

Grundnahrungseinkommen: Ein universelles Menschenrecht?

Von Rolf Künnemann

1. Was ist ein Mindestnahrungseinkommen?

Mindesteinkommensprogramme sind regelmäßige staatliche Zahlungen an Einzelpersonen oder Haushalte, die sicherstellen sollen, dass jeder Person ein Mindesteinkommen garantiert ist. Für Personen ohne Einkommen müssen die staatlichen Zahlungen (Sozialtransfers) natürlich in Höhe des zu garantierenden Mindesteinkommens liegen. Für Personen mit eigenem, aber unzureichenden, Einkommen könnten sie niedriger liegen.

Folgende “absolute Mindesteinkommen” sind in der internationalen Diskussion: Es handelt sich dabei um die internationalen Armutsgrenzen pro Kopf und Tag gemessen in \$P. P steht für das englische purchasing power – Kaufkraft. 1\$P ist die Kaufkraft eines US-Dollars in den USA. Die Umrechnung in Landeswährung erfolgt aufgrund der zum Erwerb eines entsprechenden Warenkorbs im Lande nötigen Kaufkraft: Gelegentlich wird 1 \$P als Mindestnahrungseinkommen bezeichnet und 2 \$P als Mindestbedürfniseinkommen.

Natürlich werden nur elementare Nahrungsbedürfnisse durch 1 \$P abgedeckt. Jeder und jede kann das im Supermarkt mal ausprobieren. Immerhin kann dieses Einkommen aber als notwendig für eine gewisse Nahrungssicherheit angesehen werden. Für den Kerngehalt des Rechts auf Nahrung (Freiheit von Hunger) entsprechen 0,3 \$P pcpd in etwa 3 einfachsten Mahlzeiten (Mais pur) pro Tag. Mindesteinkommen unter diesem Wert machen keinen Sinn: Bei einem Tagesprokopf-Einkommen unter 0,3 \$P sind Hunger und Unterernährung praktisch sicher. Und erst über 1 \$P kann der Zugang zu Nahrung im Sinne des Menschenrechts als gesichert gelten: Deshalb wurde 1 \$P als Mindestnahrungseinkommen gewählt. Dieses Einkommen wird derzeit von etwa einer Milliarde Menschen nicht erreicht.

2. Was sagen die Menschenrechte zum Thema Mindesteinkommen?

Der Internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sagt in Artikel 11: *Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard ... an, einschließlich angemessener Nahrung, Bekleidung und Wohnung.*

Ökonomisch versteht man unter Einkommen dasjenige, was der Mensch konsumieren kann, ohne sein Vermögen (Ersparnisse, Geldvermögen, Produktivvermögen, etc.) anzugreifen. Einkommen braucht kein Geldeinkommen zu sein. In diesem umfassenden Sinn verlangt ein angemessener Lebensstandard natürlich ein Mindesteinkommen. Bemerkenswert ist, dass Art.11 keinerlei Bedingungen stellt, die ein Mensch erfüllen muss, bevor er einen angemessenen Lebensstandard „genehmigt“ bekommt: Art. 11 verlangt ein bedingungsloses **Mindesteinkommen**.

Arbeit oder Arbeitsbereitschaft vor allem darf also nicht als Bedingung für ein solches Mindesteinkommen gelten. Das geht vielen Menschen gegen den Strich: Von nichts kommt

nichts. Und wer arbeiten kann, sollte das auch tun wollen – auch wenn das nicht unbedingt Lohnarbeit sein muss, sondern sonst ein positiver Beitrag zur Gesellschaft. Die Menschenrechte äußern sich nicht zu diesem „Prinzip auf Gegenseitigkeit“ – nehmen aber jedenfalls das Mindesteinkommen davon aus, indem sie es als Menschenrecht anerkennen – und damit als ein Recht, das jedem und jeder überall und jederzeit zusteht. Arbeit ein Menschenrecht – und nicht verpflichtende Bedingung für den Genuss von Menschenrechten:

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch ... Arbeit zu verdienen, umfasst, ... (Art.6)

In Art.7 geht es weiterhin um das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, darunter ein Arbeitsentgelt, das allen Arbeitenden mindestens einen annehmbaren Lebensunterhalt sichert.

Art 6 und 7 zusammen ergeben das Recht auf ein **Mindestarbeitseinkommen** – natürlich unter der Voraussetzung der Arbeit.

Dieses (für Arbeitende „annehmbare“) Mindestarbeitseinkommen wird im internationalen Recht unterschieden vom bedingungslosen „angemessenen“ Mindesteinkommen gesehen - und zwar liegt es (natürlich) höher.

