



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Ein Grundeinkommen als Beitrag zur
Armutsminderung – Überprüfung am Beispiel
Namibias“

Verfasserin

Sandra Holzner

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt: Internationale Entwicklung

Betreuer: Dr. habil. Henning Melber

1. Einleitung	3
2. Entwicklung als Freiheit – Der Capability Ansatz von Amartya Sen	6
2.1. Ausgangsidee	7
2.2. Konzeptionalisierung	9
2.2.1. Functionings und Capabilities	10
2.2.2. Bewertung des Lebensstandards	11
2.2.3. Individualität und Relativität.....	13
2.3. Reale Freiheit.....	14
2.3.1. Verfahren und Möglichkeiten	14
2.3.2. Ziel und Mittel von Entwicklung.....	16
2.4. Instrumentelle Freiheiten als Anknüpfungspunkt der Entwicklungspolitik	17
2.5. Individuelles Handlungserfordernis im Entwicklungsprozess	19
3. Armut.....	20
3.1. Basic Human Capabilities	20
3.2. Die Armutsgrenze.....	23
3.3. Soziale Exklusion.....	24
3.4. Dauerhafte Ungleichheit.....	29
4. Soziale Grundsicherung	30
4.1. Begriffsabgrenzung	31
4.2. Soziale Grundsicherung im Norden	33
4.3. Die Rolle sozialer Grundsicherung in der Entwicklungspolitik	35
4.4. Soziale Grundsicherung in Entwicklungsländern	36
Typen sozialer Grundsicherung.....	37
4.5. Bedeutung der Old-Age-Pensions in Namibia.....	40
4.6. Wirksamkeit und Grenzen sozialer Rentensysteme	43
4.7. Bedingungsloses Grundeinkommen.....	45
5. Freiheit und Gerechtigkeit	47
5.1. Agrarische Gerechtigkeit bei Thomas Paine.....	48
5.2. Die Lösung des Sozialproblems bei Joseph Charlier	49
5.3. John Rawls liberale Gerechtigkeitskonzeption.....	51
5.3.1. Rawls' Gerechtigkeitstheorie im Lichte des CA: Sens und Nussbaums Kritik.....	54
5.3.2. Verteilungsgerechtigkeit und Grundeinkommen	55
5.4. Real-freedom-for-all: Der reale Libertarianismus von Philippe van Parijs	56

Grundeinkommen und der Capability-Ansatz	59
6. Das bedingungslose Grundeinkommen	64
6.1. Bedeutung des bedingungslosen Grundeinkommens in Entwicklungsländern ..	66
6.2. Der Begriff des Grundeinkommens und seine Implikationen	67
6.3. Kritik am Grundeinkommen	72
7. Grundeinkommen in Namibia	74
7.1. Sozioökonomische Rahmenbedingungen in Namibia	75
7.2. Vorschlag der NAMTAX	78
7.2.1. Finanzierung des Grundeinkommens	78
7.2.2. Antizipierte Wirkungen des Grundeinkommens	80
8. BIG Pilot Project	83
8.1. Bewertung des BIG Pilot Projects	84
8.2. Das Leben in Otjivero-Omitara vor Einführung des BIG	86
8.3. BIG und instrumentelle Freiheiten	88
8.4. BIG und „central human capabilities“	90
8.5. Kritik	95
9. Fazit	96
10. Literaturverzeichnis	100
11. Abkürzungsverzeichnis	111
ANHANG	112
1 Zusammenfassung	112
2 Abstract	114
3 Lebenslauf der Autorin	115

1. Einleitung

Soziale Sicherungssysteme haben in den Wohlfahrtsstaaten des Nordens eine lange Tradition. Auch einige Entwicklungsländer blicken auf eine durchaus lange Erfahrung mit sozialen Sicherungssystemen zurück (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 229). Anders als die Sozialhilfe in entwickelten Ländern, die dort vor allem im Kontext der Armutsminderung die bedeutendste Form sozialer Grundsicherung ist, sind soziale Grundsicherungen in Entwicklungsländern als langfristige Hilfsleistungen angelegt (ebd.: 94). Die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit hat sozialer Sicherung im Allgemeinen und sozialer Grundsicherung im Besonderen als Instrumente zur Entwicklung und Armutsminderung erst seit jüngerem Datum Aufmerksamkeit geschenkt. Vor allem seit den 1990er Jahren wird soziale Grundsicherung zunehmend als entwicklungspolitisches Instrument erkannt. Dies wird mit der zunehmenden Wahrnehmung „nur begrenzt selbsthilfefähiger Gruppen“, allen voran an HIV/AIDS erkrankte Menschen und deren Familien, Witwen und Waisen, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen, begründet (ebd.: 33ff.). In Entwicklungsländern spielen neben Sozialhilfe und familienbezogener Sozialhilfe noch beitragsfreie Renten, konditionale Transferleistungen und Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern eine besondere Rolle (ebd.: 49). Insbesondere seit der Implementierung eines Pilotprojekts in Namibia macht eine spezielle Form einer beitragsfreien Rente von sich Reden: Das bedingungslose Grundeinkommen. Dieses bezeichnet ein „Einkommen, das von einem politischen Gemeinwesen an alle seine Mitglieder ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung individuell ausgezahlt wird.“ (Vanderborght, Van Parijs 2005: 14)

In dieser Arbeit beschäftige ich mich mit der Frage, ob ein bedingungsloses Grundeinkommen ein wirkungsvolles Instrument darstellt, Armut zu vermindern und Entwicklung zu fördern. Zu Beginn lege ich Amartya Sens Capability Ansatz als theoretischer Rahmen zur Bewertung (entwicklungs-)politischer Anstrengungen dar. In dieser Sichtweise stehen Menschen im Zentrum von Entwicklung. Die Ausweitung ihrer Freiheiten, ein Leben zu leben, das sie wertschätzen, ist gleichzeitig Ziel und Mittel menschlicher Entwicklung und politische Maßnahmen müssen auf Basis dieser Freiheiten bewertet werden (Sen 1999: 3ff.). Dementsprechend wird Armut als ein Mangel an

Freiheiten charakterisiert (Levine 2007: 1). Mithilfe des Capability Ansatz kann eine gedankliche und begriffliche Vorstellung und Bewertung dieses Phänomens erarbeitet werden (Robeyns 2005: 94). Da dieser jedoch keine Theorie zur Erklärung von Armutsphänomenen darstellt, beziehe ich im dritten Abschnitt das Konzept der sozialen Exklusion und das der permanenten Ungleichheit in die Analyse ein. Soziale Exklusion beschreibt menschliche Deprivationen als eine Folgeerscheinung der gesellschaftlichen Ausgrenzung bestimmter Gruppen. In Verbindung mit dem Konzept der permanenten Ungleichheit kann soziale Exklusion wiederum als Ausdruck struktureller Ungleichheiten innerhalb einer gesellschaftlichen Entität verstanden werden (Seckinelgin 2009: 211). Wird Armut in dieser Weise beschrieben und erklärt, stellt sich die Frage, wie diese politisch adressiert werden kann. Vor diesem Hintergrund diskutiere ich im vierten Abschnitt, inwiefern eine Grundsicherung im Allgemeinen und ein bedingungsloses Grundeinkommen im Besonderen als entwicklungspolitische Mittel soziale Teilhabe fördern und Armut reduzieren können.

Empirische Beobachtungen zeigen, dass vor allem monetäre Transferleistungen positiv auf das Ziel der Armutsreduzierung wirken. In diesem Zusammenhang diskutiere ich die Wirkung bedingungsloser, beitragsfreier Rentensysteme („social pension schemes“), insbesondere das System der Altersrenten in Namibia („old-age-pensions“), da diese methodische und konzeptionelle Parallelen zu einem bedingungslosen Grundeinkommen aufweisen (Standing 2008: 1).

Die Einführung eines Grundeinkommens kann grundsätzlich aus dem Blickwinkel zweier Argumentationslinien verfolgt werden. Eine auf die sozioökonomische Struktur einer Gesellschaft gerichtete Begründung argumentiert, dass Armut, Arbeitslosigkeit sowie soziale Disparitäten durch ein Grundeinkommen ausgeglichen werden können (Van Parijs 1992a: 7f.). Daneben ist das Wissen um die angenommenen Normen als Fundament einer Gesellschaft notwendig, um die gesellschaftlichen Institutionen durch eine Veränderung der Verteilungsmechanismen umzugestalten (Patry 2010: 25). Dementsprechend setze ich mich im fünften Abschnitt mit Fragen der Gerechtigkeit, Freiheit und Gleichheit auseinander und diskutiere ein Grundeinkommen im Lichte dieser Ideale. Die grundlegenden Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, sind: Was ist Gerechtigkeit? Was ist Gleichheit? Wie kann eine gerechte Verteilung ausgestaltet sein und was soll verteilt werden? Innerhalb seines realen Liberalismus plädiert Philippe van

Parijs für ein Grundeinkommen als wirksames Mittel zur Förderung dieser Ideale und zur Erreichung einer gerechten Gesellschaft. (Van Parijs 1992a: 8).

Im sechsten Abschnitt gehe ich näher auf die praktischen Implikationen ein, die die Definition eines bedingungslosen Grundeinkommens in sich trägt. Insbesondere dessen definitorische Bedingungslosigkeit unterscheidet das Grundeinkommen von anderen Formen monetärer Transferleistungen. Eine Anspruchsberechtigung besteht einzig aus der Zugehörigkeit zur verantwortlichen politischen Einheit. Die Leistung ist weder bedürftigkeitsgeprüft noch wird ein bestimmtes Verhalten als Gegenleistung eingefordert.

Nachdem die namibische Steuerbehörde (NAMTAX) in einem 2002 veröffentlichten Bericht die landesweite Auszahlung eines Grundeinkommens als Mittel empfahl, der extremen Armut in Namibia beizukommen, entspann sich eine weitläufige Debatte. Der siebte Abschnitt befasst sich mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die eine Umsetzung begleiten. An dieser Stelle ist auch die Frage präsent, ob sich die Armut in Namibia als Folge sozialer Exklusionprozesse manifestiert, die ihre Ursache wiederum in einer strukturellen Ungleichheit hat.

Bevor ich im Schlusskapitel die Ergebnisse zusammenfasse, untersuche ich im achten Abschnitt die Ergebnisse des BIG Pilot Projects im Lichte des Capability Ansatzes.

2. Entwicklung als Freiheit – Der Capability Ansatz von Amartya Sen

Das oberste der Millennium Development Goals (MDGs) sieht die Halbierung von extremer Armut und Hunger vor (Nuscheler 2004: 576). Dieses Ziel steht exemplarisch für die enge Verbundenheit von Armut und Entwicklung. Im entwicklungspolitischen Diskurs ist die Frage, wie Armut reduziert werden kann, von zentralem Interesse. Doch „was“ soll eigentlich entwickelt werden? Worauf sollen sich die Anstrengungen der Entwicklungspolitik beziehen, um dieses Ziel zu erreichen? Ein Ansatzpunkt verweist auf die Hebung des Lebensstandards. Hier besteht zunächst die Notwendigkeit, diesen zu definieren. Diese Definition muss einerseits den vielschichtigen und komplexen Facetten, die dem Begriff zugrunde liegen und welche dieser erfassen soll, genügen. Andererseits erfordert diese eine gewisse Einfachheit, um sie quantifizierbar und praktisch anwendbar zu machen (Sen 2000a: 18, 42).

Dieser Umstand war mit ein Grund, warum zur Bestimmung des Lebensstandards lange Zeit Konzepte vorherrschend waren und sind, die das Nationaleinkommen beziehungsweise das Realeinkommen pro Kopf in den Mittelpunkt der Analyse stellen. In dieser Sichtweise wird Lebensstandard mit Wohlstand im Sinne von Reichtum an materiellen Gütern gleichgesetzt (ebd.: 43). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Güter einen „Wert an sich“ haben, der direkt in ihrer Natur begründet liegt und unabhängig von möglichen Gebrauchskontexten gegeben ist (Sen 1997: 19; Sen 2000a: 22). Dieses einkommensbasierte Diktum findet sich auch in den MDGs wieder. Der Indikator zur Messung von Armut bezieht sich auf die relative Anzahl der Menschen, denen weniger als \$1 (PPP) pro Tag zur Verfügung steht (Nuscheler 2004: 576).

Um den Lebensstandard im Sinne materiellen Wohlstands zu heben, konzentrierten sich entwicklungspolitische Maßnahmen je nach Fokus auf die Industrialisierung der Wirtschaftsstruktur, auf die Förderung des technologischen Fortschritts oder auf eine generelle Modernisierung der Gesellschaft (Sen 1999: 3). Diese in nationalökonomischen Größen gemessene Entwicklung würde ihren Weg über Marktmechanismen zu den armen Bevölkerungsschichten finden („trickle down“) und so deren Lebensumstände auf

indirektem Weg verbessern. Nachdem in den 1960er und 1970er Jahren einige Entwicklungsländer durch diverse Programme tatsächlich ein bedeutendes Wirtschaftswachstum erreichen konnten, die (in ökonomischen Größen gemessenen) Armutsraten sich in weiterer Folge jedoch nicht verringerten oder sogar noch stiegen, setzte ein Umdenken ein. Man besann sich in weiten Kreisen auf die Notwendigkeit, den Entwicklungsbegriff weiter zu fassen. Wirtschaftswachstum wäre demnach nur eine von vielen Dimensionen des Entwicklungsprozesses. Dementsprechend würden etwa soziale Strukturen, staatliche Institutionen und der Zugang zu Bildung eine mindestens ebenso wichtige Rolle spielen (Todaro, Smith 2009: 14ff.). In Anerkennung dieser Tatsache, „that human welfare – not GNP – is the true end of development“ (Haq 1995: 4), entwickelte das UNDP unter der Leitung von Mahbub ul Haq eine Maßzahl, die zusätzlich zum Realeinkommen pro Kopf auch die Lebenserwartung und den durchschnittlichen Alphabetisierungsgrad zur Bestimmung des Entwicklungsprozesses heranzieht. Der auf Basis dieser Größen bestimmte „Human Development Index“ (HDI) bildet das statistische Kernstück des seit 1990 jährlich erscheinenden Human Development Report (HDR). Dieser bildet ein zusammenhängendes konzeptionelles Rahmenwerk, dessen Grundlagen und Messinstrumente im Lichte neuer Erkenntnisse und mit dem Aufkommen neuer Herausforderungen ständig erweitert werden. Die inhaltliche und formale Konzipierung des HDR ist eng mit Amartya Sens Verständnis von Entwicklung verbunden (Fukuda-Parr 2003: 302f.).

2.1. Ausgangsidee

Sen kritisiert, dass bei einer Beurteilung des Entwicklungsprozesses anhand ökonomischer Größen als Maß für den materiellen Reichtum leicht aus den Augen verloren wird, dass es letztlich die Lebensumstände der Menschen sind, die es zu verbessern gilt und die weit mehr umfassen als bloß das in Geld oder Gütern gemessene Einkommen. Zwar ist materieller Wohlstand für die Bewertung des Lebensstandards von Bedeutung, die beiden Konzepte können jedoch nicht gleichgesetzt werden (Sen 2000a: 37; Sen 1999: 89f.). Abseits vom materiellen und monetären Reichtum einer Nation geht es bei der Bestimmung des Lebensstandards auch um die Lebenserwartung der Menschen, um den Zugang zu und die Leistbarkeit von medizinischer Versorgung, um den Zugang zu und die

Qualität von Bildung, um die Möglichkeit zur Teilnahme am Arbeitsmarkt und auch die Art der Arbeit, also ob diese erfüllend ist oder monoton und auszehrend, um die Möglichkeit zur politischen Partizipation und Mitbestimmung, um die Möglichkeit, soziale und familiäre Beziehungen zu unterhalten, um zwischengeschlechtliche und innergesellschaftliche Strukturen, um Bürgerrechte und ganz grundlegend um die Möglichkeiten innerhalb einer Gesellschaft, „[...] to imagine, to wonder, to feel emotions such as love and gratitude, that presuppose that life is more than a set of commercial relations [...]“ (Nussbaum, Sen 1993: 1).

Ein Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist dabei der Umstand, dass Einkommen und materieller Reichtum für den Entwicklungsprozess zwar durchaus von grundlegender Bedeutung, diese jedoch kein Ziel in sich sind. Sie stellen lediglich Mittel dar, durch die eine gute Lebensführung als Kern menschlicher Entwicklung erreicht werden kann (ebd.: 37). So zeigte etwa eine von Sudhir Anad und Martin Ravallion durchgeführte Studie, dass zwar ein positiver Zusammenhang zwischen Nationaleinkommen und Lebenserwartung besteht, dieser aber kein direkter ist, ein erhöhtes Nationaleinkommen also nicht eo ipso zu einer höheren Lebenserwartung führt. Vielmehr kommt es darauf an, *wie* der erhöhte nationale Reichtum eingesetzt wird. Die Studie zeigte, dass das Nationaleinkommen indirekt über das erhöhte Einkommen *insbesondere* der Armen auf der einen Seite und über die Mehrausgaben des Staates *insbesondere* für das Gesundheitssystem auf der anderen Seite wirkt (Sen 1999: 44).

Sen identifiziert fünf verschiedene Bedingungen, die einen Einfluss auf die Beziehung zwischen dem realisierten Einkommen und dem Lebensstandard haben. Erstens sind dies personenbezogene Unterschiede, welche sich auf verschiedene physische Charakteristiken beziehen. Darunter fallen etwa Gesundheitszustand, Alter oder Geschlecht. Dementsprechend würde eine kranke Person womöglich ein höheres Einkommen benötigen als eine gesunde, um denselben Lebensstandard aufrecht zu erhalten. Eine schwangere Frau würde mehr Nährstoffe brauchen und eine alte und gebrechliche Person mehr Unterstützung, wozu jeweils ein höheres Einkommen nötig wäre. Zweitens beeinflussen unterschiedliche ökologische Gegebenheiten die Höhe des benötigten Einkommens. So muss etwa für Heizen und Kleidung in kalten Gebieten mehr Geld ausgegeben werden als in wärmeren Gefilden. Drittens sind Unterschiede im sozialen

Umfeld, das die bereitgestellte öffentliche Infrastruktur ebenso umfasst wie die Verbreitung von Kriminalität und Gewalt, aber auch den Grad der Umweltverschmutzung und die Natur der kommunalen Beziehungen, verantwortlich für Unterschiede im benötigten Einkommen. Viertens variieren die nötigen materiellen Ausstattungen entsprechend den unterschiedlichen sozialen Verhaltensmustern in verschiedenen Gesellschaften. So ist zur Teilnahme am sozialen Leben in reicheren Gesellschaften etwa der Besitz eines Fernsehers oder der Zugangs zu Internet nötig, was in ärmeren Gesellschaften vielleicht nicht der Fall ist. Selbiges gilt für die Erhaltung eines gewissen Maßes an Selbstachtung. Und fünftens muss beachtet werden, dass das individuelle Einkommen innerhalb der Familie aufgeteilt wird und diese somit die relevante Untersuchungseinheit hinsichtlich der Einkommensverwendung darstellt. Wie das Einkommen innerhalb einer Familie aufgeteilt wird, kann für die einzelnen Familienmitglieder einen erheblichen Unterschied machen (Sen 1999: 70f., 88ff.; Sen 1981: 12f.).

2.2. Konzeptionalisierung

Sens Zugang zu der Beschreibung von Entwicklung ist eng mit der aristotelischen Frage nach dem guten Leben verbunden (Sen 1993: 46f.; Sen 1999: 73ff.). Denn auch in dieser Sichtweise haben materielle Güter keinen Wert an sich. Vielmehr liegt der Wert von materiellem Reichtum darin begründet, dass dieser Menschen zu unterschiedlichen Dingen *befähigen* kann: „[...] wealth and income are [not] desirable for their own sake, but because, typically, they are admirable general-purpose means for having more freedom to lead the kind of lives we have reason to value.“ (Sen 1999: 14)

Ausgehend von der Erkenntnis, dass es nicht auf die Dinge ankommt, die ein Mensch besitzt, sondern darauf, was dieser Mensch tatsächlich ist und sein kann, beziehungsweise was ein Mensch tut und zu tun imstande ist, entwickelte Sen eine Konzeption, die den Lebensstandard einer Person hinsichtlich ihrer Möglichkeiten beschreibt, „[...] to do valuable acts or reach valuable states of being.“ (Sen 1993: 30) Ist der Entwicklungsprozess auf die Erhöhung des so verstandenen Lebensstandards ausgerichtet, so bezieht sich Entwicklung in gleicher Weise auf die Ausweitung dieser Möglichkeiten der Menschen ein von ihnen wertgeschätztes Leben zu führen.

2.2.1. Functionings und Capabilities

Sen unterscheidet zunächst zwei miteinander in Verbindung stehende Kategorien – jene der *functionings* und jene der *capabilities*.

Functionings repräsentieren tatsächlich erreichte Zustände einer Person – insbesondere die verschiedenen Dinge, die sie während ihres Lebens tut oder erreicht und ist (ebd.: 30). Diese umfassen so Grundlegendes wie ausreichend ernährt und gesund zu sein, aber auch lesen und schreiben zu können. Komplexere Zustände beziehen sich etwa darauf, Teil einer Gemeinschaft zu sein, von anderen geachtet zu werden und sich selbst zu respektieren. Aber auch die momentan ausgeübte berufliche Tätigkeit, das derzeitige erzielte Einkommen und der augenblickliche Bildungsgrad sind solche *functionings* (Sen 1999: 75; Sen 1993: 36f.; vgl. auch Böhler 2004: 14; Robeyns 2005: 95). *Functionings* bilden das aktuelle Sein, den Zustand beziehungsweise das Wesen einer Person; ihre individuelle Lebenssituation muss auf Basis dieser konstitutiven Elemente bewertet werden (Sen 1993: 37). *Functionings* bilden dabei jedoch lediglich den Ausgangspunkt für die Bewertung der Lebensstandards einer Person, denn „für die Messung des Lebensstandards ist immer das Vermögen, sich bestimmte *functionings* anzueignen, als Grundlage zu verwenden.“ (Böhler 2004: 14)

Die Verwendung der Begriffe *functioning* und *capability* kann vor allem in den deutschen Übersetzungen von englischen Arbeiten zum Capability Ansatz (CA), aber auch in deutscher Sprache verfassten Auseinandersetzungen mit dem CA durchaus Verwirrung stiften. So wird in der deutschen Übersetzung von Sens (2000a) „Der Lebensstandard“ die Kategorie der *functionings* als die „[...] unterschiedlichen Lebensbedingungen, die wir erreichen oder nicht erreichen können [...]“, mit „tatsächliche Möglichkeiten“ übersetzt. Die Kategorie der *capabilities* „[...] als unser Vermögen, sie zu erreichen [...]“, wird „[...] Fähigkeiten genannt.“ (Sen 2000a: 37) Die Kategorie der *functionings* bezieht sich jedoch auf Zustände einer Person, die tatsächlich erreicht wurden. Insofern ist die Übersetzung mit „tatsächliche Möglichkeiten“ meiner Ansicht nach zu schwach, da diese nicht unbedingt beinhaltet, dass diese Möglichkeiten real umgesetzt wurden. Genau darum aber geht es. *Functionings* sind vielmehr bereits erreichte „[...] Zustände und tatsächlich ausgeübte[n] Tätigkeiten [...]“ (Nussbaum 1999: 57). Die teilweise unscharfe

Begriffsverwendung lässt sich auch dadurch erklären, dass Sen in seinen früheren Arbeiten, den Begriff *functioning* auch für potentiell zu erreichende, aber eben faktisch noch nicht erreichte Zustände und Tätigkeiten gebrauchte (Robeyns 2005: 100).

Die Kategorie der *capabilities* dient zur Beschreibung des „Vermögen[s], sich bestimmte functionings anzueignen“ (Böhler 2004: 14). *Capabilities* sind die individuellen Verwirklichungschancen oder möglichen (denkbaren) Fähigkeiten einer Person, aus denen sich die *functionings* als die tatsächlichen Fähigkeiten ableiten. In der deutschen Übersetzung von Sens „Development as Freedom“ (1999; Ökonomie für den Menschen 2000b) wird die Kategorie der *capabilities* mit dem deutschen Wort „Verwirklichungschancen“ übersetzt, was deren Bedeutung meiner Ansicht nach auch besser ausdrückt als der Begriff „Fähigkeit“. Im weiteren Verlauf der Arbeit werde ich die englischen Begriffe verwenden und nur dort, wo es zweckmäßig erscheint, „tatsächlich ausgeübte Tätigkeit“ beziehungsweise „tatsächlicher Zustand“ für *functioning* und „Verwirklichungschancen“ oder alternativ „Vermögen“ für *capability* verwenden. *Capabilities* drücken sich als die verschiedenen Kombinationen von *functionings* aus, welche eine Person erreichen und aus welchen diese Person auswählen kann. Das *capability set* einer Person umfasst alle diese alternativen Kombinationen (Sen 1993: 38). Während nun die Kombination der *functionings* einer Person ihre tatsächlichen Errungenschaften beziehungsweise ihr tatsächliches Sein darstellt, repräsentiert das *capability set* alle Möglichkeiten dieser Person, sich für eine alternative Kombination von *functionings* zu entscheiden (Sen 1999: 75).

A functioning is an achievement, whereas a capability is the ability to achieve. Functionings are, in a sense, more directly related to living conditions, since they are different aspects of living conditions. Capabilities, in contrast, are notions of freedom, in the positive sense: what real opportunities you have regarding the life you may lead. (Sen 1987: 36)

2.2.2. Bewertung des Lebensstandards

Der Lebensstandard muss also hinsichtlich des Vermögens bewertet werden, unterschiedliche, wertgeschätzte *functionings* erreichen zu können und nicht direkt auf Basis der *functionings* (Sen 1993: 31). Der körperliche Zustand eines armen Menschen, der hungert, weil er nicht über genügend Nahrungsmittel verfügt und derjenige eines reichen Menschen, der aus freien Stücken fastet, mag der gleiche sein. Der Reiche kann seinem Hunger jedoch jederzeit ein Ende setzen. Diese Wahlmöglichkeit steht dem Armen nicht

offen. Somit ist der Lebensstandard des Reichen höher zu bewerten, da er über mehr Wahlmöglichkeiten verfügt. Die *functionings* spielen bei der Beurteilung des Lebensstandards zwar insofern eine Rolle, als ein tatsächlich gewählter Seinszustand die Erreichung alternativer Zustände möglicherweise einschränkt. Der Fokus hinsichtlich der Bewertung des Lebensstandards liegt aber weiterhin in der vorhandenen Wahlmöglichkeit. Beispielsweise kann eine Person zwischen alternativen Lebensstilen A, B, C und D wählen. Sie entscheidet sich für A, wodurch die drei Alternativen unerreichbar werden. Auch für den Fall, dass die Person sich ungeachtet der verlorenen Alternativen immer noch für A entscheiden würde, verfügt sie nun doch über weniger Wahlmöglichkeiten, was eine Verminderung ihrer Möglichkeiten und somit einen Rückgang ihres Lebensstandards bedeutet (Sen 2000a: 36, 64f.).

Ein weiterer Grund, der für eine Bewertung der *capabilities* und nicht der *functionings* spricht, ist, dass erstere objektiviert betrachtet werden können, während letztere der subjektiven Einschätzung des Individuums unterworfen sind. Dieses Phänomen, dass Menschen ihre Wünsche, Erwartungen und Träume an ihre jeweiligen Lebensumstände anpassen, bezeichnet Sen als „mental conditioning“ (Sen 1999: 62f.). Den Lebensstandard einer Person also allein dahingehend zu bewerten, dass diese sich mit ihm zufrieden gibt, weil sie ihre Bedürfnisse und Wünsche an ihre aktuelle Lebenslage angepasst hat, kann kein zufriedenstellendes Ergebnis hinsichtlich der Bewertung des Lebensstandards liefern. „Wenn jemand sich nichts wünscht, was seine Mittel überschreitet, so spiegelt sich darin nicht unbedingt fehlende Wertschätzung, sondern nur fehlende Hoffnung und Angst vor der unvermeidbaren Enttäuschung wider.“ (Sen 2000a: 29)

Gleiche Anfangsausstattungen an *capabilities* erzeugen dabei nicht notwendigerweise dieselben *functionings*. Dies ist einerseits durch die bereits weiter oben beschriebenen persönlichen und sozialen Umwandlungsfaktoren („conversion factors“) zu erklären (Robeyns 2005: 99). Andererseits lässt sich dies auf die Individualität der Menschen zurückführen. Zwei Personen werden etwa aufgrund unterschiedlicher Interessen oder persönlicher Ziele aus einem möglicherweise identischen *capability set* verschiedene Kombinationen wählen beziehungsweise diese in unterschiedliche *functionings* transformieren (Sen 1999: 70ff.; siehe auch Böhler 2004: 17).

2.2.3. Individualität und Relativität

Entgegen der Kritik, der CA wäre zu individualistisch und würde dem Einfluss von Gruppen und sozialen Strukturen nicht genug Aufmerksamkeit schenken (Stewart 2004: 1ff.; Gore 1995a: 9; Robeyns 2005: 107f.), wird der Mensch sehr wohl als soziales Wesen verstanden, dessen Individualität nicht abgegrenzt von sozialen und gesellschaftlichen Kontexten betrachtet werden kann. Soziale Normen, gesellschaftliche Konventionen und institutionelle Verfahren integrieren sich systematisch in individuelle Ziele, Bedürfnisse, Vorlieben, Einstellungen und Werthaltungen (Scholtes 2005: 28).

Zwar können weniger komplexe *functionings*, wie etwa ausreichend ernährt zu sein, in verschiedenen Gesellschaften durch etwa die gleichen Güteraustattungen erreicht werden. Vielschichtigere *functionings* beinhalten demgegenüber ein relatives Moment, da sich deren Erfüllung an den spezifischen Normen und Anforderungen einer Gesellschaft oder sozialen Einheit orientieren muss. Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und „ohne Scham in der Öffentlichkeit“ auftreten zu können erfordern in unterschiedlichen gesellschaftlichen und sozialen Kontexten die Erfüllung ganz unterschiedlicher Voraussetzungen (Sen 2000a: 37ff.). Bei letztgenanntem Beispiel bezieht sich Sen auf Adam Smith, welcher eben diese, später von Sen so bezeichnete, *functioning* bereits vor über 230 Jahren beschrieb:

By necessities I understand, not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but whatever custom of the country renders it indecent for creditable people, even of the lowest order, to be without. The Greeks and Romans lived, I suppose, very comfortably, though they had no linen. But in present times, through the greater part of Europe, a creditable day-labourer would be ashamed to appear in public without a linen shirt [...] (Smith 2003: 1102f.)

Eine kulturunabhängige Relevanz könne nur bedingt abgeleitet werden, da sowohl die Wertigkeit als auch die Voraussetzungen für bestimmte Zustände in unterschiedlichen Gesellschaften und Kulturen sowohl räumlich als auch zeitlich erheblich variieren. Dies hat eine entwicklungspolitische Relevanz. Beispielsweise wäre es unter den sozioökonomischen Bedingungen Indiens im Jahr der Unabhängigkeit 1947 entwicklungspolitisch sinnvoll gewesen, das Augenmerk auf den Ausbau der elementaren Schulbildung und der medizinischen Grundversorgung zu legen, dafür aber Aufbau von Kommunikationsnetzwerken zu vernachlässigen. Mit dem Fortschritt der Informationstechnologie und deren erweiterten Anwendungsgebieten insbesondere durch das Internet, stieg die Beutung von Kommunikationsnetzen für die indische Bevölkerung

und diese allgemein zugänglich zu machen wurde damit zu einer entwicklungspolitischen Notwendigkeit (Sen 2004: 79).

Trotz der Anerkennung und Einbeziehung sozialer und gesellschaftlicher Determinanten bleibt der CA in seiner normativen Ausrichtung primär individualistisch und zwar insofern, als verschiedene Zustände bezogen auf das Individuum bewertet werden und politische Maßnahmen auf die Verbesserung der Situation der einzelnen Personen gerichtet sein müssen (Scholtes 2005: 29).

2.3. Reale Freiheit

Es werden also nicht die tatsächlich erreichten Lebensumstände bewertet, sondern die Freiheit, unterschiedliche Lebensumstände realisieren zu können, wobei diese Freiheit im *capability set* einer Person reflektiert wird (Sen 1993: 33; 39). Der Begriff der Freiheit umfasst bei Sen mehrere Dimensionen. Die bisherige Diskussion legte Sens Konzept in Abgrenzung zu der rein wirtschaftlichen Herangehensweise dar, die nationalökonomische Größen für Entwicklung heranzieht. Sen entwickelte seine Konzeption jedoch auch in Abgrenzung zu bestimmten Gerechtigkeitskonzeptionen. Seine kritische Diskussion dieser Konzepte soll hier als Ansatzpunkt dienen, um sein Freiheitskonzept genauer darzustellen.

2.3.1. Verfahren und Möglichkeiten

In streng negativ konzipierten Auffassungen ist individuelle Freiheit allein durch die Gewährleistung von Abwehrrechten geschützt. Diese Abwehrrechte, die als *negative Freiheit* bezeichnet werden, können als Freiheit von Zwang zusammengefasst werden. Dabei ist es Aufgabe des Staates verschiedene Kategorien von Abwehrrechten, insbesondere die individuellen Eigentumsrechte, institutionell zu verankern (Scholtes 2007: 114). Sens Kritik richtet sich hier konkret gegen die moderne libertäre Konzeption von Robert Nozick und gegen die, in dieser Hinsicht etwas schwächere, liberale Position John Rawls, welche einen absoluten Vorrang dieser Art der Rechtsdurchsetzung (nämlich durch die Wahrung negativer Freiheiten) gegenüber sozialen Gesichtspunkten verteidigen. Solche Konzeptionen fokussieren dabei allein auf die *Verfahren* zur Durchsetzung dieser

Rechte und befassen sich nicht mit den aus deren Ausübung resultierenden *Ergebnissen*. Entsprechend dieser Ansicht wäre es etwa akzeptabel, dass eine Person Hunger leidet, weil sie nicht genügend Nahrungsmittel besitzt, solange ihre Eigentumsrechte nicht verletzt werden (Sen 1999: 63ff.). Dementsprechend würde diese Person dann auch nicht als unfrei gelten (Scholtes 2007: 114). Es handelt sich hier also um eine rein *formelle* Freiheit. Für Sen ist *reale Freiheit* aber erst dann verwirklicht, wenn diese nicht nur formell gewährleistet ist, sondern auch die Voraussetzungen für deren Realisierung, also die Umsetzung der formellen Freiheit in tatsächliche Handlungen, gegeben sind. Wird eine Person lediglich nicht von der Nahrungsaufnahme abgehalten, verfügt aber faktisch über keine Nahrungsmittel, ist diese Person nicht real frei. Neben der Abwesenheit von Zwang ist dieser positive Freiheitsbegriff ein grundlegendes Merkmal des CA (Scholtes 2005: 26). Diese tatsächlich erreichten Freiheiten nennt Sen „substantielle Freiheiten“ („substantive freedoms“; Sen 1999: 67). Substantielle Freiheiten beinhalten die bereits beschriebenen unterschiedlichen Verwirklichungschancen, die eine Person in tatsächliche Handlungen und Zustände transformieren kann:

The substantive freedoms include elementary capabilities like being able to avoid such deprivations as starvation, undernourishment, escapable morbidity and premature mortality, as well as freedoms that are associates with being literate and numerate, enjoying political participation and uncensored speech and so on. (Sen 1999: 36)

In Sens Konzeption von Freiheit geht es also nicht bloß um die Verfahren, welche Freiheiten gewährleisten, sondern grundlegend auch um die Möglichkeiten, die diese Verfahren hinsichtlich der Realisierung von substantiellen Freiheiten schaffen. Sens Freiheitsbegriff ist also sehr viel weiter gefasst als in den ergebnisindifferenten libertären und liberalen Konzeptionen, denn Sen misst nicht nur den Prozessen, sondern auch und vor allem den Ergebnissen einen grundlegenden Wert bei. Insofern gibt es eine Übereinstimmung mit utilitaristischen Auffassungen, welche das Wohlergehen einer Person hinsichtlich der Resultate bewerten, die durch eine bestimmte soziale Ordnung und deren Regeln erzielt werden. Dabei kann eine rein konsequenzialistische Bewertung für Sen allein jedoch ebenso wenig genügen, wie eine rein auf Verfahren konzentrierte Ethik (ebd.: 58ff.). Wie bereits am Beispiel des freiwilligen Fastens im Gegensatz zu unfreiwilligem Hungerleiden veranschaulicht wurde, ist die *Art und Weise*, in der eine Person einen bestimmten Zustand erreicht, von grundlegender Bedeutung.

