Perspektiven. Als Mitbegründerin und Vorstandsmitglied von Academics Stand Against Poverty Deutschland e.V. koordiniert Dr. Brait-Poplawski u.a. die Projekte „Soziale Sicherung/Grundsicherung“ und „Wissenstransfer für nachhaltige Entwicklung“.



zero-poverty@brait-poplawski.de

Gitte Cullmann, M. A., geb. 1981 in Berlin, studierte Soziologie, Wirtschaftspolitik und Spanisch (M.A.) an der Universität in Münster. In ihrer Magisterarbeit beschäftigte sie sich mit der Armutsmessung in Lateinamerika und absolvierte diese bei der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL). Im Anschluss war sie mehrere Jahre Referentin in der Wirtschaftsabteilung der Botschaft der Republik Chile in Berlin. Parallel begann sie ihre Doktorarbeit im Forschungsprojekt Katastrophenerinnerung, KlimaKultur am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) unter der Leitung von Prof. Dr. Harald Welzer und war dort als Associate Junior Fellow tätig. Die Arbeit befasst sich mit umweltbedingter Migration als Folge von Naturkatastrophen in Chile. In dieser Zeit wirkte sie auch am Projekt „Nachhaltige Grundsicherung“ mit. Seit 2011 ist sie zudem selbstständig im Bereich Technologietransfer zwischen Deutschland und Lateinamerika tätig und begleitet die Einführung von zukunftsfähigen Technologien auf dem lateinamerikanischen Kontinent.



gcullmann@posteo.de

Jörg Göpfert, geb. 1960 in Berlin, ist Absolvent des Studiengangs Dipl.-Ing. für Technischen Umweltschutz an der TU Berlin. Anschließend wurde er an der Deutschen Journalistenschule in München zum Redakteur ausgebildet. Seit 1988 ist er freier Umwelt- und Wissenschaftsjournalist und seit 1995 Kommunikations- und Medientrainer für Wissenschaftler/-innen. Im Januar 2000 wurde er Studienleiter an der Evangelischen Akademie Sachsen-Anhalt und ist dort seitdem für den Arbeitsbereich Umwelt und Soziales zuständig.



goepfert@ev-akademie-wittenberg.de

Dr. Katja Hilser, M.A., geb. 1981 in Villingen, studierte Soziologie, Volkswirtschaftslehre und Psychologie an der Universität Heidelberg und promovierte dort zum Thema „Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung – ein Widerspruch?“. Zur Zeit des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“ war sie Lehrassistentin in der Arbeitsgruppe Entwicklungspolitik am Alfred Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Heidelberg. Seit 2009 ist sie als Referentin für entwicklungspolitische Bildungsarbeit und seit März 2015 als Referentin der Hochschulleitung an der Hochschule für Wirtschaft, Technik und Kultur in Berlin tätig. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen neben nachhaltiger Entwicklung und breitenwirksamem Wirtschaftswachstum der Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern.



katja.hilser@hwtk.de

Dr. Melanie Jaeger-Erben, geb. 1977 in Kassel, studierte Psychologie und Soziologie in Göttingen und Uppsala (Schweden). Zur Zeit des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“: war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin und promovierte in Umweltsoziologie zu Lebensereignissen als Gelegenheitsfenster für eine Umstellung auf nachhaltigen Konsum. Sie ist Mitgründerin von „ISlconsult – Institut für Sozialinnovationen Consulting“ und als Referentin von Prof. Dr. Ellen Matthies, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU), an der Otto von Guericke-Universität Magdeburg tätig. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind nachhaltiger Konsum, alltägliche Lebensführung, Wandel sozialer Praktiken, soziale Innovationen.



melanie.jaeger-erben@ovgu.de

Dr. Ingmar Kumpmann, geb. 1968 in Göttingen, hat in Berlin Volkswirtschaft und Philosophie studiert und an der Universität Göttingen über die Folgen der Globalisierung für den Sozialstaat promoviert. Von 2006 bis 2011 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), wo er zu Fragen der Sozialpolitik arbeitete. Im Jahr 2010 wirkte er zudem am Projekt „Nachhaltige Grundsicherung“ mit. 2011 bis 2013 war er Referent für Volkswirtschaft bei der Arbeitskammer des Saarlandes in Saarbrücken. Seit 2013 arbeitet er zur Industrie- und Dienstleistungspolitik beim DGB-Bundesvorstand in Berlin. Er ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat beim Netzwerk Grundeinkommen.