Ein individuelles Recht auf Lohnarbeit am Arbeitsmarkt macht wenig Sinn: Unternehmer können nicht gezwungen werden, eine bestimmte Person einzustellen. Allerdings ist Lohnarbeit am Arbeitsmarkt nur eine von mehreren Arbeitsformen. Viel gemeinnützige oder pflegerische Arbeit wird heute geleistet, ohne am Markt aufzutauchen (meistens von Frauen). Auch dieser Arbeit steht ein Mindestarbeitseinkommen zu. Ausbildung und Umschulung sind Arbeitsformen, für die der Markt keinen Platz hat. Das Recht auf Arbeit bedeutet also, dass jede Person das Recht hat, sinnvoll an dem gesamten Produktions- und Reproduktionsprozess der Gesellschaft teilzunehmen und dafür ein **Partizipationseinkommen** zu erhalten. Hier geht es also um „freiberufliche“ Kleinbauern, Handwerker, Händler, Künstler – und um einen sehr viel weiter gefassten gemeinnützigen Sektor, der fast alle Tätigkeiten umfasst, die im weiteren Sinne anderen Menschen oder der Gemeinschaft/Gesellschaft dienen. Entsprechend steht fast allen in diesem Sektor ein Partizipationseinkommen zu. Aber auch Menschen, die sich dieser Partizipation - im gemeinnützigen Sektor oder am Arbeitsmarkt entziehen – haben weiterhin ein Recht auf ein Mindesteinkommen - denn dieses gilt bedingungslos.

Die volle Verwirklichung des Rechts auf Nahrung beispielsweise verlangt nicht nur den Zugang einer jeden Person zu Nahrung und Ressourcen, sondern auch dessen volle Einklagbarkeit: Jede Person ohne diesen Zugang kann den Staat (oder die Staatengemeinschaft) verklagen und durch einstweilige Verfügung Nahrung bekommen oder Geld, um Nahrung zu kaufen. Deshalb müssen Staaten **Mindesteinkommensprogramme** bereithalten, die für jede von Unterernährung bedrohte Person ein Mindestnahrungseinkommen **garantieren**. Die einfachsten Programme dieser Art sind die direkten Einkommenstransfers.

3. Rechte statt „Caritas“

Caritas ist ein ehrwürdiger und wichtiger Begriff: Er bezeichnet die liebevolle individuelle Zuwendung zum anderen (wie auch immer) bedürftigen Menschen. Caritas ist und bleibt ein wichtiges Element jeder gesunden Gemeinschaft. Dennoch - unter dem karitativen Blickwinkel haben Menschen zwar eine moralische Pflicht „zu geben“ – aber kein

einklagbares Recht auf einen Sozialtransfer. Menschenrechte sind keine individuellen Moralprinzipien sondern letztlich einklagbare Ansprüche – nicht an Einzelpersonen, sondern an den Staat als Gemeinschaft der Bürger. Dieses demokratische Bewusstsein hat den Sozialstaat noch nicht vollends erreicht. Ein solcher Staat lässt sich nicht mehr „personifizieren“: Staaten haben heute Möglichkeiten – etwa im Steuerbereich - die kein Individuum hat und kein mittelalterlicher König hatte. Trotzdem benimmt sich auch der gängige Sozialstaat über weite Strecken wie ein antiker oder mittelalterlicher König: Er sieht Einkommenstransfers als publikumswirksame Errungenschaft (oder bestenfalls als Herrscherpflicht). Er tut sich aber schwer mit einem individuellen Bürgerrecht oder gar Menschenrecht auf ein garantiertes Mindesteinkommen für jede und jeden. Vor diesem Hintergrund ist sein Hauptproblem, die Mittel, die er gerade zu geben bereit ist, an die wirklich Bedürftigen zu verteilen. Er handelt als Staat wie ein individueller Bürger: Am liebsten gibt er an befreundete Bedürftige, von deren Bedürftigkeit er sich überzeugt hat. So rückt die Bedürftigkeitsprüfung und damit „Effizienz“ in den Mittelpunkt des Interesse – nicht aber die Garantie eines universellen Menschenrechts: Es geht nur noch darum, dass das Geld nicht an „die Falschen“ geht. Ob alle Berechtigten erreicht werden, ist sekundär und fällt sowieso der „Haushaltslogik“ der knappen Ressourcen zum Opfer.

