

Grundsicherung – ein wichtiges Element sozialer Sicherungssysteme

MECHTHILD SCHIRMER

Gegen Ende der 90er Jahre gab es weltweit 165 Länder, die über ein mehr oder weniger gut ausgebautes formelles soziales Sicherungssystem verfügten. Diese Sozialversicherungssysteme erfassen in der Regel nur für die im formellen Bereich Beschäftigten. In den Ländern des Südens arbeitet jedoch die große Mehrheit der „working poor“ im informellen Sektor. Welche Pflichten Staaten zur sozialen Sicherung ihrer Bürger – insbesondere unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten – haben und wie diese ausgestaltet werden können, beleuchtet der folgende Beitrag.

Bereits 1995 hat der Weltsozialgipfel in Kopenhagen hervorgehoben, dass der Aufbau und die Erweiterung der sozialen Sicherheit unverzichtbarer Bestandteil der Armutsbekämpfung sein muss. Entsprechend hat er in seiner politischen Erklärung die staatliche Verpflichtung formuliert, „Politiken auszuarbeiten und umzusetzen, die sicherstellen, dass alle Menschen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft, während der Kindererziehung, bei Verwitwung, bei Invalidität und im Alter einen angemessenen wirtschaftlichen und sozialen Schutz genießen“. Hier werden jene Aufgaben einer „klassischen“ staatlichen Sozialpolitik aufgeführt, die vor allem auf eine Absicherung von Lebensstandards gegenüber möglichen Lebensrisiken abzielen und meistens über Sozialversicherungssysteme geregelt werden.

Voll ausgebaute Systeme, die eine Mehrzahl der wichtigen Zweige der sozialen Sicherung umfassen (Renten- und Pflegeversicherung, Hinterbliebenen-, Berufs- und Erwerbsunfähigkeits- sowie Berufsunfallversicherung, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Mutterschafts- und Familienhilfe) gibt es nur in den OECD-Ländern, einigen MOE-Transformationsländern sowie wenigen lateinamerikanischen und arabischen Ländern. Die Renten-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung ist die am weitesten verbreitete Form; sie besteht in 158 Ländern entweder als Sozialversicherung oder als Vorsorgefonds. Unfallrisiken am Arbeitsplatz sind in 159 Ländern abgesichert, kurzfristige Risiken wie Mutterschaft und Krankheit in 105 Ländern entweder im Rahmen der Sozialversicherung oder durch Arbeitgeberverpflichtungen. Schutz bei Arbeitslosigkeit besteht nur in 63 Ländern.¹

Sozialversicherungssysteme nur für formell Beschäftigte

Diese Sozialversicherungssysteme gelten allerdings in der Regel nur für die im formellen Bereich Beschäftigten. In den Ländern des Südens arbeitet jedoch die große Mehrheit der „working poor“, der arbeitenden Armen, im informellen Sektor. In Afrika südlich der Sahara können beispielsweise 80 Prozent, in Asien etwa 65 Prozent der außerhalb des Agrarbereich Beschäftigten zu den „working poor“ gerechnet werden. Neben der Landbevölkerung, innerhalb derer auch viele Beschäftigte im informellen Sektor tätig sind (vor allem landlose Bauern und Landarbeiter), sind sie – und damit die Mehrheit der Bevölkerung - von jeglichen Systemen sozialer Sicherung ausgeschlossen. Nach Angaben der ILO hat nur etwa 20 Prozent der Weltbevölkerung angemessenen Zugang, mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung keinerlei Zugang zu einer wie auch immer gearteten Absicherung ihrer Lebensumstände. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten gehört es jedoch zu den staatlichen Pflichten, den Zugang zu sozialer Sicherheit zu gewährleisten und Sicherheitsnetze für Notfälle bereitzustellen.