Ingmar.Kumpmann@gmx.de

Thomas Poreski, geb. 1963 in Tübingen, studierte Soziale Arbeit an der Evangelischen Fachhochschule für Sozialwesen Reutlingen und Erziehungswissenschaft an der Universität Tübingen. Er ist Diplom-Pädagoge, war in der mobilen Jugendarbeit tätig, freier Mitarbeiter der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg und Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag. Anschließend war er Geschäftsführer des Bundesverbands der Evangelischen Obdachlosenhilfe e.V. sowie Fachreferent beim Diakonischen Werk der EKD in Stuttgart. Zur Zeit des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“ war Thomas Poreski Abteilungsleiter für Sozialrecht und Qualitätsmanagement sowie Geschäftsführer bei Marienberg e.V. in Gammertingen, einer diakonischen Einrichtung der Behinderten- und Jugendhilfe. Seit März 2011 ist er Mitglied des Landtags von Baden-Württemberg und dort Sozialpolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.



thomas.poreski@gruene.landtag-bw.de

Karin Schürmann, M.A., geb. 1980 in Wesel (Niederrhein), hat an der Universität Bonn Politische Wissenschaft, Amerikanische Sprache und Literatur sowie Erziehungswissenschaft studiert. Zur Zeit des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“ war sie Associate Junior Fellow im Forschungsschwerpunkt KlimaKultur am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) und beschäftigte sich im Projekt Shifting Baselines mit intergenerationellen Verschiebungen der Umweltwahrnehmung. Sie ist Doktorandin am Norbert Elias Center (NEC) der Europa-Universität Flensburg und untersucht im Rahmen ihrer Dissertation das Potential bestimmter Alltagspraktiken für eine Transformation zu mehr Nachhaltigkeit am Beispiel der Stadt Seattle. Seit 2012 arbeitet sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Energie- und Klimaforschung – Systemforschung und Technologische Entwicklung (IEK-STE) des Forschungszentrums Jülich. Dort erforscht sie die Bedingungen einer erfolgreichen Transformation des nordrhein-westfälischen Energiesystems.



Foto: Peter Frömmel, Voerde

ka.schuermann@fz-juelich.de

Ludwig Schuster, geb. 1975 in Landsberg a. Lech, studierte Architektur an der Bauhaus-Universität Weimar (Dipl.-Ing.). Zur Zeit des Projekts „Nachhaltige Grundsicherung“ war er als freiberuflicher Wissenschaftler, Referent und Berater für Nachhaltige Entwicklung sowie als Projektentwickler und Berater für Komplementärwährungen und alternative Finanzierungsmodelle tätig. Er ist Gründungsmitglied der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe Nachhaltiges Geld und forscht dort zu Wachstumszweigen im Geld- und Finanzsystem und möglichen Reformoptionen. Darüber hinaus initiierte er 2012 die Gründung der Thinkfarm Berlin, einen coworking space für sozial-ökologische Transformation. Seit 2013 ist er Strategieberater bei der gemeinwohl-orientierten sinnwerkstatt Medienagentur GmbH in Berlin und betreut deren Kunden von der Visionsfindung über Ideen- und Strategieentwicklung bis zur zielführenden Umsetzung ihrer Anliegen.



ludwig.schuster@posteo.de

Dr. Klaus Seitz, geb. 1959 in Schorndorf, studierte Erziehungswissenschaften und Philosophie in Tübingen. 1994 erfolgte die Promotion an der Universität der Bundeswehr Hamburg, 2002 die Habilitation für Allgemeine Erziehungswissenschaften und Internationale Bildungsforschung an der Universität Hannover. Er war als Studienleiter am Zentrum für Entwicklungsbezogene Bildung in Stuttgart, wissenschaftlicher Angestellter im DFG-Projekt „Von der Dritte-Welt-Pädagogik zur Entwicklungspädagogik“ in Hamburg, Geschäftsführer des Ausschusses für Entwicklungsbezogene Bildung und Publizistik der Evangelischen Kirche in Deutschland in Stuttgart und Redakteur der Fachzeitschrift „epd-Entwicklungspolitik“ beim Evangelischen Pressedienst in Frankfurt am Main tätig. Von 2007 bis 2009 war er Grundsatzreferent der evangelischen Entwicklungsorganisation Brot für die Welt, seit 2009 leitet er die Abteilung Politik von Brot für die Welt, zunächst in Stuttgart, seit 2012 in Berlin.