Direkte Einkommenstransfers außerhalb der Sozialstaaten des globalen Nordens sind ein relativ neues Thema. In Lateinamerika begann die Debatte vor gut 10 Jahren, in Afrika erst vor wenigen Jahren. Die Weltbank spielt heute eine wichtige Rolle in dieser Debatte. Leider verhält auch sie sich eher wie ein mittelalterlicher Herrscher – oder vielleicht sollte man sagen – wie ein karitativer Kapitalist. In ihrer typisch missionarischen Art verbreitet die Weltbank derzeit ihr Konzept der „conditional cash transfers“ (bedingte direkte Einkommenstransfers) weltweit als neues Heilmittel gegen die Armut. Ursprünglich sind einige dieser Programme gedacht gewesen als Kompensation für die Opfer neoliberaler Markteroberungspolitik, die die Weltbank im Verein mit dem Weltwährungsfonds den verschuldeten Ländern aufgedrängt hatte. In den neunziger Jahren war allzu deutlich geworden, dass diese Strukturanpassungspakete nicht die versprochene Armutsreduzierung gebracht hatten, sondern in vielen Ländern die Armut im Gegenteil verschärft hatten. Was tun? Statt die neoliberale Politik aufzugeben, wurden sie um kompensatorische direkte Einkommenstransfers erweitert. Dies hatte aus der Sicht der Weltbank den Vorteil, dass das Versagen ihrer globalen Wirtschaftspolitik nicht eingestanden werden musste, sondern dass man weitermachen konnte wie bisher. Das neoliberale Wirtschaftswachstum wurde erkaufte mit der Verletzung des Menschenrechts ganzer Bevölkerungsschichten, sich selbst zu ernähren. Nun kann es „gerechtfertigt“ werden mit der neuen globalen Errungenschaft der sich überall ausbreitenden direkten Einkommenstransfers.

Direkte Einkommenstransfers sind für Europäer ja nichts Neues. Es handelt sich um hier wie dort um Bedürfnisprüfende Transfersysteme – allerdings mit etwas anderen Teilnahmebedingungen – und natürlich auf viel niedrigerem Niveau. Im globalen Norden (und auch in China) sind die Teilnahmebedingungen formell vielerorts an die Arbeitsbereitschaft geknüpft, bzw. an die Bereitschaft an Integrationsprogrammen teilzunehmen. In Lateinamerika wird stattdessen gefordert, dass die Kinder zur Schule geschickt werden und dass bestimmte Vorsorgeuntersuchungen durchgeführt werden. In Afrika werden vor allem von der britischen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit Pilotprojekte bedingungsloser Einkommenstransfers gefördert (mit Bedürfnisprüfung). Diese werden auch von Ländern des südlichen Afrikas favorisiert. Die Weltbank versucht, derzeit auch dort stattdessen ihre bedingten Transfers zu etablieren. Die einwandfreie Umsetzung der Zusatzbedingungen ist schon in Lateinamerika fast unmöglich - in afrikanischen Ländern aber geradezu unvorstellbar. Dass die Weltbank dennoch im Prinzip daran festhält, lässt sich nur

noch ideologisch erklären: Menschen haben aufgrund ihrer Armut noch keinen zureichenden Anspruch auf solche Transfers. Transfers sind nur mehr gerechtfertigt als Bezahlung für eine Gegenleistung. Also auch hier wirkt (übrigens mit gleicher Terminologie von „Angebotsseite“ und „Nachfrageseite“) die allumfassende Ideologie des Marktes. Für das bedingungslose Menschenrecht auf ein Mindesteinkommen ist in dieser Ideologie kein Platz.

Gleichwohl ist die derzeit stattfindende globale Einführung von direkten Einkommenstransfers ein Fortschritt. Diese Programme müssen sich jedoch – im Norden wie im Süden - an den Menschenrechten messen lassen. Dort wo direkte Einkommenstransferprogramme fehlen, werden mit Sicherheit Menschenrechte verletzt. Aber auch dort, wo solche Programme schwere Defizite haben, muss man immer wieder von Menschenrechtsverletzungen sprechen.

3. Wie kommt jede Person zu ihrem Transfer?

Der Staat nimmt und gibt. Dass der Staat oft auch von den Armen nimmt – nämlich durch indirekte Steuern - wird oft vergessen. In Lateinamerika ist das nicht unbedeutend, und der reale Sozialtransfer zwischen Mensch und Staat ist weit geringer als die im Haushalt für Sozialtransfer angesetzten Mittel. Man spricht hier auch vom „umgekehrten Robin Hood Effekt“: Er nimmt den Armen und gibt den Reichen. Ein Programm, das den Armen durch Mehrwertsteuern (fast unsichtbar) das wieder wegsteuert, was ihnen an Transfer zugeflossen ist, wäre völlig unsinnig: ein realer Transfer wäre nicht vorhanden, auch wenn Gelder an die Armen geflossen sind. Die entscheidende Größe ist also die Differenz – der reale Transfer – nicht das Volumen der Auszahlung.

Wie kann nun ein Staat garantieren, dass jede Person unterhalb des Mindesteinkommens durch reale Transfers erreicht wird? Die einfachste (und wahrscheinlich einzige) Methode ist die Auszahlung an alle (Grundeinkommen). Dazu müssen überall flächendeckend im Staat Zahlpunkte bestehen bzw. geschaffen werden, wo jede Person ihren eigenen Transfer abholen (lassen) kann. Und die Auszahlungen müssen so finanziert werden, dass jede Person unterhalb des Mindesteinkommens durch den realen Transfer im Endeffekt ein Einkommen oberhalb des Mindesteinkommens erhält. Bei den Reichen muss (durch geeignete Strukturierung der finanzierenden Zusatzsteuer) der reale Transfer deutlich negativ sein: Sie finanzieren das Programme – auch wenn sie eine Auszahlung erhalten. Auch hier findet also eine Zielgruppenorientierung statt – aber nicht durch Selektion vor der Auszahlung, sondern durch steuer-basierte „Fokussierung“ nach der universellen Auszahlung. Grundeinkommen ist kein selektierendes, wohl aber ein fokussiertes Programm.

