

Rolf Künnemann, Ralf Leonhard

Sozialgeldtransfers und Milleniumsentwicklungsziele - eine menschenrechtliche Betrachtung



Brot
für die Welt

+eed
Evangelischer
Entwicklungsdienst

In Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis "Sozialgeldtransfers":

Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst, FIAN International, medico international

HERAUSGEBER

Brot für die Welt
Evangelischer Entwicklungsdienst

AUTOREN

Rolf Künnemann, FIAN International
Ralf Leonhard, FIAN Austria, zu Zambia, Malawi

REDAKTION

Mechthild Schirmer, Brot für die Welt
Richard Brand, Evangelischer Entwicklungsdienst
Thomas Seibert, medico international

PHOTOS

Ralf Leonhard

In Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Sozialgeldtransfers:

Der AK Sozialgeldtransfer möchte die Expertise und Debatten innerhalb der Zivilgesellschaft zum Thema Sozialgeldtransfers fördern. Dazu analysiert der Arbeitskreis mit menschenrechtlichen Instrumenten Sozialgeldtransfers im Zusammenhang mit anderen Formen sozialer Grundsicherung und sozialer Sicherheit.



BROT FÜR DIE WELT
Stafflenbergstr.76
70184 Stuttgart, Germany
www.brot-fuer-die-welt.de



EVANGELISCHER ENTWICKLUNGSDIENST (EED)
Ulrich-von-Hassell-Str.76
53123 Bonn, Germany
www.eed.de



FIAN INTERNATIONAL,
Willy-Brandt-Platz 5
69115 Heidelberg, Germany
www.fian.org



MEDICO INTERNATIONAL
Burgstr.106
60389 Frankfurt/Main, Germany
www.medico-international.de

Rolf Künnemann, Ralf Leonhard

Sozialgeldtransfers und Milleniumsentwicklungsziele - eine menschenrechtliche Betrachtung

VORWORT DER HERAUSGEBER	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
TEIL 1: SOZIALGELDTRANSFERS IM ENTWICKLUNGSPROZESS	7
1.1 Sozialgeldtransfers: Aufstieg eines neuen Paradigmas?	7
1.2 Sozialgeldtransfers – Zauberformel zur Erreichung der Millenniumentwicklungsziele?	14
TEIL 2: SOZIALGELDTRANSFERS IN DER MENSCHENRECHTSPERSPEKTIVE	21
2.1 Sozialgeldtransfers im menschenrechtlichen Kontext	21
2.2 Derzeitige Debatten über Sozialgeldtransfers – im Lichte der Menschenrechte	24
2.3 Sozialgeldtransfers, das Recht auf Soziale Sicherheit und die MDGs	29
TEIL 3: LÄNDERSTUDIEN	31
3.1 Brasilien – Bolsa Familia	31
3.2 Zambia – Das Kalomo Pilotprojekt und seine Folgeprojekte	40
3.3 Malawi: Das Mchinji Pilotprojekt und seine Folgeprojekte	48
TEIL 4: ANSÄTZE UND EMPFEHLUNGEN ZUR FÖRDERUNG VON SOZIALGELDTRANSFERS IM RAHMEN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	54
TEIL 5: GLOSSAR	59
TEIL 6: DANKSAGUNGEN	62
TEIL 7. LITERATUR	63

Vorwort der Herausgeber

Die Entwicklung in den letzten Jahren zeigt deutlich, dass zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) bis 2015 zusätzliche Anstrengungen nötig sind - sowohl von Seiten der Entwicklungsländer als auch von den reichen Ländern. Besorgniserregend ist, dass die Armut in Afrika prozentual zunimmt und die extrem Armen dort seit 1990 eher noch ärmer geworden sind. Weltweit hat der Hunger in den letzten Jahren – gemessen an der Zahl der Hungernden - sogar zugenommen. Auch bei anderen Millenniumsentwicklungszielen haben sich die Indikatoren zur MDG- Halbzeit im Jahr 2007 kaum verbessert. Wir ziehen daraus den Schluss, dass über weitere strategische Ansätze und den Einsatz zusätzlicher Instrumente nachgedacht werden muss, da sonst die unter MDG 1 genannten Ziele - Halbierung der Prozentzahl von Menschen mit einem Einkommen von unter 1 \$P am Tag und Halbierung der Prozentzahl der unterernährten Menschen - sowie die anderen MDG-Vorgaben deutlich verfehlt werden.

Ein Ansatz zur Armutsbekämpfung sind Zahlungen direkter staatlicher Einkommenstransfers an Bedürftige. In einigen Entwicklungs- und Schwellenländern haben diese in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen - nicht nur in Lateinamerika, wo es teilweise bereits umfangreiche Programme dieser Art gibt, sondern in zunehmendem Maße auch in Afrika und in Asien. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Budgethilfen in der Entwicklungszusammenarbeit werden Einkommenstransfers, insbesondere Geldtransfers, zunehmend untersucht. Oft werden sie als Mittel zur Steigerung der Effizienz von Budgethilfen gesehen. Es scheint lohnend und ratsam, die entwicklungspolitischen Potentiale von direkten staatlichen Einkommenstransfers genauer zu untersuchen.

Während es bei der Weltbank, der britischen Entwicklungsagentur DFID und anderen europäischen Gebern eine intensive Befassung mit diesem Instrument gibt und Programme laufen, gehen die Erfahrungen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kaum über Pilotprojekte hinaus, und es findet bisher auch keine breitere Diskussion innerhalb der deutschen Zivilgesellschaft statt.

Gestützt auf Diskussionen und Vorarbeiten des Arbeitskreises „Sozialgeldtransfers“, wollen „Brot für die Welt“ und der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) deshalb mit der Herausgabe der vorliegenden Studie Grundlagen für eine qualifizierte Auseinandersetzung mit solchen Transfermaßnahmen schaffen und eine intensivere Diskussion anstoßen.

