

# Mehr ist mehr Universelle Maßnahmen wirken besser gegen Armut als zielgerichtete Politikkonzepte

David Brady

**Summary:** There are two major schools of thought for the design of social policy: targeting, which directs scarce public funds to those who need them most, and universalism, which means a generous social system that in principle addresses all people in a system, regardless of their income. Contrary to popular belief, targeting is less effective in combating poverty because it has to spend a relatively large amount of money on control and monitoring. A plea for universal social services.

**Kurz gefasst:** Für die Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen gibt es zwei große Denkschulen: das Targeting, das knappe öffentliche Mittel an diejenigen richtet, die sie am meisten brauchen, und den Universalismus, ein großzügiges Sozialsystem, das im Prinzip alle Menschen berücksichtigt, unabhängig von ihrem Einkommen. Entgegen der landläufigen Meinung ist das Targeting weniger wirkungsvoll bei der Armutsbekämpfung, da es viel Geld für die Kontrolle der Mittelverwendung aufwenden muss. Ein Plädoyer für eine universelle Sozialpolitik.

Eine Sozialpolitik, die sich auf bestimmte Bevölkerungsgruppen konzentriert, ist erfolgreicher in der Armutsbekämpfung als breit angelegte Maßnahmen, so die lange Zeit vorherrschende Meinung. Demnach werden durch ein solches „Targeting“ die knappen öffentlichen Mittel effizienter für diejenigen eingesetzt, die die Hilfe auch wirklich am dringendsten benötigen. Außerdem würde eine solche zielgerichtete Politik Gelder nicht an die Mittelschicht oder sogar wohlhabende Menschen vergeuden, die die Hilfe des Staates gar nicht brauchten. Ein weiterer Vorteil, so die Annahme: Da bedürftige Personen eher konsumieren als sparen, sichert eine maßgeschneiderte Sozialpolitik die Grundbedürfnisse dieser Menschen besser als das „Gießkannenprinzip“. Manchmal wird außerdem behauptet, dass ein sozialpolitisches Targeting Verhaltensweisen entgegenwirkt, die das Armutsrisiko erhöhen. Schließlich könnten, so die Befürworter, diese Maßnahmen sich verändernden Umständen angepasst werden, indem beispielsweise die staatliche Hilfe an das Haushaltseinkommen gekoppelt oder mit Anreizen für die Jobsuche verbunden ist, die letztlich komplett aus der Armut führen könnte.

Im Gegensatz zu diesen Überlegungen des „gesunden Menschenverstands“ zeichnen jüngste Studienergebnisse ein anderes Bild. Sie sprechen für einen universellen Ansatz in der Sozialpolitik und eben nicht für ein Targeting. Ein solcher sozialpolitischer Universalismus würde den Bedürftigen mehr Ressourcen bereitstellen, Risiken besser entgegenwirken und sogar das Abgleiten in die Armut effizienter verhindern. Negative Anreize zu weniger Arbeit oder einem instabilen Lebensentwurf gebe es demnach keine. Da eine universelle Sozialpolitik auch politisch opportuner zu sein scheint, führe dieses positive Image auch zu einer besseren und großzügigeren Ausgestaltung politischer Maßnahmen. Aber was trifft nun wirklich zu? Sollten sich Sozialpolitikerinnen und Sozialpolitiker nur auf die wirklich Bedürftigen in der Bevölkerung konzentrieren? Oder haben arme Menschen mehr von einem breit angelegten Politikansatz?

In der Regel wird unter „Targeting“ die überproportionale Ausrichtung von Sozialleistungen auf Geringverdienende verstanden. So erhalten beispielsweise australische Haushalte mit geringem Einkommen um das 1,8-fache höhere Transferleistungen aus dem Staatshaushalt als solche mit hohem Einkommen. Auch das US-amerikanische Programm Temporary Assistance for Needy Families (Temporäre Unterstützung für bedürftige Familien, TANF), das ein niedriges Einkommen als Anspruchsberechtigung voraussetzt, zählt zu den typischen, gezielten sozialpolitischen Maßnahmen.

Als „universell“ bezeichnet man dagegen ein System, in dem sich Beihilfen, Absicherung und Anspruchsberechtigung an alle Bevölkerungsgruppen richten: Alle erhalten Transfers in gleicher Höhe. Zu den klassischen Maßnahmen gehören das bedingungslose Grundeinkommen oder finanzielle Zulagen für Kinder.