Ja, muss denn das sein? Diese Auszahlungen an die Reichen? Wäre es nicht einfacher, diese Auszahlung gar nicht erst vorzunehmen, weil sie sowieso wieder zurückgeholt wird? Zunächst bleibt festzuhalten, dass es sich hier lediglich um eine (scheinbare) Ineffizienz handelt, nicht aber um eine der momentan verwandten Methode, die zahlreiche Menschen unterhalb des Mindesteinkommens mit hoher Wahrscheinlichkeit ausschließen. Und dieses scheinbar ineffiziente Hin- und Zurück ließe sich nur vermeiden, wenn man Unterschiede zwischen den Empfängern einführt auf der Grundlage von Kenntnissen oder Schätzungen des Einkommens. Wenn es denn so einfach wäre, Einkommen zu schätzen! Besonders im globalen Süden mit seinem weit gefächerten informellen Sektor sind solche Schätzungen mit erheblichen Fehlern behaftet. Und diese Fehler erhöhen die Wahrscheinlichkeit, arme Menschen vom Programm auszuschließen – und damit deren Menschenrechte zu verletzen. Außerdem erhöht die Selektion die Kosten des Programms.

Selektive Mindesteinkommen sind karitativ leicht zu vermitteln: Ich will, dass meine Spende "ankommt" bei den Bedürftigen. Fokussierenden Mindesteinkommen fehlt dieses karitative Pendant: Fokussierung ist nur staatlich denkbar - und wäre karitativ als "Gießkannenprinzip" unsinnig: Ein Spender kann sein Geld nicht zurückholen. Ein Staat kann das. Bei einer Bewertung der beiden Methoden von Mindesteinkommensprogrammen darf also gerade nicht davon abgesehen werden, dass es sich dabei nicht um karitative, sondern um rechtlich verankerte staatliche Programme handelt - mit Ergebnissen, die der Intuition zuwiderlaufen können.

Bei selektiven Mindesteinkommensprogrammen auf Haushaltsbasis gibt es folgende menschenrechtliche Probleme:

- i) Viele besonders bedürftige Menschen werden nicht erreicht (zu viel Papierkram, Spezialkenntnisse). In Deutschland nehmen z.B. nur 50-70% der berechtigten Haushalte die Sozialhilfe in Anspruch.
- ii) Selektion kann mit sozialem Stigma verbunden sein.
- iii) Bedürftigkeitstests sind erniedrigend.
- iv) Komplizierte Selektionskriterien erschweren die Kontrolle der Bürokratie durch die Betroffenen.
- v) Klientelismus: Transfers gehen vor allem an „Parteigänger“.
- vi) „Armut-Falle“: Zusatzeinkommen des begünstigten Haushalts wird auf den Transfer angerechnet, womit ihm/ihr ein Teil des Arbeitseinkommens entzogen wird, und die Arbeitsmotivation dämpft.

Menschenrechtlich sind diese Schwierigkeiten folgendermaßen zu bewerten:

Zu i): Bei Menschenrechten besteht die Pflicht, implementierende Programme für die Berechtigten möglichst leicht zugänglich zu machen. Das ist hier unter Umständen nicht gewährleistet.

Zu ii) und iii): Menschenrechte müssen bei voller Wahrung der Menschenwürde wahrgenommen werden können. Selektion dagegen kann erniedrigend sein und zu sozialer Stigmatisierung führen.

Zu iv): Selektion erfordert eine kostspielige Bürokratie, die ggf. bestochen werden kann und muss, bzw. Personen erpressen kann. Das erhöht die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen. Bei komplexer Selektion können auch unbeabsichtigte Fehler der Behörden von den Opfern nur schwer entdeckt werden. Für die Opfer kann das tödlich sein. Unberechtigte können durch Täuschung bei der Selektion in den Genuss der Transfers kommen.

Zu v): Im Kontext einer korrupten, politisierten Bürokratie können die sozialen Transfers unter dem Deckmantel der Selektion vor allem für Parteigänger eingesetzt werden oder als Gegenleistung für Wohlverhalten bei Wahlen.

Zu vi): Die Armutfalle behindert die Begünstigten bei der Wahrnehmung ihres Menschenrechts auf Arbeit.

Demgegenüber haben Grundeinkommensprogramme folgende Vorteile:

1. Jede Person weiß, wozu sie berechtigt ist und hat leichten Zugang.
2. Da Grundeinkommen individuell ausgezahlt werden, familien- oder gemeinschaftsinterne Abhängigkeiten (z.B. der sonst oft einkommenslosen Frauen von den Transfer-erhaltenden (Ehe-)Männern) durchbrochen.
3. Einkommen und Lohnarbeit werden entkoppelt:
- Der Lohnarbeitszwang des Kapitalismus/ Feudalismus wird geschwächt.

