



Research Programme

SocialWorld – World Society, Global Social Policy and New Welfare States

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Lutz Leisering/Bernd Schubert/Petra Buhr

**Grundsicherung als Baustein einer integriert-inkluisiven
Strategie sozialer Sicherheit**

SocialWorld – Working Paper No. 8

2004

Grundsicherung als Baustein einer integriert-inklusive Strategie sozialer Sicherheit

1. Grundsicherung als Form sozialer Sicherheit in Entwicklungsländern

Seit den 1990er Jahren sind neue, nur begrenzt selbsthilfefähige Gruppen in das Blickfeld der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gerückt, insbesondere von HIV/AIDS Betroffene und ihre Familien, alte Menschen und Menschen mit Behinderungen. Gleichzeitig werden Inklusionsgrenzen vorhandener sozialer Sicherungen deutlicher, so die mangelnde Erreichung informeller Arbeitskräfte und ländlicher Haushalte durch Sozialversicherungen. Wenn Politiken und Programme der Armutsreduzierung nicht sehr stark effektiviert werden, können weder die Millenniumsziele noch die Ziele des Aktionsplans 2015 erreicht werden.

Formelle soziale Sicherungssysteme sind schon seit einiger Zeit ein Betätigungsfeld der EZ. Grundsicherung (sozialhilfeartige Systeme), ein Instrument der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung, das in praktisch allen entwickelten Gesellschaften eine zentrale Rolle spielt, wird in der EZ erst in den letzten Jahren diskutiert, in Deutschland noch kaum. Grundsicherungen, so die These dieses Papiers, sind auch für Entwicklungs- und Übergangsländern ein zentrales Instrument sozialer Sicherheit – ein eigener Hilfetypus, der neben und im Verbund mit anderen, formellen wie informellen Hilfeformen als Baustein für eine integrierte, kohärente und inklusive Strategie sozialer Sicherung in Entwicklungsländern benötigt wird.

In der deutschen Debatte wenig beachtet, haben eine Reihe von Ländern -verstärkt seit den 1990er Jahren- wirksame Grundsicherungssysteme auf- und ausgebaut, so Brasilien (*Fome Zero*- Programm), China (*Minimum Living Standard System*) und Südafrika (nicht-beitragsbasierte Altersrenten als Teil einer Politik wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte für alle Bürger).

Adressaten von Grundsicherung sind diejenigen Armen, die wegen ihrer – längerfristig oder temporär - beschränkten Selbsthilfefähigkeit von den Programmen der EZ und anderen sozialen Sicherungen nicht oder nur unzureichend erreicht werden. Diese Armen bilden eine eigene Problemgruppe, auf die Grundsicherung als eigener Hilfetyp zugeschnitten ist: Im Unterschied zu verschiedenen anderen Hilfeformen sind Grundsicherungsleistungen nachrangig, in der Regel nicht rückzahlbar, auf individuellen Bedarf bezogen und in der Erbringung regelmässig, für den Empfänger verlässlich, auch bei längerfristiger Bedarfslage. Ohne Grundsicherungssysteme würden die betroffenen Menschen hungern, könnten ihre Kinder nicht zur Schule schicken und sich Ausgaben für Gesundheit nicht leisten.

Haupttypen existierender Grundsicherungen sind nicht-beitragsbasierte Altersrenten, Sozialhilfe für Familien und andere Haushalte, konditionierte (an Arbeit, Bildungsbeteiligung oder gesundheitliche Vorsorge gekoppelte) Transferleistungen sowie Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern. Dabei weist der letztgenannte Hilfetyp Merkmale auf, die nur noch sehr eingeschränkt dem reinen Typ individualisierter monetärer Hilfe entsprechen.

2. Wirkungen und Kosten von Grundsicherungen

Unsere umfassende Auswertung aller erreichbaren Untersuchungen zu Grundsicherungen in Entwicklungsländern ergab, dass die Wirkungen zahlreicher Grundsicherungsprogramme als positiv, die Kosten als tragbar einzuschätzen sind. Häufig wurden über das Primärziel der Armutsbekämpfung hinaus positive Sekundäreffekte erreicht:

- **Wirksamkeit:** Grundsicherungsprogramme reduzieren extreme Armut effektiv und breitenwirksam. In Südafrika hat die nicht-beitragsbasierte Rente Altersarmut um 94% vermindert und den Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung um 12,5%. Insbesondere die *vulnerable groups* profitieren von Grundsicherungsprogrammen. Neben alten Menschen sind das Behinderte, Frauen und Kinder.
- **Schnelle Wirksamkeit:** Grundsicherungsprogramme erzielen ihre Wirkungen in kurzer Zeit. Für die Erreichung der Millenniumsziele bis 2015 ist dieser Aspekt besonders wichtig. So konnte z.B. Brasilien seine Grundsicherungsprogramme innerhalb weniger Jahre auf 5,3 Millionen Haushalte mit 25 Millionen Menschen ausdehnen.
- **Finanzierbarkeit:** Grundsicherungsprogramme sind kostengünstig, da schon niedrige Leistungen große Wirkungen entfalten können und da die Erbringungskosten verglichen etwa mit Sozialversicherungen oder Sachleistungen geringer sind. Das Programm in Brasilien kostet 1% des Bruttosozialprodukts. In Südafrika sind es 1,4%, in Namibia 2%. Die Ausdehnung des von der GTZ durchgeführten Sozialhilfe Pilotvorhabens in Sambia auf 10% aller Haushalte des Landes würde jährlich 16 Millionen US Dollar kosten. Das sind 0,5 % des Bruttosozialprodukts oder 4% der jährlichen ODA Zuflüsse.
- **Positive Sekundäreffekte I (Anerkennung):** Individualisierte Geldtransfers können auch den sozialen Status der genannten vulnerablen Personen innerhalb und außerhalb der Familie steigern – können Anerkennung, Teilhabe und Autonomie herbeiführen. So zeigen Untersuchungen, dass nicht-beitragsbasierte Renten von den Empfängern als Beitrag zum Familieneinkommen behandelt werden und von ihnen für Ernährung und Grundbildung der Kinder eingesetzt werden, die in den betroffenen Haushalten leben.
- **Positive Sekundäreffekte II (Stärkung der Familie):** Grundsicherungsprogramme können überlastete familiäre Netze stützen. Insbesondere können Grundsicherungen einen entscheidenden Beitrag zur Bewältigung der AIDS-Folgen leisten. Haushalte, die nur noch aus alten Menschen, Kranken und Kindern bestehen, können ohne Zuschüsse zum Lebensunterhalt nicht überleben. In Sambia sind 10% der Haushalte in dieser Lage. 60% der Haushaltsmitglieder sind Kinder, überwiegend Waisen. Die große Zahl der AIDS-Waisen kann nicht individuell erreicht werden, sondern nur durch Unterstützung der Haushalte, in denen sie leben. In Sambia ergab die jüngste Situationsanalyse, dass ein Drittel der Waisen in von alten Menschen gefuehrten Haushalten leben, mit ansteigender Tendenz. Daneben kann Grundsicherung auch alte Menschen unterstützen, die keine oder wenige Kinder haben. Dies ist in Ländern wie China relevant, in denen sich familiäre Netze demographisch ausdünnen.
- **Positive Sekundäreffekte III (Sozialinvestitionen):** Ausgaben für Grundsicherungsprogramme werden in der neueren internationalen Diskussion nicht mehr als Konsum bewertet, sondern als Investition in die langfristige wirtschaftliche Entwicklung. Die Empfängerhaushalte investieren die erhaltenen Zuschüsse in die Ernährung und Gesundheit der Familienmitglieder, in die Grundbildung der Kinder und auch in physisches Kapital, das der künftigen Einkommenserzielung dient. Die zusätzliche Kaufkraft führt zu Multiplikatoreffekten und stärkt lokale Wirtschaftskreisläufe. Grundsicherung leistet damit einen nachhaltig wirkenden Beitrag zur Überwindung des Teufelskreises der Armut und zu *pro-poor growth*.
- **Positive Sekundäreffekte IV (Hilfe zur Selbsthilfe):** Es gibt keine Hinweise darauf, dass Grundsicherungsprogramme in relevantem Maße „abhängig“ machen und Erwerbsanreize reduzieren. Im Gegenteil: Sie können von den Betroffenen als Hilfe zur Selbsthilfe genutzt werden und werden es meist auch – durch selbstbestimmte Verwendung von Geld und, wie beschrieben, durch Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Familie.

