

Abschlussbericht

Grundsicherung als globale Herausforderung

**Soziale Grundsicherungs- und Sozialhilfesysteme in
entwickelten, Übergangs- und Entwicklungsländern
Eine integrierte Perspektive
mit Empfehlungen für die Internationale Zusammenarbeit**

Studie für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
(GTZ)

Projekt „Nachhaltige soziale Sicherung“

Vertragsnummer: 81070932 (06.04.2004)

Projektbearbeitungsnummer: 03.3504.2-013.00

Projektleitung: Prof. Lutz Leisering Ph.D.

AutorInnen: Prof. Lutz Leisering Ph.D., Dr. Petra Buhr, Diplom-
Soziologin Ute Traiser-Diop

19. September 2004

Universität Bielefeld

Institut für Weltgesellschaft

Fakultät für Soziologie, Postfach 100131, 33501 Bielefeld

lutz.leisering@uni-bielefeld.de, website http://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/leisering_1.htm

www.uni-bielefeld.de/soz/iw

Inhaltsverzeichnis

Die Autoren/Autorinnen
Danksagungen
Liste der Übersichten
Liste der Kästen

1. Kontext und Gegenstand der Studie.....	1
1.1 Kontext der Studie: Ein neues Problem sozialer Inklusion.....	1
1.2 Gegenstand der Studie: Soziale Grundsicherung und Sozialhilfe	3
2. Formen staatlicher sozialer Sicherung und Grundsicherung	6
3. Sozialhilfe in entwickelten Gesellschaften	9
3.1 „Sozialhilferegime“ – eine sozialhilfebezogene Typologie westlicher Wohlfahrtsstaaten	11
3.2 Institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe im internationalen Vergleich.....	13
3.2.1 Definition von Zielen und Zielgruppen	13
3.2.2 Leistungs- und Erbringungsformen	16
3.2.3 Administration	18
3.2.4 Finanzierung	19
3.3 Wirkungen.....	20
3.3.1 Zielgruppenenerreichung und Deckungsgrad (target efficiency and coverage) ..	21
3.3.2 Leistungshöhe / Angemessenheit der Leistungen / Armutsreduzierung.....	23
3.3.3 Dauer des Sozialhilfebezugs.....	25
3.3.4 Verhaltenseffekte	25
3.4 Aktuelle Probleme und Reformen	26
4. Soziale Grundsicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften.....	32
4.1 Formen und allgemeine Probleme	32
4.2 Nicht-beitragsbasierte Renten (NBR).....	36
4.3 Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme)	48
4.4 Familienbezogene Sozialhilfe	59
4.5 Konditionierte Transferleistungen.....	63
4.5.1 Nahrung für Arbeit (food-for-work)	63
4.5.2 Geld für Arbeit.....	63
4.5.3 Nahrung für Bildung (food-for-education).....	66
4.5.4 Geld für Bildung (cash-for-education).....	68
4.6 Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern	73
4.6.1 Preissubventionen	73
4.6.2 Nahrungsmitteltransfer	75
4.6.3 Lebensmittelmarken und Gutscheine	76
4.6.4 Landwirtschaftliche Subventionen.....	78
4.7 Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich (tabellarische Zusammenfassung).....	79
5. Empfehlungen für Grundsicherungspolitik in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Länderstudien. 82	82
5.1 Bedarf für Grundsicherung und Sozialhilfe in den Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften?.....	82
5.2 Policy-Prinzipien einer Grundsicherungspolitik	85
5.3 Policy-Optionen.....	90
5.4 Institutionelle Gestaltung sozialer Grundsicherung.....	97
6. Liste wissenschaftlicher Veröffentlichungen	107
6.1 Entwickelte Länder.....	107

6.2 Entwicklungs- und Übergangsländer.....	112
7. Liste einschlägiger wissenschaftlicher und politikberatender Personen und Institutionen	118
7.1 Entwickelte Länder.....	118
7.2 Entwicklungs- und Übergangsländer.....	120

Die Autoren/Autorinnen

Lutz Leisering (Projektleitung) ist Professor für Sozialpolitik an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, Gründungs- und Vorstandsmitglied des dortigen Instituts für Weltgesellschaft und des Graduiertenkollegs „Weltbegriffe und globale Strukturmuster“. Er ist Leiter des Forschungsschwerpunkts „SOCIAL WORLD – World Society, Global Social Policy and New Welfare States“. Arbeitsgebiete: Wohlfahrtsstaat, Lebenslauf, Alterssicherung und Generationenbeziehungen, Armut und Sozialhilfe, globale Sozialpolitik und „neue Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien/China. Nationale und internationale Politikberatung.

Leisering war Leiter (mit S. Leibfried) der größten deutschen Sozialhilfestudie „Sozialhilfekarrieren“ (1988-2001), Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Risikolagen und Statuspassagen im Lebensverlauf“ der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Er hat auch die erste repräsentative Untersuchung aller deutschen Sozialämter geleitet (1998-2001, Hans-Böckler-Stiftung). 1989 hat Leisering an der London School of Economics mit einer Arbeit zur staatlichen Sozialpolitik (inkl. Armenhilfe) in der frühen Industriellen Revolution in England promoviert. Für die chinesische Regierung hat er im Auftrag der Asiatischen Entwicklungsbank eine Studie zur ländlichen Alterssicherung in China durchgeführt (Leisering/Gong/Hussain 2002; dreimonatige Feldforschung in 2001, die auch eine explorative Studie des neuen chinesischen Grundsicherungssystems einschloss).

Petra Buhr ist promovierte Soziologin und forscht am Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen. Sie hat umfassend zu Fragen von Armut und Sozialhilfe in Deutschland und Europa gearbeitet, mit Analysen zu Lebenslagen, Verwaltung und Politik der Armut. Derzeit koordiniert sie eine Längsschnittsstudie des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales zur Wirksamkeit arbeitsmarktintegrierender Maßnahmen kommunaler Sozialhilfeträger (BMGS-Projekt “Verlaufs- und Ausstiegsanalyse Sozialhilfe”).

Ute Traiser-Diop ist Diplom-Soziologin und hat zu Überschuldung und zu Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland und Europa gearbeitet. Sie hat Erfahrungen im Senegal.

Danksagungen

Wir danken Kim Won-Sub und Shi Shih-Jiunn für die Unterstützung der Analyse von Sozialhilfe in Südkorea bzw. China (Kästen 4.6, 4.5 und 4.8), Elsbe Lück für ihren Beitrag zur Erstellung des Manuskripts und Petra Frank, Frank Berner und Anja Jakobi für technische Hilfe. Wir danken auch Nicola Wiebe (GTZ) und Bernd Schubert für anregende Diskussionen.

Liste der Übersichten

Übersicht 2.1: Formen staatlicher sozialer Sicherung	7
Übersicht 4.1: Nicht-beitragsbasierte Rentensysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften	39
Übersicht 4.2: Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Zielgruppen	52
Übersicht 4.3: Familienbezogene Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Zielgruppen	60
Übersicht 4.4: Geld-für-Bildung-Programme in Lateinamerika und der Karibik	68
Übersicht 4.5: Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich	80
Übersicht 5.1: Entwicklungspfade von Gesellschaften und Grundsicherungssystemen	96
Übersicht 5.2: Probleme sozialer Grundsicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften	99
Übersicht 5.3: Aufbau und Reform von Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – institutionelle Gestaltungsstrategien	100

Liste der Kästen

Kasten 2.1: Die Idee der „Universellen Grundsicherung“ (Universal Basic Income, UBI)	7
Kasten 2.2: Was ist „soziale Grundsicherung“?	9
Kasten 3.1: Sozialhilfe in Deutschland – Entstehung, Entwicklung, Prinzipien und Probleme	10
Kasten 3.2: Die Rolle der Sozialhilfe im System sozialer Sicherung in OECD-Ländern - acht Konzepte	12
Kasten 3.3: Sozialhilfe als soziale Integration – das französische Modell	14
Kasten 3.4: Festlegung von Mindesteinkommensstandards – Formen, Kriterien, Funktionen	15
Kasten 3.5: Armutsbekämpfung als politische Entscheidung – „Ending Child Poverty“ in Großbritannien	20
Kasten 3.6: Zusammenfassung: Merkmale moderner Sozialhilfe	20
Kasten 3.7: Dimensionen der Zielerreichung der Sozialhilfe	21
Kasten 3.8: Aktivierende Sozial(hilfe)politik, „welfare to work“. Formen Potenziale und Grenzen	27
Kasten 3.9: Aktivierende Sozialpolitik in Großbritannien – eine Zwischenbilanz	29
Kasten 3.10: Die Sozialhilfereform in den USA („from welfare to workfare“)	30
Kasten 3.11: Steuerpolitik als funktionales Äquivalent zu Sozialhilfe?	31
Kasten 4.1: Universelle Transfersysteme	33
Kasten 4.2: Bedürftigkeitsgeprüfte Transfersysteme	33
Kasten 4.3: Administrative Probleme sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften	35
Kasten 4.4: Soziale Sicherung in Transformationsländern	50
Kasten 4.5: Moderne Sozialhilfe in der Volksrepublik China	51
Kasten 4.6: Sozialhilfe als soziales Recht – moderne rechtsbasierte Sozialhilfe für alle Staatsbürger in Südkorea	52
Kasten 4.7: Das islamische „Zakat“-System	56
Kasten 4.8: Traditionale dorfbasierte Armenhilfe im ländlichen China	57
Kasten 4.9: Familienbezogene Transferleistungen: bedürftigkeitsgeprüft oder	

	universell?	60
Kasten 4.10:	Geld-für-Arbeit: Vor- und Nachteile armutspolitisch orientierter öffentlicher Beschäftigungsprogramme	66
Kasten 4.11:	Self-targeting – Formen und Probleme	74
Kasten 5.1:	Sozialhilfe in entwickelten Ländern – was können Entwicklungs- und Übergangsländer davon lernen?	84
Kasten 5.2:	Very low income countries (VLIC) – Möglichkeiten und Grenzen sozialer Grundsicherung	97
Kasten 5.3:	Korruption – Formen und Gegenmaßnahmen	106
Kasten 5.4:	Administrative Steuerungsfähigkeit als Variable der Gestaltung von Grundsicherungssystemen	107
Kasten 5.5:	Die Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen bei sozialen Sicherungssystemen	108

1. Kontext und Gegenstand der Studie

1.1 Kontext der Studie: Ein neues Problem sozialer Inklusion

Seit den 1990er Jahren finden formelle soziale Sicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften und in der Internationalen Zusammenarbeit zunehmend Beachtung, nachdem lange informelle und assoziative Formen sozialer Sicherung im Vordergrund standen. Entwicklungspolitik und Sozialpolitik rücken näher zusammen. Dieser Bericht behandelt einen speziellen Typus formeller sozialer Sicherung, der als „soziale Grundsicherung“ oder, etwas enger, als „Sozialhilfe“ bezeichnet wird. Obwohl Armutsbekämpfung ein traditionelles und derzeit wieder wichtiger gewordenes Ziel der Entwicklungspolitik ist und zugleich die Sozialhilfe in westlichen Gesellschaften das zentrale Mittel der Armutsbekämpfung ist (Leisering/Leibfried 1999, Buhr 1995), haben Fragen der Grundsicherung und Sozialhilfe in der Internationalen Zusammenarbeit lange wenig Beachtung gefunden.

Es gibt Gründe für die Vermutung, dass grundsicherungsartige Systeme in Entwicklungsländern real verbreiteter sind als es ihr Gewicht in der Entwicklungsdiskussion nahe legt (siehe Bericht Schubert). *Während der parallele Bericht „Grundsicherung in der internationalen Zusammenarbeit“ von Bernd Schubert Konzepte und Strategien internationaler Organisationen und Entwicklungsagenturen untersucht, geht der vorliegende Bericht der Vermutung realer Verbreitung von Grundsicherungssystemen nach, untersucht also „autochthone“ Grundsicherungen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften: Systeme, die nicht nur oder nicht primär Entwicklungsprojekte internationaler Geldgeber sind, sondern von nationalen bzw. örtlichen Regierungen und Verwaltungen relativ selbständig initiiert wurden oder betrieben werden (wobei die Grenzen natürlich fließend sind). Die vorliegende Studie ist auch insoweit komplementär zu der Studie von Schubert, als dass sie auch einen Überblick über Grundsicherungssysteme in entwickelten Gesellschaften gibt und eine integrierte – Entwicklungs-, Übergangs- und entwickelte Länder abdeckende – Perspektive entwickelt.*

In der Internationalen Zusammenarbeit dominiert herkömmlich die Idee der Hilfe zur Selbsthilfe, zu realisieren etwa durch Unterstützung von Infrastrukturprojekten, von kollektiver Selbsthilfe, von Selbstversorgung und landwirtschaftlicher Produktion, durch Mikrokredite, und zuletzt auch durch Förderung von Sozialversicherungssystemen. Grundsicherung und Sozialhilfe gelten in dieser Sicht nicht als Hilfen zur Selbsthilfe, im Unterschied zur Sozialpolitik in entwickelten Gesellschaften. So wird etwa im deutschen Bundessozialhilfegesetz von 1961 in § 1 Sozialhilfe ausdrücklich als Hilfe zur Selbsthilfe charakterisiert, und dieses Merkmal wird seit den 90er Jahren zunehmend betont wird.

Auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung ist eine Annäherung von Entwicklungspolitik und Sozialpolitik erkennbar. Zum einen wendet sich die Entwicklungsländerforschung verstärkt formellen sozialen Sicherungssystemen zu und rezipiert auch die westliche Wohlfahrtsstaatsforschung (Kohlmorgen 2000). Umgekehrt wenden sich westliche Wohlfahrtsstaats- und Sozialpolitikforscher seit Mitte der 90er Jahre verstärkt Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften zu. Übergangsgesellschaften werden als potenzielle „Neue Wohlfahrtsstaaten“ gesehen¹. Die Hypothese ist, dass sich in Ländern wie Südkorea und

¹ Esping-Andersen (1996), Hort/Kuhnle (2000); Überblick Leisering (2003a). Die neue Forschungsperspektive „Neue Wohlfahrtsstaaten“ ist Teil eines umfassenderen neuen Paradigmas „Global Social Policy“ (Deacon 1997; Global Social Policy 2001 ff.).

Taiwan formelle soziale Sicherungssysteme bilden, die sich in ihrer Gesamtheit zu einer politisch-sozialen Ordnung formieren, die westlichen Wohlfahrtsstaaten vergleichbar ist. Die Neue-Wohlfahrtsstaaten-These relativiert Annahmen von *social dumping* und *race to the bottom* (Alber/Standing 2000) und die generelle Annahme einer nur neoliberalen Globalisierung. Die Übergangsgesellschaften werden nicht nur als *emerging markets*, sondern auch als neue Demokratien und potenzielle neue Wohlfahrtsstaaten gesehen, die sich im Zuge globaler Diffusionsprozesse (policy learning) herausbilden. Der Begriff „Neue Wohlfahrtsstaaten“ impliziert auch, dass Methoden und Konzepte westlicher Wohlfahrtsstaatsforschung sinnvoll auf Übergangsgesellschaften angewendet werden können. Realer Bezugspunkt sind Entwicklungen seit den 80er Jahren vor allem in drei Erdteilen – Osteuropa, Ostasien und Lateinamerika –, in denen sich, u.a. als Folge innerer Demokratisierungsprozesse sowie externer Beeinflussung durch Weltbank und Internationalen Währungsfonds, moderne formelle soziale Sicherungssysteme entwickeln. In Bezug auf Entwicklungsländer wurde eine erste ambitionierte Verbindung westlicher Sozialpolitikforschung mit Entwicklungsländerforschung und Sozialanthropologie von Gough und Wood (2004) vorgelegt.

Es ist also sinnvoll, in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften nach der Realität und den Möglichkeiten eines westlichen Typus sozialer Sicherung, Grundsicherung und Sozialhilfe, zu fragen. Mindestens drei Entwicklungen verbinden sich zu einem *neuen Inklusionsproblem* und geben so Anlass zu dieser Frage:

- Unmittelbarer Anlass ist die Entdeckung neuer oder neu wahrgenommener nur *begrenzt selbsthilfefähiger Gruppen* in den Ländern des Südens: vor allem von AIDS Betroffene und ihre Familien; als ‚alte‘, aber in Zukunft wachsende und verstärkt wahrgenommene Gruppe die alten Menschen; und als ebenfalls ‚alte‘, aber heute politisch stärker wahrgenommene und als soziales Problem definierte Gruppe der Menschen mit Behinderungen. Der Hinweis auf veränderte politische Wahrnehmungen zeigt bereits an, dass nicht nur ‚objektive‘ Veränderungen Anlass geben, über soziale Grundsicherung nachzudenken.²
- Ein zweiter Anlass sind *erweiterte Inklusionspostulate* und *-ziele*, die in der internationalen Politik in den letzten Jahren formuliert worden sind, vor allem die Millennium Goals. Die nach dem 2. Weltkrieg institutionalisierte Idee sozialer Menschenrechte (Kaufmann 2003a) nimmt zunehmend konkrete Formen an und wird auch auf lange vernachlässigte marginale Gruppen angewendet.
- Ein dritter Anlass ist eine *Inklusionsparadoxie*, die beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme auftritt. Sicherungssysteme, die auf eine Kern- (nicht Rand-) Bevölkerung zielen, also vor allem Sozialversicherungen, lassen Sicherheitslücken offen. In dem Maße, wie solche Sicherungssysteme expandieren, werden diese Sicherheitslücken stärker wahrgenommen und thematisiert. Im Fall der Sozialversicherungen werden vor allem Personen im informellen Sektor und der größte Teil der ländlichen Bevölkerung ausgeschlossen. Entsprechend hat die ILO in einer internationalen Kampagne „Social Security and Coverage for all“ die Ausweitung des Deckungsgrads sozialer Sicherung (Universalismus) zu einem Leitthema gemacht (van Ginneken 2003).

Alle drei Anlässe legen die Frage nahe, ob die herkömmliche, selbsthilfeorientierte Entwicklungspolitik systematisch Lücken und Grenzen hat (siehe die Debatte in Seminar für Ländliche Entwicklung Hrsg. 2003). Sind neue, ergänzende Formen von Hilfe zu entwickeln? Diese Frage wird in der neueren internationalen Zusammenarbeit zu einem Zeitpunkt diskutiert, zu dem in westlichen Gesellschaften umfassende Reformbewegungen der

² Zur sozialen Konstruktion sozialer Probleme s. Schetsche (1996).

Sozialhilfe im Gange sind. Diese Reformbewegungen zielen nicht, wie es teilweise scheinen mag, auf eine Reduktion der Sozialhilfe. Vielmehr nehmen sozialhilfeartige Systeme an Ausmaß und Bedeutung zu, auch wenn neue Formen und Namen dies nicht immer zu erkennen geben. Dieser Bericht zielt auch auf die Frage, ob und wie Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften von den Erfahrungen entwickelter Länder im Bereich Sozialhilfe lernen können.

Der Bericht ist in 5 Teile gegliedert. Im folgenden, zweiten Abschnitt werden Formen und Strukturtypen sozialer Sicherung in Entwicklungs- und entwickelten Ländern übergreifend dargestellt. Der Fokus ist dabei der Ort von Grundsicherung und Sozialhilfe im Gesamtsystem sozialer Sicherung. Abschnitt 3 gilt der Hauptform sozialer Grundsicherung in entwickelten Gesellschaften, der Sozialhilfe (*social assistance, welfare*). Hier wird ein bisher nicht verfügbarer, umfassender, aber konzentrierter Überblick auf dem neuesten Stand der (in den letzten Jahren anwachsenden) Forschung gegeben. Abschnitt 4 thematisiert das breite Spektrum autochthoner sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften. Dieses Spektrum wird auf fünf Haupttypen reduziert. Aufbauend auf den Analysen in den Abschnitten 3 und 4 werden in Abschnitt 5 Empfehlungen für die entwicklungspolitische Praxis gegeben. Es folgen Listen einschlägiger Literatur und Experten. Der vorliegende Bericht ist unseres Wissens der erste Versuch, Institutionen und Probleme der Grundsicherung und Sozialhilfe in entwickelten und Entwicklungsländern systematisch und differenziert zusammen zu sehen. Die Studie basiert auf einer Analyse der vorliegenden Literatur und eigenen Forschungen zur deutschen, britischen, schwedischen, chinesischen und südkoreanischen Sozialhilfe (Leisering/Leibfried 1999, Leisering/Hilkert 2001, Berner/Leisering 2003, Leisering/Hilkert 2000, Buhr 1995, 1999a, 2003, Leisering/Gong/Hussain 2002; zu Korea s. Kasten 4.6).

2.2 Gegenstand der Studie: Soziale Grundsicherung und Sozialhilfe

Sozialhilfe – das ungeliebte soziale Sicherungssystem

Die Sozialhilfe ist, in entwickelten wie in Entwicklungsländern, ein „ungeliebtes“ soziales Sicherungssystem: Sie gilt – im besten Fall – als unvermeidbar, dabei als Sicherungsform zweiter oder dritter Wahl, mit überwiegend negativ zu bewertenden Merkmalen, jedenfalls ohne Fanalwirkung auf potenzielle Leistungsadressaten wie Politiker.

In der Internationalen Zusammenarbeit gelten sozialhilfeartige Systeme nicht als Formen der Hilfe zur Selbsthilfe (siehe Bericht Schubert; Seminar für Ländliche Entwicklung 2003). Zentrale Postulate der Internationalen Zusammenarbeit – wie Partizipation und Autonomieförderung der Adressaten, Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, Steigerung mehr als nur ökonomischer (monetärer) Teilhabe – scheinen durch Sozialhilfe nicht erfüllt zu werden. Auch scheint Sozialhilfe nicht nachhaltig zu sein, setzt nicht kausal an Ursachen sozialer Problemlagen an, ist nicht nachhaltig finanzierbar, stützt eher ein Leben von der Hand in den Mund. Hinzu kommt ein Misstrauen gegenüber der Sozialhilfe, das auf den Einfluss der US-amerikanischen Kultur auf internationale Organisationen zurückgehen dürfte: der Verdacht, Sozialhilfe erzeuge eine unerwünschte Kultur der „Abhängigkeit“.

Im modernen Wohlfahrtsstaat, der sich in entwickelten Gesellschaften erst in der Nachkriegszeit herausgebildet hat, ist die Sozialhilfe ungeliebt, weil sie die Leitidee des Wohlfahrtsstaats, seinen Bürgern *soziale Rechte* als Elemente von *citizenship* und als Form

sozialer Teilhabe einzuräumen, nur sehr unzureichend umgesetzt.³ Die Sozialhilfe realisiert die Idee staatlich verbürgter individueller Sozialrechte besonders wenig, gibt teilweise noch ihre Herkunft aus der vorwohlfahrtsstaatlichen Armenpflege zu erkennen. Bis in die Nachkriegszeit gab es kein individuell einklagbares Recht auf Sozialhilfe, höchstens eine Pflicht der Kommunen, ein Hilfesystem zu unterhalten. Historisch war die Sozialhilfe (bzw. ihre Vorläufer in Deutschland, „Fürsorge“ und „Armenpflege“) nicht Bestandteil, sondern Negation von *citizenship* (Bürgerstatus): Bis 1918 war in Deutschland der Bezug von Armenhilfe mit dem Verlust des Wahlrechts verbunden. Erst 1961 im Bundessozialhilfegesetz wurde in Deutschland ein Recht auf Sozialhilfe gesetzlich verankert. Eine aktive Politik, die darauf zielt, „verschämte Armut“ zu bekämpfen – also Sozialhilfebedürftige und –berechtigte aktiv aufzuspüren und ihnen Hilfe zukommen zu lassen – ist in europäischen Ländern aber selten. Ein Ausnahmefall ist Großbritannien, wo „welfare rights campaigns“ geführt werden.

Aufgrund des für die Sozialhilfe konstitutiven Prinzips der Einzelfallhilfe (s.u., Kap. 3.2.2) besteht ein Teil der Sozialhilfe aus Ermessensleistungen, ist insoweit nur begrenzt rechtsfähig. Zugleich ist die legitimatorische Basis eines Rechts auf Sozialhilfe schwach ausgeprägt. In einer Arbeits- und Leistungsgesellschaft können Zahlungen, die nicht auf Vorleistungen oder Beiträgen beruhen, nur mit begrenzter Unterstützung rechnen. Der Verdacht auf Leistungsmissbrauch, Schmarotzertum und der Entstehung von „Abhängigkeit“, gar einer *culture of poverty* oder *welfarization*, ist ubiquitär, besonders ausgeprägt in den USA vor dem historischen Hintergrund einer calvinistischen Arbeitsethik. Sozialhilfe wirkt tendenziell stigmatisierend. Schließlich ist die Partizipation von Sozialhilfeempfängern begrenzt, anders als in den Sozialversicherungen, in denen etwa in Deutschland eine Partizipation der Versicherten und der Tarifparteien institutionalisiert ist. Das Konzept des mündigen Klienten, das für moderne soziale Dienstleistungen typisch ist, ist ebenfalls auf Sozialhilfe nur begrenzt anwendbar, da das Verhältnis von Sachbearbeiter und Klient strukturell asymmetrisch ist.

Trotz dieses prekären Status der Sozialhilfe ist sie doch ein Kernbestandteil des modernen Wohlfahrtsstaats, dessen Bedeutung im Wohlfahrtsstaat empirisch zunimmt. T.H. Marshall selbst, der wissenschaftliche Begründer des Konzepts sozialer Rechte, verteidigte 1965 gegenüber der britischen universalistisch-bürokratischen Wohlfahrtsstaatsorthodoxie die Sozialhilfe mit ihren Einschränkungen wie Ermessensleistungen als ein für besondere Bedarfslagen notwendiges und sinnvolles Sicherungssystem (Marshall 1981, zuerst 1965). Auch in klassisch universalistischen Wohlfahrtsstaaten, so in Schweden, spielt die Sozialhilfe eine wichtige Rolle (Buhr 1999a). Tatsächlich hat die Sozialhilfe eine Reihe positiv bewertbarer, ‚moderner‘ Merkmale:

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

³ Die Begründung des Nachkriegswohlfahrtsstaats durch soziale Rechte wurde maßgeblich von Thomas Humphrey Marshall (1950) am Beispiel des in jenen Jahren formierten britischen *welfare state* entwickelt. Parallel wurden auf internationaler Ebene von den Vereinten Nationen im Rahmen des *welfare internationalism* der 1940er Jahre 1948 erstmals internationale (auch) soziale Menschenrechte formuliert und 1966 in eine Sozialrechtskonvention gegossen, die die BRD 1976 ratifiziert hat (die USA bis heute nicht) (Kaufmann 2003: 23, 45).

in Naturalien oder in Lebensmittelmarken (wie die *food stamps* in den USA). Geld steigert individuelle Autonomie, insoweit es eine freie Verwendung durch die Hilfeempfänger ermöglicht. Beides, der individualisierende wie der monetäre Charakter von Sozialhilfe, zeigt, dass Sozialhilfe auch als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden werden kann. Oft wirkt die Sozialhilfe kausal: Vielen Menschen fehlt nur Geld, weitere strukturelle oder verhaltensbezogene Hilfen sind nicht nötig.

- Die vorleistunglose Vergabe von Sozialhilfe reagiert auf *atypische Lebensverläufe*, die sich herrschenden Leistungsbegriffen nicht fügen. Zahlungen an Frauen, deren Familienarbeit nicht monetär oder sozialversicherungsrechtlich anerkannt wird, oder an Menschen mit Behinderungen, können als sozial gerecht gelten.
- Im Sinne Marshalls (1981/1965) ist die Sozialhilfe bei bestimmten Bedarfslagen besonders *bedarfsgerecht*, sowohl in der Sachdimension (Zuschneidung von Hilfen auf individuelle Bedarfslagen) als auch in der Zeitdimension (potenziell sofortiges Einsetzen der Hilfe und unbefristete Dauer je nach Bedarf).
- Leistungen, die sich auf das Existenzminimum beschränken, können besser *legitimierbar* sein als darüber hinaus gehende Transfers aus Steuerleistungen.

Alles in allem bleibt jedoch der Status der Sozialhilfe prekär und potenziell residual. Schon die Semantik „Hilfe“ – wie in „Jugendhilfe“ und „Altenhilfe“, im Unterschied zu „Alterssicherung“ – unterstellt eine Asymmetrie zwischen helfender Instanz und Hilfeempfänger. Tatsächlich wurde die Sozialhilfe im deutschen sozialpolitischen Diskurs lange nicht als Element „sozialer Sicherung“ angesehen, sondern als ein externes Sondersystem. Seit den 90er Jahren versucht man, nicht-stigmatisierende Bezeichnungen zu finden. Der in der deutschen Literatur verbreitete Begriff „bekämpfte Armut“ zur Bezeichnung des Status von Sozialhilfeempfängern drückt die Ambivalenz der Sozialhilfe aus. Zum einen bedeutet Sozialhilfebezug, dass Armut bekämpft, beseitigt ist. Zum anderen befindet sich der Hilfeempfänger nur knapp über bzw. auf der Armutsschwelle. Insoweit gilt es politisch, die Zahl der Sozialhilfeempfänger gering zu halten, jedenfalls wird eine hohe Zahl politisch nicht als Erfolg gefeiert.

Idealisierungen von „Grundsicherung“

Neben der beschriebenen Geringschätzung der Sozialhilfe gibt es, in der sozialpolitischen Debatte weniger gewichtig, eine gegenläufige Überhöhung des Konzepts sozialer Grundsicherung. Bezeichnenderweise wird das Wort „Sozialhilfe“ in diesen Zusammenhängen im Allgemeinen nicht gebraucht, sondern durch positiver klingende Termini wie „Grundsicherung“ oder „Basic Income“ ersetzt. So gibt es in westlichen intellektuellen Kreisen die Idee eines *universal basic income* (s.u., Kasten 2.1), das als soziales und sozialpolitisches Allheilmittel präsentiert und philosophisch untermauert wird. Die Vertreter dieses Konzepts überschätzen es wohl, denn tatsächlich stellen sich für derartige Grundsicherungen viele Fragen und Probleme ähnlich wie für die Sozialhilfe. Auch in Entwicklungsländern findet sich die Idee – und vereinzelt auch die Praxis – universeller sozialer Grundsicherung (s.u., Kasten 4.1), jedoch dort in einer realistischeren Variante, nämlich meist kategorial beschränkt, vor allem auf alte Menschen, als universelle, nicht beitragsbasierte Altersrente. Diese Variante reagiert auf die in Entwicklungsländern besonders ausgeprägten Probleme des *targeting* von Leistungen.

Die Idee eines „Grundsicherungsstaates“

Neben der Geringschätzung und der Überhöhung von Sozialhilfe bzw. Grundsicherung gibt es eine dritte Position, die zwischen diesen beiden oder quer zu ihnen liegt, die Idee eines

‚Grundsicherungsstaates‘. Neoliberale Wohlfahrtsstaatskritiker fordern im Allgemeinen nicht einfach eine Abschaffung oder Reduzierung des Wohlfahrtsstaats, sondern spezifischer und positiver gewendet eine Beschränkung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen auf eine Grundsicherung. So sollen Probleme ausgebauter Wohlfahrtsstaatlichkeit gelöst – etwa die Effektivitätsproblematik durch Konzentration der Leistungen auf die „wirklich Bedürftigen“ – und zugleich basale ethische Standards gesichert werden. Diese Position weist Untiefen auf. ‚Grundsicherung‘ ist eine suggestive und wohlklingende Allerweltsformel, die vieles offen lässt. In einer dynamischen demokratischen Wohlstandsgesellschaft sind Bedarfe relativ („relative Deprivation“), so dass auch Bedarfe an Grundsicherung und diesbezügliche Ausgaben nicht vernachlässigbar und auch nicht statisch sind. Im zentralen und teuren Bereich gesundheitlicher Sicherung scheint die Formel einer Beschränkung auf eine Grundsicherung besonders wenig instruktiv, denn hier liegt das Minimum – im deutschen Kassenrecht das „medizinisch Notwendige“ – sehr nahe an dem teuren Optimum. Schließlich, als entscheidende, politische Schwäche der Idee eines Grundsicherungsstaats, unterminiert sich die Idee in der Praxis selbst. Das Wortspiel von Richard Titmuss, dem maßgeblichen Labour-Sozialpolitiktheoretiker, dass Wohlfahrtsstaaten, die ihre *social services* auf *the poor* konzentrieren, *poor services* haben werden, wurde empirisch durch Korpi/Palme (1998) bestätigt. Die Länder, in denen die der Sozialhilfe vorgeordneten Sicherungssysteme schwach ausgeprägt sind, haben die schlechtesten und bezüglich Armutsbekämpfung ineffektivsten Sozialhilfesysteme. Entgegen der verbreiteten Auffassung gibt es in entwickelten Ländern real keinen Trend zu einem Grundsicherungsstaat, und auch in Übergangsländern lassen sich, wie erwähnt, nur wenige Belege für ein *race to the bottom* finden. Vielmehr werden in vielen Ländern Sozialversicherungen ausgebaut, auch in und nach ökonomischen Krisen, so nach der Asienkrise 1997 (Hort/Kuhnle 2000).

Alles in allem gibt es also gute theoretische wie empirische Gründe, die Sozialhilfe und sozialhilfeartige Leistungssysteme als ein potenziell für alle Gesellschaftstypen zentrales soziales Sicherungssystem anzuerkennen, als ein Kernelement moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit und auch, wie in Kapitel 4 zu untersuchen sein wird, formeller sozialer Sicherung in Entwicklungsländern und in entstehenden „Neuen Wohlfahrtsstaaten“.

2. Formen staatlicher sozialer Sicherung und Grundsicherung

(Staatliche) Sozialpolitik zielt darauf ab, die Folgen von Lebensrisiken zu begrenzen (Sicherung) und die Lebenssituation von sozial benachteiligten Personengruppen zu verbessern (sozialer Ausgleich), wobei Armutsvermeidung als Minimalziel angesehen werden kann (Grundsicherung). Generell zielt Sozialpolitik in unterschiedlichem Maße auf soziale Teilhabe von Personen und sozialen Gruppen (Inklusion, Kaufmann 2002, Marshall 1950) sowie auf Prävention und sozialen Schutz. Länder unterscheiden sich danach, inwieweit ihre Sozialpolitik sich auf Grundsicherung konzentriert (dann meist ein *poverty approach*) oder weitergehende Sicherungs- und Teilhabefunktionen übernimmt.

Es gibt grundsätzlich vier Typen sozialpolitischer Transferleistungen an Haushalte und Individuen, die sich in Hinblick auf Anspruchsgrundlage, Leistungsbemessung, Finanzierung und Trägerschaft unterscheiden (siehe Übersicht 2.1):

- Universelle Leistungen (Staatsbürgerversorgung)
- Sozialversicherungsleistungen
- Versorgungsleistungen
- „bedürftigkeitsgeprüfte“ oder einkommensbezogene, „selektive“ Leistungen

(Fürsorge).

Übersicht 2.1: Formen staatlicher sozialer Sicherung
(exemplifiziert für Deutschland)

	Staatsbürgerversorgung	Sozialversicherung	"Versorgung"	"Fürsorge"
<i>Programmtyp</i>	universell, kategorial	kategorial	kategorial	selektiv
<i>Beispiele</i>	Kindergeld (Schweden: Garantiepension)	Sozialversicherungen	Kriegsopferversorgung, Beamtenversorgung	Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II; zweckgebunden: Wohngeld, BaFöG
<i>Anspruchs- grundlage</i>	Staatsbürgerschaft	Leistungen (Erwerbsarbeit/Beiträge; Ehe; Familie)	Verdienst (Dienst an Allgemeinheit)	Bedürftigkeit
<i>Leistungs- bemessung</i>	egalitär (Niveau unterschiedlich)	Äquivalenz (GKV: Bedarf [Optimum])	Äquivalenz	Bedarf (Minimum)
<i>Finanzierung</i>	Steuern	Beiträge (ergänzend Steuern)	Steuern	Steuern (kommunal, Länder)
<i>Träger</i>	Staat	Parafisci; korporatistische Akteure	Staat	Kommunen, Länder, Wohlfahrtsverbände

Universelle Programme werden aus Steuermitteln an alle Bürger oder an alle Angehörigen einer bestimmten (größeren) Gruppe (z.B. Familien, Alte) gezahlt und sind nicht an Einkommen oder Beschäftigung geknüpft. Es kommen also nicht nur arme Haushalte, sondern auch Bezieher höherer Einkommen in den „Genuss“ der entsprechenden Leistungen. Armutsbekämpfung ist somit, je nach Leistungsniveau, nicht das alleinige Ziel der Maßnahmen, gleichwohl können diese Programme eine wichtige Funktion bei der Bekämpfung von Armut haben, da sie verhindern können, dass Personen oder Haushalte in bestimmten Situationen unter die Armutsgrenze fallen. Armut kann also nicht nur durch sozialhilfeartige, selektiv auf die Armen gerichtete Leistungen bekämpft werden, sondern auch durch universelle Leistungen (sowie indirekt auch durch Sozialversicherung und „Versorgung“). Eine stärker auf das Armutsproblem bezogene, aber in keinem Land verwirklichte Variante universeller sozialer Sicherung ist die Idee einer Universellen Grundsicherung (Kasten 2.1).

Kasten 2.1

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

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

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

Das System der *Sozialversicherung*⁴ ist leistungs-, vor allem erwerbsarbeitsbezogen und beruht primär auf Beitragszahlungen der Versicherten. Die Höhe der Leistungen ist in der Regel an die Dauer der Erwerbsarbeit bzw. die Höhe der Beiträge geknüpft. Aus den Konstruktionsprinzipien lässt sich ableiten, dass bestimmte Personengruppen, nämlich solche, die nicht oder nicht lange genug versicherungspflichtig erwerbstätig waren, z.B. Hausfrauen oder im informellem Sektor Beschäftigte, unzureichend oder gar nicht abgesichert sind.

Ein zentrales Problem für die Sozialpolitik in Entwicklungsländern besteht darin, dass Sozialversicherungen nur Beschäftigte im formellen, überwiegend städtischen Sektor abdecken, während die Mehrheit der Bevölkerung, vor allem Personen im informellen Sektor und Bauern, davon ausgeschlossen bleibt (van Ginneken 2003).

Ziel von Sozialversicherungsleistungen ist eher Stattsicherung als Armutsbekämpfung. Allerdings sind in manchen Ländern Mindestsicherungselemente in die Sozialversicherung eingebaut, die ein Absinken der Betroffenen unter die Armutsgrenze verhindern sollen. So gibt es in einigen Ländern Mindest- oder Pauschalrenten oder das erwerbsarbeitsbezogene Rentensystem wird durch ein nicht beitragsfinanziertes, unter Umständen bedürftigkeitsgeprüftes Programm (Einheits- oder Volksrente, *non-contributory pension*) für alle Staatsbürger, unabhängig von vorheriger Erwerbstätigkeit, ergänzt (Schichten- oder Säulenmodell).⁵

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

*Bedürftigkeitsgeprüfte*⁶ („*selektive*“⁷) *Programme* stellen steuerfinanzierte Leistungen für Personen unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen bereit. Diese Einkommensgrenzen können mehr oder weniger hoch sein, so dass „armutsgeprüfte“ und „einkommensgeprüfte“ Programme anzutreffen sind. Im Rahmen armutsgeprüfter Programme erhalten nur solche

⁴ Im englischen Sprachgebrauch meint *social insurance* manchmal generell monetäre Leistungen in Bezug auf Lebensrisiken, auch wenn sie nicht beitragsbasiert sind.

⁵ Vgl. als Länderüberblick Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003), die Zusammenstellung der ISSA „Social Security Programs throughout the World“ (ISSA 2002) sowie für Alterssicherungssysteme Gillion u.a. (2000).

⁶ „(Hilfe-)bedürftigkeit“ ist ein Element der deutschen sozialpolitischen Semantik und bezeichnet das Vorliegen der Voraussetzung des Bezugs von Sozialhilfe oder anderer fürsorgartiger Leistungen. Die *Bedürftigkeitsprüfung* fällt zusammen mit einer *Bedarfsprüfung* (Prüfung vorhandener anderer Einkommen und Vermögen, Englisch *means test*, und Festlegung von Höhe und Art des daraus abgeleiteten Sozialhilfeanspruchs). Beide Termini beziehen sich nicht auf ‚wahre‘, dem Individuum innewohnende Bedürfnisse, sondern auf sozial zugeschriebene Bedarfe.

⁷ Die Ausdrücke „universell“ vs. „selektiv“ (sowie „kategorial“; s. Übersicht 2.1, Zeile „Programmtyp“) entstammen dem britischen sozialpolitischen Diskurs, ihre Verwendung ist etwas fließend. „Universell“ hat zwei nicht notwendig kongruente Bedeutungskomponenten: nicht-bedürftigkeitsgeprüft und ‚bevölkerungsweit‘. So werden nicht-bedürftigkeitsgeprüfte Altersrenten auch als universell bezeichnet, obwohl sie nur innerhalb der Kategorie der Alten ‚universell‘ sind. Selektive Leistungen, die (wie in Deutschland neuerdings die sozialhilfeartige „Grundsicherung“ im Rentensystem) sich nur an eine bestimmte Gruppe richten (nicht an die ganze Bevölkerung, wie es die deutsche Sozialhilfe lange tat), könnten auch als kategorial bezeichnet werden (s. Kasten 2.2).

Personen Leistungen, deren sonstiges Einkommen ein bestimmtes – häufig politisch festgelegtes – Existenzminimum unterschreitet, die also ansonsten unter die Armutsgrenze fallen würden. Bei einkommensgeprüften Programmen sind die Einkommensgrenzen höher angelegt, so dass auch Bezieher höherer Einkommen leistungsberechtigt sind (besonders verbreitet in Australien). Bedürftigkeits-, genauer: „armutsgeprüfte“ Systeme sind der Kern dessen, was unter „sozialer Grundsicherung“ verstanden wird, erweitert um bestimmte universelle Systeme (Kasten 2.2).

Kasten 2.2

Was ist „Soziale Grundsicherung“?

Soziale Grundsicherung meint staatliche Transferleistungen, die explizit oder implizit das Ziel haben, eine Mindestsicherung für Personen bereit zu stellen, die anderenfalls nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, ein wie auch immer definiertes Existenzminimum zu erreichen (zu unterschiedlichen Modellen sozialer Grundsicherung vgl. Hauser 1996, Trapp 1999).

In entwickelten Gesellschaften erfolgt die Sicherung des Existenzminimums vor allem über ein (oder mehrere) bedürftigkeitsgeprüfte Programme, die im Folgenden (Abschnitt 3) unter dem Oberbegriff „Sozialhilfe“ behandelt werden, sowie über universelle Systeme (primär in Bezug auf alte Menschen). Nach dem Grad der Allgemeinheit lassen sich drei Typen von bedürftigkeitsgeprüften Programmen unterscheiden (Buhr 1999b, Eardley u.a. 1996, Gough 2000):

- Allgemeine oder umfassende Programme: Bereitstellung von Geldleistungen für alle oder fast alle Menschen unterhalb bestimmter Einkommensgrenzen, also eine Art Universalität in Bezug auf den Kreis der potenziell Anspruchsberechtigten (in Entwicklungsländern sehr selten, in entwickelten Ländern teilweise, so lange Zeit in Deutschland).
- Kategoriale Programme: Bereitstellung von Geldleistungen für bestimmte Personengruppen, z.B. alte Menschen (so in einigen Entwicklungsländern), Familien (etwa welfare in den USA) oder Arbeitslose.
- Zweckgebundene Programme: Geld- oder Sachleistungen, durch die der Zugang zu bestimmten Gütern oder Dienstleistungen sicher gestellt wird, z.B. medizinische Versorgung oder Wohnraum.

Um Fragen der Mindestsicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften angemessen zu erfassen, ist ein breiterer Zugang notwendig, der über die Sozialhilfe hinaus auch andere Programmtypen berücksichtigt. Von Bedeutung sind vor allem die folgenden fünf Typen sozialer Grundsicherung (siehe Abschnitt 4):

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

3. Sozialhilfe in entwickelten Gesellschaften

Fast alle westlichen Länder verfügen über ein bedürftigkeitsgeprüftes Mindestsicherungssystem. Beispiele sind die deutsche Sozialhilfe, die französische Revenu Minimum d'Insertion (RMI) oder die amerikanische Temporary Assistance for Needy Families (TANF). Diese Programme werden im Folgenden, unabhängig von den konkreten nationalen Bezeichnungen, als „Sozialhilfe“ bezeichnet (englisch: *social assistance*; in amerikanischen Englisch auch, mit negativer Konnotation, *welfare*).

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

In einigen Ländern wird die Unterstützung im Falle von Armut als ein *soziales Recht* verstanden, dass sich aus der Staatsbürgerschaft herleitet. In Deutschland leitet sich aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes in Verbindung mit der Basisnorm der Menschenwürde ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe ab. Weitere Prinzipien sind das Individualisierungsprinzip, das Bedarfsdeckungsprinzip und das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe (siehe Kasten 3.1).

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

Kasten 3.1

Sozialhilfe in Deutschland – Entstehung, Entwicklung, Prinzipien und Probleme

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

Bei der Verabschiedung des BSHG gingen die Gesetzgeber davon aus, dass die HLU im Zuge von Wirtschaftswachstum und Ausbau der vorrangigen sozialen Sicherungssysteme an Bedeutung abnehmen würden und die Sozialhilfe sich auf die HBL als „Kernelement“ konzentrieren könne. Durch die Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er Jahre wurde die Sozialhilfe jedoch zum „Ausfallbürgen“ für die Lücken der Sozialversicherung, was sich in einer steigenden Zahl von HLU-Beziehenden niederschlug. Weitere Ursachen waren die Zunahme der Zahl allein Erziehender sowie die Zuwanderung von Asylbewerbern und deutschstämmigen Spätaussiedlern aus Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion. Für Asylbewerber wurde 1993 ein Sondersystem mit geringerem Leistungsniveau geschaffen, womit die Sozialhilfe ihren umfassenden Charakter einbüßte.