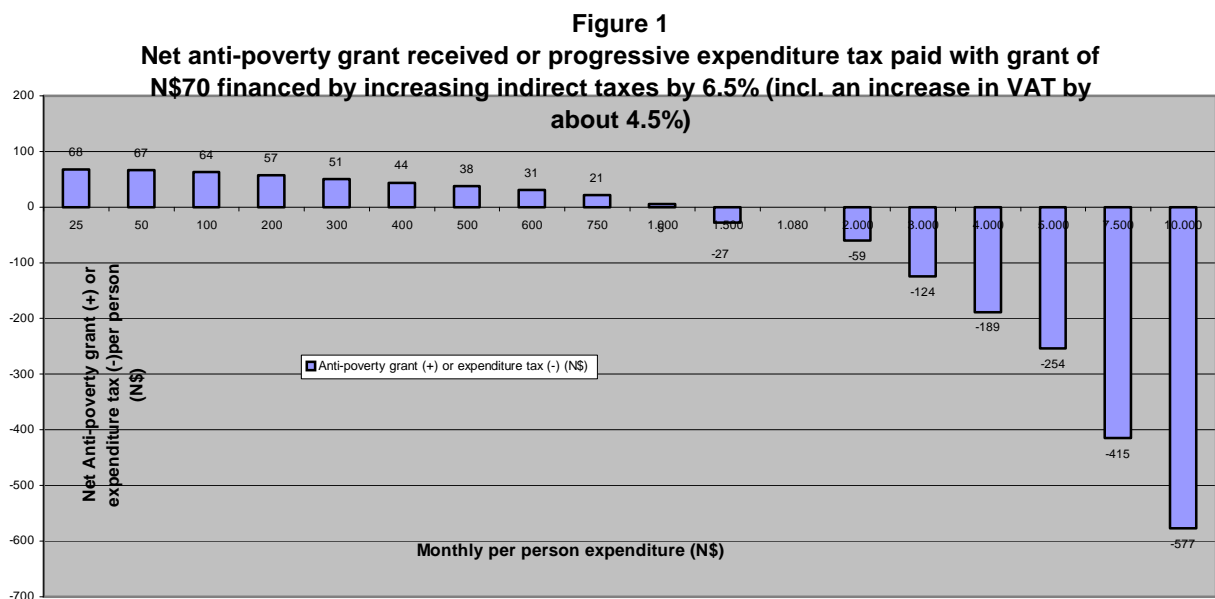
- Arbeiter haben mehr Möglichkeiten, ausbeuterische Jobs abzulehnen, ihre Verhandlungsposition wird gestärkt.
- Stärkung der Zukunftsfähigkeit: Das „Arbeitsplatzargument“ des Kapitalismus, das öko-zerstörende Projekte rechtfertigen soll, wird geschwächt.
- 4. Es gibt kein soziales Stigma, weil alle diese Auszahlung erhalten.
- 5. Die „Armutsfalle“ verschwindet, weil Zusatzeinkommen über den zurückgehenden realen Transfer kaum merklich steuerlich belastet werden.
- 6. Verwaltungskosten, Bürokratie und deren Missbräuche fallen weg.

Sind Grundeinkommensprogramme nicht sehr teuer, weil jede Person den Transfer bekommt? Entscheidend ist, wie gesagt, der reale Transfer: Die Differenz zwischen Auszahlung und steuerlicher Belastung durch das Grundeinkommensprogramm. Wenn ein Grundeinkommen mit der geeigneten Mischung direkter und indirekter Steuern (Konsumsteuern) finanziert würden, könnten die realen Transfers mit größerer Präzision an die individuelle Situation der Person angepasst werden als durch die beste Bürokratie der Welt, die natürlich auch etwas kostet. Und wohlgermerkt: Kosten können erst dann gespart werden, wenn das Transfersystem sicherstellt, dass jede Person unterhalb des Mindesteinkommens erreicht wird.

Selektive Programme betreiben also „**Selektion**“ **VOR** der Transferzahlung, Grundeinkommensprogramme betreiben „Selektion“ **NACH** der Zahlung: Sie werden durch Steuern finanziert, die die Reichen deutlich stärker belasten als die Armen. Das müssen keine Luxussteuern sein. Eine einfache Methode ist die allgemeine Mehrwertsteuer: Sie belastet Haushalte proportional zu ihren Ausgaben (Grafik 1).

Grafik 1:

Finanzierungsmodell eines Grundeinkommens von brutto 1\$P (N\$70 pro Monat) in Namibia (über eine 4,5%-ige Mehrwertsteuer, sowie weitere 2% zusätzliche indirekte Steuern)
 Senkrechte Achse: Nettotransfer (\$N), Waagrechte Achse: Bevölkerungsklassen gemäß ihren Monatsausgaben (N\$) (nach le Roux, University of the Western Cape, Südafrika).