Staatliche Sozialpolitik hat die Folgen von Lebensrisiken zu begrenzen (Sicherungsfunktion) und die Lebenssituation sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verbessern (Ausgleichsfunktion). Mit Blick auf die wachsende Zahl der in extremer Armut Lebenden muss sie außerdem auf Existenzsicherung abzielen und Grundbedürfnisse abdecken (Grundsicherung). Im Zentrum des Menschenrechtsansatzes steht die Idee des Schutzes und der Verteidigung der Menschenwürde. Die Verteidigung der Würde der Menschen in extre-

mer Armut erfordert einen engagierten Einsatz aller verfügbaren staatlichen Stellen und Finanzen, um die Situation besonders betroffener Menschen zu verbessern. Zielgruppen sind hierbei nicht mehr nur diejenigen, die aus individuellen Gründen nicht oder nur begrenzt selbsthilfefähig sind, wie Menschen mit Behinderungen, alte oder kranke Menschen – darunter insbesondere Aids-Betroffene und ihre Familien. In wachsendem Maße kommen auch Personengruppen dazu, die zwar zur Selbsthilfe fähig wären, aber aus strukturellen Gründen ihren Lebensunterhalt nicht selbst erwirtschaften können. Sie haben beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt oder keinen ausreichenden Zugang zu sonstigen produktiven Ressourcen wie Land, Wasser oder Saatgut. Eine Grundsicherung kann beileibe nicht die einzige Antwort auf ihre Situation sein – ist aber doch ein wesentlicher Aspekt. Gerade wenn die Betroffenen nicht auf lange Sicht ohne ausreichendes Einkommen bleiben sollen, werden etwa arbeitsmarktpolitische Ansätze, Änderungen in der Handelspolitik oder Landreformen zunehmend wichtiger.

Sichern, ausgleichen, Grundbedürfnisse abdecken

Mit „sozialer Grundsicherung“ werden sehr unterschiedliche Sicherungsansätze verbunden.² Hier werden darunter staatliche Transfersysteme für Sach- oder Geldleistungen verstanden, die zur Bekämpfung von Armut längerfristig an Individuen oder Haushalte gehen, ohne an vorausgehende Beitragszahlungen gebunden zu sein. Es gibt sie bisher vor allem in Form von (nicht-beitragsbasierten) Altersrenten, Sozialhilfe für Familien und andere Haushalte, konditionierte (an Arbeit, Bildungsbeteiligung oder gesundheitliche Vorsorge gekoppelte) Transferleistungen sowie als Hilfen zur Ver-

1 BMZ, Positionspapier „Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern.“

2 Siehe dazu auch den Beitrag zur Grundsicherungsdebatte in Deutschland von Thomas Poreski und Manuel Emmler.

sorgung mit Grundbedarfsgütern. Grund-sicherungssysteme ersetzen keine anderen Investitionen in öffentliche Güter (Infrastruktur, Bildung, Administration, Verkehr ...) sondern sie ergänzen sie. Vor dem Hintergrund der Menschenrechte gehören sie in erster Linie zum Aufgabenbereich von Staaten („Gewährleistungspflichten“). Menschenrechtlich gesehen, gibt es keine grundsätzliche Festlegung auf ein bestimmtes Sicherungssystem, wohl aber eine Reihe von Kriterien, denen die Sicherungsformen genügen müssen.

Eine 2006 veröffentlichte Studie „Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft“³ stellt fest: „Grundsicherung spielt in unterschiedlichen Partnerländern eine sehr unterschiedliche Rolle. Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass die meisten Schwellenländer und Transformationsländer über mehr oder weniger ausdifferenzierte Grundsicherungssysteme verfügen, während die meisten der am wenigsten entwickelten Länder keine oder schwächer entwickelte Systeme haben. (...) Der unbefriedigte Bedarf für Grundsicherung ist am größten in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara. (...) Während Schwellenländer wie Brasilien, Mexiko und Südafrika ihre bereits bestehenden Grundsicherungssysteme auch ohne Entwicklungszusammenarbeit zügig ausbauen, ist das für die meisten afrikanischen Länder nur mit Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit möglich.“