Auf Sozialhilfe besteht ein einklagbarer *Rechtsanspruch*. Dem BSHG liegt ein *sozio-kulturelles* Existenzminimum zu Grunde, zu dem „im vertretbaren Umfang“ auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben gehören. Weitere grundlegende Prinzipien der deutschen Sozialhilfe sind - neben der schon erwähnten *Nachrangigkeit* -, das *Individualisierungsprinzip* (die Hilfe hat sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls zu richten), das *Bedarfsdeckungsprinzip* (Leistungen müssen - unabhängig von den Ursachen für die Hilfebedürftigkeit - zur Deckung eines vorhandenen Bedarfs gewährt werden) und das Prinzip „*Hilfe zur Selbsthilfe*“. Gemäß dem *Subsidiaritätsprinzip* hat der Staat kleineren Einheiten, z.B. Wohlfahrtsverbänden, Priorität bei der Durchführung der Aufgaben nach dem BSHG einzuräumen. Vorgesehen sind *Geld-, Sach- und*

Dienstleistungen, wobei der persönlichen Hilfe besondere Bedeutung zukommt. Wieweit die Sozialhilfe tatsächlich Beratung und persönliche Hilfe zur Verfügung stellt, ist eine empirische Frage. Frühere Studien haben hier zum Teil große Defizite aufgezeigt (vgl. z.B. Jacobs/Ringbeck 1994). Im Zuge der Modernisierung der Sozialhilfe wird der Dienstleistungscharakter der Sozialhilfe in den letzten Jahren hervorgehoben (Reis 2002).

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

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

3.1 „Sozialhilferegime“ – eine sozialhilfebezogene Typologie westlicher Wohlfahrtsstaaten

Bislang gibt es nur wenige Versuche, westliche Wohlfahrtsstaaten anhand ihrer Mindestsicherungssysteme zu charakterisieren (vgl. Bonny/Bosco 2002, Heikkilä/Keskitalo 2001, Lødemel/Schulte 1992). Besondere Bedeutung hat die Studie von Eardley u.a. (1996)⁸ erlangt, die auf einer Untersuchung von 24 OECD Staaten beruht und zur Typisierung der Wohlfahrtsstaaten verschiedene Kriterien berücksichtigt:

Die Zahl der Hilfebeziehenden kann als Indikator dafür herangezogen werden, welche Bedeutung der Sozialhilfe innerhalb des Systems der staatlichen Sicherung zukommt. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie gab es relativ umfangreiche Sozialhilfeprogramme in den englischsprachigen Ländern, geringere in Südeuropa, Japan und der Schweiz. Seither haben sich Veränderungen ergeben. So ist etwa die Zahl der Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz seither stark angestiegen (con_sens 1999, 2003), in den USA ist sie durch die Welfare Reform von 1996 zurückgegangen (siehe Kasten in Abschnitt 3.4), und in den südeuropäischen Ländern sind die Sozialhilfesysteme ausgebaut worden.

Die Länder unterscheiden sich auch danach, welcher Typ von bedürftigkeitsgeprüften Programmen dominiert: In einigen Ländern überwiegen kategoriale Programme (z.B. USA, Australien, Belgien, Frankreich, Italien); in den nordischen Ländern, Japan, England und Deutschland erfolgt die Mindestsicherung überwiegend über ein umfassendes,

⁸ Kurzfassungen finden sich bei Gough u.a. (1997) und Ditch (1996); zu einer kritischen Würdigung der Studie siehe Buhr (1999b).

armutsgeprüftes Programm. In manchen Ländern wurden zunächst Sozialhilfeprogramme für ältere und behinderte Menschen, also die sogenannten „würdigen Armen“ geschaffen, bevor umfassende Programme eingeführt wurden.

Die Höhe der Leistungen ist ebenfalls von Land zu Land unterschiedlich: Kazepow und Sabatinelli (2001) kommen anhand aktuellerer Daten zu dem Ergebnis, dass die Länder des sozialdemokratischen Regimetyps (Finnland, Schweden, Dänemark), aber auch die des konservativen Typs (Deutschland, Österreich) vergleichsweise generöse Systeme haben, während die südeuropäischen Länder weniger großzügig sind (ähnlich auch Bonny/Bosco 2002).

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

Auf dieser Basis kommen Eardley u.a. zu acht verschiedenen Regimetypen (Kasten 3.2):

Kasten 3.2

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

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

Kritisch ist anzumerken, dass die Einordnung einiger Länder bei (Eardley u.a. 1996) nicht ganz überzeugend ist. Beispielsweise ist die Sozialhilfe auch in Schweden (und anderen nordischen Ländern) nicht ganz so residual, wie es auf den ersten Blick den Anschein hat.⁹

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

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Typologie den Stand Anfang der 1990er Jahre widerspiegelt. Seither haben sich in den südeuropäischen Ländern, also den Ländern, die in der Studie von Eardley u.a. als Länder mit „rudimentärer Sozialhilfe“ bezeichnet wurden, zum Teil neue Entwicklungen ergeben: So hat Portugal 1996 ein staatliches Mindestsicherungssystem eingeführt. In Italien gibt es seit 1998 Modellversuche zur Einführung eines umfassenden „reddito minimo d’inserimento“ (RMI) (vgl. Benassi/Mingione 2003).¹⁰ Die südeuropäischen Länder sind somit „Newcomer“ unter den Ländern mit Mindestsicherungssystemen, wobei sich die Mindestsicherung zum Teil am Vorbild des französischen RMI orientiert. Bis auf Griechenland existiert damit heute in allen EU-Ländern eine soziale Mindestsicherung (vgl. zur Entwicklung in Südeuropa und zum Nachhinken von Griechenland auch Matsaganis 2003).

Auch in anderen Ländern haben sich seit 1992 Veränderungen ergeben. So wurde etwa in Deutschland 1993 das Asylbewerberleistungsgesetz eingeführt, mit dem eine bestimmte Gruppe, die bis dahin durch die allgemeine Sozialhilfe abgesichert war, in ein Sondersystem mit geringeren Leistungen (und primär Sachleistungen) überführt wurde. Im Jahre 2003 wurden über 65jährige und Erwerbsunfähige durch das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit aus der Sozialhilfe herausgenommen. Die neue Grundsicherung lehnt sich an die Sozialhilfesätze an, hat aber liberalere Unterhaltsverpflichtungen, um Inanspruchnahmebarrieren abzubauen. Schließlich wurde 2003 die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ab 2005 beschlossen, so dass in Zukunft nur noch ein einziges bedürftigkeitsgeprüftes Programm für Arbeitssuchende bestehen wird.

3.2 Institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe im internationalen Vergleich

3.2.1 Definition von Zielen und Zielgruppen

Ziele

Sozialhilfeprogramme in westlichen Ländern verfolgen drei *Hauptziele*:

- Vermeidung von Armut durch Garantie eines Mindesteinkommens (*Sicherungsfunktion*)
- Verhinderung von sozialer Ausgrenzung und Marginalisierung durch soziale *Integration* (siehe Kasten 3.3)
- *Aktivierung* der Hilfeempfänger (Hilfe zur Selbsthilfe, besonders seit den 1990er Jahren)

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

Kasten 3.3

Sozialhilfe als soziale Integration – das französische Modell

Ein Beispiel für ein Sozialhilfeprogramm, das explizit auf dem Integrationsgedanken aufbaut und

Deutschland und Schweden vgl. auch Buhr (1999a).

¹⁰ Zur Entwicklung in Spanien vgl. Laparra/Aguiar/Hendrickson (1997).

einen Eingliederungsvertrag vorsieht, ist die 1988 eingeführte französische RMI. Dahinter steht ein umfassendes Konzept von *sozialer Integration*, das nicht allein auf berufliche Wiedereingliederung abzielt, sondern auch Bildung, Wohnen, Gesundheit und Kultur mit einschließt (vgl. Morel 2003). Damit unterscheidet sich Frankreich von anderen Ländern, in denen der Integrationsgedanke häufig auf *berufliche* Wiedereingliederung verkürzt wird. In Frankreich beruht die Eingliederung auf dem Gedanken der Freiwilligkeit und wird als soziales Bürgerrecht verstanden. Die Gesellschaft hat die Verpflichtung, die Betroffenen zu unterstützen, ohne dass im Gegenzug ein Zwang etwa zur Arbeitsbereitschaft ausgeübt wird: „All these activities are voluntary and access to insertion is legally entrenched as part of the basic citizenship rights” (Barbier/Théret 2003: 150). In der Praxis hängt natürlich auch das RMI von der Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen in Eingliederungsaktivitäten ab. Auffällig ist, dass seit 1988 nur etwa 50% einen Eingliederungsvertrag unterschrieben haben. Sanktionen wurden nur in 5% bis 6% aller Fälle verhängt.

Sozialhilfeprogramme können auch - mehr oder weniger ausgeprägt – als *Hilfe zur Selbsthilfe* angelegt sein und/oder darauf abzielen, Verhaltensänderungen bei den Betroffenen auszulösen. In Deutschland ist etwa ein Selbsthilfegrundsatz formell schon seit 1961 im BSHG verankert: Die Sozialhilfe soll die Betroffenen befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Hiermit sind auch zeitliche Implikationen verbunden: Die Sozialhilfe soll „so kurz wie möglich und so lange wie nötig“ gezahlt werden.¹¹ Die Betroffenen sollen also so schnell wie möglich wieder auf eigenen Füßen stehen. Die Welfare Reform von 1996 in den USA zielte nicht zuletzt auch darauf, die Zahl nicht ehelicher Geburten zu senken. Außerdem wurden die Sozialhilfeleistungen zum Teil explizit an Verhaltensregeln (z.B. Nachholen eines Schulabschlusses geknüpft, siehe unten). Die Sozialhilfe erhält hierdurch eine explizit pädagogische oder erzieherische Funktion.

Zielgruppen – Anspruchsvoraussetzungen, Ein- und Ausschluss bestimmter Gruppen

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

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

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

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

Auch für alte Menschen gibt es in vielen Ländern besondere kategoriale Programme, z.B. nicht beitragsbezogene staatliche Renten, die teilweise einkommensgeprüft sind. In Deutschland wurde 2003 eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei

¹¹ Zu den Zeitstrukturen der deutschen Sozialhilfe vgl. allgemein Buhr (1995: 35 ff.).

Erwerbsminderung geschaffen, durch die Personen über 65 Jahre im Regelfall aus der „normalen“ Sozialhilfe herausfallen. Die Höhe der Leistungen ist an die Sozialhilfe angelehnt. Um mögliche Inanspruchnahmebarrieren abzubauen, wurden die Unterhaltspflichten gelockert. Es ist jedoch auch möglich, zusätzlich zur Grundsicherung Sozialhilfe zu erhalten, etwa wenn Sonderbedarfe vorliegen.

Vorübergehend oder längerfristig kranke Menschen und Menschen mit *Behinderungen* sind, wenn sie nicht erwerbstätig waren und keine oder geringe Ansprüche auf *Sozialversicherungsleistungen* (z.B. Krankengeld, Unfall- oder Invalidenrenten) haben, entweder in die allgemeine Sozialhilfe oder in spezielle Grundsicherungssysteme für Menschen mit Behinderungen einbezogen.¹² Beispiele für gesonderte Systeme: In England wurde Mitte der 1970er Jahre eine nicht-beitragsbasierte Invalidenrente eingeführt, um den betroffenen Personenkreis von bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfeleistungen unabhängig zu machen (Schulte 2002: 31). Spanien hat eine „nicht beitragsbezogene Unfähigkeitsrente“ (Ferrerias Alfonso 2003). In Belgien garantiert das Gesetz über finanzielle Leistungen für Behinderte von 1987 Einkommensersatzleistungen in Höhe des Existenzminimums (Langendonck 2003: 83). In Italien diente die relativ früh eingeführte Sicherung bei Invalidität viele Jahre als „Lückenbüßer“ für ein fehlendes nationales Mindestsicherungssystem (Schulte 2002: 22). In Deutschland wurde 2003, wie bereits erwähnt, für diesen Personenkreis eine „bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ eingeführt.

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

Festlegung des Existenzminimums

Die Leistungen der Sozialhilfe können sehr unterschiedlich hoch angesetzt werden (siehe auch Abschnitt 3.3.2). Je nachdem, wie hoch das Existenzminimum angesetzt wird, das mit Sozialhilfe gesichert werden soll (und das auch die Höhe des Einkommens markiert, über das die Antragsteller maximal verfügen dürfen, um anspruchsberechtigt zu sein), erreichen die Sozialhilfeprogramme einen mehr oder weniger großen Teil der (Einkommens-) Armen.

Die Festlegung des sozio-ökonomischen Existenzminimums, das durch Sozialhilfeprogramme abgedeckt werden soll, erfolgt in den westlichen Ländern nach unterschiedlichen Prinzipien und Methoden (Kasten 3.4).

Kasten 3.4

Festlegung von Mindesteinkommensstandards – Formen, Kriterien, Funktionen (nach Veit-Wilson 1998)

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

¹² Zu einem Überblick über die finanziellen Leistungen für Behinderte und die Behindertenpolitik in Europa (und Asien) vgl. von Maydell u. a. (2003).

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

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

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

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

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

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

In Deutschland sind die Regelsätze in den 1990er Jahren hinter den Lebenshaltungskosten zurückgeblieben und eine grundlegende Reform der Regelsätze wurde immer wieder verschoben (vgl. Buhr 2003). Der jüngst vorgelegte Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung ist auf scharfe Kritik von Seiten der Wohlfahrtsverbände und der Wissenschaft gestoßen. Kritisiert werden u.a. die stärker Pauschalierung der Leistungen, aber auch die Gewichte, die den einzelnen Altersgruppen zugewiesen werden, sowie die Zusammensetzung der Regelsätze aus den einzelnen „Abteilungen“ der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, etwa der zu geringe Anteil, der für Gesundheitsausgaben oder Bildung vorgesehen ist. In Zusammenhang mit der jüngst verabschiedeten Gesundheitsreform in Deutschland, die u.a. höhere Zuzahlungen bei ärztlichen Leistungen vorsieht, wird die Gefahr gesehen, dass Sozialhilfebeziehende entweder in Zukunft teilweise auf ärztliche Leistungen verzichten, mit möglichen negativen Konsequenzen für den zukünftigen Gesundheitszustand, oder aber an anderen Ausgaben, z.B. für Ernährung sparen müssen.

In einigen Ländern, so besonders in den USA, gibt es große regionale Unterschiede in Bezug auf die Höhe der Leistungen. Dort können die einzelnen Bundesstaaten die Höhe der Leistungen für TANF (Temporary Assistance for Needy Families) frei festlegen.¹³

3.2.2 Leistungs- und Erbringungsformen

Leistungsarten

Was die *Leistungsarten* angeht, dominieren materielle Leistungen in Form von *Bargeld*. In einigen Ländern, insbesondere den USA, sind auch Lebensmittelgutscheine („food stamps“) üblich. *Sachleistungen* spielen eine untergeordnete Rolle und dienen häufig dazu, eine abschreckende Wirkung auszuüben („self-targeting“). So wird z.B. in Deutschland für Asylbewerber der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung,

¹³ Im Juni 2001 reichte die Spanne von \$ 164 in Alabama bis \$ 629 in Vermont und \$ 925 in Alaska für eine Familie mit einem Erwachsenen und zwei Kindern ohne Einkommen (vgl. www.acf.hhs.gov/programs/ofa/annualreport5/1202.htm).

Gesundheit- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern grundsätzlich überwiegend in Form von Sachleistungen abgedeckt (§ 3 AsylbLG). Auch einmalige Leistungen (z.B. für Bekleidung oder Möbel) werden in Deutschland zum Teil in Form von Sachleistungen erbracht, etwa wenn die Betroffenen an Kleiderkammern oder Gebrauchtmöbellager verwiesen werden.

In Deutschland wird für bestimmte Personengruppen, z.B. Alleinerziehende, bei denen ein besonderer Bedarf vermutet wird, ein *Mehrbedarfszuschlag* gezahlt. Unterschiede bestehen auch dahingehend, wie punktuell auftretende *Sonderbedarfe* z.B. für Bekleidung oder Hausrat abgedeckt werden, ob pauschal mit dem sogenannten „Regelsatz“ oder auf Antrag als „einmalige Leistungen“. In Deutschland wurden die Leistungen durch die Sozialhilfereform von 2004, die 2005 in Kraft treten wird, stärker pauschaliert. Dies ist auf der einen Seite vorteilhaft, da die Autonomie der Betroffenen gestärkt wird, kann aber in der Praxis zu Problemen führen, da Ansparungen aus der Hilfe für den laufenden Lebensunterhalt vorgenommen werden müssen.

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

Leistungsdauer

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

Bedarfsprüfung und Unterhaltspflichten

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

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

Höhe der Leistungen

In Hinblick auf die *Höhe der Leistungen* besteht ein Spannungsverhältnis oder Zielkonflikt zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Erhaltung des Arbeitsanreizes (Vermeidung der sog. Armutsfalle, englisch „poverty trap“): „A general definition of adequate generosity could be that benefits should provide the possibility of staying above the poverty threshold. But this is

far from being accepted everywhere, because of the idea that if benefits are too generous they could discourage people from looking for a job” (Bonny/Bosco 2002: 93). Bei der Festlegung der Leistungshöhe soll also berücksichtigt werden, dass die Leistungen einerseits hoch genug sein sollen, das sozio-ökonomische Existenzminimum zu gewährleisten und/oder die Betroffenen über eine wie auch immer definierte Armutsgrenze zu „hieven“, andererseits sollen sie niedrig genug sein, um den Arbeitsanreiz zu bewahren und zu verhindern, dass sich die Betroffenen in der Sozialhilfe „einrichten“. Zu den Formen der Festlegung des Sozialhilfesatzes siehe Abschnitt 3.2.1 zu „Festlegung des Existenzminimums“.

Maßnahmen zur Erhaltung des Arbeitsanreizes

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

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

Positive Anreize sind Freibeträge bzw. Selbstbehalte bei Erwerbstätigkeit¹⁴ oder zeitlich begrenzte Lohnzuschüsse, etwa sog. Kombi-Lohn-Programme. Während negative Anreize primär monetärer und rechtlicher Art sind, verbinden sich positive Anreize vielfach mit Angeboten in Form sozialer Dienstleistungen (Leisering u.a. 1997). Beratung, Training und aktives Fallmanagement sollen die Erwerbsaufnahme der Betroffenen unterstützen. Seit Mitte der 1990er Jahre haben „aktivierende“ Maßnahmen zur Förderung der Integration der Hilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt fast überall an Bedeutung zugenommen. Insbesondere auf kommunaler Ebene wurden spezielle Trainings-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen entwickelt. Dabei lässt sich in den einzelnen Ländern ein je spezifischer „Mix“ zwischen positiven (oder „fördernden“) und negativen (oder „fordernden“) Ansätzen feststellen (siehe auch 3.4).

Konditionierung von Leistungen (neben Arbeitsbereitschaft)

In den USA ist die Zahlung von Sozialhilfeleistungen durch die Welfare Reform an weitere Verhaltensanforderungen etwa hinsichtlich Schulbesuch oder gesundheitliche Versorgung der Kinder geknüpft worden: „These examples illustrate that in the United States mechanisms of targeting have moved beyond the simple determination of need to embrace a moral dimension of social behaviour” (van Voorhis 1998: 229).

3.2.3 Administration

Bei der *organisatorischen Struktur* reicht das Spektrum von Ländern mit integrierten einheitlichen staatlichen Programmen bis hin zu Ländern mit ausschließlich regionalen Programmen (s.o., Abschnitt 3.1). In vielen Ländern gibt es eine zentralstaatliche Gesetzgebung mit kommunaler (in Deutschland daneben auch Länder-) Administration. In

¹⁴ D.h. bei der Bedürftigkeitsprüfung wird nicht das gesamte Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet.

einigen Ländern (z.B. Italien, Österreich und Spanien) gibt es keine nationalen Regelungen, d.h. die Sozialhilfe liegt allein in der Kompetenz der Kommunen oder Regionen.¹⁵ Ein hoher Grad der Dezentralisierung bedeutet auch, dass es keine einheitliche Leistungsgewährung gibt, was zu einer großen Rechtsunsicherheit für die Betroffenen und zu „Sozialhilfewanderungen“ führen kann.¹⁶

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

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

3.2.4 Finanzierung

Die Finanzierung der Sozialhilfeprogramme erfolgt fast immer aus Steuermitteln, wobei es unterschiedliche Mischungsverhältnisse zwischen den auf den Zentralstaat, die Bundesstaaten/Länder/Regionen und die Kommunen entfallenden Anteilen gibt. In Belgien erfolgt die Finanzierung je zur Hälfte durch Staat und Wohlfahrtsverbände. Kommunale Finanzierung kann dazu führen, dass angesichts der Finanzkrise der Kommunen gesetzlich nicht vollständig festgelegte Leistungen offen oder verdeckt eingeschränkt werden oder versucht wird, Hilfebeziehende an andere Leistungsträger zu „verschieben“.¹⁷

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

In vielen Ländern sind die Sozialhilfeausgaben seither angestiegen, auf sie entfällt jedoch weiterhin meist ein kleinerer Anteil der gesamten Sozialausgaben (aber ein hoher Anteil der

¹⁵ In Italien gibt es, wie erwähnt, seit 1998 den Versuch, ein einheitlicheres System zu schaffen (reddito minimo d'inserimento).

¹⁶ Zu den Wirkungen zentraler und dezentraler Sozialhilfeprogramme vgl. Abschnitt 3.4.

¹⁷ In Deutschland bestand bis vor kurzem die Möglichkeit, Hilfebeziehende in befristete sozialversicherungspflichtige Stellen im Rahmen der sog. Hilfe-zur-Arbeit zu vermitteln. Hierdurch wurde zwar in der Regel keine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt erreicht, aber die Betroffenen hatten anschließend Ansprüche auf Arbeitslosengeld und fielen somit aus dem Zuständigkeitsbereich der Kommunen heraus.

kommunalen Haushalte).¹⁸ Monetäre Armutsbekämpfung durch Sozialhilfe ist in diesem Sinne relativ „billig“ und es ist eher eine Frage politischer Entscheidungen als fiskalischer Ressourcen, in welchem Umfang Armut reduziert werden soll (Kasten 3.5). „Aktivierende“ Maßnahmen, insbesondere wenn sie auf „Fördern“ angelegt sind, sind jedoch häufig teurer als monetäre Leistungen und brauchen eine gewisse Zeit, bis sie sich amortisieren, was ihre politische Durchsetzbarkeit erschweren kann.

Kasten 3.5

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

Die Regierung Blair in Großbritannien hat sich in ihrer zweiten Amtszeit explizit zum Ziel gesetzt, die Kinderarmut in den nächsten 20 Jahren zu beseitigen (Walker 1999). Dieses Ziel genießt höchste Priorität, weil Kinder als Investition in die Zukunft angesehen werden. „We need to break the cycle of disadvantage so that children born into poverty are not condemned to social exclusion and deprivation. That is why it is so important that we invest in our children“ (Blair 1999: 16). Diese Zielsetzung ist nicht nur rhetorisch, sondern wird durch konkrete Maßnahmen untermauert. Als erster Schritt sollen bis zum Ende der Legislaturperiode 700.000 Kinder aus der Armut herausgebracht werden.

Kasten 3.6

Zusammenfassung: Merkmale moderner Sozialhilfe

- Die Verantwortung für die Leistungserbringung liegt beim Staat.
- Die Finanzierung erfolgt aus Steuern.
- Die Hilfe erfolgt nachrangig gegenüber anderen privaten oder staatlichen Leistungen.
- Die Hilfe richtet sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls (Individualisierungsprinzip).
- Die Hilfe wird - unabhängig von den Ursachen für die Hilfebedürftigkeit – zur Deckung eines vorhandenen Bedarfs gewährt (Bedarfsdeckungsprinzip).
- Die vorrangigen Leistungsformen sind Geldleistungen (auch Sachleistungen)¹⁹, wobei im Rahmen aktivierender Politik darüber hinaus auch personenbezogene Dienstleistungen erbracht werden können.
- Die Hilfe zielt auf kurz- wie auf langfristige Notlagen ab. D.h. grundsätzlich können sowohl kurzfristige Überbrückungshilfen als auch langfristige, „rentenähnliche“ Leistungen gezahlt werden.
- Die Höhe der Sozialhilfe wird nach bestimmten Kriterien festgelegt (vgl. Kasten 3.4).

3.3 Wirkungen

Sozialhilfesysteme sind unterschiedlich effektiv in Hinblick darauf, ob es gelingt, Armut und Ausgrenzung zu vermeiden oder zu vermindern. Um die Wirksamkeit von Sozialhilfe zu bestimmen, bedarf es jedoch differenzierter Daten und Analysen, die selbst in entwickelten Gesellschaften nur teilweise zur Verfügung stehen: „What is the role of social assistance as a means of social inclusion? Social assistance schemes are meant to guarantee citizens a minimum income and to prevent marginalization and exclusion. ... A large number of recipients as well as increasing numbers of recipients tell us that the social assistance scheme responds positively to a demand. However, without proper information about the need for assistance in the population we cannot draw any conclusions about the coverage and consequently nothing about inclusion or exclusion. Eligibility criteria such as those in Spain where one scheme excludes whole families in which one member receives benefits from

¹⁸ Aktuelle Daten zum Anteil der Sozialhilfeausgaben am BSP und den Sozialausgaben insgesamt liegen nicht vor. Zieht man hilfsweise die Ausgaben für den Funktionsbereich „soziale Ausgrenzung“ als Indikator heran, so wurden EU-weit 2001 1,5% der Sozialausgaben hierfür aufgewendet.

¹⁹ „Sachleistungen“ (benefits in kind) meint nicht Naturalien wie teilweise in Hilfesystemen in Entwicklungsländern, sondern die Bereitstellung/Finanzierung einer Leistung (z.B. einer medizinischen Behandlung) durch den Sozialhilfeträger.

another scheme, regardless of need within the family, work towards exclusion rather than inclusion. Furthermore, the number of recipients tells us nothing about those who did not claim benefits for different reasons. We know that the take-up rate varies between the countries and cities, but we know little about the proportions. The number of recipients tells us nothing about the level of the benefit. Neither does it automatically mean that it prevents marginalisation and exclusion. If the levels are very low, the recipients will still be excluded from a ‘minimum’ standard of living. If there are time limits within the scheme, the claimants are pushed out even though the need still exists” (Puide/Minas 2001: 59 f.).

Kasten 3.7

Dimensionen der Zielerreichung der Sozialhilfe

Wieweit die Sozialhilfe das Ziel der Armutsvermeidung erfüllt, ist an drei Dimensionen festzumachen (vgl. auch Behrendt 2002a, 2003); hinzu kommen drei Dimensionen bzw. Aspekte, die auch für die Erreichung des Ziels der sozialen Integration ausschlaggebend sind. :

- Zielgruppenerreichung (Grad der Inanspruchnahme von Leistungen durch Anspruchsberechtigte, Abschnitt 3.3.1)
- Definition des anspruchsberechtigten Personenkreises (Abschnitt 3.3.1)
- Leistungshöhe (Abschnitt 3.3.2)
- Dauer des Sozialhilfebezugs (Abschnitt 3.3.3)
- Verhaltenseffekte der Sozialhilfe auf die Hilfebeziehenden (Abschnitt 3.3.4)
- Institutionelle Steuerungsformen und politisch-administrative Instrumente (Abschnitt 3.4)

3.3.1 Zielgruppenerreichung und Deckungsgrad (target efficiency and coverage)

Der Anteil der Bevölkerung, der auf Sozialhilfe angewiesen ist, ist in den westlichen Ländern unterschiedlich hoch. Im Jahre 1992 lag die Sozialhilfequote zwischen 0,7% in Japan und 15% in Kanada (Eardley u.a. 1996: 29).²⁰

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

- Nicht-Inanspruchnahme durch potenziell Berechtigte
- fehlende Anspruchsberechtigung, aber Unterschreiten der Armutsgrenze, etwa weil Unterhaltsverpflichtungen durch Angehörige nicht eingehalten werden und insoweit dem Grunde nach kein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen besteht
- Fehler bei der Berechnung der Leistungen

²⁰ Aktuelle Daten und Entwicklungstrends sind wegen unterschiedlicher Definitionen und der Fragmentierung der Leistungen in einigen Staaten nur begrenzt verfügbar. In Deutschland stieg der Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der Bevölkerung von 2,9% im Jahre 1992 auf 3,3% im Jahre 2002 an (Statistisches Bundesamt 2003). In Dänemark gab es zwischen 1992 und 1998 einen Rückgang von 8,3% auf 6,7%. In Schweden stieg die Quote im selben Zeitraum von 6,8% auf 8% an (Heikkilä u.a. 2001: 17 ff.). In Frankreich kam es, nachdem die Zahl der Empfänger vom RMI bis 1999 stetig angestiegen war, zu einer Trendwende. Aktuell sind etwa 1,5% der Franzosen auf diese Leistung angewiesen (Paugam 2003). In der Schweiz, für die nur Daten auf lokaler Ebene vorliegen, stieg die Zahl der Empfänger bis 1998 steil an. Nach einer Stabilisierungsphase ist seit 2002 ein erneuter Anstieg festzustellen (con_sens 1999, 2003). Zur Entwicklung in den USA siehe Kasten in Abschnitt 3.4.

- Sanktionen und Leistungsentzug (Nicaise/Groenez 2004: 6 f.); s.a. (Atkinson 1998)
- Im Leistungsrecht angelegte Ausschlüsse bestimmter Problemgruppen (kategoriale Sozialhilfe). So sind, wie oben erwähnt (3.2.1) in Frankreich Jugendliche und in Deutschland und Großbritannien Asylbewerber vom regulären Leistungsbezug ausgeschlossen oder erhalten niedrigere Leistungen (Diese Ausschlüsse liegen im Grenzbereich zwischen mangelnder Zielgruppenerreichung und bewußt eingeschränkter Definition des Kreises der Anspruchsberechtigten).
- „unwirtschaftliche“ Verwendung monetärer Leistungen durch die Leistungsempfänger.

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

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

Bei den Ursachen für Nichtinanspruchnahme scheint Nichtwissen ein wesentlicher Faktor zu sein, der den Effekt von Stigmatisierung überlagert.²¹ Personen, die Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen, haben dabei häufig nur geringe Leistungsansprüche. Wilde und Kubis (2004) fanden eine hohe Quote von Nicht-Inanspruchnahme bei Haushalten, die zumindest das physische Existenzminimum aus eigener Kraft sichern können. Vermutet wird auch, „dass die institutionelle Gestaltung der Sozialhilfesysteme einen Einfluss auf den Grad der Inanspruchnahme hat. In Schweden scheint die mit der kommunalen Festlegung der Sozialhilfesätze und des hohen Ermessensspielraums der Verwaltung einher gehende Intransparenz des Systems, sowie das relativ aufwändige und stark in die Privatsphäre der Klienten eingreifende Beantragungsverfahren einen negativen Effekt auf die Inanspruchnahme zu haben. Das deutsche Antragsverfahren scheint im Regelfall weniger aufwändig und stigmatisierend zu sein, jedoch übt hier die starke Betonung der familiären Verantwortung mit der Inpflichtnahme von Eltern und Kindern einen abschreckenden Effekt aus. Trotz der relativ großzügigen Freibetragsregelungen und der in der Praxis geringen quantitativen Bedeutung dieser Regelung schreckt offenbar die bloße Existenz dieser Regelung zahlreiche potenzielle Klienten, insbesondere ältere Menschen, ab. Das britische Modell standardisierter und damit relativ transparenter und leicht vermittelbarer Regelungen und einer näher an der Sozialversicherung angesiedelten Verwaltung scheint dagegen den Grad der Nichtinanspruchnahme zu senken und damit die Effektivität von Sozialhilfesystemen in der Vermeidung von Armut zu erhöhen“ (Behrendt 2002b: 11).²²

²¹ Mündliche Auskunft von Irene Becker zu einem bislang unveröffentlichten Gutachten auf der 7. Sitzung des wissenschaftlichen Gutachtergremiums für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung am 17.3.2004 in Berlin.

²² Wie bereits erwähnt soll in Deutschland die „verdeckte Armut“ von Älteren durch die Einführung einer bedarfsorientierten

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

Eine weitere institutionelle Ursache geringer Zielerreichung in entwickelten wie in Entwicklungsgesellschaften ist die Privilegierung bestimmter Gruppen von Armen durch die Ausgestaltung der Programme oder die administrative Umsetzung. Von einem solchen „*Creaming the poor*“ kann etwa dann gesprochen werden, wenn sich die Integrationsbemühungen auf „leichte“ Fälle konzentrieren, während schwierige Fälle, z.B. Personen mit multiplen Problemlagen, bei bestimmten Maßnahmen nicht berücksichtigt werden. In Deutschland wurden solche Effekte etwa für den Bereich der Hilfen zur Arbeit festgestellt (vgl. Priester/Klein 1992). Auch in der Bremer Langzeitstudie zur Sozialhilfe fand sich eine Gruppe von multipel deprivierten Personen, die als „hoffnungslose Fälle“ von sozialstaatlichen Maßnahmen ausgegrenzt wurden (vgl. Ludwig 1996).

3.3.2 Leistungshöhe / Angemessenheit der Leistungen / Armutsreduzierung

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

Eine andere Untersuchung zur Effektivität der Sozialhilfe in Schweden, Deutschland und England kommt zu dem Ergebnis, dass „social assistance schemes by and large provide an adequate benefit level that would allow most claimants to enjoy a decent standard of living... In fact, the simulation of social assistance benefit levels [dabei wurde unterstellt, dass alle Haushalte genau den Betrag erhalten an Sozialhilfe, der ihnen zusteht – d. Verf.] has largely confirmed that minimum income levels are in fact generous enough as to almost eliminate poverty in each of the selected countries, although with some flaws. Whereas the social assistance levels in Sweden would be high enough to bring most households even out of near poverty, Britain and Germany are less successful. However, both countries succeeded at radically reducing poverty at the 50%-level for most households, although a small majority remains in severe poverty. Very good results have been achieved for the elderly. ... For prime-age households with children, the simulation of social assistance entitlements was able

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Zukunft verhindert werden, bei der auf den Unterhaltsrückgriff weitgehend verzichtet wird. Der jüngst vorgelegte Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung sieht eine stärkere Pauschalierung der Leistungen vor, wodurch Ermessensspielräume bei der Beantragung einmaliger Leistungen reduziert werden.

to markedly reduce poverty, yet poverty is still not completely eradicated in Britain and Germany. Notably families with three children and more face a substantial poverty risk in Germany and Britain even on the basis of the simulated data. ... According to these results, the evaluation of social assistance benefit levels leads to a fairly optimistic conclusion in respect to the adequacy of social assistance. In every one of the three countries ... social assistance schemes are fairly effective in the dimension of adequacy. It appears that the ineffectiveness of social assistance schemes – as indicated by the persistence of poverty – is mainly caused by problems in the dimensions of eligibility and take-up” (Behrendt 2000: 154 f.). Die Daten von Behrendt spiegeln den Stand Mitte der 1990er Jahre wider. Bäcker (2002) kommt für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Sozialhilfeschwelle 1998 in etwa der 50%-Armutsquote entsprach.

Die armutsreduzierende Wirkung der Sozialhilfe²³ ist unterschiedlich, je nach dem ob die Armutsquote (Armutsbetroffenheit in einer Gruppe oder der Gesamtbevölkerung; *incidence*) oder die „Armutslücke“ (Grad der Unterschreitung der Armutsquote; *poverty gap*) betrachtet wird. Nach einer Untersuchung von Hölsch und Kraus (2003) liegt die Bandbreite der Armutsreduzierung durch Sozialhilfe bezogen auf die Armutsquote zwischen 1,7% in Italien und 29% im Vereinigten Königreich, bezogen auf die Armutsquote zwischen 3,8% und 58%.²⁴ „The diagrams show that in the UK social assistance has clearly the strongest impact on poverty values for all measures investigated” (17).²⁵ Aus den Ergebnissen lassen sich auch Schlussfolgerungen für den Einfluss der organisatorischen Struktur auf die Effektivität der Sozialhilfe ziehen: „Accordingly, with respect to the hypothesis to be examined there is some evidence that extremely centralised countries are more effective with regard to redistribution than extremely decentralised countries” (22). Dieses Ergebnis gilt aber nur für die beiden Länder, die in dieser Hinsicht Extrempositionen markieren. Im Mittelfeld sind die Ergebnisse weniger eindeutig: „However, for systems with a medium degree of centralisation (Germany, Finland, and France), the results do not seem to support the hypothesis that greater centralisation leads to more effectiveness, since Germany, who has the most decentralised system of the three, has clearly the highest effectiveness figures for all measures with except from the headcount ratio” (22 f.).

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

In einigen, besonders südeuropäischen, Ländern ist die Sozialhilfeshöhe jedoch oft nicht ausreichend, um die Betroffenen über die Armutsquote zu heben. In Portugal, wo relativ spät (1996) ein Sozialhilfeprogramm eingeführt wurde, ist die Sozialhilfe auf die Untergruppe der extrem Armen begrenzt: „Access to the MGI scheme is limited only to extreme forms of poverty due to the low level of the eligibility baseline. At about 20% of the median disposable income, the baseline represents one-third of the European ‘risk of poverty’ threshold. Accordingly, the population covered by the MGI does not exceed the poorest fifth of the poor in Portugal” (Bruto da Costa 2003: 101).

²³ Zur armutsreduzierenden Wirkung (effectiveness und efficiency) von sozialen Transfers insgesamt vgl. Pereirinha (1997), der u.a. drei Cluster von Ländern mit unterschiedlichen Wirkungsgraden identifiziert.

²⁴ Berechnet wurde die prozentuale Reduktion der Armutsquoten bezogen auf das verfügbare Einkommen ohne Sozialhilfe und das verfügbare Einkommen insgesamt.

²⁵ Behrendt (2002a) fand, dass die armutsreduzierende Wirkung der Sozialhilfe von der Armutsquote (50%, 40% oder 30% des Durchschnittseinkommens) abhängt. Insgesamt gesehen hatte die englische Sozialhilfe bezogen auf die 50%-Grenze verglichen mit der deutschen und schwedischen Sozialhilfe die stärkste armutsreduzierende Wirkung.

3.3.3 Dauer des Sozialhilfebezugs

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

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

Auch wenn man die Gesamtdauer betrachtet, zeigt sich, dass viele Hilfebeziehende den Sozialhilfebezug schnell wieder verlassen (Leisering/Leibfried 1999). Verbreitete Annahmen über ein Sich-Einnisten in der Sozialhilfe sind also zu relativieren (siehe auch Abschnitt 3.3.4). Dabei gibt es allerdings deutliche Unterschiede je nach Ausgestaltung der nationalen Sozialhilfesysteme. In einer vergleichenden Studie über Sozialhilfedynamiken in Europa wurden relativ hohe Anteile (über 50%) von Kurzzeitbezug (maximal ein Jahr Sozialhilfebezug) für Schweden, Deutschland und Italien²⁶ und deutlich niedrigere in Spanien und Portugal gefunden (Gustafsson u.a. 2002: 188).²⁷

3.3.4 Verhaltenseffekte

Erwerbstätigkeit

Als möglicher Grund für hohe Empfängerzahlen in der Sozialhilfe wird oft angeführt, dass sich die Betroffenen in einer „Armutsfalle“ befänden, weil im Falle des Sozialhilfebezugs nur geringe Anreize zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit bestünden oder gar die Sozialhilfe die Betroffenen passiviere und abhängig mache (dependency, kritisch Bane/Ellwood 1994, Leisering/Leibfried 1999). Um die „Armutsfalle“ zu verhindern, wurden in den letzten Jahren in vielen Ländern positive oder negative Arbeitsanreize „eingebaut“ und / oder Maßnahmen zur Reintegration von Hilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt verstärkt (siehe oben, 3.2.2).

Die empirische Evidenz für die Annahme, dass die Höhe der Sozialhilfe den Arbeitsanreiz untergräbt, ist gering (vgl. für Deutschland etwa Gangl 1998, Gebauer u.a. 2002, Wilde 2002). Gegen die Existenz einer Armutsfalle spricht schon die Tatsache, dass Sozialhilfebezug, wie oben dargestellt, häufig nur von kurzer Dauer ist. Auch schneiden Länder mit relativ großzügiger Leistungshöhe in Hinblick auf die Bezugsdauer im internationalen Vergleich nicht schlechter ab als solche mit eher niedriger Leistungshöhe und stigmatisierenden Prozeduren (vgl. Duncan/Voges 1993). In Studien, die den Einfluss der Sozialhilfeprogramme auf das Erwerbsverhalten von Sozialhilfebeziehenden untersucht

²⁶ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es in Italien institutionelle Zeitbegrenzungen gibt (vgl. 3.2.2).

²⁷ Vgl. auch Buhr (1999a) für einen detaillierten Vergleich Deutschland und Schweden sowie Puide/Minas (2001).

haben, wurden nur geringe oder keine Zusammenhänge zwischen der Höhe der Sozialhilfe und Arbeitsmarktausstiegen gefunden. „Studies have not found any major disincentives stemming from allowances such as minimum social benefits or unemployment benefits in terms of their impact on behaviour concerning employment” (Paugam 2003: 45). Auch in Studien aus den USA vor der *welfare reform* wurden, wenn überhaupt, nur sehr geringe Effekte der Sozialhilfe auf das Erwerbsverhalten gefunden: „There is considerable consensus among U.S. researchers that the U.S. social-assistance system has produced measurable but rather modest reductions of work effort and other mobility-related behaviour” (Duncan/Voges 1993: 6).²⁸ Neuere Studien aus den USA und Kanada kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung von positiven und negativen Arbeitsanreizen in Sozialhilfeprogramme die Erwerbsbeteiligung erhöhen kann (zusammenfassend Blank 2002: 1145 ff.).

Die Sozialhilfe erfüllt also im Großen und Ganzen ihre Funktion, nur kurzfristige Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Das Potenzial von „welfare to work“- Maßnahmen (s.u. Abschnitt 3.4) ist daher begrenzt – es sei denn, man reduziert die etwa in Deutschland grundgesetzlich gestützte Sicherungsfunktion der Sozialhilfe substanziell zugunsten der Aktivierungsfunktion.

Andere Verhaltenseffekte

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

3.4 Aktuelle Probleme und Reformen²⁹

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

- Targeting im Leistungs- und Zugangsrecht
- Wandel der Organisationsstrukturen in Richtung New Public Management (NPM) und Public-Private Partnership (PPP)
- Wandel der Ziele und Instrumente in Richtung „aktivierender Staat“, „welfare to work“ und „workfare“
- Steuerpolitik als neue, zu Sozialhilfe teilweise funktional äquivalente Form der Armutsbekämpfung (Kasten 3.11)

Mit *Targeting* kann eine stärkere Konzentration von Sozialleistungen auf die „wirklich

²⁸ In diesen Studien wurden häufig „mechanische Effekte“ und „Verhaltenseffekte“ nicht sauber getrennt (vgl. Lerman 1987): So kann eine Erhöhung der Sozialhilfesätze den Kreis der Anspruchsberechtigten erhöhen oder konstant halten, ohne dass sich die Arbeitsmotivation ändert.

²⁹ Auf neuere Entwicklungen in einzelnen Ländern, z.B. die verspätete Einführung von Mindestsicherungssystemen in Südeuropa oder die neue bedarfsorientierte Grundsicherung für Alte und Erwerbsgeminderte in Deutschland wurde an anderer Stelle (3.1, 3.2.1) hingewiesen.

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

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

Andererseits ist die Einführung von *neuen Steuerungsmodellen* in den Sozialhilfeverwaltungen zu beobachten (Berner/Leisering 2003, Leisering/Hilkert 2001). Diese aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich stammenden Modelle betreffen sowohl die internen Verwaltungsabläufe als auch die Leistungserbringung im Kontakt mit den Klienten. Hiermit einher gehen eine stärkere Ziel- und Produktorientierung der Leistungen, Controlling und Benchmarking sowie die Einführung bzw. verstärkte Nutzung elektronischer Informationsverarbeitungssysteme.

Vor dem Hintergrund fiskalischer Krisen, hoher Arbeitslosigkeit und der Stärkung neo-liberaler Denkweisen ist *aktivierende Politik* in fast allen westlichen Ländern - und einigen Übergangsgesellschaften, etwa China - seit den 1990er Jahren eine zentrale Strategie des Umbaus des Sozialstaats (vgl. etwa Gilbert/Parent 2004, Hanesch 2001, Hanesch u.a. 2001, Leisering/Hilkert 2000, Morel 2004, Stecker 2004).³⁰ Im aktivierenden Staat treten Versorgungs- bzw. Transferleistungen in den Hintergrund zugunsten von Maßnahmen, die Eigenverantwortung und Hilfe zur Selbsthilfe fördern sollen. Dabei kommt der Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt besondere Bedeutung zu (Kasten 3.8).

Kasten 3.8

Aktivierende Sozial(hilfe)politik, „welfare to work“ Formen, Potenziale und Grenzen

Formen und Instrumente

- Aktivierende Politik zeichnet sich durch spezifische Steuerungsinstrumente und institutionelle Strukturen aus. Dabei stehen sich ein aktiv-aktivierendes Konzept und ein passiv-aktivierendes gegenüber (Leisering/Hilkert 2000). Der britische „Dritte Weg“ versucht, beide Konzepte zu verbinden (Kasten 3.9).
- Das „aktiv-aktivierende“ Modell, das seinen Ursprung in der älteren schwedischen Tradition der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hat, zielt auf positive Aktivierung und setzt dazu Fördermaßnahmen und Angebote in Form von sozialen Dienstleistungen ein. Im Rahmen dieser Option spielen Beratung und Qualifizierung eine wichtige Rolle.

³⁰ Eine Ausnahme stellt offenbar Österreich dar: „While social assistance-related activation policies in Austria have remained of minor importance up to now, between the Nordic countries and Germany we can identify a tendency towards a convergence of labour market focussed activation policies“ (Hanesch u.a. 2001: 138). Die südeuropäischen Länder verfolgen ein besonderes Aktivierungskonzept: Hier sind Mindesteinkommenssysteme, wie erwähnt, erst in den letzten Jahren eingeführt worden und stärker am französischen Modell der umfassenden Integration orientiert (Hanesch u.a. 2001: 138). Aber auch die französische RMI soll durch eine neue Leistung ergänzt werden, durch die Erwerbstätigkeit finanziell attraktiver gemacht werden (Revenu minimum d'activité – RMA; vgl. Trends in Social Security 4/2003: 21).