Die Studie versteht sich als Diskussionsbeitrag. Sie nimmt die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte als Grundlage und Referenzmaßstab zur Beurteilung von Sozialgeldtransfers, die als eines der Instrumente sozialer Sicherungssysteme verstanden werden. Sie bietet einen Überblick über die laufende internationale Diskussion und gibt in drei Länderbeispielen vertiefende Einblicke in die Praxis. Sie berücksichtigt differenzierte und kritische Positionen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaften. Die Publikation versteht sich nicht als Policy Paper und greift damit einer späteren Positionierung der Herausgeber nicht vor. Die inhaltlichen Aussagen und Bewertungen repräsentieren die Meinungen der Autoren.

Wir wünschen uns, dass die Publikation erfolgreich dazu beiträgt, die deutsche und die internationale Debatte um die entwicklungspolitische und menschenrechtliche Bedeutung von direkten Einkommenstransfers zu intensivieren, die Potentiale des Instrumentes richtig einzuschätzen und angemessen in die Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren.

Richard Brand,
Evangelischer Entwicklungsdienst

Mechthild Schirmer
“Brot für die Welt”

Bonn / Stuttgart, Februar 2008

Erinnere Dich an das Gesicht des schwächsten Menschen, den Du je gesehen hast, und frage Dich, ob der Schritt, den Du erwägst, ihm irgendeinen Nutzen bringen wird. Wird er irgendetwas davon haben? Wird es ihn in die Lage versetzen, sein Leben und Schicksal wieder in die eigenen Hände zu nehmen?

Mahatma Gandhi

Zusammenfassung

Während der vergangenen zehn Jahre haben sich Sozialgeldtransfers zunehmend in Mitteleinkommensländern ausgebreitet. In Niedrigeinkommensländern wurden Pilotprojekte durchgeführt. Sozialgeldtransfers haben eindrucksvolle Entwicklungsergebnisse auf einer Reihe von Gebieten gezeitigt, die eng mit den Millenniumsentwicklungszielen 1 bis 6 zusammenhängen. Sozialgeldtransfers mindern Armut und Hunger, regen die Produktion von elementaren Gütern und Dienstleistungen für die Armen an, fördern den Schulbesuch der Kinder sowie die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Gerechtigkeit.

Sozialgeldtransfers (SGTs) haben sich als effizientes Instrument zur Reduzierung der drastischen Einkommensungleichheit erwiesen, die viele Entwicklungsländer plagt. Dies wird am Beispiel Brasiliens gezeigt. Ob diese Programme auch tatsächlich effektiv in diesem Sinne wirken können, hängt letztlich davon ab, dass ausreichende Haushaltsmittel für sie bereitgestellt werden.

Die vorliegende Studie beschreibt Sozialgeldtransfers im Kontext der Millenniumentwicklungsziele. Sie wirft einen Blick auf einige Charakteristika wichtiger SGTs, z.B. im städtischen China, in Mexiko und Südafrika und betrachtet im Detail SGTs in Brasilien, Malawi und Zambia auf der Grundlage verfügbarer Evaluationen. Außerdem werden Interviews ausgewertet, die speziell für diese Studie mit verschiedenen Beteiligten in den genannten Ländern durchgeführt wurden. Die Studie unterscheidet sich darin von vielen anderen Veröffentlichungen zum Thema, dass sie ausdrücklich auf die Menschenrechte eingeht. Sie stellt Kriterien für eine Menschenrechtsanalyse von Sozialtransfers und insbesondere von SGTs bereit. Sie wendet diese Kriterien auf die gegenwärtige internationale Diskussion an zu Themen wie Zielorientierung, Selektion, Universalität, Konditionalität, Kosten, Transferreduktion, Verdrängung etc.. Die Studie weist auf die Wichtigkeit der vollständigen Deckung der Zielgruppen hin, kritisiert die weit verbreitete Überbetonung der Zielgruppenorientierung durch Selektion und empfiehlt den Einsatz universeller Programme, wo immer möglich. Die Studie lehnt Konditionalitäten für SGTs ab. Weiterhin betont die Studie die Wichtigkeit geeigneter Steuersysteme. Sie sind die notwendige andere Seite des Steuer-Sozialtransfer-Systems. Die Studie empfiehlt, Erfahrungen zu sammeln mit einer über den Markt erfolgenden Zielgruppenorientierung durch universelle Programme, die über eine Mischung von Verbrauchssteuern und anderen Steuern finanziert werden.

Drei Länderstudien untersuchen die Stärken und Schwächen von SGTs in zwei sehr verschiedenen Kontexten – einem lateinamerikanischen Mitteleinkommensland (Brasilien) und zwei afrikanischen Niedrigeinkommensländern (Malawi und Zambia). Das Bolsa Familia Programm in Brasilien und das Kalomo-Pilotprogramm in Zambia haben teilweise in ihren entsprechenden regionalen Kontexten als Vorbilder gedient. Andere wichtige Erfahrungen wie die SGTs in Mexiko, Südafrika und dem städtischen China können nur gestreift werden. Das Kalomo Pilotprojekt ist vor allem deshalb wichtig, weil es eines der ersten SGT-Programme in Afrika in einem Niedrigeinkommensland mit generalisierter ländlicher Armut ist. Die Studie empfiehlt, in einem derartigen Umfeld Pilotprojekte mit universellen Transfers durchzuführen, um Erfahrungen zu sammeln, wie durch Selektionsverfahren auftretende Schwächen von SGT-Programmen vermieden werden können..

Die Studie empfiehlt weiterhin, dass in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit Sozialtransfers zu einem zentralen Politikelement werden – als menschenrechtliche Notwendigkeit und im Hinblick auf das Erreichen der MDGs. SGTs sollten andere Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht ersetzen, sondern ergänzen. Die Studie detailliert die damit zusammenhängenden Aufgaben im Bereich der Menschenrechtsbildung, der menschenrechtsorientierten Überwachung von SGTs, der Durchführung innovativer Programme im Bereich universeller Grundeinkommen, des Aufbaus geeigneter Steuersysteme und der Sicherung langfristiger Budgethilfen – möglicherweise durch einen internationalen Fonds.