Soziale Grundsicherung bezahlbar

Die gleiche Studie hält an anderer Stelle fest: „Im Bereich der Menschenrechte verweisen die 1948 und 1966 kodifizierten sozialen Menschenrechte auf Aspekte von Grundsicherung, insbesondere die Artikel 9 und 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die ein Recht auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard formulieren. In den Organen der UN gibt es einen Konsens aller Länder, dass hieraus ein Recht auf Sozialhilfe ableitbar ist. Trotzdem führt die Idee sozialer Grundsicherung – wie die Idee sozialer Sicherheit generell –

ein Schattendasein im Menschenrechtsdiskurs.“⁴ Alle Rechte des Paktes sind allerdings an die Verfügbarkeit von Ressourcen gebunden (Art. 2). Die Staaten müssen allerdings nachweisen, dass sie das Maximum der verfügbaren Ressourcen zur Umsetzung dieser Rechte mobilisieren und einsetzen. Erste Hochrechnungen ergeben zudem, dass Grundsicherungsprogramme aller Voraussicht nach nicht unbezahlbar sind und im Rahmen verfügbarer Ressourcen umgesetzt werden können: In Niedrigeinkommensländern müssten volkswirtschaftlich etwa ein bis drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes auf landesweite Grundsicherungsprogramme aufgewendet werden. Die landesweite Ausdehnung des weiter unten genannten Sozialtransfer-Programmes in Sambia etwa würde 0,5 Prozent des BIP kosten.

Die Vorgaben der genannten Menschenrechtsinstrumente müssen soweit wie möglich für einen Aufbau von Grundsicherungssystemen genutzt werden. Der vorgesehene Allgemeine Kommentar des (UN-)Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Auslegung und Umsetzung von Artikel 9 des WSK-Paktes wird hierfür hoffentlich weitere Voraussetzungen schaffen.

Menschenrechtliche Vorgaben

Grundsätzlich haben die Staaten alles zu unterlassen, das die Wahrnehmung der Menschenrechte behindern oder beeinträchtigen könnte. Sie müssen die Menschen vor Rechtsverletzungen durch Dritte schützen und sicherstellen, dass bestimmte Personengruppen nicht diskriminiert werden. Zudem müssen sie über angemessene Maßnahmen sicherstellen, dass die volle Realisierung der Rechte – gegebenenfalls auch durch Unterstützung durch Dritte (etwa im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit) – gewährleistet ist.

Für die letztgenannten „Leistungspflichten“ gilt das Prinzip der „*progressive realisation*“, wonach nicht alle Ansprüche sofort, sondern nach und nach erfüllt werden müssen.

Das Prinzip ist – wie bereits erwähnt – nicht beliebig. Es fordert von Unterzeichnerländern

- konkrete und gezielte Umsetzungsschritte auf verschiedenen Ebenen (etwa legislativ oder administrativ),
- den Einsatz der verfügbaren Ressourcen in angemessenem Umfang (wobei Unfähigkeit von Unwilligkeit einer Regierung unterschieden wird) sowie ein
- kompetentes Monitoring, weil spezifische Indikatoren und Benchmarks wichtig sind, um das entsprechende Recht konkret auszugestalten.

Grundsicherung als Beitrag zur Armutsbekämpfung

Zu den menschenrechtlichen Kriterien, denen Grundsicherungsansätze standhalten müssen, gehören unter anderem eine gesetzliche Grundlage (inklusive Rechtswege zur Einklagbarkeit); Transparenz; Berechenbarkeit und Verlässlichkeit; Nichtdiskriminierung. Strittig auch unter Menschenrechtsgesichtspunkten ist allerdings ob der Bezug von Grundsicherungsleistungen an Bedingungen geknüpft werden darf, die über den Aspekt der „Bedürftigkeit“ hinausgehen. So fördert die Weltbank zum Beispiel Programme mit direkten Einkommenstransfers für besonders arme Haushalte / Personen, die an den Nachweis einer regelmäßigen Teilnahme von Kindern an Gesundheitsmaßnahmen und am Schulunterricht gebunden sind. Dieser Ansatz ist eng mit dem in Deutschland angewandten Grundsatz „Fördern und Fordern“ verwandt.