- Beim passiv-aktivierenden Modell, das der neoliberalen Tradition entspringt, geht es um negative Aktivierung und Erhöhung des „Anbieterzwangs“ auf dem Arbeitsmarkt. Hierzu werden vor allem rechtlich-monetäre Anreize (Lohnabstandsgebot, Zumutbarkeitsregeln) sowie Kontrollen und Strafen eingesetzt. Prototyp sind die USA, die insoweit als „punitive workfare state“ bezeichnet werden können (Kasten 3.10).
- Auch bei ideologischer Distanz gegenüber neoliberal gefärbten Strategien wie in den USA ergeben sich Lernchancen bezogen auf einzelne eingesetzte Instrumente, z.B. Case Management.
- Voraussetzung für eine erfolgreiche aktiv-aktivierende Politik sind leistungsfähige, aktive Sozialverwaltungen sowie eine enge Vernetzung der Sozialämter mit anderen lokalen Behörden, etwa den Gesundheitsämtern und Schuldnerberatungsstellen (so in Schweden, Schwarze 2003). Insoweit als diese Bedingungen in Entwicklungsländern nur bedingt anzutreffen sind, zeigt sich hier eine Grenze der Übertragbarkeit.

Wirkungen, Reichweite und Grenzen

- Die Wirkungen von Aktivierungspolitik bzw. einzelner Maßnahmen sind bisher nur ansatzweise evaluiert worden. Eine Ausnahme stellen die USA dar, wo die Evaluation von Politikänderungen eine längere Tradition hat.
- Festgestellte Beschäftigungseffekte sind zu einem Teil auf konjunkturelle Entwicklungen zurückzuführen (und nicht auf Politikveränderungen) (siehe Kästen 3.9 und 3.10).
- Aktivierungsprogramme, die die Betroffenen vorrangig in gering bezahlte, wenig qualifizierte Jobs bringen, können der sozialen Integration der Betroffenen entgegen laufen, da sie diskontinuierliche Ausstiegskarrieren begünstigen. So wurden für Deutschland eher geringe Effekte in Hinblick auf die dauerhafte oder nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt festgestellt (Schmid/Buhr 2002).
- Über den engen Bereich der Arbeitsmarktintegration hinaus sind weitere Lebensbereiche und die Biographie der Betroffenen einzubeziehen, wenn die Aktivierungsmaßnahmen wirksam sein sollen. Aktivierung, insbesondere in der „negativen“ Variante, schafft neue Unsicherheiten für die Betroffenen z.B. durch Zunahme von Ermessensspielräumen im Rahmen des Fallmanagements und Drohung mit Leistungsentzug. Die negative Variante tendiert zudem zur Vernachlässigung nicht unmittelbar arbeitsbezogener Problemlagen der Betroffenen (Schulden, Bildungsdefizite, gesundheitliche Probleme etc.).
- Die Reichweite von Aktivierungsmaßnahmen bzw. der Umfang des Personenkreises, der potenziell mit Hilfe von Aktivierungsmaßnahmen aus der Sozialhilfe gelöst werden kann, ist begrenzt: Nur ein kleiner Teil der Sozialhilfebeziehenden sitzt in der Armutsfalle; ein großer Teil ist aktiv und ohnehin nur kurze Zeit auf Sozialhilfe angewiesen.
- In einem Restsystem wie der Sozialhilfe gibt es typischerweise auch eine relevante Gruppe von Menschen, die aufgrund von Alter, Gesundheitszustand und/oder multipler sozialer Probleme nicht oder nur begrenzt aktiv sein können (Leisering/Hilkert 2000).

Wertentscheidungen

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

The New Deals: The Experience So Far

- **The New Deal for Young People (NDYP).** Just under 440,000 young people had been through NDYP by February 2000 and in total about 200,000 had found jobs. Of these, about 146,000 lasted 13 weeks or more (34 percent of all participants). It is estimated that the first year saw youth unemployment go down by about 30,000. About half of those who found work would probably have done so anyway. It is projected that about 250,000 young people will find work over the four years planned for the program.
- **The New Deal for Long-Term Unemployed (NDLTU).** Around 238,000 people had been through the NDLTU by February 2000 and in total about 38,000 people found jobs. About 32,000 of these jobs lasted 13 weeks or more (around 13 percent of all participants). Over half of those who leave the program) return to Job Seekers' Allowance/Income Support.
- **The New Deal for Lone Parents (NDLP).** About 133,000 lone parents had attended an initial NDLP interview by February 2000. Just over half (54 percent) came from the target group and 37 percent came forward before being invited to interview. Of those who have left the NDLP, 39 percent have gone into employment and 43 percent are again claiming IS. Almost half of those in employment are continuing to receive personal adviser support. The number of those who would not have found work without the program was estimated at 20 percent for the prototype program.
- **The New Deal for Partners of Unemployed People (NDPU) & The New Deal for Disabled People (NDDP).** The numbers going through the NDDP and NDPU are relatively small. Over the first three months of the NDPU about 1,400 people were interviewed, 6 percent of whom found jobs. Over about 15 months of the NDDP pilots and innovative programs, just over 10,000 people had initial personal adviser interviews and almost 6,600 had drawn up personal action plans. About 3,000 had been accepted onto innovative programs and just over 2,000 had found jobs.

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

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

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

Entnommen aus: Bauld u.a. (2004: 201 f.)

Kasten 3.10

Die Sozialhilfereform in den USA (,welfare reform', ,from welfare to workfare')

Die Sozialhilfereform in den USA zielte darauf, die Inanspruchnahme von Sozialhilfe deutlich zu verkürzen und die Erwerbsbeteiligung der Sozialhilfebezieher zu erhöhen. Mit dem *Personal Responsibility and Work Opportunity Act von 1996* wurde das ältere AFDC-Programm (Aid to Families with Dependent Children), das als kategoriales Sozialhilfe-Programm („welfare“) vor allem für Alleinerziehende zuständig war, durch das Programm *Temporary Assistance to Needy Families (TANF)*, ein „workfare“-Programm, ersetzt. Die Leistungsgewährung ist an Arbeitsbereitschaft geknüpft. In diesem Rahmen sind Geldleistungen, Hilfe bei der Entwicklung von arbeitsbezogenen Kompetenzen und bei der Arbeitssuche vorgesehen, wobei die bedürftigkeitsgeprüften Geldleistungen auf maximal fünf Jahre begrenzt und vielfach konditioniert sind. Die einzelnen Bundesstaaten erhalten Zuwendungen zur Subventionierung von Kinderbetreuung für arme Familien. Jugendlichen Müttern, die die Vaterschaft ihrer Kinder nicht bekannt geben, werden die finanziellen Leistungen gekürzt. Darüber hinaus gibt es Sonderzahlungen für die fünf Bundesstaaten, denen es gelingt, die Anzahl außerehelicher Geburten am stärksten zu reduzieren. Eltern mit Kindern über fünf Jahren, die ein von einem Sachbearbeiter unterbreitetes Arbeitsangebot ablehnen, verlieren ihren Anspruch auf Unterstützung. Das Recht auf Inanspruchnahme der meisten Programme wurde für Personen ohne Staatsbürgerschaft abgeschafft und der Anspruch auf Essensmarken für jüngere Menschen ohne Kinder wurde gekürzt. Wie zuvor sind die Essensmarken (*food stamps*) jedoch das einzige universelle Mindestleistungssystem in den USA. Im Jahre 1998 gab es 21 Millionen Empfänger von *food stamps* und 8,8 Millionen Empfänger von TANF (Schelkle 2002: 288). Um die Aufnahme von Niedriglohnjobs attraktiver zu gestalten, wurde zugleich der im Jahre 1973 eingeführte *Earned Income Tax Credit (EITC)* im Zuge der Sozialhilfereformen von 1996 aufgewertet (siehe Kasten „Steuerpolitik“).

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

Im Zuge der Sozialhilfereform in den USA hat sich die Anzahl der Bezieher, historisch wohl ohne Beispiel, von 5 Millionen 1994 auf annähernd 2,5 Millionen 1999 halbiert. Stark zurückgegangen ist auch die Zahl der Empfänger von Essensmarken. Die Erwerbsbeteiligung der Alleinerziehenden stieg zwischen 1994 und 1999 um 10 Prozentpunkte an. Die offizielle Armutsquote für Haushalte mit einem weiblichen Haushaltsvorstand sank von über 30% in den frühen 1990er Jahren auf 25% im Jahre 2000. *Wegen dieser zum Teil beeindruckenden Veränderungen wird die Sozialhilfereform in den USA von einigen Experten und Politikern als beispielhaft auch für Entwicklungsländer angesehen.* „The main lesson for developing countries from these reforms is that measures designed to make working financially attractive to beneficiaries of safety net cash assistance can have a positive long-term effect on employment, reduce transfer budgets, and ultimately help to reduce poverty“ (Tabor 2002: 31). *Empirische Untersuchungen legen allerdings eine differenziertere, weniger euphorische Bewertung der Reform nahe* (dazu Blank 2002, Schelkle 2002): Zunächst können die genannten Veränderungen nicht allein der Sozialhilfereform zugerechnet werden: Ein bis zwei Drittel des Rückgangs der Armutsquoten und des Anstiegs der Beschäftigung können vielmehr durch die erstarkende Wirtschaft erklärt werden. Auch in Hinblick auf die Ziele Armutsvermeidung und Verhinderung von

Abhängigkeit sind die Wirkungen der Reform nicht eindeutig: Zwar ist die Armutsbetroffenheit von Kindern zurückgegangen, die Lebenslage von allein Erziehenden am unteren Ende der Einkommensverteilung scheint sich jedoch sogar verschlechtert zu haben. Auch besteht die Gefahr, dass sich eine Klasse von *working poor* verfestigt: „While many of the relevant indicators have generally improved significantly (welfare caseload, leavers’ employment and earnings, teenage motherhood), it is not yet clear whether this merely meant a switch from a welfare to a workfare trap. Reducing dependency on non-work transfers and increasing the turnover of the welfare population, e.g. by reducing the spells of return to cash assistance, may make the working poor syndrome even more persistent” (Schelkle 2002: 304). *Beschäftigungszuwachs führt also nicht zwangsläufig zu weniger Armut (working poor)*.

Kasten 3.11

Steuerpolitik als funktionales Äquivalent zu Sozialhilfe?

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

In Großbritannien wurde 1999 mit dem *Working Families Tax Credit* ein neues Steuermodell für Familien mit geringem Einkommen eingeführt, das das bisherige *Family Credit* ablöste und zum Ziel hat „to make work pay“ (Walker/Wiseman 2001). Im Jahre 2003 wurden dieses und andere Programme durch *Child Tax Credit* und *Working Tax Credit* ersetzt. Mehr als in Deutschland ist Steuerpolitik in Großbritannien ein zentrales Instrument der Armutsbekämpfung und Teil der Blairschen Strategie der Beseitigung von Kinderarmut (Kasten 3.5).

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

4. Soziale Grundsicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

1.1 Formen und allgemeine Probleme

(siehe auch Kapitel 2)

Formen und Ziele

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

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

Die Zielgruppen von sozialen Grundsicherungssystemen haben i.d.R. keine Lobby und sind nicht organisiert (Howell 2001: 59). Potenziell eingeschränkt selbsthilfefähige Gruppen sind in Entwicklungs- und Übergangsländern vor allem:

- Ältere
- Hinterbliebene (Witwen, Waisen)
- Menschen mit Behinderung(en)
- Ländliche Bevölkerung, insbesondere Landlose

In jüngster Zeit sind folgende Gruppen verstärkt hinzugekommen:

- Von AIDS betroffene Individuen und Haushalte (Aidswaisen, für diese sorgende Großeltern, Aidswitwen, Aidsinvaliden)
- Haushalte mit alten Haushaltsvorständen
- Haushalte mit weiblichen Haushaltsvorständen (siehe Buvinic/Gupta 1997)
- Arbeitslose
- Niedriglohnarbeiter (working poor)
- Kinder

Die Abgrenzung von ‚Grundsicherung‘ gegen andere Hilfeformen wie auch die Abgrenzung verschiedener Formen von Grundsicherung untereinander ist in der Literatur und auch in der Wirklichkeit der Länder nicht eindeutig. In westlichen Ländern deckt der Begriff „Sozialhilfe“ (social assistance, selective benefits) einen großen Teil der entsprechenden Hilfesysteme ab (s. Kapitel 2) und auch im Kontext von Entwicklungsländern wird gelegentlich „Sozialhilfe“ als Oberbegriff benutzt (so bei Howell 2001 und teilweise von der Asiatischen Entwicklungsbank). Wissenschaftlich könnte der Begriff „Sozialhilfe“ als ein Idealtyp (im nicht-normativen Sinne, nach Max Weber) benutzt werden, der zentrale

Elemente von Grundsicherungssystemen in ‚reiner‘, stilisierter Form darstellt.

In zweierlei Hinsicht bildet der westliche Begriff ‚Sozialhilfe‘ den hier als ‚Grundsicherung‘ zu untersuchenden Formenkreis allerdings nicht vollständig bzw. nicht treffend ab. Zum einen meint Sozialhilfe immer *bedürftigkeitsgeprüfte* (means-tested) Leistungssysteme. Zu den Grundsicherungen in Entwicklungsländern zählen jedoch, wenn auch selten, universelle bzw. kategoriale Systeme ohne individuelle Bedürftigkeitsprüfung (Kästen 4.1 und 4.2; zu den beiden Typen bedürftigkeitsgeprüft und universell im westlichen Kontext s. Kästen 2.1 und 2.2 in Kapitel 2). Zum anderen werden in der entwicklungspolitischen Diskussion ‚Grundsicherung‘ und ‚Sozialhilfe‘ meist als längerfristig angelegte Leistungen verstanden – im Unterschied zur Diskussion in entwickelten Ländern, in der Sozialhilfe auch und zunehmend als Ausfallbürge für *vorübergehende* Notlagen verstanden wird (und empirisch auch ist, s. Kapitel 2). Wir folgen in diesem Kapitel der Sichtweise der entwicklungspolitischen Diskussion, die die Realität der Hilfeformen in den Entwicklungsländern weitgehend spiegelt, problematisieren diese Sichtweise aber in den Empfehlungen (Kapitel 5).

Kasten 4.1

Universelle Transfersysteme

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

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

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

Kasten 4.2

Bedürftigkeitsgeprüfte Transfersysteme

Bedürftigkeitsprüfung führt potenziell zu einer hohen Effizienz bei der Auswahl der Zielgruppe. Ausgaben lassen sich dadurch begrenzen. Die Bedürftigkeitsüberprüfung setzt jedoch die Beschaffung und Auswertung sozioökonomischer Daten zur Festlegung der Armutsgrenze voraus. Es werden außerdem institutionelle Kapazitäten für die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung (means test) benötigt. Eine kritische Voraussetzung ist die Funktionsfähigkeit und Erreichbarkeit der zuständigen Institutionen (Verwaltungen, Post oder Banksysteme, örtliche Gemeinschaften u.a.). Benötigt werden Einrichtungen zur Antragstellung und Leistungsauszahlung, auch in abgelegenen ländlichen Gegenden. Auch muss sich jeder anspruchsberechtigte Empfänger ausweisen können. Das Selektionsverfahren und die Programmdurchführung werden dadurch personal- und kostenintensiv (siehe Mooij 1999).

Aufgrund der benötigten administrativen Kapazitäten bietet sich eine solche Methode nur in Ländern

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

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

Wir schlagen vor, *fünf Typen staatlicher Grundsicherungsprogramme* in Entwicklungs- bzw. Übergangsländern zu unterscheiden, die wir im Rest des Kapitels erörtern:

- Nicht-beitragsbasierte Renten (Abschnitt 4.2)
- Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme) (Abschnitt 4.3)
- Familienbezogene Sozialhilfe (meist für working poor) (Abschnitt 4.4)
- Konditionierte Transferleistungen (Abschnitt 4.5)
- Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern (4.6).

Die ersten drei genannten Programmtypen verfolgen das Ziel der Armutsbekämpfung in Bezug auf unterschiedliche Zielgruppen. Die beiden letztgenannten Programmtypen weichen am stärksten vom Idealtypus der Sozialhilfe ab: durch Verknüpfung von Transfers mit verhaltensbezogenen sozialpolitischen Zielen bzw. durch die kollektive, nicht scharf individuenbezogene Form der Hilfe. In Bezug auf Sozialhilfesysteme im engeren Sinne lassen sich zwei Typen unterscheiden: Sozialhilfe für Personengruppen mit stark eingeschränkter Selbsthilfefähigkeit (Abschnitt 4.3) und Sozialhilfe für Familien mit Kindern (Abschnitt 4.4). Bei letzteren kann es sich auch um voll selbsthilfefähige/erwerbsfähige Menschen handeln, die jedoch aufgrund eines äußerst geringen Erwerbseinkommens (Niedriglohnbereich) hilfebedürftig sind. Sozialhilfe ist dann primär als Leistung gedacht, die Kindern zugute kommen soll. Die Übergänge zwischen den Programmtypen sind jedoch fließend. In manchen Familientransferprogrammen werden zusätzlich andere Gruppen versorgt, und von nicht direkt familienbezogener Sozialhilfe können auch Familienangehörige profitieren. Auch zwischen nicht-beitragsbasierten Rentensystemen (Abschnitt 4.2) und Sozialhilfesystemen gibt es Überschneidungen. So sind in einigen Ländern auch arme Alte in das Sozialhilfesystem integriert.

Wirkungen

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

- Verminderung von sozialer Ausgrenzung und Armut
- Verminderung von sozialer Ungleichheit
- Unterstützung oder Steigerung der Unabhängigkeit von Individuen und Haushalten.

Die Wirkung von Sozialhilfeprogrammen kann jedoch über das Ziel der Armutsbekämpfung

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

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

Probleme von Administration und Implementation

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

- Ressourcenknappheit
- die Beschäftigungsstruktur: großer informeller Sektor, kleiner formeller Sektor; die Landwirtschaft ist größter, wenn auch teilweise zurückgehender Wirtschaftssektor, verbunden mit strukturellen Transformationsprozessen
- begrenzte Infrastruktur und Steuerungskapazität der Verwaltung sowie gering entwickeltes Rechtssystem; Korruption
- hohe Transaktionskosten für Verwaltungshandeln und Kommunikation mit den Adressaten (aufgrund sozialräumlicher Bedingungen, geringer Transport- und Kommunikationskapazitäten, geringer Medienverbreitung, geringem Bildungsgrad der Bürger u.a.)
- schwach ausgeprägte nicht-staatliche Akteure und Träger („Zivilgesellschaft“)
- geringer Monetarisierungsgrad der ländlichen Wirtschaft und Mangel an effektiven und sozialräumlich verfügbaren Geldinstituten.

Vor diesem Hintergrund sehen sich soziale Unterstützungsprogramme in Entwicklungsländern grundlegenden Problemen gegenüber (Kasten 4.3).

Kasten 4.3

Administrative Probleme sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

- geringe oder zielungenaue Adressatenerreichung (targeting), u.a. aufgrund unzureichender Daten und Institutionen zur Feststellung von Anspruchsberechtigung und schwieriger sozialräumlicher Erreichbarkeit der Leistungsadressaten
- geringe Effektivität, insbesondere geringe armutsreduzierende Wirkung, hohe Transaktionskosten, mangelhafte staatliche und nicht-staatliche institutionelle Infrastruktur

- prekärer bürokratischer Bearbeitungsprozess, mit Schwierigkeiten bei der Bearbeitung von Anträgen und Problemen bei der Auszahlung von Leistungen
- Finanzierungsprobleme durch unzureichende oder schwankende staatliche Ressourcen. Finanzquellen sind allgemeine Steuermittel (unterschiedliche Regierungsebenen), Transfers aus Sozialversicherungsfonds und beitragsartige Abzüge vom Lohn (getrennt von Sozialversicherungsbeiträgen) oder Zuwendungen internationaler Geldgeber.

2.2 Nicht-beitragsbasierte Renten (NBR)

Altersarmut als wachsende Herausforderung für die Politik sozialer Sicherung

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

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

Wenn Menschen aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder/und ihre Möglichkeiten zu landwirtschaftlicher Selbstversorgung zurückgehen, besteht das Risiko, dass sie in Armut fallen. In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommensniveau ist das Armutsrisiko im Alter sehr hoch. Es wird geschätzt, dass über zwei Milliarden Menschen in der Welt weder durch ein beitrags- noch durch ein steuerfinanziertes soziales Sicherungssystem versorgt sind (van Ginneken 1997, 1999)³¹. Vor allem Beschäftigte im städtischen informellen Sektor und der Landwirtschaft sowie Frauen bleiben meist ohne Alterssicherung, so dass hier die Ältesten ganz überwiegend zu den Ärmsten zählen (Moller/Ferreira 2003: iii; Howell 2001: 330; Jütting 1999: 2; James 2001). „Nonparticipation in formal old age security programs is a rational response among low-income workers, given their short expected lifetimes, high discount rates, and strong liquidity needs. For these reasons, forcing low earners to contribute to a formal program may not be optimal or feasible. But it leaves society with the problem of how to deal with the uninsured who survive to old age, are poor, and are unable to work.” (James 2001: 172).

Zugleich geraten traditionale Formen der sozialen Sicherung wie Unterstützung durch die Familie, Selbstversorgung durch Land (Landarbeit alter Menschen) sowie staatliche Unterstützungsleistungen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften zunehmend unter

³¹ In vielen Ländern Afrikas und Südasiens sind weniger als 10% der Erwerbstätigen in ein Sozialversicherungssystem integriert, in Ostasien weniger als 30% (Beattie 2000; James 2001: 149)

Druck.³² Ursachen sind:

- Familien und informelle Hilfesysteme sind teilweise überfordert. In sehr armen Ländern und Regionen ist die Familie oftmals zu arm, um einen Verwandten zu unterstützen (van Ginneken 1999b: 28; für das ländliche China Leisering/Gong/Hussain 2002). In Ländern, die zur mittleren Einkommenskategorie gehören, wie Brasilien und Argentinien, erodieren familiale und informelle Systeme (Mesa-Lago 2001: 175).
- Land reicht angesichts der gewachsenen Bevölkerung nicht mehr, so im ländlichen China.
- Wirtschaftliche Krisen führen zur Expansion des informellen Sektors, z.B. in Vietnam (siehe Kruse/Schmidt 1999), zum Wachstum der Staatsschulden sowie zu verminderter Abdeckung der Bevölkerung durch Sozialversicherungssysteme. So haben Rezessionen in Lateinamerika in den 1980er Jahren Armut und Ungleichheit verstärkt. Auch nachfolgendes Wirtschaftswachstum konnte die Zunahme sozialer Ungleichheit nicht rückgängig machen (de Janvry/Sadoulet 2001).
- Die Alterung der Bevölkerung („demographisches Altern“) infolge des Rückgangs der Geburtenrate und des Anstiegs der Lebenserwartung erreicht allmählich auch nicht-westliche Länder, und zwar, anders als historisch in Europa, vor dem Aufbau umfassender staatlicher Alterssicherungssysteme (so absehbar in China).

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

Die Annahme, dass alte Menschen nicht zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen, muss jedoch insbesondere angesichts der HIV/AIDS-Pandemie revidiert werden. Zunehmend übernehmen alte Menschen die Haushaltsführung in multigenerationalen Haushalten, in denen die mittlere Generation von der Krankheit betroffen ist (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 2). Sie pflegen die Opfer und die Angehörigen der Opfer³³. Dies bedeutet auch eine finanzielle Belastung, so dass sich durch HIV/AIDS auch die Armut alter Menschen verschärft. „The financial burden of caring for children means older carers are often forced to sell their assets or borrow money.“ (HelpAge International 2003: 2). Es wird daher vorgeschlagen, Pflgetätigkeit als Erwerbstätigkeit anzuerkennen und Pflegende für ihre Tätigkeit finanziell zu entlohnen (Global Report 2003: 357; HelpAge International 2003).

Ältere nicht-beitragsbasierte Rentensysteme

In einigen Ländern haben NBR-Systeme bereits eine längere Tradition. Das *Basic Pension Program* für alte Menschen in **Costa Rica** besteht bereits seit 1974 und wurde 1989 um das

³² Zu einer allgemeinen Konzeptualisierung der Versorgungsformen im Alter siehe Leisering (2002)

³³ Die HIV/AIDS-Pandemie verändert die Familienstruktur. Es wird geschätzt, dass weltweit 16 Mio. Kinder unter 15 Jahren einen oder beide Elternteile durch HIV/AIDS verloren haben. In Südafrika und Uganda leben 40% der Kinder bei ihren Großeltern, in Simbabwe über die Hälfte (HelpAge International 2003: 2).

Severe Cerebral Paralysis Pension Program ergänzt und zum *Pensiones no Contributivas* ausgebaut (Duran-Valverde 2002). Auch **Brasilien** implementierte bereits 1974 ein NBR für die städtische Bevölkerung, *Renda Mensal Vitalicia (RMV)*, die 1991 durch das *Beneficio de Prestacao Continuada (BCP)* ersetzt wurde. 1991 wurde außerdem eine Altersversorgung für ehemalige Angehörige des informellen landwirtschaftlichen Sektors (einschließlich Frauen) geschaffen. **Chiles** Sozialhilfesystem „*Ficha CAS*“ (*Social Passport System*) beinhaltet neben einer familienbezogenen Sozialhilfe (siehe Abschnitt 4.4) ein nicht-beitragsbasiertes Rentenprogramm „*CAS-PASIS*“ (*pension assistance program*).

In **Südafrikas** Rentensystem wurden erst seit 1996 die schwarze Bevölkerung diskriminierende Elemente abgeschafft, so dass heute Parität herrscht³⁴. Die schwarze Bevölkerungsmehrheit **Namibias** wurde 1990 in das nicht-beitragsbasierte Altersrentensystem integriert. In **Botswana** gibt es seit 1996 und in **Bolivien** seit 1997 NBR. **Indiens** nicht beitragsbasiertes Altersrentensystem *National Old-Age Pension Scheme (NOAPS)* startete 1957 in einem Bundesstaat des Landes, bis 1980 wurde das Programm auch in allen anderen Bundesstaaten eingeführt. Es ist Teil des *National Social Assistance Programs (NSAP)*, das außerdem die Zahlung eines Geburtsgelds an arme Mütter ab 19 Jahren für maximal 2 Kinder sowie einen Pauschalbetrag für Familien vorsieht, deren Ernährer vor dem 60 Lebensjahr stirbt.

In **Simbabwe** wurde 1988 ein „*Public Assistance*“-Programm implementiert (Munro 2003), das de facto einer nicht-beitragsbasierten Rente entspricht, denn es werden alleinlebende Alte, Behinderte, chronisch Kranke und Erwerbsunfähige unterstützt. **Vietnam** sieht ebenfalls die Zahlung rentenähnlicher Leistungen an Waisen, Behinderte und Alte vor (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 115 u. 116).

Ziele und Zielgruppen

Zielgruppen nicht-beitragsbasierter Rentensysteme sind i.d.R. Personen einer bestimmten *Altersgruppe* (meistens ab 60, 65 oder 70 Jahre), auf die in vielen Ländern noch ein Bedürftigkeitstest angewandt wird (Übersicht 4.1). Selten sind NBR nur auf eine bestimmte Altersgruppe ausgerichtet. Vielmehr werden in den meisten Ländern außerdem *Menschen mit Behinderungen*³⁵ (z.T. nur nicht-erwerbsfähige Behinderte), *Witwen* und *Waisen* und seltener auch *Erwerbsunfähige* und *Kriegsinvaliden* versorgt.

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

Übersicht 4.1: Nicht-beitragsbasierte Rentensysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

³⁴ Südafrikas Verfassung von 1996, Abschnitt 27 (1) lautet: „Everyone has the right to have access to social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance (...). The state must take reasonable legislative and other measures within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights.“ (zitiert nach Triegaardt 2002: 331).

³⁵ In Entwicklungsländern entstehen Behinderungen häufig durch chronische Krankheiten, Kriegsfolgen oder Landminen und könnten durch Prävention und bessere Gesundheitsversorgung verhindert werden. Vor allem in Asien und der Pazifikregion werden geistig Behinderte im Vergleich zu körperlich Behinderten vernachlässigt. Für sie gibt es kaum Pflege- und Therapieangebote (Howell 2001: 332).

<i>Land</i>	<i>Adressatengruppe(n)</i>
<i>Universelle Systeme:</i>	
Bolivien	Alte
West Samoa	Alte
Mauritius	Alte, Behinderte und Witwen
Botswana	Alte
Namibia	Alte, Behinderte und Invalide
Brasilien (Land)	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
<i>Bedürftigkeitsgeprüfte Systeme:</i>	
Armenien	nur Hinterbliebene
Brasilien (Städte)	Alte, die einen landwirtschaftlichen Familienbetrieb geführt haben
Usbekistan	nur Behinderte, Hinterbliebene
Aserbeidschan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Georgien	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Kasachstan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Kirgistan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Turkmenistan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Türkei	Alte, Behinderte
Indien	Alte, Behinderte, in einigen Regionen Witwen
Vietnam	Alte, Waisen, Behinderte
Südafrika	Alte, Behinderte, Kriegsveteranen (2. Weltkrieg, Koreakrieg) oder Invalide
Simbabwe	alleinlebende Alte, Behinderte, chronisch Kranke und Erwerbsunfähige
Costa Rica	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
Kuba	Alte, Behinderte, Hinterbliebene
Uruguay	Alte, Behinderte
Argentinien	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
Chile	Alte, Behinderte
Barbados	Alte, nicht erwerbsfähige Behinderte
Belize	Alte (nur Frauen)
Trinidad und Tobago; Antigua und Barbuda, Bahamas, Bermuda	Alte, Behinderte

Quelle: zusammengestellt nach Tabor (2002: 43); Barrientos/Lloyd-Sherlock (2002); ISSA (2002, 2003, 2004); Mesa-Lago 2001

Leistungen

a) Leistungsformen

Unter nicht-beitragsbasierten Renten ist überwiegend eine regelmäßige, monatlich ausbezahlte Geldleistung zu verstehen. Sachleistungen sind nur in wenigen Ländern und dann meistens ergänzend zu Geldleistungen üblich. In **Mauritius** bekommen Rentenbezieher zusätzliche finanzielle Mittel zum Erwerb von Reis und Mehl (*food-aid-Programm*). **West Samoas** „*senior citizen benefit scheme*“ sieht neben der monatlichen Geldleistung Vergünstigungen für Rentenbezieher vor: „Senior citizens also receive subsidized health care in public hospitals and free inter-island travel on public seagoing vessels.“ (ISSA 2002: 165). In **Simbabwe** erhalten die Leistungsbezieher zusätzlich Gebührenerlass für medizinische

Behandlungen bzw. Erlass von Schulgebühren sowie „examination fees if they have dependent children of school going age“ gewährt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 75; Munro 2003). In **Vietnam** gibt es drei Leistungsformen: Bargeld; Reis (10-12 kg im Monat); oder Unterbringung und Versorgung extrem Pflegebedürftiger in Pflegeheimen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 15).

b) Programmtyp

Es gibt zwei Leistungsformen: *universelle* NBR (universell in Bezug auf die Kategorie der Alten bzw. anderer Zielgruppen) und *bedürftigkeitsgeprüfte* (means-tested) (vgl. Kästen 4.1, 4.2). Bei universellen Leistungen erhalten alle Personen/Haushalte der (im Fall von NBR meist leicht zu identifizierenden) Zielkategorie Leistungen, ohne dass eine Einkommensüberprüfung erfolgt. Bei bedürftigkeitsgeprüften Leistungen sind nur diejenigen anspruchsberechtigt, die keine Ansprüche auf vorrangige Sozialleistungen (Sozialversicherung) haben oder deren Einkommen bzw. Vermögen eine festgelegte (Armut-)Grenze nicht überschreiten. Anhand der Nachweise über Vermögen/Besitz oder Einkommen, die der Antragsteller zu erbringen hat (oder im Falle von proxy-means-Test anhand von leichter zu identifizierenden Armutsindikatoren), wird über die Anspruchsberechtigung entschieden. In einigen Ländern darf der Antragsteller keine Unterstützung durch die Familie erhalten (wie Brasilien, Uruguay und Indien).

Die meisten Systeme sind bedürftigkeitsgeprüft, **Bolivien, Namibia** wie auch **Botswana** und **Mauritius**³⁶ haben dagegen universelle Systeme (s. Übersicht 4.1). **Boliviens** „*Bonosol*“ ist eine lebenslang ausgezahlte Volksrente für alle bolivianischen Staatsbürger über 65. Die Leistungshöhe betrug in den ersten 5 Jahren 248 US \$ pro Person pro Jahr, danach erfolgt alle 3 Jahre eine Neubewertung. „The amount is established through a series of assumptions (demographics, return on shares of capitalized firms...)“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 5)

Brasilien verfügt über zwei nicht-beitragsbasierte Rentensysteme: für die städtische Bevölkerung ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung vorgesehen und für die ländliche Bevölkerung eine universelle (Duran Valverde 2002: 51).³⁷ Die Altersrente für die Stadtbevölkerung unterliegt einer rigiden Einkommensüberprüfung. Der Zugang zu dieser Leistung wird außerdem durch das hohe Eintrittsalter (67 Jahre) beschränkt. Des Weiteren darf das Pro-Kopf-Familieneinkommen ein Viertel des Mindestlohns nicht überschreiten und kein Familienmitglied darf Leistungen aus einem anderen staatlichen Transferprogramm erhalten (Saboia 2003: 2).³⁸

c) Leistungshöhe

Die durchschnittliche Leistungshöhe liegt i.d.R. unter der Rentenhöhe von Sozialversicherungen. Dies ist zum einen durch die begrenzten nationalen Ressourcen bedingt, zum anderen sollen damit negative Anreize für Beitragszahler der Sozialversicherung vermieden werden. Zwischen den Ländern sind jedoch in bezug auf die Leistungshöhe große Unterschiede festzustellen. Bei universellen Programmen ist der Betrag meist niedrig, z.B. in **Namibia** US\$

³⁶ Mauritius' Grundrente ist für alle Staatsbürger ab 60 vorgesehen, die die Staatsbürgerschaft seit mindestens 12 Jahren besitzen (ab Vollendung des 18. Lebensjahrs). Über 70jährige müssen diese Voraussetzung nicht erfüllen. Nicht-Staatsbürger müssen nach Vollendung des 40. Lebensjahrs für die Dauer von 15 Jahren sowie drei Jahre vor Antragstellung im Land gelebt haben, um anspruchsberechtigt zu sein. Außerdem erhalten Menschen mit Behinderungen zwischen 15 und 60 und Witwen unter 60 die Rentenleistung (ISSA 2003: 98).

³⁷ Die Altersrente für die Landbevölkerung war zwar ursprünglich als beitragsbasiertes System geplant, wandelte sich aber aufgrund mangelnder Beitragszahlungen zu einem NBR (Saboia 2003: 2).

³⁸ Im Gegensatz hierzu gilt in Südafrika lediglich, dass der NBR-Bezieher selbst keine weitere Transferleistung beziehen darf (Van Zyl 2003: 105).

25 im Monat im Jahr 2003, in **Botswana** 151 Pula im Jahr 2003. Dies hat in Namibia den Effekt, dass viele Wohlhabendere auf eine Inanspruchnahme verzichten (Smith/Subbarao 2003: 26).

In **Indien** betragen die Leistungen nur 25-65% des Existenzminimums. In **Costa Rica** und **Chile** ist die Höhe der Leistung ebenfalls gering, sie betrug in Costa Rica im Jahr 2000 durchschnittlich US\$ 33 im Monat bzw. 50% des Existenzminimums. Die Leistungshöhe wird hier von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig gemacht. In Chile wird eine maximale Anzahl von Rentenbeziehern festgelegt. Am niedrigsten ist die NBR in **Kuba** (US\$ 1,90) (Mesa-Lago 2001: 191). Diese Systeme zahlen somit keine ausreichende Leistung aus, um grundlegende Bedürfnisse zu befriedigen.

In **Argentinien, Uruguay, Brasilien** und **Südafrika** dagegen wird ein vergleichsweise hoher Betrag ausgezahlt, in Brasilien in Höhe eines Mindestlohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 17). In Südafrika beträgt das monatlich ausgezahlt Maximum 470 Rand (1998). Dies ist im Vergleich zu Renten des formellen Sektors ein geringer Betrag, liegt aber über dem Existenzminimum in städtischen Gebieten (Van Zyl 2003: 107).

In vielen Transformationsländern orientiert sich die NBR am nationalen Mindestlohn, sie beträgt in **Aserbeidschan** 80% bzw. 100% des Mindestlohns (ISSA 2002: 39f.). In **Turkmenistan** gibt es eine nationale Mindestrente, die 40% des nationalen Mindestmonatslohns beträgt. Auch in **Kirgistan, Kasachstan** und **Georgien** ist die Rentenleistung am nationalen Mindesteinkommen, einem staatlich festgesetzten sozialen Minimum, ausgerichtet. In Kasachstan erhalten Alte, deren Renteneinkommen darunter fällt, und Personen ohne Ansprüche aus Sozialversicherungssystemen 100% des sozialen Minimums (ISSA 2002: 91), Behinderte und Hinterbliebene jedoch weniger (bei Behinderten je nach Grad und Art der Behinderung, bei Hinterbliebenen je nach Größe der Familie und ob es behinderte Mitglieder gibt).

Verwaltung

a) Antragstellung und Bewilligungsverfahren

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

Beim universellen System in **Namibia** sind *Sozialarbeiter* dafür verantwortlich, Anspruchsberechtigten den Zugang zu der Rentenleistung zu ermöglichen („for ensuring eligible elderly individuals are enrolled.“) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 69). In **Botswana** verwaltet und überwacht das Department of Labor and Social Security das Programm (ISSA 2003: 34).

In **Südafrika** liegt die Verwaltung und Auszahlung in der Hand regionaler Behörden (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 71). In **Indien** und **Costa Rica** entscheiden lokale Regierungsbeamte der Rentenverwaltung über einen Antrag. Der zuständige Beamte nimmt

die Daten des Antragstellers (Haushaltsstruktur, Einkommen, Lebenshaltungskosten, Wohnsituation) auf und stellt bei Leistungsberechtigung ein zustimmendes Zertifikat aus, das in Indien nach der ersten Bewilligung nicht mehr überprüft wird. Das indische Rentenprogramm ist *computergestützt*, was die Erreichbarkeit der Leistungsberechtigten und die Kosteneffizienz steigern kann. Ein computergestütztes Programm schränkt außerdem den Ermessensspielraum lokaler Beamten ein (Global Report 2003: 352, siehe auch Tabor 2002). Allerdings wurde festgestellt, dass gerade die Ärmsten mit der Beibringung der notwendigen Nachweise Schwierigkeiten haben. Außerdem werden umstrittene Anspruchsberechtigungskriterien (normative eligibility criteria) aufgestellt wie das Nicht-Vorhandensein eines erwachsenen Sohnes. Als sinnvoller wird eine Leistungsauszahlung an arme Familien angesehen, welche die ältere Generation mitversorgen (Jain 1999: 51).

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

In **Simbabwe** ist das Department of Social Welfare für das targeting und die Programmdurchführung zuständig. Hier müssen Anträge auf Leistungen gestellt werden. Allerdings gibt es nur wenige Außenstellen und „individuals must make several trips to fill out forms.“ Viele potenziell Leistungsberechtigte stellen deswegen keine Anträge oder „are discouraged from completing the application process.“ Sozialarbeiter führen einen Hausbesuch durch und geben Empfehlungen hinsichtlich der Leistungsbewilligung (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 75, Munro 2003).

b) Auszahlungsverfahren

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

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

Die Auszahlung der Leistung stellt vor allem in armen ländlichen Gebieten ein Problem dar und ist mit hohen Kosten verbunden. Sie erfolgt in **Namibia** (in einigen Regionen) und in **Südafrika** auf dem Land durch einen privaten Träger mit „Mobilen Banken“ (Geldautomaten), der auch viele „pay points“ in schwer zugänglichen Regionen anfährt. Zwar können dadurch auch extrem Bedürftige erreicht werden (hohe Programmeffektivität), die Verwaltungskosten sind jedoch sehr hoch. Sie stiegen nach der Privatisierung der Leistungserbringung um das Doppelte. Des Weiteren wurde von Verspätungen der Leistungsauszahlung berichtet (Moller/Ferreira 2003: xxxv). In der Stadt erfolgt die Auszahlung über Banken. Die Leistungsbezieher erhalten in **Namibia** „smart cards“ mit einem Foto und einem Fingerabdruck des Anspruchsberechtigten, durch die sie sofort identifiziert werden können. „Beneficiaries bring their smart cards, have their identity checked and receive their benefits on the spot.“ (van Ginneken 2003: 288). Aber „there is some evidence to suggest that the private firm contracted to deliver pension payments is economizing on the number of delivery points, making it difficult (and costly) for individuals to obtain their pensions.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 69). In **Indien** wird die Altersrente von der Post ausgeliefert bzw. ist vom Postamt abzuholen.

Finanzierung

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

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

Da die staatlichen Ressourcen in vielen Ländern nicht ausreichen, werden z.B. auf den Bahamas und in Uruguay *Transfers aus dem Sozialversicherungssystemen* hinzugezogen (Mesa-Lago 2001: 195). Daraus kann eine Instabilität des SV-Systems resultieren: “Even if the social insurance institute directly receives the revenue of a special tax or payroll contribution, it would be responsible for paying assistance pensions if that tax/contribution is insufficient to cover costs.” (Mesa-Lago 2001: 202).

Die Ausgaben für NBR sind in den meisten Ländern gering und liegen bei ca. 1-2% des BIP, in **Costa Rica** nur bei 0,3% des BIP im Jahr 1999 (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 17). In **Simbabwe** machen die Programmkosten 1998 einen Anteil von 0,1% des Volkseinkommens aus (Munro 2003). *Die Verwaltungskosten von NBR sind meistens niedrig*, weil die Zielgruppe leicht zu identifizieren ist. Dabei weisen universelle Systeme aufgrund des höheren Auszahlungsvolumens die höchsten Kosten auf, obwohl sie geringere Erbringungskosten als bedürftigkeitsgeprüfte Programme haben.

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

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

Wirkungen

In der Literatur wird fast ausschließlich von positiven oder erwünschten Wirkungen von NBR

berichtet. Zu der Frage, ob die NBR auch negative oder unerwünschte Wirkungen hat, etwa negative Erwerbsanreize durch mangelnde Beitragszahlungspflicht, liegen keine Befunde vor. Für Brasilien weist Saboia (2003) auf die Gefahr hin, dass die relativ hohe NBR-Leistung (Mindestlohn) einen Anreiz geben könnte, keine Beiträge für das Sozialversicherungssystem zu leisten: „Most of the government pensioners receive the same amount as the noncontributory beneficiaries.“ (Saboia 2003: 51). Allerdings wirken die rigiden Anspruchsvoraussetzungen des NBR in Bezug auf Mindestalter und maximales Familieneinkommen dieser Tendenz entgegen.

a) Zielerreichung (Reduzierung von individueller und aggregierter Armut)

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

Aus diesen Gründen *reduzieren NBR Armut über die Altenbevölkerung hinaus*. In einer **Südafrika**-Studie (IDPM 2003) wurde festgestellt, dass durch NBR nicht nur Armut und „Verletzbarkeit“ (vulnerability) von Altersrentenbeziehern, sondern darüber hinaus auch die Armutsrate der Gesamtbevölkerung eines Landes reduziert werden kann. Für **Südafrika**, **Argentinien** und **Brasilien** zeigen statistische Auswertungen für die Jahre 1993, 1998 und 2000, dass die extreme Armut im Lande ohne die NBR wesentlich höher wäre (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 10; Barrientos 2003). „Poverty headcount would be 4.2 percent higher for the Brazil sample and 2.8 percent higher for the South Africa sample if pension income is removed and there are no off-setting changes. Indigence headcount would rise by around 9.6 percent in the Brazil sample, and 2.3 percent in the South Africa sample in similar circumstances.“ (Barrientos 2003: 14; siehe auch Schwarzer/Querino 2002: 35 ff.).

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

im Haushalt alter Menschen lebenden Kinder. Die Rentenleistung kommt somit vor allem auch von Armut betroffenen oder bedrohten *Kindern* zugute. „Rural households form around pensions.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 30; Moller/Ferreira 2003: xxxiv; Sherlock 2002: 710).

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

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

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

In **Brasilien** weist die Rente für die ländliche Bevölkerung einen hohen Deckungsgrad auf. Anders die Renten in den Städten, denn die städtische Bevölkerung hat einen besseren Zugang zu beitragsbasierten Renten. Zudem hat dieses Programm enge Anspruchsvoraussetzungen. Insgesamt jedoch erhalten landesweit über 80% der Einwohner über 60 Jahren nicht-beitragsbasierte Rentenleistungen (2003). Die Armutsrate dieser Altersgruppe ist infolge dessen rückläufig: „The poverty rate for that age group (10 per cent) compares favourably with the 30 per cent poverty rate for the under-60 population.“ (van Ginneken 2003: 288).

Das bedürftigkeitsgeprüfte nicht-beitragsbasierte Altersrentensystem **Indiens** wird insgesamt als effektiv angesehen mit geringem Missbrauch von Leistungen und geringer missbräuchlicher Abzweigung von Ressourcen (Global Report 2003: 351). Allerdings gibt es hinsichtlich der Programmeffektivität erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen des Landes. So haben Untersuchungen ergeben, dass in Andhra Pradesh die

Leistungsauszahlung nicht regelmäßig erfolgt, viele Bedürftige keine Rente erhalten und die Leistungshöhe extrem gering ist (Jain 1999: 51). **Costa Rica** weist im Jahr 1999 97.000 NBR-Empfänger auf, das entspricht 19% der Bevölkerung ab 65 Jahren.

In einigen Ländern ist die Nicht-Inanspruchnahme hoch (geringe Erreichung der Adressatengruppe). In **Simbabwe** sank die Zahl der Leistungsempfänger von 69 000 in 1994 auf 20 500 im Jahr 1998. Aufgrund der schlechten Erreichbarkeit der durchführenden Organisationen vor allem für die Zielgruppen Alte, Behinderte und Kranke ist von geringen Inklusionsfehlern bei Exklusionsfehlern auszugehen (Munro 2003). Ähnlich in **Vietnam**: Landesweit sind nur 10% der Waisen, 21% der alleinstehenden Alten und 5% der Menschen mit Behinderungen im Leistungsbezug. Es herrschen große Unterschiede zwischen den Regionen bezüglich der angewandten Kriterien der Auswahl von Anspruchsberechtigten sowie bezüglich des Ausschöpfungsgrades der Zielgruppe (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 115).