Insofern wählt Sen einen Mittelweg zwischen dem utilitaristischen Standpunkt, der Freiheit nur in Bezug auf deren Nutzen bewertet, und der libertären Deutung, die Freiheiten und Rechte zweckneutral betrachtet. Tendenziell sind jedoch bei Sen die Ergebnisse von primärer Bedeutung. Diese erfahren jedoch eine konzeptionelle Erweiterung, indem Sen die Verfahren systematisch einarbeitet und so Freiheit als Eigenwert bei der Bewertung gesellschaftlicher Strukturen relevant bleibt (Scholtes 2007: 115ff.). Diesen Punkt systematisiert Sen anhand von zwei dem Freiheitsbegriff inhärenten Kriterien, nämlich dem Verfahrensaspekt („process aspect“) und dem Chancenaspekt („opportunity aspect“) (Sen 1999: 17). Der Verfahrensaspekt bezieht sich auf die individuelle Wahlfreiheit und impliziert die institutionelle Durchsetzung und Sicherung von Abwehrrechten, um die formelle Freiheit der Menschen zu gewährleisten. Im Chancenaspekt drückt sich die reale Freiheit zur tatsächlichen Zielerreichung als einem direkten Handlungsergebnis aus. Dies ist unmittelbar mit der Forderung an die Politik verbunden, die entsprechenden Voraussetzungen, also die Bereitstellung von und den Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, wie etwa einer funktionierenden Infrastruktur, Bildungseinrichtungen und Gesundheitsdiensten, zu schaffen (Scholtes 2007: 115).

2.3.2. Ziel und Mittel von Entwicklung

Zwei Gründe tragen entscheidend zur Bedeutung von Freiheit im Entwicklungsprozess bei: einerseits der evaluative Grund („evaluative reason“) und andererseits der Effektivitätsgrund („effectiveness reason“). Diesen zwei Dimensionen von Freiheit ordnet Sen gleichermaßen eine konstitutive Rolle („constitutive role“) und eine instrumentelle Rolle („instrumental role“) zu (Sen 1999: 36). In Sens Konzeption sind Freiheiten beziehungsweise deren Ausweitung und Vermehrung die konstitutiven Elemente von Entwicklung und bilden so deren evaluative Basis. Indem die Ausweitung von Freiheiten das menschliche Leben, abgesehen von deren sonstigen Auswirkungen, an sich bereichern, bilden diese substantiellen Freiheiten, verstanden als die im obigen Abschnitt beschriebenen Verwirklichungschancen, die Basis für die Bewertung von Entwicklung. Die Fähigkeit, lesen zu können oder ausreichend ernährt zu sein, sind für sich allein genommen erstrebenswerte Zustände. In dieser grundlegenden Funktion stellt die

Ausweitung von Freiheit also das vorrangige Ziel („primary end“) des Entwicklungsprozesses dar. Insofern ist etwa die in der entwicklungspolitischen Diskussion häufig gestellte Frage, ob die Möglichkeit zur politischen Partizipation dem Wirtschaftswachstum förderlich ist oder nicht, für Sen irrelevant, da das politische Mitsprache- und Entscheidungsrecht eine substantielle Freiheit und als solche ein elementarer Baustein und damit auch originäres Ziel von Entwicklung selbst ist. In dieser normativen Perspektive wird angenommen, dass Menschen Freiheit an sich einen intrinsischen Wert zuschreiben.

Da der Lebensstandard beziehungsweise der momentane Stand des Entwicklungsprozesses anhand der Freiheiten, welche die Mitglieder einer Gesellschaft besitzen, gemessen und bewertet wird und nicht etwa am Nutzen oder an der Anzahl der angehäuften Güter, ist es Aufgabe der Entwicklungspolitik, Freiheiten zu schaffen und kontinuierlich auszuweiten.

Der Freiheit kommt noch eine weitere Rolle im Entwicklungsprozess zu. Auf diese zweite, die instrumentelle Rolle von Freiheit, bezieht sich der Effektivitätsgrund. Dieser besagt einerseits, dass die Ausweitung von Freiheiten Entwicklung fördert. Dies scheint auf den ersten Blick redundant, da das eigentliche Ziel von Entwicklung die Ausweitung von Freiheit ist. Die Ausweitung von Freiheit fördert also die Ausweitung von Freiheit. Dahinter steht die empirische Tatsache, dass die unterschiedlichen Arten von Freiheiten miteinander verwoben sind und einander fördern und verstärken. Insofern ist die Ausweitung von menschlichen Freiheiten das zentrale Mittel von Entwicklungspolitik (ebd.: 36f.).

2.4. Instrumentelle Freiheiten als Anknüpfungspunkt der Entwicklungspolitik

Der CA gibt keine konkreten politischen Handlungsanweisungen vor. Vielmehr stellt er ein Werkzeug dar, politische Maßnahmen hinsichtlich ihres Einflusses auf die Freiheiten der Menschen zu bewerten. Dementsprechend muss beispielsweise gefragt werden, ob Menschen gesund sind und ob die Vorbedingungen, sprich die Ressourcen und Mittel, etwa reines Wasser, ein funktionierendes Gesundheitssystem und der offene Zugang dazu, gegeben sind (Robeyns 2005: 95f.). Diese instrumentelle Perspektive, welche auf die

unterstützende Interdependenz einzelner Freiheiten fokussiert, konkretisiert Sen anhand von fünf Kategorien instrumenteller Freiheiten. Diese können direkt von der Politik adressiert und beeinflusst werden, weswegen ihnen eine überragende Rolle im Entwicklungsprozess zukommt. Sie dienen der generellen Fähigkeit einer Person, ein Leben in Freiheit zu leben und zusätzlich komplementieren sie einander. Der Anspruch, dass Freiheit nicht nur das primäre Ziel von Entwicklung sondern auch dessen Hauptmittel ist, bezieht sich speziell auf diese Zusammenhänge (Sen 1999: 37f.).

Die erste der instrumentellen Freiheiten bezieht sich auf politische Freiheiten (deutsche Begriffe aus Sen 2000b: 52) („political freedoms“), die es Individuen ermöglichen, unter anderem durch freie Meinungsäußerung, ein allgemeines Wahlrecht und eine freie Presse die Politik mitzugestalten (Sen 1999: 38). Der intrinsische Wert dieser Freiheit erwächst aus der menschlichen Beschaffenheit als soziales Wesen. Die instrumentelle Bedeutung drückt sich etwa darin aus, dass Hungersnöte niemals in demokratischen Systemen aufgetreten sind. Sind die politischen Führer auf die Stimmen der Wähler angewiesen, haben sie (politische) Anreize, diese nicht verhungern zu lassen (ebd.: 152).

Die instrumentelle Freiheit der „ökonomischen Einrichtungen“ („economic facilities“) bezieht sich auf die Chancen der Individuen, sich ökonomische Ressourcen nutzbar zu machen, wodurch die Teilnahme an Märkten möglich wird. Insbesondere in diesem Zusammenhang hat die Verteilung des Reichtums innerhalb einer Nation und dessen Wirkung auf die ökonomischen Ansprüche der Bevölkerung eine große Bedeutung. So ist das Vorhandensein finanzieller Mittel ebenso wichtig wie der ungehinderte Zugang zu eben diesen.

Des Weiteren haben soziale Chancen („social opportunities“), die aus der Bereitstellung etwa von Bildungs- und Gesundheitsdiensten resultieren, nicht nur einen Wert für sich. Ein gewisses Maß an Bildung und Gesundheit ist zudem unabdinglich, um am ökonomischen und politischen Leben teilhaben zu können. Die Fähigkeit, zumindest einfache Rechenaufgaben zu bewerkstelligen, ist für die Teilnahme an Tauschmärkten notwendig. Genauso ist die Fähigkeit, Zeitungen lesen zu können, für die politische Meinungsbildung zumindest hilfreich.

Die vierte Kategorie der Transparenzgarantien („transparency guarantees“) lenkt die Sicht auf grundlegende Rahmenbedingungen für vertrauenswürdige und transparente

Beziehungen zwischen den Individuen, die für ungehinderte wirtschaftliche und soziale Transaktionen notwendig sind.

Schließlich ist die Gewährleistung von sozialer Sicherheit („protective security“) als Auffangnetz für arme Bevölkerungsschichten innerhalb eines sozialen Systems notwendig. Diesbezügliche politische Maßnahmen umfassen etwa Arbeitslosenversicherungen, soziale Sicherheitsnetze, gesetzliche Sozialleistungen und Soforthilfe bei Hungersnöten (ebd.: 38ff.). Dabei ist hier für Sen insbesondere das Argument ausschlaggebend, dass auch in prinzipiell funktionierenden (Arbeits-)Märkten manche Menschen aufgrund diverser einschränkender Umstände nur bedingt an diesen teilhaben können. So können etwa durch Krankheit oder Alter körperlich benachteiligte Menschen ein Einkommen nur begrenzt erwirtschaften, da zum Beispiel körperlich anstrengende Arbeiten nicht ausgeübt werden können. Andererseits können sie dieses Einkommen auch nur eingeschränkt verwenden, wenn etwa weite und mühsame Wege den Zugang zu Märkten erschweren. Diese Ungleichheiten hinsichtlich der Freiheiten der Menschen begründen die Notwendigkeit sozialpolitischer Unterstützungsleistungen (ebd.: 119f.).

2.5. Individuelles Handlungserfordernis im Entwicklungsprozess

Sens Vorstellung des Entwicklungsprozesses liegt ein anspruchsvolles Menschenbild zugrunde, das die Individuen als potentiell handlungsfähig anerkennt und ihnen in der Ausweitung ihrer Freiheiten nicht nur eine aktive Rolle zuschreibt, sondern diese auch von ihnen einfordert. Sofern die Menschen auch die Möglichkeit dazu haben, sind sie letztlich selbst verantwortlich für ihr Leben, nämlich insofern als sie ihre Möglichkeiten auch nutzen: „[...] not only are we ill or well, but also we act or refuse to act, and can choose to act one way or another. And thus we must take responsibility for doing things or not doing them.“ (ebd.: 190). Dieses individuelle Handlungserfordernis nennt Sen den „Agency – Aspekt“, welcher zentral für das Verständnis des von Sen vertretenen CA ist. Diese Sichtweise spiegelt sich in Sens Ansicht wider, die Menschen müssten – innerhalb eines demokratischen Prozesses – selbst entscheiden, welche Freiheiten für sie letztlich relevant und wertvoll sind. Die Möglichkeiten müssen durch die Bereitstellung der den einzelnen instrumentellen Freiheiten zugeordneten Rahmenbedingungen gegeben sein. Dem Staat und der Gesellschaft kommt dabei eine unterstützende Rolle in der Stärkung und Sicherung

der individuellen Verwirklichungschancen zu (ebd.: 53). Letztlich können sich die substantiellen Freiheiten allerdings nur entfalten und ausweiten, wenn die Individuen in Wahrnehmung ihrer Verantwortung selbst aktiv tätig werden und zwar entsprechend ihren Vorstellungen und Werte (ebd.: 18).

3. Armut

Im obigen Abschnitt wurde der Lebensstandard einer Person hinsichtlich ihrer Verwirklichungschancen beschrieben, also ihrer substantiellen Freiheiten, ein von ihr wertgeschätztes Leben zu führen. Entsprechend diesem Ansatz wird Armut als ein Mangel an Freiheiten charakterisiert (ebd.: 87). Nun stellt sich erstens die Frage, welche Freiheiten für die Bewertung von Armut relevant sind und zweitens, welches Ausmaß dieser Freiheiten ein Mensch erreichen muss, um nicht mehr als arm zu gelten (Ruggeri Laderchi, Saith, Stewart 2003: 17). Bei der ersten Frage geht es darum, die Armen als solche zu identifizieren und bei der zweiten, eine Aggregation der ausgesuchten Merkmale vorzunehmen, um eine allgemeine Darstellung von Armut zu erhalten (Sen 1981: 11).

3.1. Basic Human Capabilities

Aus der Erkenntnis, dass die Bedeutung unterschiedlicher *capabilities* in unterschiedlichen geographischen, zeitlichen und kulturellen Kontexten erheblich differieren, kann Sens innerhalb der Debatte um den CA am häufigsten kritisierte Weigerung abgeleitet werden, sich auf eine abgeschlossene und universell gültige Liste an *capabilities* festzulegen (Robeyns 2005: 105f.). Trotz seiner Zurückhaltung, eine abgeschlossenen Liste an Verwirklichungschancen zu erstellen, räumt Sen ein, dass es in bestimmten Kontexten durchaus sinnvoll sein kann, ein Set elementarer Freiheiten beziehungsweise Verwirklichungschancen zu definieren, die sich auf überlebenswichtige Notwendigkeiten beziehen und dies besonders dann, wenn es um die Aufgabe geht, Armut zu bestimmen und messbar zu machen (Sen 1993: 41). An mehreren Stellen finden sich bei Sen dann auch Auseinandersetzungen mit verschiedenen Verwirklichungschancen, die in diesem Kontext von Bedeutung sind, wie etwa der Freiheit, gut ernährt zu sein, ein gesundes und langes Leben zu führen, der Freiheit von vermeidbaren Krankheiten und soziale und wirtschaftliche Sicherheit (Sen 1995: 35ff.; Sen 2000a: 42ff.; Sen 2004: 78). Eine

Aufzählung ausnahmslos relevanter Elemente sucht man bei Sen allerdings vergeblich. Als problematisch befindet er hier insbesondere, dass mit der Erstellung einer Liste gleichzeitig eine Rangordnung geschaffen würde. Jedoch könne etwa die Freiheit, ausreichend ernährt zu sein schlechterdings der Freiheit, eine sichere Unterkunft zu genießen, ausnahmslos über- oder untergeordnet werden. Wenn Menschen in ihren Heimen verhungern, ist der Ernährungssicherheit vielleicht Vorzug einzuräumen. Ist diese gewährleistet, wäre der Etablierung einer sicheren Unterkunft größeres Augenmerk zu schenken. Weiters würde auch unter gegebenen sozialen Bedingungen eine öffentlich geführte Diskussion zu einem weitaus besseren Verständnis der Rolle, Reichweite und Bedeutung bestimmter *capabilities* führen, als dies ein theoretisches Konzept könnte. Während also in der Auseinandersetzung mit Armut der Fokus auf eine relativ kleine Anzahl von *functionings* und den ihnen zugrunde liegenden *capabilities* gelegt werden kann, ist die Betonung demokratischer Verfahren zu deren Identifizierung ein zentrales Element in Sens Formulierung des CA (Sen 2004: 78f.).

Im Gegensatz zu Sen stellt Martha Nussbaum innerhalb ihrer Konzeption des CA eine Liste von für das menschliche Leben grundlegenden *capabilities* auf (Nussbaum 1999: 58; siehe auch Volkert 2005: 12; Robeyns 2005: 106). Im Kontext der aristotelischen Theorie stützt sie sich auf ein Menschenbild, das den Anspruch erhebt, in allen historischen und geographischen Kontexten Gültigkeit zu besitzen (Nussbaum 1999: 46; Nussbaum 1995: 74). Die Konzeptionalisierung dieses Menschenbilds erwächst dabei aus der Suche nach den Gemeinsamkeiten – im Gegensatz zur Betonung der Unterschiede – aller Menschen und aus der Frage, was ein menschliches Wesen zu einem solchen macht. Daraus ergibt sich eine Liste von zehn „central human functional capabilities“ (Nussbaum 1995: 63; Nussbaum 2000: 78). Die einzelnen Elemente der Liste haben in Nussbaums Sichtweise zwar globale Gültigkeit. Deren genaue Ausgestaltung bedarf jedoch der kontinuierlichen Reflexion und institutionellen Überprüfung. Es sind diese *capabilities*, die gemessen und von der Politik adressiert werden müssten (Nussbaum 2000: 77). Dabei beinhaltet diese Liste bereits einen Vorschlag zur Beantwortung der zweiten Frage, nämlich in welchem Ausmaß diese *capabilities* erfüllt werden müssen, um die Armutsgrenze zu überschreiten. Demnach wären zwei Grenzen zu ziehen:

[...] a threshold of capability to function beneath which a life will be so impoverished that it will not be human at all; and a somewhat higher threshold, beneath which those characteristic functions are available

in such a reduced way, though we may judge the form of life a human one, we will not think it a *good* human life. The latter threshold is the one that will eventually concern us when we turn to public policy [...]. (Nussbaum 1995: 81)

Den Beginn der Liste bildet das Vermögen¹ der Menschen, eine normale Lebensspanne zu erreichen. Weitere Elemente sind ein guter Gesundheitszustand, eine angemessene Ernährung und Unterkunft und körperliche Integrität, was die Freiheit von Gewalt ebenso einschließt wie das Vermögen, sich frei bewegen zu können und sexuelle Befriedigung zu erfahren. Außerdem das Vermögen, seine Sinne und Vorstellungskraft zu nutzen und zu denken, (emotionale) Bindungen zu anderen Menschen und Dingen zu unterhalten, das Gute individuell zu erfassen und das eigene Leben kritisch zu hinterfragen und zu planen, das Vermögen, soziale Beziehungen zu pflegen, andere und sich selbst als menschliches Wesen wertzuschätzen, einen respekt- und liebevollen Umgang mit der Natur zu wahren, Freude zu empfinden und schließlich das Vermögen, sein eigenes Leben zu kontrollieren und dieses – und nicht das eines anderen – zu leben (Nussbaum 1999: 57f.; Nussbaum 1995: 83ff.; Nussbaum 2000: 78ff.).

Jeder Komponente als grundlegendes Element des menschlichen Lebens kommt eine eigenständige und ebenbürtige Bedeutung zu. Gleichzeitig stehen sie innerhalb eines komplexen Wirkungskreises in einem gegenseitigen Wechselverhältnis. Um eine normale Lebensspanne zu erreichen, bedarf es eines guten Gesundheitszustands. Dazu ist unter anderem eine ausreichende Nahrungsaufnahme notwendig, wofür wiederum ein gewisses Maß an Bewegungsfreiheit gegeben sein muss. Der Schwellenwert ergibt sich hier schlicht daraus, dass jede dieser *capabilities* erfüllt werden muss (Nussbaum 1995: 86).

Auch wenn der CA keine Theorie zur Erklärung von Armut ist, sondern ein Rahmenwerk darstellt, in dem Armut begrifflich erfasst werden kann (Robeyns 2005: 94), scheint für dessen praktische Anwendung eine Messbarmachung der *capabilities* notwendig. Dabei ergibt sich die Problematik, dass *mögliche* Resultate schwer empirisch fassbar sind. Ein Weg dieser Problematik beizukommen, besteht darin, die tatsächlich erreichten Zustände der Menschen, die *functionings*, zu messen und so indirekt eine Aussage darüber zu treffen, inwiefern ihre Chancen vorhanden beziehungsweise begrenzt sind. Dabei wird jeweils ein Kriterium herausgegriffen, das zur Beschreibung einer bestimmten *functioning* dient. Diese Vorgehensweise wurde etwa bei der Konzipierung des HDI und des „Human Poverty Index“ (HPI) gewählt (Foster, Sen 1997: 199ff.).

¹ In „Gerechtigkeit oder Das gute Leben“ (Nussbaum 1999) wird die Bezeichnung „Fähigkeiten“ verwendet.

3.2. Die Armutsgrenze

In der vorherrschenden realpolitischen Sichtweise wird die Abgrenzung von jenen Menschen, die als arm gelten, von jenen, die dies nicht sind, als notwendig erachtet, um armutsreduzierende Maßnahmen zielgerichtet umsetzen zu können („targeting“). Dies erfordert es, eine definitive Grenze zu ziehen, an der Maßnahmen zur Armutsminderung ansetzen können. Der HPI, der 1997 erstmals im Rahmen des Human Development Report der UNDP eingeführt und der ebenso wie der HDI im Rahmenwerk des CA erarbeitet wurde, zieht eine solche Grenze. Drei Indikatoren werden hier zur Messung von Armut herangezogen. Der ermittelte Wert gibt Auskunft über jenen Bevölkerungsanteil, der in zumindest einem der drei Kernfreiheiten, für die diese Indikatoren stellvertretend stehen, betroffen ist und zeigt dementsprechend den Verbreitungsgrad von Armut innerhalb eines Landes. Der erste Indikator repräsentiert die Freiheit, ein langes Leben führen zu können und wird über den Prozentsatz der Menschen, deren Lebenserwartung unter vierzig Jahren liegt, messbar gemacht. Der zweite Indikator bildet das Verhältnis aller erwachsenen Analphabeten zu der erwachsenen Gesamtbevölkerung ab und soll Auskunft über den Grad und den Zugang zu Bildung geben. Der dritte Indikator fasst drei Komponenten zusammen, die Rückschlüsse auf den Lebensstandard zulassen. Hierzu wird der Zugang zu sauberem Wasser und Gesundheitsdiensten und außerdem der Prozentsatz der untergewichtigen Kinder unter fünf Jahren erfasst (UNDP 1997: 18ff.). Dabei werden die einzelnen Indikatoren nicht unterschiedlich gewichtet, ihnen wird also dieselbe Bedeutung für die Beschreibung von Armut beigemessen (ebd.: 125). Andere für die Bewertung von Armut zentrale Aspekte finden keinen Eingang in die Berechnung des HPI. So werden fehlende politische Freiheiten, persönliche Sicherheit, soziale Partizipationsmöglichkeiten, Nachhaltigkeit und generationenübergreifende Gleichheit aufgrund fehlender Daten ausgeklammert. Im Gegensatz zum HDI wird auch das verfügbare Einkommen bei der Berechnung des HPI nicht berücksichtigt. Der Grund dafür ist, dass in unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber herrschen, welche Güter als notwendig erachtet werden und welches Einkommen für deren Erwerb aufgewendet werden muss (ebd.: 17ff.).

Ein HPI-Wert von 30% besagt nun, dass 30% der Bevölkerung von Armut betroffen sind. Die Aussagekraft dieser Feststellung ist – abgesehen von den bereits erwähnten – noch

weiteren Einschränkungen unterworfen. Der Wert von 30% kann sich daraus ergeben, dass genau diese 30% in allen drei Kategorien unter dem Schwellenwert bleiben. Genauso kann es aber bedeuten, dass es jeweils unterschiedliche 30% der Bevölkerung sind, die in jeweils einer Kategorie unter dem Schwellenwert bleiben. Dabei wären im zweiten Fall 90% der Bevölkerung von Armut betroffen, aber eben nur in jeweils einer Kategorie. Diese Unterschiede sind zwar einerseits für die Beschreibung von Armut und andererseits für die Untersuchung von kausalen Zusammenhängen der einzelnen Kategorien wichtig. Der HPI nimmt jedoch keine Bewertung der innerstaatlichen Verteilung von Armut vor (ebd.: 19). Genau dies ist der große Nachteil des HPI. Das Ausmaß von Armut in einem Land wird mit der Anzahl der als arm identifizierten Menschen gleichgesetzt. Dieses Pro-Kopf-Maß H (head-count-measure“) gibt keine Auskunft darüber, wie weit die einzelnen von Armut betroffenen Personen von der Armutsgrenze entfernt sind. In der Realität macht es jedoch einen Unterschied, ob eine Person leicht unterernährt ist oder kurz vor dem Hungertod steht² (Sen 1981: 33).

3.3. Soziale Exklusion

Weit davon entfernt, den Anspruch zu erheben, Armut erklären zu können, stellt der CA als theoretisches Rahmenwerk ein Werkzeug zur Verfügung, mit dessen Hilfe eine gedankliche und begriffliche Vorstellung und Bewertung dieses Phänomens erarbeitet werden kann (Robeyns 2005: 94). Dabei wird am CA kritisiert, er wäre übermäßig auf das Individuum konzentriert und würde den sozialen Zusammenhängen zuwenig Aufmerksamkeit schenken. Ein Ansatz, der diesem Anspruch gerecht würde, indem er die soziale Dimension ins Zentrum der Analyse von Armut und Deprivation rückt, wäre hingegen jener der „sozialen Exklusion“ („social exclusion“) (Gore 1995: 9). Dieses in den 1970er Jahren entwickelte Konzept bezog sich anfangs auf den mit der ökonomischen Umstrukturierung in Zusammenhang stehenden Prozess der sozialen Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen innerhalb des französischen Wohlfahrtsstaats (ebd.: 1f.).

² Um diesem Problem zu entkommen, kann eine Berechnung hilfreich sein, die die Entfernung von der Armutsgrenze in jeder der in die Analyse einbezogenen Kategorien misst und so versucht, das tatsächliche Ausmaß von Armut zu beschreiben. Einen solchen Berechnungsmodus formulierten Francois Bourguignon und Satya R. Chakravarty. Hier werden einzelne Untergruppen von Personen hinsichtlich der relativen Abstände von der definierten Grenze innerhalb der einzelnen Kategorien gewichtet (Bourguignon, Chakravarty 2003, insb. S. 30)

In weiterer Folge übernahm die Europäische Kommission das Konzept als einen zentralen Bestandteil in der Formulierung und Gestaltung von Sozialpolitik innerhalb der Europäischen Union. Dabei wird soziale Exklusion „[...] in relation to the social rights of citizens [...] to a certain basic standard of living and to participation in the major social and occupational opportunities of the society“ betrachtet. (zit. Room 1992: 14 nach Gore 1995: 2) Mit dieser neuen Sichtweise wurde eine Brücke zur Untersuchung von Armutsphänomenen geschlagen, wobei ein zentraler Punkt die analytische Verbindung des Lebensstandards mit sozialen Rechten auf etwa Arbeit, Unterkunft und Gesundheitsdienste darstellte. Dementsprechend können menschliche Deprivationen als eine Folgeerscheinung der gesellschaftlichen Ausgrenzung bestimmter Gruppen verstanden werden (Gore 1995: 2). Die Relevanz des Konzepts erwächst aus dessen Beitrag zu einem spezifischen Verständnis von Armut und deren Ursachen, woraus sich in weiterer Folge zielgerichtete politische Maßnahmen ableiten lassen (Figueiredo, Gore 1997: 12).

Hilary Silver (1995) erarbeitete anhand einer Analyse der entsprechenden europäischen und US-amerikanischen Literatur eine Typologie der vielfältigen Bedeutungsinhalte von sozialer Exklusion, die aus unterschiedlichen theoretischen Sichtweisen, politischen Ideologien und nationalen Diskursen erwachsen. Die Typologie umfasst das „solidarity paradigm“, das „specialization paradigm“ und das „monopoly paradigm“ (Silver 1995: 61). Ersteres versteht die Individuen weniger als Träger von Rechten sondern als Teil einer Gemeinschaft. Die Einzelnen sind durch deren Übereinkunft auf moralische und kulturelle Werte aneinander und an eine soziale Ordnung gebunden. Fehlt eine derartige Übereinstimmung, erodiert der soziale Zusammenhalt. Dementsprechend führt die fehlende Selbst- oder Fremdidentifizierung mit diesen Werten zum sozialen Ausschluss. Das zweite Paradigma argumentiert hingegen innerhalb eines methodischen Individualismus. Ein soziales System ergibt sich aus freiwilligen und unabhängigen Interaktionen der Individuen untereinander, welche sich zu vielfältigen interdependenten und gleichzeitig eigenständigen Netzwerken verknüpfen. Die Existenz getrennter sozialer Bereiche lässt mehrere Ursachen sozialer Ausgrenzung zu, wobei ein Individuum nicht von allen Sphären gleichzeitig ausgeschlossen sein muss. Die Ursachen sozialer Exklusion sind dann insbesondere individuelle Entscheidungen und diverse Systemverzerrungen, wie Diskriminierung oder unzureichende Rechtsdurchsetzung. Das „monopoly paradigm“

erkennt schließlich die soziale Ordnung als ein hierarchisches Machtverhältnis, in dem einzelne Gruppen ihre Interessen sichern, indem sie durch das Machtgefälle benachteiligten Gruppen systematisch den Zugang zu Ressourcen und Möglichkeiten zur Teilnahme verwehren. Dabei unterstreicht Silver die Möglichkeit, die ungleiche Machtverteilung durch die Stärkung demokratischer Staatsbürgerrechte zu unterwandern (Silver 1995: 66ff.; siehe auch Figueiredo, Gore 1997: 9).

Hinsichtlich der Einbettung des Konzepts der sozialen Exklusion in auf Armutsreduzierung gerichtete Anstrengungen stellt sich die Frage, wie die Verbindung zwischen Armut einerseits und sozialer Exklusion andererseits konzeptionalisiert werden kann. Zu diesem Zweck initiierte das International Institute for Labour Studies (IILS) im Jahr 1993 mit der Unterstützung des UNDP das Projekt „Patterns and Causes of Social Exclusion and the Design of Policies to Promote Social Integration“. Um Wege zu finden, das eurozentrische Konzept auch in Entwicklungsländern anwendbar zu machen, wurden empirische Untersuchungen in Entwicklungsländern vorgenommen. Deren Ergebnisse zeigten – kurz zusammengefasst –, dass soziale Exklusion keine rein europäische Erscheinung beziehungsweise ein Phänomen wäre, dass sich ausschließlich auf die Industrieländer des Nordens beschränke. Vielmehr würde sich die Problematik in allen Gesellschaften manifestieren, allerdings auf unterschiedliche Weise. Dementsprechend könne es keine einzige universelle Definition von sozialer Exklusion geben, sondern müsse immer eingebettet in den jeweiligen gesellschaftlichen und kulturellen Kontext und der darin vorherrschenden Sichtweisen hinsichtlich der Bedeutung von sozialer Exklusion beziehungsweise Inklusion formuliert werden (Figueiredo, Gore 1997: 7ff.).

Die im Rahmen dieses Projekts durchgeführten Länderstudien übernahmen eine Reihe unterschiedlicher Herangehensweisen zur Definition sozialer Exklusion, die für den jeweiligen geographischen und gesellschaftlichen Kontext spezifische Relevanz aufweisen³ (Figueiredo, Gore 1997: 19). Ein Kritikpunkt bezieht sich auf die fehlenden oder schwachen Begründungen für die jeweilige Definitionswahl (Ruggeri Laderchi, Saith,

³ Figueiredo und Gore (1997) fassen die unterschiedlichen Definitionen der Länderstudien wie folgt zusammen: Für Peru wurde soziale Exklusion definiert als „[...] the inability to participate in aspects of social life [...]“. Für Indien als „[...] the denial of basic welfare rights which provide citizens positive freedom to participate in social and economic life [...]“. Für Thailand als „[...] a process through which citizenship rights on which livelihood and living standards depend are not recognized and respected.“ Für Russland wurde unter anderem die materielle Dimension betont, indem soziale Exklusion auch als „[...] objective condition, [...] characterized by material deprivation [...]“ bestimmt wurde (Figueiredo, Gore 1997: 19).

Stewart 2003: 22). Vor der Gefahr, dass in dem Versuch „[...] to find a researchable content in an umbrella concept for which there is limited theoretical underpinning“ (Oyen 1997: 63), die möglichen theoretischen Grenzen des Konzepts überschritten werden könnten, warnt auch Sen in seiner Auseinandersetzung mit dem Konzept der sozialen Exklusion und mahnt zu Vorsicht, soziale Exklusion nicht als Erklärung für jeden wahrgenommenen Mangel heranzuziehen: „Indeed, the language of exclusion is so versatile and adaptable that there may be a temptation to dress up every deprivation as a case of social exclusion.“ (Sen 2000c: 9, zu folgender Diskussion siehe auch Nevile 2007: 250ff.; Ruggeri Laderchi, Saith, Stewart 2003: 21) Das Argument, Armut erwachse aus dem Ausschluss von gesellschaftlichen Vorgängen würde des Weiteren für sich genommen keine neue Einsicht liefern. Die Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und ohne Scham in der Öffentlichkeit aufzutreten, beziehen sich auf die Bedeutung sozialer Teilhabe und bilden ein integrales Element des CA. Sen betont jedoch, dass sich diese relationalen Auswirkungen in der Lebensrealität des Einzelnen manifestieren und ihre analytische Relevanz daher auf individueller Ebene gewinnen würden. Dennoch erkennt er unmittelbare Parallelen zwischen dem Konzept der sozialen Exklusion und dem CA. Insbesondere die multidimensionale Wahrnehmung von Armut als ein der sozialen Exklusion inhärentes Element nimmt Sen zum Anlass, diese im Lichte des CA zu diskutieren. Die Bedeutung des Erklärungsansatzes sieht Sen nicht in dessen vermeintlicher Neuartigkeit sondern in dessen *Betonung* der relationalen Merkmale, die Armut und Deprivation innewohnen, also der Fokussierung auf die soziale Dimension hinsichtlich der Beschreibung von Armut und der Identifizierung ihrer Ursachen (Sen 2000c: 8). Als illustratives Beispiel diskutiert Sen „[...] the deprivation involved in being hungry or starving [...]“ (ebd.: 9) und entwirft eine Typologie entsprechender kausaler Zusammenhänge. Erstens könne Hunger als Folgeerscheinung eines Ernteausfalls auftreten (Ausschluss von normalen Ernteerträgen). Zweitens könne der Verlust des Arbeitsplatzes und der damit verringerten Kaufkraft zu Hunger führen (Ausschluss vom Arbeitsmarkt). Drittens könnten die Veränderungen der relativen Preise ein Sinken des Realeinkommens und damit Hunger zur Folge haben (Ausschluss vom Lebensmittelmarkt). Und viertens könne Hunger durch den Entzug von Unterstützungsleistungen in Form von Nahrungsmitteln für eine bestimmte Gruppe ausgelöst werden (Ausschluss von Nahrungsmittelsubventionen). Alle vier Möglichkeiten können mit dem Ausschluss von

gesellschaftlichen Prozessen begründet werden. Jedoch liefert dies nicht für alle gleichermaßen wertvolle Einsichten. Während die Entziehung von Nahrungsmittelzuschüssen an bestimmte Gruppen eine aktive Form der sozialen Exklusion darstellt, kann ein Ernteausschlag nicht ohne weiteres auf eine solche zurückgeführt werden. Genauso müsste den Gründen für den Verlust des Arbeitsplatzes genaue Aufmerksamkeit geschenkt werden. Wären Beschäftigungsmöglichkeiten auf bestimmte Gruppen beschränkt, würde dies eine Form der sozialen Exklusion widerspiegeln, wenn Arbeitslosigkeit etwa bei bestimmten Minderheitengruppen besonders virulent wäre. Dies lässt aber keinen allgemeinen Rückschluss auf soziale Exklusion zu. Ebenso bedarf es bei der Änderung der relativen Preise einer genauen Analyse der Ursachen (ebd.: 9ff.).

Eine für Sen wichtige Unterscheidung innerhalb der sozialen Exklusion ist hinsichtlich ihrer Relevanz zu treffen, die ihr sowohl konstitutiv als auch instrumentell zukommt. Soziale Exklusion ist für sich genommen ein Mangel an Verwirklichungschancen und gleichzeitig führt diese zu weiteren Deprivationen, „[...] thereby further limiting our living opportunities.“ (ebd.: 5) Somit ist soziale Exklusion einerseits Ausdruck und andererseits Ursache diverser Mangelercheinungen. Während die Partizipation am sozialen Leben für sich genommen wertvoll ist, mag dies für die Teilnahme am Kreditmarkt weniger gelten. Der kategorische Ausschluss von der Möglichkeit, Geld zu borgen, kann sich jedoch auf weitere Lebensbereiche negativ auswirken (ebd.: 13). Sen argumentiert, dass jeweils von Fall zu Fall entschieden werden muss, ob die Anwendung des Konzepts der sozialen Exklusion Erklärungen liefern kann, die ältere Ansätze, wie der CA, nicht liefern können.