Foto: Hermann Bredehorst/ Brot für die Welt

klaus.seitz@brot-fuer-die-welt.de

Magdalena Sepúlveda Carmona, ist eine chilenische Anwältin, die über Internationale Menschenrechte an der Universität Utrecht in den Niederlanden promovierte. Sie schloss ihr Studium der Menschenrechte an der Universität Essex in England mit einem LL.M ab und erlangte ein Diplom der komparativen Rechtswissenschaften an der Pontificia Universidad Católica de Chile. Magdalena Sepúlveda arbeitete als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Niederländischen Institut für Menschenrechte, als Rechtsanwältin am Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und als Mitgeschäftsführerin des Fachbereichs für Internationales Recht und Menschenrechte der von den Vereinten Nationen getragenen University for Peace in San José, Costa Rica. Sie arbeitete außerdem als Beraterin der Abteilung für Internationalen Schutz des UNHCR (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen) und des norwegischen Rats für Flüchtlingsangelegenheiten in Kolumbien. Später wurde sie Forschungsdirektorin des Internationalen Rats für Menschenrechtspolitik in Genf und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Norwegischen Zentrum für Menschenrechte. Im März 2008 wurde



sie vom Rat für Menschenrechte zur unabhängigen Expertin in der Frage von Menschenrechten und extremer Armut berufen und begann ihre Arbeit in dieser Funktion am 1. Mai desselben Jahres. Im Juni des Jahres 2011 verlängerte der Rat für Menschenrechte ihr Mandat und änderte ihren Titel in „Sonderberichterstatteerin für extreme Armut und Menschenrechte“.

Meike Spitzner, geb. 1957 in Köln, ist Projektleiterin und wissenschaftliche Koordinatorin „Gender“ in der Forschungsgruppe Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie GmbH. Sie ist Sozialwissenschaftlerin und Historikerin, arbeitete von 1975 bis 1984 in der Bundesanstalt für Straßenwesen, von 1984 bis 1987 im Ingenieur-Büro Steierwald-Schönharting und von 1988 bis 1990 als AK-Koordinatorin „Stadtentwicklung, Verkehr, Wohnungspolitik, Raumentwicklung“ der Bundestagsfraktion Die Grünen. Seit 1991 ist sie am Wuppertal Institut tätig. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind nationale und internationale Verkehrsforschung und -politiken, öko-soziale Zeitpolitik, netzgebundene Infrastruktursysteme und Daseinsvorsorge, Energie-Suffizienz-Politik, Care Economy, Nachhaltigkeit und Gender, Gender Impact Assessment (insbesondere Infrastruktursystemfragen), Transformationsforschung, Sustainability Governance.



meike.spitzner@wupperinst.org

Dr. Clemens Wustmans, geb. 1982 in Köln, studierte von 2002 bis 2007 Evangelische Theologie und Geschichte an der Ruhr-Universität Bochum. Er ist seit 2007 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Christliche Gesellschaftslehre an der Evangelisch-Theologischen Fakultät der Ruhr-Universität. An der Universität Duisburg-Essen promovierte er zum Thema: „Tierethik als Ethik des Artenschutzes. Eine Position kriterialer Verantwortungsethik“. 2009/10 wissenschaftliche Beratung bei der Konzeptionierung der Dauerausstellung im Martin Luther Forum Ruhr (u.a. „Politische Ethik“). Veröffentlichungen zur evangelischen Sozialethik sowie zur kirchlichen Zeitgeschichte.