In **Namibia** waren 1994 ca. 90 000 Personen leistungsberechtigt, aber nur 44 000 erhielten eine NBR. 1998 wurden bereits 88% der Anspruchsberechtigten erreicht. Die Privatisierung der Leistungserbringung steigerte die Effektivität des Programms. Jährlich steigt die Zahl der Anspruchsberechtigten um ca. 800. Die Hälfte der über 60jährigen Rentenbezieher wird (unter Einrechnung der Rente) als nicht-arm eingestuft (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 69). Eine Folge der finanziellen Unterstützung war, dass die Migration junger Menschen aus ländlichen Gegenden in die Städte zunahm: „Access to cash transfers may increase the flexibility of household structures to respond to vulnerability and opportunity. This can be seen in a study of Namibia, which suggests that the pension increased levels of migration from rural areas (Adamchak, 1995). By providing a secure income, young adults were freer to leave households, while remaining members cared for children. This can give young adults a chance to take the risk of migrating without a definite job, or to extent the employment search process if they cannot send remittances back home.” (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 11). *Renten können also räumliche Arbeitsmarktmobilität steigern.*

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

b) empowerment und gender

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

Vor allem *Frauen profitieren von NBR-Systemen*, die nicht nur häufig im Familienverband, sondern auch in den herkömmlichen Sozialversicherungssystemen Benachteiligungen ausgesetzt sind (siehe Tabor 2002: 32 f.). „Insights from gender studies suggest that access to an independent source of income is likely to increase the power and status of an individual within a household. This is likely to be especially significant for older women, who suffer the combined disadvantages of their gender and age.” (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 13).

Frauen profitieren stärker von der Alterssicherung, weil sie "diese Gelder bereits in geringerem Lebensalter beziehen können und im Durchschnitt über eine höhere Lebenserwartung und damit eine längere Bezugsdauer aufweisen." (Lund 2001: 127). Hinzu kommt, dass die niedrigeren Frauenlöhne mangels Beitragsbasierung nicht auf die Rentenhöhe durchschlagen.

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

c) Gesundheit

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

In **Brasilien** und **Südafrika** wurde die Wirkung der NCP auf eine Reihe von Gesundheitsindikatoren wie Lebenszufriedenheit, Sicherheitsgefühl, soziale Teilhabe etc. untersucht (Korrelation dieser Gesundheitsindikatoren mit Rentenstatus). Das Ergebnis zeigt: „In the context of multi-indicators of deprivation, non-contributory pensioners in urban areas in South Africa and Brazil show a lower incidence of deprivations than non-pensioners. The situation is not, however, as clear-cut among older people in rural areas.“ (IDPM 2003: 18)

d) Wirtschaft

Durch die NBR wird die ökonomische Aktivität eines Haushalts nicht gelähmt (negativer Anreiz), sondern kann im Gegenteil sogar gesteigert werden. In **Brasilien** trugen die NBR zur Erhöhung der Investitionen in landwirtschaftliche Familienbetriebe bei. Dadurch konnte die *Wirtschaftlichkeit von Betrieben deutlich gesteigert* werden. „The regularity, certainty, and liquidity of pension benefits meant that they played a key role in shifting households from subsistence to surplus agriculture“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 17). In **Südafrika** nahm die Zahl der familiären Kleinunternehmen zu. In armen Regionen bringen NBR eine deutliche Ankurbelung der lokalen Wirtschaft mit sich, indem Handel angeregt und Märkte geschaffen werden. „In this way, pension benefits can have a large multiplier effect on local communities.“ (ibid.: 17). Die *Kaufkraft der Armen* und die Nachfrage nach lokal

produzierten Gütern steigt, so dass sich die Einkommenssituation einer ganzen Region verbessert (Global Report 2003: 352). Barrientos/Lloyd-Sherlock kommen deshalb zu dem Ergebnis: „*Pension policy is also development policy.*“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 7; siehe auch Howell 2001). Dabei ist der Effekt der Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung *bei Programmen ohne Bedürftigkeitsüberprüfung stärker.*

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

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

e) HIV/AIDS

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

3.3 Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme)

Sozialhilfe im westlichen Sinne ist definitionsgemäß *bedürftigkeitsgeprüft (means-tested; vgl. Kapitel 2)*, d.h. es findet eine individuelle Bedarfsprüfung statt, die im Kern eine Prüfung vorhandener anderer Einkommensquellen und Vermögensbestände ist („einkommensgeprüft“). Dem Verfahren zur Selektion der Anspruchsberechtigten (*targeting*) kommt deswegen eine große Bedeutung zu, es ist von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der Zielgruppe. Voraussetzung ist eine entsprechende institutionelle Steuerungskapazität, die aber nur in wenigen Entwicklungs- und Übergangsländern anzutreffen ist (Tabor 2002: 2). Es handelt sich überwiegend um Länder mit mittlerem Einkommen in Lateinamerika und der Karibik und die Transformationsländer der ehemaligen Sowjetunion, Osteuropas oder Zentralasiens (zur besonderen Problemsituation der Transformationsländer siehe Kasten 4.4). Auf dem afrikanischen Kontinent sowie in Süd- und Südostasien stellen Sozialhilfeprogramme Ausnahmen dar. „A key issue is that many developing countries may not have the administrative infrastructure needed to operate an extensive cash transfer system.“ (Tabor 2002: 12, vgl. Auch van Ginneken 1999b: 34).

Sozialhilfesysteme haben gegenüber Sozialversicherungssystemen eine geringere Bedeutung und einen wesentlich geringeren Umfang. Bedürftige haben häufig keinen rechtlichen Anspruch auf die Leistung, zudem fehlt es an einer organisierten Interessenvertretung. „Social assistance is neither insurance nor a right (is not based on such contributions), but a government concession often based on need and conditioned to the availability of fiscal resources.” (Mesa-Lago 2001: 176)³⁹.

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

In **Usbekistan** existiert seit 1994 ein Sozialhilfesystem, das den Namen der traditionellen (vor-sowjetischen) Ältestenräte islamischer Gemeinschaften/Gemeinden („*Mahalla*“) trägt, von denen das Programm durchgeführt und verwaltet wird. Es gibt ca. 10 000 „*Mahallas*“ in Usbekistan, denen jeweils 150-1500 Haushalte angehören.⁴⁰ Das Programm sieht zwei Arten von Leistungen vor: Sozialhilfe (seit 1994) und Kindergeld (seit 1997) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 56). **China** hat 1999 (Modellprojekte ab 1993) ein „*Minimum Living Standard System (MLSS)*“ eingeführt, das *einem modernen westlichen Sozialhilfesystem näher stehen dürfte als jedes andere System in einem Entwicklungsland* (Kasten 4.5). **Taiwan** führt seit den 1980er Jahren kleinere Sozialhilfeprogramme durch (Aspalter 2001: 206). Auch in **Rumänien** und **Kasachstan** („*targeted social assistance*“) gibt es Sozialhilfe. **Südkorea** bietet bereits seit den 1960er Jahren im Rahmen des „*Livelihood Protection System (LPS)*“ Sozialhilfeleistungen unterschiedlichster Art und führte 200 ein modernes „*Volksmindestsicherungssystem*“ ein, das einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe für alle Staatsbürger begründet – möglicherweise das *modernste, westlichen Vorbildern nahekommende Sozialhilfesystem in einer Übergangsgesellschaft* (s. Kasten 4.6). In den 1990er Jahren wurde in **Vietnam** ein „*Social Guarantee Fund for Regular Relief*“ für eingeschänkt Selbsthilfefähige eingeführt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 115 u. 116). In **Mosambik** gibt es seit 1994 das auf Städte beschränkte Sozialhilfeprogramm „*Subsidio de Alimentos (SdA)*“, ehemals „*GAPVU Cash Transfer Scheme*“ (GAPVU = *Gabinete de Apoio a Populacao Vulneravel*). In **Sambia** wird mit Unterstützung der deutschen Internationalen Zusammenarbeit seit 2003 ein bislang einmaliges staatliches Sozialhilfe-Pilotprogramm („*Pilot Social Cash Transfer System*“) für die Dauer von zwei Jahren mit 1000 Teilnehmern in einem Distrikt durchgeführt. Darauf soll

³⁹ Der marginale Status der Sozialhilfe bedingt auch Schwierigkeiten der Datenbeschaffung. Überblicksberichte sind fast immer unvollständig. So erwähnt der Bericht der U.S. Social Security Administration „*Social Security Programs Throughout the World*“ nur 6 von 34 nationalen Sozialhilfeprogrammen in Lateinamerika und der Karibik (Mesa-Lago 2001: 177).

⁴⁰ „The mahallas were a feature of the traditional Uzbek and Tadzhik culture, but in the cities, where there was a higher Slav population, they were less common.” (Coudouel/Marnie 1999 : 447). In den 90er Jahren wurden neue „*Mahallas*“ künstlich geschaffen, so dass sie sich mehr und mehr zu den kleinsten Verwaltungseinheiten des Landes entwickelten (und auch Verwaltungsaufgaben übernehmen), wobei sie keinen offiziellen Status inne haben, sondern als soziale Organisation fungieren.

ab Januar 2005 ein Modellvorhaben der Afrikanischen Entwicklungsbank in 8 von 72 Distrikten folgen („*Child Welfare Project*“). **Jemen** führt seit 1996 ein Sozialhilfeprogramm durch („*Social Welfare Fund, SWF*“).

Kasten 4.4

Soziale Sicherung in Transformationsländern

Vor dem Zusammenbruch des staatssozialistischen Systems existierten in Osteuropa und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion umfassende staatliche soziale Sicherungssysteme (besonders im Gesundheits- und Bildungsbereich), andere Formen und Träger spielten indes keine oder nur eine geringe Rolle (Müller 2003: II, für Vietnam siehe Kruse/Schmidt o.J.). Heute sind diese Länder zunehmend von Armut betroffen. Insbesondere in den Transformationsländern Zentralasiens ist Armut ein großes Problem. Die vier BMZ-Partnerländer Usbekistan, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan weisen heute in vielerlei Hinsicht ähnliche soziale Problemlagen auf wie die Entwicklungsländer Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. „Im Unterschied zu diesen verfügen sie jedoch über ein Sozialsystem, das noch vor 10 Jahren der gesamten Bevölkerung flächendeckend offenstand und auch heute teilweise noch funktionstüchtig ist.“ (Müller 2003: I). Allerdings handelte es sich auf dem Gebiet der Alterssicherung meist um Sozialleistungen, die von staatlichen Betrieben angeboten wurden. Sie waren nicht auf die Bewältigung von Armut und Arbeitslosigkeit ausgerichtet.

„Keines der neugegründeten zentralasiatischen Länder hatte historisch je als unabhängiger Staat existiert.“ (Müller 2003: III) Die Entwicklung zu nationalstaatlicher Unabhängigkeit in der ersten Hälfte der 90er Jahre war begleitet von tiefen wirtschaftlichen Einbrüchen, sehr hohe Inflationsraten, einem umfangreichen Beschäftigungsabbau und dramatischen Reallohnverlusten. Zudem fiel der innersowjetische Finanztransfer weg. Soziale Fehlentwicklungen des Transformationsprozesses wie Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Armut und zunehmende Einkommensdivergenzen wurden immer offensichtlicher (Kruse/Schmidt 1999: 263). Der Rückgang der Staatseinnahmen schlug sich auch bei den Sozialausgaben in Form von massiven Kürzungen im Bereich Gesundheit, Bildung und Alterssicherung nieder (Müller 2003: V).

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

Gegenwärtig sind Sozialhilfezahlungen in den osteuropäischen wie zentralasiatischen Ländern auf einen relativ kleinen Kreis von Anspruchsberechtigten beschränkt. Dabei nimmt das targeting eine zentrale Rolle ein. „A social security basis for social protection has been established formally, only to be subject to a steady narrowing of entitlement.“ (Standing 1997: 1364). Allerdings tragen Altersbezüge signifikant zum Haushaltseinkommen bei, denn fast alle Menschen verfügen – bedingt durch die faktische Vollbeschäftigung in der sozialistischen Ära - über einen Rentenanspruch (Müller 2003:VI).

Die soziale Abfederung des Transformationsprozesses wird immer dringender. Es besteht in erster Linie die Notwendigkeit, die bestehenden sozialpolitischen Strukturen zu reformieren. Es sollte eine „nachhaltige finanzielle Basis“ (Müller) für die nationalen Sozialsysteme geschaffen werden.

„Gleichzeitig gilt es, das zunehmende *crowding-out* von Sozialausgaben durch den wachsenden Schuldendienst bzw. durch Militärausgaben zu unterbinden, wie es sich derzeit in der Region abzeichnet.“ (Müller 2003: VIII). Von zentraler Bedeutung ist außerdem die Stärkung der gegenwärtig geringen administrativen Kapazitäten.

Einige ostasiatische Länder versuchen, durch extensive Sozialprogramme ein Mindestmaß an sozialer Sicherung bereitzustellen (für den Sonderfall China s. Kasten 4.5). **Vietnam** realisiert seit 1992 eine Reihe von Programmen im Rahmen eines „*Hunger Eradication and Poverty Reduction Program (HEPR)*“ mit Einrichtung einer ‚Bank für die Armen‘ (mit Krediten zu geringen Zinsen), kostenlosen Krankenversicherungskarten, Erlass von Schulgebühren und Ermäßigungen für mittellose Studenten. Allerdings bleibt die Reichweite und der Grad des Risikoschutzes aufgrund staatlicher Finanzierungsprobleme begrenzt. Besonders soziale Randgruppen wie Behinderte bleiben auf die Unterstützung ihrer Familien und ihres sozialen Umfeldes angewiesen (Kruse/Schmidt o.J.: 208). In der **Mongolei** wird 2000-2005 ein „*National Program for Households Livelihood Capacity Support*“ durchgeführt. Bestimmten Gruppen (Arme, Alte, Behinderte, Kinder) soll dadurch der Zugang zu Gesundheitsleistungen, Bildung und Arbeit erleichtert werden. Außerdem werden Maßnahmen zur Verbesserung der Wassersicherheit sowie Mikrokredit-Projekte anvisiert.

Kasten 4.5

Moderne Sozialhilfe in der Volksrepublik China

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

Im Gegensatz zum alten, sozialistischen Fürsorgesystem (s. Kasten 4.8), das einen kleinen Empfängerkreis und ein niedriges Leistungsniveau hatte, gewährt das MLSS breiteren Zielgruppen regelmäßige höhere Leistungen. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich alle städtischen Einwohner mit Haushaltseinkommen unter einer lokalen Armutslinie, die unterschiedlich definiert ist. Z. Zt. beziehen vorwiegend Arbeitslose (entlassene Arbeitnehmer aus den Staatsunternehmen), Rentner sowie hilflose Arme Leistungen, wobei der Anteil der Leistungsbezieher auf etwa ein Viertel aller armen Haushalte beziffert wird. Leistungen des MLSS sind Geldleistungen, die die Differenz zwischen Armutslinie und dem jeweiligen Haushaltseinkommen ausgleichen. Die durchschnittliche Armutsgrenze wurde 2001 auf 29 % des Durchschnittseinkommens der städtischen Einwohner angesetzt.

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

Die Finanzierung erfolgt ausschließlich durch Haushaltsmittel der kommunalen Verwaltungen. Die dezentralisierte Verwaltung und Finanzierung stellt allerdings die Stabilität des Programms landesweit in Frage, da diese von der Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen abhängt. Auch der Grad der Zielgruppenschöpfung variiert mit der kommunalen Steuerkapazität. Das MLSS markiert einen Entwicklungssprung im chinesischen Sozialleistungssystem und hat das Armutproblem infolge massiver Arbeitslosigkeit in Städten teilweise aufgefangen.

Problematisch ist jedoch zum einen die geringe Ausschöpfung der Zielgruppe. Die Ursache dafür ist die Knappheit der verfügbaren Finanzmittel, die die Kommunen zur restriktiven Fürsorgepolitik zwingt. Zweitens gibt es eine große Diskrepanz zwischen der offiziell erhobenen und der tatsächlichen

Anzahl von Armen. Die unzureichenden statistischen Ressourcen generieren keine zuverlässigen Daten über den aktuellen Armutsstand. Die chinesische Regierung hat dieses Defizit bereits wahrgenommen und Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet.

Kasten 4.6

Sozialhilfe als soziales Recht – moderne rechtsbasierte Sozialhilfe für alle Staatsbürger in Südkorea⁴¹

Das im Jahr 2000 eingeführte *Volksmindestsicherungssystem* („Gugmingichossanghoalbosangbeob“) stellt eine grundsätzliche Veränderung des südkoreanischen Fürsorgesystems dar. Die wichtigste Veränderung liegt im Identitätswandel der Institution ‚von der patriarchischen Hilfe zum Recht auf Mindestsicherung‘. Im neuen Gesetz ist festgelegt, dass jeder Staatsbürger ein Recht auf Mindestsicherung hat, das durch die Verfassung gesichert ist. Die Einklagbarkeit des Rechtsanspruchs im gesetzlichen Verfahren ist gewährleistet, wobei die Zuständigkeit beim Verwaltungsgericht liegt. Auf der Grundlage dieser neuen Identität fand auch ein Wandel der Policy-Prinzipien statt. Erstens wurde ein Wandel von kategorialer zu universeller Orientierung vollzogen. Alle Bürger haben ein Recht auf Leistungen des Volksmindestsicherungssystems, unabhängig von Geschlecht, Beruf, Alter, Bildungsniveau usw., sofern sie die im Gesetz festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Zweitens wurde im neuen System das Prinzip der Mindestsicherung durchgesetzt, d.h. das Leistungsniveau richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf der Empfänger. Zur Umsetzung dieses Prinzips wurde der Lebensunterhaltssatz deutlich gesteigert, zudem eine neue Leistungsart ‚Wohngeld‘ eingeführt und schließlich die Geldleistungsform vollständig durchgesetzt. Unverändert bleibt dagegen (drittens) die Struktur von Verwaltung und Finanzierung. Nach wie vor wird die Fürsorge durch provinzfreie Städte, Provinzen und lokale Kommunalverwaltungen getragen. Eine Innovation liegt aber in der *Professionalisierung* und Systematisierung der Sozialhilfeverwaltung. In Zukunft soll das Einklageverfahren durch eine Spezialisierung des Sozialgerichts und durch Maßnahmen der Rechtshilfe und -beratung verbessert werden. Zudem sollen die Kriterien zur Auswahl der Empfänger, vor allem die zu streng geregelte Unterhaltspflicht, gelockert werden.

Zielgruppen

Typische Zielgruppen von Sozialhilfe sind Hungernde, Opfer von Naturkatastrophen, alleinstehende Schwangere, alleinerziehende und kinderreiche Frauen, Flüchtlinge, Auszubildende oder Angehörige von Häftlingen (Übersicht 4.2). Nur in **China** und **Usbekistan** ist die Sozialhilfe ‚universell‘, deckt theoretisch alle Bedürftigen ab.⁴² Innerhalb dieser Gruppe wird der individuelle Bedarf geprüft, mit der Ausnahme von **Kirgistan**, wo die Leistungen nicht-bedürftigkeitsgeprüft (also im engeren Sinne „kategorial“) sind.

Übersicht 4.2: Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Zielgruppen

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

⁴¹ Erste Ergebnisse aus der laufenden Doktorarbeit von Kim Won-Sub, Universität Bielefeld.

⁴² Tatsächlich erhielten 1994 in China nur 3 Mio. von 13 Mio. städtischen Armen Sozialhilfe (Hu/Cai/Zhai 1999: 78).

	Schwangere; Programm 2: Arbeitslose Tagelöhner/Saisonarbeiter, Niedriglohnarbeiter; seit 2000: alle Staatsbürger
Vietnam	Behinderte, Kriegsinvaliden, Opfer von Naturkatastrophen u.ä. (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 115f.)
China	Stadt: potenziell alle (armen) Bürger, insbesondere Erwerbsunfähige (Witwen, Behinderte, Kranke, Alte) und Langzeitarbeitslose Land: potenziell alle (armen) Bauern, insbesondere Alte, Behinderte, Erwerbsunfähige, Kranke, Katastrophengeschädigte (Hu/Cai/Zhai 1999; Leung/Wong 1999)
Usbekistan	Programm 1: Arme (community-based) Programm 2: Kindergeld (bedürftigkeitsgeprüft)
Kirgistan	Alte, Mütter mit 5 oder mehr Kindern, alte Mütter mit Kindern mit Behinderungen (nicht bedürftigkeitsgeprüft)
Kasachstan	Flüchtlinge, Ausländer, Staatenlose, die sich in Kasachstan aufhalten, Menschen mit Behinderungen, Vollzeitschüler, Vollzeitauszubildende, Alte ab 80 Jahren und Kinder unter 7 Jahren (ISSA 2002, S. 92)
Jemen	Waisen, Witwen, geschiedene oder alleinstehende Frauen, Behinderte, Arme, Alte, Familien ohne Haushaltsvorstand, Haushalte mit inhaftiertem oder vor kurzem aus der Haft entlassenem Haushaltsvorstand, sofern ohne Einkommen oder Einkommenserwartung

Leistungen

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

In den meisten Ländern liegt die *Leistungshöhe unter dem nationalen Existenzminimum*. Sie wird überwiegend nicht an dem Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichtet, sondern von *fiskalischen Überlegungen dominiert*. Nur bei wenigen Programmen ermöglicht die Sozialhilfe somit die Bestreitung des Lebensunterhalts. In **Sambia** erhält jeder Haushalt 7 Dollar pro Monat. Dadurch wird die Armut des Haushalts nicht beseitigt, sondern nur reduziert, dies entspricht einer von zwei Mahlzeiten am Tag und Mittel für den zusätzlichen Erwerb einer Decke, Seife und von Saatgut (Schubert o.J.). Auch in **Jemen** ist die Leistung sehr gering, sie macht nur einen Bruchteil der Armutsgrenze aus (ibid.: 65). In **China** gibt es unterschiedliche Leistungshöhen im städtischen und ländlichen Sozialhilfeprogramm. Die Leistung liegt auf dem Land weit unter der Armutsgrenze und wird teilweise in Naturalien geleistet, in der Stadt entspricht sie der Armutsgrenze (Darimont o.J.: 164). Oft liegt die tatsächlich geleistete Zahlung jedoch darunter. Dabei ist die Zahlung für Witwen, Alte, Kranke und Behinderte höher als für erwerbsfähige Arme/nur Arme (Hu/Cai/Zhai 1999: 78).

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

an dem tatsächlichen Haushaltsbedarf. „In 2001 and 2002 it was equivalent with 1/3 of the extreme and 1/5 of the total poverty line.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 43).

In **Usbekistan** kann die Leistung das 1-3fache des staatlich festgesetzten Mindestlohn betragen (die genaue Höhe wird vom Ältestenrat festgelegt). Sie wird allerdings nur für drei Monate gewährt und muß danach neu beantragt werden. Das Transferniveau im Jahr 2000 bewegte sich bei durchschnittlich 40% des Durchschnittslohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 56). Allein in **Kirgistan** steht Alten, Müttern mit 5 oder mehr Kindern oder alten Müttern mit Kindern mit Behinderungen eine nicht-bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zu, die für Mütter zudem über dem Existenzminimum liegt.

Hinsichtlich der maximalen *Dauer des Leistungsbezugs* konnte nur für Usbekistan (3 Monate) und Jemen (3 Jahre) Angaben gefunden werden. Die regelmäßige Überprüfung der Anspruchsberechtigung ist in vielen Ländern zwar vorgesehen, wird aber aufgrund von Personal- und Geldmangel nicht immer wie vorgesehen durchgeführt (z.B. **Dominica**, Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 19).

Administration

a) Antragstellung und Bewilligungsverfahren

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

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

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

In **Sambias** Pilotsozialhilfeprogramm erhalten bis zu maximal 10% der bedürftigsten Haushalte der Region unabhängig von der Haushaltsgröße eine Leistung in gleicher Höhe. Die kommunalen *Community Welfare Assistance Committees* (CWACs) ermitteln anhand eines ranking-Verfahrens die 10% der bedürftigsten Haushalte. Dieser Selektionsprozess hat eine Matrix zur Grundlage und wird außerdem von traditionellen Autoritäten unterstützt. Nach Abschluss der Selektion werden die bedürftigen Haushalte der zuständigen Verwaltungsstelle gemeldet (Social Welfare Officer) (Schubert 2003b). Im 2005 beginnenden *Child Welfare Project* sind zusätzlich einkommenschaffende Maßnahmen sowie die

Förderung von Gemeindeschulen vorgesehen.

In **Vietnam** verwalten kommunale und Distriktbeamte das „*Social Guarantee Fund for Regular Relief*“-Programm. Es gibt im Land 195 „*social relief centers*“, dort wird die Auswahl der Anspruchsberechtigten vorgenommen. Die Listen mit den Bedürftigen werden von drei Ministerien geprüft, diese machen Vorschläge für die endgültige Entscheidung, die in der Nationalversammlung getroffen wird (national assembly). „Recommendations and decisions on transfers are based on various considerations (number of potential beneficiaries, population size, budget expenditures, and geographical classifications).“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 115).

Im **Jemen** werden zunächst mittels geographischer Auswahlverfahren leistungsberechtigte Regionen ausgewählt. „Each governorate gets share of budget based on incidence of poverty, population, and cases of pre-SWF assistance.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 65). Die governorates wiederum entscheiden auf Grundlage einer Liste von Anspruchsberechtigten. „These allocations are likely to be influenced by political considerations.“ (ibid.: 65). Dann erfolgt innerhalb der o.g. teilnahmeberechtigten Zielgruppen ein Bedürftigkeitstest. Die Antragstellung ist ein langwieriger Prozess. „The average time between governorate’s approval and beneficiary’s first payment is 6 to 12 months.“ (ibid.: 65).

In **Usbekistan** haben die „*Mahallas*“ (s.o., S. 49) das Entscheidungsrecht. Bedürftige Haushalte melden sich oder werden vom Vorsitzenden des lokalen *Mahalla* vorgeschlagen. Dann folgt innerhalb von zwei Wochen ein Hausbesuch des Komitees, dabei werden relevante Daten festgehalten. Beim nächsten Treffen des *Mahalla* wird über den Antrag entschieden. „*The scheme relies essentially on local knowledge of living standards and needs.*“ (Coudouel/Marnie/Micklewright 2001: 48). Der Rat entscheidet auch über die Höhe der Leistung „according to local norms“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 56). Die Basis der Entscheidung ist ein Armut-Indikatoren-Set (Haushaltsstrukturdaten, Erwerbsstatus der Haushaltsmitglieder, gesamtes Einkommen und Vermögen sowie Zugang zu und Nutzung von privatem Landbesitz), das vom nationalen Arbeitsministerium entwickelt worden ist (ibid.: 47). Das für das Programm verantwortliche Arbeitsministerium gibt somit objektive Kriterien vor, die bei der Einschätzung der Bedürftigkeit helfen sollen. Im Fall der Ablehnung wird eine Begründung gefordert, z.B. bei als untätig, aber arbeitsfähig eingestuften Haushaltsmitgliedern oder wenn der Rat zu dem Ergebnis kommt, dass der Haushalt sein Selbsthilfepotential (etwa Erträge aus eigenem Land) nicht ausreichend ausnutzt.

Das System hat erhebliche Vor- wie Nachteile (Coudouel/Marnie/Micklewright 2001; Smith/Subbarao 2003: 16). Vorteile des *Mahalla*-Systems:

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

Nachteile des *Mahalla*-Systems:

- Gefahr von Exklusions- und Inklusionsfehlern durch Subjektivität und Willkür im

Entscheidungsprozess. Das Programm kann aufgrund der fehlenden kontrollierenden Instanz von der herrschenden Elite für eigene Interessen oder zur Diskriminierung bestimmter Gruppen wie alleinerziehender Frauen missbraucht werden (Risiko des „bias as a result of local power dynamics“, van Ginneken 2003: 287).

- Machtposition des *Mahalla* in der Gemeinschaft wird zu stark (so wird bei kriminellem Verhalten die ganze Familie verstoßen).
- Das System verstärkt regionale Ungleichheit, da staatliche Mittel allein anhand der Anzahl der Haushalte in einem *Mahalla* zugewiesen werden, es findet keine Umverteilung zwischen den *Mahallas* statt.
- Unzufriedenheit mit dem Auswahlverfahren könnte die Gemeinschaft spalten/auseinanderbringen, hierzu liegen jedoch keine Befunde vor.

Ein anderes, auch auf lokalem Wissen aufbauendes System, aber mit spezifischerer religiöser Fundierung findet sich in großen islamischen Ländern (Kasten 4.7).

Kasten 4.7

Das islamische „Zakat“-System

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

Im Jahr 2001 sind alle Komitees erneuert worden, da die alten durch Korruption und Missmanagement in Verruf geraten waren. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel betragen 2000/2001 0,14% des BIP, weniger als in den Vorjahren. Neben den personellen Veränderungen ist auch die Zielorientierung des Programms erneuert worden. Der Fokus des Programms liegt nicht mehr allein auf der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse, sondern es ist geplant, die Bedürftigen zunehmend in Form von Kleinkrediten zur Existenzgründung o.ä. zu unterstützen (Ziel: self-reliance).

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

Ein ganz anderes, säkulares *community-based* Sozialhilfe- oder Fürsorgesystem ist das ältere sozialistische *wubao*-System, in dem Adressatenauswahl und Leistungserbringung durch die einzigartige kollektive Organisation des chinesischen Dorfes bewerkstelligt wird. Für sehr

arme ländliche Gegenden ist es noch heute leistungsfähig (Kasten 4.8).

Kasten 4.8

Traditionale dorfbasierte Armenhilfe im ländlichen China

Die Sozialhilfe stand bis zu den 90er Jahren am Rande der chinesischen Sozialleistungssysteme. Städtische Armut war vor der Reformperiode (vor 1978) selten, weil städtische Einwohner vergleichsweise großzügige Sozialleistungen von ihren Arbeitseinheiten, den Staatsunternehmen, erhielten. Sozialhilfe wurde lediglich aufgrund von Invalidität gewährt. Auch in ländlichen Gebieten war Sozialhilfe von residualer Art, die in Form von Fürsorge oder Katastrophenhilfe gewährt wurde (zum Gesamtarrangement formeller sozialer Sicherung in China s. Cook/Kabeer/Suwannarat 2003). Anders als im städtischen Sicherungssystem wird hier weiterhin Gewicht auf Eigensicherung (Landbearbeitung, z. T. auch Privatversicherung) und die traditionale Sicherung durch die Familie gelegt. Nur in Fällen alleinstehender alter Menschen, Witwen, Waisen oder Behinderter greift das System der „Fünf Garantien“ (*wubao*), das noch heute die verbreitetste Form von Fürsorge für ländliche Einwohner darstellt.

Niedergelegt wurde diese ländliche ‚Sozialhilfe‘ bereits 1962. Sie wurde im Laufe der Jahre (1978, 1982 und 1994) an veränderte Umstände angepasst. Es gibt keinen staatlich festgelegten Hilfesatz, auch besteht kein einklagbarer Anspruch. Diese Fürsorge wird von Gemeinden bzw. Dörfern getragen, verwaltet landesweit vom Innenministerium. Leistungen der „Fünf Garantien“ sind Sachleistungen, nicht Geld: Nahrung, Kleidung, Wohnraum, medizinische Versorgung sowie Aufkommen für Bestattungen. Darüber hinaus gewährt der Staat auch Katastrophenhilfe, die für Lebensrettung, Umsiedlung und Unterstützung der Opfer vorgesehen ist. Die Fürsorge auf dem Lande weist einen starken residualen Charakter auf, ist aber für die Armen in ländlichen Gebieten von elementarer Bedeutung, da es keine umfassenden sozialen Sicherungssysteme auf dem Lande gibt.

b) Auszahlungsverfahren

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

Finanzierung

Das Budget für Sozialhilfe entsprach in **Usbekistan** (*Mahalla*-Programm) im Jahr 2000 0,1% des BIP. Im Vergleich zu 1998 bedeutet dies eine Halbierung der Ausgaben. Die Höhe der pro *Mahalla* jährlich ausgezahlten Summe richtet sich nach der Anzahl der Mitglieder einer Gemeinde. Die *Mahalla*-Mittel entstammen auch aus der Zusammenführung von Geldern aus beendeten Programmen (Coudouel/Marnie/Micklewright 2001: 46).

Mosambik gibt für sein Sozialhilfeprogramm 2% des staatlichen Budgets aus. Die Verwaltungskosten konnten auf 5% der Programmkosten gesenkt werden. Das Programm erhält auch finanzielle Unterstützung durch UNICEF (Bezahlung des Direktors der GAPVU sowie einiger Angestellter). **Sambia** kann wie andere sehr arme Länder aufgrund geringer Staatseinnahmen und hoher Verschuldung ohne ausländische Hilfe die Kosten eines Sozialhilfesystems nur schwer übernehmen. Das Pilotprogramm wurde von der GTZ

finanziert, das ab 2005 beginnende „*Child Welfare Project*“ soll von der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) (80%) gemeinsam mit der sambischen Regierung (20%) für 5 Jahre finanziert werden (Schubert o.J.). In **Mauritius** stiegen die Ausgaben für Sozialhilfe zwischen 1995/96 und 2000/2001 auf mehr als das Doppelte, die Zahl der Leistungsempfänger stieg um 32% (o.A. o.J.: 14).

Wirkungen

a) Zielerreichung (Armutsbekämpfung)

Die existierenden Systeme tragen aufgrund ungenauer Erreichung der Zielgruppen oft wenig zur Armutsbekämpfung bei. Das Sozialhilfeprogramm **Mosambiks** erreichte bereits 1995, also etwa ein Jahr nach seiner Einführung, 60 000 städtische Haushalte, das sind 75% aller extrem bedürftigen Haushalte⁴³ oder 15% aller städtischen Haushalte (Schubert 1995). In der gleichen Untersuchung wird geschätzt, dass ca. 30% der Leistungsempfänger nicht zur ursprünglich anvisierten Kategorie der hungerleidenden Armen gehören, d.h. arm aber nicht extrem arm sind. Kritik an diesem Programm betrifft vor allem die Bedürftigkeitsprüfungsverfahren in der Hauptstadt Maputo, das durch Annahme von Bestechungsgeldern gekennzeichnet war. „The benefits were only about as well distributed as they would be with random allocation.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003a, 2003: 34). Des Weiteren wird angemerkt, dass durch die Begrenzung des Sozialhilfeprogramms auf städtische Gebiete die Ärmsten der Armen, die überwiegend auf dem Land leben, ausgeschlossen werden (siehe Smith/Subbarao 2003: 21).

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

Positive Sekundäreffekte sind:

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

Im Rahmen des *Mahalla*-Programms in **Usbekistan** erhielten im Jahr 1995, ein Jahr nach der Programmeinführung, ca. 20% der Haushalte des Landes Leistungen. 1996 waren es nur noch 14,5% und 1997 nur noch 11,9% (Coudouel/Marnie 1999: 448). Das Targeting des Ältestenrats ist insofern erfolgreich, als dass die Leistungsbezieher tatsächlich der Gruppe der Armen angehören (geringe Inklusionsfehler). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass nicht nur das Einkommen des antragstellenden Haushalts (einfache Bedürftigkeitsprüfung), sondern

⁴³ Als extrem bedürftig („destitute“) werden Haushalte mit monatlichen Ausgaben von unter 67% der Armutsgrenze bezeichnet, dies entspricht ca. US\$ 10 pro Kopf im Monat. Diese Haushalte befinden sich in einer „structural situation of destitution“, sie haben entweder kein erwerbsfähiges Haushaltsmitglied (Haushalt geführt von einer alten oder durch Behinderung bzw. Krankheit eingeschränkten Person), nur ein erwerbsfähiges Mitglied (bei durchschnittlicher Haushaltsgröße) oder bei großen Haushalten von mehr als sieben Personen weniger als drei erwerbsfähige Haushaltsmitglieder (Schubert 1995).

auch andere Indikatoren (wie Wohnsituation, Haushaltsgröße, Landbesitz, Vermögen) berücksichtigt werden (proxy means) (Coudouel/Marnie/Micklewright 2001: 58f.). Jedoch ist in Usbekistan die Anzahl Bedürftiger bzw. Anspruchsberechtigter, die nicht im Leistungsbezug stehen, weiterhin hoch (Exklusionsfehler).

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

Im **Jemen** wurden 2002 450 000 Haushalte erreicht. Das Programm hat einen „negligible impact on poverty due to low coverage (only 5% of poorest decile receive it)“ und eine sehr geringe Leistungshöhe (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 65). Ähnliche Ergebnisse liegen für **Ägypten** vor: Viele Bedürftige sind nicht in das Programm integriert. „They are not informed about the programmes or are unable to fill in the application forms, or they imply that they do not fall under the programmes’ eligibility criteria.“ (Loewe 2004: 9f.).

b) Gesundheitliche Folgen

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

Eine weit verbreitete, aber durch Untersuchungen nicht bestätigte Auffassung besagt, dass die Leistungsempfänger vom Sozialhilfetransfer abhängig werden und der Anreiz zur Selbstversorgung durch Erwerbsarbeit verloren gehe (vgl. Abschnitte 3.3.3 und 3.3.4). Um Abhängigkeit entgegenzuwirken, ist in **Mosambik** vorgesehen, arbeitsfähige Bezieher von Sozialhilfeleistungen in Beschäftigungsprojekte überzuleiten. Allerdings ist es schwierig, für die große Zahl der selbsthilfefähigen Sozialhilfeempfänger eine entsprechende Anzahl von Kleinprojekten zu schaffen und zu verwalten. Das zuständige Ministerium dürfte damit an den Rand seiner Leistungsfähigkeit stoßen (Borowczak 2002: 31f.).

4.4 Familienbezogene Sozialhilfe

Ziele und Zielgruppen

Bei diesem Programmtyp sollen durch regelmäßige Transferleistungen Hunger und Armut vor allem von Kindern (und ihren Familien) reduziert werden. Sozialhilfe zielt somit auf arme, bedürftige Familien mit Kind(ern) („low-income-families“), die aufgrund eines fehlenden oder geringen Einkommens hilfsbedürftig sind (Übersicht 4.3). Sozialhilfe fungiert als Familien- bzw. Kindergeld.

In **Südafrika** ist seit 1992 die Auszahlung einer Sozialhilfeleistung an Personen vorgesehen, die ein Kind oder mehrere Kinder betreuen („*Child Support Grant*“ und „*Care Dependency Grant*“, ISSA 2003: 122). **Chiles** familienbezogenes Sozialhilfesystem „*Ficha CAS*“ (*Social Passport System*) wurde in den 1980er Jahren eingeführt. Es besteht aus „*CAS-SUF*“ (*Unified Family Subsidy*) und einem nicht-beitragsbasierten Rentenprogramm „*CAS-PASIS*“ (*Pension Assistance Program*; siehe Abschnitt 4.2). **Ecuadors** Programm „*Bono Solidario*“ wurde 1998 ursprünglich nur vorübergehend eingeführt, um den Wegfall von Preissubventionen bei

Strom und Energie auszugleichen. Es wurde schließlich im Rahmen eines Armutsbekämpfungsprogramms als dauerhaftes Unterstützungsprogramm beibehalten. Das **albanische** familienbezogene Sozialhilfesystem „*Ngjime Ekonomika cash*“ (NE, d.h. *Economic Support Program*) gibt es seit 1994. **Kirgistans** Familientransferleistungssystem „*Guaranteed Minimum Income*“ wurde 1995 eingeführt und 1998 reformiert. **Armenien** verfügt seit 1999 ebenfalls über Transferleistungen für Familien, ein duales System, das eine universelle „*Family Allowance*“ (Kinder unter 17) und eine „*Low Income Family Allowance*“ beinhaltet (ISSA 2002: 32).

Übersicht 4.3: Familienbezogene Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Länder und Zielgruppen	
<i>Land</i>	<i>Zielgruppe(n)</i>
Südafrika	Programm 1: Erziehungsberechtigte mit Kind(ern) von 1-6 Jahren Programm 2: Erziehungsberechtigte mit Kind(ern) mit schwerer körperlicher oder geistiger Behinderung von 1-18 Jahren
Ecuador	Familien mit Kind(ern), Alte und Behinderte
Chile	Familien mit Kindern unter 16 und Schwangere
Kirgistan	Familien mit Kind(ern) unter 16 bzw. 21 Jahren (ISSA 2002, S. 102)
Albanien	Familien mit Kind(ern)
Armenien	Familien mit Kind(ern) mit einem Pro-Kopf-Einkommen per capita unter 60% des Mindestlohns (ISSA 2002, S. 32)
Rumänien	Familien mit Kind(ern)

Leistungen

In **Ecuador** ist die Leistungshöhe nach der jeweiligen Zielgruppe differenziert: für Familien mit Kindern im Jahr 2001 11,5 US\$, für ältere Personen ab 65 sowie Behinderte 7 US\$ im Monat. Die Leistung an Familien entspricht weniger als der Hälfte der Armutsgrenze, die Leistung für die anderen Gruppen ca. einem Fünftel des staatlich festgelegten Minimums (Velasquez-Pinto 2003: 4). **Armenien** sieht Leistungen in Höhe von 10% des monatlichen Mindestlohns pro Kind und maximal 60% des Mindestlohns pro Familie vor (ISSA 2002: 32). Sozialhilfe wird z.B. in **Kirgistan** und **Rumänien** im Rahmen einer Mindesteinkommensgarantie auch als ergänzende Leistung gewährt. Sie zielt auf arme Familien mit Kind(ern), in Rumänien insbesondere auf Niedriglohnarbeiter des informellen Sektors (Programmbeginn 2002), und gleicht die Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen und einer festgelegten Mindesteinkommensgrenze aus. Im rumänischen System werden die Leistungsbezieher zusätzlich zur finanziellen Unterstützung krankenversichert und bekommen Subventionen für Heizkosten. In Kirgistan erhalten alle Haushalte mit Kinder unter 16 bzw. 21 Jahren (wenn Vollzeitschüler/-studenten), deren Einkommen unter dem Mindesteinkommen liegt, einen Betrag, der die Differenz zum Mindesteinkommen ausgleicht (1999: 13% der Bevölkerung) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b, S 43; ISSA 2002: 105). In einigen Ländern sind die Leistungen bedürftigkeitsgeprüft, in anderen universell (Kasten 4.9).

Kasten 4.9

Familienbezogene Transferleistungen: bedürftigkeitsgeprüft oder universell?

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

Universelle familiäre Unterstützungsprogramme enthalten in einigen Ländern eine zusätzliche

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

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

Administration

a) Antragstellung und Bewilligungsverfahren

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

In **Chile** erfolgt ein Hausbesuch durch einen Sozialarbeiter. Über den Antrag wird mittels einer proxy-means-test-Methode, eines Fragebogens mit Angaben zu Einkommen, Vermögen und Zugang zu sozialen Diensten, entschieden. Die Daten werden in einen Computer eingegeben und die Anspruchsberechtigung automatisch ermittelt. „*Impersonal scoring helped to ensure that the needy enroll and that families exit when their welfare improve.*“ (Tabor 2002: 16f.). Die Datenerhebung erfolgt durch Städte und Gemeinden, die, zusammen mit privaten Trägern, auch die Dateneingabe und Berechnung des proxy means tests übernehmen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 8). Das gesamte Sozialhilfesystem „CAS“ wird von einer kleinen Einheit im zentralen Planungsministerium koordiniert.

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

In den **Transformationsländern** liegt die Sozialhilfe in der Kompetenz eines Ministeriums und des auf lokaler Ebene zuständigen Büros. In **Kirgistan** spielen außerdem internationale Hilfsorganisationen eine wichtige Rolle. In **Tadjikistan** und **Armenien** entscheiden lokale *Eltern-Lehrer-Kommissionen* über bedürftige Kinder. In **Albanien** wenden sich betroffene Familien an eine Verwaltung auf lokaler Ebene (commune's office of social assistance). Der gewählte Gemeinderat entscheidet über den Antrag. „Local programme administrators draw up lists of eligible recipients and estimated needs, the latter based on household size, landholdings, access to wage income, pensions or unemployment insurance. The elected commune council determines actual allocation, and may add or drop names from the initial list.“ Örtliche Stellen sind auch für die Auszahlung der Leistung verantwortlich. „Targeting by local officials displays better performance than only using proxy indicators.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003: 32).

b) Auszahlungsverfahren

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

Finanzierung

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

In **Albanien** betrug der Anteil der Sozialhilfe am BIP 1995 1,6% und 1996 nur noch ca. 1%. Die Zentralregierung stellt die Mittel zur Verfügung, die lokale Regierung verwaltet das Programm. Problematisch ist das *Fehlen eindeutiger Kriterien, die die Höhe der von der Zentralregierung an die lokale Ebene zu transferierenden Summe festlegen* (Coady/Grosh/Hoddinott: 32).

Wirkungen

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

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

- Es wird nur die Hälfte aller anspruchsberechtigten Personen erreicht. Gleichzeitig sind 6 von 10 Leistungsempfängern gar nicht anspruchsberechtigt. Insgesamt ist die *Zielgenauigkeit schlecht*.
- Das Programm *begünstigt städtische Regionen (urban bias; so auch in China)*. Die ländliche Bevölkerung ist aufgrund fehlender monetärer und administrativer Infrastruktur benachteiligt (in China schon aus sozialrechtlichen Gründen: auf dem Lande gibt es das *Minimum Living Standard System* meist gar nicht). Der Bezug der Leistung ist mit höheren Transaktionskosten verbunden. Diese Transaktionskosten werden auf 10-20% der Leistung geschätzt. Dies führte beim kolumbianischen (konditionierten) Transferprogramm „*Familias en Accion*“ dazu, dass Kommunen, die keine Zweigstelle der Bank hatten, vom Programm ausgeschlossen wurden. Die Folge war, dass 12% der ärmsten Regionen nicht mehr teilnehmen konnten (siehe auch Coady/Grosh/Hoddinott 2003a, 2003: 57). Solche „*creaming the poor*“-Effekte gibt es auch in entwickelten Ländern (s.o., S. 23).

Auch in den **Transformationsländern** treten Effektivitätsprobleme auf wie geringe Adressatenerreichung („undercoverage“), hohe „leakage to the non-poor“, geringe

Leistungshöhe, die nur einen Bruchteil des Bedarfs deckt, und fehlerhafte und uneinheitliche Anwendung von targeting-Kriterien in den Regionen. In **Rumänien** wurden 2002 erhebliche Mängel beim Bedürftigkeitsüberprüfungsverfahren festgestellt. Schwierigkeiten ergaben sich bei der Quantifizierung von Einkommens aus informellen Beschäftigungsverhältnissen und bei „conducting imputations of income from assets, for example from land and livestock.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b, S. 51). Es wurden zudem erhebliche Unterschiede in der Verfahrensanwendung zwischen Trägern festgestellt. In **Albanien** erhielt zwar ein hoher Anteil der Bevölkerung in 1996 Leistungen (20%), aber nur wenige Leistungsempfänger wechselten dadurch von der Kategorie der Armen zur Kategorie der Nicht-Armen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 32).