Eine weitere, für Sen sowohl hinsichtlich der Ursachenforschung als auch der politischen Anwendung des Konzepts der sozialen Exklusion wichtige Unterscheidung, ist jene zwischen der aktiven und passiven Exklusion. Ersteres beschreibt politische Entscheidungen und Prozesse, die intentional auf den Ausschluss bestimmter Gruppen gerichtet sind. Passive Exklusion ist demgegenüber nicht Folge einer beabsichtigten politischen Entscheidung sondern Folge bestehender sozialer und politischer Strukturen und Prozesse (ebd.: 15). Abschließend kommt Sen zu dem Schluss, dass das Konzept der sozialen Exklusion den CA hinsichtlich der Identifizierung von Ursachen von Armut komplementieren und insbesondere für die Politik wertvolle Zugänge liefern kann (ebd.:

47). Dabei wäre jedoch „[t]he real relevance of an exclusionary perspective [...] conditional on the nature of the process that leads to deprivation [...]“ (ebd.: 12)

3.4. Dauerhafte Ungleichheit

Durch die Verbindung des Konzepts der sozialen Exklusion mit der von Charles Tilly elaborierten Analyse der dauerhaften Ungleichheit („durable inequality“) kommt Hakan Seckinelgin (2009) zu dem Schluss, dass soziale Exklusion als Ausdruck struktureller Ungleichheiten innerhalb einer gesellschaftlichen Entität verstanden werden kann (Seckinelgin 2009: 211). Ungleichheiten verlaufen nach Tilly entlang kategorischer Unterschiedlichkeiten („categorical differences“) hinsichtlich Hautfarbe, Geschlecht, Herkunft oder Religion. Diese werden von jenen Gruppen, die den Zugang zu Ressourcen kontrollieren, als Gegensatzpaare – schwarz/weiß, männlich/weiblich, Staatsbürger/Fremder – konstruiert und innerhalb organisatorischer Strukturen instrumentalisiert (Tilly 1998: 7f.). Unter Organisationen versteht Tilly dabei:

[...] all sorts of well-bound clusters of social relations in which occupants of at least one position have the right to commit collective resources to activities reaching across the boundary. Organizations include corporate kin groups, households, religious sects, bands of mercenaries, and many local communities. (ebd.: 9).

Als grundlegende Ursache dauerhafter Ungleichheit erkennt Tilly zwei Mechanismen: „exploitation“ und „opportunity hoarding“. Ersteres tritt auf, „[...] when powerful and connected people command resources from which they draw significantly increased returns by coordinating the effort of outsiders whom they exclude from the full value added by that effort.“ Letzteres tritt auf, „[...] when members of a categorically bounded network acquire access to a resource that is valuable, renewable, subject to monopoly, supportive of network activities, and enhanced by the network’s modus operandi.“ (ebd.: 10) Das so etablierte ungleiche Gefüge wird gefestigt und ausgeweitet, indem die entsprechenden sozialen Beziehungen und organisatorischen Muster nachgeahmt und auf andere Szenarien übertragen werden (“emulation”) und ihre Anwendung etwa in politischer Einflussnahme und gegenseitigen Gefälligkeiten als gängige Verfahrensweisen finden. Auf diese Weise finden die dualen Unterschiedlichkeiten Eingang in das soziale System. Es entstehen Räume sozialer Kontrolle und Exklusion als Ausdruck asymmetrischer Machtbeziehungen zwischen sozialen Netzwerken, die innerhalb sozialer

Beziehungen ständig reproduziert und gesellschaftlich institutionalisiert werden (ebd.: 7ff.). Politische Anstrengungen, die auf die Inklusion bestimmter Gruppen gerichtet sind, indem eine wahrgenommene Ungleichheit durch Ressourcentransfer oder die Etablierung von Teilnahmeverfahren adressiert wird, brechen aber die Strukturen selbst nicht auf. Vielmehr laufen sie Gefahr, die strukturellen Ungleichheiten sogar noch zu festigen, da lediglich die Verteilungsmechanismen (von Ressourcen, Ansprüchen, etc.), nicht aber das ihnen zugrunde liegende systemische Gefüge geändert wird (Seckinelgin 2009: 212).

Wird soziale Exklusion als Ausdruck struktureller Ungleichheit als Ursache von Armut identifiziert, stellt sich die Frage, wie diese politisch adressiert werden kann. Zu diesem zweiten Punkt diskutiere ich im folgenden Abschnitt, inwiefern eine Grundsicherung im Allgemeinen und ein bedingungsloses Grundeinkommen im Besonderen als entwicklungspolitische Instrumente zur Förderung sozialer Teilhabe wirken und Armut reduzieren können.

4. Soziale Grundsicherung

Innerhalb der instrumentellen Perspektive des CA bestimmte Sen fünf Handlungsfelder, an denen (entwicklungs-)politische Maßnahmen ansetzen können. Eine dieser instrumentellen Freiheiten bezieht sich auf die generelle soziale Sicherheit („protective security“) der Menschen innerhalb einer Gesellschaft und umfasst unter anderem soziale Sicherungsnetze, Arbeitslosenversicherungen, Hilfen bei Hungersnöten oder die Schaffung von Arbeitsplätzen (Sen 1999: 38f.). Dabei ist nicht nur das Argument interessant, dass die Bereitstellung sozialer Sicherheit Menschen vor den Gefahren, die mit einem Abgleiten in die Armut verbunden sind, bewahren kann. Sie adressieren auch die Problematik der ungleichen Verteilung von Ressourcen, Gütern und Ansprüchen innerhalb einer Gesellschaft. So zeigte Sen in seiner Untersuchung der großen Hungersnöte des 20. Jahrhunderts, dass die Gründe für deren Auftreten weniger in einem absoluten Mangel an Nahrungsmittel zu finden, sondern vielmehr Ausdruck wachsender oder neu eingetretener Ungleichheiten waren (Sen 1981: 7; Sen 1999: 187). An diesem Punkt setze ich in diesem Abschnitt an und folge dabei den Thesen, die Lutz Leisering, Petra Buhr und Ute Traiser-Diop (2006) in ihrer Untersuchung der „Soziale[n] Grundsicherung in der Weltgesellschaft“ aufgestellt haben. Demnach wäre die Bereitstellung einer sozialen

Grundsicherung eine „wirksame Strategie der Armutsbekämpfung“ und zugleich ein „[...] wesentlicher Bestandteil einer integrierten Politik sozialer Inklusion [...]“ (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 24). Dazu nehme ich zunächst eine begriffliche und konzeptionelle Verortung sozialer Grundsicherung als Teilgebiet von Sozialpolitik vor. Daran anschließend umreiße ich die Bedeutung und Ausgestaltung von sozialen Grundsicherungssystemen in den Wohlfahrtsstaaten des Nordens und gehe dabei näher auf das dort im Kontext der Armutsminderung zentrale System der Sozialhilfe als bedeutendste Form sozialer Grundsicherung ein. Des Weiteren untersuche ich die Bedeutung sozialer Grundsicherung im entwicklungspolitischen Kontext und umreiße darauf aufbauend die wichtigsten Formen sozialer Grundsicherung in Entwicklungsländern. Die zentrale Frage bezieht sich auf die Wirkung von diversen Grundsicherungsmodellen hinsichtlich Armutsreduzierung und sozialer Teilhabe. Empirische Beobachtungen zeigten, dass vor allem monetäre Transferleistungen positiv auf das Ziel der Armutsreduzierung wirken. In diesem Zusammenhang diskutiere ich die Wirkung bedingungsloser, beitragsfreier Rentensysteme („social pension schemes“), insbesondere das System der Altersrenten in Namibia („old-age-pensions“; OAP). Da diese methodische und konzeptionelle Parallelen zu einem generellen Grundeinkommen aufweisen, könnten sie die Forderung nach einem allgemeinen Grundeinkommen unterstützen (Standing 2008: 1).

4.1. Begriffsabgrenzung

Unter Sozialpolitik können ganz generell alle jene Mechanismen, Politiken und Prozesse verstanden werden, die von Regierungen dahingehend eingesetzt werden, eine Änderung der Verteilungsergebnisse und den sozialen Folgen von Wirtschaftsaktivitäten zu bewirken und so Einkommens- und Existenzsicherheit zu schaffen (Deacon 2007: 4; Mkandawire 2004: 1). Der Sozialpolitik kommt also einerseits eine Sicherungsfunktion zu, die sich auf die Begrenzung von Lebensrisiken bezieht, und andererseits zielt sie auf die Verminderung sozialer Ungleichheiten und auf die Förderung sozialer Inklusion ab (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 42).

Im übergreifenden Rahmen von Sozialpolitik ist soziale Sicherung („social protection“) ein „specific set of social policies“ (Conway, De Haan, Norton 2000: 1), das speziell auf

Armutsreduzierung ausgerichtet ist (Barrientos, Lloyd-Sherlock 2002: 3). Konkret umfasst soziale Sicherung einerseits Leistungen der beitragsfinanzierten Sozialversicherungen und andererseits sozialhilfeartige Transferleistungen („social assistance“, US: „welfare“) (ebd.: 5f.). Dabei sind die Begrifflichkeiten „soziale Sicherung“ und „soziale Sicherheit“ („social security“) nicht eindeutig abgegrenzt und werden oft synonym verwendet (ADB 2003: 1, FN 1). Insofern lässt auch die genaue Ausgestaltung von sozialer Sicherung einen erheblichen Interpretationsspielraum zu (Barrientos, Hulme, Shepherd 2005: 11). Das UN Economic and Social Council wählt einen breiten Ansatz und versteht soziale Sicherung “[...] as a set of public and private policies and programmes undertaken by societies in response to various contingencies in order to offset the absence or substantial reduction of income from work; provide assistance for families with children; and provide people with health care and housing.” (UN 2000: 3). Eine ähnliche Definition wählt die ILO, wobei sie insbesondere das Recht auf soziale Grundsicherung hervorhebt: “[...] everyone is entitled to basic social protection, and therefore the decent work strategy aims at universality of coverage.” (Garcia, Gruat 2003: 14) Die Weltbank wiederum unterstreicht in ihrem „Social Protection Strategy Paper“ die Notwendigkeit, auf soziale Risiken zu fokussieren: „Social Protection (SP) consists of public interventions to assist individuals, households and communities in better managing income risks.” (Holzmann, Jorgensen 1999: 4) Eine eng gefasste Interpretation sozialer Sicherung versteht diese als Mittel zur Überbrückung vorübergehender Bedarfslagen. Insofern ist sie ein Instrument, das nur kurzfristige Unterstützung leistet und keines, das die Problematik chronischer Armut adressiert. Eine weiter gefasste Interpretation erkennt sowohl die kurz- als auch die langfristige Rolle in der Armutsreduzierung und bezieht sich so insbesondere auf von chronischer Armut betroffene Menschen (Barrientos, Hulme, Shepherd 2005: 9f.).

Die konzeptionell enger gefasste Grundsicherung („basic social security“) lässt sich in diese zweite Sichtweise einordnen und umfasst „[...] unterschiedliche Formen staatlicher Transferleistungen an Individuen mit dem erklärten Ziel einer (unterschiedlich definierbaren) Mindestsicherung.“ (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 47) Eine exakte methodische Eingrenzung von sozialer Grundsicherung lässt sich dabei ebenfalls schwer treffen (ebd.: 95). Grundsätzlich unterscheiden sich Grundsicherungen von anderen Hilfsleistungen dadurch, dass sie keine vorangegangenen Beitragszahlungen voraussetzen. Sie richten sich nach der individuellen Bedarfslage und sind anderen staatlichen und

privaten Leistungen nachgelagert, fungieren dementsprechend als „letztes Auffangnetz“. Zudem sind sie grundsätzlich als langfristige Hilfsleistung konzipiert (Leisering, Schubert, Buhr 2004: 3).

Die konkreten Leistungen sozialer Grundsicherung unterscheiden sich in mehrerer Hinsicht: Universelle Grundsicherungsleistungen leiten sich aus einem grundlegenden Rechtsanspruch ab und stehen dementsprechend jeder Person zu. Demgegenüber beziehen sich kategoriale Leistungen auf Angehörige bestimmter Gruppen, die sich aufgrund bestimmter Eigenschaften definieren, wie etwa Alter oder der Grad einer Behinderung. Der Anspruch auf selektive Leistungen ergibt sich aufgrund einer bestandenen Bedürftigkeitsprüfung, die auf Basis unterschiedlicher Kriterien erarbeitet werden kann. Schließlich fordern konditionale im Gegensatz zu bedingungslosen Leistungen als Gegenleistung ein bestimmtes Verhalten ein (Standing 2008: 3f.; Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 47f.).

4.2. Soziale Grundsicherung im Norden

Spätestens seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert wurden in den Wohlfahrtsstaaten des Nordens als Reaktion auf die mit der fortschreitenden Industrialisierung ausgelöste Aushöhlung der informellen Solidarbeziehungen und der zunehmenden Prekarisierung der allgemeinen Lebensverhältnisse soziale Sicherungssysteme der öffentlichen Hand in mehr oder weniger ausgeprägter Form verankert. Die Implementierung sozialer Sicherungssysteme in Kontinentaleuropa folgte dem Beispiel jenes Sozialversicherungssystems, das seit den 1880er Jahren in Deutschland stufenweise eingeführt worden war. Dieses „Bismarksche Modell“ sollte Arbeiter und deren Angehörige vor den Gefahren der Arbeitsunfähigkeit – Krankheit, Invalidität, Alter und Tod des Lohnarbeiters – schützen. Durch die Koppelung dieses Ordnungsprinzips an das System der abhängigen Lohnarbeit waren jedoch lediglich jene Menschen geschützt, die dieses durch ihre Beiträge finanzierten (Vanderborght, Van Parijs 2005: 16ff.).

Im Laufe des 20. Jahrhunderts wurden in Europa umfassendere Sicherungsmaßnahmen implementiert, welche die gesamte Bevölkerung vor den Gefahren schützen sollten, die mit einem Abgleiten in die Armut verbunden sind. Diese Grundsicherungen umfassen

staatliche, aus Steuern finanzierte Transferleistungen, die in ihrer jeweiligen Ausprägung und Ausrichtung stark differieren. Trotz der modularen und methodischen Unterschiedlichkeiten ist „ihnen jedoch das Grundprinzip der Fürsorge – Hilfe für Bürger, die unfreiwillig in Not geraten – und die drei stets damit einhergehenden Bedingungen: Berücksichtigung der familiären Situation, Bedürftigkeitsprüfung und Arbeitsbereitschaft“ gemein (ebd.: 20). Die heute vorherrschende Ausgestaltung der Grundsicherung präsentiert sich vornehmlich in Form der Sozialhilfe. Sie flankiert die Sozialversicherungen, die weiterhin den Kern des Wohlfahrssystem bilden (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 37, 47f.). Die Auszahlung der Sozialhilfe ist zwar prinzipiell unbefristet, soll jedoch als Überbrückungsmaßnahme möglichst zeitlich begrenzt sein. Sie richtet sich nach der individuellen Situation und ist anderen staatlichen und privaten Leistungen nachgelagert. Die Leistungshöhe richtet sich nach einem jeweils unterschiedlich festgesetzten und berechneten Mindestbedarf, wobei die Auszahlung in den meisten Fällen monetär erfolgt. Die Sozialhilfe verfolgt drei Ziele: Erstens soll durch ein garantiertes Mindesteinkommen Armut vermieden werden, wodurch ihr eine Sicherungsfunktion zukommt. Zweitens soll Sozialhilfe die soziale Teilhabe ermöglichen. Und schließlich sollen die Empfänger durch integrierte Maßnahmen zur Teilnahme am Arbeitsmarkt aktiviert werden (ebd.: 53ff.).

Das System der Sozialhilfe sieht sich teils heftiger Kritik ausgesetzt. Diese bezieht sich einerseits darauf, dass sie nur bedingt als Recht der Staatsbürger einklagbar ist, was sich schon in der Namensgebung widerspiegelt. Es obliegt dem potentiellen Empfänger, die Hilfsleistung aktiv einzufordern, wobei mit der Beziehung von Sozialhilfe eine negative Stigmatisierung einhergeht, die sich aus fehlenden Beitragsleistungen, also einer nicht erbrachten gesellschaftlichen Beteiligung, ergibt. Andererseits sieht sie sich dem Vorwurf ausgesetzt, sie erzeuge Abhängigkeit und würde Schmarotzertum Tür und Tor öffnen (ebd.: 39). Dieser letzten Kritik fehlt allerdings die empirische Grundlage. Einerseits ist die Dauer des Sozialhilfebezugs in Europa generell eher kurz (ebd.: 80f.). Weiters konnte anhand einer Studie in Frankreich gezeigt werden, dass BezieherInnen des Mindesteinkommens (Revenue minimum d’insertion) geringere Einstiegslohne akzeptieren als Personen mit Anspruch auf Arbeitslosenversicherung (Paugam 2003: 45). Eine Studie für Deutschland zeigte weiters, dass die Höhe des Leistungsbezugs keinen Einfluss auf die (Nicht-)Aufnahme einer Arbeit hat (Wilde 2003: 737f.).

4.3. Die Rolle sozialer Grundsicherung in der Entwicklungspolitik

Während soziale Grundsicherung – vor allem in Form der Sozialhilfe – in entwickelten Ländern des Nordens das wichtigste Instrument zur Armutsminderung darstellt, hat sie in die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit erst seit relativ kurzer Zeit Eingang gefunden. Ein Grund dafür ist die Auffassung, dass formelle Grundsicherungssysteme scheinbar nicht in das in der Entwicklungszusammenarbeit dominante Konzept der „Hilfe zur Selbsthilfe“ passen. Dass Grundsicherung vor allem seit den 1990er Jahren zunehmend als entwicklungspolitisches Instrument erkannt wird, hängt mit der zunehmenden Wahrnehmung „nur begrenzt selbsthilfefähiger Gruppen“, allen voran an HIV/AIDS erkrankte Menschen und deren Familien, Witwen und Waisen, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen, zusammen. Ein weiterer Beweggrund ist der zunehmend Anwendung findende Inklusionsimperativ, wobei hier insbesondere der Umstand nicht mehr negiert werden kann, dass vor allem oben erwähnte Gruppen von gemeinhin anerkannten Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht erreicht werden (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 33ff.).

Seit Beginn des neuen Jahrtausends haben Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit Grundsicherungsmodelle verstärkt zum Gegenstand zahlreicher Studien gemacht und in ihre Programmatik aufgenommen. So etwa die Weltbank, die schon seit den späten 1980er Jahren die Wichtigkeit sozialer Sicherheitsnetze als flankierende Strategie betont: „Due to the magnitudes of their financial flows, social security systems can have substantial impacts on the economy through both the capital market and the labor market.“ (Puffert 1988: 24) Diese Ansicht findet sich auch im World Development Report 1990 wieder. So solle „[...] widespread provision to the poor of basic social services, especially primary education, primary health care, and family planning [...]“ die Förderung des Wirtschaftswachstums unterstützen (World Bank 1990: iii). In dem 1994 erschienen Buch „Averting the Old Age Crisis“ wird dann auch eine beitragsfreie, bedarfsgeprüfte Grundrente als eine Säule des Alterssicherungsmodells eingearbeitet (World Bank 1994: 15). Ähnlich im World Development Report 2004, wo eine Verbindung zwischen dem Zugang zu Leistungen des Gesundheits-, Bildungs- und Trinkwassersektors und direkten, an Auflagen geknüpfte

Bargeldtransfers („conditional cash transfers“) hergestellt wird. Es wird argumentiert, dass die Kaufkraft der Armen erhöht werden müsse, um den Zugang zu diesen Dienstleistungen zu ermöglichen (World Bank 2004: 30f.). Konditionierte Bargeldtransfers kommen auch praktisch in von der Weltbank finanzierten Projekten zum Einsatz (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 230ff.). Die Weltbank unterstützt auch das von der ILO verfolgte Konzept eines „Global Social Trust“. Dieses sieht die Etablierung eines internationalen Unterstützungsmechanismus vor, der Entwicklungsländern unter anderem die Finanzierung von universellen Rentensystemen („universal basic pensions“) ermöglichen soll (ILO 2007: 11). Innerhalb der „Social Protection Strategy“ der Asiatischen Entwicklungsbank bildet auch Soziale Grundsicherung (hier: „social assistance“) neben „labor markets“, „social insurance“, „micro and area-based schemes to protect communities“ und „child protection“ ein zentrales Element (ADB 2003: 1). Sie umfasst direkte Geld- und Sachleistungen, Zuschüsse für Energiekosten und Wohnen, aber auch die Preisreduzierung von Grundnahrungsmitteln bei akuten Krisen (ebd.: 18). Insofern handelt es sich hier auch nur bedingt um eine Grundsicherung.

Die von Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank umgesetzten Projekte zur Förderung der sozialen Sicherheit sind in den letzten Jahren stetig gewachsen. Die Finanzmittel für Projekte, die sich dezidiert auf Grundsicherung (im weiteren Sinne) beziehen, erreichen jedoch ein nur geringes Ausmaß (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 232, 236).

4.4. Soziale Grundsicherung in Entwicklungsländern

Zwar erregen Fragen sozialer Sicherheit im Allgemeinen und sozialer Grundsicherung im Besonderen erst seit relativ kurzer Zeit die Aufmerksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Vor allem die Diskussion über die Übertragbarkeit sozialer Sicherungssysteme von entwickelten Staaten auf Entwicklungsländer verkennt allerdings die Tatsache, dass einige Entwicklungsländer bereits eine langjährige Erfahrung mit sozialen Sicherungssystemen haben (ebd.: 229). So existieren beispielsweise in Brasilien, Chile, Mexiko, Südafrika, Mauritius und Namibia weitreichende Grundsicherungssysteme. Anders als die Sozialhilfe in entwickelten Ländern sind soziale Grundsicherungen in

Entwicklungsländern als langfristige Hilfsleistungen angelegt, die insbesondere auf von chronischer Armut betroffene Gruppen ausgerichtet sind (ebd.: 94).

Typen sozialer Grundsicherung

Leisering, Buhr, Traiser-Diop (2006) unterscheiden fünf Typen sozialer Grundsicherungsprogramme, die in Entwicklungsländern eine besondere Rolle spielen. Dabei wählen sie einen breiten Definitionsrahmen und beziehen neben beitragsfreien Renten, Sozialhilfe und familienbezogener Sozialhilfe noch konditionale Transferleistungen und Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern ein, die eine spezifische Relevanz für Entwicklungsländer aufweisen (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 49, 98). Konditionale Transferleistungen zielen auf bestimmte Verhaltenweisen ab, die mit Geld, oft auch mit Nahrungsmitteln „belohnt“ werden. Eine Form konditionaler Transferleistungen, die seit dem letzten Jahrzehnt besonders an Bedeutung gewonnen hat, richtet sich an bedürftige Familien mit Kindern und knüpft die Auszahlung der Leistung an deren Schulbesuch (Standing 2008: 14). Die Implementierung von Konditionen impliziert, dass arme Menschen nicht fähig sind, den Wert des eingeforderten Verhaltens, in diesem Beispiel von Bildung, zu erkennen und spricht ihnen generell die Fähigkeit ab, rationale Entscheidungen zu treffen, ohne dabei nach den (strukturellen) Ursachen zu fragen, die etwa eine niedrige Schulbesuchsrate bei armen Menschen bedingen (ebd.: 18). Bei Lebensmittelhilfen erweist es sich als problematisch, dass einerseits lokale Märkte geschädigt werden und andererseits die individuelle Autonomie stark beeinträchtigt wird (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 147). Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern, die in Form von Preis- und landwirtschaftlichen Subventionen, Nahrungsmitteltransfers oder Lebensmittelmarken gewährt werden, weisen ähnliche Problematiken auf. Zudem sind sie nicht individuell ausgerichtet und federn lediglich kurzfristige Notlagen ab (ebd.: 164). Leistungen der Sozialhilfe, also bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen, benötigen aufgrund der Notwendigkeit zur Identifizierung der Anspruchsberechtigten ein hohes Maß an administrativer Kapazität, über die Entwicklungsländer jedoch nur eingeschränkt verfügen (Tabor 2002: 12). Je nachdem, ob die herangezogenen Kriterien weiter oder enger gefasst sind, kann es zu Ex- oder Inklusionsfehlern kommen. Bei ersterem werden potentiell Anspruchsberechtigte von der Leistung ausgeschlossen, wenn etwa das

Nachweisverfahren sehr kompliziert, zeit- und kostenaufwendig ist. Inklusionsfehler treten dann auf, wenn prinzipiell nicht anspruchsberechtigte Personen die Leistung beziehen (Standing 2008: 4). Zudem ergibt sich hier die Problematik der sogenannten Armuts- und Arbeitslosigkeitsfalle. Sobald das Einkommen, das meistens als Indikator für die Bedürftigkeit herangezogen wird, einer bislang anspruchsberechtigten Person die festgesetzte Grenze überschreitet, wird ihr die Leistung entzogen. Für diese Person bestünde dann ein Anreiz, ökonomisch produktives Verhalten zu unterlassen, wenn dieses ein Einkommen generieren würde, das lediglich geringfügig über dem bereits bestehenden Leistungsbezug liegt (ebd.: 24f.). Generell haben Sozialhilfeprogramme in Entwicklungsländern nur einen geringen Umfang. Sie sind einerseits auf bestimmte Zielgruppen und andererseits lokal, meist auf den städtischen Sektor, begrenzt (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 122f.). Selbiges gilt für familienbezogene Sozialhilfe, über die vor allem Kinder indirekt erreicht werden sollen. Die Wirksamkeit dieser beiden Grundsicherungstypen hinsichtlich der Reduktion von Armut ist meist wenig effektiv (ebd.: 141ff.).

Lohn- und beitragsabhängige Renten sind in vielen Entwicklungs- und Übergangsländern im Rahmen von Sozialversicherungssystemen institutionalisiert. Ein Großteil der Menschen in Entwicklungsländern, insbesondere im informellen Sektor und in der Landwirtschaft Tätige sowie Frauen, haben jedoch keinen Anspruch auf diese Leistungen und sind im Alter besonders armutsgefährdet (ebd.: 102f.). Daraus ergibt sich eine doppelte Problematik: Da ältere Menschen in Entwicklungsländern meist in multigenerationalen Haushalten leben, ist deren erhöhte Verwundbarkeit nicht nur ein individuelles, sondern auch ein Problem des Haushalts, in dem sie leben (Barrientos, Lloyd-Sherlock 2002: 6). Vor allem in von HIV/AIDS betroffenen Gebieten übernehmen allerdings gerade ältere Menschen vermehrt die Versorgung der gesamten Familie. Aus diesem Grund haben einige Entwicklungsländer zusätzlich steuerfinanzierte, beitragsfreie Rentensysteme für ältere Menschen eingeführt („non-contributory pensions“, „old age pensions“) (ebd.: 2). In den meisten Ländern beschränken sich diese Rentenprogramme nicht nur auf ältere Menschen, sondern beziehen auch weitere, als besonders verwundbar identifizierte Gruppen ein, etwa Behinderte, Waisen und Witwen (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 106f.). Die Höhe der ausgezahlten Leistung entspricht dabei dem Einkommensminimum, das sich entweder nach der jeweiligen nationalen Armutsgrenze

oder dem Minimallohn richtet. Es existieren sowohl bedürftigkeitsgeprüfte (Südafrika, Costa Rica, Argentinien, Chile, Brasilien, Uruguay) als auch universelle Rentensysteme (Botswana, Mauritius, Bolivien, Namibia). Armando Barrientos und Peter Lloyd-Sherlock (2002) führten eine Untersuchung der Rentensysteme dieser Länder hinsichtlich deren Wirksamkeit, Effektivität und Nachhaltigkeit durch. Die Ergebnisse der Studie zeigten, dass beitragsfreie, bedingungslose Altersrenten die Autonomie älterer Menschen, insbesondere auch von Frauen, erhöhen, da sie nicht mehr auf die Fürsorge anderer angewiesen sind. Gleichzeitig steigt deren Status, da mit den zusätzlichen Einkommen die Ausgaben für den gesamten Haushalt bestritten werden. So kommt die Leistung nicht nur den direkten Adressaten, sondern mehreren Personen innerhalb informeller Solidargemeinschaften und Familien zugute. Durch das zusätzliche Einkommen wird den Kindern der Haushalte häufig der Schulbesuch ermöglicht. Dies nicht nur, weil das Schulgeld bezahlt werden kann, sondern auch weil sich die Notwendigkeit verringert, dass Kinder durch ihre Arbeitskraft zum Haushaltseinkommen beitragen. Da die RentenbezieherInnen für die Kinder aufkommen können, erhöht sich die Bewegungsfreiheit von jüngeren, arbeitsfähigen Haushaltsmitgliedern und eröffnet so deren Möglichkeit, die Arbeitssuche auf weiter entfernte Regionen auszudehnen und zusätzliches Einkommen zu erwerben (Barrientos, Lloyd-Sherlock 2002: 6ff.).

Eine Vergleichsstudie für Südafrika zeigte, dass sich die Ernährungssicherheit innerhalb der Haushalte durch den Rentenbezug steigerte. Einen positiven Effekt haben die Renten ebenfalls nicht nur auf den Gesundheitszustand der LeistungsbezieherInnen, sondern aller Haushaltsmitglieder (Case 2001: 11f.). Die zusätzlichen Einkommen wirken sich durch die gestärkte Kaufkraft und die Ausgaben für Bildung und Gesundheit außerdem auf die lokalen Wirtschaftskreisläufe aus und haben so Multiplikatoreffekte (Barrientos, Lloyd-Sherlock 2002: 17). Durch die Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit der beitragsfreien Rentenzahlungen tragen sie außerdem zur Sicherheit bei und ermöglichen eine längerfristige Lebensplanung (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 118). Abschließend sei noch erwähnt, dass die Kosten für beitragsfreie Rentensysteme relativ gering sind. Beispielsweise machen sie in Namibia im Jahr 2002 weniger als 2% des BNP aus. Für Südafrika liegen die Schätzungen zwischen 2% und 3% und in Argentinien liegen die Kosten des gesamten beitragsfreien Rentensystems bei etwa 0,2% (Barrientos, Lloyd-Sherlock 2002: 17).

4.5. Bedeutung der Old-Age-Pensions in Namibia

Angesichts der extremen Armut kommt dem steuerfinanzierten beitragsfreien Rentensystem in Namibia eine große Bedeutung zu. Die im Rahmen des Rentensystems monatlich ausgezahlten Leistungen umfassen Beihilfen in Höhe von N\$ 450 für körperlich behinderte und an AIDS erkrankte Personen („Disability Grant“), Unterhaltszahlungen für körperlich behinderte und an AIDS erkrankte Kinder unter 16 Jahren in Höhe von N\$ 26 („Special Maintenance Grant“), Unterhaltszahlungen für Alleinerziehende von Kindern unter 18 Jahren in Höhe von N\$ 26, Beihilfen für Pflegeeltern in Höhe von N\$ 200 für das erste und zusätzlichen N\$ 100 für jedes weitere Pflegekind („Foster Parent Grant“), Subventionen für Veteranen des Unabhängigkeitskampfes in Höhe von N\$ 2.500 („Veterans Subventions), Förderungen für die Gewährung einer Unterkunft von Kindern unter 21 Jahren („Place of Safety Allowance“) und Renten für Personen ab 60 Jahren („old-age-pensions“, OAP) (GON 2008). Nachdem die OAP 2008 von N\$ 380 (Levine, Van der Berg, Yu 2009: 7) auf N\$ 450 erhöht worden waren, wurden sie im April 2010 auf N\$ 500 angehoben (Tjatindi 2010). Die OAP sind ein Beispiel für eine kategoriale, universelle Grundsicherung (Standing 2008: 4). Der Anspruch auf die Leistungen im Rahmen der OAP besteht für jede namibische Staatsbürgerin und jeden namibischen Staatsbürger und Personen, die dauerhaft in Namibia niedergelassen sind, ab einem Alter von 60 Jahren und zwar unabhängig von Vermögen und anderen Einkommen aus vergangenen oder bestehenden formellen und informellen Arbeitsverhältnissen sowie Leistungsbezügen aus anderen Beitragssystemen (Schleberger 2002: 5). Mit einem Anteil von 83% der Gesamtausgaben für das Rentensystem⁴ sind die OAP das wichtigste Instrument sozialer Grundsicherung in Namibia (Devereux 2001: 15).

Statistische Daten über die Pensionen finden sich im *Namibia Household Income and Expenditure Survey* (NHIES), das vom zentralen Statistikamt (Central Bureau of Statistics, CSO) für die Jahre 2003/2004 zum zweiten Mal durchgeführt worden war (CSO 2006: 2). Laut der fragebogengestützten Erhebung gaben 34.193 Haushalte (9,2%) Pensionen als Haupteinkommensquelle an. Damit sind die Leistungen aus dem Rentensystem die drittwichtigste Einkommensquelle nach Löhnen und Gehältern (46,4%) und Subsistenzlandwirtschaft (28%) (ebd.: 17). Zu der entsprechenden für die Jahre 1993/1994

⁴ Wert für das Jahr 1998

durchgeführten Erhebung bemerkte Devereux (2001), dass diese die wahre Bedeutung der Pensionen unterschätzen würde. Einerseits würden viele Haushalte mehr als nur einen Pensionsbezieher beherbergen und andererseits wurde nur nach der Haupteinkommensquelle und nicht nach weiteren Einkommen gefragt (Devereux 2001: 28). Seit den Jahren 2003/2004 ist die Anzahl der LeistungsempfängerInnen stark angestiegen. Entsprechend den jüngsten offiziellen Daten bezogen im Dezember 2008 150.893 Personen Pensionsleistungen (Levine, Van der Berg, Yu 2009: 16f.).

Während die OAP in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit Namibias nur knapp 50% der Anspruchsberechtigten erreichten (Subbarao 1998: 11), konnte der Deckungsgrad in den 1990er Jahren erheblich gesteigert werden und erreichte 2001 mit über 95% einen sehr hohen Wert. Dabei gibt es allerdings erhebliche regionale Unterschiede. So wurden 1994 im Süden 77% der Anspruchsberechtigten erreicht, während sich dieser Wert im Norden auf lediglich 39% belief (Devereux 2001: 18). Dies kann möglicherweise auch durch den mit der Registrierung verbundenen erheblichen Aufwand für die potentiellen Leistungsberechtigten erklärt werden. Obwohl eine computergestützte Registrierung vorgenommen wird, muss für die Registrierung sowohl eine Geburtsurkunde als auch ein Staatsbürgerschaftsnachweis vorgelegt werden, wobei viele weder im Besitz des einen noch des anderen sind (Subbarao 1998: 14). Der Deckungsgrad bei der Kinderbeihilfe und bei den Beihilfen für Pflegeeltern war demgegenüber mit etwa 10% im Jahr 2001 sehr gering (Schleberger 2002: 7). Auch die Renten für behinderte Menschen erreichten im Jahr 2006 nur circa 20% der Anspruchsberechtigten. Bei diesen tritt außerdem ein spezifisches Problem adverser Verhaltensweisen zutage, das sich direkt aus der Konditionalität des Leistungsbezugs ergibt. Für den Nachweis der Anspruchsberechtigung muss ein ärztliches Attest eingeholt werden, das nicht nur die Behinderung sondern auch die Arbeitsunfähigkeit bestätigt. An HIV/AIDS erkrankte Personen gelten dann als arbeitsunfähig, wenn deren CD4 Wert als Gradmesser des Immunsystems unter einem Wert von 200 liegt. Es liegen Berichte vor, dass Erkrankte die Einnahme von ARVs aussetzen, sobald der Grenzwert überschritten wurde, um den Anspruch nicht zu verlieren. Solche unintendierten negativen Auswirkungen sind ein generelles Problem konditionaler Leistungstransfers (Standing 2008: 22f.).