3. Bedarf für Grundsicherung – Grundsicherung als Baustein einer integriert-inklusiven Strategie sozialer Sicherung

Grundsicherungen und Sozialhilfe kommen wesentliche - andere Hilfeformen ergänzende, zum Teil fördernde (nicht verdrängende) - Funktionen zu, die nur durch sie erfüllt werden. Sie stellen einen eigenen, in entwickelten Ländern vertrauten Hilfetypus dar. Grundsicherung ist daher eine notwendige Komponente einer integriert-inklusiven Strategie sozialer Sicherung. Soziale Grundsicherungen unterscheiden sich von anderen Hilfeformen durch mehrere Merkmale:

- Grundsicherung ist **nachrangig**. Sie stellt ein letztes Auffangnetz für diejenigen dar, die längerfristig oder vorübergehend in anderen, formellen wie informellen, Arrangements gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion keinen ausreichenden Unterhalt finden.
- Grundsicherungen sind auf **individuelle Bedarfe** zugeschnitten, sowohl in der Sachdimension (individuelle Bedarfslagen) als auch in der Zeitdimension (potenziell sofortiges Einsetzen der Hilfe und unbefristete Dauer je nach Bedarf). Grundsicherung unterscheidet sich hierdurch von kollektiven technischen, sozialen oder landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen, die auf Aggregatgrößen wie soziale Gruppen, Dörfer oder Regionen gerichtet sind.
- Grundsicherungen setzen **keine Beitragszahlungen** voraus (wie staatliche oder kollektive Sozialversicherungssysteme) und berücksichtigen dadurch Personen, die diese Vorleistungen nicht erbringen können (Ausdehnung des Deckungsgrades sozialer Sicherungssysteme, auch ein Beitrag zur *Global Campaign on Social Security and Coverage for All* der ILO).
- Grundsicherungsleistungen sind **längerfristig institutionalisiert**, 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. Grundsicherung schafft auf niedrigem Niveau für die Empfänger Verlässlichkeit und Kontinuität, ermöglicht Lebensplanung.

Jenseits dieser allgemeinen Merkmale ist Grundsicherung den jeweiligen Verhältnissen in einem Land oder Landesteil anzupassen. In sehr armen Gegenden können Grundsicherungen Überlebenshilfen für die Ärmsten, für vulnerable Gruppen und Arbeitsmarktferne bereitstellen.

In etwas besser gestellten Entwicklungs- sowie in Übergangsländern kann sich Grundsicherung oder Sozialhilfe auch auf prinzipiell selbsthilfefähige Personen richten, insbesondere Arbeitslose und Alleinerziehende, und für sie als vorübergehende Übergangshilfe dienen. Hier kann die monetäre Sicherungsfunktion, die in den ärmsten Ländern im Vordergrund steht, stärker mit Maßnahmen sozialer Integration und Aktivierung verbunden werden, also umfassender lebenslaufgestaltend wirken. Sicherung, Integration und Aktivierung sind die drei Hauptfunktionen der 'modernen Sozialhilfe' in westlichen Ländern. Das säkulare Problem der Arbeitslosigkeit und die von ihr Betroffenen rücken erst mit der modernen Sozialhilfe ins Blickfeld von Grundsicherungspolitik. Arbeitsmarkt und Arbeitslose, also prinzipiell Selbsthilfefähige, sind die zukünftige Herausforderung von Grundsicherungspolitik in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften. Das neue chinesische Grundsicherungssystem *Minimum Living Standard System* fokussiert bereits vor allem auf städtische Arbeitslose, aber auch auf Alte. Das im Jahr 2000 geschaffene Sozialhilfesystem in Südkorea gleicht bereits weitgehend westlichen Vorbildern und etabliert ein Recht auf Sozialhilfe für alle Bürger im Bedürftigkeitsfall.

Sozialhilfeartige Systeme sind vielfach ungeliebte soziale Sicherungssysteme – in der EZ, weil sie nicht als Hilfe zur Selbsthilfe gelten, und in entwickelten Ländern, weil sich

verschiedenste Befürchtungen mit Sozialhilfe verbinden. Tatsächlich zeigen die wissenschaftlichen Untersuchungen der Sozialhilfe westlicher Länder, dass sie ein zentraler und im wesentlichen funktionierender Baustein eines integriert-inklusive sozialen Sicherungssystems ist:

- Es gibt Bedarf für Sozialhilfe. Praktisch alle entwickelten Länder haben ein mehr oder weniger umfassendes letztes Auffangnetz geschaffen (Hauptausnahme USA), u.a. wegen Lücken im vorgelagerten System der sozialen Sicherung und weil es Personengruppen gibt, die keine anderen Unterhaltsquellen haben und teilweise nur begrenzt aktivierbar sind. Umfang und Bedeutung der Sozialhilfe in entwickelten Ländern nimmt aktuell noch zu. Sozialhilfe trägt nachweislich wesentlich dazu bei, Armut zu vermindern (Effektivität).
- 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 Befürchtung vor zu hohen Ausgaben ist ebenso zu relativieren.
- Einführung und Höhe der Sozialhilfe ist damit wesentlich eine Frage politischer Entscheidungen, nicht primär wirtschaftlicher Ressourcen.
- In den südeuropäischen Ländern wurde erst spät (in den späten 1990ern) mit dem Aufbau von Mindestsicherungssystemen begonnen. Wegen der größeren Ähnlichkeit der Probleme können Entwicklungsländer möglicherweise von diesen Ländern besonders gut lernen.

4. Grundsicherung in der internationalen EZ: ein aufkommendes Konzept

In den letzten fünf Jahren haben eine Reihe von Entwicklungsorganisationen erkannt, dass der Aufbau und die Weiterentwicklung von Systemen zur Grundsicherung auch in anderen als den oben genannten Ländern effektiv zur Erreichung der Millenniumsziele beitragen können. Die Weltbank unterstützt Länder bei der Entwicklung nationaler Strategien zur sozialen Sicherheit („Social Protection“), in denen Grundsicherung eine entscheidende Komponente ist. Insbesondere wirbt sie für den Programmtyp konditionierter Bargeldtransfers (conditional cash transfers). Die ILO hat das Konzept eines *Global Social Trust* entwickelt, der arme Länder beim Aufbau von nicht-beitragsbasierten Rentensystemen unterstützen soll. DFID hat umfangreiche Studien und Konferenzen zum Thema Grundsicherung in Entwicklungsländern finanziert. Dabei wurden nicht nur Erfahrungen aus Schwellenländern ausgewertet, sondern auch bestehende Ansätze für Grundsicherungssysteme in Mosambik, Botswana, Senegal, Bolivien, Nepal, Bangladesh und Indien. In Malawi hat DFID ein Pilot-Sozialhilfeprogramm durchgeführt.

Die von den oben genannten Organisationen finanzierten Untersuchungen und Pilotaktivitäten bestätigen, dass sich die in Brasilien, China und Südafrika gemachten Erfahrungen teilweise auf sehr arme Länder übertragen lassen. Als Konsequenz aus dieser Erkenntnis hat DFID begonnen, im Rahmen der Länderprogramme (*Country Assistance Plans*) Budgets zur Förderung von Grundsicherung bereitzustellen. Weltbank und die Regionalbanken finanzieren Vorhaben zur Grundsicherung teilweise in Form von weichen Krediten, teilweise in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen.

In der deutschen EZ hat Grundsicherung bisher nicht den Stellenwert, der ihr angesichts ihrer Bedeutung für die Erreichung der Millenniumsziele zukommen sollte. Im 2001 verabschiedeten „Aktionsprogramm 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung der Armut“ findet sich im Unterkapitel 3.5 ein kurzer Abschnitt zum Thema „Soziale Sicherung stärken“ (BMZ, 2001, S. 26-28). Darin heißt es: „Die Grundformen der sozialen Sicherung sind: Solidargemeinschaften (z.B. die Familie); kooperative, mitgliederbasierte Systeme sozialer Sicherung; private Versicherungen; staatliche Formen

sozialer Sicherung (z.B. Sozialhilfe)“. Im gleichen Abschnitt heißt es dann weiter „Die Bundesregierung berät Regierungen von Partnerländern, nationale Strategien sozialer Sicherung ... zu entwickeln“. Im weiteren Text wird jedoch ausschließlich auf kooperative Systeme und Versicherungen eingegangen – Begriffe wie Sozialhilfe oder Grundsicherung tauchen nicht mehr auf.

Im 2002 herausgegebenen BMZ Positionspapier „Förderung sozialer Sicherung und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern“ findet sich ein Unterkapitel „4.6 Unterstützung für besonders hilfsbedürftige Gruppen durch Sozialhilfe“, das ausführlich die Notwendigkeit der „Einführung eines formalisierten Systems von Sozialhilfe in kommunaler und gemeinnütziger Trägerschaft“ begründet (BMZ, 2002, S. 27-28). Weiterhin werden Grundsätze für die Förderung aufgelistet wie z.B. „Klare Festlegung von Kriterien, die zum Empfang von Sozialhilfe berechtigen“. Schließlich wird festgestellt: „Die bilaterale EZ unterstützt den Aufbau formalisierter Sozialhilfe durch technische Hilfe bei der Sammlung und Bewertung der erforderlichen Daten sowie bei der Konzipierung, Planung und dem Aufbau der erforderlichen administrativen Strukturen einschließlich der Aus- und Fortbildung“ und „in Form von Organisations- und Managementberatung“.