Es wird dringend empfohlen, Sozialtransfers auf den Menschenrechten aufzubauen, so dass die Empfänger zu Berechtigten werden, die hinsichtlich der Selektions- und Verteilungssysteme von den lokalen Eliten unabhängig sind. In den Händen einer korrupten oder politisierten Bürokratie könnten diese Programme sonst zu Unterdrückungsinstrumenten werden. Die beste Vorbeugung gegen diese Gefahr besteht wohl darin, enge und nichttransparente Selektionsprozeduren zu vermeiden und die Empfänger eher universell als Menschen zu sehen, und weniger kategorial als Arme.

Die Studie wendet sich vor allem an nationale und internationale Organisationen der Zivilgesellschaft. Diese sollten darauf bestehen, dass Staaten, einzeln und in internationaler Zusammenarbeit, Sozialgeldtransfers auf der Basis von Menschenrechten errichten für die Millionen und Abermillionen extrem armer und unterernährter Menschen, denen das Menschenrecht auf soziale Sicherheit immer noch vorenthalten wird. Einige zivilgesellschaftliche Organisationen haben Erfahrung bei der Durchführung von Sozialgeldtransfers. Sie sollten diese Erfahrung beim Aufbau staatlicher Transfersysteme einbringen.

Sozialgeldtransfers haben grundlegende Bedeutung für die Erfüllung von Staatenpflichten im nationalen und internationalen Recht, zum Beispiel gegenüber dem Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich Nahrung, Wohnung, Kleidung. Außerdem erleichtern sie die Realisierung anderer Menschenrechte. Dies gilt sowohl im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (etwa beim Recht auf Gesundheit oder beim Recht auf Bildung), als auch im Gebiet der bürgerlich-politischen Rechte (etwa beim Recht auf politische Teilhabe oder beim Recht auf ein faires Gerichtsverfahren). Auch wenn SGTs nur eines der Elemente im Portfolio staatlicher Maßnahmen zur Erfüllung dieser Pflichten sind – und alles andere als hinreichend in diesem Sinne – so sind solche Transfers sicherlich notwendig. SGTs können eine Reihe von Schwächen aufweisen und zu menschenrechtswidrigen Praktiken Anlass geben. Eine starke Menschenrechtskultur ist deshalb unerlässlich, um solche Nebeneffekte zu vermeiden und Menschenrechtsverletzungen im Umfeld von SGTs zu verhindern.

Teil 1: Sozialgeldtransfers im Entwicklungsprozess

1.1 Sozialgeldtransfers: Aufstieg eines neuen Paradigmas?

1.1.1 Der Boom der Sozialgeldtransfers im globalen Süden

In den vergangenen zehn Jahren haben sich Sozialgeldtransfers im globalen Süden in eindrucksvoller Weise ausgebreitet. Tabelle 1 beruht auf der Datenbank von DFID¹: Während es 1996 außerhalb von OECD-Ländern 14 Sozialgeldtransfers gab (hauptsächlich Altersrenten und Sozialrenten) sind seitdem 20 Programme neu hinzugekommen.

Geldtransfers² leisten beitragsfreie³ Zahlungen in Form von Bargeld an arme Menschen oder an Personen, die von Armut bedroht sind. Ziel dieser Programme ist es, das Realeinkommen dieser Haushalte zu erhöhen.⁴

Sozialgeldtransfers (SGTs) im Sinne der folgenden Studie sind staatliche Geldtransferprogramme mit dem Hauptziel, ein Mindestkonsumniveau der EmpfängerInnen sicherzustellen.⁵ Normalerweise sind sie Teil der staatlichen Grundsicherung.

Unter den Sozialgeldtransfers gibt es spezifische Programme (Mindesteinkommensprogramme), die für jede Person im Geltungsbereich des Programms ein Mindestkonsumniveau garantieren. Während die meisten Sozialgeldtransfers an einen Bedürftigkeitstest geknüpft sind⁶, der das Einkommensniveau der KandidatInnen feststellen soll, sind Grundeinkommensprogramme spezielle Mindesteinkommensprogramme, die Zahlungen an alle Personen im Geltungsbereich ohne vorherigen Bedürftigkeitstest leisten. Sie sind in diesem Sinne „universell“. Ein weiterer Typ von Sozialgeldtransfers sind konditionierte Geldtransfers (conditional cash transfers: CCTs). Neben dem Bestehen des Bedürftigkeitstests stellen sie an die Kandidaten für die Programmteilnahme noch Verhaltensbedingungen im Bereich Gesundheit und Bildung, z.B. müssen die Kinder zur Schule gehen und gewisse medizinische Dienste müssen in Anspruch genommen werden. Außerdem gibt es Sozialgeldtransfers, die sich nicht an alle armen Haushalte oder Personen in einer Region wenden, sondern nur an bestimmte Haushalte, oder an alte Menschen (Altersrenten) oder Kinder. Sie sind in der folgenden Tabelle 1 mit den Worten Haushalt, Renten oder Kinder bezeichnet.

Sozialgeldtransfers sind grundlegend für den beitragsfreien Teil von Systemen sozialer Sicherheit, der oft auch Sozialhilfe genannt wird. Sozialhilfeprogramme⁷ werden manchmal auch als „soziales Netz“ bezeichnet. Sozialhilfe und Sozialversicherung (für Gesundheitsversorgung, Arbeitslosenunterstützung und beitragsbasierte Renten etc.) bilden zusammen das System der sozialen Sicherheit eines Staates.