Die Kosten für die OAP stiegen drastisch an, nachdem die Abwicklung der Auszahlung 1996 privatisiert wurde. Dies ist einerseits auf den erhöhten Deckungsgrad und andererseits auf die Investitionen in die mobilen Auszahlungsstellen und neue Technologien (biometrische Erkennung, elektronische Datenbanken) zurückzuführen. Dabei wurde allerdings die Anzahl der Auszahlungsorte gemäß betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten reduziert, was nicht nur erhöhte Anfahrtskosten für viele Berechtigte bedeutete, sondern besonders sehr alte, gebrechliche Menschen und Personen mit Betreuungspflichten benachteiligte. Zudem wurde nach der Privatisierung die Anzahl der Arbeitsplätze im administrativen Apparat nicht reduziert, was eine Verringerung der Kosten bedeutet hätte (Subbarao 1998: 13ff.). 1999 wurde ein neuer Vertrag mit einem billigeren Anbieter geschlossen (Devereux 2001: 23). Nichtsdestotrotz sind die monatlichen Kosten pro Person von US\$ 0,30 verglichen mit anderen Systemen sehr gering (Standing 2008: 20).

Die oben nachgezeichneten positiven Effekte beitragsfreier Rentensysteme sind auch in Namibia gültig. Die von Levine, Van der Berg und Yu (2009) durchgeführten Berechnungen bestätigen einen positiven Effekt der sozialen Pensionen, insbesondere der OAP, auf die Einkommenssituation, wobei die Effekte je nach Art der Messung variieren (Levine, Van der Berg und Yu 2009: 29ff.). Angesichts der extrem hohen Arbeitslosigkeit und den niedrigen Löhnen bieten die Pensionen ein zusätzliches Einkommen, das vor allem in Krisenzeiten imstande ist, Einkommens- beziehungsweise Nahrungsmittelengpässe überwinden zu helfen (Devereux 2001: 23; 33f). Durch die erhöhte Kaufkraft werden die lokalen Märkte gestärkt. So finden sich auch in den entlegendsten Gebiete Nahrungsmittelläden, deren Existenz auf die OAP zurückgeführt werden kann. Damit zählen Inhaber von kleinen Handels- und Lebensmittelläden zu den indirekten Profiteuren der OAP. Es ist, vor allem im Süden des Landes, eine übliche Praxis, PensionsbezieherInnen in diesen Geschäften Kredite zu gewähren. Auch in Namibia leben die meisten PensionsbezieherInnen in multigenerationalen Haushalten und deren Einkommen machen typischerweise den Großteil des Haushaltseinkommen aus, wobei dieses in erster Linie für die Nahrungsmittelausgaben des Haushalts und Schulgeld für die Enkelkinder und nur ein Bruchteil für den persönlichen Bedarf verwendet wird. Damit steigt nicht nur die Anerkennung der Pensionsbezieherinnen innerhalb der Familie.

Besonders Frauen bieten die Einkommen eine Möglichkeit, sich in einer patriarchalen Gesellschaft zu emanzipieren (ebd.: 41ff.).

4.6. Wirksamkeit und Grenzen sozialer Rentensysteme

Im Sinne des CA können universelle, beitragsfreie und bedingungslose Altersrenten als wirksame Mittel zur Förderung sozialer Entwicklung betrachtet werden. Sie entfalten ihre Wirksamkeit ohne jedwede Bedürftigkeitsprüfung und Konditionalitäten. Sie vermindern Armut beziehungsweise erhöhen den Lebensstandard (Ernährungssicherheit, Gesundheit, Bildung, Mobilität, Anerkennung) einer über die direkten LeistungsempfängerInnen hinausgehende Personengruppe. Somit werden unterschiedliche individuelle Freiheiten eröffnet und gefördert, die für die Individuen an sich wertvoll sind und in sich ein Ziel des Entwicklungsprozesses darstellen. Weiters schaffen beziehungsweise erhöhen Altersrenten als ein Instrument sozialer Sicherheit („protective security“) weitere Freiheiten. So wird auf die instrumentelle Freiheit der ökonomischen Einrichtungen („economic facilities“) durch die erhöhte Kaufkraft eingewirkt, die zum Aufbau und zur Stärkung lokaler Märkte beiträgt. Weiters eröffnet sich für Familienangehörige der BeitragsbezieherInnen die Möglichkeit, ihr Glück auf weiter entfernten Arbeitsmärkten zu suchen und ermöglicht den Zugang zu Bildung. Insofern fördern beitragsfreie Renten die instrumentelle Freiheit der sozialen Chancen („social opportunities“) und eröffnen Chancen zur sozialen Teilhabe.

Leisering, Buhr und Traiser-Diop (2006) machen vier charakteristische Eigenschaften von Sozialhilfe aus, wodurch dieser eine „spezifische Inklusionsfunktion“ zukommt. In eingeschränkter Form sind diese auch für die besprochenen Altersrenten gültig. Erstens setzt der Anspruch auf Sozialhilfe keine Teilnahme an bestimmten gesellschaftlichen Systemen, wie dem Arbeitsmarkt, und keine vorangegangenen Beitragszahlungen voraus. Der Rentenbezug setzt im Gegensatz zum Sozialhilfebezug allerdings die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe voraus, die sich aus gemeinsamen persönlichen Merkmalen ergibt. Somit wird einer „Randgruppe“ eine finanzielle Unterstützung gegeben, die ihnen die Teilhabe erleichtert. Dabei ist eine ausreichende Information über und die Gewährleistung eines möglichst barrierefreien Zugangs zu beiden Leistungssystemen Voraussetzung für deren Wirksamkeit. Die zweite inklusionsfördernde Eigenschaft der

Sozialhilfe, in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht bedarfsgerecht zu sein (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 269f.), gilt generell für soziale Rentensysteme ebenfalls nur bedingt. Die Leistungshöhe richtet sich zwar meist nach einer bestimmten Bedarfsgrenze, etwa dem national bestimmten Einkommensminimum, kann aber faktisch auch darunter liegen und so für die Deckung des sachlichen Bedarfs möglicherweise nicht ausreichen (Barrientos, Lloyd-Sherlock 2002: 6). Während Sozialhilfe sofort bei Eintreten eines entsprechenden Bedarfs wirksam wird, Einkommensströme also zeitlich glättet, kann für Altersrentensysteme angenommen werden, dass diese in den meisten Fällen lediglich die Folgen bereits *bestehender* Armut lindern. Diese Annahme rechtfertigt sich für mich aus folgendem Grund: Dass Armut erst ab einer – mehr oder weniger willkürlich festgesetzten – Altersgrenze eintritt und zwar gleichermaßen für alle Menschen, halte ich für unwahrscheinlich. Die Leistung wird für viele Menschen nicht notwendigerweise erst zu einem Zeitpunkt wirksam, an dem andere Einkommen wegfallen, wie dies bei einer Arbeitslosenversicherung oder den regulären an Erwerbsarbeit gekoppelten Pensionssystemen der Fall ist, sondern oft, wenn die Gefahr der Armut bereits manifest ist. Untermauert sehe ich diese Annahme dadurch, dass die Altersrenten, wie am Beispiel der OAPs in Namibia gezeigt, zu einem großen Teil innerhalb der Haushalte verwendet werden, für deren Mitglieder, gleich ob alt oder jung, also ebenso Bedarf besteht. Die individuellen Verwirklichungschancen, die Altersrenten hinsichtlich der Erhöhung des Lebensstandards zweifelsohne eröffnen können, setzen also erst sehr spät ein und entschädigen nicht für Einschränkungen der Freiheit, die möglicherweise bereits in der Vergangenheit aufgetreten sind. Sozial bedarfsgerecht sind Altersrenten hingegen, da der persönliche Bedarf spezifisch adressiert wird und nicht, wie etwa Infrastrukturprojekte oder Projekte zur kommunalen Entwicklung, einen strukturellen beziehungsweise kollektiven Bezug haben. Des Weiteren spiegelt sich in der Institutionalisierung der Altersrenten die Anerkennung von Menschenwürde als einem „elementare[n] Wert“ wider, die ein von Armut freies Leben beinhaltet. Diesem Anspruch werden allerdings nur Leistungen gerecht, die zumindest eine Mindestsicherung garantieren. Zuletzt verleihen Altersrenten, insofern sie als monetäre Leistungen vergeben werden, ebenso wie die Sozialhilfe, ein gewisses Maß an Autonomie, da über die Verwendung der Mittel individuell entschieden werden kann (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 270f.).

Fragt man danach, inwiefern auf eine bestehende permanente Ungleichheit eingewirkt wird, zeigt sich eine weitere Grenze von Altersrenten im Besonderen und sozialer Grundsicherungen im Allgemeinen. Während sie unter anderem das Ziel der systemischen Inklusion benachteiligter Gruppen verfolgen und, wie gezeigt, auch bis zu einem gewissen Grad erfüllen können, laufen sie gleichzeitig Gefahr, die dieser Exklusion zugrunde liegenden strukturellen Ungleichheiten zu reproduzieren. Die Unterschiede werden implizit hingenommen und lediglich deren Folgen durch eine Veränderung der Verteilungsmechanismen abgefedert (Seckinelgin 2009: 211, 222).

Die Wirksamkeit von sozialen Rentensystemen ist nur dann gegeben, wenn diese als eine Komponente einer integrierten Strategie sozialer Inklusion beziehungsweise Entwicklung verstanden wird, die andere Komponenten, wie etwa Sozialversicherungen, ergänzen (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 269). Zudem müssen die institutionellen und strukturellen Voraussetzungen geschaffen werden, um die durch die sozialen Grundsicherungen bereitgestellten Einkommen auch nutzen zu können und den Individuen so die Möglichkeit zu geben, die instrumentellen Verbindungen wirksam werden zu lassen (Sen 1999: 38ff.).

4.7. Bedingungsloses Grundeinkommen

Den beitragsfreien Renten, die Leisering, Buhr und Traiser-Diop (2006) als eine typische Kategorie sozialer Grundsicherung definieren, kann auch ein bedingungsloses Grundeinkommen zugeordnet werden (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 41). Dieses bezeichnet ein „[...] Einkommen, das von einem politischen Gemeinwesen an alle seine Mitglieder ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung individuell ausgezahlt wird.“ (Vanderborght, Van Parijs 2005: 14). Im Laufe seiner konzeptionellen Geschichte wurden dafür unterschiedliche Bezeichnungen gewählt. „Dividende territorial“, „State Bonus“ oder „National Dividend“ verweisen auf die staatliche Verantwortlichkeit in der Leistungsimplementierung, während „Borgerløn“, „Bürgergeld“ oder „Reddito di cittadinanza“ einen Rechtsanspruch implizieren, der sich aus der Staatsbürgerschaft ableitet. Trotz methodischer Unterschiede steckt hinter den Bezeichnungen mehr oder weniger dieselbe Grundidee (ebd.: 41). International hat sich die Bezeichnung

Grundeinkommen (Basic Income) durchgesetzt (Van Parijs 1995: 35), die ich in weiterer Folge ebenfalls verwenden werde.

Ähnlich den oben besprochenen beitragsfreien Renten unterscheidet sich ein Grundeinkommen von anderen existierenden Formen der Mindestsicherung in drei zentralen Aspekten. Erstens wird es auf einer strikt individuellen Basis ausgezahlt. Das bedeutet einerseits, dass die Zahlung direkt an den Einzelnen ergeht und andererseits, dass die Haushaltsgröße und das Haushaltseinkommens keinen Einfluss auf die Höhe des ausgezahlten Betrags haben. Zweitens handelt es sich bei einem Grundeinkommen um eine Transferleistung, die ungeachtet sonstiger Einkünfte und anderweitiger Vermögen armen und reichen Menschen gleichermaßen zusteht, also nicht an eine wie auch immer geartete Bedürftigkeit geknüpft ist. Drittens besteht der Anspruch auf ein Grundeinkommen ungeachtet früherer oder gegenwärtiger Beschäftigungen und ungeachtet der Bereitschaft, eine Beschäftigung einzugehen (Vanderborght, Van Parijs 2005: 61f.). Während diese Eigenschaften auch auf beitragsfreie Renten zutreffen, besteht der grundlegende Unterschied zwischen diesen und einem Grundeinkommen darin, dass letzteres prinzipiell allen Mitgliedern einer Gemeinschaft zusteht und nicht auf eine bestimmte Gruppe beschränkt ist.

Dabei lassen die Autoren diese von ihnen als „[...] Überhöhung des Konzepts sozialer Grundsicherung [...]“ wahrgenommene und „[...] nirgendwo verwirklichte, [in westlichen intellektuellen Kreisen] eher philosophisch begründete Idee einer einkommensunabhängigen, universellen Grundsicherung“ unberücksichtigt, da sie in Entwicklungsländern eine weder ideelle noch praktische Relevanz hätte (Leisering, Buhr, Traiser-Diop 2006: 40f.,47). Mit der Frage, ob diese Feststellung die Realität noch gut widerspiegelt, befasse ich mich im übernächsten Kapitel. Im folgenden Abschnitt widme ich mich eben jenen philosophischen Begründungen, wobei ich insbesondere der Frage nachgehe, ob und wie sich ein Grundeinkommen als gerechte Maßnahme rechtfertigen lässt. Um genau zu verstehen, was ein Grundeinkommen ist, ist es mit der eben vorgenommenen Beschreibung noch nicht getan. Diese kurze Beschreibung ist jedoch vorerst ausreichend, um als Grundlage für die weitere Diskussion zu dienen.

5. Freiheit und Gerechtigkeit

In den vorangegangenen Kapiteln wurde Entwicklung als die Erhöhung des Lebensstandards definiert und dieser wiederum anhand der individuellen Freiheiten beziehungsweise Verwirklichungschancen beschrieben. Dementsprechend wurde weiters Armut als ein Mangel an Freiheiten beziehungsweise Verwirklichungschancen bestimmt. Die gleichzeitige Existenz von Armut und Reichtum ist dann Ausdruck einer ungleichen Verteilung von Freiheiten. Durch die Implementierung sozialer (Grund-)Sicherungssysteme wird eine Umverteilung von Einkommen vorgenommen. Wie anhand der Altersrenten exemplarisch dargestellt wurde, kann eine solche Umverteilung von Einkommen Armut vermindern, wenn sie auch nur begrenzt imstande ist, Armut zu verhindern. Auch durch die Auszahlung eines Grundeinkommens wird eine Einkommensumverteilung vorgenommen.

Es lassen sich zwei grundsätzliche Argumentationslinien für ein Grundeinkommen ausmachen. Eine auf sozioökonomische Realitäten fokussierte Argumentation erachtet ein Grundeinkommen als notwendiges Element einer wirksamen Strategie, Armut, Arbeitslosigkeit und soziale Disparitäten auszugleichen (Van Parijs 1992a: 7f.). Eine gehaltvolle Auseinandersetzung mit der Idee des Grundeinkommens kann sich jedoch nicht allein darauf beschränken, sondern muss sich auch mit der zweiten Argumentation befassen, die der ersten gewissermaßen vorgelagert ist. Jede gesellschaftliche Praxis beruht auf bestimmten normativen Annahmen: Eine Umgestaltung gesellschaftlicher Institutionen muss sich ebenso mit diesen Normen befassen (Patry 2010: 25). Dementsprechend ist eine Auseinandersetzung mit den grundlegenden Idealen der Gerechtigkeit, Freiheit und Gleichheit und deren Zusammenhängen notwendig. Die zweite Argumentationslinie, der dieses Kapitel gewidmet ist, bringt also ein Grundeinkommen mit diesen Idealen in Verbindung. Die grundlegenden Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, sind: Was ist Gerechtigkeit? Was ist Gleichheit? Wie kann eine gerechte Verteilung ausgestaltet sein und was soll verteilt werden? (Van Parijs 1992a: 8). Diese Fragen und deren Beantwortung im Zusammenhang mit einem Grundeinkommen sind dabei nicht neu, sondern wurden im Laufe der Geschichte bereits mehrfach aufgegriffen. Zu Beginn zeichne ich zwei der ersten diesbezüglichen Auseinandersetzungen nach. Es sind dies jene

von Thomas Paine und Joseph Charlier, deren Argumente für ein Grundeinkommen auf einem rechtbasierten Ansatz beruhen. Besonders bei Charlier wird die Verbindung der erwähnten Argumentationslinien deutlich.

Die „Theorie der Gerechtigkeit“ von John Rawls wird gemeinhin als einer der bedeutendsten Beiträge zur politischen Philosophie betrachtet. Insofern scheint es angebracht, der Frage nachzugehen, ob sich ein Grundeinkommen mit dieser vereinbaren lässt. Daran anschließend lege ich Van Parijs' Konzept des „realen Libertarianismus“ („real-libertarianism“) in Abgrenzung zur „reinen“ libertären Gerechtigkeitskonzeption dar. Beide Konzeptionen werde ich außerdem im Lichte des CA diskutieren, wobei hier abschließend die Frage interessant ist, ob ein Grundeinkommen den Ansprüchen des CA gerecht wird.

5.1. Agrarische Gerechtigkeit bei Thomas Paine

Einer der frühesten Vorschläge, der in die Richtung eines allgemeinen Grundeinkommens weist, wurde von Thomas Paine in seiner „Agrarian Justice“ im Jahre 1797 vorgebracht. Darin schlägt er die Einrichtung eines nationalen Fonds vor, aus dem Personen ab einem Alter von 21 Jahren ein Pauschalbetrag von 15 Pfund Sterling und ab einem Alter von 50 Jahren eine jährliche Summe von 10 Pfund ausgezahlt werden solle. Diese Zahlung würde allen Personen unabhängig von anderen Einkommen und Besitz zustehen (Paine 2004: 6f.). Seine Forderung nährt sich dabei nicht aus einem Sinn für Barmherzigkeit oder einem sozialen Solidaritätsverständnis, gemäß dessen eine Gesellschaft den Bedürftigen Hilfestellung zu leisten habe. Vielmehr argumentiert er aus einem grundlegenden Gerechtigkeitsverständnis heraus (Vanderborght, Van Parijs 2005: 21). Paine erkennt eine enorme Ungleichheit der Bürger der zivilisierten Staaten, deren Vorzüge er zwar anerkennt. Er identifiziert sie aber gleichermaßen als die Verursacher dieser Ungleichheit.

Poverty, therefore, is a thing created by that which is called civilized life. [...] Civilization, therefore, or that which is so called, has operated two ways: to make one part of the society more affluent, and the other more wretched, than would have been the lot of either in a natural state. (Paine 2004: 4)

Damit beschrieb Paine schon vor über 200 Jahren jenes Phänomen, das heute ins Zentrum der Aufmerksamkeit entwicklungspolitischer Forschung gerückt ist. Für ihn stellt der gleichwertige Besitz an den natürlichen Ressourcen der Erde ein Geburtsrecht eines jeden Menschen dar, dessen ein Großteil der Bevölkerung mit der Erfindung des Eigentums

beraubt worden war: „It is not charity but a right, not bounty but justice, that I am pleading for.“ (ebd.: 11) Dieses Geburtsrecht könne in einem Anrecht auf einen adäquaten Anteil am ursprünglichen Wert des unkultivierten Landes seine Entsprechung finden und in Form einer bedingungslosen Bargeldauszahlung („unconditional cash endowment“) vergeben werden. Die Finanzierung eines solchen Basiskapitals sollte über eine zehnprozentige Steuer auf Eigentum (Land und Güter) erfolgen. Es müssten also jene, die aus der gesellschaftlichen Einrichtung des Privateigentums Nutzen ziehen, auch einen Anteil an den durch sie entstehenden Kosten tragen (ebd.: 5ff., siehe auch Cunliffe, Erreygers 2002: 58f.).

5.2. Die Lösung des Sozialproblems bei Joseph Charlier

Während der Vorschlag Paines eher einem Basiskapital entspricht, wird die Forderung zu einem allgemeinen Grundeinkommen erstmals rund 50 Jahre später von Joseph Charlier konkretisiert. Wie Paine erachtet es Charlier als ein Grundrecht des Menschen, dem verfügbaren Land die lebensnotwendigen Ressourcen zu entnehmen. Anders als Paine zieht er daraus aber nicht den Schluss, dass allen Menschen ein gleiches Eigentumsrecht an Grund und Boden zukäme, sondern im Gegenteil, dass Land prinzipiell unveräußerlich wäre. Langfristig könne nur der Staat Eigentümer von Grund und Boden sein, der somit verpflichtet wäre, allen Bürgern ein Grundeinkommen zur Sicherung ihrer Grundbedürfnisse zur Verfügung zu stellen.

[...] full property of the land is unalienable by nature: it is joint property and does not belong to private individuals but to the collectivity, to all creatures as a whole. Man is and can be nothing but a usufructuary of the earth, the possession of which is a fact, not a right [...] (Charlier 2004: 104)

Charlier plädiert jedoch nicht für eine bedingungslose Aufhebung der bestehenden Besitzverhältnisse, sondern schlägt eine lebenslange Rente für Grundeigentümer, deren Anspruch auf das Land allerdings nach der vierten Generation erlischt, und die Auszahlung eines „guaranteed minimum“ an jene vor, die kein Land besitzen. Das Mindesteinkommen versteht Charlier als Mittel, Armut zu eliminieren, den Menschen ein freies und würdiges Leben zu ermöglichen und „[...] to emancipate the workers from the grip of misery that numbs them.“ (ebd.: 110). Dieses sollte vierteljährlich oder monatlich ausgezahlt werden und zwar an alle, unabhängig von Alter und Geschlecht. In dieser Formulierung des Einkommens als Mittel zur Erreichung eines besseren Lebens eröffnet sich eine erste

Parallele zum CA, der die Einkommen ebenfalls als ein Mittel zum Zweck betrachtet. Zum Anderen hat der Staat aber auch den Zugang zu Schulbildung zu ermöglichen sowie (aus dem Arbeitsprodukt entstandene) Eigentumsrechte zu schützen. Anders als bei Sen geht es Charlier aber darum, die Menschen ihrem „produktiven Schicksal“ zuzuführen, was letztlich auf die Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Ertrags abzielt. Dabei ist die Vermehrung des materiellen Reichtums kein Eigenzweck, sondern soll wiederum unter den Menschen verteilt werden (ebd.: 118f.).

Charlier betont die Eigenverantwortung, die dem Einzelnen zukommt, wenn deren Handlungsfähigkeit nicht durch elende Lebensverhältnisse betäubt wird: „Every living being on earth is responsible for his deeds and must suffer the consequences.“ (ebd.: 107) Hier lässt sich eine zweite Parallele zum CA ziehen, der die Individuen ebenfalls nicht bloß als passive (Hilfe-)Empfänger, sondern als aktive und ihre Umgebung gestaltende Handlungssubjekte auffasst, sofern sie die nötige Freiheit besitzen (Sen 1999: 137).

Ähnlich den heute geäußerten Bedenken, erkannte auch Charlier die Argumentation gegen ein Grundeinkommen, Anreize für Faulheit und Müßiggang zu fördern. Dem hält er zwei Dinge entgegen. Einerseits wehrt er sich gegen das dieser Kritik zugrunde liegende Menschenbild. Er glaubt nicht daran, dass Menschen nur aus einer Notwendigkeit heraus produktiv tätig würden und jegliche Arbeit scheuten, müssten sie ihren Lebensunterhalt nun nicht mehr durch (Lohn-)Arbeit bestreiten. Vielmehr würde sich deren Attraktivität in den Vorteilen begründen, die diese erzeugt. Würde harte und auszehrende Arbeit lediglich das Überleben sichern, würde der Arbeiter entmutigt und hätte weder einen Anreiz noch die Kraft, seine Leistung zu steigern. Wüsste er seine Grundbedürfnisse jedoch befriedigt, könnte er die Vorteile und Früchte seiner Arbeit auch genießen und würde diese vermehren wollen.

Therefore, when man enjoys a guaranteed minimum, he will certainly not be diverted from work, but on the contrary, he will be energetically incited by the direct and personal advantages it provides [...] Arrived at well-being he will want to rise to prosperity, and from there to opulence. (Charlier 2004: 111f.)

Zum Anderen hält er der Befürchtung, bei der Bereitstellung eines Mindesteinkommens wäre niemand mehr bereit, gefährliche und „abscheuliche“ Tätigkeiten zu verrichten, pragmatisch entgegen, dass diese Formen der Arbeit eben höher entlohnt werden müssten (ebd.: 112). Müßiggänger müssten sich schließlich mit dem Notwendigsten begnügen (Vanderborght, Van Parijs 2005: 24f.).

5.3. John Rawls liberale Gerechtigkeitskonzeption

John Rawls Theorie der Gerechtigkeit wird gemeinhin als der „[...] im 20. Jahrhundert wohl einflussreichste[r] Beitrag zur Politischen Philosophie des Liberalismus [...]“ (Patry 2010: 47) angesehen. Mit seiner Analyse der Gerechtigkeit bot er damit erstmals eine „[...] Alternative zum utilitaristischen Denken [...]“ (Rawls 1979: 40).

Rawls bezieht seine Konzeption sozialer Gerechtigkeit auf die Grundstruktur einer Gesellschaft. Diese kennzeichnet sich durch „[...] die Art, wie die wichtigsten gesellschaftlichen Institutionen Grundrechte und –pflichten und die Früchte der gesellschaftlichen Zusammenarbeit verteilen.“ (ebd.: 23) Soziale Gerechtigkeit ist in Rawls Sinne also Verteilungsgerechtigkeit (ebd.: 26). Verteilt werden bestimmte Grundgüter, die zur Verwirklichung der individuellen Vorstellungen des guten Lebens notwendig sind und von denen Rawls annimmt, „[...] daß sie ein vernünftiger Mensch haben möchte.“ (ebd.: 112) Die Menschen haben nun unterschiedliche Vorstellungen des guten Lebens. Diesen unterschiedlichen Vorstellungen gibt Rawls in seiner „schwachen Theorie des Guten“ Raum, die sich nicht auf eine bestimmte Konzeption des Guten festlegt (ebd.: 434f.). Eine politische Ordnung soll sich dementsprechend aus einem Konsens seiner freien und gleichen Mitglieder begründen und für verschiedene Auffassungen des guten Lebens offen sein und ihnen neutral gegenüberstehen (Patry 2010: 48).

Die Grundgüter, die die Menschen zur Verwirklichung ihrer Lebenspläne benötigen, sind insbesondere Grundrechte, Grundfreiheiten und Chancen sowie Einkommen und Vermögen und die sozialen Grundlagen der Selbstachtung (Rawls 1979: 112). Selbstachtung drückt sich für Rawls in dem Glauben an den Wert der eigenen Vorstellung des Guten, die sich in den individuellen Lebensplänen widerspiegelt, und die eigenen Fähigkeiten zu deren Verwirklichung aus und ihr kommt in seiner Gerechtigkeitskonzeption ein besonders hoher Stellenwert zu (ebd.: 479).

Die gerechte Verteilung dieser Grundgüter basiert auf folgenden zwei Gerechtigkeitsgrundsätzen, die in einer lexikalischen Ordnung gereiht sind:

Erster Grundsatz

Jedermann hat gleiches Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist.

Zweiter Grundsatz

Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten müssen folgendermaßen beschaffen sein:

- (a) sie müssen unter der Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen, und
- (b) sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit offenstehen. (ebd.: 336)

Entsprechend der lexikalischen Rangordnung kommt der zweite Grundsatz erst dann zur Anwendung, wenn der erste Grundsatz der gleichen Rechte, dem Rawls bestimmte Grundfreiheiten zuordnet⁵, erfüllt ist. Während zwar eine Einschränkung einer Grundfreiheit zugunsten einer anderen zur Verbesserung des gesamten Systems der Freiheit denkbar ist (ebd.: 276), ist die Einschränkung einer Freiheit zugunsten sozialer und wirtschaftlicher Vorteile, die durch die restlichen Grundgüter beschrieben sind, niemals zulässig. Dabei ist die Ungleichheit bei Freiheiten nicht auf Personen bezogen, sondern auf die Freiheiten selbst. Allen Personen müssen die Grundfreiheiten im selben Maß zukommen (ebd.: 82ff.). Zusätzlich bestimmt Rawls eine Vorrangigkeit des „Prinzips der fairen Chancengleichheit“ (2b) gegenüber dem „Unterschiedsprinzip“ (2a). Letzteres folgt der Anwendung der Maximinregel, die Rawls vorschlägt, um eine bestimmte Verteilung innerhalb einer Gesellschaft zu bewerten und die auch bei der Herleitung einer gerechten Gesellschaftsordnung zur Anwendung kommt.

Dazu geht er von einem hypothetischen Zustand aus, in dem sich die Gesellschaftsmitglieder hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ befinden: Sie kennen weder ihre Stellung in der Gesellschaft noch ihre persönlichen Eigenschaften, Werte oder Ziele. Die Bezeichnung der Gerechtigkeit als Fairness leitet sich aus dieser ursprünglichen Gleichheit der Mitglieder einer Gesellschaft ab: „Sie drückt den Gedanken aus, daß die Grundsätze der Gerechtigkeit in einer fairen Ausgangssituation festgelegt wurden.“ (ebd.:

⁵ Zu den Grundfreiheiten zählt Rawls „[...] die politische Freiheit (das Recht, zu wählen und öffentliche Ämter zu bekleiden) und die Rede- und Versammlungsfreiheit; die Gewissens- und Gedankenfreiheit; die persönliche Freiheit, zu der der Schutz vor psychologischer Unterdrückung und körperlicher Mißhandlung und Verstümmelung gehört (Unverletzlichkeit der Person); das Recht auf persönliches Eigentum und der Schutz vor willkürlicher Festnahme und Haft, wie es durch den Begriff der Gesetzesherrschaft festgelegt ist.“ (Rawls 1979: 82)

29) Diese Abstraktion im Urzustand ermöglicht eine von persönlichen Interessen abgekoppelte und damit unparteiische Einigung auf eine bestimmte Grundstruktur der Gesellschaft, konkret auf die von Rawls formulierten Grundsätze und Grundgüter (Alexander 2008: 35). Dass sich die Mitglieder genau auf diese Grundsätze einigen, ergibt sich für Rawls aus dieser ursprünglichen Situation, in der die Mitglieder eine Entscheidung unter Unsicherheit treffen müssen. Da sie nichts über ihre Lebensumstände wissen, müssten sie von der denkbar schlechtesten Position ausgehen. Insofern haben sie ein Interesse daran, sich auf eine Grundordnung zu einigen, welche prinzipiell eine gleiche Verteilung der Grundgüter und für den Fall der Ungleichverteilung die bestmögliche durchschnittliche Mindestaustattung für die schlechteste Position gewährleistet (Rawls 1979: 159ff.).

Ebenso wie die Vorgehensweise der Verteilung der Maximinregel entspricht, erfolgt auch die Bewertung einer gesellschaftlichen Grundordnung unter Heranziehung derselben Regel nach dem Unterschiedsprinzip. Beträgt etwa in der Grundordnung G1 die Ausstattung einer Person A 22 und die einer Person B 13 und in der Grundordnung G2 die Ausstattung von A 24 und von B 12, dann ist G1 gegenüber G2 vorzuziehen, da sie eine höhere Mindestaustattung bietet und somit gerechter ist (ebd.: 53f.).

Es lässt sich kritisieren, dass das Rawlssche Gerechtigkeitsmodell keinen Ausgleich für Ungleichheiten vorsieht, die sich aus den Unterschieden der „natürlichen Ausstattungen“ ergeben, durch welche aber das Prinzip der Chancengleichheit verletzt wird (Eichler 2001: 74). Während Rawls die Problematik chronischer Krankheiten und Behinderungen kategorisch aus der Betrachtung ausklammert, finden sich auch natürliche Begabungen nicht in der Liste der Grundgüter wieder; deren Verteilung obliegt also prinzipiell nicht den gesellschaftlichen Institutionen (Pogge 1994: 68f.). Für Rawls ist die „[...] natürliche Verteilung [...] weder gerecht noch ungerecht [...] Das sind einfach natürliche Tatsachen. Gerecht oder ungerecht ist die Art, wie sich die Institutionen angesichts dieser Tatsachen verhalten.“ (Rawls 1979: 123) Und dieses Verhalten wird durch das Unterschiedsprinzip beschrieben: Die Vorteile, die den begünstigten Personen aus ihren natürlichen Ausstattungen entstehen, müssen auch den am wenigsten Begünstigten zukommen (ebd.: 122f.).

5.3.1. Rawls' Gerechtigkeitstheorie im Lichte des CA: Sens und Nussbaums Kritik

Sen betont die große Bedeutung von Rawls Gerechtigkeitstheorie als Beitrag zur politischen Philosophie (Sen 2009: 52). Er sieht dennoch einige Probleme innerhalb seines Ansatzes (ebd.: 65). Zunächst kritisiert Sen den absoluten Vorrang der Freiheit gegenüber sozialen Gesichtspunkten (Sen 1999: 63). Damit in Zusammenhang steht auch seine Kritik an Rawls Fokus auf gerechte Institutionen, die in Sens Sicht nicht notwendigerweise in „gerechte Gesellschaften“ münden. Ob die tatsächlich realisierte Gesellschaft gerecht ist oder nicht, ist ausschlaggebend durch das tatsächliche Verhalten der Individuen beeinflusst (Sen 2009: 67f.). Des Weiteren sind Grundgüter kein ausreichendes Maß für die Bewertung des Lebensstandards, da deren Umwandlung in *functionings* verschiedenen Einflussfaktoren unterliegen (siehe Kapitel 2, S. 8f.).

Diese Kritik findet sich auch bei Nussbaum, die in Bezugnahme auf die aristotelische Gerechtigkeitskonzeption wie Sen betont, dass die staatliche Bereitstellung und gerechte Verteilung von Grundgütern zwar durchaus von grundlegender Bedeutung ist, diese jedoch lediglich eine instrumentelle Funktion haben. Rawls Liste der Grundgüter enthält also „[...] einige falsche Dinge [...]“ (Nussbaum 1999: 93). Insofern sagt aber auch die gleiche Verteilung dieser Güter (beziehungsweise die Rechtfertigung einer Ungleichverteilung auf Basis des Unterschiedsprinzips) nicht notwendigerweise etwas über die Freiheit und Gleichheit der Gesellschaftsmitglieder aus (ebd.: 34f.).

„[D]ie Bürger [würden] nur dann als Freie behandelt, wenn ihnen die notwendigen Bedingungen für die Ausübung von Entscheidungsfreiheiten zur Verfügung gestellt werden [...]. Und sie würden nur dann als Gleichgestellte behandelt, wenn das Leben eines jeden mit Phantasie betrachtet würde und wenn als Folge dessen jeder das erhält, was er oder sie braucht, um fähig zu sein, ein reiches und im vollen Sinne menschliches Leben zu führen [...].“ (ebd.: 45)

Wie Rawls sieht auch Nussbaum die Notwendigkeit, eine Theorie des Guten zu entwickeln, um die Gerechtigkeit einer Gesellschaft bewerten zu können. Gemäß der aristotelischen Gerechtigkeitskonzeption erachtet sie es jedoch als nötig, einen Schritt weiter zu gehen. Demnach ist es nicht ausreichend, lediglich die Bedingungen zu schaffen, unter welchen die Gesellschaftsmitglieder ihre jeweilige Vorstellung des Guten verfolgen können, was sich in Rawls „schwacher Theorie“ ausdrückt. Vielmehr müsse der Staat eine „starke vage Konzeption des Guten“ formulieren, welche Nussbaum mit ihrer offenen Liste der *central human functional capabilities* beschreibt. Denn nur mit einer genauen

Vorstellung des Guten könne der Staat eine Entscheidung darüber treffen, welche Bedingungen er bereitstellen muss (ebd.: 62f.).

5.3.2. Verteilungsgerechtigkeit und Grundeinkommen

Das Einkommen zählt bei Rawls hingegen zu den Grundgütern und dessen Verteilung unterliegt den Gerechtigkeitsprinzipien. Es obliegt den Institutionen, den Gesellschaftsmitgliedern ein Existenzminimum zu sichern. In seiner „Theorie der Gerechtigkeit“ nennt Rawls eine negative Einkommenssteuer⁶ explizit als systematisches Mittel, dieses zu gewährleisten (Rawls 1979: 308f.).