Über technische Zusammenarbeit hinaus wird im Positionspapier die Möglichkeit einer direkten Finanzierung von Transfers auf Einzelfälle bei akuten Notlagen und außergewöhnlichen Krisensituationen beschränkt. Als Beispiel für solche Krisensituationen wird die HIV/AIDS Krise im südlichen Afrika explizit genannt. Das ist insofern wichtig, als diese Krise und ihre sozialpolitischen Folgen viele afrikanische Länder voraussichtlich noch jahrzehntelang stark belasten werden. Mit anderen Worten: Eine langfristig angelegte Mitfinanzierung von Sozialhilfesystemen in bestimmten Ländern wird nicht ausgeschlossen.

Das Positionspapier ist mit diesen Formulierungen auf der Höhe des Erkenntnisstandes der internationalen Diskussion. Allerdings werden diese Erkenntnisse bisher kaum umgesetzt. Nur ein einziges von der Bundesregierung unterstütztes Vorhaben – das von der GTZ in Sambia durchgeführte Projekt „Soziale Sicherung überlebensgefährdend armer Haushalte“ – ist direkt mit Grundsicherung befasst. In den Regierungsverhandlungen mit Partnerländern spielt Grundsicherung nach Aussage der Regionalreferate praktisch keine Rolle. Offenbar gibt es sowohl bei den Partnern als auch beim deutschen EZ-Personal Hemmschwellen das Thema unvoreingenommen anzusprechen. Es besteht Unsicherheit darüber, ob Grundsicherung als legitimer Bereich der EZ anzusehen ist.

Damit droht die deutsche EZ den Anschluss an die internationale Diskussion in einem wichtigen Bereich der sozialen Sicherung zu verlieren. Das ist umso bedauerlicher als die deutsche Seite auf dem Gebiet der Sozialpolitik und der sozialpolitischen Beratung insgesamt erhebliche komparative Vorteile besitzt – und speziell die deutsche Sozialhilfe und die dadurch akkumulierte Expertise sich international sehen lassen kann.

Die Unsicherheit hinsichtlich Relevanz und Legitimität von Grundsicherung als Arbeitsbereich der EZ – wie sie vor 20 Jahren auch bei Themen wie Gender, Ökologie und Governance bestand – spiegelt sich in dem Verhalten deutscher EZ Organisationen wider. Bisher befasst sich nur die GTZ im Rahmen des 2002 gegründeten Kompetenzfeldes „Soziale Sicherheit“ mit dem Thema. Alle anderen Vorfeldorganisationen sowie auch die deutschen NGOs warten auf klare Signale aus dem BMZ. Sie bestätigen zwar, dass mit dem bisherigen EZ Instrumentarium die Ärmsten der Armen nicht erreicht werden. Das mit HIV/AIDS Bekämpfung befasste Personal äußert darüber hinaus, dass neben präventiven Maßnahmen und gesundheitlicher Versorgung der Infizierten dringend auch die Grundsicherung derjenigen Haushalte sichergestellt werden muss, die ihre Ernährer verloren haben. Offiziell ist Grundsicherung aber kein Thema – weder bei der KfW noch beim DED oder bei InWent. Einzig Brot für die Welt und der Evangelische Entwicklungsdienst haben

Anfang 2004 Untersuchungen zum Thema Erreichung der Ärmsten der Armen in 10 Ländern gestartet als ersten Schritt eines Dialogprozesses mit ihren Partnern.

5. Stärkung von Grundsicherung in der deutschen EZ – *mainstreaming* von Grundsicherung

Angesichts der beschriebenen Unsicherheit ist eine politische Entscheidung über den künftigen Stellenwert der Förderung von Grundsicherung in der deutschen EZ erforderlich. Wegen der oben beschriebenen Bedeutung der Grundsicherung für die Erreichung der Millenniumsziele und der Ziele des Aktionsprogramms 2015 wird empfohlen, diesen Bereich stärker zu fördern.