Sozialgeldtransfers in OECD Ländern passen sich den verschiedenen Situationen von Haushalten an. Deshalb bestehen sie gewöhnlich aus einem Mindesteinkommens-

1 Barrientos et al.2006

2 Die Terminologie ist in der Literatur noch nicht ganz geklärt. Für weitere Definitionen und eine detaillierte Perspektive der „Landschaft“ der Geldtransfers konsultiere man Tabor 2002, *Assisting the Poor with Cash*.

3 Ein Programm ist beitragsfrei, wenn die Teilnahme nicht an vorherige oder gegenwärtige Einkommensbeiträge an einen gemeinsamen Fonds gebunden ist (wie das Zahlen von Sozialversicherungsbeiträgen).

4 Programme, die unter dieser Definition nicht als Geldtransfers angesehen werden, sind z.B. öffentliche Arbeitsprogramme, weil sie für den Erhalt von Zahlungen einen wirtschaftlichen Beitrag (Arbeit) des Haushalts voraussetzen. Öffentliche Arbeitsprogramme stellen eine kurzfristige Anstellung mit ungelerten Arbeiten bereit, z.B. im Bereich Straßenbau, Bewässerungsbau etc.. Bedingte Geldtransfers sind deshalb Geldtransfers, weil das Verhalten des Empfängers, an das seine Teilnahme geknüpft ist, nicht mit einem direkten wirtschaftlichen Beitrag verbunden ist.

5 Familien mit Kindern, alten Menschen oder Familien unter einem bestimmten Einkommen etc.. Es gibt spezielle Studien über SGTs für Kinder (Barrientos 2004, Case 2003, Acevedo 2006, Pearson et al 2006, Schubert 2007) und alte Menschen (HelpAge International 2003, Kakwani et al 2005).

6 Mehr zum Thema Bedürftigkeitstest findet sich im Teil 5 (Glossar).

7 Barrientos et al 2006 *“Social Assistance in Developing Countries Database”* gibt einen hervorragenden Überblick über die wichtigsten derzeitigen Sozialhilfeprogramme außerhalb der OECD.

programm (MEP) und verschiedenen Sonderprogrammen (für Wohnung, Familien, Alleinerziehende, Kinder etc.). Fast alle „alten“ OECD-Länder (mit Ausnahme von Griechenland, Neuseeland, und den USA) haben Mindesteinkommensprogramme.⁸ Die neuen (Mexiko und die Türkei) sind dabei, ihre Sozialgeldprogramme aufzubauen. Die europäischen Ländern geben etwa 19% ihres BSP für soziale Sicherheit aus, die USA 9%, die lateinamerikanischen Länder 5,7%. Sozialhilfe kommt auf etwa 3% des BSP in der EU, 1,6 % in Lateinamerika⁹ – und einen noch niedrigeren Prozentsatz in Asien und Afrika.

Tabelle 1: Wichtige Sozialgeldprogramme¹⁰

LAND	NAME	TYP	BEGINN ¹
Argentinien	Pensiones asistenciales	Renten	1994
Bangladesch	Old age allowance scheme, destitute women	Renten	1997
	Female secondary school stipend programme	CCT	1994
	Cash for education	CCT	2002
	Primary education stipend project	CCT	2002
Bolivien	Bono Solidario	Renten	1997
Brasilien	Previdencia rural	Renten	1991
	Beneficio de prestação continuada PBC	Renten	1993
	Bolsa Escola	CCT	1995
	Child labour eradication programme PETI	CCT	1996
	Bolsa Familia	CCT	2003
Chile	Integrated extreme poverty eradication	MEP	2002
	Programa de pensiones asistenciales	Renten	1975
China	Minimum living subsidy scheme	MEP	1993
	Rural subsidy to guarantee poor peasants' life	MEP	2004*
Kolumbien	Familias en acción	CCT	2001
Costa Rica	Régimen no contributivo por pensiones	Renten	1974
Ecuador	Bono de desarrollo humano	MEP	2004
Honduras	Programa de asignación familiar I / II	CCT	1990
Indien	National Old Age Pension Scheme	Renten	1995
Indonesien	Social Protection Development Programme	MEP	1998
Jamaica	Program of advancement thru health and education	CCT	2002
Lesotho	Non-contributory pension scheme	Renten	2004
Malawi	Malawi SCT pilot scheme	MEP	2006*
Mexiko	Progresá / Oportunidades	CCT	1997
Mosambik	Payments to war-displaced, destitute households	Haushalt	1990
	Food subsidy programme	Haushalt	1997
	Minimum income for school attendance	Kinder	2002
Namibia	Universal old age pension	Renten	1990
Nepal	Old Age / Widows allowance / disability pension	Renten	1995
Nikaragua	Red de protección social	CCT	2000*
Pakistan	Pakistan bait-u-maal	MEP	1992
Südafrika	Social pension	Renten	1992
	Child support grant	Kinder	1998
Uruguay	Programa de pensiones non-contributivas	Renten	1986
Zambia	Pilot cash transfer scheme Kalomo district	MEP	2004*

8 Einen guten Einblick verschafft World Bank 2006, "Social Safety Nets in OECD Countries", the World Bank Social Safety Net Primer Notes, No.25

9 Siehe World Bank 2006 Social Safety Nets Primer Notes op.cit., und Lindert et.al. 2006

10 Das angegebene Jahr bezieht sich auf den Beginn des entsprechenden Pilotprogramms. Programme, die sich noch in der Pilotphase befinden, sind mit einem * gekennzeichnet.