Vanderborght und Van Parijs (2005) konstatieren, dass bei der alleinigen Betrachtung des Einkommens prinzipiell alle Formen der Existenzsicherung möglich wären, also auch bedürftigkeitsgeprüfte. Die Anzahl würde sich jedoch unter Einbeziehung der weiteren Grundgüter und insbesondere der sozialen Grundlagen der Selbstachtung reduzieren. Ein Sozialsystem, das auf die Identifizierung von „Bedürftigen“ ausgerichtet ist, impliziert, dass diese Personen nur eingeschränkt selbsthilfefähig und im Grunde nicht in der Lage sind, selbstbestimmt und selbständig ihre jeweiligen Lebenspläne zu verfolgen. Ein Grundeinkommen hingegen wäre ein der Selbstachtung förderliches Mittel der Einkommenssicherung (Vanderborght, Van Parijs 2005: 92).

In Antwort auf Richard Musgraves (1974) Einwand, das Unterschiedsprinzip würde bei gleicher Fähigkeit zur Einkommensgenerierung jene Individuen mit einer starken Präferenz für Freizeit begünstigen (Musgrave 1974: 632), räumte Rawls ein, dass „[...] there may be good reasons for including it [leisure] among the primary goods and therefore in the index [...] and doing this would be compatible with the basic liberties.“ (Rawls 1974: 654) Durch die Aufnahme von Freizeit in die Liste der Grundgüter zählen jene Menschen, die keiner Arbeit nachgehen, nicht mehr zur Gruppe der am wenigsten Begünstigten. Sie verfügen zwar über weniger Einkommen, dafür aber um entsprechend mehr Freizeit und haben dementsprechend auch keinen Anspruch auf eine Ausgleichszahlung. Allerdings besagt das Unterschiedsprinzip, dass die Personen in der schlechtesten Position im *Durchschnitt* möglichst viel der Grundgüter erhalten sollen. Es

⁶ Zum Verhältnis der negativen Einkommenssteuer zum Grundeinkommen siehe Kapitel 6, Seite 71

kommt also wesentlich darauf an, wie die einzelnen Güter gegeneinander gewichtet werden (Vanderborght, Van Parijs 2005: 93).

Patry (2010) leitet aus Rawls ideeller Vorstellung einer „Demokratie mit Eigentumsbesitz“ eine weitere mögliche Rechtfertigung eines Grundeinkommens ab. Diese soll die Verteilung von Vermögen und Kapital so gestalten, dass Einkommen und Vermögen nicht ex post an Hilfsbedürftige, sondern bereits ex ante transferiert werden, also bevor Hilfsbedürftigkeit überhaupt entsteht. Dadurch soll den Gesellschaftsmitgliedern ermöglicht werden, „[...] selbstbestimmt auf Basis einer angemessenen sozialen und ökonomischen Gleichheit aktiv zu werden.“ (Patry 2010: 52) Abschließend „[...] lässt sich die Behauptung, dass die Rawlsschen Prinzipien ein allgemeines Grundeinkommen rechtfertigen, weder kategorisch verneinen noch kategorisch bejahen.“ (Vanderborght, Van Parijs 2005: 93)

5.4. Real-freedom-for-all: Der reale Libertarismus von Philippe van Parijs

Auch für Philippe Van Parijs ist der Freiheitsbegriff für die Definition einer gerechten Gesellschaft von grundlegender Bedeutung und zwar insofern, als eine freie Gesellschaft immer auch eine gerechte Gesellschaft ist (Van Parijs 1995: 5). Dabei ist der Ausdruck „freie Gesellschaft“ für ihn unzutreffend, da diese nicht das eigentliche Bezugssubjekt der Freiheit ist. Eine freie Gesellschaft, die etwa dadurch charakterisiert werden kann, dass sie unabhängig von äußeren Mächten selbstbestimmt entsprechend ihrer eigenen Ziele handeln kann, muss nicht notwendigerweise auch aus freien Bürgern bestehen. Das Bezugssubjekt der Freiheit sind vielmehr die Gesellschaftsmitglieder: „What we must mean by a (maximally) free society is a society whose members are (maximally) free.“ (ebd.: 16) Der negativ definierte Begriff der Freiheit des klassischen Libertarismus wäre nicht ausreichend und dessen Abgrenzung zur „positiven Freiheit“ zudem wenig sinnvoll:

[...] negative freedom is sometimes defined as *freedom from* some obstacle, while positive freedom is defined as *freedom to* do certain things. Such a contrast, however, does not make much sense, as the freedom *from* some obstacle (interference, impediment, prohibition, force, etc.) in the presence of which freedom vanishes is always also the freedom *to* perform some activities in the performance of which the exercise of freedom consists. (ebd.: 17f.)

Die beiden Dimensionen von Freiheit wären also lediglich zwei unterschiedliche Zugänge in der Beschreibung ein und derselben Sache und deren Unterscheidung nur zweckmäßig,

um das Augenmerk innerhalb eines bestimmten Kontextes auf das Hindernis („obstacle“) oder die mögliche Ausübung („exercise“) der Freiheit zu lenken. Van Parijs erscheint es viel nützlicher, den positiven Freiheitsbegriff zu konkretisieren und festzustellen, „[...] what this freedom is supposed to be a freedom *to* [...]“ (ebd.: 18). Da Van Parijs, ähnlich wie Sen, erkennt, dass die Präferenzen einer Person anpassungsfähig sind („want-manipulation“), müsse sich eine adäquate Formulierung der Freiheit nicht darauf beziehen, was eine Person tun will, sondern was eine Person tun wollen *könnte*: „[...] being free consists in not being prevented from doing not just what one wants to do, but whatever one *might* want to do.“ (ebd.: 19)

Wie lässt sich eine freie Gesellschaft im Sinne Van Parijs nun charakterisieren? Gemäß der traditionellen libertären Gerechtigkeitskonzeption erachtet er eine Gesellschaft nur dann als eine freie und gerechte, wenn sie insbesondere zwei Kategorien von Abwehrrechten, verstanden als die Freiheit von Zwang, gewährleistet. Erstens müssen die Eigentumsrechte am rechtmäßig erworbenen Besitz einer Person gewahrt sein. Es geht also um die Gewährleistung von Sicherheit. Zweitens verfügt jede Person über ein uneingeschränktes Eigentumsrecht an der eigenen Person, welche ebenfalls gewährleistet sein muss. Die Erfüllung dieser Bedingungen wäre jedoch nicht ausreichend, um von einer Person als einer freien zu sprechen. Er fügt den zwei Bedingungen deshalb eine dritte Bedingung hinzu und hebt sich damit von der libertären Tradition ab. Wie bei Sen ist für Van Parijs eine Person innerhalb einer Gesellschaftsstruktur, in der sie lediglich ein freies Verfügungsrecht über ihr rechtmäßiges Eigentum und die eigene Person hat, nur *formell frei* (ebd.: 21ff.; siehe auch Alexander 2008: 152f.). Im Gegensatz dazu drückt sich *reale Freiheit* darin aus, „[...] that every person has the greatest possible opportunity to do whatever she might want to do [...]“ (Van Parijs 1995: 25). Zusätzlich zu den ersten beiden Bedingungen setzt reale Freiheit also einerseits den Besitz von Mitteln, die eine Person benötigt, um alle Lebensvorstellungen realisieren zu können, die sie haben könnte, und andererseits den Zugang zu diesen Mitteln voraus (ebd.: 5). Dabei muss diese dritte Bedingung derart beschaffen sein, dass in einer freien Gesellschaft die Chancen einer Person mit den geringsten Chancen nicht weniger sein dürfen als die einer Person mit den geringsten Chancen in jeder anderen realisierbaren Gesellschaftsordnung. Soweit entspricht dies dem von Rawls herangezogenen Maximinkriterium. Für den Fall, dass

keine alternative Gesellschaftsordnung existiert, in der die schlechteste Position besser wäre als in der Ausgangsordnung, würde diese nach dem Maximinkriterium als gerecht eingestuft. Van Parijs macht hier jedoch nicht Halt, sondern vergleicht in diesem Fall die Chancen der zweitschlechtesten Position mit der zweitschlechtesten Position in jeder anderen realisierbaren Gesellschaftsordnung und so weiter und folgt damit der „lexikographischen Maximinregel“ oder „Leximinregel“ (ebd.: 25).

Dieser Argumentation folgend ist eine freie Gesellschaft eine Gesellschaft, deren Mitglieder alle real frei sind, was die Erfüllung folgender drei Bedingungen voraussetzt:

1. There is some well enforced structure of rights (*security*)
2. This structure is such that each person owns herself (*self-ownership*)
3. This structure is such that each person has the greatest possible opportunity to do whatever she might want to do (*leximin opportunity*) (ebd.: 25)

Für den Fall, dass diese Bedingungen miteinander in Konflikt geraten, ist der ersten gegenüber der zweiten und der zweiten gegenüber der dritten Priorität zu geben, wobei diese Vorrangordnung keine prinzipielle ist. So wären etwa mäßige Störungen der Rechtsordnung einem Polizeistaat, der massiv die Eigentumsrechte an der eigenen Person beschneidet, vorzuziehen. Einschränkungen der Eigentumsrechte an der eigenen Person etwa durch eine allgemeine Schulpflicht wären wiederum vertretbar, da dadurch eine Ausweitung der Chancen gefördert würde. Dieser „schwache lexikographische Vorrang“ („soft lexicographic priority“) gilt auch hinsichtlich des Vorrangs der Freiheit gegenüber sozialen Gesichtspunkten. Der reale Libertarismus setzt eine freie Gesellschaft nicht mit einer guten Gesellschaft gleich, sondern erkennt vielmehr an, dass Gerechtigkeit lediglich eine von mehreren wünschenswerten Eigenschaften einer Gesellschaft ist. Dabei legt sich der reale ebenso wenig wie der traditionelle Libertarismus auf eine bestimmte Konzeption des Guten zur Bewertung einer gerechten Gesellschaft fest (ebd.: 26ff.).

Die institutionellen Implikationen, die sich nun aus der Forderung nach einer Gesellschaftsordnung, die reale Freiheit für alle garantiert, ergeben, resultieren in der Garantie eines höchstmöglichen bedingungslosen Grundeinkommens für alle, wie es am Ende des vorangegangenen Kapitels definiert wurde und das einerseits mit der Sicherheit und andererseits dem Eigentum an der eigenen Person vereinbar ist.

Die Forderung nach einem Einkommen für alle ergibt sich aus der Unterscheidung zwischen der formellen Freiheit einer Person als dem Recht und der realen Freiheit einer Person als der zusätzlichen Chance, das zu tun, was sie tun wollen könnte (ebd.: 32). Das Einkommen ist eine Kompensation für die ungleich verteilten Chancen, auf die jede Person ein Anrecht hat. Diese umfassen in erster Linie natürliche Ressourcen, Technologie und Wissen und Arbeitsplätze (Eichler 2001: 92). Die Bedingungslosigkeit dieses Einkommens ergibt sich aus dem Fokus der realen Freiheit auf die Wahlmöglichkeiten einer Person hinsichtlich der unterschiedlichen Lebensweisen, die zu realisieren sie sich wünschen könnte (Van Parijs 1995: 33). Welche konkrete Ausgestaltung ein Grundeinkommen annehmen muss, um den Anforderungen der „realen Freiheit für alle“ zu entsprechen, wird im nächsten Kapitel betrachtet.

Grundeinkommen und der Capability-Ansatz

Der reale Libertarismus wählt einen Ansatz zur Bewertung von Gerechtigkeit auf Basis von Freiheit beziehungsweise Chancen und nicht auf Basis von Ergebnissen oder tatsächlichen Errungenschaften (ebd.: 50). Van Parijs erkennt die konzeptionelle Nähe seines realen Libertarismus zu Sens CA und räumt ein, dass er dessen Beschreibung der positiven Freiheit, also alles, was eine Person tatsächlich erreichen kann, anhand der Kategorie der *capabilities* hätte folgen können (ebd.: 240, FN 45). Er zieht die Bezeichnung Chancen deshalb vor, weil diese eine wichtige Unterscheidung zwischen zwei Einschränkungen der positiven Freiheit besser ausdrücken würde: Chancen können einerseits durch die internen Fähigkeiten einer Person („abilities“) eingeengt sein. So könnte die Freiheit einer Person, einen See zu durchqueren, aufgrund ihrer physischen Konstitution eingeschränkt sein. Auf der anderen Seite könnte der Besitzer des Sees der Person dies schlicht verbieten („permission“) (ebd.: 23).

Alexander (2008) identifiziert mehrere Gesichtspunkte des realen Libertarismus und dessen institutioneller Implikation eines Grundeinkommens, die sich seiner Ansicht nach mit dem CA nicht vereinbaren lassen.

Erstens wäre die Transformation von Einkommen in Freiheiten von mehreren Faktoren abhängig. Beispielsweise bräuchte eine körperlich behinderte Person ein höheres Einkommen, um dieselben Freiheiten zu erreichen, als eine Person ohne derartige

Einschränkungen (Sen 1999: 70f). Ein gleich hohes Einkommen für alle würde Personen mit geringeren Verwirklichungschancen benachteiligen (Alexander 2008: 154). Diese Ansicht teilt auch Van Parijs: Menschen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer „internen Ausstattungen“, wie etwa Talente oder die physische Konstitution. Diese individuellen Unterschiedlichkeiten müssen ausgeglichen werden, um die gleichen realen Chancen für alle zu verwirklichen: „[J]ustice, as I conceive it, requires compensation for unequal internal endowments [...]“ (Van Parijs 1995: 58). Dabei dürften jedoch nicht alle denkbaren Komponenten der natürlichen Ausstattung einer Person gleichermaßen berücksichtigt werden. Wäre dies der Fall, hätte eine gesunde Person mit keinen weiteren Talenten Anspruch auf eine höhere Transferleistung und eine gesunde und hochtalentiertere Person würde lediglich einen geringen Betrag erhalten. Damit wäre letztere gezwungen, ihr Einkommen durch Lohnarbeit zu bestreiten, was ihre Freiheit, ihre Zeit so zu nutzen, wie dies ihrer möglichen Vorstellungen eines guten Lebens entspricht, erheblich einschränken würde (ebd.: 58).

Das Kriterium der „undominated diversity“ stellt einen Ausgleich her ohne die Vorstellungen des guten Lebens auf die Fähigkeit, Geld durch Lohnarbeit zu verdienen, zu reduzieren: Solange *alle* Personen einer Gesellschaft die Gesamtausstattung, bestehend aus den internen Ausstattungen und dem Grundeinkommen als Kompensation für den ungleichen Zugang zu externen Ressourcen, einer Person A dieser Gesellschaft, jener einer Person B dieser Gesellschaft vorziehen würden, steht A eine Ausgleichzahlung zu. Während es wohl immer der Fall sein wird, dass *eine* Person einer Gesellschaft die Ausstattung einer Person A jener einer Person B vorzieht, ist die Wahrscheinlichkeit, dass *alle* Personen einer Gesellschaft darin übereinstimmen, sehr gering. Dies wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit nur dann der Fall, wenn Person B, etwa aufgrund schwerer körperlicher oder geistiger Behinderungen, stark benachteiligt ist (ebd.: 73f.; Eichler 2001: 93).

Nun könnte es jedoch sein, dass auch ein höheres Einkommen zur Ausweitung der Freiheiten nicht ausreicht und zusätzlich Güter etwa des Bildungs- oder Gesundheitssystems bereitgestellt werden müssen (Alexander 2008: 154). Die Notwendigkeit, solche Güter verfügbar zu machen, wird von Van Parijs explizit anerkannt und bei der Auszahlungsmodalität des Grundeinkommens berücksichtigt (Van Parijs 1995: 35). Zusätzlich zu diesen universell bereitgestellten Gütern (z.B. Impfungen), stellen

spezifische Unterstützungsleistungen für Personen mit Behinderungen (z.B. Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln) eine Möglichkeit dar, das maximale Grundeinkommen für alle unter der Einschränkung der „undominated diversity“ zu erreichen (ebd.: 259, FN 45). Zweitens kann es, insbesondere auf politischer Ebene, unter Umständen nötig sein, bestimmte *capabilities* vorrangig zu behandeln. So wäre beispielsweise Bildung gegenüber Freizeit höhere Priorität einzuräumen (Sen 1992: 45). Van Parijs Vorschlag eines Grundeinkommens als institutionelle Umsetzung des Konzepts der realen Freiheit distanziert sich von einer solchen Rangordnung, da dies eine Einschränkung der dem Konzept inhärenten Forderung nach der Gleichberechtigung der unterschiedlichen individuellen Konzepte des guten Lebens, die Individuen haben könnten, zuwider laufen würde. Gänzlich ausgeschlossen ist dies jedoch nicht. Wie weiter oben angeführt, ist eine allgemeine Schulpflicht auch im realen Liberalismus sinnvoll, was die verfügbare Freizeit einschränkt. Aus der nötigen Priorisierung folgert Alexander, dass es nicht mit dem CA vereinbar ist, dass „[...] in a regime of basic income the idle surfer will be paid as much as any hard-working citizen.“ (Alexander 2008: 154) Mit der Aussage, der hart arbeitende Bürger würde gegenüber dem unproduktiven Surfer bevorzugt, weil beide dasselbe Grundeinkommen erhalten, werden tatsächliche Lebensweisen verglichen. Der reale Liberalismus bezieht sich aber nicht auf die tatsächlichen Lebensweisen und auch nicht auf die unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich der Lebensweise, sondern grundsätzlich auf die Vorstellungen, die jeder haben *könnte* (Van Parijs 1995: 19). Dies ist ein entscheidender Unterschied. Der hart arbeitende Bürger hätte genauso gut eine andere Vorstellung des guten Lebens entwickeln können, die sich durch unproduktives Surfen hätte verwirklichen lassen. Ein Grundeinkommen soll ihm diese Wahlmöglichkeit bieten (ebd.: 160ff.). Insofern kann man auch nicht davon sprechen, dass der Surfer bevorzugt wird. Ist diese Betrachtungsweise mit dem CA gänzlich unvereinbar? Wie von Alexander selbst angeführt, besteht die Notwendigkeit einer Priorisierung bestimmter *capabilities* „at a more political level“ (Alexander 2008: 154). Grundsätzlich will sich aber auch Sen nicht auf ein starres Konzept des Lebensstandards, der sich in den individuellen Wahlmöglichkeiten ausdrückt, festlegen: „To insist [...] on having just one homogeneous 'good thing' would be to deny our humanity as reasoning creatures.“ (Sen 1999: 77). Dementsprechend ist es möglich, dass zwei Personen aufgrund unterschiedlicher Interessen aus demselben *capability set* verschiedene Kombinationen wählen und folglich

unterschiedliche *functionings* realisieren (ebd.: 70ff.). In der Passage, auf die sich Alexander bezieht, heißt es auch, dass „[...] the perspective of capabilities provides a fuller recognition of the variety of ways in which lives can be enriched or impoverished.“ (Sen 1992: 44) Die Auswahl bestimmter *capabilities* ergibt sich aus dem jeweiligen Kontext (ebd.: 46). Ebenso wie die Auswahl bestimmter *functionings* und *capabilities* und deren Gewichtung kontextuell vorgenommen werden muss, können auch die möglichen Auswirkungen eines Grundeinkommens auf die realisierten Lebensweisen nicht abgehoben von den tatsächlichen Umständen betrachtet werden. Soll dieses als Mittel zur Adressierung von Armutsproblematiken eingesetzt werden, ist es zumindest fraglich, ob die Gegenüberstellung eines „hard working citizen“ mit einem „idle surfer“ relevant ist. Grundsätzlich geht es im CA nicht um die Bewertung tatsächlich erreichter Lebensumstände, sondern der Freiheit, unterschiedliche Lebensumstände realisieren zu können (Sen 1993: 33). Und Entwicklung schlägt sich in der Ausweitung dieser realen Freiheiten nieder (ebd.: 36). Besteht also die Freiheit, als „idle surfer“ ein Leben frei von ökonomischen Zwängen zu führen, könnte dies auch innerhalb des CA eine positive Bewertung finden.

Drittens wäre nach Alexander die Bedingungslosigkeit des Grundeinkommens nicht mit dem CA vereinbar. Der Anspruch auf ein Grundeinkommen erfordert definitionsgemäß weder einen Arbeitswillen noch einen sonstigen gesellschaftlichen Beitrag. Somit würde ein Grundeinkommen reale Freiheit fördern, ohne eigenständiges Handeln („agency“) und Reziprozität zu verlangen und so „[...] undermine social solidarity, the foundation for a system of welfare democracy [...]“. Außerdem würde „[...] the assurance of a basic income without any obligation to work [...] not positively promote a work-ethic in society.“ (Alexander 2008: 154) Nun besagt der „Agency-Aspekt“, dass Menschen als potentiell handlungsfähige Wesen für ihr Leben und die Ausweitung ihrer Freiheiten letztlich selbst verantwortlich sind, sofern die institutionellen Rahmenbedingungen ihre Freiheiten sichern und Chancen eröffnen (Sen 1999: 190). Ein Grundeinkommen ist eine solche Rahmenbedingung. Van Parijs stimmt in dieser Hinsicht auch mit Sen überein: „People remain responsible for the consequences of their actions.“ (Van Parijs 1995: 51) Der „Agency-Aspekt“ besagt aber nicht, dass ein bestimmtes aktives Handeln als eine Gegenleistung für die Bereitstellung der institutionellen Rahmenbedingungen eingefordert werden *muss* (Sen 1999: 190). Sen verfolgt mit seinem Ansatz jedoch direkt das Ziel der

Armutsminderung und angesichts der beschränkten Ressourcen sieht er die Notwendigkeit, einerseits Bedürftigkeitsprüfungen zu installieren und andererseits Arbeitsanreize zu schaffen (ebd.: 129ff.). Betreffend das Solidaritätserfordernis meint Sen:

Self-interest is, of course, an extremely important motive [...] And yet we also see actions—day in and day out—that reflect values which have clear social components that take us well beyond the narrow confines of purely selfish behaviour. [...] a sense of justice is among the concerns that can move people and often do. [...] the basic ideas of justice are not alien to social beings, who worry about their own interests but are also able to think about family members, neighbors, fellow citizens and about other people in the world. (ebd.: 261f.)

Ich sehe keinen Grund, warum dieses Menschenbild nicht auch auf Personen, die ein Grundeinkommen erhalten, zutreffen sollte. Der zweite Einwand, ein Grundeinkommen würde keine Arbeitsethik fördern, entspricht einer weitverbreiteten Kritik. Für eine theoretische Entgegnung sei einerseits auf die oben nachgezeichneten Ausführungen Charliers verwiesen. Diese Kritik wird außerdem im folgenden Kapitel wieder aufgegriffen und eingehender diskutiert. Eine empirisch fundierte Entgegnung lässt sich indirekt aus dem beobachteten Verhalten von EmpfängerInnen von Altersrenten und deren Familienangehörigen ableiten. Die Frage, ob ein Grundeinkommen dieser Kritik ebenfalls Stand hält, wird im letzten Kapitel wieder aufgegriffen. Grundsätzlich ist Sen der Ansicht, dass ein Grundeinkommen eine wichtige und interessante Idee ist, deren Vorzug in erster Linie darin liegt, dass es keine Generosität an einen passiven Hilfsempfänger sondern ein Bürgerrecht ist, dessen großer Nachteil jedoch in der Finanzierbarkeit liegt (Sen 2002: 265f.).

6. Das bedingungslose Grundeinkommen

Während im Anschluss an Paine und Charlier die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens im Laufe der Geschichte immer wieder, jedoch eher vereinzelt, aufgegriffen wurde, verdichteten sich die diesbezüglichen Vorschläge im Anschluss an den ersten Weltkrieg in England zu einer weiterreichenden Diskussion. Vor dem Hintergrund der massiven Armut in Europa der Nachkriegszeit sprach sich der Philosoph und Nobelpreisträger Bertrand Russell in seinem 1918 erschienenen „Roads to Freedom“ für ein „Sozialeinkommen für alle“ aus. Im selben Jahr plädiert der Ingenieur Dennis Milner für die Einführung einer „Staatsprämie“ („state bonus“), die von der Labour Party auf deren Parteitag 1920 diskutiert, letztlich aber abgewiesen wurde. Die von dem Ingenieur Clifford H. Douglas 1924 geforderten „Sozialkredite“, die auch eine jährliche Nationaldividende für Familien („national dividend“) umfassten, fand vor allem in Kanada regen Zuspruch. Im Umkreis der britischen Labour Party forderte besonders der Ökonom und Professor für politische Theorie in Oxford George D.H. Cole seit 1929 eine „Sozialdividende“ („social dividend“) ein. Nachdem die Bezeichnung „basisinkommen“ erstmals 1934 bei dem ersten Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Jan Tinbergen auftauchte, setzte sich die englische Bezeichnung „basic income“ international durch, nachdem diese von Cole 1953 in seiner „History of Socialist Thought“ verwendet worden war. In Amerika der 1960er Jahre erhielt die Debatte eine neue Dynamik, nachdem der spätere Nobelpreisträger Milton Friedman in seinem 1962 erschienenen „Capitalism and Freedom“ die Einführung einer negativen Einkommenssteuer („negative income tax“) mit dem Ziel der Simplifizierung des US-Steuersystems vorschlug. Im Unterschied dazu ging es dem späteren Nobelpreisträger James Tobin in seiner ab 1965 beginnenden Auseinandersetzung mit der Idee eines Grundeinkommens konkret um Armutsreduktion. Sein Konzept eines „demogrant“ nahm der demokratische Kandidat George McGovern bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen 1972 in sein Wahlprogramm auf, während zur selben Zeit die Regierung von Richard Nixon eine Negativsteuer in sein Sozialversicherungsprogramm integriert hatte. Die amerikanische Debatte um ein Grundeinkommen nahm nach dem Rücktritt Nixons ein jähes Ende. In Kanada wurde die als „garantiertes Jahreseinkommen“ bezeichnete Variation der Negativsteuer während der 1970er und 1980er Jahre von staatlichen Einrichtungen regelmäßig vorgebracht.

Ausgehend von Nordeuropa gewann die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens seit Beginn der 1980er Jahre wieder zunehmend an Bedeutung (Vanderborght, Van Parijs 2005: 26ff.). Vor dem Hintergrund stetig steigender Arbeitslosenraten, die die europäischen Wohlfahrtssysteme finanziell zu überfordern drohen, gewannen neoliberale Konzepte, die für einen Abbau sozialer Sicherungssysteme eintraten, in der internationalen wirtschaftspolitischen Programmatik die Oberhand. Zur selben Zeit plädierte eine Reihe von Intellektuellen und Wissenschaftern für einen anderen Weg, der wachsenden Armutsproblematik beizukommen und gleichzeitig den Druck auf die Arbeitsmärkte zu verringern. Angesichts des steigenden Wirtschaftswachstums wäre demnach ein bedingungsloses Grundeinkommen ein effektives Mittel, um die Dysfunktionalitäten des Wirtschaftssystems und das Versagen der Arbeitsmärkte und des Sozialstaates auszugleichen (Groot, Van der Veen 2000: 13ff.). Der erste und bis dato einzige Staat, der eine Form des Grundeinkommens tatsächlich eingeführt hat, ist Alaska, wo bereits im Jahr 1982 der „Alaska Permanent Fund“ eingerichtet wurde. Aus diesem Fonds werden die staatlichen Einnahmen aus der Erdölförderung gleichmäßig an alle Einwohner eines Staates, die sich in diesem seit mindestens sechs Monaten legal aufhalten, in Form einer jährlichen Dividende verteilt, wobei diese erheblichen konjunkturellen Schwankungen unterliegt (Vanderborght, Van Parijs 2005: 36).

Während also eine philosophische Herangehensweise zur Begründung eines universellen Grundeinkommens nicht nur relevante Einsichten liefert und im Sinne eines interdisziplinären Ansatzes eine wertvolle Bereicherung für die allzu oft auf ökonomische Dimensionen fokussierte Diskussion über Armutsminderung darstellt, reduziert sich der Diskurs, entgegen der von Leisering, Buhr und Traiser-Diop (2006) vertretenen Ansicht, nicht auf eine rein philosophische Argumentation, sondern reagiert ebenso auf die sozialen und ökonomische Realitäten und hatte auch politische Relevanz gewonnen. Zudem ignoriert die Feststellung, die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens beschränke sich auf *westliche* Intellektuelle (Leisering, Buhr und Traiser-Diop 2006: 41), die Existenz eines globalen öffentlichen Diskurses. So wurde das im Jahr 1986 gegründete „Basic Income European Network“, das als internationales Netzwerk nationaler Grundeinkommensbewegungen regelmäßige Kongresse mit internationaler Beteiligung organisiert, im Jahr 2004 in eine weltweite Organisation umgewandelt. Das nunmehrige

„Basic Income Earth Network“ trug damit dem Umstand Rechnung, dass sich in immer weiteren Teilen der Welt entsprechende Bewegungen etablierten (BIEN o.J.).

6.1. Bedeutung des bedingungslosen Grundeinkommens in Entwicklungsländern

Gegenwärtig gewinnt die Forderung nach der Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens in Europa auf politischer Ebene zwar wieder zunehmende Relevanz, ist jedoch faktisch von eher peripherer Bedeutung.⁷ In einzelnen Entwicklungsländern des Südens wird hingegen nicht nur konkret über ein universelles Grundeinkommen diskutiert, sondern sogar an dessen praktischer Umsetzung gearbeitet.

Die südafrikanische Regierung setzte, nachdem Gewerkschaftsvertreter den Vorschlag zu einem generellen Grundeinkommen im Rahmen eines Arbeitsplatzgipfels im Jahr 1998 auf die Tagesordnung gesetzt hatte, eine Untersuchungskommission („Taylor-Komitee“) ein. Die Kommission, der auch Mitarbeiter des Finanzministeriums angehörten, sprach sich 2002 formell für die Einführung eines generellen Grundeinkommens aus. Trotz einzelner ministerieller Befürworter, steht die Regierung dem Vorschlag ablehnend gegenüber. Die politische Debatte um die Einführung ist dennoch aktuell (Coleman 2007: 222ff.).

Etwas konkreter scheint die Einführung eines generellen Grundeinkommens in Brasilien. Am 8. Jänner 2008 unterzeichnete der brasilianische Staatspräsident Lula da Silva das Gesetz zur Einführung eines universellen Grundeinkommens („Renda Básica de Cidadania“) (Vanderborght, Van Parijs 2005: 11). Darin wurde dessen stufenweise Einführung ab 2005 festgeschrieben, die allerdings an haushaltspolitische Bedingungen geknüpft wurde. In weiterer Folge wurde ein landesweites Familienstipendium („Bolsa Familia“) eingerichtet. Allerdings richtet sich das Programm lediglich an in extremer Armut lebende Familien, dessen Leistungen zudem an die Bedingung eines verpflichtenden Schulbesuchs der Kinder geknüpft sind, und entspricht so nicht den Merkmalen eines universellen Grundeinkommens (Zimmermann 2007: 211ff.).

Die mongolische Regierung kündigte im Herbst 2009 die Einrichtung eines „sovereign wealth fund“ aus den Lizenzeinnahmen für Gold- und Kupferminen an. Aus diesem Fonds

⁷ Ein Überblick über das Verhältnis politischer Parteien zum Grundeinkommen findet sich in Vanderborght, Van Parijs 2005: 105ff.

und zusätzlichen Steuermitteln soll nach dem Vorbild Alaskas eine jährliche Dividende in konstanter Höhe an alle mongolischen Bürger ausgezahlt werden (Bloomberg News 2009). Die politische Debatte um ein universelles Grundeinkommen in Namibia begann, nachdem die Namibische Steuervereinigung (Namibian Tax Consortium; NAMTAX) im Rahmen einer von der namibischen Regierung in Auftrag gegebenen Studie zum namibischen Steuersystem die Einführung eines generellen Grundeinkommens als „[...] by far the best method of addressing poverty and inequality [...]“ empfohlen hatte (NAMTAX 2002: 60). Die namibische Regierung steht diesem Vorschlag zwar ablehnend gegenüber, doch findet sich etwa in der Oppositionspartei „Congress of Democrats“ eine politische Unterstützerin der landesweiten Einführung des Grundeinkommens (Fischer 2008). Zudem hatte sich seitdem eine breite zivilgesellschaftliche Bewegung gebildet, deren Ziel darin besteht, in Zusammenarbeit mit der Regierung ein Grundeinkommen in Namibia Wirklichkeit werden zu lassen (Haarmann, Haarmann 2005: 17). Angesichts der Erfolge des Anfang des Jahres 2008 in Otjivero-Omitara durchgeführten Pilotprojekts, das ein Grundeinkommen an die Einwohner und Einwohnerinnen des Dorfes auszahlt, fordern auch die traditionellen Führer („traditional leaders“) dessen landesweite Einführung (Mongudhi 2010).

6.2. Der Begriff des Grundeinkommens und seine Implikationen

Nach diesem kurzen Überblick über die Relevanz des Grundeinkommens werde ich an dieser Stelle genauer auf dessen Definition eingehen. Diese ist dabei weniger eindeutig als es auf den ersten Blick scheinen mag, sondern lässt durchaus Interpretationsspielraum zu. Zur besseren Übersicht sei die Definition an dieser Stelle nochmals angeführt: Ein bedingungsloses Grundeinkommen bezeichnet ein „Einkommen, das von einem politischen Gemeinwesen an alle seine Mitglieder ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung individuell ausgezahlt wird.“ (Vanderborght, Van Parijs 2005: 14)

Gemäß der Definition wird ein Grundeinkommen von einem politischen Gemeinwesen ausgezahlt. Die Verantwortlichkeit der Leistungsdistribution obliegt also der öffentlichen Hand. Damit sind aber weder Beschaffenheit noch Grenzen dieses Gemeinwesens eindeutig festgelegt. Während die meisten Modelle den Nationalstaat als verantwortliche Ebene identifizieren und dementsprechende Bezeichnungen wählen („state bonus“,

„national dividend“) (ebd.: 14), ist die Implementierung eines Grundeinkommens auch auf subnationaler Ebene denkbar, wie dies etwa in Alaska umgesetzt wurde. Die Verantwortlichkeit kann jedoch ebenso bei einer supranationalen politischen Einheit, wie der Europäischen Union⁸, oder bei einer zwischenstaatlichen Organisation, etwa der UN⁹, liegen (ebd.: 41f.).

Auch existieren unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Definition der Mitgliedschaft zu einem politischen Gemeinwesen. Einige Modelle koppeln diese an den Status der Staatsbürgerschaft, was sich in alternativen Bezeichnungen wie Bürgergeld, Borgerløn oder Reddito di cittadinanza widerspiegelt (ebd.: 14). Diese Einschränkung ist insofern problematisch, als ein Ausschluss von Personen aufgrund ihres Aufenthaltstitels vorgenommen wird. Die willkürliche Unterscheidung zwischen Bürger und Nichtbürger reproduziert so duale Unterschiedlichkeiten innerhalb einer Gesellschaft. Die meisten Befürworter eines Grundeinkommens, besonders jene, die dieses als Mittel zur Verminderung sozialer Exklusionserscheinungen sehen, fassen daher die Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen weiter und betrachten alle dauerhaften Einwohner, die sich seit einer bestimmten Zeit legal im jeweiligen Gebiet aufhalten, als dessen Mitglieder (ebd.: 46).

Des Weiteren lässt das Konzept nicht nur eine Differenzierung nach dem legalen Status sondern auch nach bestimmten persönlichen Merkmalen zu. So setzt in den meisten Modellen die Anspruchsberechtigung erst ab Erreichung der Volljährigkeit ein, wobei diese dann als Ergänzung zu bestehenden Systemen (z.B. Kindergeld) konzipiert sind. Auch Modelle, die eine Auszahlung über die gesamte Lebensdauer vorsehen, integrieren häufig eine progressive Abstufung der Leistungshöhe bis zur Erreichung der Volljährigkeit und sehen zudem eine Erhöhung der Leistung ab Erreichung des Pensionsalters vor (Vanderborght, Van Parijs 2005: 47). Angesichts dieser Einschränkungen ist im

⁸ Erstmals diskutierten Michel Genet und Philippe Van Parijs die Möglichkeiten der Einführung eines Grundeinkommens auf europäischer Ebene. Vor dem Hintergrund, dass die niederländische Regierung den Vorschlag zur Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens aufgrund der antizipierten Migrationsproblematik ablehnten, schlugen die Autoren einen „Eurogrant“ vor, der aus einer einheitlichen Energiesteuer finanziert werden und jedem volljährigen Europäer und Europäerin ab dem achtzehnten Lebensjahr ausgezahlt werden sollte (Genet, Van Parijs 1992: 4ff.)