Da Grundsicherungen integrale Bestandteile eines integriert-inklusiven sozialen Sicherungssystems eines Landes oder Landesteils sind, sind sie zu einem normalen, legitimen Aufgabenfeld der EZ zu machen und damit in den *mainstream* der EZ einzuführen. Dazu sind folgende Maßnahmen erforderlich:

1. Die Regionalreferate sind aufzufordern, Grundsicherung als möglichen Förderbereich in die Regierungsverhandlungen einzubeziehen. Das ist besonders wichtig für diejenigen afrikanischen Länder, die überdurchschnittlich arm (HIPC-Status) und gleichzeitig stark von HIV/AIDS betroffen sind.
2. Es ist zu klären, welchem Schwerpunkt die Förderung von Grundsicherung zuzuordnen ist, bzw. ob Grundsicherung in besonderen Fällen auch ohne die Zuordnung zu einem Schwerpunkt gefördert werden kann.
3. Es ist zu klären, ob für die finanzielle Förderung von Grundsicherung haushaltsrechtliche Bedenken bestehen und wie diese Bedenken gegebenenfalls zu berücksichtigen sind.
4. Das Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge sollten für eine Zusammenarbeit im Bereich Grundsicherung gewonnen werden. Der Deutsche Verein hat eine über hundertjährige Erfahrung in der Konzipierung und Implementationsberatung von Sozialhilfe- und Fürsorgesystemen und hat auch eine internationale Abteilung.
5. Die Vorfeldorganisationen GTZ, KfW, DED und InWent sind zu unterrichten und sollten aufgefordert werden, sich im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate aktiv mit den Problemen der sozialen Grundsicherung fuer Gruppen mit reduziertem Selbsthilfepotenzial auseinanderzusetzen.
6. Das Ministerium sollte sich dafür einsetzen, dass kurzfristig HIPC Mittel sowie Mittel aus dem GFATM für die Mitfinanzierung von Grundsicherung eingesetzt werden. Mittelfristig ist darauf hinzuwirken, Grundsicherung in den PRSPs zu verankern. Langfristig sollten globale Fonds ähnlich dem *Global Social Trust*-Konzept der ILO für die Kofinanzierung von Grundsicherung in sehr armen Ländern konzipiert werden.
7. In entwicklungspolitischen Maßnahmen, die die Ausgestaltung von Grundsicherung berät, sollten Programmtypen priorisiert werden, die auf monetären Transfers basieren. Unsere Untersuchungen geben Hinweise darauf, dass diese in den meisten Fällen effizienter umgesetzt werden können, positivere Auswirkungen auf lokale Wirtschaftskreisläufe haben und den Haushalten mehr Autonomie ermöglichen.
8. Technische Maßnahmen in Bezug auf Grundsicherungen sind einzubetten in ein kohärentes Gesamtkonzept sozialer Sicherung. Nur so läßt sich der positive (dabei immer nur nachrangige) Beitrag von Grundsicherungen zu einer integriert-inklusiven Strategie sozialer Sicherung bestimmen.

Länderanhang

Sozialhilfe für überlebensgefährdend arme Haushalte in Sambia

Sambia ist eines der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) weltweit. Das BSP pro Kopf betrug 1998 nur US\$ 330. Nach offiziellen Schätzungen leben mehr als 73 % der Einwohner Sambias in Armut, davon müssen 66 % mit weniger als einem US-Dollar Kaufkraft pro Tag auskommen. Ein großes Problem stellt die dramatische Ausbreitung der HIV-Infektion dar. Die offiziellen Schätzungen gehen davon aus, dass von den 9,7 Mio. Einwohnern Sambias 1 Mio. HIV-infiziert sind. Insbesondere die wirtschaftlich produktive Altersgruppe der 25 bis 40-jährigen erkrankt und stirbt an den Folgen von AIDS und hinterlässt unterstützungsbedürftige, oft selbst kranke Angehörige und Waisenkinder.

Angesichts eines unzureichenden Systems staatlicher sozialer Sicherung tragen traditionelle, auf interpersoneller Solidarität basierende Netzwerke (wie Großfamilie oder Dorf- oder Stadtteilgemeinschaft) die Hauptlast für die Versorgung der Bedürftigen (AIDS-Kranke, Alte, Waisen, Erwerbsunfähige, chronisch Kranke etc.). Die finanzielle und psychische Überlastung dieser Netzwerke führt nicht selten dazu, dass den hilfebedürftigen Mitgliedern einer Gemeinschaft die Unterstützung versagt werden muss und sie ausgegrenzt oder verstoßen werden. Der Zusammenhalt vieler Dorf- und Stadtteilgemeinschaften gerät dadurch zunehmend unter Druck.

