

# 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).<sup>1</sup>

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](http://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.<sup>2</sup> 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*<sup>3</sup> – 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 (Zielpersonen-universalismus) 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 Grund sicherungstypen im Vergleich

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

Quelle: GTZ (2006): Grund sicherung 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.