1.1.2 Einige Charakteristika von Sozialgeldtransfer-Programmen

Bei der Beschreibung von Art und Umfang eines Sozialgeldtransferprogramms geben die folgenden sieben Aspekte einen nützlichen Überblick:

1. Die "Berechtigungskriterien": Sie geben an, welche Art Personen unter dem Programm zum Empfang eines positiven Nettotransfers¹¹ berechtigt sind. Oft gibt es nur eine „Berechtigungsklasse“ (z.B. alle Haushalte unterhalb eines gewissen „Berechtigungs-niveaus“ des Einkommens. Manchmal gibt es zwei oder mehr Berechtigungsklassen mit zwei oder mehr Niveaus von Transferzahlungen (z.B. Bolsa Familia). Zusätzlich zu den Berechtigungsklassen, die von der Bedürftigkeit einer Person und von der Haushaltsstruktur abhängen, kann es auch Konditionalitäten geben, die Personen in bestimmten Einkommensklassen erfüllen müssen, um berechtigt zu sein.
2. Das Mindesteinkommen: Hierbei handelt es sich um das Mindestkonsumniveau pro Person, das de facto oder de jure für die Empfänger des SGT garantiert ist. Dieses Mindesteinkommen lässt sich mit der internationalen Kaufkraft-einheit (1 \$P)¹² oder als Prozentsatz des Pro-Kopf-Konsums in einem Land ausdrücken.
3. Die durchschnittliche Transferzahlung pro Empfänger in \$P und als Prozentsatz des Berechtigungs-niveaus.
4. Die Deckung des Programms: Der Prozentsatz der Berechtigten, der durch das Programm tatsächlich erreicht wird.
5. Die Eintreffquote: Der Prozentsatz des Transfervolumens, der bei den Berechtigten eintrifft.¹³
6. Der Umfang: Die Zahl der Personen, die das Programm mit positiven Nettotransfers erreicht.
7. Die Programmkosten als Prozentsatz des BSP. Als Kosten gelten hier die Summe von Transfervolumen und Verwaltungskosten.

Diese Charakteristika werden in den Kästen "SGT auf einen Blick" verwendet. Die Kästen sollen einen Überblick über einige wichtige Sozialgeldprogramme geben.

11 Während die Transferzahlung das Geld anzeigt, das ein Empfänger erhält, ist der Nettotransfer die Transferzahlung abzüglich der Steuern, die von der jeweiligen Person als Beitrag für die Finanzierung des Programms gezahlt werden müssen. In universellen Programmen sind alle Personen EmpfängerInnen, während positive Nettotransfers nur eine bestimmte Berechtigten-gruppe erreichen, so dass die Berechtigung sich in der Struktur des Steuersystems widerspiegelt, mit dem sich das Transferprogramm finanziert. Dieser Punkt wird später näher erläutert.

12 1 \$P (manchmal auch als \$ 1 PPP bezeichnet) ist die Kaufkraftparität mit 1 US\$ in den USA. Weitere Einzelheiten dazu finden sich im Glossar in Teil 5.

13 Falls jeder Empfänger den gleichen Betrag erhält, ist die Eintreffquote gleich der Berechtigtenquote, dem Prozentsatz der Berechtigten unter den Empfängern.

SGT auf einen Blick: China

Di Bao (Programm zur Garantie eines Mindesteinkommens) wurde 1999 in allen chinesischen Städten eingeführt – nachdem ab 1992 in Shanghai und anschließend auch in anderen Städten Pilotprojekte durchgeführt worden waren. Das SGT soll ein monatliches Mindesteinkommen von 141 \$P pro Person garantieren. Das sind 58% des Pro-Kopf-Konsums von Gesamtchina.

Das Berechtigungslevel liegt bei einem Monatseinkommen von 141 \$P pro Person. Dieses Niveau entspricht etwa 25% des Durchschnittseinkommens von in der Stadt registrierten Personen. Berechtig sind Personen unter diesem Niveau, die in der Stadt registriert sind. Nicht angemeldete Migranten aus den ländlichen Gebieten sind ausgeschlossen. Der durchschnittliche Transfer beträgt 15,7 \$P pro Person und Monat.

Di Bao erreicht 27% der Berechtigten (Deckung: 27%). 64% des Transfervolumens erreicht die Berechtigten (Eintreffquote: 64%). Bei denjenigen Berechtigten, die vom Programm erreicht werden, füllt der Transfer aber nur die Hälfte der Konsumlücke bis zum Mindesteinkommen.

Das SGT erreichte im Jahre 2003 22 Millionen Personen - 6% der Stadtbevölkerung.

Die Kosten des Programms betragen 0,1% des BSP.

Di Bao scheint niemanden davon abzuhalten, dazuzuverdienen oder das Programm zu verlassen.¹⁴

Durch ein Ergänzungsprogramm "Ländliche Unterstützung, um das Überleben der armen Bauern zu garantieren" wird Di Bao gegenwärtig auf die ländlichen Gebiete ausgeweitet. Ein kürzlich erschienener Bericht¹⁵ identifiziert fünf Hauptprobleme:

- Ein einheitliches Durchführungsgesetz fehlt.
- In vielen Zentral- und Westprovinzen wurde das Programm noch nicht eingerichtet.
- Selbst dort, wo das Programm umgesetzt wird, gibt es Unregelmäßigkeiten und Korruption, und vielen berechtigten Bauern wird der Transfer vorenthalten.
- Die Bereitstellung des Transfers wird von den Behörden als karitative Maßnahme gesehen und nicht als ein Grundrecht der Menschen. Es mangelt an Transparenz.
- Finanzmittel fehlen: Für die Dörfer (viele von ihnen sehr arm) ist es schwierig, das SGT selbst zu finanzieren. Es fehlt die finanzielle Unterstützung durch die Regierung.

1.1.3 Die Auswirkungen von Sozialgeldtransfers

Im vergangenen Jahrzehnt verbreiteten sich Sozialgeldtransfers in Lateinamerika, Teilen Asiens und in den weniger armen Ländern des südlichen Afrikas. In den vergangenen Jahren nun lassen Pilotprojekte vermuten, dass Sozialgeldtransfers für afrikanische Niedrigeinkommensländer ein erhebliches Potential zur Umsetzung von Millenniumentwicklungszielen mit sich bringen. Es gibt einen wachsenden Enthusiasmus für Sozialgeldtransfers bei Menschen, die sich mit Entwicklungszusammenarbeit befassen und auch bei einer wachsenden Zahl von Regierungen. Dieser Enthusiasmus gründet sich zunehmend auf Erfahrung:

¹⁴ Die Daten stammen von Chen, Ravallion, Wang 2006, Di Bao: A Guaranteed Minimum Income in China's Cities?