Die deutsche TZ unterstützt deshalb das sambische Sozialministerium beim Aufbau eines subsidiären sozialen Sicherungsnetzes zur Grundsicherung überlebensgefährdend armer Haushalte und Gemeinschaften. Dafür werden bestehende Strukturen auf der Dorfebene genutzt, beispielsweise Gesundheitskomitees, Elterngruppen, Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, traditionelle Autoritäten, um „maßgeschneiderte“ Unterstützungsangebote für diese extrem armen Gruppen zu entwickeln und umzusetzen. An erster Stelle steht die Einführung eines regelmäßigen Grundeinkommens, welches das Überleben sichert und den Kindern einen Schulbesuch ermöglicht. Im Gegensatz zur bisherigen Nothilfe, die nur sporadisch Nahrungsmittel bereitstellt, soll diesen Familien regelmäßig und verlässlich ein kleiner Geldbetrag zufließen, der sie in die Lage versetzt, für sich selbst zu sorgen. Studien haben ergeben, dass das Auszahlen von kleinen Geldbeträgen wirksamer und ökonomischer ist als das Verteilen von Nahrungsmitteln und Gutscheinen. Zudem greift es weniger stark in den empfindlichen Wirtschaftskreislauf ein.

Eine FAO-Untersuchung in Sambia hat gezeigt, dass die ärmsten 12 Prozent der Haushalte auch in guten Zeiten täglich nur eine Mahlzeit essen können – das vom Sozialministerium mit deutscher Unterstützung entwickelte Grundsicherungsmodell soll ihnen eine zweite tägliche Mahlzeit ermöglichen. Ein Betrag von fünf bis sechs Euro monatlich würde dafür ausreichen. Das Grundsicherungsmodell für die extrem Armen ersetzt nicht die bestehenden traditionellen Sicherungsformen, sondern trägt zu deren Stärkung bei, indem sie diese vor wirtschaftlicher Überlastung schützt. „Moderne“ und „traditionelle“ Formen der Grundsicherung ergänzen sich.

Das Vorhaben kann nur modellhaft eine Lösung entwickeln und erproben. Diese wird derzeit in einem Distrikt im Süden des Landes (dort leben etwa 12.000 Haushalte) erprobt. Die African Development Bank hat großes Interesse daran gezeigt und wird den Ansatz ab 2005 replizieren und ausweiten. Eine Übertragung auf ganz Sambia (200.000 extrem arme Haushalte) würde etwa 16 Millionen Euro kosten: Das ist ein vergleichsweise kleiner Betrag mit einem großen Effekt – trotzdem ist nicht damit zu rechnen, dass er regelmäßig und nachhaltig aus dem sambischen Staatshaushalt aufgebracht werden kann. Solche verlässlichen, langfristigen Finanzierungen könnten jedoch möglicherweise einen größeren entwicklungspolitischen Effekt haben als zeitlich begrenzte Projekte und Nothilfeaktivitäten. Indem das Vorhaben exemplarisch zeigt, dass soziale Grundsicherung auch in bäuerlichen,

extrem armen Gesellschaften notwendig und sinnvoll ist und indem es technisch machbare, partizipative Formen der Umsetzung erprobt, trägt es zur Weiterentwicklung internationaler entwicklungspolischer Ansätze bei.

Quellen:

HelpAge International: Age and security. How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families, London 2004

Schubert, Bernd: Progress Report on the PWAS Administered Pilot Scheme, Kalomo 2003

Konditioniertes Transferprogramm für arme Haushalte in Nicaragua

Nicaragua ist mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 730 US\$ eines der ärmsten Länder Lateinamerikas. 48% der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze. Mit Unterstützung der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der Weltbank führt die nicaraguanische Regierung seit dem Jahr 2000 das Transferprogramm *Soziales Sicherungsnetz* (Red de Protección Social - RPS) durch. Oberziel dieser Initiative ist es, extrem armen Haushalten zu ermöglichen, Humankapital zu akkumulieren und so aus dem Teufelskreis der Armut auszubrechen.