Bei den Kosten eines direkten Einkommenstransfer-Programms handelt es sich einerseits um die operativen Kosten (Kosten der Verteilung, ggf. Bedürfnisprüfung oder Prüfung von

Bedingungen) und das Transfervolumen. Bei gleichem Transfervolumen sind die Staatsausgaben bei einem Grundeinkommensprogramm natürlich höher – aber dafür auch die Staatseinnahmen.

Bei den operativen Kosten ist die Verteilung im Grundeinkommensprogramm ggf. aufwändiger, dafür fallen die Kosten der selektierenden Bürokratie weg: Sie machen gewöhnlich etwa 15% der Transferkosten aus.

4. Können Niedrigeinkommensländer ein Mindesteinkommen garantieren?

Was kosten Mindesteinkommensprogramme - egal ob selektiv oder als Grundeinkommen?

Wir gehen für die folgende Berechnung von einem idealtypischen selektiven Mindesteinkommensprogramm aus, das jeder Person, deren Einkommen unter dem Mindesteinkommen liegt, ein monatliches Mindesteinkommen zahlt.

Hier bekommen wir es (im Vergleich zu karitativen Hilfsmaßnahmen) mit viel Geld zu tun. Wie viel das wirklich ist, kann vielleicht am besten im Vergleich mit dem Buttoinlandsprodukt (BIP) des jeweiligen Landes beurteilt werden.

Unserem Finanzierungsmodell liegen folgende Prinzipien zugrunde:

1. Internationale Ko-Finanzierung nur für sehr arme Länder.

Länder unter einem Prokopf BIP von 3500 \$P (“Niedrigeinkommensländer”) können mit internationaler Ko-Finanzierung rechnen.

Begründung: Der globale BIP pro Kopf und Jahr beträgt im Durchschnitt etwa \$P 7000. Länder mit einem BIP unterhalb von \$P 3500 können als Niedrigeinkommensländer eingestuft werden, da sie weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens erhalten. Länder im Bereich von \$P 3500 bis \$P 10500 können als Mitteleinkommensländer, die anderen als Hocheinkommensländer angesehen werden.

Im europäischen Kontext besteht für Personen unterhalb der Hälfte des Durchschnittseinkommens staatlicher Handlungsbedarf: Ein Mindesteinkommen von 50% des Durchschnittseinkommens ist angestrebt und es besteht die Verpflichtung staatlicher Transfers (unter bestimmten Bedingungen).. Ein analoges Rechtsverständnis auf internationaler Ebene ergibt für Niedrigeinkommensländer globale Transfers als internationale Staatenpflicht – zuallererst beim „fundamentalen Menschenrecht auf Freiheit von Hunger“.

Von Mitteleinkommensländern ist zu erwarten, dass sie ausreichende Ressourcen haben, um Mindesteinkommensprogramme für \$P 350 pro Kopf und Jahr selbst durchführen zu können.

2. Der Eigenbeitrag steigt linear mit der eigenen Finanzkraft.

Für die Niedrigkommensländer sollte ein internationaler Beitrag geleistet werden zu einer Mischfinanzierung dieser Programme. Je höher der BIP des Empfängerlandes, desto höher sollte auch sein Eigenanteil an den Programmkosten sein. Das Einfachste wäre ein linearer Anstieg des Eigenanteils von 0% auf 100%.

3. Der vom Empfängerland geleistete Eigenbeitrag sollte mindestens 1% des BIP betragen.

Begründung: Solche Größenordnungen werden auch von den OECD-Ländern (z.B. Deutschland) für Sozialhilfe ausgegeben.

Sambia (mit einem BIP von etwa 660 \$P) ist ein sehr schwer von extremer Armut betroffenes Land: 70% der Bevölkerung müssen mit weniger als 1 \$P pro Kopf und Tag auskommen. Ein Finanzierungsmodell nach den drei genannten Prinzipien würde für Sambia ein Mindesteinkommen von \$P 0,38 sicherstellen. (Modellrechnung im Anhang.) Reicht das noch für das Recht auf Nahrung aus? Studien zeigen, dass in den ländlichen Gebieten Sambias die Untergrenze für einen Transfer, der einem Haushalt eine Mahlzeit pro Tag erlaubt, bei 0,4 \$P liegt. (Menschen dort geben übrigens mehr als 80% ihres Einkommens für Nahrung aus). Und nur die "wohlsituierten" ländlichen Haushalte können sich 3 Mahlzeiten am Tag leisten. Wenn unter dem Recht auf Nahrung hier sichergestellt werden soll, dass alle Haushalte auf 3 Mahlzeiten (nur Grundnahrungsmittel) pro Tag kommen, muss ein Transfer also 1,2 \$P pro Haushalt umfassen. Bei einem Haushalt mit 4 Personen wären das 0,3 \$P pro Person. Das hier finanzierte Mindesteinkommen würde also ausreichen.