5.5 Konditionierte Transferleistungen

Bei konditionierten Transferleistungen ist die finanzielle Leistungserbringung an die Erfüllung bestimmter Verhaltenserwartungen geknüpft. Gefordert und gefördert werden Verhaltensweisen, bei denen man davon ausgeht, dass sie dazu beitragen, das Armutrisiko auf lange Sicht zu reduzieren (Tabor 2002: 18). Diese Programme sind also keine ‚reinen‘ bedarfsorientierten Grundsicherungs- oder Sozialhilfesysteme. Es lassen sich vier Typen von konditionierten Grundsicherungsprogrammen unterscheiden:

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

4.5.1 Nahrung für Arbeit (food-for-work)

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

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

4.5.2 Geld für Arbeit

Beschäftigungsmaßnahmen sind i.d.R. in Form von Kleinprojekten mit zeitlich befristeter Finanzierung organisiert. Sie sind für Zielgruppen geeignet, die arbeitsfähig sind und deren Hauptproblem in der mangelnden Integration in das Erwerbssystem besteht. „Public work programs are useful instruments for reaching poor unemployed workers and developing their skills.“ (Howell 2001, S. 330). Besonders in den Ländern Lateinamerikas (**Argentinien**,

Brasilien, Chile, Costa Rica, Jamaika, Mexiko, Peru) wurden seit Beginn der ökonomischen Rezession und Instabilität 1995 eine Reihe von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen implementiert. Die Zielgruppe besteht aus Personen, die durch die Wirtschaftskrise von Arbeitslosigkeit und Einkommensrückgang betroffen sind (Marquez 2001).

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

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

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

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

Das argentinische Beschäftigungsprogramm besteht aus kleinen, gemeindebasierten Projekten, die i.d.R. 4-6 Monate dauern und bei denen jeweils max. 100 Personen beschäftigt werden können. „*Trabajar*“ hält die Lohnhöhe bewusst unter dem marktüblichen Lohnniveau für vergleichbare Arbeit bzw. dem Minimumlohn (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 1), damit ausschließlich Bedürftige am Programm teilnehmen⁴⁴. Argentiniens *Trabajar* gilt einerseits als erfolgreiches Beispiel für „self-targeting“ durch geringe Lohnhöhe. Andererseits weisen kritische Stimmen auf die Ungerechtigkeit der niedrigen Löhne hin und melden moralische Bedenken an (Global Report 2003: 338). Es ist davon auszugehen, dass bei einem Lohnniveau unter dem gesetzlich festgelegten Minimum das Ziel der Beseitigung individueller Armut nicht erreicht werden kann. Hinzu kommt, dass die Teilnehmer nach Abschluß des Projekts keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 1).

Die städtischen Beschäftigungsprogramme in **Brasilien** dagegen zahlen relativ hohe Löhne

⁴⁴ Ebenso Südafrika: „78% of all projects set wages below the market wage, though it is difficult to do so in South Africa.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 72)

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

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

Die Verantwortung für die Programmadministration liegt beim Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (MTSS). Projektantragsteller (etwa Kommunen, NGOs) müssen bei diesem Ministerium Bewerbungen mit der Beschreibung ihres Projektvorhabens einreichen. „The MTSS provides the menu of acceptable sub-projects, as well as criteria and other instructions for sub-project preparation, evaluation, approval and supervision.“ (Eisenstadt 1998: 2). Das Ministerium hilft, auch finanziell bei der Antragstellung. Dann erfolgt die Auswahl durchzuführender Projekte mittels eines Ranking-Verfahrens. Dieses besteht aus einem Punktesystem. Eine hohe Punktzahl wird vergeben je ärmer die Region ist je geringer die vorgesehenen Löhne sind, je stärker die Gemeinschaft vor Ort einbezogen wird, je mehr Arbeit finanziert werden kann und je weniger Kapital benötigt wird (ibid.: 3). Bei den Teilprojekten finden mehrmals Supervisionen durch geschultes Personal statt. Die Projektverantwortlichen sind verpflichtet, „monitoring reports“ und Materialkostennachweise zum gesamten Projektverlauf vorzulegen. Staatliche Behörden, NGOs und lokale Gemeinschaften haben sowohl in **Argentinien** als auch in **Südafrika** die Aufgabe, Projekte durchzuführen. Dagegen werden in **Bolivien**s Beschäftigungsprogramm im Rahmen des *Emergency Social Fund (ESF)* private Träger für die Durchführung von Bauprojekten unter Vertrag genommen, denen bei der Auswahl des Personals freie Hand gelassen wird (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 4). In **Indonesien** führen örtliche Gruppen oder kleine bzw. mittlere Unternehmen *padat karya* (=arbeitsintensive) Projekte durch. Die Nationalregierung stellt den lokalen Akteuren finanzielle Mittel zur Verfügung (Tambunan 2003).

1994 bescheinigte eine Untersuchung **Chiles** öffentlichem Beschäftigungsprogramm *armutsreduzierende Wirkungen*. Die Teilnehmer stiegen vom untersten zum zweituntersten Dezil der Einkommensverteilung auf (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 12). Auch in **Bolivien** ergaben sich armutsreduzierende Effekte: „76% of ESF workers would have belonged to the poorest 40% of the urban population without the ESF jobs. With these jobs, only 15% fell in this range.“ (ibid.: 4).

In **Argentinien** gehörten 20% der Teilnehmer zur Kategorie der Nicht-Armen. „Participants tended to be male, married and heads of households.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 1). Einen hohen Anteil männlicher Teilnehmer wies auch das **südafrikanische** Beschäftigungsprogramm auf („evidence of *biases against employing women* in construction work.“, Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 72; Herv. durch d. Verf.). Infolge der Programme ging in einigen Distrikten Südafrikas die Erwerbslosigkeit erheblich zurück (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 75)

Die argentinische Regierung finanzierte *Trabajar* von Programmbeginn an ohne externe Ressourcen (Programmbudget von 100 Mio. US\$ im ersten Jahr, 1997), später kamen internationale Unterstützungsleistungen hinzu, wodurch das Programm erweitert werden konnte. **Indien** finanziert sein Beschäftigungsprogramm fast ausschließlich durch Steuereinnahmen, darunter regionale Lohnsteuereinnahmen: Die reicheren Gesellschafts-

schichten finanzieren somit die Arbeitsplätze für die Armen (Howell 2001: 287). Dagegen wurde das **indonesische** Beschäftigungsprogramm *Jaring Pengaman Sosical* (= Social safety net measures) 1997 ausschließlich mit Hilfe von externen Geldgebern ins Leben gerufen. Als die Finanzierung eingestellt wurde, musste das Programm beendet werden, weil das Land nicht über ausreichend eigene Ressourcen zur Finanzierung der Maßnahme verfügte (Gough 2001, siehe auch Cook/Kabeer/Suwannarat 2003: 232 f.). *Externe, internationale Finanzierung kann also häufig nicht die Kontinuität schaffen, die für konditionierte Grundsicherungsprogramme wünschenswert ist.*

Geld-für-Arbeit-Maßnahmen, also Beschäftigungsprogramme mit armutspolitischem Ziel, sind *hybride* (Lebensunterhaltssicherung und Beschäftigung verbindende) Programme und als solche in besonderem Maße ambivalent. Zur Abwägung ihrer spezifischen Vor- und Nachteile (Kasten 4.10) ist deshalb eine genaue Definition der zu verfolgenden Ziele und eine *Zielabwägung* erforderlich (trade-offs), etwa Armuts- vs. Arbeitslosigkeitsbekämpfung, kurzfristige Anstoß- und Übergangshilfe vs. längerfristige Versorgung, Reproduktion oder Veränderung gesellschaftlicher Geschlechtsdisparitäten usw.

Kasten 4.10

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

Als positive Effekte von Beschäftigungsprogrammen gelten:

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

Folgende Aspekte von Beschäftigungsprogrammen werden als problematisch angesehen:

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

4.5.3 Nahrung für Bildung (food-for-education)

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

Bangladesh ist ein sehr armes Land, in dem über die Hälfte aller Kinder unter 5 Jahren unterernährt sind. Ein Fünftel der Kinder stirbt vor dem 5. Geburtstag, davon ein hoher Anteil

an Hunger. Viele Kinder besuchen keine Schule, da die Eltern zu arm sind, um für die Kosten für Schulbücher etc. aufzukommen oder weil die Kinder zum Lebensunterhalt der Familie beitragen müssen.

Das *Food-for-Education-Program (FFE, auch Food for Schooling, FFS)* besteht seit 1993 (siehe auch Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 77 ff.). 1991 wurde vom International Food Policy Research Institute (IFPRI) das damalige Nahrungsmitteltransferprogramm Bangladeshs evaluiert und festgestellt, dass 70% der Nahrung Nicht-Bedürftigen zugute kommt. Daraufhin wurde das Programm abgesetzt und 1993 das Nahrung-für-Bildungs-Programm *FFE* gestartet. Die in der Schule verteilte Ration von Getreide beträgt monatlich je nach Anzahl der Kinder 15 oder 20 kg. Leistungsberechtigt sind Familien mit mindestens einem Kind im Grundschulalter, die mindestens eins der folgenden vier Merkmale aufweisen: kaum oder kein Landbesitz (weniger als einen halben Morgen; Haushaltsvorstand ist Tagelöhner; Haushaltsvorstand ist weiblich (verwitwet, geschieden, getrennt oder der Ehemann kann diese Funktion aufgrund einer Behinderung nicht erfüllen); oder der Haushalt lebt von Einkommen aus Niedriglohnbereich.

Zunächst werden mit einem geographischen Auswahlverfahren Dörfer ausgewählt, deren Schulen am Programm teilnehmen sollen. In einem zweiten Schritt werden in diesen Dörfern die leistungsberechtigten Haushalte mittels einer Bedürftigkeitsprüfung bestimmt. Der jeweilige Schuldirektor verwaltet die Liste der Leistungsempfänger und kontrolliert den Schulbesuch der teilnehmenden Kinder. Ein „School Managing Committee“ errechnet auf Basis seiner Angaben die Rationen pro Schule monatlich neu. Jeder Schule ist ein Händler zugewiesen, bei dem die Getreiderationen einmal im Monat an einem Stichtag von den Eltern bzw. den Erziehungsberechtigten abgeholt werden können. Regierungsbeamte überwachen die Verteilung der Nahrungsmittel. Trotzdem ist das Verteilungssystem problembehaftet: Einige Händler verkaufen das Getreide auf dem Schwarzmarkt und verteilen eine geringere als die den Familien zustehende Menge (Ahmed/del Ninno 2001).

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

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

Das Programm trägt somit insgesamt zur *Erhöhung der Schulbesuchsrate insbesondere bei Mädchen bei*. Durch eine erhöhte Versorgung mit Kalorien und Proteinen stieg auch die „food security“, allerdings konnte der Ernährungsstatus der Kinder letztlich nicht wesentlich gesteigert werden. *Die armutsreduzierende Wirkung des Programms ist also gering*. Um die

Versorgung mit Nahrung bei Kindern zu verbessern, sollte *FFE* durch Schulspeisungen ergänzt werden (Ahmed/del Ninno 2001, siehe auch Howell 2001: 350f.). Auch hier zeigen sich also die *Probleme hybrider, konditionierter Leistungssysteme*: Das Nahrung-für-Bildungs-Programm in Bangladesh steigert tatsächlich das Verhalten, das durch Konditionierung gefördert werden soll, aber die armutsbekämpfende Komponente (Ernährung) ist wenig wirksam.

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

4.5.4 Geld für Bildung (cash-for-education)

Geld-für-Bildungs-Programme, auch als *targeted human development programs (THDPs)* bezeichnet, werden vorwiegend in den Ländern Lateinamerikas durchgeführt (Übersicht 4.4):

Übersicht 4.4: Geld-für-Bildungs-Programme in Lateinamerika und der Karibik		
<i>Land</i>	<i>Programm, Jahr der Einführung</i>	<i>Zahl der Nutznießer</i>
Brasilien	„ <i>bolsa escola</i> “ (School Grant Programme, <i>Minimum Income For School Attendance, MISA</i>); seit 1995, 2001 reformiert	5 Mio. Familien (2001)
Mexiko	„ <i>Progres</i> a“ (<i>Programa de Educacion, Salud y Alimentacion</i>); seit 1997	2,6 Mio. Haushalte (1999)
Chile	„ <i>Subsidio Unitario Familiar</i> “ (<i>SUF</i>); seit 1998,	954 000 Schüler (1998)
Honduras	„ <i>Programa de Asignaciones Familiares</i> “ (<i>PRAF</i>); seit 2000	47 800 Haushalte (2000)
Nicaragua	„ <i>Red de Proteccion Social</i> “ (<i>RPS</i>); Pilotprogramm; seit 2000	10 000 Haushalte (2001)
Ecuador	„ <i>Todos los Ninos y las Ninas a la Escuela</i> “	
Kolumbien	„ <i>Familias en Acion</i> “ (<i>FA</i>)	
Jamaica	<i>Program of Advancement through Health and Education (PATH)</i>	

Geld-für-Bildung (wie auch Nahrung-für-Bildung) wurde eingeführt, weil Kinder aus armen Haushalten besonderen Benachteiligungen ausgesetzt sind: sie gehen nicht zur Schule, sind unzureichend ernährt und müssen häufig arbeiten, um zum Familieneinkommen beizutragen (Legovini/Regalia 2001: 4). Dem sollte ein Programm entgegenwirken, das nicht nur Armutsbekämpfung zum Ziel hat, sondern Kindern den Schulbesuch ermöglicht, ihre Gesundheit verbessert und Kinderarbeit eindämmt (ibid.: 8).

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

Ziel dieses konditionierten Programmtyps ist es, die Lebensbedingungen armer Familien durch *Investition in Humankapital (Armutsprävention)* prospektiv und dauerhaft zu verbessern. Die Programme sind deshalb „conditioned on behaviors that increase human capital accumulation“ (Legovini/Regalia 2001: 1)⁴⁵. Kurz- und langfristige Ziele sind miteinander verknüpft, nämlich akute Armut durch monetäre Transferleistungen zu beseitigen und „eradicate the structural causes of poverty by fostering investment in the next generation’s human capital“ (ibid., S. 1). Dabei sollen die langfristigen Ziele durch die Konditionierung der Transferleistung erreicht werden. Wenn die Transferleistung jedoch zeitlich befristet ist (in Brasilien beispielsweise auf 1-2 Jahre), ist fraglich, ob die langfristigen Ziele tatsächlich erreicht werden können (siehe Morley/Coady 2003: 19).

“These new human capital programs are attractive because they have helped to address many of the shortcomings of existing social safety nets, e.g. they use a combination of targeting methods to ensure the benefits reach the poor, they are often centrally designed and implemented thus avoiding unnecessary bureaucracy and opportunities for corruption, they integrate many duplicative programs under one umbrella program, and they can help to break the intergenerational transmission of poverty through improved human capital status of children in poor households.” (Coady 2004: 32).

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

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

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

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

Während die Leistungsempfänger in **Brasilien** und **Mexiko** zweistufig ausgewählt werden (geographisches Targeting; individuelle Bedürftigkeitsprüfung), werden die Empfänger in **Honduras** und **Nicaragua** allein anhand einer geographischen Auswahlmethode bestimmt. Dies führt in Honduras zu leakage (40%) und geringer Adressatenerreichung (15%). In Nicaragua sind aber fast alle Haushalte in den ausgewählten Regionen tatsächlich

⁴⁵ Lavinias betont dagegen stärker das Ziel der Umverteilung: „More than a safety net, these cash transfers actually have a redistributive impact that is non-existent in the traditional compensatory programmes, since they bring into the debate on the restructuring of welfare the idea of basic security for all. In doing so they provide the necessary framework for moving from selectivity to universalism.“ (Lavinias o.J.: 0).

anspruchsberechtigt, deshalb liegen hier zufriedenstellende Ergebnisse vor (Legovini/Regalia 2001: 17).

Das „bolsa-escola“-Programm in Brasilien

Das *bolsa-escola*-Programm wurde in Brasilien 1995 als Modellvorhaben in einem föderalen Distrikt gestartet und hat mittlerweile Vorbildcharakter. Im April 2001 wurde das Programm per Gesetz von der föderalen auf die nationale Ebene transferiert, wodurch alle lokalen sowie ein nationales soziales Sicherungsnetz zusammengeführt wurden. „The law made these various programs uniform in terms of coverage, transfer amounts and the associated conditionality.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 7).

Unterstützt werden:

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

„*Bolsa escola*“ wurde bis 2001 von den Regierungen der brasilianischen Bundesstaaten finanziert und machte weniger als 1% ihrer Jahresbudgets aus. Die Verwaltung liegt in der Hand der Stadtgemeinden. Diese erhalten die Gelder monatlich vom Bildungsministerium auf der Grundlage von Nachweisen der Schulen (Morley/Coady 2003: 119). Die Programme werden von kleinen Teams von Sozialarbeitern durchgeführt, die einer Sonderbehörde des Bildungsministeriums unterstellt sind (Lavinias 2001a.: 12). Die Gemeinden sind für die Überprüfung der Angaben im Rahmen der Bedürftigkeitsüberprüfung verantwortlich. „At federal level, the number of beneficiaries claimed by municipal governments will be checked for consistency against local aggregate indicators of affluence. In the case of discrepancy, local governments will have to adjust the number of beneficiaries on the basis of income per capita rankings.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 7; s.a. Suplicy 2003).

Das *Targeting* beinhaltet die geographische Bestimmung bedürftiger Gebiete sowie die individuelle Bedürftigkeitsüberprüfung durch lokale Komitees. Als anspruchsberechtigt gelten Haushalte mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 36 US\$, dies entsprach zum Zeitpunkt der Programmimplementation der Hälfte des Mindestlohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 7) . Die Höhe der monatlichen Bargeldleistung variiert je nach Anzahl der Kinder im Schulalter und beträgt \$ 6 pro Kind für maximal 3 Kinder (Morley/Coady 2003: 119f.). Die Leistung wird an die Mütter ausgezahlt, die mit einer Magnetkarte das Geld von Banken abheben können. Wenn das Kind nicht oder nur selten die Schule besucht, wird die Leistungsauszahlung unterbrochen. Die Leistung wird für ein Jahr bewilligt und kann unabhängig von der sozioökonomischen Lage höchstens um ein Jahr verlängert werden. Diese *zeitliche Befristung* stellt angesichts der langfristigen Zielorientierung eine grundlegende Schwäche des Programms dar, denn die Unterstützung wird nicht für die gesamte Dauer der Schulzeit (7 Jahre) gewährt (Lavinias 2001a: 11).

Problematische Aspekte des Programms sind des Weiteren, dass *ländliche Gebiete bei der Leistungsauszahlung benachteiligt* sind, weil sich hier kaum Geldinstitute niedergelassen haben. Außerdem steigerte die Verpflichtung zum Schulbesuch die Nachfrage nach Bildung, der dann ein entsprechendes Angebot gegenüberzustellen ist (Legovini/Regalia 2001: 9). Die öffentliche Hand hat die Aufgabe „promoting the rehabilitation of basic public schooling as a mechanism for social mobility“ (Saboia/Rocha 2002: 2). Eine niedrige Schulbesuchrate kann auch auf ein *unzureichendes Angebot an Bildungseinrichtungen, Lehrpersonal etc.*

zurückzuführen sein. *“In such cases, putting a lot of money into a CTE [conditioned transfer for education, d.Verf.] program would be a mistake, at least in light of the education objective.”* (Morley/Coady 2003: 100).

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

Insgesamt ist das Programm *sehr wirksam*:

- Das Programm weist ein erfolgreiches targeting der anvisierten Zielgruppe auf (Lavinias/Barbosa/Tourinho 2001: 50; Lavinias 2001a: 14)
- Das Programm führt zur Inklusion armer Schüler in das Bildungssystem (Erhöhung der Schulbesuchsrate) *“... the Bolsa-Escola Programme has proved an effective means of breaking one of the most pervasive mechanisms for reproducing and legitimizing inequalities: namely, early exclusion from school.”* (Lavinias/Barbosa/Tourinho 2001: viii)
- Die Zahl der Schulabbrüche geht zurück *“Therefore, the state, through the Scholarship Programme, guarantees de facto universalization of primary education by deactivating traditional mechanisms of expulsion.”* (ibid.: 51, siehe auch Lavinias 2001a: 14)
- Die Lernerfolge an den Schulen nehmen zu, die Wiederholungsrate sinkt.
- Kinderarbeit ist rückläufig, aber nicht im erwarteten Ausmaß (Lavinias/Barbosa/Tourinho 2001: ix)
- Die finanzielle Situation der Leistungsbezieher verbessert sich.
- Beschäftigungsraten der Eltern steigen, vor allem *Erhöhung der Erwerbsrate bei Frauen*, d.h. die Transferleistung verursacht keinen negativen Arbeitsanreiz, sondern das Gegenteil (Lavinias/Barbosa/Tourinho 2001: ix)

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

Das „Progesa“-Programm in Mexiko

„Progesa“⁴⁶ besteht in Mexiko seit 1997 (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24). Das Programm beinhaltet neben Geldtransfers an Haushalte bei Schulbesuch der Kinder auch Nahrungsergänzungen für Stillende, Schwangere, Kinder unter zwei Jahren und fehlernährte Kinder unter 5 Jahren sowie Unterstützungsleistungen für arme Familien ohne Kinder. Neben der Bedingung des Schulbesuchs werden die Eltern zusätzlich zur Teilnahme an Gesundheitserziehung und Kinder zu ärztlichen Untersuchungen verpflichtet. Von Schuljahr zu Schuljahr steigt die Höhe der Transferleistung, um Schulabbrüche zu verhindern (Legovini/Regalia 2001: 9). *Mädchen* erhalten aufgrund ihrer hohen Schulabbruchrate eine höhere Zahlung. Die Leistung wird an die Mütter ausgezahlt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b:

⁴⁶ Im März 2002 erhielt das Programm einen neuen Namen (*„Oportunidades“*), außerdem wurden Zielorientierung und organisatorische Aspekte verändert (Rawlings/Rubio 2003). Da zu diesem veränderten Programm noch keine Auswertungsergebnisse vorliegen, wird im folgenden auf das ursprüngliche Programm Bezug genommen.

24). Die maximale Anspruchsdauer beträgt drei Jahre, der Leistungsbezug kann aber um weitere drei Jahre verlängert werden, so dass die Leistung im Prinzip für die gesamte Dauer der Schulzeit gewährt wird (Legovini/Regalia 2001: 9; Global Report 2003: 354). Das System ist also zeitlich weniger befristet und insoweit zielangemessener als das brasilianische. "There are two types of benefits. First, there is the education subsidy, which starts in grade 3 in primary school continuing until grade 9 at the end of junior secondary school. To receive the subsidy, children must attend school at least 85% of the time. Subsidies increase with age and are also higher for girls in secondary school. Second, households receive a fixed transfers made conditional on household members making trips to health clinics for preventative check-ups. Transfers are given to mothers every two months and, in principle, eligibility is to be reviewed every three years." (Coady 2001: 13 f.)

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

Ähnlich wie in Brasilien findet in Mexiko ein zweistufiges *Targeting*-Verfahren Anwendung. Erst werden „based on a marginality index“ (Kriterien u.a. Anteil Analphabeten, Anteil von Häusern ohne Wasser und Stromversorgung, Anteil der Bevölkerung im primären Sektor). anspruchsberechtigte Regionen ausgewählt, dann werden innerhalb der ausgewählten Regionen Bedürftigkeitsprüfungen durchgeführt (Legovini/Regalia 2001: 17; Morley/Coady 2003: 106 f.). Im Unterschied zu Brasilien werden jedoch zusätzlich örtliche Behörden hinzugezogen (siehe de Neubourg 2002:14, Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 41f.). „Local officials are shown lists of eligible households and help to identify possible mistakes.“ (Morley/Coady 2003: 107). Als innovativer Programmbestandteil gilt das zum Programm gehörende statistische *Evaluationsverfahren*, das eine Überprüfung der Wirkungen des Programms ermöglicht.

Das Programm ist sehr *wirksam*:

- **Armut**sreduzierung: a) Leistungsempfänger waren 1999 2,5 Mio. Familien in 50 000 ländlichen Gebieten in allen 31 Bundesstaaten, entsprechend 40% aller ländlichen Haushalte und 11% aller Haushalte Mexikos (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24). b) Das Einkommen der ländlichen Armen stieg um 10-15% (Schätzung) (Morley/Coady 2003: 97). Durch die Transferleistung liegt das Haushaltseinkommen um geschätzte 15% höher als das zuvor durch Kinderarbeit erwirtschaftete Einkommen. c) „Take-up of the program is high but relatively higher among the poorest households, thus increasing distributional power.“ (Coady 2001: ii). d) „Program decreases poverty headcount from 52% to 48% (...), poverty gap by 23,6%, and severity of poverty by 34,5%“ (2001; (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24). Der Anteil der armen Haushalte an der Gesamtbevölkerung ging um 8% zurück.
- **Gesundheit**: a) Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung: mehr ärztliche Untersuchungen Versorgung mit medizinischen Diensten in armen Regionen (Lavinás 2001a: 23, siehe auch Rawlings/Rubio 2003: 12). b) Rückgang der Krankheitshäufigkeit bei Kindern und der Krankheitstage bei Erwachsenen bzw. der Krankenhausaufenthalte.

- Bildung: a) Erhöhung der Schulbesuchsrate vor allem von Mädchen, b) Rückgang von Kinderarbeit, c) Rückgang von Schulschwänzen (Lavinás 2001a: 23; Rawlings/Rubio 2003: 12).
- Ernährung: Verbesserung der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Kleidung (Rawlings/Rubio 2003: 13), aber: “Within the structure of transfers, the education component is distributionally more powerful than the food component, reflecting the fact that the former is based on household demographics, while the latter is uniform across households.” (Coady 2001: ii). Auch hier zeigt sich der für konditionierte, hybride Programme typische Zielkonflikt zwischen Armutsbekämpfung und Förderung des konditionierten Verhaltens (hier: Schulbesuch).
- Gender: Mädchen erhalten höhere Zahlungen und Leistungen werden an Mutter ausgezahlt: „reverse gender discrimination“ (Tabor 2002: 32-33); Stärkung der Entscheidungskompetenz der Frauen in der Familie.
- Empowerment: Stärkere Teilhabe von Armen am Bildungssystem. „Progesa“-Teilnehmer entwickelten Eigeninitiative.
- Sozialhilfe-Abhängigkeit: Es war keine Sozialhilfe-Abhängigkeit oder Rückgang der Erwerbstätigkeit infolge des Programms festzustellen (Legovini/Regalia 2001: 17 f.)

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

6.6 Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern

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

- Preissubventionen
- Nahrungsmitteltransfers
- Lebensmittelmarken und Gutscheine
- Landwirtschaftliche Subventionen

4.6.1 Preissubventionen

Sowohl Preissubventions- als auch Nahrungsmitteltransferprogramme werden häufig als teuer und ineffektiv kritisiert. Sie seien deshalb nur für kurzfristige Armutsbekämpfung (Linderung akuter Not) und nicht als längerfristige Form der Unterstützung Bedürftiger geeignet⁴⁷. Das Hauptproblem dieser Maßnahmen liege darin, dass die Zielgruppe der Bedürftigsten nicht

⁴⁷ “Programmes like this fail to overcome their emergency/relief dimension, i.e., to break with their marginal effect and to act in a broader sense through distribution of assets, that is efficiently promoting equity.” (Lavinás u.a. 2001: 26f.)

hinreichend fokussiert werde. Statt dessen komme die Unterstützung in zu hohem Umfang Nicht-Bedürftigen zu (*Inklusionsfehler*). Trotzdem sind Subventionsprogramme in vielen Ländern bzw. Regionen nach wie vor gängige Praxis. Sie werden besonders dort eingesetzt, wo Märkte wenig entwickelt bzw. kaum funktionsfähig sind und jahreszeitbedingte Lebensmittelknappheit herrscht. Die Vorteile sind in der Einfachheit der Maßnahme zu sehen: Sie haben eine klare, für die Ärmsten der Armen grundlegende Zieldefinition (Bekämpfung von Hunger) und benötigten nur ein geringes Maß an Infrastruktur (Smith/Subbarao 2003: 22). Da diese Programmtypen *trotz ihrer geringen Effektivität weiterhin in sehr armen Gebieten* (s. Kasten 5.2) *eingesetzt* werden und es dort möglicherweise auch keine Alternative gibt, da Bargeldtransfers zu aufwändig sind, sollen sie in diesem Abschnitt untersucht werden.

Wohn- und Energiekosten

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

Nahrungsmittelsubvention

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

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

Die Auswahl der Anspruchsberechtigten für subventionierte Lebensmittel erfolgt meistens durch einen self-targeting-Mechanismus (Kasten 4.11).

Kasten 4.11

Self-targeting – Formen und Probleme

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

genommen werden (Ravallion 2003: 14, Legovini o.J.).

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

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

Um eine implizite Preissubvention handelt es sich bei *Steuerbefreiungen*, so beim Programm „VAT exemptions on selected foods“ in **Südafrika** dar (Programmbeginn 1993). Grundnahrungsmittel sind hier generell von der Mehrwertsteuer befreit (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 70).

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

4.6.2 Nahrungsmitteltransfer

Nahrungsmitteltransfers, also die kostenlose Verteilung bestimmter Rationen von Grundnahrungsmitteln, sind am meisten verbreitet in sehr armen Ländern (very low income

countries, siehe Kasten 5.2). Sie weisen - ähnlich wie Preissubventionsprogramme - ein hohes Maß an *Inklusionsfehlern* auf und haben zudem *hohe Verwaltungs- und Transportkosten*: „For this reason, universal food subsidies are often viewed as stopgap policies until more cost-effective transfer instruments can be developed.“ (Coady 2004: 30). Außerdem können diese Programme Abhängigkeiten schaffen, störend auf Märkte wirken und sind oft von externen Geldgebern abhängig, so dass die Finanzierung *nicht auf lange Sicht gesichert* ist (Smith/Subbarao 2003: 22). Untersuchungen von Nahrungsmitteltransferprogrammen in **Brasilien** und **Peru** haben zum Ergebnis, dass die Programme *Nahrungsdefizite nur unzureichend beheben* konnten (Lavinias u.a. 2001; Palomino 2003).

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

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

Insgesamt waren die *Wirkungen* sehr begrenzt. Das Programm bewirkte zwar einen Rückgang der chronischen Unterernährung, aber die Ursachen von Mangelernährung wurden nicht beseitigt. In vielen Fällen war der Lebensmittelkorb unzureichend, weil die Ration für eine Person auf weitere Familienmitglieder aufgeteilt wurde. Hinzu kam das Problem, dass einige Programmteilnehmer die Lebensmittel weiterverkauften. Außerdem waren die lokalen NGOs, die als Leistungsempfänger fungierten und die Verteilung vor Ort durchführten, mit der Programmdurchführung überfordert. Nicht erreicht wurden folgende bedürftige Personenkreise: ländliche Gebiete mit geringer Besiedlungsdichte (und hoher Arbeitslosigkeit), die von Lebensmittelverteilungszentren weit entfernt lagen; Personen mit geringem Bildungsgrad (häufig Arbeitslose, extrem Arme, Frauen), die nicht über das Programm und ihre Anspruchsmöglichkeiten informiert waren; und städtische Neubürger, die noch nicht in das soziale Netzwerk integriert waren.

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

4.6.3 Lebensmittelmarken und Gutscheine

Im Vergleich zu Preissubventionen und der Abgabe von Nahrungsmittelrationen erlauben Lebensmittelmarken dem Konsumenten eine größere Wahlfreiheit. Diese kann aber auch zum Erwerb von Konsumgütern führen, die nur geringen Nährwert haben. Lebensmittelmarken

sind andererseits eine Art zweckgebundener monetärer Transfers, die im Vergleich zu unspezifizierten, sozialhilfeartigen Transfers die *Konsumentenfreiheit einschränken* und die Leistungsbezieher stark stigmatisieren. In entwickelten westlichen Ländern finden sie sich sehr selten, vor allem in den USA, wo sie das einzige bevölkerungsweite Grundsicherungssystem sind (vgl. Kasten 3.10).

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

Ein landesweites Lebensmittelmarken (und Kerosin)-Programm gibt es in **Sri Lanka** bereits seit Mitte der 70er Jahre. Es findet eine Bedürftigkeitsprüfung statt. Anspruchsberechtigt sind arme Haushalte aus der untersten von fünf Einkommensklassen. Die Lebensmittelmarken werden von lokalen Regierungsbeamten übergeben. Ein Antrag setzt die Offenlegung der Familien- und Einkommensverhältnisse voraus. Lebensmittelmarken werden maximal für einen Zeitraum von drei Monaten bewilligt, danach wird ein neuer Antrag fällig. Die Programmkosten liegen in Sri Lanka bei 1,3% des BIP (Howell 2001: 301). Ungefähr die Hälfte aller Haushalte des Landes erhält Lebensmittelmarken, aber ein hoher Anteil der Leistung wird – trotz der Bedürftigkeitsprüfung - von Nicht-Bedürftigen in Anspruch genommen. In bezug auf armutsreduzierende Auswirkungen des Programms konnte zwar eine zusätzliche Kalorienaufnahme in den untersten Einkommensklassen, aber keine generelle Überlebenssicherung festgestellt werden. Vor allem *für Kinder sind keine wesentlichen Verbesserungen* zu konstatieren (Schubert/Balzer 1990). Die Wirkungen des Programms sind alles in allem sehr gering.

In **Jamaika** erhalten zum einen alle Schwangeren und stillenden Mütter und zum anderen alle Kinder unter 6 Jahren Lebensmittelmarken. Diese werden von den Gesundheitszentren verteilt. Andere Gruppen wie Ältere und Behinderte werden erst einem “basic simple means test” unterzogen: das Haushaltseinkommen darf 20% der Armutsgrenze nicht überschreiten (Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 14). Das Programm hat nur eine geringfügige armutsreduzierende Wirkung, da die Leistungshöhe gering und die Einkommensüberprüfung rigide ist. Zudem weist es hohe Verwaltungskosten von 10% des Budgets auf (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 23).

Honduras verfügt seit den 1990er Jahren über ein Lebensmittelmarkenprogramm für alleinerziehende Mütter. Dabei müssen Grundschullehrpersonal den Alleinerziehenden-Status bescheinigen. Insgesamt werden ca. 185 000 Personen im Jahr versorgt. Aber auch hier ist die Leistungshöhe äußerst gering (im Jahr 30-40 US\$ pro Person) und die Verwaltungskosten sind hoch (12% des Programmbudgets) (Coady/Grosh/Hoddinott: 20).

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

Das Armutsbekämpfungsprogramm „*Fome Zero*“ des brasilianischen Präsidenten da Silva sieht vor, *Nahrungsmittelhilfen mit strukturellen Entwicklungsmaßnahmen zu verbinden*. Die Erreichung kurzfristiger Ziele (Linderung von akuter Not) und die Erreichung langfristiger Ziele (Bildung, Gesundheit, Beschäftigung) sollen Hand in Hand gehen. Im Rahmen dieses Programms wird vorgeschlagen, den o.g. Ansatz (Bargeld über Magnetkarten für bestimmte

Konsumgüter) mit der *Konditionierung der Leistungen in Hinblick auf Alphabetisierung und Ausbildung* zu verknüpfen („*Programa Cartao de Alimentacao*“). Damit wäre nicht nur ein höchstmöglichstes Maß an Kontrolle über die Verwendung der Sozialleistung gegeben, sondern gleichzeitig auch die Bildung von Humankapital gefördert. Allerdings sind nicht-arbeitsfähige bzw. eingeschränkt selbsthilfefähige Gruppen wie Alte, Kranke und Behinderte für diesen Programmtyp kaum geeignet (siehe Abschnitt 4.5).

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

4.6.4 Landwirtschaftliche Subventionen

Vor allem in vielen sehr armen Ländern (s. Kasten 5.2) wird die landwirtschaftliche Produktion durch Sachzuwendungen subventioniert, teils um von Subsistenzwirtschaft abhängige, arme Haushalte zu unterstützen, teils, um die landwirtschaftliche Produktivität des Landes zu verbessern. Armutsbekämpfung und Agrarpolitik gehen also eine (potenziell spannungsgeladene) Verbindung ein. Insofern es sich um eine universelle Leistung handelt, deren Umfang gar mit der Größe des Landbesitzes steigt profitieren nicht-bedürftige Großfarmer am meisten von der Subvention. Eine Begrenzung auf Kleinbauern und die Verteilung kleiner Sachzuwendungen kommt dagegen vor allem den Bedürftigen zugute. „*Free distribution of very small amounts of fertilizer and seed may in fact be preferred to subsidies, in that it is less distorting of agricultural input markets, and may not be attractive to large farmers.*“ (Smith/Subbarao 2003: 23).

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

Durch diesen Ansatz lassen sich Funktionsmängel landwirtschaftlicher Märkte in sehr armen Ländern sinnvoll kompensieren. Dabei ist eine zielgruppenorientierte Verteilung der Produkte einem universellen Zugang vorzuziehen. Durch kleine Leistungsmengen sowie durch die

Verteilung von Gutscheinen statt Waren lassen sich störende Effekte auf Märkte reduzieren (Smith/Subbarao 2003: 21 und 23).

4.7 Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich (tabellarische Zusammenfassung)

Übersicht 4.5: Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich					
	Nicht-beitragsbasierte Renten (NBR)	Sozialhilfe (ohne primär familien-bezogene 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 Haftlingen - diverse andere Gruppen - Gesamtbevölkerung (China Städte, Usbekistan Mahallas) 	arme Familien mit Kindern	<ul style="list-style-type: none"> a) - arbeitsfähige Hungernde/Arme b) - Niedriglohnarbeiter - arbeitsfähige Arme - städtische Arbeitslose - z.T. arbeitslose Frauen c) und d) - Familien mit schulpflichtigen Kindern - Familien mit Säuglingen und Kleinkindern - Schwangere 	<ul style="list-style-type: none"> a) und b) - Alte - Menschen mit Behinderungen - Witwen - Straßenkinder - Kleinkinder und Familien - Kranke und Familien - Waisen z.T. self-targeting c) - Arme - Schwangere - Stillende - Kleinkinder - Alleinerziehende - Alte - Menschen mit Behinderungen d) - Bauern, vor allem Kleinbauern
Offizielle Ziele	<ul style="list-style-type: none"> - Armutsreduzierung - Ermöglichung eines würdevollen Lebens - Verbesserung des Gesundheitszustands 	- Armutsreduzierung		<ul style="list-style-type: none"> a) - Hungerreduzierung b) - Überbrückung vorübergehender Arbeitslosigkeit - Re-Integration in das Erwerbssystem c) und d) - HumankapitalbildungVerhinderung intergenerationaler Weitergabe von Armut - Soziale Sicherung und Förderung von Erwerbschancen 	<ul style="list-style-type: none"> -Hunger- und Armutsreduzierung a), b) und c) - Versorgung mit wichtigen Nährstoffen - Steuerung des Konsumverhaltens - Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte d) - Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion - Reduzierung ländlicher Armut
Adressatenerreichung/targeting	<ul style="list-style-type: none"> zweistufig: - einfach definierte Zielgruppe (kategorial) - individuelle Bedürftigkeitsprüfung (seltener: universell) 	<ul style="list-style-type: none"> zweistufig: - z.T. geographisches Targeting - einfach definierte Zielgruppe (kategorial) oder/und individuelle Bedürftigkeitsprüfung 	einfach definierte Zielgruppe (kategorial)	<ul style="list-style-type: none"> a) ? b) Projekt-Targeting und self-targeting oder gemeindebasiert c) und d) mehrstufig: - geographisches Targeting - kategorial (einfache Zielgruppe) - individuelle Bedürftigkeitsprüfung 	<ul style="list-style-type: none"> - geographisches Targeting - Self-targeting - individuelle Bedürftigkeitsprüfung
Leistungsformen	- überwiegend Geldleistung	- überwiegend Geldleistung	Geldleistung	<ul style="list-style-type: none"> a) Sachleistungen b) Geldleistungen, Arbeitsplatz c) Sachleistungen d) Geld- und Sachleistungen 	Sachleistungen
Auszahlung	<ul style="list-style-type: none"> - Behörden - Geldinstitute - private Träger (z.T. mobile Geldautomaten) 	<ul style="list-style-type: none"> - Geldinstitute - Behörden 		<ul style="list-style-type: none"> a) und b) als Lohnauszahlung c) durch Händler d) Geldinstitute <p>Auszahlung an Mütter</p>	wird nicht erbracht, sondern ist vom Empfänger zu holen
Administration	zentral	- zentral - z.T. gemeindebasiert		<ul style="list-style-type: none"> - zentral oder Bundesstaaten/Provinzen - Schulen 	?

Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> - Steuermittel - z.T. Transfers von Sozialversicherungs-Fonds 	<ul style="list-style-type: none"> - Steuermittel - z.T. extreme, internationale Geldgeber 		Steuermittel	Steuermittel?
Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzierung von Armut - Stärkung der Position der Leistungsbezieher in der Familie - Besserung der Gesundheit - kommt insbesondere Frauen, Kindern und HIV-Betroffenen zugute - Multiplikatoreffekte - keine negativen Anreize 	<ul style="list-style-type: none"> - geringe armutsreduzierende Wirkungen - Exklusionsfehler - geringe Leistungshöhe - z.T. regionale Begrenzung - z.T. urban bias 		<ul style="list-style-type: none"> a) - Zielkonflikte zwischen Armutsbekämpfung und konditioniertem Verhaltensziel - kaum Hunger- oder Armutsreduktion, ineffektiv b) - Reduzierung von Armut (z.T.) - Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit/Selbsthilfefähigkeit - Wertschöpfung - Multiplikatoreffekte - geringe Adressatenerreichung c) - verbesserter Ernährungsstatus - geringe armutsreduzierende Wirkung d) - Reduzierung von Armut - Verbesserung der Schulbildung - Verbesserung des Ernährungs- und Gesundheitsstatus - positive gender-Effekte - soziale Integration Armer - keine negativen Anreize - Multiplikatoreffekte 	<ul style="list-style-type: none"> a),b) und c) - geringe armutsreduzierende Wirkung - geringfügige Verbesserung des Ernährungs- und Inklusionsfehler - hohe Verwaltungs- und Transferkosten - Stigmatisierung d) - erfolgreich als Hilfe zur Selbsthilfe
Gesamtbewertung	erreicht nicht nur Primärziel, sondern hat auch positive Sekundäreffekte	wenig empirische Befunde, schlechte Bewertung in der Literatur, uneinheitlich implementiert, nur in China (und teilweise Usbekistan) annähernd nach westlichem Muster	wenig empirische Befunde, überwiegend schlechte Bewertung in der Literatur, uneinheitlich implementiert	<ul style="list-style-type: none"> a) erfolglos b) teilweise erfolgreich c) teilweise erfolgreich d) über das Ziel der Armutsreduzierung hinaus erfolgreich (Prävention) 	geringer Erfolg bei hohen Kosten; d) für sehr arme Regionen geeignet

5. Empfehlungen für Grundsicherungspolitik in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Länderstudien

5.1 Bedarf für Grundsicherung und Sozialhilfe in den Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften?

Sind Grundsicherungs- und Sozialhilfesysteme angemessene sozialpolitische Antworten auf das neue Problem sozialer Inklusion, das Ausgangspunkt dieser Studie ist und dessen Kern die Sicherung begrenzt selbsthilfefähiger sozialer Gruppen ist (vgl. Kapitel 1.1)? Die Bestandsaufnahme der Grundsicherungssysteme in entwickelten, Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften in Kapitel 3 und 4 legt nahe, dass Grundsicherungen tatsächlich eine wesentliche – nach den Gegebenheiten eines Landes und einer Region unterschiedlich auszugestaltende – sozialpolitische Option angesichts neuer Herausforderungen an eine Politik sozialer Inklusion sind. Vier Argumente stützen diese Sicht.

Die Erfahrung entwickelter Länder: Sozialhilfe als Teil und Motor gesellschaftlicher Modernisierung

Die Analyse in Kapitel 3 (sowie Kapitel 1 und 2) hat gezeigt, dass sozialhilfeartige Systeme Teile des modernen (Nachkriegs-)Wohlfahrtsstaats sind. Sozialhilfe ist eine moderne wohlfahrtsstaatliche Institution (zu den Merkmalen moderner Sozialhilfe s. Kasten 3.6), sie ist das zentrale Instrument der Armutsbekämpfung in entwickelten Ländern. Seit den 90er Jahren hat die Sozialhilfe noch an Bedeutung und Umfang zugenommen, wenn auch im Zuge des Umbaus des Wohlfahrtsstaats die Formen und teilweise auch die Namen von sozialhilfeartigen Systemen sich verändert haben, etwa durch stärkere Betonung aktivierender Maßnahmen und ein Konzept von Sozialhilfe als soziale Dienstleistung. Zuletzt (in der zweiten Hälfte der 90er Jahre) sind in den Mittelmeeranrainern moderne Sozialhilfesysteme eingeführt worden. Die USA sind das einzige größere Land ohne modernes Sozialhilfesystem.

Von diesen westlichen Erfahrungen können Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften lernen, vor allem was die generelle Rolle von Sozialhilfe im sozialen Wandel angeht, ihre gesellschaftlichen und institutionellen Voraussetzungen, ihren möglichen Nutzen und mögliche Nebenfolgen (Kasten 5.1). Was die konkrete institutionelle Ausgestaltung von Sozialhilfesystemen angeht, können Entwicklungsländer dagegen nur allgemeine Anregungen erhalten, während Übergangsländer sich unter Umständen direkter an spezifische westliche Modelle anlehnen können. Für sich entwickelnde Länder könnte es insbesondere sinnvoll sein, sich mit den jüngsten Erfahrungen der südeuropäischen Länder vertraut zu machen, denn in diesen Ländern fanden und finden sich noch Elemente traditionaler Gesellschaft – agrarischer Charakter, starke Rolle der Familie, Klientelismus und ein autoritär geprägtes politisches System infolge später Demokratisierung –, die die Ausbildung moderner Sozialhilfesysteme herausgezögert haben.