In immer mehr Ländern wurden in den vergangenen Jahren Initiativen und Pilotprojekte mit sozialen Einkommenstransfers – vor allem in Form von Einkommenstransfers –

3 Lutz Leisering, Petra Buhr, Ute Traiser-Diop, „Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung.“, Bielefeld 2006, S. 247.

4 Ebenda, S. 256.

zugunsten der Ärmsten der Armen entwickelt. Sofern sie menschenrechtlichen Kriterien genügen, können sie als Vorläufer von beziehungsweise Einstieg in Grundversicherungssysteme angesehen werden. Ihr möglicher Beitrag zur Armutsbekämpfung wird in der Fachliteratur als erfolgreich eingeschätzt. So habe sich beispielsweise ein Pilotvorhaben der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit in Sambia, über das die ärmsten zehn Prozent der

Bevölkerung eines Distriktes mit Sozialtransfers unterstützt wurden, die Nahrungsmittelversorgung und den Schulbesuch verbessert, Krankheitsraten gesenkt sowie Investitionen in einkommensschaffende Maßnahmen gefördert.

Diskurs weltweit im Gang

Während der fachliche und politische Diskurs über „Einkommenstransfers“ in der

Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland erst beginnt, ist er andernorts schon deutlich weiter entwickelt (siehe Kasten). Kontroversen bestehen bezüglich der Zielgruppen-Genauigkeit („targeting“), der Bedarfsprüfung im Unterschied zu „universellen Leistungen und im Hinblick auf Auflagen („Konditionalität“). Während mit Verhaltensbedingungen verbundene Leistungen teilweise als bevormundend abgelehnt werden, werden universelle Leistungen wiederum

Soziale Direkttransfers: Ein neuer Standard für Good Governance?

ROLF KÜNNEMANN

Soziale Direkttransfers – staatliche Geldzahlungen an Personen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung eines angemessenen Lebensstandards – wurden bislang als Errungenschaft und Privileg von Hocheinkommensländern angesehen. In den neunziger Jahren hatten zunächst Mexiko und Brasilien mit flächendeckenden staatlichen Direkttransfers begonnen. Ähnliche Programme wurden in weiteren lateinamerikanischen Ländern aufgelegt. In Südafrika wurde eine universelle Staatsrente eingeführt, und seit dem Jahr 2000 verlangt ein Großteil der dortigen Zivilgesellschaft ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle. Der neue Trend machte bei den Mitteleinkommensländern nicht halt, sondern hat kürzlich auch die Niedrigeinkommensländer Afrikas erreicht – zumindest in der Form von Pilotprojekten.

Neuerdings werden soziale Direkttransfers gelegentlich als neue Zauberformel der Entwicklungszusammenarbeit gehandelt: Es gibt eine rasch anwachsende Literatur zu diesem Thema (etwa auf der „Social Protection“-Website der Weltbank, <http://www.worldbank.org/sp>). Die meisten Auswertungen kommen zu sehr positiven Ergebnissen: Direkttransfers bewahren die Konsumsouveränität und können die lokale Produktion fördern. Wenn auf den lokalen Märkten genug Nahrung angeboten wird – oder bei kaufkräftiger Nachfrage angeboten würde – ist der verlässliche Transfer von Geld an Menschen, die von Hunger und Unterernährung bedroht sind, sehr wirksam. Denn ein Großteil der unter extremer Armut leidenden Menschen kann von den Selbsthilfeangeboten der EZ keinen Gebrauch machen, weil ihnen die Zeit oder die Kraft dazu fehlen: Selbst bei denjenigen, die nicht zu schwach zum produktiven Arbeiten sind, ist der Anteil der Arbeitskraft, der nach der Versorgung von Kindern, Alten und Kranken innerhalb der Familien für die Außenarbeit übrig bleibt, oft nur gering. Teile der Transfers werden erfahrungsgemäß nicht konsumiert, sondern investiert. Oder sie dienen umgekehrt dazu, den sonst anstehenden Notverkauf von Kleintieren oder Saatgut zu vermeiden.