⁹ Der in diesem Zusammenhang sehr konkrete Vorschlag Myron Frankmans sieht ein weltweit ausgezahltes Grundeinkommen („Planet-Wide Citizen’s Income) in Höhe von \$1000 als realistische und finanzierbare Umverteilungsmaßnahme, zur Reduzierung der weltweiten Einkommensungleichheit und zur Armutsreduzierung (Frankman 2004: 153ff.)

Zusammenhang mit einem derartigen Grundeinkommen oft verwendete Attribut „universell“ nur bedingt zutreffend und verweist, wie auch bei den „universellen Altersrenten“ auf das Fehlen einer Bedürftigkeitsprüfung.

Die Definition beinhaltet weiters keine bestimmte Auszahlungsmodalität. So kann ein Grundeinkommen entweder als Sach- oder als Geldleistung ausbezahlt werden. Soll ein Grundeinkommen allerdings die reale Freiheit der Individuen erhöhen, liegt es nahe, dieses Einkommen in Form von Geldbeträgen auszuzahlen. Eine Auszahlung in Form von Gütern (Nahrungsmittel, Medikamente) würde die Freiheit, dieses Einkommen so zu nutzen, wie es den individuellen Vorstellungen entspricht, massiv einschränken (Standing 2008: 8f.). Insofern stellt eine Auszahlung in Form von Geldbeträgen diejenige Modalität dar, welche die Freiheit maximiert. Dabei kann zumindest ein Teil des Grundeinkommens in Form von bestimmten Gütern bereitgestellt werden. Solche Güter umfassen etwa all jene Instrumentarien, die die Sicherheit gewährleisten sollen, also Polizei und Militär, aber auch ein Justizsystem und demokratische Verfahren zur kollektiven Entscheidungsfindung. Hierbei handelt es sich also um jene Güter, die hinsichtlich der Gewährleistung der formellen Freiheit vom Staat bereitgestellt werden und die allen Personen zugute kommen, ungeachtet ihrer individuellen Zahlungsbereitschaft. Eine zweite Kategorie von Gütern umfasst etwa das Bildungssystem und die bereitgestellte Infrastruktur. Hier mögen nicht nur die individuellen Zahlungsbereitschaften variieren. Auch werden diese Güter möglicherweise von manchen Personen gar nicht in Anspruch genommen, wenn dies zur Erreichung ihrer jeweiligen Lebensvorstellung nicht nötig erscheint. Dass aber alle gleichermaßen für deren Bereitstellung aufkommen sollen, ergibt sich aus den positiven Effekten auf die individuellen Chancen, alle potentiellen Lebensvorstellungen zu realisieren. Eine dritte Kategorie umfasst etwa reine Luft oder die Instandhaltung von Straßen (Van Parijs 1995: 41ff.). Alternativ kann ein geringer bemessenes Grundeinkommen als Ergänzung zu diesen Gütern und Dienstleistungen betrachtet werden, für die üblicherweise keine direkte Gegenleistung geleistet wird (Vanderborght, Van Parijs 2005: 38).

Ein Einkommen beschreibt üblicherweise „[...] einen sich wiederholenden, fließenden Leistungstransfer [...]“ (ebd.: 38). Hinsichtlich des Ziels, reale Freiheit zu maximieren,

stellt sich die Frage, in welchem Rhythmus diese Leistungen ausgezahlt werden sollen, etwa wöchentlich, monatlich oder jährlich (Van Parijs 1995: 46). Auch eine bei der Geburt bereitgestellte Erstausrüstung, also ein Basiskapital, wie von Thomas Paine vorgeschlagen, könnte in eine lebenslange Rente umgewandelt werden, wenn es auf den Finanzmärkten angelegt wird. Angesichts der Gefahr, dass ein einmalig ausgezahlter Betrag in eine sinnlose Unternehmung investiert wird, präferieren die meisten Befürworter eines Grundeinkommens jedoch eine regelmäßige Auszahlung. (Vanderborght, Van Parijs 2005: 39f.). Auf diese Art würde die Gefahr verringert, dass eine Person letztlich doch in Armut abgleitet. Diese Argumentation überzeugt, wenn das Ziel eines Grundeinkommens die Armutsminderung ist, also die Bereitstellung eines Minimaleinkommens, das jedem Menschen einen Lebensstandard ermöglicht, der im jeweiligen (regionalen oder politischen) Kontext angemessen erscheint. Geht es aber darum, dem Anspruch der realen Freiheit für alle gerecht zu werden, meint Van Parijs, könne diese Argumentation nicht überzeugen. Zum Einen wären jene Menschen, die ein höheres Alter erreichen, gegenüber Menschen, die frühzeitig sterben, bevorzugt, da sie einen insgesamt höheren Betrag erhalten würden. Dies umso mehr, wenn der Betrag mit steigendem Alter anwächst. Die Verteilung würde somit das Leximinkriterium nicht erfüllen. Allerdings könne die Annahme, Menschen wären generell daran interessiert, ihre reale Freiheit über die gesamte Lebensspanne hinweg zu bewahren, sich also im Alter gegen „jugendliche Schwächen“ zu schützen, eine regelmäßige Auszahlung konstanter Beträge rechtfertigen. Je kürzer also die Auszahlungsabstände sind, desto größer ist der Schutz der realen Freiheit bemessen auf die gesamte Lebensspanne (Van Parijs 1995: 46ff.). Dabei müsse letztlich eine pragmatische Entscheidung über den Auszahlungsrhythmus getroffen werden, weswegen generell eine monatliche Auszahlung befürwortet wird (Vanderborght, Van Parijs 2005: 40).

Wie hoch sollen die Zahlungen nun ausfallen? Dazu sei zunächst festgehalten, dass der Begriff des Grundeinkommens keine Parallele zu Grundbedürfnissen suggerieren soll: „The ‚basic‘ of basic income is only meant to convey the image of a basis to which all other incomes can be added.“ (Van Parijs 1995: 30) Theoretisch kann ein Grundeinkommen höher, aber auch niedriger sein als ein Betrag, der die Grundbedürfnisse deckt (ebd.: 35). Der Idee des realen Libertarismus entsprechend soll ein Grundeinkommen die maximale Höhe erreichen, die mit dem Schutz der Eigentumsrechte vereinbar ist (ebd.:

32). Insbesondere, wenn es als Instrument zur Armutsminderung eingesetzt werden soll, sollte ein Grundeinkommen ein zumindest existenzsicherndes Niveau erreichen. Bei der Bemessung der Höhe eines Grundeinkommens spielen jedoch eine Reihe anderer Faktoren eine Rolle. So müssen das bestehende Steuersystem und dessen aus dem jeweiligen Finanzierungsmodus resultierende Veränderung in die Kalkulierung miteinbezogen werden. Des Weiteren spielt es eine Rolle, inwiefern die bestehenden Sozialleistungen beibehalten werden. Dabei wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass die sozialen Transferleistungen (staatliche Pensionen, Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, etc.) erheblich angepasst würden. Die Einführung eines Grundeinkommens setzt deren gänzliche Abschaffung jedoch nicht voraus (Van Parijs 1992a, S. 4). Schließlich muss der jeweilige gesellschaftliche Kontext beachtet werden (Vanderborght, Van Parijs 2005: 40f.). Wie sich bei der Untersuchung der Altersrenten gezeigt hat, kann schon ein geringer Betrag einen erheblichen Unterschied machen.

Auch hinsichtlich des Finanzierungsmodus gibt es zahlreiche Vorschläge. Gemein ist ihnen, dass sie eine Finanzierung auf steuerlicher Basis vorsehen (ebd.: 42). Im Sinne der realen Freiheit wird ein Grundeinkommen aus der Besteuerung der externen Ressourcen – natürliche Ressourcen, Technologie und Wissen und Arbeitsplätze – finanziert (Eichler 2001: 92). Der Wert dieser Ressourcen bestimmt sich durch deren Opportunitätskosten; also den Kosten, die einer Person entstehen, die diese Ressourcen nicht nutzen kann (Van Parijs 1995: 51). Manche Vorschläge sehen die Einführung einer Sondersteuer vor, die rein der Finanzierung des Grundeinkommens dient. Weitere plädieren für eine Finanzierung aus Öko- beziehungsweise Energiesteuern, oder einer Steuer auf spekulative Kapitalbewegungen. Eine Finanzierung durch Steuern auf die Nutzung natürlicher Ressourcen, wie bereits von Thomas Paine und Joseph Charlier vorgeschlagen wurde, ist auch heute wieder aktuell. Weiters existieren Vorschläge zur Finanzierung über die Mehrwertsteuer, wobei eine progressive Umverteilung durch höhere Steuersätze auf bestimmte Güter erreicht werden kann. Die am weitesten verbreiteten Vorschläge sehen eine Umgestaltung der Einkommenssteuer vor. Wie hoch in diesem Fall die Umverteilungswirkung ist, hängt in erster Linie von den gewählten Grenzsteuersätzen ab (Vanderborght, Van Parijs 2005: 42ff.).

Ein Grundeinkommen wird definitionsgemäß ohne vorhergehende Bedürftigkeitsprüfung an alle gleichermaßen, unabhängig von sonstigen Einkommen oder Vermögen, ausgezahlt. In der fehlenden Bedürftigkeitsprüfung drückt sich ein Rechtsanspruch aus, wodurch sich ein Grundeinkommen von allen anderen existierenden Formen der Grundsicherung unterscheidet. Ob die Einkommen aller jedoch gleichermaßen steigen, hängt vom jeweiligen Finanzierungsmodus ab. Bei der Finanzierung über eine äußere Ressource, wie dies in Kanada der Fall ist, kommt das Grundeinkommen tatsächlich allen in gleichem Maß zugute. Bei einer Finanzierung über die Einkommenssteuer wird hingegen eine Umverteilung erreicht und Personen mit höheren Einkommen würden das eigene Grundeinkommen und das der anderen mitfinanzieren. Eine Form des Einkommenstransfers, das starke Ähnlichkeiten zu einem Grundeinkommen aufweist, ist die Negative Einkommenssteuer. Alle Haushalte ohne Einkommen haben Anspruch auf eine gleich hohe Steuergutschrift, die sich mit steigendem Einkommen verringert. Ist das Einkommen niedriger als die Gutschrift, wird die Differenz ausbezahlt. Übersteigt das Einkommen die Gutschrift, entsteht eine entsprechende Steuerschuld (ebd.: 51f.). Eine Negativsteuer kann prinzipiell dasselbe Ergebnis wie ein Grundeinkommen liefern. Der grundlegende Unterschied besteht darin, dass die Negativsteuer ex post, nach Feststellung aller Haushaltseinkommen, und ein Grundeinkommen ex ante ausgezahlt wird, was in der Praxis einen erheblichen Unterschied machen kann. Zum einen braucht es zur behördlichen Berechnung des Differenzbetrags Zeit. Für bedürftige Menschen kann eine solche Wartezeit diverse Schwierigkeiten mit sich bringen. Dies macht die Negativsteuer nicht nur im Lichte des realen Libertarismus zu der schlechteren Variante. Zudem bietet ein Grundeinkommen als regelmäßig greifbarer Leistungstransfer ein höheres Maß an Sicherheit. Drittens verursacht die Negativsteuer ebenso wie andere bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen erheblich mehr administrative Kosten als ein Grundeinkommen (Van Parijs 1995: 36).

6.3. Kritik am Grundeinkommen

Die am häufigsten vorgebrachte Kritik am Grundeinkommen bezieht sich auf die definitorische Bedingungslosigkeit des Leistungsanspruchs. Vor allem die Befürchtungen, ein Grundeinkommen würde negative Arbeitsanreize setzen und eine Ausbeutung der

arbeitenden Bevölkerung durch jene, die lieber ihre Freizeit genießen, stehen im Vordergrund (Van Parijs 1992a: 8). Diesem Vorwurf sah sich schon John Rawls ausgesetzt, den er ausräumte, indem er Freizeit in die Liste der Grundgüter aufnahm und somit den Wert von Freizeit mit dem des Einkommens gleichsetzte (siehe Kapitel 5, S. 55). Diese Gleichsetzung ist für Van Parijs nicht haltbar, da Einkommen die Grundlage für reale Freiheit bildet, während Freizeit lediglich eine Form formaler Freiheit ist. Im realen Liberalismus bilden neben natürlichen Ressourcen, Technologie und Wissen nicht die Freizeit, sondern Arbeitsplätze die dritte knappe Ressource, die verteilt werden muss. Auch wenn alle Personen dieselben natürlichen Ausstattungen, prinzipiell also dieselben Chancen am Arbeitsmarkt hätten und gleichermaßen arbeitswillig wären, könnten doch nicht alle genau die Arbeitsplätze besetzen, die ihren möglichen Wünschen entsprächen, während manchen die Teilnahme am Arbeitsmarkt gänzlich versagt bliebe. Somit fallen auch bei Vollbeschäftigung Renten an, deren Wert sich durch die Opportunitätskosten ergibt und durch ein Grundeinkommen verteilt werden muss, um reale Freiheit für alle zu bieten.

In dieser Kritik wird Arbeit als eine rein ökonomisch Notwendigkeit betrachtet. Der gesellschaftliche Wert der Arbeit sind demnach die produzierten materiellen oder immateriellen Güter, der individuelle Wert ist die monetäre Entlohnung. Doch kann die Ausübung von Arbeit an sich wertvoll sein und in Gesellschaftssystemen, die primär Systeme der abhängigen Lohnarbeit sind, ist Arbeit zudem ein wichtiger Bestandteil des sozialen Status (Van Parijs 1995: 90, 107ff.; Eichler 2001: 94ff.). Alternativ kann ein Grundeinkommen als materielle Basis betrachtet werden, die den Eintritt in den Arbeitsmarkt erst ermöglicht. Gerade weil es mit anderen Einkommen kumulierbar ist, spielt die Arbeitslosigkeitsfalle keine Rolle (Vanderborght, Van Parijs 2005: 75f.).

In diesem Lichte kann auch ein zweiter Einwand, ein Grundeinkommen würde Abhängigkeit erzeugen, betrachtet werden. (Coleman 2007: 226). Grundsätzlich besteht in einer monetarisierten Volkswirtschaft eine Abhängigkeit von Einkommen. Angesichts hoher Arbeitslosenraten verringert ein Grundeinkommen die Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt (Vanderborght, Van Parijs 2005: 76). Die verbreitetste Form der Abhängigkeit, insbesondere in Entwicklungsländern, ist die der „[...] sehr Armen von den Armen.“ Insofern ist Armut an sich der Grund für Abhängigkeit (Coleman 2007: 226).

7. Grundeinkommen in Namibia

Mit einer etwa zwei Millionen Menschen zählenden Bevölkerung, die ein Gebiet von 824.269 km² bewohnt, hat Namibia eine der geringsten Bevölkerungsdichten weltweit. Etwa zwei Drittel der Bevölkerung leben in ländlichen Gebieten und vornehmlich im Norden des Landes. Trotz der relativ kleinen Bevölkerung zeichnet sich diese mit elf offiziell anerkannten ethnischen Gruppen und etwa dreißig verschiedenen Sprachgruppen durch eine ethnisch und sprachlich sehr heterogene Zusammensetzung aus (Levine, Van der Berg, Yu 2009: 4). Die größten Sprachgruppen sind Khoisan, Rukavango, Caprivian, Nama/Damara, Oshiwambo, Otjiherero, Setswana, Afrikaans, Englisch und Deutsch (Levine 2007: 16).

Das Gebiet des heutigen Namibias wurde ab 1884 unter dem Namen Deutsch Südwestafrika von der deutschen Kolonialmacht regiert, bevor es nach dem ersten Weltkrieg unter südafrikanische Kontrolle kam. Die 1948 eingeführte Legislatur der Apartheid nahm eine Trennung der Bevölkerung entlang ethnischer Gesichtspunkte vor, wobei die verschiedenen Gemeinschaften geographisch, ökonomisch und sozial getrennt wurden, während die weiße Siedlerbevölkerung Wirtschaft und Politik kontrollierte (Levine, Van der Berg, Yu 2009: 3f.).

Nach Erlangung der Unabhängigkeit schrieb die neue Regierung unter der South West African People's Organization (SWAPO) in der 1990 verabschiedeten Verfassung fest, die sozialen und ökonomischen Ungleichheiten innerhalb der namibischen Gesellschaft auszugleichen, welche sich während der kolonialen Herrschaft des deutschen und südafrikanischen Apartheidregimes entlang rassistischer Trennlinien manifestiert hatten (Melber 2007: 111). So benachteiligte etwa das unter südafrikanischer Herrschaft installierte Pensionssystem große Teile der Bevölkerung. Waren nach dessen Einführung 1949 ausschließlich Weiße anspruchsberechtigt, wurde das System 1965 auf „Farbige“ („Coloured“)¹⁰ und erst weitere acht Jahre später auf alle Bewohner Namibias ausgeweitet, wobei innerhalb der Gruppe der „Nicht-Weißen“ zwischen neun ethnischen beziehungsweise Sprachgruppen unterschieden wurde, die alle unterschiedliche Sätze

¹⁰ “In the ordinance a ‘coloured person’ was defined as ‘a person who is not a white person or a native’ (a ‘native’ being ‘a member of an aboriginal race or tribe of Africa’ [...])” (Devereux 2001: 7)

erhielten. Diese reichten im Jahr 1990 von 382 Rand als höchstem Betrag für Weiße bis zu 55 Rand als niedrigstem Betrag für die ethnischen Gruppen der Owambo, Kavango und Caprivi. Eine der ersten Maßnahmen der neuen Regierung war die Angleichung des Pensionsalters von Männern und Frauen. In weiterer Folge wurden 1994 auch die unterschiedlichen Sätze angeglichen, indem die Sätze für Weiße drastisch gesenkt und die restlichen Beträge entsprechend angehoben wurden (Devereux 2001: 7ff.).

7.1. Sozioökonomische Rahmenbedingungen in Namibia

Diese Maßnahme entspricht einem der vier vorrangigen Entwicklungsziele, die fünf Jahre später im Rahmen des ersten nationalen Entwicklungsplans festgeschrieben wurden. Neben der Erstellung wirtschaftlicher und sozialer Programme zur Minderung von Armut, waren dies außerdem die Erreichung einer jährlichen wirtschaftlichen Wachstumsrate von 5%, die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und die Reduzierung der Ungleichheiten hinsichtlich der Einkommensverteilung (Melber 2007: 113).

Doch trotz dieser Zielsetzung ist auch das heutige Namibia durch weitreichende sozioökonomische Ungleichheiten charakterisiert (Jauch 2007: 51). Mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von (PPP) US\$ 5.155 gilt Namibia zwar als „middle-low-income-country“ (UNDP 2009: 173). Dabei sagt diese Einstufung, entsprechend der im ersten Kapitel nachgezeichneten Argumentation Amartya Sens, wenig über die tatsächliche Lebenssituation eines Großteils der rund zwei Millionen Menschen zählenden namibischen Bevölkerung aus. 49,1% der Bevölkerung leben von weniger als (PPP) US\$ 1,25 und 62,2% der Bevölkerung von weniger als (PPP) US\$ 2 pro Tag (UNDP 2009: 177). Namibia entwickelte zwei Armutsgrenzen, nach der Haushalte, deren monatliche Konsumausgaben N\$ 262,45 nicht übersteigen als arm („poor“) und jene Haushalte, deren Ausgaben unter N\$ 184,56 liegen als sehr arm („severely poor“) eingestuft werden. Diese Berechnung löste die bisherige ab, nach der ein Haushalt dann als arm eingestuft wurde, wenn dessen Konsumausgaben mehr als 60% des Haushaltseinkommens ausmachten. Auf Basis der Daten des NHIES für das Haushaltsjahr 2003/2004 berechnete das Zentrale Statistikbüro (Central Bureau of Statistics, CBS) der Nationalen Planungskommission (National Planning Commission, NPC), dass

entsprechend der neuen Methode 27,6% der namibischen Haushalte als arm einzustufen wären, 13,8% als sehr arm (NPC 2008: 3ff.).

Betrachtet man die HDI-Werte für Namibia als Index menschlicher Entwicklung, so zeigt sich, dass sich diese im Zeitverlauf verschlechtert haben. Auf Basis offizieller nationaler Daten berechnete Sebastian Levine (2007) den HDI für Namibia entsprechend der Methodologie des UNDP. Dieser verschlechterte sich von 0,607 für den Zeitraum 1991 bis 1994 auf 0,557 für den Zeitraum 2001 bis 2004. Während sowohl die Einkommens- als auch die Bildungskomponente in diesem Zeitraum gestiegen sind, ist der drastische Rückgang der Lebenserwartung als Folge der HIV/AIDS Epidemie von 61 Jahren im Jahr 1991 auf 49 Jahre im Jahr 2001 für den Fall des Wertes des HDI verantwortlich. Dabei zeigt der regionale Vergleich, dass ländliche Gegenden einen weitaus niedrigeren HDI aufweisen. Die Regionen mit den schlechtesten HDI-Werten im Zeitraum von 1991 bis 1994 waren dabei dieselben wie im Zeitraum von 2001 bis 2004. Die Differenz zwischen dem HDI Wert für die schlechtesten Regionen und den besten ist dabei größer geworden. Drastische Unterschiede werden weiters sichtbar, wenn die HDI-Werte und deren Komponenten für die einzelnen Sprachgruppen betrachtet werden. So beträgt die Lebenserwartung in Haushalten, in denen hauptsächlich Rukavango oder Capriviansprachen gesprochen werden, 43 Jahre, während diese in vornehmlich deutschsprachigen Haushalten 79 Jahre beträgt. Unter Angehörigen der Khoisansprachgruppe beträgt die Alphabetisierungsrate nur etwa 50% des Landesdurchschnitts und deren Einkommen betragen nur etwa 1/27 jener der deutschsprachigen Haushalte. Dementsprechend liegt der HDI-Wert für die deutschsprachige Gruppe bei 0,938, jener für die Khoisansprachgruppe lediglich bei 0,359 (Levine 2007: 8ff.).

Auch die Beschäftigungsmöglichkeiten weisen hohe regionale Unterschiede auf. Während die durchschnittliche nationale Arbeitslosenrate im Jahr 2007 bei 36,7% lag, betrug diese 44,7% in ländlichen Gebieten und 29% in städtischen Gebieten (Jauch 2007: 53f.). Das unabhängige Namibia sah sich mit einem Arbeitsmarkt konfrontiert, der darauf ausgerichtet war, die von Weißen dominierten Industrien und kommerziellen Landwirtschaftsbetriebe mit billigen Arbeitskräften zu versorgen und gleichzeitig deren

Löhne niedrig zu halten. Die benötigte Arbeitskraft speiste sich über zu diesem Zweck etablierte interne Migrationskanäle, die Arbeiter aus den ländlichen Gebieten im Norden des Landes in die Industriezentren leitete und die auch nach der Unabhängigkeit weitestgehend bestehen blieben, während neue Beschäftigungsmöglichkeiten nur sehr langsam geschaffen wurden (Levine, Van der Berg, Yu 2009: 4).

Die hohen Armuts- und Arbeitslosigkeitsraten können als direkte Folge der Ungleichheit innerhalb der namibischen Gesellschaft interpretiert werden, die bestimmten Gruppen die Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben verwehrte (Melber 2007: 112). Die unter der kolonialen Herrschaft institutionalisierte permanente Ungleichheit entlang rassistischer Trennlinien kann jedoch nur noch bedingt als *alleinige* Begründung für die nach wie vor existenten Ungleichheiten innerhalb der namibischen Gesellschaft dienen (ebd.: 124).

Die Haupteinkommensquelle der namibischen Bevölkerung sind Löhne und Gehälter. Der Großteil der namibischen Arbeiter verdient weniger als N\$ 1000 pro Monat, Haus- und Farmangestellte zwischen N\$ 200 und 500 pro Monat. Auf der anderen Seite genießt ein kleiner Kreis der ökonomischen und politischen Elite extrem hohe Gehälter und Zuwendungen. So verdienen etwa Manager im öffentlichen Dienst zwischen N\$ 250.000 und N\$ 400.000 (Jauch 2007: 54f.). Exemplarisch dafür steht die extrem ungleiche Einkommensverteilung. Während die reichsten 10% der Bevölkerung 65% der Einkommen halten, entfallen auf die ärmsten 10% lediglich 0,6% der Einkommen. Diese ökonomische Exklusivität spiegelt sich im Wert des GINI-Koeffizienten als Maß der Einkommensungleichheit wider. Auf Basis konstanter Preise für das Jahr 2007 betrug dieser 0,743. Damit ist Namibia das hinsichtlich der Einkommensverteilung ungleichste Land der Welt (UNDP 2009: 197). Dabei lassen sich die Ungleichheiten nicht mehr lediglich auf Basis der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe nachzeichnen, sondern sind ein Manifest einer sich nach der Unabhängigkeit entwickelten Klassengesellschaft, die einer kleinen – weißen wie auch schwarzen – ökonomischen und politischen Elite den Zugang zu Macht und Ressourcen sichert, während die Mehrheit der Bevölkerung davon ausgeschlossen bleibt (Melber 2007: 123f.).

7.2. Vorschlag der NAMTAX

Im November 2001 beauftragte die Regierung die namibische Steuervereinigung (NAMTAX) mit der Bewertung des Steuersystems. Diese Evaluierung wurde unter Beteiligung von Referenten der Universität von Namibia, dem Consultingunternehmen „Tax Consulting Services Namibia“ und zwei schwedischen Experten durchgeführt (NAMTAX 2002: 8). Ein Abschnitt des 179 Seiten umfassenden Ergebnisberichts beschäftigte sich mit Möglichkeiten, der in Namibia herrschenden Armut und Einkommensungleichheit beizukommen. Dabei sollte ein nachhaltiger Weg gefunden werden, der „[...] encourages investment and economic growth, and avoids the poor becoming dependent on the state (rather than seeking ways to become self-supporting)“ (ebd.: 61). Die im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Untersuchungen ergaben, dass andernorts unternommene Versuche, Einkommensungleichheiten über das Steuersystem zu reduzieren, aus zwei Gründen gescheitert wären. Erstens ermöglichte das Steuersystem den Wohlhabenden, die Steuerbürde auf arme Schichten umzuwälzen und Kapital würde in Investitionen transferiert. Zweitens wären die zusätzlichen Steuereinnahmen in den Aufbau neuer bürokratischer Strukturen geflossen, welche die Verteilung administrieren sollten und so die Mittelflüsse an die Bevölkerung merklich reduzierten (ebd.: 61). Unter Einbeziehung dieser Umstände kam NAMTAX zu dem Ergebnis, dass „[...] by far the best method of addressing poverty and inequality would be a universal income grant of at least N\$70 per month to all Namibians of six years and older.“ (ebd.: 60) Dabei würde der Bezug des Grundeinkommens bis zu einem Alter von 60 Jahren gewährt, da ab diesem Alter die OAP wirksam würde, die weiterhin ausgezahlt werden sollte (ebd.: 62).

7.2.1. Finanzierung des Grundeinkommens

Der Vorschlag sah vor, das Grundeinkommen über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 6,5% auf ca. 26,6% zu finanzieren. Auf diese Weise würden alle zur Finanzierung beitragen. Dabei würden jene, die höhere Konsumausgaben tätigen, mehr zur Finanzierung beitragen und gleichzeitig weniger vom Grundeinkommen profitieren. Für jene mit geringeren Konsumausgaben würde das Gegenteil gelten. Bei monatlichen Konsumausgaben in Höhe von N\$1,040 wäre das zusätzliche indirekte Steueraufkommen

gleich hoch wie das Grundeinkommen. Für jene Menschen, deren Konsumausgaben unter diesem Schwellenwert liegen, wäre das Grundeinkommen ein zusätzliches Einkommen. Personen, deren Konsumausgaben über diesem Schwellenwert liegen, würden folglich Einkommenseinbußen hinnehmen müssen. Diese negative Verbrauchssteuer („negative expenditure tax“) fungiert faktisch als eine Subvention für Arme. Je geringer die Konsumausgaben einer Person sind, desto mehr profitiert sie folglich vom Grundeinkommen und umgekehrt steigt mit steigenden Konsumausgaben auch die Steuerbelastung.

Eine Erhöhung der Steuern auf Luxusgüter wie etwa Alkohol, Tabak und „teure Autos“ würde eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um lediglich 4,5% notwendig machen und den Schwellenwert für jene, die auf den Konsum dieser Güter verzichten auf N\$ 580 reduzieren.

NAMTAX kalkulierte die durch die Einführung eines Grundeinkommens entstehenden jährlichen Bruttokosten auf N\$ 1156 Milliarden. Abzüglich der durch die Anpassung der Mehrwertsteuer lukrierten zusätzlichen Steuereinnahmen ergäben sich Nettokosten in Höhe von N\$ 522 Millionen. Diese Kosten würden von jenen 15% der Bevölkerung mit den höchsten monatlichen Konsumausgaben getragen. Es ist also der reichste Teil der Bevölkerung, der das Grundeinkommen letztlich finanziert. Somit käme es zu einer Umverteilung des Einkommens von den Reichen zu den Armen. Da das Grundeinkommen an alle ausgezahlt würde, würde sich der Staat teure Bedürftigkeitsprüfungen ersparen. Gleichzeitig ermöglicht der Finanzierungsmodus über das Steuersystem, dass nur bedürftige Personen profitieren. Ein weiterer Vorteil dieser Strategie wäre, dass das Grundeinkommen auf individueller Basis ausgezahlt wird und so die Bedürftigen in den Haushalten erreicht werden können. Die Ergebnisse beruhen dabei auf drei Annahmen: Erstens würden arme Personen das zusätzliche Einkommen ausgeben. Zweitens würden die Ausgaben jener Personen, deren Ausgaben den Schwellenwert übersteigen, nicht sinken. Und drittens hätten die verringerten Sparraten keinen Einfluss auf die Investitionen in Namibia.

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts sprach sich NAMTAX aufgrund der unsicheren makroökonomischen Auswirkungen eines höheren Grundeinkommens für einen niedrigeren Betrag aus, wobei eingeräumt wurde, dass ein Grundeinkommen in Höhe

von N\$ 100 hinsichtlich des Ziels der Armutsreduzierung zu bevorzugen wäre (ebd.: 62ff.).

Entsprechende Berechnungen wurden von NAMTAX in Zusammenarbeit mit dem Economic Policy and Research Institute (EPRI) für das Jahr 2004 durchgeführt. Ausgehend von der offiziellen Bevölkerungsstatistik des Jahres 1999 und einem geschätzten Bevölkerungswachstum von 1,5% wurde berechnet, dass 93,1% der Gesamtbevölkerung Anspruch auf ein Grundeinkommen hätten. Somit ergäben sich jährliche Gesamtnettokosten zwischen N\$ 0,8 und N\$ 1,4 Milliarden. Dies entspräche einem Anteil von 2,2% bis 3,8% des Bruttonationaleinkommens. Die tatsächlichen Kosten wären abhängig von der Art der Finanzierung. So würden sich die Nettokosten bei einer Finanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer auf etwa 4%, bei einer Finanzierung über eine Erhöhung der Einkommenssteuer auf etwa 70% der Bruttokosten belaufen. In einem zweiten Schritt wurde anhand eines ökonometrischen Modells erhoben, wie hoch die zusätzliche Steuerkapazität Namibias wäre. Die Modellierung ergab, dass diese die Nettokosten eines Grundeinkommens in allen Finanzierungsszenarien übersteigen würde (Samson, Van Niekerk 2005: 44ff.).

7.2.2. Antizipierte Wirkungen des Grundeinkommens

Die unmittelbare Wirkung wäre ein Anstieg des Einkommens. Die NAMTAX-Studie zeigte, dass ein Grundeinkommen letztlich 85% der Bevölkerung zugute kommen würde, wobei die (hinsichtlich des Einkommens) ärmsten 40% der Bevölkerung am meisten profitieren würden (NAMTAX: 63). Die entsprechenden Berechnungen ergaben, dass die Auszahlung eines Grundeinkommens in Höhe von N\$ 70 den GINI-Koeffizienten von einem Wert von 0,68 im Jahr 2004 auf etwa 0,6 verringern würde (ebd.: 72).

Arme, insbesondere ältere Menschen, sind auf informelle Sicherung durch familiäre und nachbarschaftliche Solidarbeziehungen angewiesen. Dieser Umstand führt dazu, dass deren ohnehin schon geringere Einkommen für relativ mehr Personen ausreichen müssen in reichen Haushalten. Während die reichsten 10% der Haushalte 8% ihrer Einkommen für andere Haushalte aufwenden, transferieren die ärmsten 10% der Haushalte 23% ihrer Einkommen. Aus ökonomischer Sicht können diese informellen, solidarischen Hilfsleistungen als eine „regressive Steuer“ betrachtet werden, die die Einkommensschere

weiter öffnet. Die OAP lindern diese „informelle Steuerlast“ insofern, als jene Menschen, die diese direkt erhalten, weniger auf finanzielle Hilfen angewiesen sind. Gleichzeitig erhöhen sie aber den Prozentsatz der Transferleistungen, die arme Haushalte leisten, da diese zusätzlichen Einkommen zu einem Großteil für andere ausgegeben werden. Da ein Grundeinkommen jedem und jeder Einzelnen in einer Solidargemeinschaft ausgezahlt wird, würde sich die gegenseitige Abhängigkeit insgesamt verringern und die Unterstützungsleistungen für die Armen würde auf die gesamte Gesellschaft verteilt (Haarmann, Haarmann 2005: 39ff.).

Die durch den vorhersehbaren und garantierten Leistungsfluss entstehende Einkommenssicherheit würde dabei weitere positive Effekte nach sich ziehen. Durch die gestärkte Kaufkraft würde insbesondere in ländlichen Gebieten die Nachfrage steigen. Während reiche Haushalte ihr Einkommen tendenziell auf ausländische und kapitalintensive Produkte verwenden, fragen ärmere Haushalte lokal produzierten und arbeitsintensiven Güter nach. Dies führt einerseits insbesondere in wirtschaftlich marginalisierten Gebieten zum Wachstum lokaler Märkte und begünstigt andererseits die Schaffung von Arbeitsplätzen in Namibia (Samson, Van Niekerk 2005: 47; siehe auch Haarmann, Haarmann 2005: 41; NAMTAX 2002: 72).

Wie dies oben schon für andere Formen sozialer Grundsicherungen nachgezeichnet wurde, würde auch ein Grundeinkommen, indem es eine verlässliche Sicherungsfunktion übernimmt, Kapazitäten freisetzen, die in die Arbeitssuche investiert werden können (Samson, Van Niekerk 2005: 47). Es könne weiters den Erwerb jener Güter ermöglichen, die für eine Teilnahme am Arbeitsmarkt und generell am gesellschaftlichen Leben unabdingbar sind, wie etwa ein Telefon, Kleidung oder eine dauerhafte Adresse. Durch die Einkommenssicherung würde sich außerdem die Bereitschaft erhöhen, unternehmerische Risiken einzugehen. Auch ein Grundeinkommen würde Abhängigkeiten reduzieren, die individuelle Autonomie erhöhen und positive Effekte auf Bildung und Gesundheit haben (Haarmann, Haarmann 2005: 41f.). Durch eine gesicherte Ernährung würde sich etwa die Effektivität der von der namibischen Regierung zur Eindämmung der AIDS-Problematik initiierten Verteilungskampagne von antiretroviralen Medikamenten (ARVs), die nur bei ausreichender Ernährung wirken, erhöhen (Haarmann, Haarmann 2007: 248).