In weniger stark betroffenen Ländern könnte das Mindesteinkommen entsprechend höher liegen. Bei Ländern mit 40% der Bevölkerung unter 1 \$P läge das Mindesteinkommen bei 0,5 \$P und bei Ländern mit 20% extrem Armen bei 0,7 \$P und bei Ländern mit 10% oder weniger extrem Armen bei 1 \$P.

Was kosten die subsidiären internationalen Staatenpflichten? Wenn man davon ausgeht, dass nur die Hocheinkommensländer zahlungspflichtig sind, ergibt die Modellrechnung (im Anhang) 0,24% ihres BIP. Selbst wenn man diese Summe zur gegenwärtigen EZ hinzufügen würde, läge das Gesamtvolumen der EZ immer noch unter den von den OECD-Ländern zugesagten 0,7% ihres BIP. (Wenn auch die Mitteleinkommensländer zur Ko-Finanzierung mit beitragen würden, läge der zusätzliche internationale "Steuersatz" bei 0,15%.) Dies ist sicherlich deutlich weniger als der nach dem Sozialpakt obligatorische "maximale Einsatz verfügbarer Ressourcen" - angesichts von Hunderten von Millionen Menschenleben und Menschenschicksalen, um die es hier geht.

Anhang: Abschätzungen zum Finanzierungsmodell

Dem Finanzierungsmodell in Kapitel 4 liegen folgende drei Prinzipien zugrunde:

1. Internationale Kofinanzierung nur für sehr arme Länder:
Länder unter einem Prokopf BIP von 3500 \$P (“Niedrigeinkommensländer”) können mit internationaler Kofinanzierung rechnen.
2. Der Eigenbeitrag der Niedrigeinkommensländer steigt linear mit der eigenen Finanzkraft.
3. Der vom Empfängerland geleistete Eigenbeitrag sollte mindestens 1% des BIP betragen.

Wir führen die Zahl k als Indikator für das Einkommen eines Niedrigeinkommenslandes ein (pro Kopf, pro Jahr, in \$P): $k = \text{BIP}/3500$.

Ein k -Wert von 0,5 bedeutet also, dass das Land ein BIP von 1750 \$P hat. Ein Land wie Sambia mit einem BIP von etwa 660 \$P hat dann einen k -Wert von etwa 0,19.

Wenn m der Anteil der Bevölkerung mit Tageseinkommen unterhalb 1\$P pro Tag ist, errechnen sich die Gesamtkosten eines Mindesteinkommensprogramms (ohne Transferkosten) pro Tag:

$$K = m \times 350 = m \times 0.1 \times 3500 = m \times 0.1 \times \text{BIP}/k$$

Die Eigenkosten des Landes sind dann $kK(m) = m \times 0.1 \times \text{BIP}$, da der Eigenanteil mit k linear ansteigt.

Ein Land wie Sambia ($m=70\%$) müsste also 7% seines BIP für solch ein Mindesteinkommensprogramm aufwenden. Zum Vergleich: Deutschland gibt für Sozialhilfe etwa 1% des BIP aus.

Verletzt Sambia das Recht auf Nahrung, weil es keine 7% seines BIP für ein solches Mindesteinkommen ausgibt? Der Sozialpakt fordert, das “Maximum der verfügbaren Ressourcen” einzusetzen, um das Recht auf Nahrung sicherzustellen. Bei welchem Prozentsatz (für Mindesteinkommensprogramme) ist dieses Maximum erreicht? Im Folgenden gehen wir lediglich davon aus, dass dieses Maximum nicht erreicht wird, wenn weniger als 1% des BIP für Mindesteinkommensprogramme eingesetzt werden. Entsprechend kann in Sambia nur ein Mindesteinkommen deutlich unter 1 \$P gewährleistet werden - und zwar nur bei n \$P. Was aber ist n \$P?

Nehmen wir an, dass die Konsumverteilung für die Bevölkerung unter 1 \$P linear verläuft und die Armsten das Einkommen 0 haben. Dann hat der Anteil n der Bevölkerung mit Einkommen unter 1 \$P ein Einkommen unter n \$P: Also 50% der Bevölkerung unter 1 \$P hat ein Einkommen unter 0,50 \$P. In Sambia wären das dann $0,5 \times 70\%$, also 35%. Gegenüber der Ausgangssituation wird in einem solchen Mindesteinkommensprogramm gegenüber dem 1\$P-Programm nur die Hälfte der vormals erreichten Bevölkerung abgedeckt und diese auch nur mit der Hälfte des Transfers: Die Kosten des Programms liegen also bei $\frac{1}{4}$ der Kosten des 1\$P-Programms - oder allgemein: Die verbleibenden Kosten liegen bei n^2 der Kosten des ursprünglichen Programms. Wenn Sambia's Mindesteinkommensprogramm 1% des BIP ausmachen muss und das 1\$P - Mindesteinkommensprogramm 7% des BIP kostet, dann muss $n^2 = 1/7$ sein, also $n = 0,38$. 0,38 \$P wäre das entsprechende Mindesteinkommen.