Die Sozialhilfe ist nicht nur Teil des modernen institutionellen Arrangements ‚Wohlfahrtsstaat‘, sondern ist darüber hinaus Motor und Teildeterminante eines tiefgreifenden Modernisierungsprozesses. Im Unterschied zu traditionellen Formen von Hilfe steht Sozialhilfe für Monetarisierung, Verrechtlichung, Bürokratisierung und Professionalisierung sozialer Beziehungen (zum Wandel von Hilfe s. Luhmann 1975). Die Sozialhilfe fördert die

Entstehung eines modernen individualisierten Lebenslaufs (Leisering 2003b), unterstützt soziale und räumliche Mobilität, transformiert persönliche Hilfe in unpersönliche, universalistische Unterstützungsmaßnahmen.

Kasten 5.1

Sozialhilfe in entwickelten Ländern – was können Entwicklungs- und Übergangsländer davon lernen?

Was ist zu lernen?

- Es gibt Bedarf für Sozialhilfe. Praktisch alle entwickelten Länder haben ein mehr oder weniger umfassendes letztes Auffangnetz geschaffen (Hauptausnahme USA; zu den unterschiedlichen Sozialhilfetypen in OECD-Ländern s. Kasten 3.2, speziell zu Deutschland und Frankreich Kästen 3.1, 3.3), u.a. wegen Lücken im vorgelagerten System der sozialen Sicherung und weil es Personengruppen gibt, die nicht oder nur bedingt aktivierbar sind und keine anderen Unterhaltsquellen haben. Umfang und Bedeutung der Sozialhilfe in entwickelten Ländern nimmt aktuell noch zu. Zu den Kernmerkmalen moderner Sozialhilfe s. Kasten 3.6.
- Sozialhilfe trägt wesentlich dazu bei, Armut zu vermindern (Effektivität).
- Länder, die ihre Politik sozialer Sicherung auf sozialhilfeartige Leistungen konzentrieren (liberale Wohlfahrtsregime mit schwach ausgeprägten vorgeordneten Sicherungssystemen), haben schlechtere, Armut weniger erfolgreich bekämpfende Sozialhilfesysteme.
- Die Angst vor Abhängigkeit und negativen Anreizen durch Sozialhilfe ist empirisch nicht gerechtfertigt. Sozialhilfe kann im Gegenteil als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden und gestaltet werden.
- Die Angst vor zu hohen Ausgaben ist ebenso zu relativieren.
- Einführung und Höhe der Sozialhilfe ist damit wesentlich eine Frage politischer Entscheidungen, nicht primär wirtschaftlicher Ressourcen (s. Kästen 3.5, 3.4).
- In den südeuropäischen Ländern wurde erst spät (späte 90er) mit dem Aufbau von Mindestsicherungssystemen begonnen. Wegen der größeren Ähnlichkeit der Probleme können Entwicklungsländer möglicherweise von diesen Ländern besonders gut lernen.

Was ist kaum oder schwer übertragbar?

- Eine wirksame Sozialhilfe ist hinsichtlich Instrumenten und Institutionen sowie administrativer Kapazitäten voraussetzungsvoll.
- Insbesondere „welfare-to-work“ Programme, die auch in Übergangsgesellschaften Eingang finden, brauchen eine anspruchsvolle (personelle und organisatorische) Infrastruktur.
- Targeting ist in westlichen Ländern de facto überwiegend self-targeting, u.a. weil die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen nach wie vor stigmatisierend ist. Wegen der hohen Formalisierung der Sozialbeziehungen und der Einkommensquellen ist Targeting in westlichen Ländern allerdings leichter als in Entwicklungsländern. Auch in westlichen Ländern wird jedoch ein erheblicher Teil der Armen durch Sozialhilfe nicht erreicht, was allerdings politisch selten als Problem gesehen wird. Umgekehrt wird unberechtigter Sozialhilfebezug („Missbrauch“) teilweise politisch skandalisiert, jedoch weit das reale Ausmaß überschätzend.

Die Erfahrung von Entwicklungs- und Übergangsländern: Verbreitung und Nutzen von Grundsicherungssystemen

Die Ausgangsvermutung dieser Studie (siehe Kapitel 1.1), dass in den Ländern des Südens Grundsicherungen bereits weiter verbreitet sind als es die geringe Thematisierung dieses Typus sozialer Sicherung in der Internationalen Zusammenarbeit nahe legen würde, hat sich in der empirischen Überblicksanalyse bestätigt. Insoweit hat die Realität die Frage nach dem Bedarf für Grundsicherung in Entwicklungsländern bereits beantwortet. *Grundsicherungen sind in vielen Ländern seit den 1990er Jahren aus- oder aufgebaut worden.*

Die vorliegenden wissenschaftlichen Analysen haben auch gezeigt, dass – bei allen für Entwicklungsländer typischen Problemen sozialer Institutionen – Grundsicherungen in vielen Ländern nicht selten messbare positive Wirkungen haben. Diese Wirkungen gehen oft über das unmittelbare Ziel der Bekämpfung individueller Armut hinaus. Grundsicherungen haben oft auch positive Auswirkungen auf Familienverbände, soziale Beziehungen und Wirtschaftsprozesse (siehe unten, Übersicht 5.3). Einige Länder haben jüngst bereits Sozialhilfesysteme entwickelt, die dem modernen westlichen Typus recht nahe kommen, so Südkorea (siehe Kasten 4.6) und die Volksrepublik China (siehe Kasten 4.7), wo das System derzeit sogar in ländliche Gebiete verbreitet wird.

Neue Inklusionsprobleme: Sozialhilfe trägt bereits bei zur Lösung der Probleme nur begrenzt selbsthilfefähiger Armer

In einer Reihe von Ländern tragen Grundsicherungssysteme bereits dazu bei, die konkreten Probleme begrenzt selbsthilfefähiger Personengruppen, etwa alter Menschen und von HIV/AIDS betroffener Haushalte, zu lösen. Für diese Gruppen scheint Grundsicherung eine angemessene Form der Hilfe zu sein. Regelmäßige und verlässliche Geldzahlungen verändern ihre Lebenslage bereits wesentlich zum Besseren. Auch bei diesen oft Ärmsten der Armen wirkt Sozialhilfe teilweise autonomisierend und fördert die Selbsthilfefähigkeit wenn nicht des Individuums, so doch seines Familienverbandes. Auch das Inklusionsparadoxon, dass der Ausbau von Sozialversicherungen die Wahrnehmbarkeit der verbleibenden Deckungslücken steigert, wird durch Grundsicherungen vermindert, insoweit sie tatsächlich Deckungslücken sozialer Sicherung verringern.

Man kann annehmen, dass Prozesse der Demokratisierung und verstärkter internationaler Beobachtung die Sensibilität nationaler und subnationaler staatlicher Stellen auch für Probleme Marginalisierter gesteigert haben. So hat China 2004 Menschenrechte in seine Verfassung eingeführt. Bemerkenswert bleibt, dass sich sozialhilfeartige Systeme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften als Antwort auf Probleme nicht oder nur eingeschränkt selbsthilfefähiger Personen zu entwickeln scheint (nicht unähnlich der historischen Entwicklung in Europa), während der neuerliche Bedeutungszuwachs der Sozialhilfe in entwickelten Ländern seit den 1990er Jahren sich um das Problem der arbeitsfähigen Hilfebedürftigen dreht.

Grundsicherungen erfüllen spezifische Funktionen im Ensemble staatlicher sozialer Sicherungen und damit im Gesamtsystem gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion

Grundsicherungen und Sozialhilfe kommen wesentliche, andere Hilfeformen ergänzende, zum Teil fördernde (nicht verdrängende) Funktionen zu, die derzeit nur durch sie erfüllt werden. Idealtypisch liegt das Spezifikum von Sozialhilfe darin (vgl. Kapitel 1.2), dass sie bedarfsgerecht und einzelfallbezogen ist; dass sie verlässlich und potenziell längerfristig gewährt wird (im Unterschied zu internationaler Krisenhilfe); dass Hilfe als ein soziales Individualrecht konzipiert wird (im Unterschied zu traditionaler Hilfe); dass sie besonders geeignet ist, auf Probleme diskontinuierlicher, atypischer Lebensläufe zu reagieren (Lebenslauffunktion, Kontinuierung); und dass sie insbesondere zur Sicherung Marginalisierter, die keine Vorleistung erbringen können, geeignet ist.

Insoweit kommt der Sozialhilfe auch eine spezifische Funktion bei der Realisierung grundlegender Werte wohlfahrtsstaatlicher Demokratien – soziale Gerechtigkeit und Freiheit – zu. Während Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, zum Teil auch die Familie, durch Ideen

von „Leistungsgerechtigkeit“ gesteuert sind, und soziale Ungleichheit auch unter Gesichtspunkten „produktivistischer Gerechtigkeit“ legitimiert wird, insoweit Ungleichheit (vor allem am Markt) als förderliche Voraussetzung für eine langfristige Steigerung der Wohlfahrt aller gilt, realisiert Sozialhilfe eine „Bedarfsgerechtigkeit“ als zivilisatorisches Minimum freiheitlicher Demokratien (zu Varianten sozialer Gerechtigkeit s. Leisering 2004). Sozialhilfe nimmt das vielleicht grundlegendste Menschenrecht, das Recht auf Respektierung der Menschenwürde, ernst und setzt es konkret um. Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht in Deutschland das Recht auf Sozialhilfe unter anderem aus dem Postulat der Menschenwürde abgeleitet.

5.2 Policy-Prinzipien einer Grundsicherungspolitik

Aus den Länderanalysen können wir mehrere Leitlinien, ‚Policy-Prinzipien‘, gewinnen, die für eine *leistungsfähige* (effektive), *normativ sensible* und politisch wie sozioökonomisch *nachhaltige* Politik sozialer Grundsicherung wichtig sind.

Wie jede Institutionenpolitik ist Sozialhilfepolitik mehr als eine Frage institutioneller Gestaltung im engeren organisationalen Sinn. Im Folgenden skizzieren wir sechs Policy-Prinzipien. Sozialhilfepolitik muss eine politische und soziale Umwelt schaffen, in der sozialhilfeartige Leistungssysteme nachhaltig gedeihen können (Policy-Prinzipien 1-3). Sozialhilfepolitik muss des Weiteren ein institutionelles Gefüge schaffen, eine relativ dauerhafte und stabile Ordnung von Organisationen, Akteuren und Akteursbeziehungen (Policy-Prinzipien 4-6). Gerade in Entwicklungsländern ist *institution building* ein zentrales Problem gesellschaftlicher Entwicklung. Schließlich geht es bei Sozialhilfepolitik nicht nur um effiziente Umverteilung von Geld, sondern auch um Werte sozialer Gerechtigkeit und sozialer Anerkennung. Vor allem geht es darum, auch Sozialhilfebezug als soziales Individualrecht auszugestalten (Policy-Prinzip 6, auch 1 und 2). Entwicklungspolitik sollte sich allen drei Leitlinien verpflichtet sehen: nicht nur der effizienten und effektiven institutionellen Gestaltung (Institutionalisierung) und der Deklaration von Werten und Zielen (normative Dimension), sondern auch der gesellschaftspolitischen Aufgabe, eine förderliche Umwelt für Sozialhilfe zu schaffen (Nachhaltigkeit).

Die folgenden sechs Policy-Prinzipien sind allgemeine Grundsätze, deren Spezifikation und Anwendung nach den ökonomischen, politischen und institutionellen Gegebenheiten eines Landes und einer Region variiert sowie, bei dualistischen Stadt-Land-Strukturen, auch nach Stadt oder Land unterschiedlich ausfällt. Die Policy-Prinzipien sind als Imperative für nationale und subnationale Regierungen und Verwaltungen formuliert und implizieren dadurch Beratungsbedarfe für die Internationale Zusammenarbeit.

Eine (nationale und subnationale) politische Entscheidung für den Auf- und Ausbau sozialer Grundsicherungssysteme herbeiführen (,politische Nachhaltigkeit‘)

Ein explizites politisches Bekenntnis zu sozialer Grundsicherung in einem Entwicklungs- oder Übergangsländ ist keine triviale Voraussetzung erfolgreicher Sozialhilfepolitik. Oft wird angenommen, dass die Möglichkeiten und die Formen von Sozialhilfe und sozialen Sicherungssystemen generell vom ökonomischen Entwicklungsstand eines Landes abhängt. Die sozialwissenschaftliche Forschung hat dagegen mehrfach nachgewiesen, dass dies nicht der Fall ist, dass vielmehr *politische Faktoren* – innerstaatliche politische Konstellationen und internationale Diffusionseinflüsse – *wesentlich über Zeitpunkt und Form der Einführung von Sicherungssystemen entscheiden* (z.B. Alber 1982, Collier/Messick 1975). So hatte China vor der aktuellen Reformperiode bereits bemerkenswerte soziale Sicherungssysteme im

städtischen Raum etabliert, obwohl das wirtschaftliche Niveau des Landes sehr niedrig war. Tatsächlich zeigen Analysen (siehe oben, Kapitel 4), dass Grundsicherungssysteme relativ billig, also auch bei verengten Ressourcen, realisierbar sind. Auch in der politischen Debatte entwickelter Länder ist, auch dort anders lautende Ansichten, von einigen betont worden, dass Armut mit den wirtschaftlichen und institutionellen Mitteln entwickelter Gesellschaften grundsätzlich beseitigbar wäre, wenn der politische Wille dazu existierte (Veit-Wilson 1998). Ein seltenes Beispiel einer entsprechenden Politik ist die (ernst gemeinte, durch Maßnahmen substantiierte) Absicht Tony Blairs, Kinderarmut in Großbritannien zu beseitigen (siehe Kasten 3.5). Auf der Ebene internationaler Programmatik ist die Halbierung von Armut als ein Ziel bis 2015 genommen worden (Millenium Goals).

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 waren nur die sozialen Menschenrechte (nicht die politischen und die Freiheitsrechte) konditioniert worden, nämlich als nur „unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates“ umzusetzen (zitiert nach Kaufmann 2003a: 55). Das Recht auf Sozialhilfe ist mit relativ begrenzten materiellen Hilfsmitteln umsetzbar.

Eine explizite politische Entscheidung für Sozialhilfe würde einer allgemeineren, ebenfalls nicht trivialen Voraussetzung genügen, die konstitutiv für Wohlfahrtsstaatlichkeit ist, nämlich die Übernahme einer *expliziten und formellen Verantwortung des Staates für das Wohlergehen jedes einzelnen Bürgers* (Harry Girvetz, s. Kaufmann 1997).

Eine politische Entscheidung für Sozialhilfepolitik und Armutsbekämpfung kann verschiedene konkrete Formen annehmen, jenseits einer Regierungserklärung. Wesentlich ist eine *Konstitutionalisierung*, also eine Aufnahme grundlegender sozialer Normen wie Menschenwürde, Menschenrechte und Sozialstaatspostulat in die Verfassung eines Landes. Eine weitere Bedingung ist, die Sozialhilfe in *Gesetzesform* zu verankern. Hierdurch kann institutionelle Verlässlichkeit geschaffen und zugleich ein soziales Individualrecht auf Sozialhilfe begründet werden. In den europäischen Ländern ist Sozialhilfe erst sehr spät entsprechend verrechtlicht worden, aber die Erfahrung aus anderen Bereichen sozialer Sicherung zeigt, dass heutige Übergangsgesellschaften soziale Rechte tendenziell früher (auf einem niedrigeren wirtschaftlichen Entwicklungsstand) einführen als europäische Länder (für Ostasien siehe Hort/Kuhnle 2000). Eine Gesetzgebung könnte zudem eine symbolische Wirkung haben. Generell ist ein wichtiges Element einer Politik der Sozialhilfe die *Steigerung der Legitimität von Sozialhilfe*, durch einen positiven symbolischen Umgang mit Sozialhilfe im politischen Prozess und durch eine entsprechende politische Semantik (zum Legitimitätsaspekt siehe spezifischer Abschnitt 5.4). Während etwa in den USA der negativ konnotierte Terminus „welfare“ benutzt wird, zielt die französische Semantik von „Inklusion“, „insertion“ usw. positiv auf Aspekte sozialer Integration. Alles in allem sind also auch die politischen Rahmenbedingungen von Sozialhilfesystemen wesentliche Aspekte des nachhaltigen Aufbaus von Sozialhilfe und damit Gegenstand entwicklungspolitischer Beratung.

Sozialhilfe nicht nur als Aufgabe von Regierungen und Verwaltungen, sondern als öffentliche Aufgabe für die Gesellschaft definieren (geteilte gesellschaftliche Verantwortung, ‚gesellschaftliche Nachhaltigkeit‘)

Wie in anderen Bereichen können und sollen auch bei Grundsicherung und Sozialhilfe grundsätzlich nichtstaatliche Akteure einbezogen werden: Soziale Bewegungen können Welfare Rights Campaigns wie in Großbritannien initiieren; freie Träger, regionale Assoziationen und örtliche Gemeinschaften können vor allem in Bezug auf sozialhilferelevan-

te Dienstleistungen mit staatlichen Stellen kooperieren, wie es in Deutschland Wohlfahrtsverbände und teilweise auch selbst organisierte Initiativen von Sozialhilfeempfängern tun; private Akteure, vor allem Banken, Post und Finanzdienstleister können Funktionen bei der Auszahlung von Sozialhilfeleistungen übernehmen.

Aber in der Sozialhilfe kommt dem *Staat* eine stärkere Rolle zu als in anderen Bereichen sozialer Sicherung. Denn die Adressaten von Sozialhilfe sind wirtschaftlich und sozial schwache Gruppen. Märkte und Wettbewerbsordnungen, die in den Bereichen Gesundheit und Alterssicherung zunehmend eine Rolle spielen, sind hier auf ausführende Funktionen beschränkt, da die Adressaten überwiegend nur eingeschränkt marktfähig sind. Auch ist das Kerngeschäft der Sozialhilfe, Umverteilung von oben nach unten, nicht profitabel. Jeremy Bentham war der letzte bedeutende Denker, der (Ende des 18. Jahrhunderts) die Idee einer profitablen Armutsfürsorge pflegte, in Form einer „National Charity Company“. Inwieweit eine Übertragung von Implementationsaufgaben wie Auszahlung von Leistungen an Private erwogen wird, hängt von den Umständen ab. In der Regel sind in Entwicklungsländern private ebenso wie öffentliche Institutionen schwach entwickelt. Wenn an Private delegiert wird, so haben staatliche Stellen regulativ soziale Standards zu sichern, wie sozialräumliche Erreichbarkeit, nicht-diskriminierender Zugang (etwa Recht auf ein Bankkonto und eine Geldkarte für alle, was auch in westlichen Ländern prekär ist) und eine sozial verträgliche Preisgestaltung. Auch die Rolle traditionaler Gemeinschaften wie Familie, Nachbarschaft und örtliche Gemeinschaften ist in der modernen Sozialhilfe zu begrenzen, denn die Sozialhilfe zielt wesentlich auch auf eine *Autonomisierung und Individualisierung der Hilfeempfänger gegenüber der sozialen Kontrolle und den Herrschaftsansprüchen traditioneller Solidarverbände. Kinder, Alte und Frauen können durch staatlich-rechtlich-bürokratische Lösungen Autonomie gewinnen.*

Schließlich kann und soll auch innerstaatlich soziale Verantwortung auf eine breitere Basis gestellt werden, vertikal wie horizontal. Eine reine kommunale Verantwortung für Sozialhilfe (wie bis zuletzt in Italien) kann zu nicht legitimierbaren regionalen Ungleichheiten und zu instabilen Leistungszusagen führen. Anzustreben ist eine *Mischfinanzierung und –verwaltung durch mehrere Regierungsebenen*, so dass sich die Zentrale nicht von örtlichen Problemen davonestehlen kann und zugleich lokale Verantwortlichkeit verbleibt. Eine überkommunale Vereinheitlichung fördert zudem die Mobilität von Arbeitskräften, da dann in jedem Landesteil verlässliche Hilfe in Notlagen erwartet werden kann und gleichzeitig ‚Sozialhilfewanderungen‘ zu Orten mit höheren Hilfeleistungen (US-amerikanisch: „welfare magnets“) unterbleiben. Wichtig ist des Weiteren eine gute *horizontale Vernetzung* zwischen Sozialämtern und anderen lokalen Behörden, wie Gesundheitsämter, Arbeitsämter und Schuldnerberatungsstellen (modellhaft hier Schweden, s. Schwarze 2003).

Die Sozialhilfe in einen ausgebauten Wohlfahrtsstaat einbetten (Sozialhilfe als Ausfallbürge für starke vorgeordnete soziale Sicherungssysteme)

So sehr die Sozialhilfe ein ‚normaler‘ Bestandteil wohlfahrtsstaatlicher Inklusionspolitik ist, so sehr gilt es doch, den Kreis der Sozialhilfebedürftigen zu minimieren. In einer Arbeits- und Leistungsgesellschaft bleibt Selbsthilfe (im weitesten Sinne) die primäre Quelle sozialer Wohlfahrtsproduktion. Vor allem drei Bereiche der Selbsthilfe sind politisch zu fördern: Grundlegend ist Selbstversorgung durch Subsistenzproduktion, Aktivität im informellen Sektor oder durch formelle Erwerbsarbeit. Zweitens hat die Familie eine wesentliche Wohlfahrtsfunktion, die naturgemäß in sehr armen Regionen zu nutzen ist. Allerdings ist gerade unter Armutbedingungen das Hilfepotenzial von Familien begrenzt. Familien können mit Hilfeverpflichtungen leicht überlastet werden, mit der Folge familialer Konflikte, so,

wenn Großeltern sich um Aidswaisen kümmern (siehe oben, Abschnitt 4.2) oder wenn die Pflicht junger Familien, ihre alten Eltern zu ernähren und zu beherbergen, zu derartigem materiellen und psychischen Druck führt, dass die junge Frau Selbstmord begeht (siehe den Fall in der empirischen Studie im ländlichen China, Leisering/Gong/Hussain 2002). Insofern kann es, gerade in etwas besser gestellten Regionen, ein Ziel sein, familiäre Unterhaltspflichten gegenüber Sozialhilfe zu reduzieren.

Drittens findet Selbsthilfe auch in beitragsbasierten vorgeordneten staatlichen Systemen sozialer Sicherung, vor allem in Sozialversicherungen, statt. Sozialversicherungen sind durch Leistungsgerechtigkeit gut legitimiert. Auch nicht beitragsbasierte Leistungen wie Kindergeld können (durch ‚Familienarbeit‘) legitimiert werden. Ein Sonderfall sind selektive staatliche Systeme wie Wohngeld, Ausbildungsförderung und Prozesskostenhilfe, deren Leistungen wie Sozialhilfe bedürftigkeitsgeprüft vergeben werden, jedoch nur partiell in die Lebensumstände der Adressaten eingreifen und insofern Stigmatisierungen und andere Probleme der Sozialhilfe vermeiden. Auch diese Systeme sind zu stärken und der Sozialhilfe vorzuordnen.

Der Nutzen einer Prämierung von Selbsthilfe gegenüber Sozialhilfebezug ist zum einen funktionaler Art, weil weniger Kosten für Sozialhilfe anfallen. Zum anderen *zieht*, wie empirisch gezeigt wurde, *die höhere Legitimität vorgeordneter sozialer Sicherungssysteme (Sozialversicherung) eine erhöhte Legitimität der Sozialhilfe nach sich* (siehe oben, Kapitel 1.2, und Kasten 5.1). Die Legitimität der Sozialhilfe ist noch mehr als die anderer sozialstaatlicher Systeme prekär. Die Einbettung der Sozialhilfe in vorgeordnete soziale Sicherungssysteme ist daher ein Beitrag zu einer ‚*legitimatorischen Nachhaltigkeit*‘.

Sozialhilfe umfassend institutionalisieren

Die Sozialhilfe wird zu einer modernen sozialen Institution in dem Maße, wie sie verrechtlicht, bürokratisiert und professionalisiert wird. Entsprechend sind Organisationsberatung und Ausbildung wesentliche Aufgaben der Internationalen Zusammenarbeit. Institutionalisation schafft Verlässlichkeit für Politiker und Bürger/Bürgerinnen gegenüber lokalem Klientelismus, gegenüber der Wechselhaftigkeit nationaler Politik und Geldzuflüsse und gegenüber den Befristungen und Instabilitäten des Engagements internationaler Geldgeber. Institutionalisation in diesem Sinne schafft eine ‚*institutionelle Nachhaltigkeit*‘. ‚Institutionalisierung‘ bedeutet ‚auf Dauer stellen‘. Aus der Sicht der Bürger heißt dies auch, dass Leistungen und Leistungshöhe verlässlich erwartbar sein müssen und nicht schwanken. Eine nationale und subnationale explizite ‚*Politik der Sozialhilfe*‘ hat Ziele, Zielgruppen, Leistungsstandards und Verwaltungsformen der Sozialhilfe klar zu definieren. Diese Forderung ist nicht trivial, da die Sozialhilfe bisher nicht in dem Maße wie Renten- und Gesundheitssysteme im Mittelpunkt nationaler Politik und internationaler sozial- und entwicklungspolitischer Beratung stand.

Lernfähigkeit und Wissensgenerierung institutionalisieren

Unter Bedingungen rapiden gesellschaftlichen Wandels ist es wichtig, national wie im internationalen Kontext institutionell lernfähig zu sein. *National* sind Sozialhilfesysteme durch Monitoring und Evaluation zu flankieren (was selbst in entwickelten Ländern wie Deutschland wenig ausgeprägt ist). Ein Mittel, das etwa in China extensiv genutzt wird, sind Modellversuche, „*experimentelle Sozialpolitik*“. Im Bereich Sozialhilfe und Armut haben vor allem die USA durch „Income Experiments“ eine experimentelle Sozialpolitik betrieben. Lernkapazitäten sind zu schaffen in Forschung und Ausbildung wie Hochschulen für Sozialarbeit und Sozialverwaltung. Für die konkrete Organisation der Sozialhilfe ist die

Erhebung und (computergestützte) Verarbeitung von *Daten* wesentlich. So können etwa Regionen kategorisiert und Individuen effizienter erfasst werden. Institutionelle Innovationsfähigkeit erfordert Flexibilität, etwa die Bereitschaft, alte und ineffiziente Grundsicherungssysteme einzustellen, entwicklungsfähige Systeme umzubauen und neue Systeme einzuführen.

Auch im *internationalen* Kontext ist Lernfähigkeit zentral, in Bezug auf internationale Organisationen, aber auch bilateral durch Beobachtung anderer Länder, Einsatz von Experten und Austausch von Fachkräften und Ausbildern. *In den Kernbereichen sozialer Sicherung, Alterssicherung und Gesundheit, ist die Internationale Zusammenarbeit und die internationale Sozialpolitik sehr aktiv - durch Geld, Experten und Programme. Für den – scheinbar – wirtschaftlich weniger relevanten oder drängenden Bereich Grundsicherung und Sozialhilfe ist ein ähnlich starkes, gegenüber dem Jetztzustand (so dem bescheidenen Finanzrahmen der vorliegenden Studie) massiv erhöhtes Engagement zu fordern.* Grundsicherungen können erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Nutzen stiften (s. Übersicht 5.3). Lernen von Europa ist in unterschiedlicher Weise möglich (siehe oben, Abschnitt 5.1), insbesondere von Südeuropa und durch Übergangsgesellschaften. Nicht zu vernachlässigen ist auch der Austausch zwischen Entwicklungsländern. Neben spezifischem sozialhilfebezogenen Lernen ist auch generelles Lernen in Bezug auf die Organisation öffentlicher Verwaltungen, Publikumsorganisationen und Dienstleistungen für Sozialhilfe wesentlich.

Die Menschenwürde und Autonomie der Adressaten auch in der Sozialhilfe respektieren (,Politik der Anerkennung')

Anders als die auf Reziprozität basierenden Sozialversicherungssysteme tendiert Sozialhilfe, als Nachklang der älteren Armenpflege, zu einer asymmetrischen Beziehung zwischen Helfern und Hilfeempfängern, zu einer Passivierung und Stigmatisierung letzterer. *Sozialhilfe als soziales Recht* zu verstehen bedeutet daher nicht nur, Geld effizient, verlässlich und zielgenau zu verteilen, sondern dies auch auf eine Weise zu tun, die die Menschenwürde und die Autonomie der Empfänger respektiert. Anders als die unpersönliche Überweisung von Altersrenten ist die Sozialhilfe in der Regel eine individuen- und einzelfallbezogene soziale Dienstleistung mit einer konkreten Kommunikation zwischen Amtsmitarbeiter und Klienten. *Auch Leistungsempfänger, die als „nicht selbsthilfefähig“ gelten, haben in soziologischer Sicht Raum für individuelle Aktivität und Expressivität.* Häufig bestreitet die Sozialhilfe nur einen Teil des Lebensunterhalts der Empfänger und einigen gelingt es, durch Regenerierung oder Wandel der Lebenssituation nach einiger Zeit von Sozialhilfe unabhängig zu werden.

Schließlich gibt es auch *,Selbsthilfe'-Aktivitäten innerhalb des Hilfebezugs*, also unter längerfristigen oder dauerhaften Beziehern. Dies wurde in einer deutschen Sozialhilfestudie – insbesondere für langzeitbeziehende allein erziehende Frauen, Mütter behinderter Kinder und Behinderte – nachgewiesen (Leisering/Leibfried 1999). Seit den 80er Jahren hat sich in entwickelten Gesellschaften zum Beispiel der Umgang mit Menschen mit Behinderung wesentlich in Richtung einer Anerkennung von Autonomie gewandelt. So hat betreutes Wohnen in eigener Wohnung die Heimunterbringung häufig ersetzt. Die Anerkennung der Autonomie von Hilfeempfängern führt an die Grenzen des Begriffs „Selbsthilfefähigkeit“. Wenn Selbsthilfefähigkeit nur als „Arbeitsmarktfähigkeit“ definiert wird, so ist dies zu eng. Sozialhilfeverwaltungen haben ein breiteres Spektrum von Selbsthilfefähigkeit ihrer Klienten anzusprechen.

5.3 Policy-Optionen

Im folgenden sind vier Policy-Optionen einer Sozialpolitik in Hinblick auf Armut und soziale Exklusion vorzustellen, deren Abfolge idealtypisch als Modernisierungsprozess gedeutet werden könnte, kulminierend im Typus moderner Sozialhilfe, wie er in den meisten entwickelten Ländern, wenn auch in unterschiedlichen Varianten, existiert (Übersicht 5.1).

Option 1: Keine Grundsicherung

In entwickelten Ländern wird diese Option sehr selten verfolgt, das primäre Beispiel sind die USA, in denen es kein Recht auf existenzielle Mindestleistungen gibt und Lebensmittelmarken das einzige universelle Grundsicherungssystem sind. Selbst in den sozioökonomisch weniger entwickelten Ländern Südeuropas wurden in den 90er Jahren moderne Sozialhilfesysteme aufgebaut.

Es gibt mehrere Alternativen zu staatlicher Sozialhilfe, auf die eine ‚Nicht-Grundsicherungs-Strategie‘ setzen könnte. Erstens kämen (traditionale und neuere) Formen informeller Sicherung durch Familien, Nachbarschaften und barmherzige Vereinigungen und Kirchen in Frage. Diese Sicherungsformen werden in Modernisierungsprozessen teilweise in ihren Funktionen eingeschränkt oder sind durch wachsende gesellschaftliche Sicherungserfordernisse überfordert. Zudem kann die soziale Kontrolle und Stigmatisierung, die mit traditionellen Hilfeformen vielfach einher geht, individuelle Freiheitsrechte und die Menschenwürde verletzen. Gesellschaftspolitisch sollte die Familie nicht als Ersatz für und Gegenmodell zu Sozialhilfe gesehen werden, sondern als Teil eines interaktiven Wohlfahrtsmix, in dem Sozialhilfezahlungen, etwa an Mütter und Alte, das Sozialsystem Familie stärken und familienimmanente Diskriminierungen abbauen können.

Eine zweite Alternative wäre (national oder international organisierte) Krisenhilfe. Diese erreicht das Ziel der Sicherung von Lebensgrundlagen nur temporär und selektiv. Drittens könnte man auf einen Ausbau vorgeordneter staatlicher Sicherungssysteme setzen, etwa auf mehr Sozialversicherung. Hier zeigt die Erfahrung westlicher Länder, dass selbst bei einem solchen Ausbau mehr als erwartet ‚atypische‘ Lebensläufe auftreten, die durch die Maschen selbst eines dicht geknüpften Netzes vorgeordneter Sicherungssysteme fallen. Sozialhilfe erfüllt eine spezifische Funktion im Mix gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion, die andere Systeme nicht erfüllen (s.o., Kapitel 5.1). Viertens könnte auf privatwirtschaftliche Lösungen oder public-private partnerships gesetzt werden. Die Sozialhilfe bietet hierfür jedoch weniger Einsatzbereiche (primär Implementationsaufgaben wie Auszahlungen oder Arbeitsvermittlung) als die Kernsysteme der sozialen Sicherung, Alterssicherung und Gesundheit (s.o., Kapitel 5.2). Eine eigene explorative Feldstudie privater Alterssicherung (Versicherung) im ländlichen China (Leisering/Gong/Hussain 2002) zeigte wie erwartet, dass private Sicherungssysteme im Armutsbereich fiktiv sind (nichtsdestotrotz wurden sie vom damaligen Premierminister Zhu Rongyi favorisiert).

Option 1 ist also wenig plausibel, es gibt einen Bedarf für soziale Grundsicherungen (s. Abschnitt 5.1). Ein Verzicht auf sie könnte erhebliche gesellschaftliche Folgeprobleme nach sich ziehen (s. den oberen Teil von Übersicht 5.2).

Option 2: Überlebenshilfe

Überlebenshilfe umfasst traditionale Armenpflege und internationale Krisenhilfe. Überlebenshilfe ist institutionell in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht wenig

komplex. Die Leistungen sind sehr niedrig, Adressaten sind nur die Ärmsten, die Leistungserwartung für die Betroffenen ist unsicher, ohne Rechtsanspruch auf Hilfe, und teilweise werden kollektive, nicht auf einzelne Bedürftige zugeschnittene Leistungen erbracht.

Option 3: Entwickelte Armenhilfe

Dieser Hilfetyp teilt grundlegende Eigenschaften der Überlebenshilfe, die Übergänge sind fließend. Entwickelte Armenhilfe ist jedoch institutionell komplexer, hat ein höheres (aber immer noch unter dem Existenzminimum liegendes) Leistungsniveau, zielt auf Sicherung, zum Teil gar Humankapitalbildung (statt nur Überlebenshilfe) und ist auf breitere Adressatenkreise ausgerichtet (aber immer noch auf spezifische verletzbare Gruppen begrenzt). Die zugrundeliegende institutionelle Steuerungskapazität ist höher als bei der Überlebenshilfe, das Instrumentarium ist differenzierter (aber wenig integriert; s. die fünf in Kapitel 4 behandelten Haupttypen, von denen einige, vor allem die Systeme der Versorgung mit Grundbedarfsgütern, eher zum Typus „Überlebenshilfe“ gehören) und es werden teilweise auch moderne Formen der Leistungserbringung wie mobile Geldautomaten privater Träger eingesetzt. Der Umfang entwickelter Armenhilfe, gemessen an der Zahl der Leistungsempfänger oder am Anteil an den Staatsausgaben bzw. am Bruttoinlandsprodukt, bleibt jedoch begrenzt, und die politische wie institutionelle Nachhaltigkeit ist gering.

Option 4: Moderne Sozialhilfe

Moderne Sozialhilfe, obwohl historisch in einem langen Prozess aus der frühmodernen Armenhilfe entstanden, ist eine erst in der Nachkriegszeit voll ausgeprägte Sicherungsform demokratischer Gesellschaften. Obwohl ungeliebt (s. Kapitel 1.2), ist sie ein ‚normaler‘ Bestandteil des entwickelten Wohlfahrtsstaates. Die moderne Sozialhilfe ist institutionell komplex, zielt auf Sicherung eines (soziokulturellen) Existenzminimums, deckt idealtypisch die ganze Bevölkerung als potenziell leistungsberechtigt ab (in Form eines einzigen ‚universellen‘ Leistungssystems oder, häufiger, durch ein Arrangement mehrerer, gruppenbezogener Einzelsysteme) und antwortet so auf eine Vielzahl individueller Risiken im modernen Lebenslauf (nicht nur auf Armut und Randständigkeit im herkömmlichen Sinne). Es besteht ein individuell einklagbares Recht auf Hilfe. Nur die moderne Sozialhilfe ist „Grundsicherung“ im Wortsinne: *Grundsicherung*, insoweit sie tatsächlich einen ‚Grund‘, das Existenzminimum, bereitstellt; und *Grundsicherung*, insoweit sie tatsächlich für aktuelle wie potentielle Leistungsempfänger eine erwartbare, verlässliche und zeitlich potenziell unbefristete Hilfe garantiert.

Wesentlich stärker als entwickelte Armenhilfe wirkt moderne Sozialhilfe aktiv gesellschaftsgestaltend, nicht nur ‚verwaltend‘: Erstens richtet sich die Sozialhilfe wesentlich auch auf prinzipiell *selbsthilfefähige Personen*, vor allem Arbeitslose und Alleinerziehende, und wirkt bei Ihnen als Hilfe zur Selbsthilfe, durch soziale Integrationsmaßnahmen und aktivierende Maßnahmen, die neben die (weiter wahrgenommene) Sicherungsfunktion treten.

Zweitens, damit bereits angesprochen, ist Sozialhilfe wesentlich *Arbeitsmarktpolitik*: diskontinuierliche Erwerbsbiographien werden verstetigt (Sicherung bei vorübergehender Arbeitslosigkeit) und Hilfeempfänger durchlaufen, seit den 90ern verstärkt, aktivierende Maßnahmen mit dem Ziel einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Auch Geld-für-Arbeit-Programme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften (s.o., Kapitel 4.5.2) zielen auch auf Wiedereingliederung, besonders von Frauen, aber generell ist in diesen Ländern Arbeitslosigkeit nicht Fokus von Grundsicherungssystemen wie in den entwickelten Ländern. „Arbeitslosigkeit“ als politische Kategorie, als – wie Soziologen es nennen – sozial

konstruiertes soziales Problem, nimmt in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften erst Konturen an. *Der Typus „entwickelte Armenhilfe“ richtet sich hauptsächlich auf die Probleme begrenzt selbsthilfefähiger, besonders verletzbarer, arbeitsmarktferner Gruppen – das säkulare Problem der Arbeitslosigkeit und die von ihr Betroffenen rücken erst mit der modernen Sozialhilfe ins Blickfeld von Grundsicherungspolitik. Arbeitsmarkt und Arbeitslose, also Selbsthilfefähige, sind die zukünftige Herausforderung von Grundsicherungspolitik in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, was durch den derzeitigen Fokus auf begrenzt Selbsthilfefähige verdeckt wird.* Das neue chinesische Grundsicherungssystem Minimum Living Standard System fokussiert bereits vor allem auf städtische Arbeitslose und Alte. Das Problem der „able-bodied“, also die Frage, wie mit den Arbeitsfähigen umzugehen sei, hat die Debatten zu Rechtfertigung und Ausgestaltung von Armen- und Sozialhilfe seit ihren Ursprüngen im frühen 19. Jahrhundert in England bis heute begleitet.

Drittens ist die *Zeitlichkeit* der modernen Sozialhilfe offener als die der entwickelten Armenhilfe. Sozialhilfebezug ist häufig (weit häufiger als lange geglaubt, s. Kapitel 3.3) nur von kurzer Dauer, erfüllt eine Überbrückungsfunktion im Lebensverlauf - im Unterschied zur rentenähnlichen Versorgung von Personen mit stark reduzierter Selbsthilfefähigkeit (Alte, Aidskranke, Behinderte u.a.) durch entwickelte Armenhilfe. Zugleich sind Sozialhilfeleistungen, je nach individueller Bedarfslage, potenziell zeitlich unbefristet⁴⁸ und stabil – im Unterschied zu überlebensbezogener Krisenhilfe und zu zum Teil befristeten Formen entwickelter Armenhilfe (befristet durch Programmregeln wie bei einigen Geld-für-Bildungsprogrammen oder durch externe Geldgeber). Sozialhilfe ist also umfassende Lebenslaufpolitik (Leisering/Leibfried 1999, Leisering 2003b). Die moderne Sozialhilfe bearbeitet unterschiedlichste Risiken im modernen Lebenslauf, sie ist nicht auf Randständigkeit und Armut im herkömmlichen Sinne beschränkt. Entsprechend ist ihr Adressatenkreis „entgrenzt“ (Leisering/Leibfried 1999), sie deckt auch vorübergehende Risikolagen von Mittelschichtangehörigen ab.

Optionen und Varianten

In einer ersten Annäherung könnte man die vier Optionen – realistischer: die drei letzten Optionen, ohne die ‚Nicht-Grundsicherungs-Option‘ – unterschiedlichen Entwicklungsstufen von Länder und Regionen zuordnen. Wie in Kapitel 5.1 auf Grundlage der empirischen Forschung begründet, entscheiden jedoch neben dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand politische Faktoren – innerstaatliche Politik und internationale Diffusionseinflüsse – sowie nationale „Staatstraditionen“ (Kaufmann 2003b; etwa in China die sozialistische Tradition dichter Verwaltungsnetze bis in die Dörfer) über Einführungszeitpunkt und Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme.

Für Länder und Regionen mit sehr geringer Wirtschaftskraft und schwacher institutioneller Struktur kann Überlebenshilfe (*Option 2*) sinnvoll sein. Eine besondere Variante, die traditional-sozialistische, dorfbasierte Armenhilfe im ländlichen China, deren Ersetzung durch das moderne Minimum Living Standard System (MLSS) auf dem Lande noch in den allerersten Anfängen steckt, funktioniert teilweise noch (Kasten 4.8). Für sehr arme Länder scheinen Sicherungssysteme besonders angemessen, die Hilfeberechtigung an sehr einfachen Kriterien festmachen (s. Kasten 5.2). Auch landwirtschaftliche Subventionen wie „Starter-Packs“ mit Samen und Dünger scheinen hier weiterhin geeignet (s.o., Kapitel 4.6.4)

⁴⁸ Die bemerkenswerte Ausnahme sind die USA, die durch die Sozialhilfereform von 1996 den Hilfebezug auf fünf Jahre begrenzt haben (Kasten 3.10).

Der Typus „entwickelte Armenhilfe“ (*Option 3*) hat sich in den letzten 15 Jahren ausgedehnt und diversifiziert - mit einigen Erfolgen, was Adressatenerreichung, Armutsbekämpfung und positive soziale und ökonomische Nebenfolgen angeht. *Von den fünf in dieser Studie behandelten Haupttypen sozialer Grundsicherung – nicht-beitragsbasierte Renten (NBR), Sozialhilfe, familienbezogene Sozialhilfe, konditionierte Transfers und Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern (sowie Untertypen) – haben sich vor allem nicht-beitragsbasierte Renten und konditionierte Geld-für-Bildung-Programme (s.o., Kapitel 4.2 bzw. 4.5.4) – als erfolgreich erwiesen: sie scheinen recht effektive, unter Gerechtigkeits- und Teilhabege-sichtspunkten wertvolle und gesellschaftlich funktionale (positive Sekundäreffekte zeitigende) Sicherungssysteme zu sein* (s. die vergleichende Übersicht 4.5). Auffällig ist, dass die Sozialhilfe im engeren Sinne (die in Kapitel 4.3 untersuchten Systeme) in der Literatur überwiegend schlecht bewertet wird und tatsächlich institutionell wenig entwickelt ist. *Die Ausrichtung von Programmen auf leicht definierbare und sichtbare Bevölkerungsgruppen (insoweit kategorial oder ‚universell‘, meist aber mit vorgeschaltetem geographischen Targeting und nachgeschalteter individueller Bedürftigkeitsprüfung), insbesondere auf Alte und Familien mit schulpflichtigen Kindern, scheint sowohl den Targeting-Prozess zu erleichtern als auch eine erhöhte Legitimität zu erzeugen.* Denn Grundsicherungen sind in besonderem Maße legitimitätsbedürftig (s. Kapitel 5.2 und 5.4), und das Kriterium der Zugehörigkeit zu einer positiv bewertbaren sozialen Gruppe erhöht die Legitimitätschancen von Leistungssystemen.

Trotz der Erfolge einiger Grundsicherungssysteme sind Grenzen des Typus „entwickelte Armenpolitik“ angesichts des gesellschaftlichen Wandels in den entsprechenden Ländern zu erkennen. In einigen Übergangsländern, besonders in China und Südkorea, sind zuletzt (1999 bzw. 2000) neue Grundsicherungssysteme eingeführt worden, die dem modernen westlichen Typus (*Option 4*) nahe kommen. Vor allem Übergangsländer können grundsätzlich von westlichen Formen der Sozialhilfe lernen. Innerhalb der modernen westlichen Sozialhilfe gibt es verschiedene *Varianten*, deren Unterschiede die beschriebene Kernlogik der modernen Sozialhilfe jedoch nicht berühren (zu den Varianten in den OECD-Ländern s. Kasten 3.2, zu dem gemeinsamen Kern moderner Sozialhilfe s. Kasten 3.6 sowie Übersicht 5.1). Politiker in Übergangsgesellschaften werden etwa darüber nachzudenken haben, wie zentral (paradigmatisch England) oder dezentral (etwa wie in den skandinavischen Ländern) Sozialhilfesysteme zu organisieren sind. Zu entscheiden ist auch, wie einheitlich (‚universell‘ in dem Sinne, dass im Bedarfsfall alle Bürger einen Leistungsanspruch haben) oder fragmentiert (‚kategorial‘) das System auszugestaltet ist (s. Kasten 2.2). So gibt es in Deutschland eine Entwicklung von einer ungewöhnlich reinen ‚universellen‘ Sozialhilfe (bis 1993) zu einer fragmentierten: getrennte Systemen existieren für Asylbewerber (seit 1993), für Alte (seit 2003), und für Arbeitslose (ab 2005); daneben gibt es ein residuales System für den Rest der Bevölkerung. Aber die getrennten Systeme sind bis ins Detail sehr ähnlich strukturiert und decken zusammen die ganze Bevölkerung ab, so dass man die Gesamtkonfiguration als polykategorial oder quasi-‚universell‘ bezeichnen könnte. Die Fragmentierung scheint letztlich nicht funktional, sondern legitimatorisch begründet. Auch die Unterschiede zwischen zentraler und dezentraler Organisation sind aufgrund gemeinsamer gesetzlicher Grundlagen und gleicher Ausbildung der sozialen Professionen in den Ämtern letztlich begrenzt, abgesehen vom Typus weitgehend autonomer kommunaler Sozialhilfe wie lange in Italien praktiziert.