¹⁵ Quelle: Asian Commission for Human Rights in Hongkong.

Reduktion von Armut und Hunger

Sozialgeldtransfers führen zu einer signifikanten Reduktion von Einkommensarmut. Soziale Renten haben das Einkommen der ärmsten 5% der Bevölkerung in Brasilien verdoppelt und in Südafrika um 50% gesteigert. Mexikos Progresia Programm reduzierte die Armutslücke unter den EmpfängerInnen zwischen 1997 und 1999 um 36%. Mosambiks GAPVU (städtisches Geldtransferprogramm) hob das Haushaltseinkommen in armen Städten um bis zu 41%.¹⁶

Sozialgeldtransfers schaffen messbare Wohlfahrtsgewinne in den Bereichen Ernährung und Gesundheit. Untersuchungen zeigen, dass Sozialgeldtransfers oft für Ernährungs- und Gesundheitsprioritäten ausgegeben werden. Das bezogene Geld wird oft über Generationengrenzen hinweg mit anderen Haushaltsmitgliedern geteilt. In Südafrika korreliert die Tatsache, eine/n EmpfängerIn einer Sozialrente in der Familie zu haben, mit einem Zuwachs bei der Körpergröße der Kinder um drei bis vier Zentimeter.¹⁷ Beim Kalomo- Pilotprojekt (siehe 3.2 unten) erwies es sich, dass die EmpfängerInnen (vor allem ältere Menschen, die sich um durch AIDs geschädigte Kinder kümmern), über Geldausgaben vernünftigerweise unter Gesundheitsaspekten für ihre Familien entschieden. Der Wohlfahrtseffekt des Zuwachses an Kaufkraft hängt natürlich von einem ausreichenden Angebot ab, zum Beispiel Nahrung auf den Märkten oder verfügbare Dienstleistungen wie Gesundheitsposten und Schulen.

Sozialgeldtransfers und ähnliche langfristige Grundsicherungsmaßnahmen können den Bedarf an Nothilfe reduzieren. SGTs mindern die Anfälligkeit für externe Schocks. Dies könnte die Durchführung von Katastrophenhilfe sowohl für nationale wie für internationale Akteure erleichtern.

Evaluationen dieser Programme bestätigen deren Erfolg bei der Verbesserung des Konsums, der Bildung und Gesundheit der Armen – besonders in Mitteleinkommensländern, in denen eine hohe Einkommensungleichheit den durch Wirtschaftswachstum erreichten Rückgang von Armut dämpft. In Kolumbien stieg der Durchschnittsverbrauch bei den EmpfängerInnen des Programms gegenüber der Kontrollgruppe um 15 Prozentpunkte, und Kinder unter zwei Jahren waren bis zu 0,8 Zentimeter größer. In Ecuador stieg der Schulbesuch in der Sekundarstufe zwischen 2003 und 2005 um zehn Prozentpunkte.¹⁸

Anregung der Produktion von grundlegenden Gütern und Dienstleistungen durch die Armen und für die Armen

Sozialgeldtransfers regen durch Investitionen in landwirtschaftliches Gerät, in Vieh und Kleinvieh sowie durch Stärkung der Nachfrage das Wachstum an. SGTs kurbeln Nahrungsmittelmärkte an, statt ihnen zu schaden.

SGTs in Südafrika haben die Arbeitssuche (und auch die Arbeits-Aufnahme bei EmpfängerInnen (hauptsächlich bei Frauen) verstärkt.¹⁹

Sozialgeldtransfers reduzieren die Präkarität und steigern die wirtschaftliche Risikobereitschaft von Haushalten mit wirtschaftlichem Potential. Ein wichtiger Aspekt von Sozialtransfers, der von vielen BeobachterInnen und auch EmpfängerInnen erwähnt wird, ist die Tatsache, dass dieses Einkommen verlässlich ist. Verarmte Familien können wieder Pläne machen und wieder in einkommenschaffende Maßnahmen und in die Bildung ihrer Kinder investieren, statt von einem Tag zum nächsten ständig von der Hand in den Mund leben zu müssen.

¹⁶ Diese Beispiele stammen aus DFID 2005 – Social transfers and chronic poverty.

¹⁷ Barrientos, Lloyd-Sherlock 2002, Non-contributory pensions and social protection, Issues in Social Protection Series, ILO.

¹⁸ WB Annual Report 2006

¹⁹ Samson 2007, Tackling poverty with social transfers

Reduktion der Einkommensungleichheit

Sozialgeldtransfers sind ein effizientes Instrument zur Reduktion der Einkommensungleichheit. Viele Länder im globalen Süden werden von hoher Einkommensungleichheit geplagt. Hohe Ungleichheit bedroht nicht nur die Verteilungsgerechtigkeit und den sozialen Zusammenhalt, sondern verzerrt auch die Wirtschaftstätigkeit zu Ungunsten der Armen. SGTs können dieses Problem effizient angehen. Eine kürzliche Auswertung der Sozialgeldtransfers in Brasilien, Chile und Mexiko über die letzten zehn Jahre zeigt, dass die SGTs trotz ihres sehr geringen Haushaltsvolumens (0,4% des BSP in Brasilien und Mexiko) für einen Rückgang an Ungleichheit (gemessen am Gini Koeffizienten²⁰) in beiden Ländern verantwortlich waren²¹, zwischen 1995 und 2004 von 0,5 Gini-Punkten (ausgehend von 59,3 Gini-Punkten in Brasilien²² und 54,6 Gini-Punkten in Mexiko). Dies zeigt, dass die Transfers bei der Reduzierung der Ungleichheit sehr effizient waren. Diese Effizienz ist selbst innerhalb der sozialen Grundsicherungsprogramme bemerkenswert. Der Grund, warum die Auswirkungen trotzdem so gering waren, liegt in der Tatsache, dass nur ein sehr kleiner Teil des BSP für diese Programme eingesetzt worden war.