Diese positiven Effekte würden wiederum die Finanzierbarkeit des Grundeinkommens langfristig erleichtern. Nicht nur bedeuten zusätzliche Arbeitsplätze auch zusätzliche

Steuereinnahmen und eine gesteigerte Nachfrage nach Gesundheits- und Bildungsleistungen erhöhte Einnahmen und wiederum neue Arbeitsplätze in diesen Sektoren. Auch würde durch eine Verbesserung der generellen Gesundheits- und Ernährungssituation der Druck auf den Staatshaushalt vermindert. So würde eine Person, deren Ernährung, Gesundheit und Bildung schon in ihrer Kindheit gesichert waren, nicht nur einen höheren Lebensstandard genießen, was schon für sich allein genommen wertvoll ist. Es würden sich auch die staatlichen Versorgungspflichten reduzieren, da die Risiken dieser Person, dauerhaft zu erkranken, sinken würden. Gleichzeitig würden ihre Möglichkeiten steigen, unabhängig und produktiv tätig zu sein, einen Arbeitsplatz zu finden, wodurch wiederum die Steuereinnahmen steigen und letztlich die Ausgaben für die Erhaltung des Grundeinkommenssystems sinken würden (Samson, Van Niekerk 2005: 47).

Dabei hebt der Bericht der NAMTAX hervor, dass eine effektive Wirksamkeit des Grundeinkommens nur erreicht werden kann, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt würden. Erstens müsste die Effizienz des namibischen Steuersystems verbessert werden und jeder Staatsbürger und jede Staatsbürgerin müsste sich ausweisen können. Die wichtigste Voraussetzung wäre schließlich die Implementierung eines wirksamen Liefersystems („delivery system“), das gewährleistet, dass das Grundeinkommen auch tatsächlich alle Personen erreicht (NAMTAX 2002: 65).

8. BIG Pilot Project

Im September 2003 organisierte der Zusammenschluss der Evangelisch-Lutheranischen Kirchen (ELCRN) eine internationale Konferenz zum Thema Einkommenssicherheit in Namibia. Die in diesem Rahmen geführten Diskussionen über ein bedingungsloses Grundeinkommen mündeten am 27. April 2005 in die Formierung der „BIG Coalition“, bestehend aus dem Rat der Kirchen („Council of Churches“), dem nationalen Gewerkschaftsbund („National Union of Namibian Workers“), dem nationalen NGO Forum, dem namibischen Netzwerk der AIDS-Organisationen, dem Zentrum für rechtliche Beratung („Legal Assistance Center“) und dem „Labour, Resource, and Research Institute“ (LaRRI). Vorrangiges Anliegen dieser Vereinigung war die Einführung eines Grundeinkommens („basic income grant“; BIG) für jede namibische Staatsbürgerin und jeden namibischen Staatsbürger in der Höhe von N\$100 (Haarmann, Haarmann 2005: 17).

Um die namibische Regierung von der Wirksamkeit eines Grundeinkommens zu überzeugen, entschloss sich die BIG-Koalition im Jahr 2007 zur Implementierung eines Pilotprojekts, um der Regierung einen Beweis für die erwarteten positiven Effekte eines BIG auf Armut und Wirtschaft zu liefern (Haarmann et al 2008: 9). Das Konzept sah die Auszahlung eines garantierten und bedingungslosen Grundeinkommens in Höhe von N\$ 100 an jede Person unter 60 Jahren für eine Projektdauer von zwei Jahren vor. Noch bevor die Finanzierung durch Spenden von Privatpersonen sowie namibischen und ausländischen Organisationen für diese Dauer gesichert war, wurde mit der Suche nach einem geeigneten Ort für die Umsetzung begonnen. Die Wahl fiel aufgrund ihrer überschaubaren Größe, guten Erreichbarkeit und für das gesamte Land repräsentativen sozioökonomischen Bedingungen auf die im ländlichen Gebiet liegende Otjivero-Omitara Siedlung etwa 100 Kilometer östlich der Hauptstadt Windhoek. Nachdem die EinwohnerInnen ihre Zustimmung zur Teilnahme am Projekt gegeben hatten, erhielten 930 anspruchsberechtigte und registrierte Personen eine „smart card“, auf der ihr Alter, ihr Fingerabdruck und einzelne Auszahlungen erfasst wurden. Für minderjährige Kinder unter 21 Jahren bestimmte der jeweilige Haushalt eine Person, die das BIG stellvertretend entgegen nehmen sollte. Nach sechs Monaten übernahm das lokale Postamt die Auszahlung. Alle anspruchsberechtigten Personen erhielten ein Sparkonto, auf welches das BIG monatlich

überwiesen wurde. Dadurch wurden die Anspruchsberechtigten in das formelle Bankensystem integriert und erhielten außerdem die Möglichkeit, selbst darüber zu entscheiden, wann und wieviel sie von dem Betrag beheben wollten (Haarmann et al 2009: 19ff.).

Noch vor Beginn des Projekts wählte die Dorfgemeinschaft im September 2007 ein 18-köpfiges Komitee („BIG Committee“). Das Komitee ernannte sogenannte „control officers“, die in erster Linie für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem BIG sorgen sollten, indem sie Aufklärungs- und Bildungsarbeit leisten und so den Menschen helfen würden, das BIG bestmöglich zu verwenden. Das Komitee erkannte die Gefahr, dass sich das weitverbreitete Problem des Alkoholmissbrauchs durch das zusätzliche Einkommen möglicherweise noch verschärfen könnte. Aus diesem Grund verständigte man sich in einer öffentlichen Diskussion darauf, am Auszahlungstag den Verkauf von Alkohol zu unterlassen (Haarmann et al 2008: 42).

8.1. Bewertung des BIG Pilot Projects

Zur Überwachung der Ergebnisse führten das DfSD und LaRRI gemeinsam eine begleitende Langzeitstudie durch, die von vier ForscherInnen und 15 ForschungsassistentInnen begleitet und von weiteren vier unabhängigen Experten überwacht wurde (BIG-Coalition 2008: 1). Die Studie bediente sich vier unterschiedlicher methodologischer Herangehensweisen: Zwei Monate vor Beginn der Auszahlung wurde eine Basisdatenerhebung („baseline survey“) durchgeführt, mittels derer die sozioökonomische Situation, in erster Linie die Einkommens-, Gesundheits- und Ernährungssituation, erfasst wurde. Die Erhebung umfasste 398 Individuen in 52 Haushalten, die aus den insgesamt 200 Haushalten in Otjivero ausgewählt wurden. Bei deren Auswahl wurde darauf geachtet, der Geschlechter- und Altersverteilung in Namibia zu entsprechen (Haarmann et al 2009: 33). Die Ergebnisse des weiteren Projektverlaufs wurden mittels Paneluntersuchungen erhoben, also einer wiederholten Datenerhebung auf Basis derselben Untersuchungseinheiten der Basiserhebung. Im Zeitraum, in dem die vorliegende Arbeit entstand, standen die erste, welche im Juli 2008, und die zweite Paneluntersuchung, welche im November 2008 durchgeführt worden war, zur Verfügung. Des Weiteren wurden von als Schlüsselinformanten identifizierten Personen, wie der

lokalen Krankenschwester, dem Polizeichef, „local leaders“ und Geschäftsinhabern regelmäßig Informationen eingeholt. Mehrere Einzelpersonen erklärten sich schließlich bereit, über ihre Lebenssituation und die ihrer Familien zu berichten. Diese Fallstudien sollen ein Bild der tatsächlichen Lebensumstände und deren Veränderungen während und durch das Projekt bieten (ebd.: 25).

Bei der Bewertung des Erfolgs des Projekts auf Basis des CA muss die zentrale Frage beantwortet werden, ob durch das BIG Möglichkeiten geschaffen wurden, auf deren Basis die individuellen Verwirklichungschancen, also die individuellen Freiheiten der Menschen in Otjivero, ausgeweitet werden konnten. In diesem Zusammenhang ist weiters die Frage bedeutend, ob und inwiefern die EinwohnerInnen selbst aktiv Handlungen setzten. Gemäß John Schischka (2003) müssen die (für die Bewertung) letztlich relevanten Freiheiten von den involvierten Menschen selbst formuliert werden. Dementsprechend müssen vor Beginn des Projekts die Erwartungen und Wünsche der TeilnehmerInnen festgestellt werden, was im Rahmen der Ersterhebung geschah (Schischka 2003: 2). Dies allein kann aber aufgrund der menschlichen Neigung, die Wünsche und Erwartungen den jeweiligen Lebensumständen anzupassen, nicht genügen (Sen 1999: 62). Aus diesem Grund sollten noch weitere, von den involvierten Menschen möglicherweise nicht formulierte Freiheiten beziehungsweise Verwirklichungschancen in die Bewertung miteinbezogen werden. Ein weiterer zentraler Aspekt für die Bewertung des Projekts ist schließlich, ob und inwiefern die EinwohnerInnen sich die durch das BIG geschaffenen Möglichkeiten aktiv zunutze machten („Agency“). Der Erfolg des Projekts ist nur dann gegeben, wenn „[...] free and sustainable agency is developed and participants are able to actively expand their own capability set.“ (Schischka 2003: 16).

Im Folgenden wird die Situation in Otjivero vor Einführung des BIG nachgezeichnet. Anschließend werde ich die Ergebnisse (die gemessenen und die von den EinwohnerInnen berichteten) im Hinblick darauf bewerten, ob durch das BIG auf die von Sen formulierten fünf instrumentellen Freiheiten eingewirkt wurde und weiters versuchen, herauszufiltern, inwiefern ein Prozess der gegenseitigen Verstärkung eingesetzt hat. Zweitens werde ich die Ergebnisse den von Nussbaum identifizierten *central human capabilities* zuordnen. So soll festgestellt werden, ob und inwiefern diese *capabilities* adressiert werden konnten und sich damit der Lebensstandard der EinwohnerInnen verändert hat. Die Informationen sind

dabei ausschließlich den von der BIG-Koalition erstellten und veröffentlichten Berichten entnommen.

8.2. Das Leben in Otjivero-Omitara vor Einführung des BIG

Die Menschen in Otjivero leben größtenteils in aus Blech, Holzbrettern und Plastikplanen erbauten Hütten auf engstem Raum zusammen. Durchschnittlich leben 4,1 Personen in Hütten mit einem Raum, 6,6 Personen in Hütten mit zwei und 7,8 Personen in Hütten mit drei Räumen (Haarmann et al 2008: 40).

Im November 2007 hatten 86% der EinwohnerInnen Otjiveros ein Einkommen, das unter der – für das Jahr 2008 inflationsbereinigten – Grenze von N\$ 220 lag und galten dementsprechend als „severely poor“. Im Rahmen der Basiserhebung gaben 73% der befragten Haushalte an, nicht immer über ausreichend Nahrungsmittel zu verfügen. Während 30% berichteten, täglich an Hunger zu leiden und dies für 40% mindestens einmal pro Woche der Fall war, gaben lediglich 20% an, niemals über zuwenig Nahrungsmittel zu verfügen. Viele Einwohner waren dementsprechend auf die Unterstützung von anderen Familienmitgliedern, besonders von BezieherInnen der OAP, und auf nachbarschaftliche Hilfe angewiesen oder mussten um Nahrung betteln (ebd.: 50f.). Der weitverbreitete Hunger in Otjivero drückte sich auch in der hohen Anzahl der unterernährten Kinder unter fünf Jahren aus. Gemessen an dem von der WHO zur Klassifizierung von Kindern als unter- beziehungsweise übergewichtig eingeführten Standard, waren 42% der im Rahmen der Basisdatenerhebung untersuchten Kinder unterernährt.¹¹ Da eine Unterernährung in der Kindheit irreversible Auswirkungen auf die Gesundheit als Erwachsener hat, sind die zukünftigen Lebenschancen dieser Kinder stark beeinträchtigt (Haarmann et al 2009: 52f.).

Den Einwohnern von Otjivero stehen kaum bezahlte Arbeitsplätze zur Verfügung. Im November 2007 betrug die Arbeitslosenquote 60% (ebd.: 71). Den Berichten zufolge geben die umliegenden Farmen den Menschen aus Otjivero prinzipiell keine Anstellung und die hohen Fahrtkosten verhindern die räumliche Ausdehnung der Suche nach einer Anstellung (ebd.: 45).

¹¹ Die WHO klassifiziert Kinder innerhalb ihrer Altersstufe anhand eines so genannten „z-score“ als unter- oder übergewichtig. Bei einem Wert unter -1 besteht die Gefahr der Mangelernährung. Bei einem Wert unter -2 liegt Mangelernährung vor (Haarmann et al 2008: 49).

Ein weiteres großes Problem stellt die weite Verbreitung von HIV/AIDS dar. Die in 78% der befragten Haushalte in den zwei Jahren vor Einführung des BIG zu beklagenden Todesfälle wären entsprechend der Angaben auf HIV/AIDS zurückzuführen. Die Problematik der Krankheit wurde durch die schlechte Ernährungssituation noch verschärft. Obwohl die ARVs von der Regierung kostenlos zur Verfügung gestellt werden, wirken diese nur bei gleichzeitiger Nahrungsaufnahme. Außerdem hatten viele Erkrankte keinen Zugang zu den Medikamenten, da sie die Mittel für die Fahrtkosten zur nächsten Ausgabestelle nicht aufbringen konnten (Haarmann et al 2009: 58f.). Des Weiteren waren Tuberkulose und andere Infektionskrankheiten weit verbreitet (Haarmann et al 2008: 32). Aufgrund der schlechten hygienischen Bedingungen der Siedlung bestand ein sehr hohes Infektionsrisiko. Im November 2007 verfügten lediglich 10 Haushalte über Toiletten mit Wasserspülung, die von vielen Einwohnern frequentiert wurden (ebd.: 42f.).

Etwa 77% der Befragten gaben an, lesen und schreiben zu können. Seit 1996 gibt es im Zentrum der Siedlung eine Grundschule. 49% der Haushalte, in denen zu Beginn des Jahres 2008 Kinder im Grundschulalter lebten, gaben an, diese nicht regelmäßig zur Schule zu schicken. Die Hauptgründe dafür waren die Kosten für Schulgebühren und Uniformen, der schlechte Gesundheitszustand der Kinder oder die Tatsache, dass die Kinder dort kein Essen erhielten (ebd.: 64f.).

Den Aussagen der EinwohnerInnen zufolge, wären auch die meisten in Otjivero verübten Verbrechen auf die Armut zurückzuführen. Diese Darstellungen wurden vom örtlichen Polizeibeamten bestätigt: „The criminal activities are mostly poaching, assault and housebreakings. Poaching is the most common one. Poverty and unemployment are the reasons for these criminal activities.“ (Haarmann et al 2008: 84)

Die EinwohnerInnen von Otjivero-Omitara hatten entsprechend ihrer spezifischen Probleme und Lebensumstände unterschiedliche Erwartungen an das BIG. Generell teilten jedoch alle die Hoffnung, das BIG würde den extremen Hunger und die Armut sowohl der einzelnen Haushalte als auch der gesamten Gemeinschaft vermindern (ebd.: 30).

8.3. BIG und instrumentelle Freiheiten

Durch die Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit der Leistung bietet ein BIG, wie auch die OAP, ein gewisses Maß an Sicherheit und lässt sich dementsprechend innerhalb der von Sen identifizierten instrumentellen Freiheit der sozialen Sicherheit („protective security“) verorten. Die sofortige Wirkung des BIG wurde dabei auf Ebene der Einkommen sichtbar. Betrug das monatliche Durchschnittseinkommen pro Kopf zum Zeitpunkt der Basiserhebung im November 2007 N\$ 118, war dieses bis Juli 2008 auf N\$ 209 und bis November 2008 auf N\$ 219 angestiegen. Der unmittelbare Anstieg der Einkommen durch das BIG wurde jedoch durch die schnell zunehmende Migration nach Otjivero teilweise wieder zunichte gemacht. Betrug der BIG-Wert pro Kopf im Jänner 2008 noch N\$ 89, war dieser Wert ein halbes Jahr später bereits auf N\$ 75 und weitere sechs Monate später auf N\$ 67 gefallen. Die inflationsbereinigten Werte waren N\$ 70 beziehungsweise N\$ 65. Während im Juli 2008 ein Nettobevölkerungszuwachs von 10% gegenüber dem Zeitpunkt der Einführung des BIG festgestellt wurde, war die Bevölkerung nach insgesamt zehn Monaten bereits um 11% gestiegen. Einer Zuwanderungsrate von 27% stand einer Emigrationsrate von 16% gegenüber, wobei von den Menschen, die Omitara-Otjivero verließen, 33% Arbeitslose, 24% Schüler und 18% Menschen mit einem formellen Beschäftigungsverhältnis waren. Da derart abgelegene Gebiete wie Otjivero als Wohnort wenig attraktiv sind, deutet die hohe Immigration darauf hin, dass das BIG ein Grund für die Zuwanderung war (Haarmann et al 2009: 34ff.).

Es zeigte sich, dass die Einkommen nach Einführung des BIG um mehr als dessen Wert anstiegen. Das durchschnittliche monatliche Pro-Kopf-Einkommens betrug im November 2007, also zwei Monate vor Einführung des BIG, N\$ 118. Ein halbes Jahr nach Beginn der Auszahlung war das durchschnittliche Einkommen um N\$ 91 angestiegen, wobei der Anteil des BIG an diesem Anstieg 82% ausmachte. Im November 2008 war das durchschnittliche Einkommen auf insgesamt N\$ 219, also gegenüber dem Vorjahreswert um etwa 85% angestiegen, wobei der Anteil des BIG an diesem Anstieg nur mehr 66% betrug. Klammert man das BIG gänzlich aus der Betrachtung aus, ergibt sich ein Anstieg des Einkommens um 29% innerhalb eines Jahres¹² (ebd.: 72).

¹² Zu beachten ist hier, dass für die Berechnung nicht der inflationsbereinigte Wert des BIG herangezogen wurde.

Seit dem Zeitpunkt der ersten Evaluierungserhebung hatte sich der Prozentanteil der Menschen, die als sehr arm einzustufen waren, von 86% im November 2007 auf 65% im Juli 2008 reduziert. Dieser positive Trend hatte sich zum Zeitpunkt der zweiten Erhebung umgekehrt. So war der entsprechende Wert auf 68% gestiegen, was die Autoren des Berichts auf die Zuwanderung zurückführen. Im Vergleich zur Basiserhebung war also insgesamt ein Rückgang von acht Prozentpunkten auszumachen. Werden jene Haushalte, die von starker Zuwanderung betroffen waren, aus der Betrachtung ausgegrenzt, ergibt sich ein deutlich positiveres Bild. In diesen Haushalten fiel der Anteil der Personen, die als sehr arm einzustufen sind, von 97% zum Zeitpunkt der Basiserhebung auf 43% zum Zeitpunkt der zweiten Erhebung. (ebd.: 49f.).

Die wirtschaftlichen Chancen beschreiben „the opportunities that individuals respectively enjoy to utilize economic resources for the purpose of consumption, [...] production, [and] exchange.“ (Sen 1999: 38f.) Die Realeinkommen waren innerhalb eines Jahres deutlich gestiegen. Während die durchschnittlichen Haushaltseinkommen aus finanziellen Transferleistungen um 21% gesunken waren, waren jene aus Lohneinkommen um 19% gestiegen, was mit der Reduktion der Arbeitslosenrate von 60% auf 45% im selben Zeitraum korreliert. Die Einkommen aus der Landwirtschaft hatten sich um 36% erhöht. Auch die Subventionen der Regierung waren um 44% gestiegen. Auf einen möglichen Zusammenhang mit dem BIG wird im Bericht nicht eingegangen. Der größte Anstieg, sowohl relativ als auch absolut, war bei den Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit zu verzeichnen. Ein Anstieg von N\$ 170 auf N\$ 681 entspricht einem prozentuellen Anstieg von 301% (Haarmann et al 2009: 70ff.). Die kleinen Unternehmen, die nach Einführung des BIG entstanden waren, konzentrierten sich vorrangig auf den Verkauf von Nahrungsmitteln und die Herstellung von Ziegelsteinen und Kleidern.

Eine weitere instrumentelle Freiheit ist jene der sozialen Chancen („social opportunities“). Diese bezieht sich auf die „[...] arrangements that society makes for health care, education and so on.“ (Sen 1999: 39) Bereits vor Einführung des BIG gab es im Ort eine Grundschule und eine Klinik. Die Einwohner verzichteten häufig auf eine Behandlung, da sie sich die Behandlungskosten von N\$ 4 nicht leisten konnten. Die Verbesserung der Einkommenssituation nach Einführung des BIG kam auch der Klinik zugute. Betrug die

durchschnittlichen Einnahmen der Klinik im Jahr 2007 N\$ 250 pro Monat, waren diese nach Einführung des BIG auf durchschnittlich N\$ 1300 und damit um mehr als das Fünffache angestiegen (Haarmann et al 2009: 56ff.).

Dasselbe war für die Schule gültig. Nach der Einführung des BIG stiegen die Beitragsraten bis November 2008 auf 90% an. Dadurch konnte die Schule in die Verbesserung ihrer Ausstattung investieren (ebd.: 66f.).

Sen erkennt im Einkommen zwar durchaus ein wichtiges Mittel zur Schaffung von Freiheiten, betont aber, dass dieses allein noch keinen besseren Lebensstandard bedingt. Vielmehr müssen die entsprechenden Bedingungen, wie etwa medizinische Versorgung und Bildungseinrichtungen, vorhanden sein, um das Einkommen auch entsprechend nutzen zu können. Dafür muss auch der Zugang zu diesen Einrichtungen gewährleistet sein (Sen 1999: 90). Dies war in Otjivero nur bedingt der Fall. Die Einwohner konnten sich die Behandlungskosten nicht oder nur schwer leisten. Ebenso blieben die von der Regierung kostenlos zur Verfügung gestellten ARVs weitgehend wirkungslos, da einerseits die zu ihrer Wirkung notwendige Ernährung nicht gesichert war und andererseits die Fahrtkosten nicht aufgebracht werden konnten, um an die Ausgabestellen zu gelangen. Zwar besuchten die meisten Kinder schon vor Einführung des BIG die Schule, ihre Lernerfolge waren jedoch durch die schlechte Ernährungssituation eingeschränkt. In diesem Fall hat das durch das BIG geschaffene Einkommen den Einwohnern die Möglichkeit eröffnet, die vorhandenen Bedingungen auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen und so in Verwirklichungschancen umzuwandeln.

8.4. BIG und „central human capabilities“

Ein Element in Nussbaums Liste beinhaltet das Vermögen, „sich guter Gesundheit zu erfreuen; sich angemessen zu ernähren [und] eine angemessene Unterkunft zu haben [...]“ (Nussbaum 1999: 57). Die Reduzierung des Hungers war auch eine der Erwartungen, die die Menschen in Otjivero selbst ausdrückten. Die Ernährungssituation verbesserte sich nach Angaben der befragten Haushalte im Laufe des Projekts merklich. Der im beobachteten Zeitraum gestiegene Prozentsatz der Haushalte, die einmal innerhalb von zwei Wochen beziehungsweise einmal pro Monat über zu wenig Nahrungsmittel verfügten, steht einem gesunkenen Prozentsatz an Haushalten gegenüber, die über täglich

beziehungsweise einmal wöchentlich auftretende Nahrungsmittelengpässe berichteten. Letztere sank von 30% beziehungsweise 39% im November 2007 auf 12% beziehungsweise 2% sechs Monate später. Im Gegensatz dazu stieg der Prozentsatz jener Haushalte, die niemals Nahrungsmittelengpässe erlebten, im gleichen Zeitraum von 20% auf 60%. Des Weiteren geht aus dem ersten Evaluierungsbericht hervor, dass nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der Nahrungsmittel stieg (Haarmann et al 2008: 47).

Die verbesserte Ernährungssituation spiegelt sich auch an der rückläufigen Anzahl der unterernährten Kinder unter fünf Jahren wieder. Waren im November 2007 noch 42% der Kinder in den untersuchten Haushalten unterernährt, war dieser Wert bis Juni 2008 auf 17% gesunken, während im November desselben Jahres kein einziges dieser Kinder mehr unterernährt war. Die Aussagekraft dieses Ergebnisses ist allerdings eingeschränkt, da einige Kinder im Laufe des Jahres weggezogen waren und somit die Anfangs- mit den Folgedaten nur bedingt vergleichbar sind. Da die örtliche Klinik über das gesamte Jahr Daten für alle Kinder unter sieben Jahre gesammelt hatte, konnten die ursprünglichen Kalkulationen ausgeweitet werden. Die Prüfung der erweiterten Daten ergab ebenfalls eine Verminderung der Unterernährung auf 10%. In jenen Haushalten, die von starker Immigration betroffen waren, sank der Wert bis Juni 2008 auf lediglich 22% und stieg bis November 2008 auf 27%.

Dem zweiten Evaluierungsbericht ist zu entnehmen, dass die allgemeine Gesundheitssituation sich nach Einführung des BIG gebessert hatte. Die örtliche Krankenschwester berichtete über einen Rückgang der Fälle schwerer Diarrhö. Die meisten Krankheiten, die in der Klinik behandelt wurden, waren geringfügigere Leiden wie Grippe oder Husten. Aufgrund der bereits beschriebenen Problematik, hatten viele der an HIV/AIDS erkrankten EinwohnerInnen von Otjivero-Omitara keinen Zugang zu ARVs. Zwar hatte sich die Anzahl der Personen, die ARVs erhielten, im beobachteten Zeitraum von drei auf 36 erhöht, dies steht aber in Zusammenhang mit der Entscheidung des Gesundheitsministeriums, die Medikamente direkt in Otjivero-Omitara auszugeben. Die Wirksamkeit der Medikamente wurde jedoch durch die bessere Ernährung erhöht, die mit der durch das BIG einhergehenden verbesserten Einkommenssituation in Verbindung steht (Haarmann et al 2009: 53ff.).

Bei der Erstbefragung gab ein Drittel der Befragten an, einen Teil des BIG zur Renovierung ihrer Heime zu verwenden. Die beobachteten Veränderungen bestätigen, dass die Befragten entsprechend diesem Vorhaben gehandelt hatten. So war etwa die durchschnittliche Anzahl der Zimmer innerhalb eines Jahres von 2,6 auf 3,3 angestiegen (ebd.: 81f.). Während zum Zeitpunkt der Basiserhebung lediglich 48% der Haushalte über einen elektrischen Anschluss verfügten, waren es zum Zeitpunkt der ersten Panelerhebung bereits 72% (Haarman et al 2008: 42).

Das von Nussbaum beschriebene Vermögen, die körperliche Integrität zu wahren, bezieht sich unter anderem auf die Freiheit von Gewalt. In diesem Lichte lässt sich der Rückgang der Straftaten diskutieren. Die offizielle Statistik der örtlichen Polizeistation stellte einen Rückgang der Verbrechen von insgesamt 85 zwischen Jänner und Oktober 2007 auf 54 zwischen Jänner und Oktober 2008 fest, was die Autoren der Studie auf die verbesserte Lebenssituation in Otjivero-Omitara zurückführen (Haarmann et al 2009: 45f.). Es ist allerdings nicht unproblematisch, eine generalisierende und direkte Kausalbeziehung zwischen Armut und vermehrter Kriminalität herzustellen. Einerseits läuft man so Gefahr, arme Menschen per se als gewaltbereiter abzustempeln. Andererseits müssen zur Erklärung von Gewalt und Verbrechen noch weitere Faktoren, etwa die besondere Geschichte, Nationalität, Sprache, Kultur oder Religion, beachtet werden (Sen 2008: 11f.). Die Veränderungen in der Kriminalitätsstatistik deuten jedoch auf einen Zusammenhang zwischen bestimmten Arten von Verbrechen, etwa dem Diebstahl von Feuerholz, und Armut hin. Aus der Statistik lässt sich ablesen, dass Verbrechen „ökonomischer Natur“ („economic crime“) nach Einführung der BIG signifikant gesunken sind. Insbesondere bei den Fällen von Wilderei und unerlaubtem Betreten von Privatgrund war ein drastischer Rückgang von 95% zu verzeichnen und die Anzahl der Diebstähle reduzierten sich in den jeweiligen Zeiträumen von 37 auf 18 erfasste Fälle. Dieser Rückgang bestätigte sich auch durch die Aussagen der befragten Personen. Während bei der Basiserhebung noch vier von fünf Personen angaben, im Jahr 2007 persönlich Opfer eines Verbrechens geworden zu sein, waren es zum Zeitpunkt der ersten Panelerhebung nur noch 60% und zum Zeitpunkt der zweiten nur noch 47% der Befragten, die angaben, von Kriminalität direkt betroffen gewesen zu sein. Dabei waren die meisten dieser Verbrechen ökonomischer Natur. Die

Anzahl der restlichen Straftaten fiel von 28 erfassten Fällen auf 27, waren also faktisch keiner Veränderung unterworfen (Haarmann et al 2009: 45).

Bezogen auf das Vermögen, die körperliche Integrität zu waren, ist besonders der Umstand hervorzuheben, dass Frauen sich wegen des BIG nicht mehr genötigt sehen, ihren Körper zu verkaufen. So erzählte eine junge Frau: „When the young strong men come with lots of money, I no longer have to sleep with them to have enough money to buy food for my family. I can send them away now.“ (Haarmann et al 2008: 89)

Nussbaums Liste enthält das Vermögen der Menschen, „[...] sich eine Vorstellung vom Guten zu machen und kritisch über die eigene Lebensplanung nachzudenken.“ (Nussbaum 1999: 58). Armut drückt sich nicht nur in physischen oder ökonomischen Mängeln aus, sondern manifestiert sich angesichts der erlebten Ohnmacht gegenüber der Ausweglosigkeit der eigenen Lage oft in Ängsten, Verzweiflung und Depression. So beschrieb die 30jährige Willemina Gawises, die ihre Kinder aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht zur Schule schicken konnte: „[...] The pain a parent has to go through knowing that you cannot send them back because there is no money is unbearable and very depressing [...]“. Ohne Hoffnung auf ein besseres Leben meinte sie weiter: „[...] Sometimes I wish I was dead because I cannot stand this type of life any more. I am supposed to provide and protect my children and parents but I am failing to do that.“ (Haarmann et al 2008: 29)

Schon die Aussicht auf ein zusätzliches Einkommen ließ die Befragten hingegen neue Hoffnung schöpfen und konkrete Pläne schmieden, wie sie dieses verwenden würden, um ihre Lebenssituation zu verbessern: “I have hope. [...] I will buy maize meal and other food; I will pay school fees; I will perhaps buy materials and make clothes.“ (ebd.: 25)

Die Beobachtung, dass die EinwohnerInnen neue Zukunftsperspektiven für sich entdeckten, lässt sich gleichermaßen dem Vermögen zuordnen, „[...] die fünf Sinne zu benutzen, sich etwas vorzustellen, zu denken und zu urteilen.“ (Nussbaum 1999: 57) Während in der aristotelischen Sichtweise jedes menschliche Wesen von Natur aus mit dem Wunsch ausgestattet ist, dieses Vermögen zu erreichen, kann es sich nur durch (Aus-)Bildung entfalten und entwickeln (Alexander 2008: 129). Gemäß dessen kann die Wirkung des BIG an den schulischen Erfolgen gemessen werden. Der Zugang zu Bildung

wurde, wie bereits oben nachgezeichnet wurde, durch das BIG vereinfacht. Dabei bezieht sich der Zugang zu Bildung nicht nur auf die Möglichkeit der physischen Anwesenheit in einer Schule, sondern vielmehr darauf, die dort vermittelten Inhalte auch tatsächlich erlernen zu können. Wie aus den Berichten hervorgeht, konnte eine Verbesserung der schulischen Leistungen festgestellt werden. Berichten der LehrerInnen zufolge, wäre die Konzentrationsfähigkeit der Kinder im Unterricht nach Einführung des BIG deutlich gestiegen, was sie darauf zurückführten, dass diese nun nicht mehr hungrig zur Schule kämen. Während vor Einführung des BIG zwischen 30% und 40% der Schüler das Schuljahr nicht beendeten, war diese Rate bis Juli 2008 auf 5% und bis November desselben Jahres auf Null gesunken (Haarmann et al 2009: 65ff.).

Ein Vater sagte, nachdem er zum ersten Mal die Schulgebühren für seine Tochter begleichen konnte: „Now I want to pay for my child and because I have paid for the school, I will ensure that she performs well.“ (ebd.: 42) In dieser Formulierung drückt er explizit seine Eigenverantwortlichkeit – seine Verantwortung als „Agent“ – aus: *Er* bezahlt die Gebühren, daher würde *er* für den schulischen Erfolg seiner Tochter sorgen. Er erkennt einerseits sein Vermögen, sein eigenes Leben zu kontrollieren und nimmt dieses auch wahr. Seine Aussage impliziert einen Wunsch, dass seine Tochter gute schulische Leistungen erbringt und bezieht sich so wiederum auf sein Vermögen „[...] sich eine Vorstellung vom Guten zu machen und kritisch über die eigene Lebensplanung nachzudenken.“ (Nussbaum 1999: 58) Dies ist jedoch nicht auf ihn selbst, sondern auf seine Tochter bezogen. Er konnte also seinem väterlichen Wunsch nachkommen und zwar durch das Vermögen, „[...] für andere und bezogen auf andere zu leben [...]“ (ebd.: 58).

Durch die Möglichkeit, die Schulgebühren bezahlen zu können, begab sich der Vater nach Angaben eines Lehrers erstmals in die Nähe der Schule, die er vorher gemieden hatte (Haarmann et al 2009: 42). Dies kann unmittelbar auf die für Sen so zentralen Freiheiten, „ohne Scham in der Öffentlichkeit aufzutreten“ und „am sozialen Leben teilzuhaben“ (Sen 1999: 73) beziehungsweise auf das von Nussbaum formulierte Vermögen, „[...] Verbundenheit mit anderen Menschen zu erkennen und zu zeigen [...]“ (Nussbaum 1999: 58) bezogen werden, wozu „[...] having the social bases for self-respect and non-humiliation; being able to be treated as a dignified being [...]“ (Nussbaum 2000: 79) zu

berücksichtigen ist. Inwiefern diese Freiheiten durch das BIG adressiert wurden, macht ein anderer Umstand noch deutlicher: Vor Einführung des BIG sahen sich viele Menschen in Otjivero genötigt, für ihr tägliches Überleben zu betteln. Dies schränkte ihr Vermögen, soziale Beziehungen zu unterhalten, massiv ein. Nach Einführung des BIG hatte sich dieser Zustand deutlich gebessert (Haarmann et al 2009: 41).

8.5. Kritik

Nach der Präsentation des ersten Zwischenberichts gab insbesondere die deutschsprachige „Allgemeine Zeitung“ (AZ) Raum für eine kritische Berichterstattung. So wäre die Kriminalität in Otjivero sehr hoch und außerdem der Alkoholkonsum gestiegen, wofür das BIG verantwortlich gemacht wurde (Köbler 2008: 15). In einem Artikel des „Quarterly Economic Review“ der Namibian Economic Policy Research Unit (NEPRU) wurden die Ergebnisse des ersten Zwischenberichts der BIG-Koalition ebenfalls stark in Zweifel gezogen. Dementsprechend wäre der durchschnittliche Haushalt in Otjivero „[...] far from being poor.“ (NEPRU 2008: 2) Weiters könne der berichtete Rückgang des Hungers nicht auf eine Erhöhung der Einkommen zurückgeführt werden, da die Ausgaben zwar in absoluten Beträgen gestiegen, im Verhältnis zum Gesamteinkommen aber gesunken waren. Dasselbe gelte für die Ausgaben für Schulmaterialien und Fahrtkosten. Dementsprechend kommt die Analyse zu dem Schluss, dass „[...] under closer scrutiny some of the effects do not seem to be very dramatic up to now.“ (ebd.: 2) Des Weiteren könnten die Veränderungen auch auf andere Faktoren zurückgeführt werden, etwa durch die Ernennung der „control officers“, die die Menschen in ihrem Konsumverhalten beraten (ebd.: 2).