clemens.wustmans@rub.de

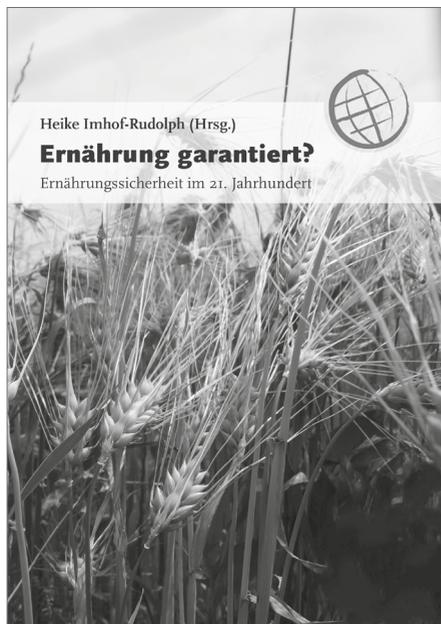
Matthias Zeeb, geb. 1965 in Stuttgart, studierte Volkswirtschaftslehre mit Regionalstudien Lateinamerika in Tübingen und Córdoba (Argentinien). Sein fachliches Interesse gilt der Frage, wie Gesellschaften ihre Resilienz („Systembelastbarkeit“) erhöhen können, um auch in Klimawandel und Ressourcenverknappung funktionsfähig, gerecht und frei zu bleiben. Er ist als Diplom-Volkswirt und Resilienzökonom national und international tätig in den Fachgebieten Reform sozialer Sicherungssysteme, Soziale Sicherheit und Gesellschaftliche Resilienz. Von 2004 bis 2007 war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der EKD. Er ist heute Geschäftsführer des Beratungsbüros *resilietas*, Visiting Fellow am Eduard Pestel Institut für Systemforschung in Hannover und Director der Firma Callund Consulting Ltd. (GB).

matthias.zeeb@resilietas.de



Foto: www.mirkokrenzel.com

Genug für alle?



WeltTrends, Potsdam 2014
ISBN 978-3-941880-72-6 | 137 Seiten | 12,90 Euro

Heike Imhof-Rudolph (Hrsg.)

Ernährung garantiert?

Ernährungssicherheit im 21. Jahrhundert

Ernährung ist ein Menschenrecht, Hunger eine traurige Tatsache. Spekulationen mit Boden, Wasser und Nahrung treiben die Preise in die Höhe. Politische, wirtschaftliche und technische Hürden müssen überwunden werden, um eine der globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu meistern: weltweite Ernährungssicherheit.

Wie wird sich die Agrarwirtschaft in den nächsten Jahrzehnten entwickeln? Welche Strategien werden eingesetzt und welche sind erfolgreich? Der Sammelband bietet einen Einblick in globale und lokale Aktivitäten gegen den Hunger.

www.welttrends.de | bestellung@welttrends.de

Welt  Trends

Wissenschaft griffbereit!

UNIVERSITÄTSVERLAG POTSDAM

Seit 1998 der Wissenschaftsverlag
an der Universität Potsdam.

online – print – hybrid – multimedial

Universität



Potsdam

... über 400 Autoren von A bis Z

Im Webshop können 460 lieferbare gedruckte Titel bestellt werden. Auf dem zertifizierten Publikationsserver sind fast 6000 Online-Dokumente im Open Access zum kostenfreien Download verfügbar.

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

UNIVERSITÄTSVERLAG POTSDAM

Universitätsbibliothek Potsdam
Abt. Publikationen
Am Neuen Palais 10
14469 Potsdam

Telefon +49 331 977-2533
Telefax +49 331 977-2292

Wie lässt sich Armut weltweit überwinden, ohne dabei auf einen Fortschritt zu setzen, der die Biosphäre überlastet und die Lebensgrundlagen der Menschheit zerstört? Die Autorinnen und Autoren haben im interdisziplinären Gespräch nach Antworten auf diese Frage gesucht und je eigene, teils überraschende Schlussfolgerungen formuliert. Ihren Ansatz nennen sie „Nachhaltige Grundsicherung“. Dabei handelt es sich weniger um ein isoliertes sozialpolitisches Instrument, sondern vielmehr um ein Geflecht von Maßnahmen, die als Grundelemente einer Großen Transformation unserer Produktions-, Konsum- und Lebensweisen und einer Post-2015-Agenda dienen könnten.

ISSN 1868-6222
ISBN 978-3-86956-337-4