Die beiden Politikkonzepte lassen sich auf einem gewissen Kontinuum verorten: sozialpolitische Maßnahmen können in der Praxis und über die Zeit universeller oder zielgerichteter werden. So wurden beim TANF-Programm nach und nach strengere Vergabekriterien eingeführt; zusätzlich schreckten bürokratische Hürden viele potenziell Anspruchsberechtigte ab. Außerdem wurden große Teile des Programmbudgets in Kontroll- oder Zusatzleistungen umgelenkt. Umge-

kehrt ist die US-amerikanische Earned Income Tax Credit (Arbeitseinkommensteuergutschrift, EITC) in der Praxis universeller geworden, obwohl sie explizit auf berufstätige, einkommensschwache Familien mit Kindern abzielte. Die Anzahl der Anspruchsberechtigten stieg, da die Zahl der Erwerbstätigen mit Kindern zunahm und gleichzeitig die Lohnentwicklung in den USA stagnierte. Daneben erhöhten die Behörden ihre Kommunikationsarbeit, sodass potenzielle Bezieher\*innen der Maßnahme besser über ihre Ansprüche informiert wurden. Und schließlich unterliegt die EITC nicht etwaigen Budgetkürzungen, da sie über das Steuersystem verteilt wird.

Das Verhältnis zwischen Targeting und Universalismus ist Gegenstand einer lebhaften Debatte, insbesondere die Frage, ob zielgerichtete sozialpolitische Maßnahmen insgesamt zu weniger Regierungshandeln in der Sozialpolitik führen und damit letztendlich Armut in einem System vergrößern. Dagegen spricht das Beispiel der Niederlande, in denen beide Strategien zur Anwendung kommen: Maßnahmen, die sich speziell an Menschen mit geringem Einkommen richten bei einem gleichzeitig großzügigen Sozialsystem und relativ niedriger Armutsquote.

Obwohl also nach wie vor beide Politikansätze in den sozialen Sicherungssystemen vieler Länder eine Rolle spielen, argumentiere ich, dass der Universalismus die bessere Alternative ist, um Wohlstand zu bewahren und Armut zu verhindern oder zu bekämpfen. Mein Plädoyer knüpft an das klassische „Paradoxon der Umverteilung“ an, das von den Sozialforschern Walter Korpi und Joakim Palme beschrieben wurde. Demnach haben viele politische Maßnahmen, die nicht für die Armutsreduktion konzipiert sind, letztendlich eine Umverteilungswirkung. Zum Beispiel unterstützt die öffentliche Gesundheitsfürsorge arme Menschen verhältnismäßig stärker als wohlhabende Menschen, da sie weniger Steuern und Abgaben zahlen und damit einen kleineren Anteil der Kosten für das Gesundheitssystem tragen – wobei sie gleichzeitig häufiger an Erkrankungen leiden und damit staatliche Leistungen in Anspruch nehmen. Ein öffentliches Gesundheitssystem hat damit prinzipiell einen doppelt positiven Effekt, indem es ärmere Menschen gesundheitlich versorgt und sie gleichzeitig von den Kosten für ihre Gesundheit stärker entlastet als Menschen mit höheren Einkommen; das Armutsrisiko sinkt.

Universelle sozialpolitische Maßnahmen sind auch deshalb besser zur Armutsbekämpfung geeignet, da oft ein hoher Anteil an Mitteln aus zielgerichteten Programmen für Kontrolle und Verwaltung aufgewendet werden muss und damit weniger Transfers bei den Bedürftigen ankommen. Gleichzeitig hat dieser administrative Aufwand weitere negative Folgen, indem er künstliche Barrieren für den Leistungserhalt erzeugt oder Anspruchsberechtigte willkürlich ausschließt. Angestellte im Sozialwesen sehen sich oft gezwungen, viel Zeit und Mühe für Überwachung und Verwaltung aufzuwenden, anstatt ihre Arbeitskraft auf die Versorgung und Unterstützung Bedürftiger zu verwenden. Die Verwaltungskosten universeller Programme liegen deshalb deutlich niedriger als bei Maßnahmen des Targetings.

Eine universell ausgelegte Sozialpolitik beugt darüber hinaus den vielfältigen Risiken, denen bedürftige Familien und Haushalte ausgesetzt sind, vor. Denn um Leistungen aus zielgerichteten Programmen etwa zur Armutsbekämpfung zu erhalten, müssen Anspruchsberechtigte erst in die Armut abgerutscht sein. In einem öffentlichen, universellen Gesundheitssystem dagegen, haben es geringverdienende Familien leichter, wichtige Leistungen zu erhalten, die wiederum das Risiko vermindern, aufgrund von Krankheit Einkommens- oder gar Arbeitsplatzverluste zu erleiden. Schlussendlich tragen alle Menschen in einem universellen Wohlfahrtsstaat ein geringeres Armutsrisiko.