Förderung des Schulbesuchs

Sozialgeldtransfers nutzen der Bildung und steigern den Schulbesuch. Auf dem Lande in Brasilien korrelieren die Sozialrenten, die an mehr als 5 Millionen ältere Arme gezahlt werden, stark mit einem höheren Schulbesuch, besonders für Mädchen zwischen 12 und 14 Jahren. Die ersten Untersuchungen des Pilotprojekts "Kenya Geldtransfer für Waisen und von Armut bedrohte Kinder" zeigen, dass der Transfer den Schulbesuch steigert. In Zambia sank in den ersten neun Monaten des Kalomo SGT Pilotprojekts die Abwesenheit vom Schulunterricht um 16%.²³ In Namibia wird ein signifikanter Anteil der Altersrenten für die Bildung der Kinder ausgegeben.²⁴

SGTs reduzieren Kinderarbeit. Das Bono de Desarrollo Humano (BDH) Programm in Ecuador zeigt eine Reduktion der Kinderarbeit um 17%.²⁵

Verbesserung der Situation von Frauen

Die Situation der Frauen verbessert sich durch ihre größere Kontrolle über die Finanzen im Haushalt. In Somalia führten die an Frauen ausbezahlten Geldtransfers dazu, dass die Armen ihre Schulden zurückzahlen und ihre Ernährung verbessern konnten. Der Transfer ermöglichte ihnen auch Investitionen in die Gesundheitspflege.²⁶ In Lateinamerika werden Geldtransfers gewöhnlich an Frauen ausgezahlt.

Förderung von sozialer Gerechtigkeit

Es geht bei den SGT auch darum, den "amputierten Wohlfahrtsstaat" zu überwinden: In den meisten Ländern gibt es soziale Sicherheit nur für eine Elite von Staatsangestellten und für den formellen Sektor der Ökonomie. Ein Großteil, wenn nicht gar die Mehrheit der Bevölkerung, arbeitet im informellen Sektor, der nicht von der Sozialversicherung abgedeckt wird. Und normalerweise sind es gerade diese Familien, die am meisten von Armut bedroht sind. Sie sind von der Sozialversicherung ausgeschlossen und daher zur sozialen Sicherheit völlig auf eine soziale Grundsicherung angewiesen. In Lateinamerika betragen die öffentlichen Mittel für soziale Sicherheit 5,7% des BSP

20 Siehe Teil 5: Glossar zur Beschreibung von Gini-Koeffizient and Gini-Punkten.

21 Sergei Soares et al, 2007, Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico

22 Für weitere Details zu Brasilien, siehe 3.1.1

23 Die genannten SGTs sind keineswegs auf das entsprechende Verhalten der Haushalte konditioniert. Alle drei Beispiele stammen aus DFID 2006, Using social transfers to improve human development, Social Protection Briefing Note 3, 2006

24 Stephen Devereux, Social pensions in South Africa and Namibia, IDS discussion paper 379, 2001

25 Norbert Schady, Maria Caridad Araujo, Cash transfers, conditions, school enrolment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador, 2006

26 Chapman, 2006, Using social transfers to scale up equitable access to education and health services, DFID 2006

(in Kontinentaleuropa etwa 16,3%). In Ländern wie Kolumbien, Chile, Argentinien, Brasilien, die 11,5% ihres BSP für soziale Sicherheit ausgeben, fließen 85% davon in die Sozialversicherung (Altersrente, Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit). In Peru, Mexiko, Costa Rica, die nur 3,7% des BSP für soziale Grundsicherung aufwenden, beträgt der Anteil der Sozialversicherung immer noch 78% (und zwar hauptsächlich Altersrenten).²⁷ Die Ausweitung der Sozialhilfe in diesen Ländern ist also auch ein Gebot der Fairness.

SGTs können ein integrierendes Element der Sozialpolitik sein. Soziale Grundsicherung ist oft hochgradig fragmentiert – was zu einem Verlust an Transparenz sowohl für die EmpfängerInnen als auch für die Verwaltung führt mit den entsprechenden Verlusten an Wirksamkeit und Effizienz. Auch wenn groß angelegte SGTs nicht als Allheilmittel gesehen werden dürfen, so dienen sie doch der Vereinheitlichung der sozialen Grundsicherung.

Reduktion der Transferkosten

Sozialgeldtransfers bringen niedrigere Verwaltungskosten mit sich als andere Maßnahmen der Sozialhilfe. Eine gemeinsame Studie²⁸ von IFPRI und WFP aus dem Jahre 2003 hat die verfügbaren Daten der Umsetzung von 47 Ländern aus Afrika, Asien, Osteuropa und Lateinamerika untersucht. Dabei stellte sich heraus, dass die SGTs kosteneffizienter sind als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Nahrungsmittelsubventionen: Verwaltungskosten und dergleichen betragen bei SGTs 30% des an die Berechtigten übertragenen Transfervolumens, verglichen mit 70% bei Nahrungsmittelsubventionen und 140% bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

SGT auf einen Blick: Südafrika

Südafrika hat zwei große – und intensiv untersuchte – SGTs: Die Sozialrenten und die Kinderunterstützung.²⁹

Die Sozialrente ist eine Alterspension, die in den frühen Neunzigerjahren aufgelegt wurde. Der höchste Transfer der Altersrenten lag 2002 bei 225 \$P pro Monat und Person. (Das sind 24% des Durchschnittseinkommens). Liegt das Einkommen oberhalb des Mindesteinkommensniveaus des Programms, wird der Transfer reduziert. Berechtig sind Frauen über 60 und Männer ab 65 – nach Bedürftigkeitsprüfung³⁰ auf Grundlage eigener Einkommensangaben. 2002 gab es 1,9 Millionen EmpfängerInnen. Fast der ganze afrikanische Bevölkerungsteil nimmt am Programm teil. Innerhalb der Empfängerhaushalte wird die Sozialrente zur Verbesserung von Ernährung und Gesundheitsstatus, zur Investition durch den Haushalt, zur Ausweitung des Schulbesuchs und zur Reduzierung der Kinderarbeit eingesetzt.