Gemäß der in Kapitel 5.2 formulierten Policy-Prinzipien ist die *Umwelt* von Grundsicherungssystemen so zu gestalten, dass sie die Nachhaltigkeit der Systeme befördert. Insbesondere bedarf es starker vorgeordneter staatlicher sozialer Sicherungssysteme. Die Entscheidung über Grundsicherungssysteme ist daher verknüpft mit weiterreichenden

Entscheidungen über vorgeordnete Sicherungssysteme. Dies sind politische Wertentscheidungen, nicht (nicht nur) Fragen von best practice.

Eine große Option bzgl. der sozialpolitischen Umwelt von Grundsicherungen ist das Konzept des ‚Grundsicherungsstaats‘. ‚Grundsicherungsstaat‘ meint die Errichtung staatlicher sozialer Grundsicherungen, aber zugleich eine Beschränkung staatlicher Wohlfahrtsfunktionen auf diese (s. Kapitel 1.2). Diese Strategie spielt eine wichtige Rolle in der aktuellen westlichen Debatte zum Umbau des Wohlfahrtsstaats. Für Entwicklungsländer ist diese Debatte und das Konzept ‚Grundsicherungsstaat‘ nicht von Bedeutung, wohl aber für Übergangsgesellschaften. Im internationalen sozialpolitischen Austausch (Policy Learning) prüfen Übergangsländer kritisch westliche Wohlfahrtsstaatsmodelle, und einige Länder, prononciert etwa Politiker aus Malaysia und Singapur, favorisieren den Typus des residualen Wohlfahrtsstaats (Titmuss) oder – in Esping-Andersens (1990) Terminologie - das „liberale Wohlfahrtsregime“, das im Kern ein Grundsicherungsstaat ist. Andere – in Ostasien die nördlichen Länder – präferieren dagegen einen Sozialversicherungsstaat oder ein „konservatives Wohlfahrtsregime“ (Esping-Andersen 1990). Der Grundsicherungsstaat ist, je nach politisch-ideologischer Position, grundsätzlich eine politische Option, jedoch fällt auf, dass die staatliche Wohlfahrtsproduktion in solchen Wohlfahrtsregimen empirisch doch nicht so klein ausfällt, wie von ihren Vertretern erhofft. Für die Frage sozialer Grundsicherung entscheidend ist der empirische Befund, dass (paradoxaerweise) ‚Grundsicherungsstaaten‘ die schlechtesten Grundsicherungen haben (s. Kapitel 1.2), sich ihre Legitimation also selbst unterminiert.

Die andere große Option bzgl. der sozialpolitischen Umwelt von Grundsicherungen ist das Konzept eines *Wohlfahrtsstaates* im engeren Sinne. Abweichend von der vorherrschenden, durch Titmuss und Esping-Andersen geprägten Sicht, sieht Kaufmann (2003b) den liberalen ‚Wohlfahrtsstaat‘ (oder Grundsicherungsstaat) nicht als Wohlfahrtsstaat (wie oben definiert, S. 87), sondern als (Wohlfahrts-) „Kapitalismus“. Mit dem engeren Begriff von Wohlfahrtsstaat, der den Grundsicherungsstaat ausschließt, kann man formulieren, dass Wohlfahrtsstaatlichkeit die förderlichste, Nachhaltigkeit stützende politische Umwelt normativ anspruchsvoller Grundsicherungssysteme ist. Der Aufbau von Grundsicherungen modernen Typs in Übergangsgesellschaften wäre dann Teil des Aufbaus „*neuer Wohlfahrtsstaaten*“ (s. Kapitel 1.1). Ob dies „neue“ Wohlfahrtsstaaten sein werden im Sinne „weiterer“, zu den existierenden westlichen hinzukommender, oder im Sinne „neuartiger“, westliche Einflüsse autonom fortbildender und mit eigenen Elementen mischender Wohlfahrtsstaaten, ist eine offene Frage.

Übersicht 5.1: Entwicklungspfade von Gesellschaften und Grundsicherungssystemen

<i>Grundsicherungstyp</i>	<i>Überlebenshilfe</i>	<i>Entwickelte Armenhilfe</i>	<i>Moderne Sozialhilfe</i>
Vorgeordnete Systeme formeller sozialer Sicherung (v.a. Sozialversicherung)	nicht / kaum vorhanden	nur für formellen Sektor und Privilegierte (große Deckungslücken)	für Mehrheit der Bevölkerung
Verwaltung / Institutionelle Steuerungskapazität	kaum vorhanden / sehr niedrig	niedrig / mittel	hoch
Funktion	Überlebenshilfe	Sicherung, Humankapitalbildung	Sicherung, soziale Integration, Aktivierung
Abgedeckte Risiken und Adressaten	<ul style="list-style-type: none"> Hunger, existenzielle Bedrohung Ärmste 	<ul style="list-style-type: none"> Armut, soziale Exklusion, geringes Humankapital Arme, vulnerable Gruppen (kategorial) wie Alte, Behinderte, Kinder/Familien, Frauen u.a. 	<ul style="list-style-type: none"> Risiken im modernen Lebenslauf alle Bedürftigen (universell oder polykategorial), auch Arbeitslose, Alleinerziehende und andere Selbsthilfefähige
Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> bedürftigkeitsgeprüfte Sach-, u. U. auch Dienstleistungen (Nahrung, Brennstoff, Gesundheitsleistungen) in geringem Umfang Geldleistungen (u.a. abhängig von lokalen Bedingungen, Vorhandensein von Märkten) Bezugsdauer: kurz (Krisenhilfe) und lang 	<ul style="list-style-type: none"> bedürftigkeitsgeprüfte Geldleistungen heterogenes Hilfeinstrumentarium, auch kollektive Sachtransfers und Dienstleistungen konditionierte, hybride Programme (Kombination von Armutsbekämpfung / Lebensunterhaltssicherung mit anderen Zielen: Arbeit, Bildung, Gesundheit) Bezugsdauer: z.T. befristet 	<ul style="list-style-type: none"> bedürftigkeitsgeprüfte, individuelle Geldleistungen moderne Dienstleistungen, Beratung integriertes Leistungsangebot Bezugsdauer: kurz und lang/unbefristet flankierend: Steuerbegünstigungen
Leistungshöhe	<ul style="list-style-type: none"> deutlich unter Existenzminimum schwankend/unsicher 	<ul style="list-style-type: none"> unter Existenzminimum z.T. schwankend 	<ul style="list-style-type: none"> soziokulturelles Existenzminimum stabil/gesichert, relativ standardisiert
Sozialräumliche Programmstruktur	lokal divers, auch zentral	regional divers; oft Spaltung Stadt - Land	national einheitlich
Targeting	<ul style="list-style-type: none"> geographisches Targeting Selektion nach groben Kriterien (Gruppe/kategorial; proxy Indikatoren) individuelle Bedürftigkeitsprüfung z.T. Self-targeting Targeting-Instanzen: traditionale, lokale Gemeinschaften, Institutionen (z.B. Schulen), staatliche Stellen unerwünschte Exklusionsfehler, z.T. kalkulierte Inklusionsfehler 		<ul style="list-style-type: none"> moderne Sozialverwaltung bürokratische individualisierte Bedürftigkeitsprüfung Sozialhilfe als Recht kalkulierte Exklusionsfehler; Self-targeting
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> unterschiedlich, z.T. gemischt (national, subnational, z.T. international) instabil; befristet (international) 		<ul style="list-style-type: none"> national, subnational (aus Steuern) stabil, unbefristet
Gesellschaftstyp (ökonomische, politische, institutionelle Struktur)	<i>sehr gering entwickelte Gesellschaften</i>		<i>entwickelte Gesellschaften</i>

Kasten 5.2

Very low income countries (VLIC) – Möglichkeiten und Grenzen sozialer Grundsicherung

Am dringendsten werden Grundsicherungsprogramme in Ländern benötigt, die ein besonders niedriges Einkommensniveau und einen sehr hohen Anteil absoluter Armut aufweisen. Diese Länder weisen folgende Charakteristika auf:

- Pro-Kopf-Einkommen unter 300 \$ im Jahr
- geringes oder negatives Wirtschaftswachstum
- äußerst geringes Staatsbudget
- hoher Anteil an Subsistenzwirtschaft
- geringe administrative Kapazität
- Abhängigkeit von externen Geldgebern.

Soziale Sicherungsnetze können in extrem armen Ländern vier Funktionen haben, zwei personenbezogene und zwei gesellschaftliche:

- Ausreichende Versorgung mit Grundbedarfsgütern und Investition in Humankapital „Transfers under circumstances of extreme poverty can represent an investment in maintaining human productivity in the longer run, among those who would otherwise suffer irreparable damage either physically or economically.“ (Smith/Subbarao 2003: 4 f.)
- Absicherung gegen individuelle Risiken
- Stärkung des Wirtschaftswachstums durch Umverteilung. „More egalitarian countries may in fact grow faster than less egalitarian ones.“ (Smith/Subbarao 2003: 4)
- Schutz bei akuten Notsituationen.

„Even in the poorest countries, safety net programs have a role to play.“ (Smith/Subbarao 2003: 29). Aber der Aufbau eines sozialen Sicherheitsnetzes in einem VLIC wird durch die geringe finanzielle und administrative Kapazität, die fehlenden Daten über Zielgruppen und das Fehlen von geschultem Personal zur Programmdurchführung erschwert. VLIC sollten deswegen nur wenige, dafür aber landesweite sowie langfristig angelegte Programme mit einfachem Design in Erwägung ziehen (problematisch hierbei: die meist kurzzeitig finanzierten, lokalen Projekte externer Geldgeber).

Universelle Programme wären zwar am einfachsten zu implementieren, sind aber i.d.R. für VLIC zu teuer. Bei reinen Transferprogrammen muss selektiv vorgegangen werden: Aus der Gruppe der Armen muss eine Gruppe der Bedürftigsten herausgefiltert werden. Die Auswahl eines für in VLIC geeigneten Selektionsverfahrens gestaltet sich als äußerst schwierig. Einkommensmessung bzw. proxy-means-Bestimmung ist nicht durchführbar. Am sinnvollsten erscheint ein kategoriales targeting, dies ist aber nur bei leichter definierbaren Gruppen (z.B. Behinderte, Strassenkinder) möglich. Ansonsten sind Programme mit self-targeting-Effekten, etwa Nahrungsmitteltransfers und öffentliche Beschäftigungsprogramme bzw. die Einbeziehung von lokalen Gemeinschaften bei der Auswahl der Bedürftigen in Erwägung zu ziehen.

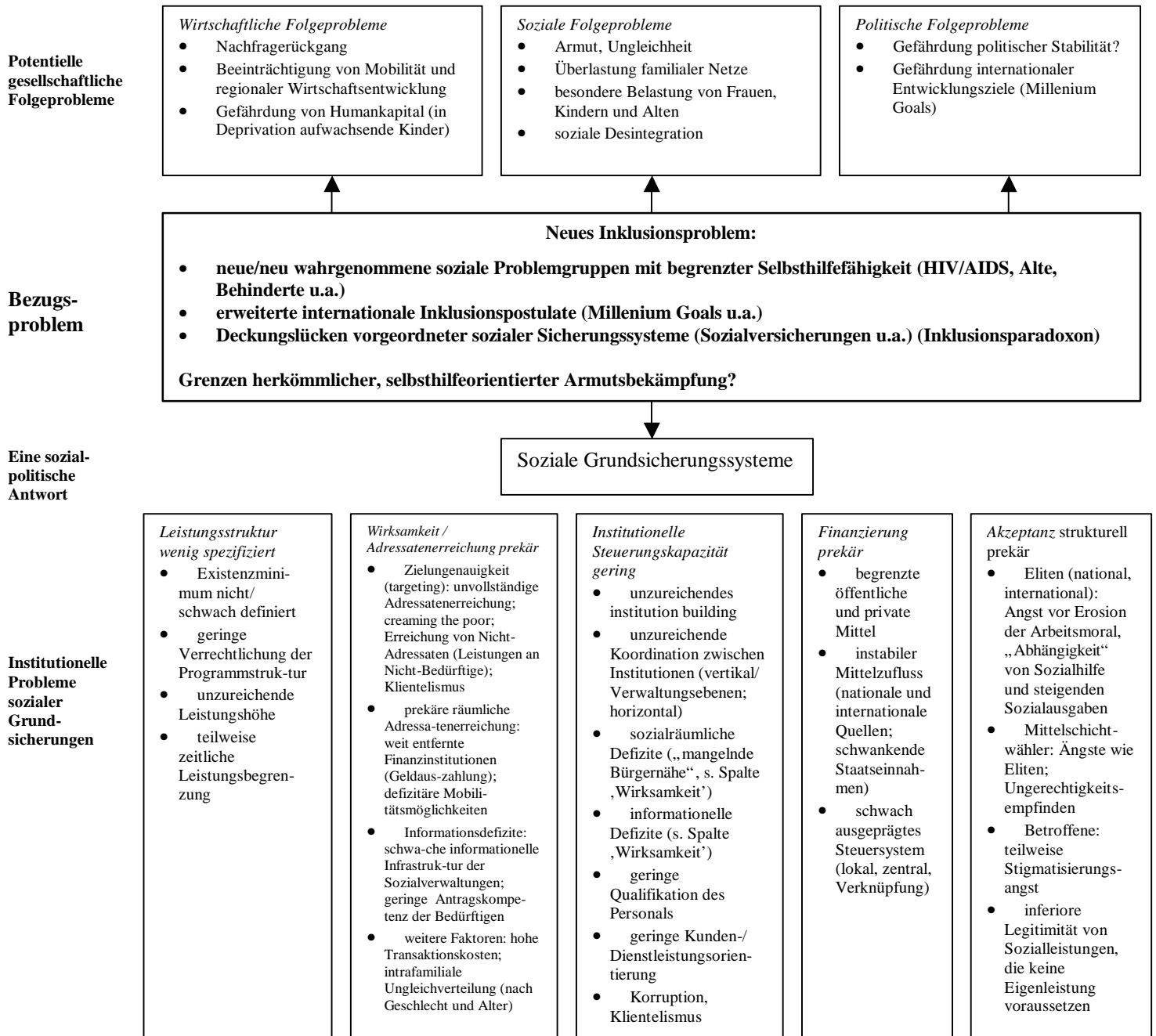
VLIC sollten Programme mit „Multiplikatoreffekten“ implementieren, wie das Starter-Pack-Programm Malawis. Nahrungsmittelprogramme sollten aufgrund ihrer geringen Effizienz nur in Notfällen eingesetzt werden oder nach Smith/Subbarao mit Konditionen wie Teilnahme an der Kinderernährungsprogrammen verknüpft werden (dadurch gleichzeitig Humankapitalbildung). Eine alternative Möglichkeit besteht darin, die Nahrungsmittel durch Gemeinde-targeting den Bedürftigsten zukommen zu lassen.

Smith/Subbarao formulieren für VLIC den Grundsatz: „Identify policy interventions that have the potential for both reducing vulnerability and for enhancing growth prospects at the same time, thus reducing the potential difficult trade-offs between safety net programs and growth-enhancing measures.“ (Smith/Subbarao 2003: 30).

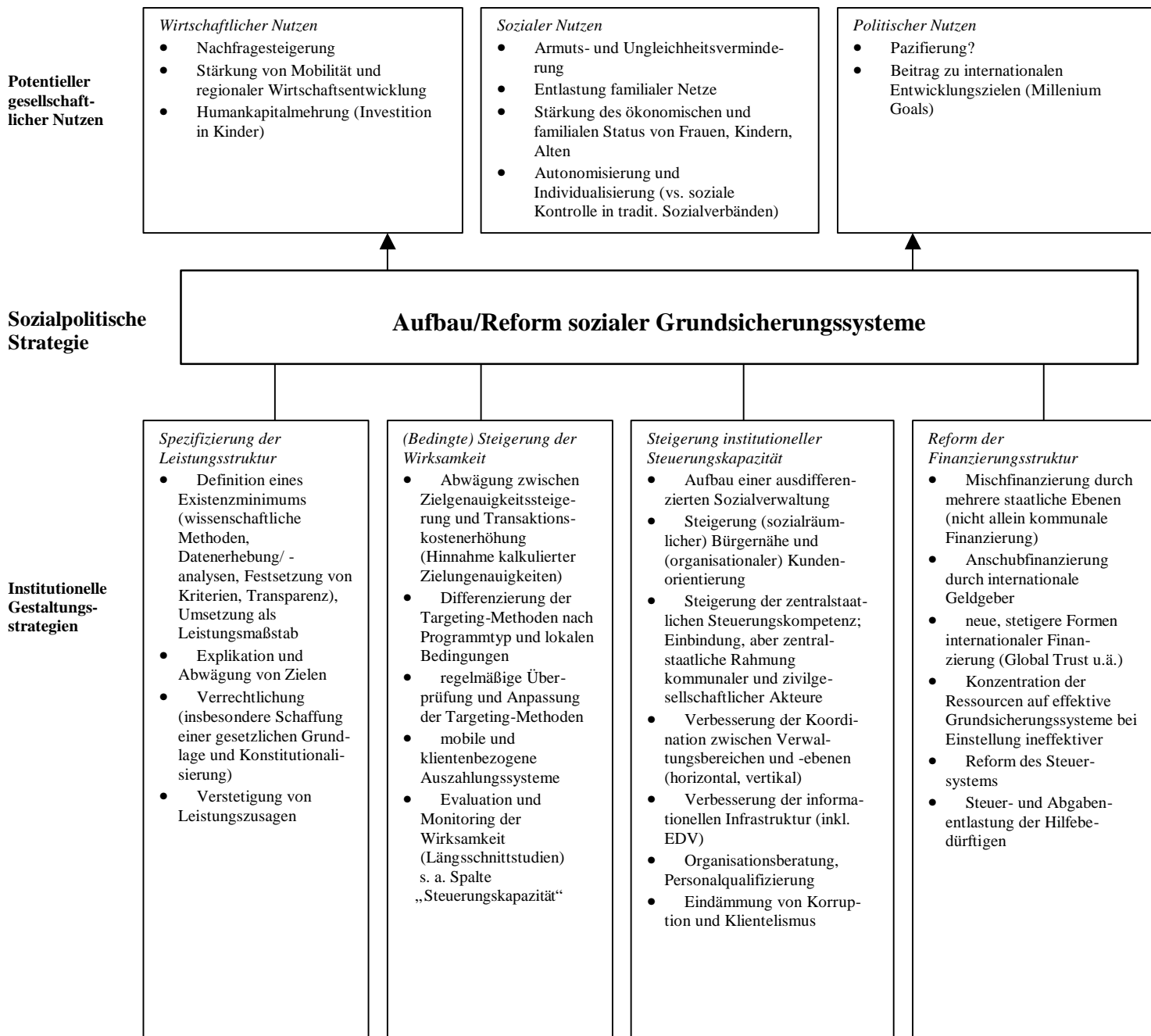
5.4 Institutionelle Gestaltung sozialer Grundsicherung

Nach den allgemein gehaltenen Policy-Optionen (Kapitel 5.2) und teilweise quer zu den vier großen institutionellen Optionen (Kapitel 5.3) behandelt diese Kapitel konkrete institutionelle Gestaltungsaufgaben der Internationalen Zusammenarbeit. Die Übersichten 5.2 und 5.3 stellen fünf Problemfelder institutioneller Gestaltung von Grundsicherungssystemen (Übersicht 5.2) und entsprechende fünf Bündel von Lösungsstrategien (Übersicht 5.3) dar. Darüber hinaus definiert Übersicht 5.2 das sozialpolitische Bezugsproblem (wie schon in Kapitel 1.1 erläutert), für das soziale Grundsicherungssysteme eine potentielle Antwort sind. Dargestellt sind auch die gesellschaftlichen, über das Sozialpolitische hinausgehenden Folgeprobleme, die das Bezugsproblem bzw. ein Verzicht auf seine Lösung mit sich bringt. *Grundsicherungssysteme antworten also nicht nur auf Probleme sozialer Sicherung, sondern auch auf umfassendere Probleme wirtschaftlicher, sozialer und politischer Entwicklung.* Entsprechend stellt Übersicht 5.3 den möglichen weitergehenden - wirtschaftlichen, sozialen und politischen - Nutzen von Grundsicherungen dar. Dieser weitergehende Nutzen stellt ein starkes Argument für Einführung und Ausbau solcher Systeme dar.

Übersicht 5.2: Probleme sozialer Grundsicherung in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften



Übersicht 5.3: Aufbau und Reform von Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – institutionelle Gestaltungsstrategien



Im folgenden stellen wir vor dem Hintergrund der Analyse in Kapitel 4 zu jeder der fünf Problemzonen gute wie schlechte Lösungen aus verschiedenen Ländern kurz dar (ausführlicher in Kapitel 4). Es ist schwer, von best practices zu sprechen, da jeweils erfolgversprechende Lösungen stark von den lokalen Gegebenheiten und politischen Wertvorstellungen abhängen.

a) Leistungsstruktur

Existenzminimum/Leistungshöhe

In den meisten Ländern mit NBR (nicht-beitragsbasierte Renten) orientiert sich die Rentenhöhe der NBR am staatlich festgelegten Mindestlohn: die Leistung entspricht dem Mindestlohn oder liegt knapp darunter. In **Usbekistan** (*Mahalla*) entspricht die Leistung dem Mindestlohn oder sie liegt sogar darüber. **Turkmenistan** hat eine Mindestrente festgelegt, die 40% des Mindestlohns beträgt. In vielen Ländern wird zwar ein Minimum gesetzlich festgelegt, es entspricht aber überwiegend nicht dem soziokulturellen Existenzminimum, sondern ist stärker an fiskalischen Überlegungen orientiert.

In vielen Entwicklungsländern mit anderen Formen von Sozialhilfe wird zwar ein soziales Minimum ebenfalls angegeben, die Leistung liegt jedoch weit unter dem Minimum. Die Höhe der Leistung ist beispielsweise in **Costa Rica** von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig. Die Leistungshöhe kann demnach schwanken. In **Chile** wird die Zahl der Leistungsempfänger begrenzt, um die Leistungshöhe stabil zu halten. In **China** wird der Auszahlungsbetrag gesetzlich vorgeschrieben, die tatsächlich ausbezahlte Leistung liegt allerdings darunter. Übergangsgesellschaften wie das heutige städtische China können von den westlichen Erfahrungen der komplexen Definition von Mindeststandards lernen (Kasten 3.4).

Anpassung des Leistungstyps an lokale Bedingungen

In subsistenzwirtschaftlich geprägten Ländern oder Regionen wie **Malawi** (90% Kleinbauern) wäre es nicht angemessen, ein Bargeldtransfers einzuführen. Vielmehr werden die Kleinbauern durch die Vergabe von Samen und Düngemitteln unterstützt.

Zeitliche Leistungsbegrenzungen

Für die meisten Programme liegen in bezug auf die zeitliche Leistungsbegrenzung keine Informationen vor. NBR-Leistungen haben wohl eine unbegrenzte Dauer und können somit auch langfristig Armut reduzieren. In **Brasilien** *bolsa escola* wird die Befristung des Leistungsbezugs auf 1-2 Jahre kritisiert, da fraglich ist, ob unter diesen Umständen die angestrebten langfristigen Ziele (wie Verhinderung der intergenerationalen Weitergabe von Armut) tatsächlich erreicht werden können. **Mexikos** *Progres*a dagegen zahlt die Leistung maximal für die gesamte Dauer der Schullaufbahn (6 Jahre) aus.

Verrechtlichung

In den meisten Entwicklungs- und Übergangsländern haben Bedürftige kein einklagbares Recht auf Grundsicherung. Wenn die Programmkapazität ausgelastet ist, können teilweise, so in **Ecuador**, keine neuen Anspruchsberechtigten aufgenommen werden. In **Südafrika** und **Südkorea** ist das Recht auf Sozialhilfe gesetzlich verankert. Das neue Gesetz von 2000 in Südkorea ist modellhaft. Wichtig ist generell, dass überhaupt eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Allerdings: Zum Beispiel in **Benin** und **Tansania** sind Sozialhilfeprogramme zwar gesetzlich verankert, sie werden aber aufgrund fehlender Ressourcen nicht umgesetzt.

b) Wirksamkeit

Unvollständige Adressatenerreichung

Oft ist die armutsreduzierende Wirkung von Sozialhilfeprogrammen gering, da nur wenige Arme/Adressaten erreicht werden. Dies gilt insbesondere für die meisten Sozialhilfeprogramme in den **Transformationsländern Asiens**. Auch die Programme in **Jemen, Ägypten und Pakistan** weisen eine extrem niedrige *Adressatenerreichung* auf. Dies liegt u.a. daran, dass nur (eine) bestimmte Kategorie(n) von Armen leistungsberechtigt ist/sind und viele Leistungsberechtigte zudem die Leistung nicht in Anspruch nehmen. Eine fast vollständige Adressatenerreichung weist dagegen das NBR-Programm **Südafrikas** auf.

Erreichung von Nicht-Adressaten (Inklusionsfehler)

Wenn die anvisierten Adressaten nicht erreicht werden, kommt es in einigen Programmen vor, dass statt dessen Nicht-Bedürftige oder Nicht-Adressaten Zugang zur Leistung erhalten. Das Problem der Erreichung von Nicht-Adressaten findet sich beispielsweise besonders ausgeprägt in **Ecuadors** Sozialhilfeprogramm, wo 6 von 10 Leistungsempfängern keinen Anspruch auf die Leistung haben. Starke Inklusionsfehler kommen auch bei vielen Nahrungsmitteltransfer- und Preissubventionsprogrammen vor. So konnten in **Indonesiens** Preissubventionsprogramm viele bedürftige Haushalte das Geld für die monatliche, subventionierte Reirration nicht aufbringen. Der Reis wurde dann teilweise an Menschen verkauft, die ihn sich leisten konnten, aber nicht zur ursprünglich anvisierten Zielgruppe der Ärmsten gehörten.

Creaming the poor

In manchen Grundsicherungsprogrammen werden Teilnahmebedingungen aufgestellt, die gerade von besonders Armen nicht erfüllt werden können. In **Indiens** nicht-beitragsbasiertem Rentensystem wurde festgestellt, dass gerade die Ärmsten mit der Erbringung der notwendigen Nachweise Schwierigkeiten haben. Gleichzeitig profitieren weniger oder Nicht-Bedürftige von der Leistung. Ein weiteres Beispiel für *creaming the poor*-Effekte ist **Kolumbiens** Sozialhilfeprogramm. Kommunen, die keine Zweigstelle der Bank hatten, wurden vom Sozialhilfe-Programm ausgeschlossen. Die Folge war, dass 12% der ärmsten Regionen nicht mehr teilnehmen durften. Dagegen erreicht **Brasilens** nicht-beitragsbasierte Rente für die Landbevölkerung als universelle Leistung einen hohen Deckungsgrad.

Zielgenauigkeit/kalkulierte Zielungenauigkeit

Eine vollständigere Adressatenerreichung und somit eine erhöhte Zielgenauigkeit wird durch ein genaues Targeting-Verfahren bei den an Schulbesuch gekoppelten (konditionierten) Transferprogrammen in **Brasilien** und **Mexiko** erreicht. Es werden mehrere Targeting-Methoden verknüpft: Auswahl bedürftiger Regionen (geographisches Targeting), die Überprüfung der Bedürftigkeit des antragstellenden Haushalts durch lokale Komitees und schließlich in Mexiko zusätzlich die Überprüfung durch Autoritätspersonen der Gemeinschaft.

Genaueres Targeting ist vor allem in Ländern mit weit verbreiteter Armut sehr kostenintensiv und hätte nur einen vergleichsweise geringen Nutzen. Ein Programm kann hier auch bei Hinnahme von Zielungenauigkeit (also kalkulierte Inklusion von Nicht-Armen) relativ effektiv sein. Ein Beispiel hierfür sind an Schulbesuch geknüpfte Leistungen in **Nicaragua**: Die Leistungsempfänger werden allein anhand einer geographischen Auswahlmethode bestimmt.

Zielgenauigkeit ist leichter möglich, wenn eine einfach zu identifizierende Kategorie von armen Personen wie Alte ausgewählt wird. Damit werden nicht alle Armen eines Landes erfasst, aber immerhin ein großer Teil, wie in den NBR-Systemen in **Brasilien** oder **Südafrika**. Bei anderen Sozialhilfeprogrammen sind die leistungsberechtigten Kategorien allerdings teilweise sehr klein (etwa u.a. Angehörige von Häftlingen in **Jemen**). Die Wirkung der Programme bleibt dann gering, da nur eine unbedeutende Anzahl von Personen leistungsberechtigt ist.

Differenzierung der targeting-Methoden nach Programmtyp und lokalen Bedingungen

Self-targeting kommt bei geringer Leistungshöhe (**Argentiniens trabajar**) oder geringer Qualität der Sachleistung bei Preissubventions- oder Nahrungsmittelprogrammen vor und ist oft wenig effizient. Individuelle Bedürftigkeitsprüfungen werden bei relativ hoher Leistung und in Ländern mit ausreichender administrativer Steuerungskompetenz angewandt (z.B. NBR-Systeme in **Brasilien** oder **Südafrika**). Kategoriales wie geographisches targeting eignet sich in Ländern, die hohe Konzentrationen von Armut in bestimmten Gebieten oder bei bestimmten Gruppen aufweisen (wie **Nicaragua**).

Klientelismus

Begünstigung, Betrug und Korruption (Kasten 5.3) werden vor allem im Zusammenhang mit Bedürftigkeitsprüfungen (z.B. bei dem NBR-System in **Südafrika**) und mit gemeindebasierten Systemen (*Zakat* in **Pakistan**) bekannt. Die Verwendung von Magnetkarten (z.B. *smart card* für NBR-Bezieher in **Namibia**) und eine Computerisierung der Verwaltung (wie im NBR-Programm **Indiens**) wirken diesen Tendenzen entgegen.

Räumliche Adressatenerreichung

In vielen Entwicklungsländern, z. B. in **Ecuador** und im ländlichen **China**, gibt es Probleme mit der räumlichen Adressatenerreichung, da schwer erreichbare Gebiete aufgrund fehlender monetärer und administrativer Infrastruktur benachteiligt sind. Arme in diesen Gebieten haben kein Transportmittel und sind häufig auch nicht über Leistungsansprüche informiert. Der Bezug der Leistung ist mit höheren Transaktionskosten verbunden.

Erfolgt die Auszahlung allein durch Verwaltungs- oder Finanzinstitutionen, werden abgelegene Gebiete oft nicht erreicht (wie im NBR-System **Vietnams**). Durch Einbeziehung anderer Institutionen (wie in **Sambia** Schulen und Krankenstationen) wird die Erreichbarkeit verbessert. Ein noch mobileres und klientenbezogeneres Auszahlungssystem weist **Südafrikas** NBR-Programm auf. Der private Träger verfügt über mobile Bankautomaten, mit denen er auch „pay points“ in schwer zugängliche Regionen anfährt. Zwar können dadurch auch extrem Bedürftige erreicht werden (hohe Programmeffektivität), die Verwaltungskosten stiegen jedoch stark an.

Eine Übernahme der Nahrungsmittelverteilung durch NGOs hat sich in **Peru** nicht bewährt. Die NGOs fungierten als Leistungsempfänger und waren mit der Leistungsverteilung vor Ort organisatorisch und personell überfordert (geringe Qualifikation des Personals).

Informationsdefizite

In **Peru** waren viele leistungsberechtigte Personen mit geringem Alphabetisierungsgrad und geringem Zugang zu Medien nicht über das Nahrungsmittelprogramm und ihre Anspruchsmöglichkeiten informiert. Dagegen genießt *Mahalla* in **Usbekistan** einen hohen Bekanntheitsgrad, was aus seiner Verankerung in einer traditionellen, für die islamische Gesellschaft zentralen Gemeinschaft herrührt. Andererseits gibt es Hinweise, dass ein hoher Anteil ethnisch slawischer Haushalte (überwiegend in Städten) nicht über das Programm

informiert war und Ansprüche nicht geltend gemacht hat (ethnische Diskriminierung).

Intrafamiliale Verteilung

In vielen Fällen war der Lebensmittelkorb in **Perus** Nahrungsmittelprogramm unzureichend, weil die Ration für eine Person auf weitere Familienmitglieder aufgeteilt werden musste. Hinzu kam das Problem, dass einige Programmteilnehmer die Lebensmittel weiterverkauften. In einigen Ländern (wie **Ecuador** und **Mexiko**) wird die Transferleistung nur an Mütter ausgezahlt, um die Zuteilung der Leistung an die Kinder sicherzustellen.

Evaluation und Monitoring

Evaluation und Monitoring der Wirksamkeit wird besonders erfolgreich in den bzgl. Schulbesuch konditionierten Transferprogrammen der entwickelteren Länder Lateinamerikas durchgeführt. Als innovativer Programmbestandteil weist z. B. *Progres*a in **Mexiko** ein statistisches Evaluationsverfahren auf. Dagegen liegen zu Sozialhilfeprogrammen nur wenig Daten über deren Wirkungen vor, etwa zu **Südafrikas** familienbezogener Sozialhilfe.

c) Institutionelle Steuerungskapazität

Kunden- und Dienstleistungsorientierung

Sozialverwaltungen in Entwicklungsländern weisen häufig eine geringe Kunden- bzw. Dienstleistungsorientierung auf. Beispielsweise weist **Indiens** nicht beitragsbasiertes Rentenprogramm ein kompliziertes und aufwändiges Antragstellungsverfahren auf, mit der Folge, dass viele Bedürftige das Antragsverfahren nicht durchführen. Ein höheres Maß an Kundenorientierung und Bürgernähe findet sich beispielsweise in **Mosambik** (Sozialhilfe): Bei fehlenden Daten ist der Quartierchef für deren Erbringung zuständig. Außerdem ist das NBR-System **Namibias** stärker dienstleistungsorientiert: Hier sind Sozialarbeiter dafür verantwortlich, Anspruchsberechtigten den Zugang zu der Rentenleistung zu ermöglichen.

Institution building

In vielen Entwicklungsländern ist die institutionelle Steuerungskapazität gering, da die Sozialverwaltung nur schwach ausgebaut und die zentralstaatliche Steuerungskapazität gering ist. Beispielsweise in **Jemen** hat die Verwaltung keine ausreichende Kapazität für die Bearbeitung der Anträge. Es wird von einer mehrere Monate andauernden Bearbeitungsdauer berichtet. In **Simbabwe** fehlt es an administrativer Infrastruktur (Zweigstellen der Sozialverwaltung), die Antragsteller müssen mehrere Stellen aufsuchen, um Anträge auszufüllen, was mit langen Fahrtzeiten verbunden ist. Viele potenziell Leistungsberechtigte stellen deswegen keine Anträge. Eine begrenzte administrative Kapazität schließt die Einrichtung von Grundsicherungssystemen nicht aus. Die Ausgestaltung von Grundsicherungssystemen hat jedoch die gegebenen administrativen Kapazitäten in Rechnung zu stellen (Kasten 5.4).

Eine Steigerung der zentralstaatlichen Steuerungskompetenz konnten viele Länder mit Hilfe der *Einbindung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure* erreichen. In **Usbekistan**, **Tadjikistan** und **Armenien** übernehmen örtliche Gruppierungen (Ältestenräte und Eltern-Lehrer-Komitees) Steuerungsaufgaben, in Peru tun dies NGOs (zur Rolle von NGOs s. Kasten 5.5). Eine erfolgreiche Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungsebenen findet sich im Sozialhilfeprogramm **Chiles**. Das Programm wird von einer kleinen Einheit im zentralen Planungsministerium gesteuert. Durch die Einführung eines computerisierten Bedürftigkeitsprüfungsverfahrens wurde die *informationelle Infrastruktur verbessert* sowie Betrug und Korruption eingedämmt. Die Datenerhebung erfolgt durch die Gemeinden, die Dateneingabe und Berechnung des proxy means tests durch die Gemeinden oder private

Träger. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Koordination zwischen unterschiedlichen öffentlichen und privaten Institutionen ist **Ecuador**. Hier nehmen die Kirchen Anträge entgegen und leiten sie an die bearbeitende Regierungsorganisation weiter. Diese überprüft die Angaben der Antragsteller durch einen Vergleich mit den Daten bei anderen Institutionen (Sozialverwaltung, Stromversorgungsunternehmen, Banken). Dadurch lassen sich falsche Angaben ermitteln.

d) Finanzierungsstruktur

Ein grundlegendes Problem staatlicher Grundsicherungsprogramme in Entwicklungsländern sind deren begrenzte öffentliche und private Mittel. Hinzu kommt, dass der Mittelzufluss häufig *instabil* ist, zum einen aufgrund der direkten Abhängigkeit der Sozialbudgets von wirtschaftlichen Schwankungen, zum anderen aufgrund der Befristung externer, internationaler Mittelzuflüsse.

So führte beispielsweise der Rückgang der Steuereinnahmen in **Costa Rica** zu Finanzierungsproblemen des NBR-Systems. In Costa Rica ist der Fonds „*FODESAF*“ (= Social Development and Family Allowances Fund) für die nicht beitragsbasierten Renten zuständig. Infolge der landesweiten Wirtschaftskrise seit Ende der 1990er Jahre sind die Steuereinnahmen des Landes zurückgegangen, so dass sich das zuständige Ministerium seitdem nicht mehr in der Lage sah, den gesetzlich vorgegebenen Betrag in den Fonds einzuzahlen. Im Durchschnitt lag die Altersrente im Jahr 2000 um 28% unter dem Wert von 1975. Dies zeigt, dass *eine direkte Abhängigkeit eines Armutsbekämpfungsfonds von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Landes vermieden werden sollte*. Entwicklungsländer sollten daher neben Steuern zusätzliche oder alternative Finanzierungsquellen in Betracht ziehen. In Ländern mit mittlerem Einkommen ist denkbar, Gelder aus Sozialversicherungssystemen in ein nicht-beitragsbasiertes Rentensystem zu transferieren. Auch eine Integration in bestehende beitragsbasierte Sozialversicherungssysteme ist möglich (Beispiel Uruguay).

In Ländern mit geringem Volkseinkommen können externe Geldgeber einbezogen werden (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 20, Duran-Valverde 2002; siehe Berichtsteil Schubert). Entscheidend wäre dabei, *stetigere und längerfristige Formen internationaler Finanzierung* zu entwickeln. Die Finanzierung durch externe Quellen ist normalerweise befristet, etwa Nahrungsmitteltransferprogramme als Krisenintervention, so dass sie früher oder später durch nationale Finanzierungsquellen ersetzt werden müssen, was nicht immer gelingt. So wurde das von externen Geldgebern befristet finanzierte **indonesische** Beschäftigungsprogramm *Jaring Pengaman Sosial* beendet, weil das Land nicht über ausreichend eigene Ressourcen zur Fortsetzung verfügte. Andere Programme konnten neue, stetigere Formen internationaler Finanzierung finden. Das Sozialhilfeprogramm **Mosambiks** erhält langfristige finanzielle Unterstützung durch UNICEF. Das 2005 beginnende *Child Welfare Project* in **Sambia** soll von der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) und der sambischen Regierung gemeinsam finanziert werden. Der *Global Social Trust* der ILO könnte hier eine Vorreiterrolle spielen.

Um die innerstaatliche finanzielle Ausstattung von Sozialhilfeprogrammen zu erhöhen und somit potenziell auch deren Adressatenerreichung zu steigern, wenden viele Länder eine *Mischfinanzierung* durch mehrere staatliche Ebenen an. So werden in **Indien** die Kosten für das NBR-Programm von den einzelnen Bundesstaaten getragen, die Zuschüsse durch die Bundesregierung erhalten. Ein Beispiel für die Verstärkung bestehender Ungleichheiten zwischen den Regionen und Städten durch eine rein lokale Finanzierung ist **China**.

Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit ist die Umwidmung von Mitteln aus Bereichen mit

geringem Entwicklungseffekten und die Konzentration der Ressourcen auf effektive Grundsicherungssysteme bei Einstellung ineffektiver Systeme. Dies erfolgte in **Usbekistan**: Die *Mahalla*-Mittel entstammen auch aus der Zusammenführung von Geldern aus beendeten Programmen. Im **indischen** nicht-beitragsbasierten, bedürftigkeitsgeprüften Rentensystem scheint eine horizontale (Erhöhung der Leistungsempfängerzahl) und vertikale (Leistungserhöhung) Ausdehnung des Programms finanziell tragbar. "It has been estimated that if the pension were 'extended' to all below the poverty line and the individual amount quadrupled, the cost would be \$ 800 million – a small fraction of the amount spent on the food subsidy scheme that is subject to chronic leakages and that fails the policy principles (...) In other words, the total for an effective universal system of basic income security could be paid by re-allocating about three-quarters of the food subsidy funds, which are so wastefully spent." (Global Report 2003: 351 f.).

Eine weitere Möglichkeit ist, Bedürftige von Steuern und Abgaben zu entlasten, dies ist eine bislang wenig beachtete Strategie. Ein Beispiel sind die *VAT exemptions on selected foods* in **Südafrika**. Grundnahrungsmittel sind hier (allerdings generell) von der Mehrwertsteuer befreit.

e) Akzeptanz

Die gesellschaftliche Akzeptanz von Grundsicherungsprogrammen ist in vielen Ländern gering. Eliten und Mittelschichten haben Angst vor der Erosion der Arbeitsmoral, vor der Schaffung von Abhängigkeit von Transferleistungen, steigenden Sozialausgaben und empfinden die Unterstützung Bedürftiger als ungerecht. Die Betroffenen haben i.d.R. keine politische Lobby. Daher finden Grundsicherungsprogramme häufige auch keine Unterstützung bei politischen Eliten/Regierungen. Eine Beispiel für eine aktive politische Unterstützung von Grundsicherungssystemen findet sich jedoch in **Brasilien**. Der brasilianische Präsident da Silva wirbt in der Öffentlichkeit für sein Nahrungsmittelprogramm *Fome Zero*.

Die Akzeptanz von Grundsicherung durch die Mittelschichten kann durch den Ausbau mittelschichtorientierter sozialversicherungsartiger Systeme als Kern sozialer Sicherung gesteigert werden: „It is therefore important to aim for broad-based social security schemes that have the support of the majority of the population. Such schemes should have a strong social insurance component, complemented by cost-effective tax-financed benefits.“ (van Ginneken 2003, S. 289). Außerdem können Informations- und Aufklärungskampagnen durch Massenmedien einen Beitrag zur Steigerung der Akzeptanz beitragen.

Kasten 5.3

Korruption – Formen und Gegenmaßnahmen

Durch korruptes Verhalten von Leistungsanbietern wird die Effizienz eines Programms gemindert. Korruption hat folgende „Gesichter“:

1. Annahme von Bestechungsgeld
2. Bevorzugung oder Benachteiligung von Antragstellern
3. Missbrauch von Programmmitteln

Komplexe Programme ermöglichen versteckte Korruption, einfache Programme sind demgegenüber leichter zu überwachen. Dies bedeutet, dass eine dezentrale Leistungsauszahlung zu vermeiden und eine zentrale Auszahlung durch Post- oder Bankfilialen bzw. Verwendung von Magnetkarten vorzuziehen ist. Jedoch ist diese Strategie nur in Ländern mit ausreichender technologischer Kapazität finanzieller Infrastruktur auf lokaler Ebene durchführbar.

Weitere Strategien zur Bekämpfung von Korruption zielen darauf, Gelegenheiten für korruptes Verhalten einzudämmen bzw. zu beseitigen:

1. Vereinfachung des Programms
2. Erhöhung der "Korruptionskosten" durch Senkung des Nutzens von korruptem Verhalten im Einzelfall
3. die Schaffung eines Antikorruptionsklimas
4. Computerisierung der Verwaltung (De Neubourg 2002: 11 f.)
5. Vergabe des Auswahlverfahrens an externe Anbieter. Damit soll erreicht werden, dass ausreichend qualifiziertes, unabhängiges Personal für die Auswahl der Leistungsempfänger zuständig ist (Duran-Valverde 2002: 31), das Monopol, das staatliche Stellen und lokale Eliten innehaben, aufzubrechen (Deshingkar/Johnson 2003: 29).
6. Programmtransparenz: „Transparency is crucial for maintaining program credibility and preventing corruption, politicization and clientilism“ (Legovini/Regalia 2001: 12).

Kasten 5.4

Administrative Steuerungsfähigkeit als Variable der Gestaltung von Grundsicherungssystemen

Die Effektivität eines Programms hängt wesentlich von der administrativen Kapazität eines Landes ab. *Die Ausgestaltung eines Programms sollte deshalb die administrativen Gegebenheiten in Rechnung stellen.* De Neubourg (2002: 12 f) unterscheidet drei Typen administrativer Steuerungsfähigkeit, die in Bezug auf drei Aspekte spezifiziert werden:

- Kapazität der nationalen und lokalen Regierungsstellen
- Kapazität von NGO-Aktivitäten
- Beteiligung von Dorfgemeinschaften bei der Programmdurchführung

Für unterschiedliche Grade von Steuerungsfähigkeit empfiehlt de Neubourg unterschiedliche Sozialhilfesysteme:

Typ 1: geringe administrative Kapazität

- Das Programm sollte nur begrenzte Ziele verfolgen.
- Es sollte eine einfache targeting-Methode (z.B. kategorial) angewandt werden, dabei sind Ungenauigkeiten in Kauf zu nehmen.
- Bei großen regionalen Unterschieden können die stärker entwickelten Bürokratien einer Region den schwächeren einer anderen Region helfen (so in Südafrika).
- Die Programmdurchführung sollte durch nationale (zentrale) Verwaltung gesteuert werden, aber unter Beteiligung lokaler Gemeinschaften (NGO, Kirchen etc.) (community-based programs wie *Mahalla* in Usbekistan).

Typ 2: sich entwickelnde administrative Kapazität

- Die Verantwortung für die Programmdurchführung kann zwischen nationalen und lokalen Regierungen aufgeteilt werden (Dezentralisierung).
- Der aufkommende privatwirtschaftliche und sonstige nicht-gouvernementale Sektor (auch NGO) sollte in die Leistungserbringung einbezogen werden.
- Eine genauere targeting-Methode ist möglich und kann zu höherer Programmeffektivität führen.