Entgegen der wissenschaftlichen Literatur zum Targeting zeigen empirische Befunde, dass der Universalismus bessere Anreize für armutsreduzierende Verhaltensweisen schafft als das Targeting. So zwingt Targeting Menschen oft geradezu, eine unvernünftige Entscheidung zwischen eigener Erwerbsarbeit und dem Erhalt staatlicher Sozialleistungen zu treffen. Ein Beispiel war das US-amerikanische Programm Aid to Families with Dependent Children, das mit dem Ziel



David Brady hat am WZB die Forschungsprofessur Inequality und Social Policy inne. An der University of California, Riverside, ist er Professor und Direktor der Blum Initiative on Global and Regional Poverty und er lehrt als Adjunct Professor an der Indiana University, USA. (Foto: Udo Borchert)

dbrady@ucr.edu

der Erwerbsförderung und durch ein extremes Targeting Mütter in Niedriglohnarbeit ohne Krankversicherung für sich und ihre Kinder zwang. Die Situation dieser Familien verschlechterte sich dazu erheblich im Vergleich zu Familien mit Sozialhilfe, die ein festes Einkommen und Gesundheitsversorgung garantierte. Es fehlt an Evidenz, dass großzügigere Sozialleistungen tatsächlich negative Anreize für Erwerbsarbeit setzen oder die Abhängigkeit von Sozialhilfe vergrößern. Denn in Ländern mit großzügiger Sozialpolitik sind Verhaltensweisen, die Armutsrisiken erhöhen, nicht stärker ausgeprägt als in Ländern mit zielgerichteten Politikansätzen. Ohnehin gibt es eindrucksvolle historische Belege dafür, dass der Aufstieg des Universalismus seit dem 18. Jahrhundert negative Arbeitsanreize verringert und nicht erhöht hat.

Das wichtigste Argument für ein universelles Sozialsystem ist jedoch: Ländervergleiche belegen, dass die Armut in Gesellschaften mit großzügiger Sozialpolitik niedriger ist. Außerdem fördern universelle Ansätze den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Umfragen zeigen, dass in Ländern mit starkem Targeting die Unterstützung in der Bevölkerung für die staatliche Umverteilung deutlich geringer ist. Targeting stigmatisiert bedürftige Menschen, spaltet die Mittelschicht und treibt einen Keil zwischen ärmere und wohlhabendere Bevölkerungsteile. Dies erschwert gleichzeitig den politischen Konsens für sozialpolitische Programme. Dagegen zeigen sich in universellen Wohlfahrtssystemen Verstärkungseffekte: Die größere öffentliche Unterstützung ermöglicht der Politik mehr Spielräume für großzügige Sozialleistungen und verfestigt so den universellen Charakter des Systems.

Auch wenn dieses Thema weiterhin Gegenstand lebhafter Debatten bleiben wird, bleibt festzuhalten: Universelle sozialpolitische Maßnahmen haben klare Vorteile gegenüber dem Targeting und sind wirksamer bei der Armutsbekämpfung – weil sie mehr Ressourcen an bedürftige Menschen verteilen, den gesellschaftlichen Konsens darüber fördern und damit den politischen Auftrag zur Armutsbekämpfung stärken.

#### Literatur

Brady, David/Bostic, Amie: „Paradoxes of Social Policy: Welfare Transfers, Relative Poverty and Redistribution Preferences“. In: *American Sociological Review*, 2015, Jg. 80, H. 2, S. 268–298.

Herd, Pamela/Moynihan Donald P.: *Administrative Burden*. New York: Russell Sage Foundation 2018.

Jacques, Oliver/Noël, Alain: „The Case for Welfare State Universalism, or the Lasting Relevance of the Paradox of Redistribution“. In: *Journal of European Social Policy*, 2018, Jg. 28, H. 1, S. 70–85.

Korpi, Walter/Palme, Joakim: „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries“. In: *American Sociological Review*, 1998, Jg. 63, S. 661–687.

Marx, Ive/Salanauskaite, Lina/Verbist, Gerlinde: „For the Poor, but Not Only the Poor: On Optimal Pro-Poorness in Redistributive Policies“. In: *Social Forces*, 2016, Jg. 95, H. 1, S. 1–24.

Parolin, Zachary: „Temporary Assistance for Needy Families and the Black-White Child Poverty Gap in the United States“. In: *Socio-Economic Review*, 2019. DOI: 10.1093/ser/mwz025.