Reicht das noch für das Recht auf Nahrung aus? Studien zeigen, dass in den ländlichen Gebieten Sambias die Untergrenze für einen Transfer, der einem Haushalt eine Mahlzeit pro Tag erlaubt, bei 0,4 \$P liegt. (Menschen dort geben übrigens mehr als 80% ihres Einkommens für Nahrung aus). Und nur die "wohlsituierten" ländlichen Haushalte können sich 3 Mahlzeiten am Tag leisten. Wenn unter dem Recht auf Nahrung hier sichergestellt werden soll, dass alle Haushalte auf 3 Mahlzeiten (nur Grundnahrungsmittel) pro Tag kommen, muss ein Transfer also 1,2 \$P pro Haushalt umfassen. Bei einem Haushalt mit 4 Personen wären das 0,3 \$P pro Person. Das Mindesteinkommen der Beispielsrechnung würde dazu ausreichen.

Was kosten die subsidiären internationalen Staatenpflichten? Von den 1,2 Mrd. Personen mit Einkommen unter 1\$P pro Tag leben 24% in Afrika, 23% in Ostasien/Südostasien, sowie 44% in Südasien und 6% in Lateinamerika/Karibik. Grob gesehen beträgt der BIP in den betroffenen Ländern in Ostasien/Südostasien \$P 3000 bei $m=18\%$, in Afrika \$P 1000 bei $m=60\%$, in Südasien \$P 1500 bei $m=40\%$ und Lateinamerika \$P 2500 bei $m=15\%$.

Die folgende Tabelle zeigt die Kalkulationsschritte für die Berechnung der internationalen Zuschüsse. Die Berechnung von n aus m wurde oben dargestellt. Die 4. Spalte ergibt sich aus den genannten Prozentsätzen und der Gesamtzahl 1,2 Mrd. Diese 4. Spalte würde auch die Kosten [Mio.\$P] angeben, wenn an jede Person 1 \$P transferiert würde. Daraus entsteht (wie oben beschrieben) durch Multiplikation mit n^2 die 5. Spalte. Die 7. Spalte ergibt sich aus der 6. durch Berechnung des Eigenanteils k und gibt damit den internationalen Anteil an. Multiplikation der 5. und 7. Spalte ergibt die letzte Spalte:

Region	m [%]	n [\$Ppcpd]	Persons < 1\$P [mio]	Kosten pd [mio\$P]	BIP pcpd	1-k	Kosten [mio\$P pd]
Afrika	60	0,41	288	48	1.000	0,72	34,0
Südasien	40	0,5	528	132	1.500	0,57	75,2
Ost-/Süd-ostasien	18	0,75	276	155	3.000	0,14	21,7
Latein-Amerika	15	0,82	84	56	2.500	0,28	16,2

Die Gesamtkosten (Summe der vierten Spalte) beträgt 391 mio \$pd. Die Summe der letzten Spalte von 147 mio \$P pro Tag zeigt den internationalen Beitrag an, also global ca 38% der Gesamtkosten. Pro Jahr sind das 53,7 Mrd \$P. Wenn man davon ausgeht, dass nur die Hocheinkommensländer zahlungspflichtig sind (BSP in 1999: 21763 Mrd \$P) ergibt dies 0,24% ihres BIP. Selbst wenn man diese Summe zur gegenwärtigen EZ hinzufügen würde, läge das Gesamtvolumen der EZ immer noch unter den von den OECD-Ländern zugesagten 0,7% ihres BIP. (Wenn auch die Mitteleinkommensländer mit herangezogen würden, läge der zusätzliche internationale "Steuersatz" bei 0,15%.)

Selbst wenn die OECD keine Beiträge leisten, könnten die Niedrigeinkommensländer weiterhin Grundnahrungsprogramme durchführen – die dann natürlich nur ein geringeres Mindesteinkommensniveau sicherstellen: Für Lateinamerika ($k=72$) würde das Kostenvolumen auf 72% zurückgehen - und damit das realisierbare Mindesteinkommensniveau nach der oben beschriebenen Methode auf ca 0,84 ($0,84^2=0,72$). Statt eines Mindesteinkommens von 0,82 \$P könnte also nur 0,69 \$P realisiert werden. Am stärksten wirkt sich das Ausbleiben der internationalen Kofinanzierung in Afrika

($k=0,28$) aus: Das Mindesteinkommen würde auf 0,22 \$P absinken - auf etwa die Hälfte des sonstigen Mindesteinkommens. In Afrika blieben dann Hunger und Unterernährung in massiver Größenordnung bestehen.