Der Boom der sozialen Direkttransfers in Mittel- und Niedrigeinkommensländern wird in der deutschen entwicklungspolitischen Zivilgesellschaft noch nicht so richtig wahrgenommen. Dies entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da es vor allem das von der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit geförderte Pilot-Projekt in Kalomo (Sambia) war, das den Trend nach Afrika gebracht hat.

Um zivilgesellschaftliche Sachkompetenz zu entwickeln und auch in Deutschland eine entsprechende Debatte zu fördern, hat sich im Dezember 2006 der Arbeitskreis „Soziale Direkttransfers“ zusammengefunden. Ihm gehören der Evangelische Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, FIAN und medico an. Der Arbeitskreis geht mit menschenrechtlichem Instrumentarium an die Analyse dieser Programme heran. Soziale Direkttransfers werden dabei auch im Kontext anderer Formen sozialer Sicherung gesehen.

Zündstoff für die Debatte ist reichlich vorhanden: Die Konfliktlinien laufen vor allem entlang der Themen „universell oder bedürfnisgeprüft“ und „konditioniert oder nicht“. Soziale Direkttransfers stoßen teilweise auf Skepsis: Stellen sie nicht einen Rückschritt dar, der die Idee der Selbsthilfe zugunsten karitativer Konzepte aufgibt? Außerdem wurden Direkttransfers in Lateinamerika zum Teil auch offiziell als Kompensationsprogramme für die Verlierer neoliberaler Handels- und Wirtschaftspolitik ausgegeben, ohne dass damit politische Konsequenzen in Bezug auf die Rahmenbedingungen verbunden gewesen wären. Die Weltbank propagiert weltweit „konditionierte“ Direkttransfers, die an bestimmte Gegenleistungen der Empfänger geknüpft sind. Diese Konditionierung wird von verschiedenen Seiten abgelehnt.

Rolf Künnemann leitet das Ressort Menschenrechte im internationalen Sekretariat des *Foodfirst Information & Action Network*, FIAN

kritisiert, weil ihnen die aktivierende Komponente fehle oder die Befriedigung von Grundbedürfnissen von anderen Problemfeldern ablenke. In manchen Ländern des Südens – so zum Beispiel in Brasilien – wird auch befürchtet, dass sich Staaten durch die Zahlung von Grundsicherungsbeträgen von notwendigen Veränderungen in anderen Sektoren freikaufen, beispielsweise einer Umverteilung von extrem ungleich verteiltem Reichtum oder Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land. Diese Konfliktlinien sind nicht neu. Sie begleiten Sozialpolitik von Anfang an und weisen auf die ihnen zu Grunde liegenden Fragen nach der Verteilung gesellschaftlichen Wohlstands.

Bezogen auf Entwicklungs- und Transformationsländer, gilt es genauer zu untersuchen, welche sozialpolitischen Ansätze tatsächlich auch menschliche Entwicklung fördern können, wie sich in den verschiedenen Regionen vorhandene Initiativen in Richtung Grundsicherung hier einordnen lassen, und wie sie unterstützt werden können.

Das Spektrum reicht von den bereits oben erwähnten kleinen Geldbeträgen für besonders arme Aids-betroffene Haushalte in einem Teil Sambias über Förderprogramme für arme Familien in Brasilien (die, in den letzten Jahren bereits deutlich ausgebaut, schrittweise zu einem universellen Grund-

einkommen ausgeweitet werden sollen) bis zu einer breiten zivilgesellschaftlichen Koalition für ein bedingungsloses Grundeinkommen und die Vorbereitung eines entsprechenden Pilotprojektes in Namibia. Die Diskussion ist keineswegs abgeschlossen. Gestützt auf die menschenrechtliche Grundlage werden weiterhin Anknüpfungspunkte gesucht, um Grundsicherungssysteme als Ansatz zur Armutsbekämpfung zu entwickeln oder auszubauen.

Mechthild Schirmer ist Referentin für Advocacy in der Abteilung Politik und Kampagnen bei Brot für die Welt.