Typ 3: voll funktionsfähige Bürokratie

- Hier ist ein breiteres Spektrum von Programmtypen durchführbar (etwa Sozialhilfe, konditionierte Transferprogramme, Beschäftigungsprogramme u.a.).
- Die Programmorganisation kann wahlweise in unterschiedlichen Formen und Mischungen zentral oder dezentral verankert sein.
- Privatwirtschaftliche und andere nicht-gouvernementale Anbieter, Gemeinden oder der öffentlichen Sektor können weitestgehend mit der Durchführung betraut werden.
- Es kann ein Mix aus verschiedenen Programmen entstehen, wobei Überlappungen zu vermeiden sind. Zum Beispiel können Grundsicherungsmaßnahmen (livelihood protection) mit

Fördermaßnahmen zur eigenständigen Existenzsicherung (wie Trainingsmaßnahmen oder Vergabe von Kleinkrediten) (livelihood promotion) verknüpft werden (Matin/Hulme 2003).

Kasten 5.5

Die Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen bei sozialen Sicherungssystemen

Potenzielle Vorteile von NROs/NGOs sind:

- NGOs sind über die Bedingungen vor Ort gut informiert.
- NGOs unterhalten persönliche Beziehungen zu den lokalen Dorfgemeinschaften.
- NGOs haben motivierte und engagierte Mitarbeiter (überwiegend im Gesundheitsbereich).

Nachteile:

- NGOs haben *oft wenig Erfahrung mit Programmen im Bereich sozialer Sicherung*.
- NGOs sind nur lokal einsetzbar.
- NGOs weisen nur lokales know how auf und benötigen Schulungen.
- NGOs agieren nicht so neutral wie z.B. eine Regierungsorganisation.

(De Neubourg 2002: 15).

Der Einsatz von NGO sollte von den nationalen Regierungen durch Monitoring und Evaluation flankiert werden. Am effektivsten erscheint ein Kooperationsansatz zwischen Regierung, privatwirtschaftlichem Sektor und NGOs (Howell S. 325). Im Falle monatlicher Bargeldtransferauszahlungen empfehlen sich regierungsnahen Dienste, die durch private Anbieter ergänzt werden können. „Mixed delivery systems are normally most effective in the provision of social protection programs.“ (Howell, S. 300).

6 Liste wissenschaftlicher Veröffentlichungen

6.1 Entwickelte Länder

- Alber, Jens 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Alber, Jens; Standing, Guy 2000: Social Dumping, Catch-up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context. *Journal of European Social Policy* 10: 99-119.
- Atkinson, Anthony B. 1998: *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Bäcker, Gerhard 2002: Armut trotz Sozialhilfe? Zum Verhältnis von Einkommensarmut und Hilfe zum Lebensunterhalt, in: Sell, Stefan (Hrsg.), *Armut als Herausforderung. Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 289-307.
- Bane, Mary Jo; Ellwood, David T. 1994: *Welfare Realities. From Rhetoric to Reform*. Cambridge, Mass./London: Harvard University Press.
- Barbier, Jean-Claude; Théret, Bruno 2003: The French System of Social Protection: Path Dependencies and Societal Coherence, in: Gilbert, Neil; van Voorhis, Rebecca A. (Hrsg.), *Changing patterns of social protection*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 119-168.
- Behrendt, Christina 2000: *A safeguard against poverty? An analysis of the effectiveness of social assistance schemes in alleviating poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom based on LIS data*. Konstanz: Universität Konstanz (Dissertation).
- Behrendt, Christina 2002a: *At the margins of the welfare state. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate.

- Behrendt, Christina 2002b: Die Effektivität der Sozialhilfe bei der Vermeidung von Armut in vergleichender Perspektive, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, Jg. 33, Nr. 1, S. 3-13.
- Behrendt, Christina 2003: Löcher im sozialen Netz? Soziale Sicherheit und Linderung von Armut in vergleichender Perspektive, in: Sigg, Roland; Behrendt, Christina (Hrsg.), *Soziale Sicherheit im globalen Dorf*. Bern u.a.: Peter Lang, S. 507-540.
- Benassi, David; Mingione, Enzo 2003: Testing the Reddito Minimo d'inserimento in the Italian welfare system, in: Standing, Guy (Hrsg.), *Minimum Income Schemes in Europe*. Genf: International Labour Organization, S. 105-156.
- Berner, Frank; Leisering, Lutz 2003: Sozialreform „von unten“. Neue Wissenssysteme in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung – Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins*, Jg. 2003, Nr. 5, S. 186-193.
- Blair, Tony 1999: Beveridge revisited: a welfare state for the 21st century, in: Walker, Robert (Hrsg.), *Ending Child Poverty*. Bristol: Policy Press, S. 7-18.
- Bonny, Yves; Bosco, Nicoletta 2002: Income support measures for the poor in European cities, in: Saraceno, Chiara (Hrsg.), *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: Policy Press, S. 81-125.
- Bruto da Costa, Alfredo 2003: Minimum guaranteed income and basic income in Portugal, in: Standing, Guy (Hrsg.), *Minimum Income Schemes in Europe*. Genf: International Labour Organization, S. 73-103.
- Buhr, Petra 1995: *Dynamik von Armut: Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfe*. Studien zur Sozialwissenschaft, 153. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Buhr, Petra; Leibfried, Stephan 1995: "What a difference a day makes": The significance for social policy of the duration of social assistance receipt, in: Room, Graham (Hrsg.), *Beyond the Threshold*. Bristol: Policy Press, S. 129-145.
- Buhr, Petra 1999a: Vorbild Schweden? Armut und Sozialhilfe in unterschiedlichen Wohlfahrtsstaaten, in: *Leviathan*, Jg. 27, Nr. 4, S.
- Buhr, Petra 1999b: Review Essay. Tony Eardley, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough, Peter Whiteford, *Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report; Volume II: Country Reports*. A study carried out on behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit, in: *European Sociological Review*, Jg. 15, Nr. 1, S. 125-134.
- Buhr, Petra 2003: Wege aus der Armut durch Wege in eine neue Armutspolitik?, in: Gohr, Antonia; Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 147-166.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: *Sozial-Kompass Europa. Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich*. Bonn:
- Collier, David; Messick, Richard E. 1975: Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review* 69: 1299-1315.
- con_sens 1999: *Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 1999*. Hamburg: con_sens
- con_sens 2003: *Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2003*. Hamburg: con_sens
- Ditch, John 1996: A Comparative Study of Social Assistance, in: *The OECD Observer*, Jg. Nr. 199, S. 32-34.
- Duncan, Greg J.; Voges, Wolfgang 1993: *Do generous social-assistance programs lead to dependence? A comparative study of lone-parent families in Germany and the United States*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (Arbeitspapier).
- Eardley, Tony; Bradshaw, Jonathan; Ditch, John; Gough, Ian; Whiteford, Peter 1996: *Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report*. Department of Social

- Security Research Report, 46. London: HMSO.
- Eichler, Daniel 2001: Armut, Gerechtigkeit und soziale Grundsicherung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Esping-Andersen, Gosta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press
- Ferreras Alfonso, Fidel 2003: Landesbericht Spanien, in: Maydell, Bernd Baron von; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.), Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos, S. 148-159.
- Gangl, Markus 1998: Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 27, Nr. 3, S. 212-232.
- Gebauer, Roland; Petschauer, Hanna; Vobruba, Georg 2002: Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. Berlin: Edition Sigma.
- Gilbert, Neil; Parent, Antoine (Hrsg.) 2004: Welfare Reform. A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences. New Brunswick und London: Transaction.
- Gillion, Colin; Bradshaw, John; Turner, John; Bailey, Debra; Latulippe, Denis 2000: Social Security Pensions: Development and Reform. Geneva: International Labour Office.
- Gough, Ian; Bradshaw, Jonathan; Ditch, John; Eardley, Tony; Whiteford, Peter 1997: Social Assistance in OECD countries, in: Journal of European Social Policy, Jg. 7, Nr. 1, S. 17-43.
- Gough, Ian 2000: Basic Income: Real Freedom for All?, in: Gough, Ian (Hrsg.), Global Capital, Human Needs and Social Policy. Selected Essays, 1994-99. Houndsmill u.a.: Palgrave, S. 203-217.
- Graser, Alexander 2003: Zur Fragmentierung der Mindestsicherung. Eine Hypothese zum Zusammenhang zwischen dem Geltungsbereich eines sozialrechtlichen Regelwerks und seinem materiellen Schutzgehalt, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, Jg. 2003, Nr. 3-4, S. 319-331.
- Gustafsson, Bjorn; Müller, Rolf; Negri, Nicola; Voges, Wolfgang 2002: Paths through (and out of) social assistance, in: Saraceno, Chiara (Hrsg.), Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes. Bristol: Policy Press, S. 173-234.
- Hanesch, Walter 2001: From Welfare to Work. Neue Reformkonzepte in der Sozialhilfe in Europa, in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hrsg.), Zwischen Welfare und Workfare. Linz: S. 167-192.
- Hanesch, Walter; Stelzer-Orthofer, Christine; Balzter, Nadine 2001: Activation policies in minimum income schemes, in: Heikkilä, Matti; Keskitalo, Elsa (Hrsg.), Social Assistance in Europe. Helsinki: STAKES, S. 122-151.
- Hauser, Richard 1996: Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung. (Schriftenreihe "Dialog Sozial", Bd. 1), Baden-Baden: Nomos.
- Heikkilä, Matti; Fridberg, Torben; Keskitalo, Elsa 2001: Guaranteed Minimum Income - Recent Trends and a Socio-Political Discussion, in: Heikkilä, Matti; Keskitalo, Elsa (Hrsg.), Social Assistance in Europe. A Comparative Study on Minimum Income in Seven European Countries. Saarijärvi: Gummerus, S. 13-36.
- Heikkilä, Matti; Keskitalo, Elsa (Hrsg.) 2001: Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries. Synthesis Report from the project of The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation. Saarijärvi: STAKES.
- Hölsch, Katja; Kraus, Margit 2003: Poverty Alleviation and the Degree of Centralisation in European Schemes of Social Assistance. Luxembourg: Luxembourg Income Study (Working Paper).
- Hübinger, Werner 1989: Zur Lebenslage und Lebensqualität von Sozialhilfeempfängern. Eine theoretische und empirische Armutsuntersuchung, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 38, S.

172-180.

- ISSA 2002: Social security programs throughout the world: Europe, 2002, in: Jg. 213, Nr. S.
- Jacobs, Herbert; Ringbeck, Anna 1994: Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit. Eine Untersuchung der Hilfe zum Lebensunterhalt in den alten Bundesländern. Abschlußbericht. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für für Familie und Senioren, Bd. 31), Stuttgart: Kohlhammer.
- Kaltenborn, Bruno 2000: Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte. Baden-Baden: Nomos.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. Opladen: Leske+Budrich.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003a: Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Paderborn u.a.: Ferdinand Schöningh.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003b: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Frankfurt: Suhrkamp
- Kazepov, Yuri; Sabatinelli, Stefania 2001: How generous are social assistance schemes?, in: Heikkilä, Matti; Keskitalo, Esla (Hrsg.), Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries. Synthesis Report from the project of The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation. Saarijärvi: STAKES, S.
- Langendonck, Jef van 2003: Landesbericht Belgien, in: Maydell, Bernd Baron von; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.), Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos, S. 77-79, 82-85.
- Laparra, Miguel; Aguilar Hendrickson, Manuel 1997: Social exclusion and minimum income programs in Spain, in: Palier, Bruno (Hrsg.), Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe, Vol. 3, Florence Conference (France - Southern Europe). Paris: MIRE, S. 515-538.
- Leisering, Lutz 2003b: Government and the Life Course, in: Mortimer, Jeylan T.; Shanahan, Michael J. (Hrsg.), Handbook of the Life Course. New York u.a.: Kluwer, S. 205-225.
- Leisering, Lutz 2004: Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Liebig, Stefan; Lengfeld, Holger; Mau, Steffen (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt a.M., New York: Campus, S. 29-68.
- Leisering, Lutz; Buhr, Petra; Markus, Gangl 1997: Kleine Revolution, in: Die Mitbestimmung, Jg. 43, Nr. 10, S. 39-42.
- Leisering, Lutz; Leibfried, Stephan 1999: Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leisering, Lutz; Hilkert, Bernhard 2000: Von Großbritannien lernen? Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges. Das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair. London: Deutsch-Britische Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft.
- Leisering, Lutz; Hilkert, Bernhard 2001: Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat. Bielefeld: Universität Bielefeld (Abschlussbericht des Projektes Nr. 98-53-4).
- Lerman, Robert I. 1987: Welfare Dependency: Facts and Correlates. Waltham, Mass.: Brandeis University (Center for Human Resources)
- Lödemel, Ivar; Schulte, Bernd 1992: Social Assistance: a part of social security or the Poor Law in new disguise? Leuven: European Institute of Social Security
- Ludwig, Monika 1996: Armutskarrieren: Zwischen Abstieg und Aufstieg im Sozialstaat. Studien zur Sozialwissenschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas 1975: Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen, in: ders., Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 134-149.
- Marshall, Thomas H. 1950: Citizenship and Social Development. Garden City: NJ.
- Marshall, Thomas H. 1981 (zuerst 1965): The Right to Welfare, in: Marshall, Thomas H., The

- Right to Welfare and Other Essays. London: Heinemann, S. 83-94.
- Matsaganis, Manos 2003: The rise and fall of selectivity à la Grècque, in: Standing, Guy (Hrsg.), Minimum Income Schemes in Europe. Genf: International Labour Organization, S. 269-292.
- Maydell, Bernd Baron von; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.) 2003: Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Morel, Sylvie 2003: Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed, in: Parent, Antoine (Hrsg.), Welfare Reform. A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences. New Brunswick und London: Transaction, S. 93-142.
- Morel, Sylvie 2004: Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed, in: Gilbert, Neil; Parent, Antoine (Hrsg.), Welfare Reform. A Comparative Assessment of the French and U.S. Experiences. New Brunswick und London: Transaction, S. 93-142.
- Nicaise, Ides; Groenez, Steven 2004: The big holes in the net. Leuven: Universiteit Leuven
- Oorschot, Wim van 1998: Failing Selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits., in: Andress, Hans-Jürgen (Hrsg.), Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective. Aldershot: Ashgate, S. 101-131.
- Parijs, Philippe Van 2000: A basic income for all, in: Boston Review, Jg. 25, Nr. 5, S. 4 ff.
- Paugam, Serge 2003: The Revenu minimum d'insertion (rmi) in France: The limits of a progressive social policy, in: Standing, Guy (Hrsg.), Minimum Incomes Schemes in Europe. Genf: International Labour Organization, S. 29-53.
- Pereirinha, José A. 1997: Welfare states and patterns of anti-poverty regimes: elements for a comparative analysis with focus on Southern European countries: the specific case of Portugal, in: Palier, Bruno (Hrsg.), Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe, Vol. 3, Florence Conference (France - Southern Europe). Paris: MIRE, S. 479-514.
- Priester, Tom; Klein, Peter 1992: "Hilfe zur Arbeit": Ein Instrument für die kommunale Arbeitsmarktpolitik? Beiträge zur Sozialpolitik-Forschung, 8. Augsburg: Maro Verlag.
- Puide, Annika; Minas, Renate 2001: Recipients of social assistance, in: Heikkilä, Matti; Keskitalo, Esla (Hrsg.), Social Assistance in Europe. A comparative study on minimum income in seven European countries. Synthesis Report from the project of The Role of Social Assistance as a Means of Social Inclusion and Activation. Saarijärvi: STAKES, S.
- Reis, Claus 2002: Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Jg. 82, Nr. 8, S. 284-289.
- Schetsche, 1996: Die Karriere sozialer Probleme. München u.a.: Oldenbourg.
- Schulte, Bernd 2002: Behindertenpolitik in Europa, in: Pitschas, Rainer; Maydell, Bernd Baron von; Schulte, Bernd (Hrsg.), Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa: Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich. Speyer: Duncker & Humblot, S. 16-43.
- Schwarze, Uwe 2003: Sozialhilfe in Schweden und Deutschland. Wohlfahrtsstaatliche Institutionen und soziale Interventionen zwischen Modernisierung der Kommunalverwaltung und aktivierender Sozialpolitik. Eine empirische Studie zur Reform der Sozialhilfe als verlaufs- und handlungsbezogene soziale Dienstleistung in zwei ausgewählten Wohlfahrtsstaaten. Bremen: Universität (Doktorarbeit)
- Standing, Guy 2003: Introduction, in: Standing, Guy (Hrsg.), Minimum Income Schemes in Europe. Genf: International Labour Organization, S. 1-10.
- Statistisches Bundesamt 2003: Fachserie 13, Reihe 2.1, Hilfe zum Lebensunterhalt 2002. Wiesbaden:
- Stecker, Christina 2004: Die neue deutsche Aktivierungspolitik im europäischen

- Ländervergleich und Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit, in: Deutsche Rentenversicherung, Jg. Nr. 3, S. 164-184.
- Tabor, Steven R. 2002: Direct Cash Transfers. Washington: The World Bank.
- Thode, Eric 2003: Die Anreizwirkungen der Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Spiegel internationaler Erfahrungen, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 2003, Nr. 11/12, S. 284-291.
- Trapp, Christian 1999: Modelle sozialer (Grund-) Sicherung in der Diskussion. Gelsenkirchen: Sekretariat für Zukunftsforschung (Werkstattbericht 24).
- van Ginneken, Wouter 2003: Extending social security: Policies for developing countries. Geneva: ILO (ESS Paper 13).
- van Voorhis, Rebecca A. 1998: Three generations of comparative welfare theory: from convergence to convergence, in: European Journal of Social Work, Jg. 1, Nr. 2, S. 203-220.
- Veit-Wilson, John 1998: Setting adequacy standards: How governments define minimum incomes. Bristol: Policy Press.
- Walker, Robert (Hrsg.) 1999: Ending Child poverty. Bristol: Policy Press.
- Walker, Robert; Wiseman, Michael 2001: Making Welfare Work: UK activation policies under New Labour. Bremen: Universität Bremen in Zusammenarbeit mit dem Senator für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales (Paper).
- Wilde, Joachim 2002: Was reizt Sozialhilfeempfänger zum Ausstieg? Eine empirische Untersuchung mit dem Niedrigeinkommenspanel. Halle (Saale): Institut für Volkswirtschaftslehre und Bevölkerung der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Discussion Paper).
- Wilde, Joachim; Kubis, Alexander 2004: Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. Eine empirische Analyse des Unerwarteten. Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

6.2 Entwicklungs- und Übergangsländer

- Aspalter, Christian 2001: Südkorea und Taiwan: Eine neue Ära der konservativen Sozialpolitik. in: Jäger, Johannes; Melinz, Gerhard; Zimmermann, Susan (Hrsg.), Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa. Frankfurt/Main: Brandes & Apsel, S. 193-209.
- Akhter U. Ahmed; del Ninno, Carlo 2001: Food for Education Program in Bangladesh: An Evaluation of its Impact on Educational Attainment and Food Security. International Food Policy Research Institute, Washington, DC, USA. http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib4_ffs.pdf
- Barrientos, Armando 2003: What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa. Chronic Poverty Research Centre. CPRC Working Paper No 33. Manchester.
- Barrientos, Armando; Lloyd-Sherlock, Peter 2002: Non-Contributory Pensions and Social Protection. Issues in Social Protection. ILO.
- Beattie, Roger 2000: Social Protection for all: But how? International Labour Review, Vol. 139 (2000), Nr. 2.
- Borowczak, Winfried 2002: Integration überlebensgefährdeter extrem Armer ohne ausreichendes Selbsthilfepotenzial in PRSP-Prozessen – das Beispiel Mosambik. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. http://www.gtz.de/forum_armut/download/bibliothek/PRSP-3092-d.pdf
- Buvinic, Mayra; Gupta, Geeta Rao 1997: Female-Headed households and female-maintained families: Are they worth targeting to reduce poverty in developing countries? Economic Development and Cultural Change. Jg. 45, S. 259-280.

- Case, Anne C. 2001: Health, Income and Economic Development. Paper presented at the ABCDE Conference, World Bank, May. Washington D.C.
- Coady, David P. 2001: An evaluation of the distributional power of Progresa's cash transfers in Mexico. Food Consumption and Nutrition Division. IFPRI. FCND Discussion paper No. 117. Infri, Washington D.C.
<http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp110.pdf>
- Coady, David P. 2004: Designing and Evaluating Social Safety Nets. Theory, Evidence and Policy Conclusions. Infri, Washington D.C.
- Coady, David; Grosh, Margaret; Hoddinott, John 2003a: The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons.
- Coady, David; Grosh, Margaret; Hoddinott, John 2003b: Targeted anti-poverty interventions: A selected annotated bibliography.
- Conway, Tim; de Haan, Arjan; Norton, Andy (Hrsg.) 2000: Social Protection: New Directions of Donor Agencies. Social Development Department. London: DFID.
- Cook, Sarah; Kabeer, Naila; Suwannarat, Gary 2003: Social Protection in Asia. New Delhi: Har-Anand Publications Pvt Ltd.
- Coudouel, Aline; Marnie, Sheila 1999: From universal to targeted social assistance: an assessment of the uzbek experience. MOCT-MOST: Economic Policy in Transitional Economies 9 (4): 443-458.
- Coudouel, Aline; Marnie, Sheila; Micklewright, John 1999: Targeting Social Assistance in a Transition Economy: the Example of the Mahalla Scheme in Uzbekistan, in: Freiberg-Strauß, Jörg; Meyer, Kerstin, The Real World of Social Policy. An anthology of project experience. Division 42. State and Economic Reform, Civil Society. Section Economic and Social Policy. No. 23/e. S. 41-62.
- Daly, Anne; Fane, George 2002: Anti-poverty programs in Indonesia. Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 38, No. 3, 2002: 309-29.
- Darimont, Barbara 2002: China, in: Pitschas, Rainer; Maydell, Bernd Baron von; Schulte, Bernd (Hrsg.), Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa: - Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich -. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 153-184.
- Darimont, Barbara 2003: VR China, in: Maydell, Bernd Baron von; Pitschas, Rainer; Sculte, Bernd (Hrsg.), Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Mit einem Beitrag zu den USA. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 255-275.
- Deacon, Bob, with Michelle Hulse and Paul Stubbs, 1997: Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Deacon, Bob (Hrsg.) 2001 ff: Global Social Policy (Zeitschrift).
- De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth 2001: Has Aggregate Income Growth Been Effective in Reducing Poverty and Inequality in Latin America? In: Lustig, Nora (Hrsg.), Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. S. 21-40.
- De Neubourg, Chris 2002: Incentives and the Role of Institutions in the Provision of Social Safety Nets. Social Protection Discussion Paper Series No. 0226. The World Bank, Washington.
- Deshingkar, Priya; Johnson, Craig 2004: State Transfers to the Poor and Back: The Case of the Food for Work Programme in Andhra Pradesh. Overseas Development Institute. Working Paper 222. London.
http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp222.pdf
- Duran-Valverde, Fabio 2002: Anti-poverty programmes in Costa Rica: the non-contributory pension scheme. ESS Paper No. 8. ILO, Geneva.
- Eisenstadt; Keith 1998: Public Employment Programs Case Study: Argentina's Trabajar Program. The World Bank, Washington D.C.

- www.worldbank.org/poverty/safety/pworks.trabajar.pdf
- Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.) 1996: Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies. London: Sage.
- FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group 2002 : BRAZIL. Projeto Fome Zero. Report of the Joint FAO/IDB/WB/Transition Team Working Group. <http://www.fao.org/DOCREP/005/AC829E/AC829E00.HTM>. Brasilia.
- Falconi Palomino, José 2003: Social programmes, food security and poverty in Peru. ESS Paper No. 14. ILO, Geneva.
- Freiberg-Strauß, Jörg; Meyer, Kerstin 1999: The Real World of Social Policy. An anthology of project experience. Division 42. State and Economic Reform, Civil Society. Section Economic and Social Policy. No. 23/e. Wiesbaden: GTZ
- Galasso, Emanuela; Ravallion, Martin 2000: Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program. Policy research working paper No. 2316. Washington D.C.: The World Bank.
- Gauthé, Bernardin 1999: Social security for the informal sector in Benin, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO, Geneva. S. 167-178.
- Global Report 2003, ILO, Genf, Draft.
- Gough, Ian 2001: Securing Social Protection in Indonesia. Department of Social and Policy Sciences. University of Bath, Ms.
- Gough, Ian; Wood, Geof 2004 : Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts. Cambridge: Cambridge University Press.
- HelpAge International/International HIV/AIDS Alliance 2003: Forgotten Families. Older people as carers of orphans and vulnerable children. <http://www.helpage.org/images/pdfs/HIVAIDS/ForgottenFamiliesReport.pdf>
- Hoskins, Dalmer D. 2003: Whither social security? ISSA Conference Towards sustainable social security systems. Geneva: ISSA
- Hort, Sven E. O.; Kuhnle, Stein 2000: The coming of East and South-East Asian welfare states. Journal of European Social Policy 10: 162-184.
- Howell, F. 2001: Social Assistance: Theoretical Background, in: Ortiz, Isabel D. (Hrsg.), Social Protection in Asia and the Pacific. Manila: Asian Development Bank, S. 257-306.
- Hu, Xiaoyi; Cai, Renhua; Zhai, Xu 1999: Extending the coverage of social security protection in China, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva. S. 69-94.
- Hussain, Athar 2001, Final Report: Urban Poverty in PRC, TAR: PRC 33448
- Institute of Development and Policy Management (IDPM); HelpAge (Hrsg.) 2003: Non-contributory pensions and poverty prevention: A comparative study of Brazil and South Africa. Final Report, DFID Project R7897, Pensions and Poverty Prevention. London.
- ILO/UNCTAD Advisory Group 2000: Achieving International Development Goals in African Least Developed Countries. Geneva. The Minimum Income For School Attendance (MISA) Initiative. International Labour Office. Geneva.
- Irfan, Mohammad 2003: Poverty and Social Safety Nets: A Case Study of Pakistan. Pakistan Institute of Development Economics Islamabad, Pakistan. MIMAP Technical Paper Series No. 15.
- ISSA (International Social Security Administration) (Hrsg.) 2003: Social Security Programs Throughout the World: Asia and Pacific, 2002. www.socialsecurity.gov/policy.
- ISSA (International Social Security Administration) (Hrsg.) 2003: Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2003. www.socialsecurity.gov/policy.

- ISSA (International Social Security Administration) (Hrsg.) 2004: Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2003. www.socialsecurity.gov/policy.
- James, Estelle 2001: Coverage under Old Age Security Programs and Protection for the Uninsured: What are the Issues? In: Lustig, Nora (Hg.), Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. S. 149-174.
- Jäger, Johannes; Melinz, Gerhard; Zimmerman, Susan (Hrsg.) 2001: Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa. Frankfurt/Main: Brandes&Apsel.
- Jain, Shashi 1999: Basic social security in India, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva. S. 37-67.
- Jütting, Johannes 1999: Strengthening Social Security Systems in Rural Areas of Developing Countries. ZEF-Discussion Papers On Development Policy No. 9, Center for Development Research. Bonn.
- Kiwara, Angwara Denis 1999: Health insurance for the informal sector in the United Republic of Tanzania, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries. ILO. Geneva. S. 117-143.
- Kohli, Martin (1985): Die Institutionalisierung des Lebenslaufs: Historische Befunde und theoretische Argumente. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 37, S. 1-29.
- Kohlmorgen, Lars 2000: Sozialpolitik und soziale Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung – Globalisierung der Sozialpolitik? Nord-Süd aktuell 14: 70-94.
- Kruse, Beate; Schmidt, Michael (2002): Zur Lage der Behinderten im vietnamesischen Transformationsprozess, in: Pitschas, Rainer; Maydell, Bernd Baron von; Schulte, Bernd (Hrsg.): Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa: - Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich -. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 205-213.
- Kruse, Beate; Schmidt, Michael 1999: Soziale Sicherung im vietnamesischen Transformationsprozeß. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 199, S. 263-299.
- Kuo, Ming-Cheng 2003: Landesbericht Taiwan, in: Pitschas, Rainer; Maydell, Bernd Baron von; Schulte, Bernd (Hrsg.), Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft., S. 277-294.
- Lavinas, Lena 2001a: The appeal of minimum income programmes in Latin America, International Labour Organization, InFocus Programme on Socio-Economic Security, Geneva.
- Lavinas, Lena 2001b: Combining Compensatory and Redistributive Benefits: The challenge of social policies in Brazil. ILO, Geneva.
- Lavinas, Lena 2003: Encouraging school attendance in Mozambique by granting a minimum income to parents. International Social Security Review, Vol. 56, 3-4/2003. S. 139-155.
- Lavinas, Lena; Barbosa, Maria Ligia; Tourinho, Octavio 2001: Assessing Local Minimum Income Programmes in Brazil. ILO- World Bank Agreement. International Labour Office, Geneva.
- Legovini, Arianna 1999: Targeting Methods for Social Programs. Inter-American Development Bank, Poverty and Inequality Technical Notes, #1.
- Legovini, Arianna; Regalia, Ferdinando 2001: Targeted Human Development Programs: Investing in the Next Generation. Sustainable Development Dept. Best practices series; POV-110. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Leisering, Lutz, 2002: Entgrenzung und Remoralisierung – Alterssicherung und

- Generationenbeziehungen im globalisierten Wohlfahrtskapitalismus. Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie 35: 343-354.
- Leisering, Lutz, 2003a: Die Entstehung „Neuer Wohlfahrtsstaaten“ in Ostasien – Stichworte aus der neueren soziologischen Debatte mit perspektivischen Anwendungen auf Behindertenpolitik in Asien, in: Pitschas, Rainer; Maydell, Bernd Baron von; Schulte, Bernd (Hrsg.), *Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich*. Baden-Baden: Nomos, 425-440.
- Leisering, Lutz, Gong, Sen; Hussain, Athar 2002: *Old-Age Pensions for Rural China? From Land Reform to Globalization*. Report for the State Development Planning Commission, Peoples Republic of China, Asian Development Bank, Manila/Bielefeld.
- Leung, Joe C. B.; Wong, Hilda S. W. 1999: The Emergence of a Community-based Social Assistance Programme in Urban China. *Social Policy & Administration*, Vol. 33, No. 1, march 1999, pp. 39-54.
- Lloyd-Sherlock, Peter 2002: Formal Social Protection for Older People in Developing Countries: Three Different Approaches. *Journal of Social Policy*, 31, 4, S. 695-713.
- Lund, Frances 2001: Die Transformation der Sozialpolitik in Südafrika, in: Jäger, Johannes; Melinz, Gerhard; Zimmerman, Susan: *Sozialpolitik in der Peripherie: Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*. Frankfurt/Main: Brandes&Apsel
- Lustig, Nora (Hrsg.) 2001: *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C.
- Loewe, Markus 2004: New avenues to be opened for social protection in the Arab world: the case of Egypt. *International Journal of social welfare* 2004: 13: 3-14.
- Marquez, Gustavo 2001: Social Protection for the Unemployed: Programs in Latin America, in: Lustig, Nora (Hrsg.), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. S. 41-62.
- Matin, Imran; Hulme, David 2003: Programs for the Poorest: Learning form the IGVGD Program in Bangladesh. *World Development* Vol. 31, No. 3, pp. 647-665.
- Maydell, Bernd Baron von; Pitschas, Rainer; Schulte, Bernd (Hrsg.) 2003: *Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mesa-Lago, Carmelo 2001: Social Assistance on Pensions and Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean, in: Lustig, Nora (Hrsg.), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Inter-American Development Bank. Washington, D.C. S. 175-216.
- Micklewright, John; Coudouel, Aline; Marnie, Sheila 2004: *Targeting and Self-Targeting in a New Social Assistance Scheme*. IZA Discussion Paper No. 1112. Bonn.
- Moller, Valerie; Ferreira, Monica 2003: *Non-Contributory Pensions and Poverty Study (NCPPS)*. South African Survey Report. Cape Town.
<http://idpm.man.ac.uk/ncpps/Papers/ncpensionILO.pdf>
- Mooij, Jos 1999: Real targeting: the case of food distribution in India. *Food Policy* 24 (1999), S. 49-69.
- Morley, Samuel; Coady, David 2003: *From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Center for Global Development. IFPRI. Washington, DC.
- Müller, Karin 2003: *Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern*. Berichte und Gutachten Nr. 3/2003. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn, 2003. http://www.diegdi.de/die_homepage.nsf/FSepub?OpenFrameset
- Munro, Lauchlan 2003: *A Social Safety Net for the Chronically Poor? Zimbabwe's Public Assistance in the 1990s*. Chronic Poverty Research Center, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK.

- Ninh Do Thi Hai 2002: Die Sozialpolitik für Behinderte in Vietnam, in Pitschas, Rainer; Maydell, Bernd Baron von; Schulte, Bernd (Hrsg.), Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa: - Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich -. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 195-201.
- o.A. (Universiteit Maastricht, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde) (o.J. wohl 2002): Reform of the Social Assistance Schemes in Mauritius. <http://www.fdewb.unimaas.nl/algec/block/framespages/2055/InformationForExamQuestionChris.doc>
- Pitschas, Rainer; Maydell, Bernd Baron von; Schulte, Bernd (Hrsg.) 2002: Teilhabe behinderter Menschen an der Bürgergesellschaft in Asien und Europa: - Eingliederung im Sozial- und Rechtsvergleich -. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Ravallion, Martin 2003: Targeted Transfers in Poor Countries. Revisiting the Tradeoffs and Policy Options. Social Protection Discussion Paper Series No. 0314.
- Rawlings, Laura B.; Rubio, Gloria M. 2003: Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. Washington D.C.: The World Bank (World Bank Policy Research Working Paper 3119).
- Rocha, Sonia 2001: Workfare Programmes in Brazil: An Evaluation of Their Performance. ILO, Geneva.
- Saboia, Joao 2003: Non-Contributory Pensions for the Elderly in Brazil. Final Report. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. <http://idpm.man.ac.uk/ncpps>
- Saboia, Joao; Rocha, Sonia 2002: An Evaluation Methodology for Minimum Income Programmes in Brazil. International Labour Office. Geneva.
- Schubert, Bernd; Balzer, Geert 1990: Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern. Transfers als sozialpolitischer Ansatz zur Bekämpfung überlebensgefährdender Armut. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Eschborn.
- Schubert, Bernd 1995: Poverty and poverty alleviation programmes in the urban areas of Mozambique. Habitat International, Vol. 19, No.4, pp. 499-514. Great Britain: Elsevier Science.
- Schubert, Bernd 2003a: Social Cash Transfers for AIDS Affected and other Incapacitated and Destitute Households in Zambia. Interim Report on a Consultancy for the Preparation of a Pilot Social Cash Transfer Scheme Administered by the Public Welfare Assistance Scheme (PWAS). Lusaka.
- Schubert, Bernd 2003b: Social Welfare Interventions for AIDS Affected Households in Zambia. Report of a Consultancy Commissioned by the GTZ Back UP Initiative in Cooperation with the GTZ Assisted Social Safety Net Project at the Ministry of Community Development and Social Services. Lusaka.
- Schubert, Bernd o.J. (2004): Die „Sozialhilfefälle“ der Welt, Ms.
- Schwarzer, Helmut; Querino, Ana Carolina 2002: Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction. ESS Paper Nr. 11. Social Security and Development Branch. Geneva: ILO.
- Seminar für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) 2003: Eine Rente für die Ärmsten – Irrweg oder neuer Ansatz für die globale Sozialpolitik? Berlin: Seminar für Ländliche Entwicklung, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Shang, Xiaoyuan; Wu, Xiaoming 2004: Changing Approaches of Social Protection: Social Assistance in Urban China. Social Policy and Society 3, S. 259-271.
- Smith, W. James; Subbarao, Kalanidhi 2003: What Role for Safety Net Transfers in Very Low Income Countries? Social Protection Discussion Paper Series No. 0301. Washington D.C.: The World Bank.

- Standing, Guy 1997: The Folly of Social Safety Nets: Why basic income is needed in Eastern Europe. *Social Research*, Vol. 64, No. 4. S. 1339-1379.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo 2003: Legitimizing basic income in developing countries: Brazil, or “the answer is blowin’ in the wind”. *Journal of Post Keynesian Economics*, spring 2003, Vol. 25, No. 3, S. 407-424.
- Tabor, Steven R. 2002: *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0223. Washington D.C.: The World Bank.
- Tambunan, Tulus 2003: *Urban Poverty and Social Safety Net in Indonesia*. Research Institute, Indonesian Chamber of Commerce and Industry (LP3E-Kadin Indonesia). The Global Development Network (GDN). <http://www.gdnet.org/fulltext/tambunan.pdf>
- Triegaardt, Jean, D. 2002: Social policy domains. Social welfare and social security in South Africa. *International Social Work* 45 (3): 325-336.
- van Ginneken, Wouter 1997: *Social Security for the Informal Sector: Issues, Options and Tasks Ahead*. Working Paper. ILO-Geneva.
- van Ginneken, Wouter (Hrsg.) 1999a: *Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries*. ILO. Geneva.
- van Ginneken, Wouter 1999b: *Overcoming social exclusion*, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), *Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries*. ILO. Geneva. S. 1-36.
- van Ginneken, Wouter 1999c: *Policy recommendation*, in: van Ginneken, Wouter (Hrsg.), *Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries*. ILO. Geneva. S. 179-191.
- van Ginneken, Wouter 2003: *Extending social security: Policies for developing countries*. *International Labour Review*, Vol. 142 (2003), No. 3. S. 277-294.
- van Zyl, Elize 2003: *Old Age Pensions in South Africa*. *International Social Security Review*, Vol. 56, 3-4/2003. S. 101-120.
- Velasquez Pinto, Mario D. 2003: *The Bono Solidario in Ecuador: An exercise in targeting*. ESS Paper No. 17. Geneva, International Labour Office.
- Winkler, Wolfgang, 1992: *Die Altersversicherung der Landwirte in der Europäischen Gemeinschaft*. *Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft* 2/1992: 214-248.

7 Liste einschlägiger wissenschaftlicher und politikberatender Personen und Institutionen

7.1 Entwickelte Länder

Name	Adresse	Expertise
Basic Income European Network (BIEN)	Basicincome.org	Konzept universeller Grundsicherung (Aktivistengruppe)
Christina Behrendt, Dr.	Internationale Arbeitsorganisation behrendt@ilo.org	Sozialhilfe (institutionell, empirisch, international vergleichend), Soziale Sicherung (Finanzierung)
Brülle, Heiner	Landeshauptstadt Wiesbaden heiner.bruelle@wiesbaden.de	Sozialhilfe (Konzipierung, Deutschland)
Buhr, Petra, Dr.	Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik	Sozialhilfe (Deutschland, Europa; institutionelle und

	pbuhr@zes.uni-bremen.de	Klientenanalyse; BMGS-Projekt “Verlaufs- und Ausstiegsanalyse Sozialhilfe”)
con_sens (Dr. Helmut Hartmann)	Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH www.consens-info.de	Sozialhilfe (Analyse, Design, Deutschland und Europa), besonders Aktivierung und New Public Management
CROP (Comparative Research Programme on Poverty)	www.crop.org	Armut und Armutsbekämpfung weltweit (großes Expertennetzwerk)
Hanesch, Walter, Prof. Dr.	Fachhochschule Darmstadt whanesch@fh-darmstadt.de	Sozialhilfe (Analysen, Deutschland, internationaler Vergleich [Europa, USA])
Hauser, Richard, Univ.Prof.em, Dr.	Universität Frankfurt r.hauser@em.uni-frankfurt.de	Sozialhilfe, Armut, Einkommensverteilung, Grundsicherung (Analysen, komparativ)
Huster, Ernst Ulrich, Prof. Dr.	Ev. Fachhochschule Bochum huster@efh-bochum.de	Sozialhilfe, Armut, Ausgrenzung, Nationale Aktionspläne gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Deutschland, EU)
Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS)	iss.frankfurt-am-main@t- online.de	Sozialhilfe, Armut, Sozialberichterstattung (Analysen; komparativ)
Institut für Sozialberichterstattung & Lebens- lagenforschung (ISL)	www.isl-frankfurt.de	Sozialhilfe, Armut, Sozialberichterstattung (Analysen; Deutschland)
Kaltenborn, Bruno, Dr.	Wirtschaftsforschung und Politikberatung, kaltenborn@wipol.de	Grundsicherung, soziale Sicherheit (ökonomische Analysen, Deutschland)
Leisering, Lutz, Prof. PhD	Universität Bielefeld lutz.leisering@uni- bielefeld.de	Sozialhilfe (Theorie und Empirie weltweit), soziale Sicherheit, Alterssicherung. Bes. Deutschland, Europa, China
Lodemel, Ivan, Dr.	Fafo Institute for Applied Social Science, Norway Ivar.lodemel@oks.hio.no	Sozialhilfe, welfare to work (europäischer Vergleich)
van Oorschot, Wim, Prof. Dr.	Tilburg University w.v.oorschot@uvt.nl	Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe (Europa); Sozialpolitik
Reis, Claus, Prof. Dr.	Fachhochschule Frankfurt csreis@fb4.fh-frankfurt.de	Sozialhilfe (Konzipierung, Deutschland), besonders Steuerung, Beratung, soziale Dienstleistungen
Schelkle, Waltraud, PD Dr.	London School of Economics, w.schelkle@lse.ac.uk	Politische Ökonomie (Sozialpolitik, Fiskalpolitik, EU; USA, welfare; Entwicklungspoli- tik)
Schubert, Bernd, Dr.	Seminar für ländliche Entwicklung, HU-Berlin,	Soziale Sicherheit in Afrika

	bernd.schubert@agrار.hu-berlin.de	
Schwarze, Uwe, Prof. Dr.	Fachhochschule Hildesheim	Sozialhilfe (institutionelle Analyse; Deutschland, Schweden), bes. Verwaltung und Aktivierung
Veit-Wilson, John, Prof. em. Dr.	Newcastle University j.veit-wilson@newcastle.ac.uk	Grundsicherungsstandards (Definition von Existenzminima, europäischer Vergleich)
Vobruba, Georg, Prof. Dr.	Universität Leipzig vobruba@sozio.uni-leipzig.de	Sozialpolitik, Armutsfalle

7.2 Entwicklungs- und Übergangsländer

Name	Adresse	Expertise
Barrientos, Armando	Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, armando.barrientos@man.ac.uk	Nicht-beitragsbasierte Altersrenten
Coady, David	International Food Policy Research Institute (IFPRI) www.ifpri.org	IFPRIs Evaluation von PROGRESA, Targeting-Methoden
Coudouel, Aline	World Bank	Mahalla-System des Targeting, Usbekistan
Ferreira, Monica, Prof. Dr.	Institute of Ageing in Africa, University of Cape Town	Nicht-beitragsbasierte Altersrenten in Südafrika
Gough, Ian, Prof. Dr.	Department of Social and Policy Sciences University of Bath i.r.gough@bath.ac.uk	Basic needs (Theorie und Empirie weltweit); Projekt "Wellbeing in Developing countries" (www.welldev.org)
Howell		
Hussain, Athar, Dr.	London School of Economics, Asia Research Centre ahussain@lse.ac.uk	Sozialhilfe in China, soziale Sicherung in China (Ild. Forschung mit DFID, Weltbank, Chinesen)
Jütting, Johannes	Zentrum für Entwicklungsforschung, Bonn j.juetting@uni-bonn.de	Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern
Kim, Won-Sub	Universität Bielefeld Wonsub.kim@uni-bielefeld.de	Sozialhilfe und soziale Sicherung in Südkorea
Kruse, Beate, Dr.	Fachhochschule Konstanz	Soziale Sicherung und Transformationsprozess und Menschen mit Behinderungen in Vietnam
Lavinas, Lena	Senior Economist in the InFocus Programme on Socio-Economic Security, at ILO	

Legovini, Arianna	Poverty and Inequality Advisory Unit, IDB	Targeting-Methoden, Lateinamerika
Leisering, Lutz, Prof. PhD	Universität Bielefeld Lutz.leisering@uni-bielefeld.de	Sozialhilfe (Theorie und Empirie weltweit), soziale Sicherung, Alterssicherung; bes. Deutschland, Europa, China
Leung, Joe C. B., Prof. Dr.	University of Hong Kong	Sozialhilfe in China
Lloyd-Sherlock, Peter	School of Development Studies, University of East Anglia p.Lloyd-sherlock@uea.ac.uk	Nicht-beitragsbasierte Altersrenten
Loewe, Markus	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn markus.loewe@die-gdi.de	Soziale Sicherheit in arabischen Ländern
Lustig, Nora	Poverty and Inequality Advisory Unit, Inter-American Development Bank	Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern
Marnie, Sheila	International Child development Centre, UNICEF	Mahalla-System des Targeting, Usbekistan
Mesa-Lago, Carmelo, Prof. Dr.	University of Pittsburgh cmesa@pitt.edu	Sozialhilfe und medizinische Dienste für Arme (Lateinamerika und Karibik)
Moller, Valerie, Prof. Dr.	Rhodes University, South Africa	Nicht-beitragsbasierte Altersrenten in Südafrika
Mooij, Jos	Institute of Social Studies The Hague, Niederlande mooij@iss.nl	Ernährungspolitik und Targeting in Indien
Rawlings, Laura B.	Latin America and Caribbean Human Development Department, World Bank lrawlings@worldbank.org	Konditionierte Programme Lateinamerika
Rocha, Sonia	Institute for Research in Applied Economic, Brazil	Workfare in Brasilien
Rösner, Hans-Jürgen, Prof. Dr.	Universität Köln roesner@wiso.uni-koeln.de	Soziale Sicherung in Entwicklungsländern (alle Erdteile, z.Zt. besonders China)
Rubio, Gloria M.	World Bank gm_rubio@alumni.princeton.edu	Konditionierte Programme Lateinamerika
Saboia, Joao, Prof. Dr.	Federal University of Rio de Janeiro	Nicht-beitragsbasierte Altersrenten in Brasilien
Schmidt, Michael	Bonn	Soziale Sicherung und Transformationsprozess und Menschen mit Behinderungen in Vietnam
Standing, Guy	Internationale Arbeitsorganisation	Sozialpolitik, soziale Sicherung, Mindesteinkommenssysteme
van Ginneken, Wouter (2004 pensioniert)	Internationale Arbeitsorganisation ginneken@ilo.org	Soziale Sicherheit weltweit, Coverage