Im Einzelnen sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Ergänzung des Haushaltseinkommens von extrem armen Haushalten zur Verbesserung der Versorgung mit Nahrungsmitteln für eine Periode von bis zu drei Jahren,
- Verbesserung der Gesundheitsversorgung für Kinder unter 5 Jahren und Frauen während der Schwangerschaft,
- Reduzierung der Anzahl von Schulabbrüchen während der ersten vier Schuljahre.

Das Programm vereint nachfrageseitige und angebotsseitige Interventionen: An extrem arme Familien werden Bargeldtransfers ausgezahlt, gleichzeitig erhalten Schulen und Gesundheitsdienstleister finanzielle Zuschüsse für die Förderung der Zielgruppe. Die Familien müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, um die Transfers zu erhalten. Gefordert wird die Teilnahme an Gesundheitsförderungsmaßnahmen (Monitoring des Ernährungsstatus, Impfprogramme, Gesundheits- und Ernährungskurse) sowie der regelmäßige Schulbesuch der Kinder.

In der Evaluierung konnten Erfolge in bezug auf Bildung und Gesundheit aufgezeigt werden: Der Prozentsatz der in den Grundschulen eingeschriebenen Kinder stieg in den Programmregionen um durchschnittlich 22 Prozentpunkte (ausgehend von einem niedrigen Ausgangsniveau von 68,5%). Die regelmäßige Teilnahme der Schüler und Schülerinnen am Unterricht konnte sogar noch stärker verbessert werden. Über 90% der Kinder in den Programmregionen nahmen am Monitoring ihres Ernährungsstatus teil, während nur 67% der Kinder in Kontrollregionen davon profitieren konnten. Auch auf den Konsum von Nahrungsmitteln wirkten sich die Transferleistungen positiv aus. Während die nicht am Programm teilnehmende Kontrollgruppe in Folge niedriger Kaffeepreise und einer Dürre einen starken Rückgang ihres Konsumniveaus zu verzeichnen hatte (19 %), blieben die jährlichen Ausgaben der Programmteilnehmer konstant.

Quellen:

International Food Policy Research Institute (IFPRI): Informe Final – Sistema de Evaluación de la Fase Piloto de la Red de Protección Social de Nicaragua: Evaluación de Impacto, 2002

Rawlings, Laura; Rubio, Gloria: Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America, WB Washington 2003

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 (vgl. Leisering/Gong/Hussain 2002).

Im Gegensatz zum alten, sozialistischen Fürsorgesystem, 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 Zielgruppenauserschöpfung 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 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.

Quellen:

Hussain, Athar 2001, Final Report: Urban Poverty in PRC, TAR: PRC 33448

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.

Shang, Xiaoyuan; Wu, Xiaoming 2004: Changing Approaches of Social Protection: Social Assistance in Urban China. Social Policy and Society 3, S. 259-271.

Universelles Rentenprogramm in Nepal

Nepal, eines der ärmsten Länder der Welt, hat 1995 ein universelles soziales Rentenprogramm aufgelegt. Leistungsberechtigt sind alle Personen über 75 Jahre. Pro Person werden 150 Rupien (2,12 US\$) monatlich ausgezahlt. Derzeit werden durch dieses Rentenprogramm und das Sozialhilfeprogramm für Witwen insgesamt mehr als 400.000 alte Menschen erreicht.

Quelle:

HelpAge International: Age and security. How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families, London 2004

Bedürftigkeitsgeprüfte Rente in Indien

In den Jahren 1995-96 hat Indien eine bedürftigkeitsgeprüfte Rente als Teil eines Nationalen Sozialhilfeprogramms eingeführt. Die monatliche Rente beträgt 75 Rupien (\$US 1,50) und wird an Frauen und Männer über 65 Jahre ausgezahlt, die in extremer Armut leben.

Rund ein Drittel der alten Menschen in Indien wären leistungsberechtigt. Allerdings erhalten nicht alle die Leistung, da die Zentralregierung, die das Programm finanziert eine maximale Zahl von Empfängern für jeden Staat festgelegt hat. In einigen Staaten wird das nationale Programm durch einzelstaatliche Rentenprogramme ergänzt, die ebenfalls bedürftigkeitsgeprüft sind.

Quelle:

HelpAge International: Age and security. How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families, London 2004

Rechtsbasierte Sozialhilfe für alle Staatsbürger in Südkorea

Das im Jahr 2000 eingeführte *Volksmindestsicherungssystem* 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 provinzfremde 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.

Quelle:

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