Dieser Darstellung der Situation widersprach die BIG-Koalition in einer Presseaussendung vehement. Die Daten wären von NEPRU falsch interpretiert worden. Demnach wäre erstens die Feststellung, in Otjivero hätte keine Armut existiert, Folge einer falschen Interpretation der im ersten Evaluierungsbericht vorgestellten Daten, die Angaben über Durchschnittswerte wiedergeben. Eine Bewertung von Armut könne auf Basis solcher Werte nicht vorgenommen werden. So würden die Werte für die Ausgaben für Nahrungsmittel auch jene der reicheren Haushalte beinhalten, welche für eine genaue Aussage über die Ausgaben der Armen aus der Berechnung ebenso exkludiert werden

müssten. Die von den Haushalten geleisteten Transferleistungen müssten zudem als eigenständiger Ausgabeposten betrachtet werden. Insofern wären die von NEPRU gezogenen Schlüsse betreffend die Haushaltsausgaben ebenso falsch wie jene betreffend die Ausgaben für Schulgebühren. Die Berechnungen hierfür würden auf der falschen Annahme basieren, dass ein Haushalt nur drei Kinder beherbergen würde. Insgesamt wies die BIG-Koalition die Kritik der NEPRU als „ideologically-driven propaganda“ zurück (BIG-Coalition 2008: 1ff.).

Dieser Auseinandersetzung liegen im Grunde unterschiedliche Zugänge zur Bewertung beziehungsweise Messung von Armut zugrunde. Die Heranziehung unterschiedlicher Indikatoren liefert dabei unterschiedliche Ergebnisse (Levine 2007: 17). NEPRU zog jene Definition von Armut, wonach ein Haushalt dann als arm gilt, wenn dessen Ausgaben für Nahrungsmittel 60% seiner Gesamtausgaben betragen, heran (NPC 2008: 2). Die BIG-Koalition folgte hingegen jener neuen Definition, die einen Haushalt als arm einstuft, wenn dessen Konsumausgaben einen bestimmten Betrag unterschreiten (siehe Kapitel 7, S. 75).

9. Fazit

In die sich in weiterer Folge verschärfende Debatte fiel die Äußerung des namibischen Präsidenten Hifikepunye Pohamba, ein Grundeinkommen würde negative Arbeitsanreize setzen und die Ausbeutung der arbeitenden Bevölkerung durch jene, die nicht arbeiten, wahrscheinlich machen (Kisting 2010). Acht Jahre nach Veröffentlichung des Berichts, hält Pieter le Roux, ehemaliger Mitarbeiter des Finanzministeriums und an der Erstellung des Berichts der NAMTAX beteiligt, ein über eine indirekte Steuererhöhung finanziertes BIG in der Höhe von N\$ 110 für finanzierbar. In diesem Zusammenhang betont er auch, das BIG in Namibia dürfe nicht mit der europäischen Forderung nach einem universellen Grundeinkommen in einer Höhe, die alle Grundbedürfnisse befriedigt, gleichgesetzt werden. Vielmehr handle es sich um einen kleinen Betrag, der Menschen vor Hunger und extremer Armut zu schützen vermag. Zu gering, um negative Arbeitsanreize zu setzen, würde er wirtschaftliche Partizipation ermöglichen (Hoes 2010).

Ein Grundeinkommen wird zwar jeder Person unabhängig von der individuellen Einkommens- und Vermögenssituation und der des Haushalts ausbezahlt. Je nach Finanzierungsstruktur kommt dieses Grundeinkommen aber nicht allen gleichermaßen

zugute. Vielmehr wird es von jenen Personen finanziert, deren Einkommen beziehungsweise deren Ausgaben über einem bestimmten Schwellenwert liegen. Auf diese Weise kommt es zu einer Umverteilung innerhalb einer Gesellschaft. Eine gleichmäßigere Einkommensverteilung, die sich etwa in einem niedrigeren GINI-Koeffizienten widerspiegelt, steht dabei nur für eine Dimension einer gerechten Gesellschaft.

Philippe van Parijs' realer Libertarianismus versteht eine gerechte Gesellschaft als eine Gesellschaft, deren Mitglieder die maximale Freiheit besitzen, ein Leben zu leben, dass sie leben wollen könnten und ein bedingungsloses Grundeinkommen als geeignetes Mittel, eine solche Gesellschaft zu realisieren (Van Parijs 1995: 32). Das Konzept eines Grundeinkommens drückt einen individuellen Rechtsanspruch aus, der sich nicht aus erwiesener Arbeitsbereitschaft oder einer bestandenen Bedürftigkeitsprüfung ableitet, sondern aus der Eigenschaft eines jeden Individuums als menschliches Wesen auf dieser Erde zu leben und es daher ein „Recht auf einen gleich großen Anteil an dem Wert der Erde“ hat (Vanderborght, Van Parijs 2005: 87f.). In dieser Sichtweise legt ein Grundeinkommen die Basis, die eine ökonomische und soziale Teilhabe ermöglicht. Dies birgt dann auch die Möglichkeit in sich, Armut nicht nur durch ex post ausgezahlte Leistungen zu vermindern, sondern möglicherweise deren Auftreten ex ante zu verhindern und korreliert mit Martha Nussbaums Forderung, dass „der Staat nicht ex post die durch die institutionellen Rahmenbedingungen benachteiligten Menschen durch Transferleistungen besser stellt, sondern die institutionellen Rahmenbedingungen ex ante darauf hin ausrichtet, allen Bürgern ein gleichermaßen lebenswertes Leben zu ermöglichen.“ (Nussbaum 1999: 62)

Innerhalb des Konzepts der sozialen Exklusion sieht das „monopoly paradigm“ eine soziale Ordnung durch hierarchische Machtverhältnisse geprägt, in welcher bestimmten Gruppen systematisch der Zugang zur gesellschaftlichen Teilnahme verwehrt wird (Silver 1995: 68f.). Dies korreliert mit der von Seckinelgin erarbeiteten These, nach welcher soziale Exklusion als Folge struktureller Ungleichheiten innerhalb einer Gesellschaft auftritt (Seckinelgin 2009: 211). Während ex post ausgezahlte Transferleistungen die der sozialen Exklusion zugrunde liegenden Ungleichheiten nicht aufbrechen können, sieht Silver in der Stärkung der Staatsbürgerrechte eine Möglichkeit, die ungleiche Machtverteilung zu untergraben (Silver 1995: 69). Ein Grundeinkommen realisiert einen

solchen Rechtsanspruch insbesondere durch dessen Bedingungslosigkeit. Insofern könnte ein Grundeinkommen einen Beitrag leisten, asymmetrische Machtstrukturen zu überwinden.

Der Fokus auf die individuelle Freiheit des realen Libertarismus weist dabei Parallelen zum Capability Ansatz auf, welcher als theoretisches Rahmenwerk entwicklungspolitische und auf die Reduzierung von Armut gerichtete Anstrengungen bewertet. Trotz der Kritik weisen die Ergebnisse des in Omitara-Otjivero durchgeführten BIG Pilot Projects auf eine deutliche Verbesserung des Lebensstandards hin. Sie machen auch die Verknüpfungen zwischen den von Sen formulierten instrumentellen Freiheiten beziehungsweise zwischen den von Nussbaum identifizierten *basic capabilities* sichtbar. Während das BIG direkt eine Steigerung der Einkommen bewirkte und so eine unmittelbare soziale Sicherheit gewährleistete, ermöglichte der Anstieg der Einkommen die Möglichkeit, Nahrungsmittel zu kaufen und verbesserte die Ernährungssituation. Weiters eröffneten sich so Chancen, am Arbeitsmarkt teilzunehmen und eigenständige produktive Tätigkeiten durchzuführen, was wiederum einen positiven Effekt auf die Einkommen hatte. Die schon allein durch das BIG gesteigerte Kaufkraft wurde so weiter erhöht. Nach Einführung des BIG wurden produktive Unternehmungen gestartet oder wieder aufgenommen. Die gestärkte Nachfrage förderte wiederum die Ausweitung eines lokalen Marktes. Durch die erhöhten Einkommen erhielten die Kinder die Möglichkeit, die Schule nicht nur zu besuchen, also physisch anwesend sein zu können. Durch die bessere Ernährungssituation stieg ihre Konzentrationsfähigkeit und so ihre Möglichkeit, auch tatsächlich inhaltlich zu profitieren, was durch die besseren schulischen Leistungen belegt wurde. Abgesehen von dem intrinsischen Wert von Bildung, erhöhen sich so ihre zukünftigen Chancen. Ebenso konnte eine Besserung des allgemeinen Gesundheitszustands festgestellt werden.

Entsprechend dem „Agency-Aspekt“ können Freiheiten nur dann tatsächlich ausgeweitet werden und dementsprechend Entwicklung nur dann stattfinden, wenn die Menschen eigenständig tätig werden (Schischka 2003: 16). Das BIG kann Menschen dazu befähigen, ihr bereits vorhandenes Potential, das aber aufgrund fehlender Mittel brach liegt, zu nutzen und ihre Rolle als „Agents“ auch tatsächlich wahrzunehmen. Durch das eigenverantwortliche und aktive Handeln der Menschen in Otjivero entwickelten und erhöhten sie ihre Freiheiten. Dabei ist es meiner Ansicht nach möglich zu argumentieren,

dass es die spezifischen Eigenschaften eines Grundeinkommens sind, die die Grundlage für die beobachtete Entwicklung schufen. Nicht nur die Geldleistung an sich, sondern auch die Vorhersehbarkeit der regelmäßigen Zahlungen in konstanter Höhe und vor allem ihre Bedingungslosigkeit, ermöglichten es den EinwohnerInnen die Mittel entsprechend ihrer eigenen Vorstellungen einzusetzen, um die Ziele zu erreichen, die sie für sich selbst formuliert hatten (Haarmann et al 2009: 37). Dabei ist bemerkenswert, dass das BIG für genau jene Dinge aufgewendet wurde beziehungsweise, dass es genau jene Dinge förderte, auf die die meisten Grundsicherungsprogramme ausgerichtet sind. Das BIG erreichte dies jedoch ohne an entsprechende Konditionalitäten gebunden zu sein oder die freie Verwendbarkeit des Betrags einzuschränken. Jene Personen, die Hunger litten, konnten um das Geld Lebensmittel erwerben, während jene, die ihren Bedarf an Lebensmitteln auch ohne BIG decken konnten und dementsprechend in bedürftigkeitsgeprüften Programmen nicht anspruchsberechtigt gewesen wären, das Geld etwa in produktive Unternehmungen fließen lassen konnten. Ohne dies konditional einzufordern, wurde das Schulgeld für fast alle Kinder beglichen. Generell lässt das BIG den Menschen in Otjivero den Freiraum und die Möglichkeit, ihr „[...] eigenes Leben und nicht das von jemand anderem zu leben.“ (Nussbaum 1999: 58).

Im Sinne des Capability Ansatz ist ein Grundeinkommen allein nicht imstande, soziale Gerechtigkeit herzustellen. Es wird betont, dass Menschen unterschiedliche Ausgangspunkte haben, die sich aus persönlichen Merkmalen (Alter, Gesundheitszustand, etc.) und aus den Umweltzuständen (Klima, etc.) ergeben. Daher benötigen manche Personen ein Mehr an Grundvoraussetzungen, um dieselben *capabilities* zu erreichen wie Personen, die nicht in diesem Maß benachteiligt sind.

Diesem Anspruch kann ein Grundeinkommen allein nicht gerecht werden, da es ja allen Menschen in derselben Höhe – ungeachtet der jeweiligen persönlichen Merkmale und der äußeren Umstände – gegeben wird. Diesem Umstand wird von Befürwortern des Grundeinkommens allerdings ebenfalls Rechnung getragen, indem betont wird, dass es für sich allein genommen kein „Allheilmittel“ darstellt, es vielmehr andere Maßnahmen ergänzen beziehungsweise durch andere Maßnahmen ergänzt werden soll (Vanderborght, Van Parijs 2005: 38).

10. Literaturverzeichnis

Alexander, John M. (2008): Capabilities and Social Justice: The Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum. Hampshire: Ashgate

Asian Development Bank (2003): Social Protection. Typeset version of the Social Protection Strategy Paper. N.n.: Asian Development Bank

Barrientos, Armando; Lloyd-Sherlock, Peter (2002): Non-contributory Pensions and Social Protection. In: International Labour Organization, Social Protection Sector: Issues in Social Protection

Barrientos, Armando; Hulme, David; Shepherd, Andrew (2005): Can Social Protection Tackle Chronic Poverty? In: The European Journal of Development Research, 17: 1, S. 8 – 23

Basic Income Grant Coalition (2008): Press Statement, 3rd November 2008. <http://www.bignam.org/page4.html> (letzter Zugriff: 28.07.2010)

Basic Income Earth Network (N.n): About BIEN (www.basicincome.org/bien/aboutbien.html) (letzter Zugriff: 19.08.2010)

Bloomberg News (2009): Mongolia Fund to Manage \$30 Billion Mining Jackpot (Update2); 11. September 2009
<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601080&sid=aWm8u8kb0R5E> (Letzter Zugriff: 20.04.2010)

Böhler, Thomas (2004): Der Fähigkeiten Ansatz von Amartya Sen und die „Bevorzugte Option für die Armen“ in der Befreiungstheologie – Zwei Ansätze auf dem Weg zur ethischen Begründung von Armutsforschung und Armutsreduktion. Salzburg: Universität Salzburg, Facing Poverty Reihe – Working Paper 6, S. 4 – 69

Bourguignon, Francois; Chakravarty, Satya R. (2003): The measurement of multidimensional poverty. In: Journal of Economic Inequality 1, S. 25 – 49

Case, Anne (2001): Does Money Protect Health Status? Evidence from South African Pensions. NBER Working Paper 8495. Cambridge: National Bureau of Economic Research

Central Bureau of Statistics (2006): Preliminary Report - Namibia Household Income & Expenditure Survey 2003/2004. Windhoek: Government of Namibia

Charlier, Joseph (2004) [1848]: Solution of the Social Problem or Humanitarian Constitution, Based upon Natural Law, and Preceded by the Exposition of Reasons. In: Cunliffe, John; Erreygers, Guido (Hrsg.): The Origins of Universal Grants. An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 103 – 120

Coleman, Neil (2007): Kampf gegen Armut in Südafrika. In: Exner, Andreas; Rätz, Werner; Zenker, Birgit (Hrsg.): Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne Arbeit. Wien: Deuticke, S. 222 - 237

Conway, Tim; De Haan, Adrian; Norton, Andy (2000): Social Protection: New Directions for Donor Agencies. London: Department for International Development

Cunliffe, John; Erreygers, Guido (2002): Inheritance and Equal Shares: Early American Views. In: Lewis, Michael Anthony; Pressman, Steven; Widerquist, Karl (Hrsg.): The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee. Aldershot: Ashgate, S. 55 - 76

Cunliffe, John; Erreygers, Guido (Hrsg.) (2004): The Origins of Universal Grants. An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan

Deacon, Bob (2007): Global Social Policy & Governance. London: Sage Publications

Devereux, Stephen (2001): Social Pensions in Namibia and South Africa. IDS Discussion Paper 379. Brighton: University of Sussex

Eichler, Daniel (2001): Armut, Gerechtigkeit und soziale Grundsicherung – Einführung in eine komplexe Problematik. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Exner, Andreas; Rätz, Werner; Zenker, Birgit (Hrsg.) (2007): Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne Arbeit. Wien: Deuticke

Figueiredo, José B.; Gore, Charles; Rodgers, Gerry (Hrsg.) (1995): Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses. Geneva: International Institute for Labour Studies

Figueiredo, José B.; Gore, Charles (Hrsg.) (1997): Social Exclusion and Anti-poverty Policy: A Debate. Geneva: International Institute for Labour Studies

Fischer (2008): CoD: Aktionsplan gegen die Armut. In: Allgemeine Zeitung, 13.06.2008
<http://www.az.com.na/politik/cod-aktionsplan-gegen-die-armut.68304.php> (Letzter Zugriff: 18.05.2010)

Foster, James; Sen, Amartya (1997): Annexe: On Economic Inequality after a Quarter Century. In: Sen, Amartya: On Economic Inequality. Oxford: Clarendon Press, S. 107 - 219

Frankman, Myron (2004): A Planet-Wide Citizen's Income: An Espousal. In: Labour, Capital and Society 37, S. 150 – 161

Fukuda-Parr, Sakiko (2003): The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities. In: Feminist Economics, 9: 2, S. 301 – 317

Garcia, A. Bonilla; Gruat, J.V (2003): Social Protection. A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development. Geneva: International Labour Office

Genet, Michel; Van Parijs, Philippe (1992): The Eurogrant. In: Basic Income Research Group Bulletin, no. 15, S. 4 - 7

Geoffrey Howthorn (Hrsg.) (1987): The Standard of Living. The Tanner Lectures. Cambridge: Cambridge University Press

Gore, Charles (mit J.B. Figueiredo und G. Rodgers) (1995): Introduction: Markets, Citizenship and Social Exclusion. In: Figueiredo, Jose; Gore, Charles; Rodgers, Gerry (Hrsg.) Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses, S. 1 – 40

Government of Namibia (2008): Presentation to Brazil-Africa Cooperation. Programme on Social Protection Promotion to African Countries, Brasilia, Brazil, 25. – 27. August 2008 (www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Namibia.pdf) (letzter Zugriff: 28.06.2010)

Groot, Loek; Van der Veen, Robert (Hrsg.) (2000): Basic Income on the Agenda. Policy Objectives and Political Changes. Amsterdam: Amsterdam University Press

Groot, Loek; Van der Veen, Robert (2000a): How Attractive is a Basic Income for European Welfare States? In: Groot, Loek; Van der Veen, Robert (Hrsg.): Basic Income on the Agenda. Policy Objectives and Political Changes. Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 13 - 38

Haarmann, Claudia; Haarmann, Dirk (2005): The developmental Impact of a Basic Income Grant. In: Haarmann, Claudia; Haarmann, Dirk (Hrsg.): The Basic Income Grant in Namibia: Resource Book. Windhoek: ELCRN

Haarmann, Claudia; Haarmann, Dirk (Hrsg.) (2005a): The Basic Income Grant in Namibia: Resource Book. Windhoek: ELCRN

Haarmann, Claudia; Haarmann, Dirk (2007): Einkommenssicherheit statt Wohltätigkeit – Namibias Chance zur nachhaltigen Entwicklung. In: Exner, Andreas; Rätz, Werner; Zenker, Birgit (Hrsg.): Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne Arbeit. Wien: Deuticke, S. 238 – 254

Haarmann, Claudia et al (2008): Towards a Basic Income Grant for All - Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report, September 2008

Haarmann, Claudia et al. (2009): Making the difference! The BIG in Namibia - Basic Income Grant Pilot Project, Assessment Report, April 2009

Haq, Mahbub ul (1995): Reflections on Human Development. New York: Oxford University Press

Hoaës, Irene (2010): Academic justifies BIG. In: New Era – Newspaper for a new Namibia, 04. Juni 2010

<http://www.newera.com.na/article.php?articleid=11293> (letzter Zugriff: 11.06.2010)

Holzmann, Robert; Jorgensen, Steen (1999): Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper. Washington: Social Protection Unit; Human Development Network; The World Bank

International Labour Organization (2003): A global social trust.. Investing in the world's social future. Report and documentation of a feasibility study. Geneva: ILO

Jauch, Herbert (2007): Between politics and the shop floor. Which way for Namibia's labour movement? In: Melber, Henning (Hrsg.): Transitions in Namibia. Which Changes for Whom? Stockholm: Elanders Gotab AB, S. 50 – 64

Kisting, Denver (2010): President rejects 'money for nothing'. In: The Namibian, 28.04.2010.

[http://www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews\[tt_news\]=67252&no_cache=1](http://www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews[tt_news]=67252&no_cache=1)
(letzter Zugriff: 22.08.2010)

Köbler, Reinhart (2008): Reale Hoffnungen und eine Geisterdebatte – Grundeinkommen in Namibia. In: Afrika Süd, 6/2008, S. 14 – 16

Leisering, Lutz; Schubert, Bernd; Buhr, Petra (2004): Grundsicherung als Baustein einer integriert-inklusive Strategie sozialer Sicherheit. Social World – Working Paper No. 8. Deutschland: Universität Bielefeld

Leisering, Lutz; Buhr, Petra; Traiser-Diop, Ute (2006): Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Sicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung. Bielefeld: transcript Verlag

Levine, Sebastian (2007): Trends in Human Development and Human Poverty in Namibia. Background Paper to the Namibia Human Development Report. n.n.: UNDP

Levine, Sebastian; Van der Berg, Servaas; Yu, Derek (2009): Measuring the Impact of Social Cash Transfers on Poverty and Inequality in Namibia. Working Papers 25/2009, Stellenbosch University, Department of Economics

Lewis, Michael Anthony; Pressman, Steven; Widerquist, Karl (Hrsg.) (2004): The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee. Aldershot : Ashgate

Melber, Henning (2007): Poverty, politics, power and privilege. Namibia's black economic elite formation. In: Melber, Henning (Hrsg.): Transitions in Namibia. Which Changes for Whom? Stockholm: Elanders Gotab AB, S. 110 – 129

Melber, Henning (Hrsg.) (2007a): Transitions in Namibia. Which Changes for Whom? Stockholm: Elanders Gotab AB

Mkandawire, Thandika (2004): Social Policy in a Development Context. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Mongudhi, Tileni (2010): Tribal leaders upset about mining. In: The Namibian, 29.04.2010 [http://www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews\[tt_news\]=67306&no_cache=1](http://www.namibian.com.na/index.php?id=28&tx_ttnews[tt_news]=67306&no_cache=1) (Letzter Zugriff: 30.04.2010)

Musgrave, Richard (1974): Maximin, Uncertainty, and the Leisure Trade-off. In: The Quarterly Journal of Economics, 88: 4, S. 625-632

Namibian Economic Policy Research Unit (2008): Basic Income Grant – a critical analysis of the first results. In: Nepu View Point 66. Quarterly Economic Review, S. 1 – 2

Namibian Tax Consortium (2002): Report on Taxation in Namibia. December 2002

National Planning Commission (2008): A Review of Poverty and Inequality in Namibia. Windhoek: Central Bureau of Statistics

Nevile, Ann (2007): Amartya K. Sen and social exclusion. In: Development in Practice, 17: 2, S. 249 – 255

Nuscheler, Franz (2004): Entwicklungspolitik. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.

Nussbaum, Martha C.; Sen, Amartya (1993): The Quality of Life. Oxford: Clarendon Press

Nussbaum, Martha C. (1995): Human Capabilities, Female Human Beings. In: Glover, Jonathan; Nussbaum Martha C. (Hrsg.): Women, Culture, and Development. A Study of Human Capabilities. New York: Oxford University Press, S. 61 - 104

Nussbaum, Martha C., Glover, Jonathan (Hrsg.) (1995): Women, Culture, and Development. A Study of Human Capabilities. New York: Oxford University Press

Nussbaum, Martha C. (1999): Gerechtigkeit oder Das gute Leben – Gender Studies. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag

Nussbaum, Martha C. (2000): Women and Human Development. The Capabilities Approach. New York: Cambridge University Press

Oyen, Else (1997): The Contradictory Concepts of Social Exclusion and Social Inclusion. In: Figueiredo, José B.; Gore, Charles (Hrsg.) (1997): Social Exclusion and Anti-poverty Policy: A Debate. Geneva: International Institute for Labour Studies, S. 63 – 66

Paine, Thomas (2004) [1797] : Agrarian Justice. In: Cunliffe, John; Erreygers, Guido (Hrsg.): The Origins of Universal Grants. An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 3 – 16

Patry, Eric (2010): Das bedingungslose Grundeinkommen in der Schweiz: Eine republikanische Perspektive, St. Gallen, Thesis. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt

Paugam, Serge (2003): The Revenue minimum d’insertion (rmi) in France: The Limits of a Progressive Social Policy. In: Standing, Guy (Hrsg.): Minimum Income Schemes in Europe. Genf: International Labour Organization, S. 29 – 53

Pogge, Thomas W. (1994): John Rawls. München: Beck

Puffert, Douglas J. (1988): Social Security Finance in Developing Countries. Background Paper for the 1988 World Development Report. Working Papers: Worldbank

Rawls, John (1979): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Rawls, John (1974): Response to Alexander and Musgrave. In: The Quarterly Journal of Economics, 88: 4, S. 633-655

Robeyns, Ingrid (2005): The Capability Approach: a theoretical survey. In: Journal of Human Development and Capabilities, 6: 1, S. 93 – 117

Ruggeri Laderchi, Caterina; Saith, Ruhi; Stewart, Frances (2003): Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. University of Oxford: Working Paper Number 107

Samson, Michael; Van Niekerk, Ingrid (2005): Financing a Basic Income Grant in Namibia. In: Haarmann, Claudia; Haarmann, Dirk (Hrsg.): The Basic Income Grant in Namibia: Resource Book. Windhoek: ELCRN, S. 43 - 48

Schischka, John (2003): The Capabilities Approach as a Metric for Economic Development: An Application in Samoa. Paper presented to the Third International Conference on the Capability Approach, University of Pavia, Italy, September 2003 cfs.unipv.it/sen/papers/Schischka.pdf (letzter Zugriff: 29.08.2010)

Schleberger, Eckard (2002): Namibia's Universal Pension Scheme: Trends and challenges. ESS Paper no. 6. Geneva: International Labour Office

Scholtes, Fabian (2005): Warum es um Verwirklichungschancen gehen soll. Amartya Sens Capability-Ansatz als normative Ethik des Wirtschaftens. In: Volkert, Jürgen (Hrsg.): Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen. Amartya-Sens-Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 23 – 46

Scholtes, Fabian (2007): Umweltherrschaft und Freiheit. Naturbewertung im Anschluss an Amartya K. Sen. Bielefeld: transcript

Seckinelgin, Hakan (2009): Global Social Policy and International Organizations: Linking Social Exclusion to Durable Inequality. In: Global Social Policy 2009: 9, S. 205 – 227

Sen, Amartya (1981): Poverty and Famines. New York: Oxford University Press

Sen, Amartya (1987): The Standard of Living: Lecture II, Lives and Capabilities. In: Geoffrey Howthorn (Hrsg.): The Standard of Living. The Tanner Lectures. Cambridge: Cambridge University Press, S. 20 – 38

Sen, Amartya (1992): Inequality reexamined. Oxford [u.a.]: Oxford University Press

Sen, Amartya (1993): Capability and Well-Being. In: Nussbaum, Martha C.; Sen, Amartya: The Quality of Life. Oxford: Clarendon Press, S. 30 – 53

Sen, Amartya (1997): On Economic Inequality. Oxford: Clarendon Press

Sen, Amartya (1999): Development as Freedom. New York: Knopf

Sen, Amartya (2000a): Der Lebensstandard. Hamburg: Rotbuch

Sen Amartya (2000b): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München: Deutscher Taschenbuchverlag

Sen, Amartya (2000c): Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny. Manila: Asian Development Bank

Sen, Amartya (2002): Interview geführt von Mônica Treixeira. In: Suplicy, Eduardo Matarazzo: Renda de cidadania: a saída é pela porta. Sao Paolo: Cortez, S. 262 - 288

Sen, Amartya (2004): Capabilities, Lists, and Public Reason: Continuing the Conversation. In: Feminist Economics, 10: 3, S. 77 – 80

Sen, Amartya (2008): Violence, Identity and Poverty. In: Journal of Peace Research, 45: 1, S. 5 – 15

Sen, Amartya (2009): The Idea of Justice. Cambridge: Harvard University Press

Silver, Hilary (1995): Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion. In: Figueiredo, José B; Gore, Charles; Rodgers, Gerry (Hrsg.): Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses, S. 57 – 80

Smith, Adam (2003) [1776]: The Wealth of Nations. Ausg. nach der 5. Aufl. 1904, New York: Bantam Dell

Standing, Guy (2008): How Cash Transfers Promote the Case for Basic Income. In: Basic Income Studies, 3: 1, S. 1 - 30

Stewart, Frances (2004): Groups and Capabilities. Paper prepared for the “Fourth Conference on the Capability Approach: Enhancing Human Security”, Pavia, Italy, 5-7 September 2004

Subbarao, Kalinidhi (1998): Namibia’s Social Safety Net. Issues and Options for Reform. Policy Research Working Paper 1996. Washington D.C.: World Bank

Suplicy, Eduardo Matarazzo (2002): Renda de cidadania: a saída é pela porta. Sao Paulo: Cortez

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

Tilly, Charles (1998): Durable Inequality. Berkeley: University of California Press

Tjatindi, Charles (2010): President exhorts nation to fight unemployment. In: Southern Times Africa, 30.04.2010

<http://www.southerntimesafrica.com/article.php?title=President%20exhorts%20nation%20to%20fight%20unemployment&id=4034&sid=5cfee466173faadafa2e1d8c56508676>
(Letzter Zugriff: 15.06.2010)

Todaro, Michael P., Smith, Steven C (2009): Economic Development (Tenth Edition). Harlow [u.a.]: Addison-Wesley

United Nations (2000): Enhancing Social Protection and Reducing Vulnerability in a Globalizing World, Report of the Secretary General to the Thirty-ninth Session E/CN.5/2001/2, Washington DC: United Nations Economic and Social Council

UNDP (1997): Human Development Report. New York: Oxford University Press

UNDP (2009): Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan

Vanderborght, Yannick; Van Parijs, Philipp (2005): Ein Grundeinkommen für alle? Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags. Frankfurt, New York: Campus Verlag

Van Parijs, Philippe (Hrsg.) (1992): Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform. London, New York: Verso

Van Parijs, Philippe (1992a): Competing Justifications of Basic Income. In: Van Parijs, Philippe (Hrsg.): Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform. London, New York: Verso, S. 3 – 43

Van Parijs, Philippe (1995): Real Freedom for All: What (if Anything) Can Justify Capitalism? Oxford: Clarendon Press.

Volkert, Jürgen (Hrsg.) (2005): Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen. Amartya Sens Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Wilde, Joachim (2003): Was reizt Sozialhilfeempfänger zum Ausstieg? Eine empirische Untersuchung mit dem Niedrigeinkommens-Panel. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Heft 6/2003, S. 719-742

World Bank (1990): World Development Report 1990. Poverty. Washington: Oxford University Press

World Bank (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford u.a.: Oxford University Press

World Bank (2004): World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People. Washington: World Bank; Oxford University Press

Zimmermann, Clóvis (2007): Die Einführung eines Grundeinkommens im Kontext der brasilianischen Sozialpolitik. In: Exner, Andreas; Rätz, Werner; Zenker, Birgit (Hrsg.): Grundeinkommen. Soziale Sicherheit ohne Arbeit. Wien: Deuticke, S. 211 - 221

http://en.wikipedia.org/wiki/Crimen_injuria (Letzter Zugriff: 08.05.2010)

11. Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
BIEN	Basic Income Earth Network
BIG	Basic Income Grant
CA	Capability Approach
CSO	Central Bureau of Statistics
DfSD	Desk for Social Development
GON	Government of Namibia
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HPI	Human Poverty Index
ILO	International Labour Organization
MDGs	Millenium Development Goals
NAMTAX	Namibian Tax Consortium
NEPRU	Namibian Economic Policy Research Unit
NHIES	Namibia Household Income and Expenditure Survey
OAP	Old Age Pensions
PPP	Purchasing Power Parity
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme

ANHANG

1 Zusammenfassung

Soziale Sicherung im Allgemeinen und soziale Grundsicherung im Besonderen hat schon seit Beginn der 1990er Jahre Eingang in die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit gefunden. Diese Arbeit widmet sich einer besonderen Form sozialer Grundsicherung: dem bedingungslosen Grundeinkommen. Dieses wird definiert als ein „Einkommen, das von einem politischen Gemeinwesen an alle seine Mitglieder ohne Bedürftigkeitsprüfung und ohne Gegenleistung individuell ausgezahlt wird.“ (Vanderborght, Van Parijs 2005: 14)

Nachdem einer der ersten Vorschläge für ein Grundeinkommen bereits Ende des 18. Jahrhunderts von Thomas Paine vorgebracht wurde, der darin die Realisierung eines individuellen Rechtsanspruchs auf einen Anteil an den natürlichen Ressourcen der sah, wurde ein theoretisches Rahmenwerk insbesondere von Philippe van Parijs konzipiert, der ein Grundeinkommen innerhalb seines „realen Libertarismus“ als wirksames Mittel erachtet, eine gerechte Gesellschaft zu verwirklichen. Gerecht ist eine Gesellschaft für Van Parijs dann, wenn diese die Eigentumsrechte ihrer Bürger gewährleistet und zudem, wenn „[...] each person has the greatest possible opportunity to do whatever she might want to do [...]“ (Van Parijs 1995: 25). Der innerhalb seiner Theorie zentrale Freiheitsbegriff weist dabei Parallelen zu jenem Amartya Sens auf. Sens Capability Ansatz dient in dieser Arbeit als Grundlage zur Beschreibung von Armut und Entwicklung. Dementsprechend ist die Ausweitung der realen Freiheiten der Menschen, ein Leben zu leben, das sie wertschätzen, gleichzeitig Ziel und Mittel von Entwicklung. Armut wiederum ist Ausdruck eines Mangels an Freiheiten.

Praktische Ergebnisse zur Wirkung eines Grundeinkommens liefert das zu Beginn des Jahres 2008 implementierte „BIG Pilot Project“ in Namibia. Im Rahmen des Projekts erhielten 930 Personen für einen anfänglich geplanten Zeitraum von zwei Jahren ein Grundeinkommen in der Höhe von N\$ 100. Es wird versucht, die Ergebnisse des Projekts anhand des Capability Ansatzes zu bewerten.

Es wird gefolgert, dass ein Grundeinkommen als Instrument sozialer Grundsicherung ein wirksames Mittel darstellen kann, die Ideale von Freiheit und Gerechtigkeit zu verwirklichen. Flankiert von anderen (entwicklungs-)politischen Maßnahmen ist es weiters in der Lage, Armut zu vermindern und Entwicklung zu fördern.

2 Abstract

Since the early 1990s social protection and basic social security have been recognized within the arena of international development. This paper deals with a special form of basic social security: the basic income. A basic income is defined as „[...] an income unconditionally paid to all on an individual basis, without means test or work requirement.“ (Van Parijs 1992a: 3)

One of the earliest proposals for a basic income was brought forward by Thomas Paine who perceived the introduction of an individual cash endowment paid to every young adult as an instrument for realizing the right to an equal share of the natural resources. About 200 years later Philippe van Parijs concludes within his “real libertarianism” that a basic income is an effective instrument to achieve a just society. Van Parijs claims that a just society is a society that not only ensures the property rights of its members but also gives them „[...] the greatest possible opportunity to do whatever she might want to do [...]“ (Van Parijs 1995: 25). The central concept of freedom within Van Parijs’ real libertarianism shares similarities to that of Amartya Sen’s Capability Approach which is used here to describe poverty and development. Development is seen as the expansion of the real freedoms people enjoy to live a life they have reason to value. Accordingly poverty conveys a lack of these freedoms.

Empirical findings of the effects of a basic income were collected during the “BIG Pilot Project” which was started in 2008. For an originally planned time period of two years 930 persons were paid a monthly cash grant of N\$ 100. The findings of the project will be discussed in light of the Capability Approach.

This paper concludes that a basic income as an instrument of basic security is capable of enhancing the ideals of freedom and justice and furthermore of reducing poverty and promoting development provided it is accompanied by other political measures.

3 Lebenslauf der Autorin

Name: Sandra Holzner

Geburtsdatum: 06.10.1981

Sept. 1991 – Juni 1996
GRG V. Rainergasse 39
1050 Wien

Besuch der Unterstufe

September 1996 – Juni 2000
BORG III. Landstraßer Hauptstraße 70
1030 Wien

Abschluss mit AHS Matura

Okt. 2000 – Juni 2001
Universität Wien

Studium der Ethnologie
Studium der Kunstgeschichte

Okt. 2001 – Okt. 2003
Höhere Graphische Bundes-Lehr- und
Versuchsanstalt Wien XIV

Kolleg für Medientechnik und
Medienmanagement -
Ausbildungsschwerpunkt Fotografie und
audiovisuelle Medien
Abschluss mit Diplomprüfung

Okt. 2003 –
Universität Wien

Studium der Internationalen Entwicklung

Okt. 2003 –
Wirtschaftsuniversität Wien

Studium der Volkswirtschaft