Kosten: 1,4% des BSP im Jahr 2002.

Die Kinderunterstützung wird an Personen in armen Haushalten ausgezahlt, die sich um Kinder unter 13 Jahren kümmern. Der Transfer beträgt 72 \$P pro Kind und Monat. 2,5 Millionen Kinder wurden 2003 erreicht.

Die Kinderunterstützung hat dazu geführt, dass sich 6% mehr Frauen um einen Arbeitsplatz bemühen – und dass 3% mehr Frauen eine Arbeit finden.

Kosten: 0,7% des BSP.

27 Kathy Lindert et al. 2006

28 Die Ergebnisse dieser Studie sind in Coady 2003: „Cost-effective safety nets“ zusammengefasst.

29 Barrientos et al, Social Assistance Database, 2006; Sampson 2007; Perspectives of cash transfers: the development impact of social cash transfers

30 Für eine Erläuterung der Bedürftigkeitsprüfung, siehe Teil 5: Glossar

1.2 Sozialgeldtransfers – Zauberformel zur Erreichung der Millennium entwicklungsziele?

1.2.1 Zwei Zielgruppen werden mit einem Programm bedient

Sozialgeldtransfers dienen zwei Empfängergruppen unter den Armen. Da sind zunächst einmal diejenigen, die nicht in der Lage sind, Möglichkeiten zur Einkommensbeschaffung zu nutzen. Selbst wenn sich ihnen diese Möglichkeiten durch die nationalen oder internationalen Entwicklungsmaßnahmen bieten, so haben sie nur eine geringe Arbeitskapazität, die sie zusätzlich zu der zum Überleben der Haushaltsmitglieder nötigen Pflege nutzen könnten: Es handelt sich um Haushalte mit vielen Kindern oder mit kranken oder alten Menschen, die von einer allein stehenden Mutter versorgt werden müssen – oder um von AIDs betroffene Haushalte, bei denen die produktive Generation verstorben ist und die Großeltern nun für die Waisenkinder sorgen müssen³¹.

Der Schulbesuch der Kinder und die Verbesserung von Gesundheit und Ernährung sind wichtige Entwicklungsmaßnahmen, weil sie den sich von Generation zu Generation fortsetzenden Armutskreislauf durchbrechen können. Schulbesuch ist aber oft mit Kosten verbunden, z.B. für Bücher und Schuluniformen. Dadurch, dass sie die Kinder zur Schule und nicht zur Arbeit schicken, verlieren die Familien außerdem Einkommen, das für die Familien in Elendssituationen sehr wichtig sein kann. Für viele arme Haushalte ist es nicht so einfach, sich einen Tag aus dem Kampf um den Lebensunterhalt zurückzuziehen, um zum entfernten Gesundheitsposten zu reisen – auch wenn das die Zukunftsaussichten der Kinder – und der Erwachsenen – verbessern könnte.

Die zweite Empfängergruppe besteht aus Haushalten, die zwar freie Kapazitäten zur Einkommensbeschaffung aufweisen, für die aber die mit der Suche nach einem anderen Lebensunterhalt verbundenen Kosten und der möglicherweise damit verbundene Einkommensausfall relativ hoch sind: Die jeweiligen Menschen müssen sich z.B. Zeit für die Job-Suche nehmen, ein Bus-Ticket bezahlen, um zum Arbeitsplatz zu kommen – oder die Investitionsrisiken im eigenen informellen „Familienunternehmen“ ohne Rücklagen oder regelmäßiges Einkommen auf sich nehmen. Schulen, Gesundheitsposten, Jobs und Investitionsmöglichkeiten im eigenen Kleinunternehmen sind jedoch wichtige Dienstleistungen, die von nationalen und internationalen Entwicklungsmaßnahmen geleistet werden. Für die genannten Familien sind sie jedoch sinnlos, weil sie kaum genutzt werden können. Diese Haushalte werden von den bisherigen Entwicklungsmaßnahmen also nicht erreicht – und gerade bei ihnen handelt es sich oft um die Ärmsten der Armen.

Sozialgeldtransfers können hier eingesetzt werden, ohne die verschiedenen Realitäten der beiden erwähnten Empfängergruppen unterscheiden zu müssen. Die in 1.1 berichteten Erfahrungen und die Länderstudien in Teil 3 machen klar, dass SGTs ein wichtiges und zielsicheres Instrument sind, um diese Entwicklungshindernisse zu überwinden, weil sie ein sicheres Einkommen bereitstellen, das die relative Wichtigkeit von Kosten und Risiken bei den entwicklungsförderlichen Maßnahmen der Haushalte stark reduziert.

³¹ Ein Indikator für solche Haushalte ist der „Abhängigkeitsquotient“ – der Quotient der Zahl der arbeitsunfähigen Personen in einem Haushalt und der Zahl der arbeitsfähigen, multipliziert mit 100. Kinder unter 18 werden dabei als arbeitsunfähig gerechnet – sie sollten sich mit der Schul- oder Berufsausbildung befassen.

1.2.2 Halbzeit für die Millenniumentwicklungsziele - ein Grund zur Sorge.

Die Millenniumentwicklungsziele (MDGs) wurden von der Staatengemeinschaft formuliert, als die ernüchternde Tatsache klar wurde, dass ein Hauptanliegen von Entwicklungszusammenarbeit – die Überwindung der Armut – viel zu langsam verwirklicht wird, und dass es in einigen Ländern praktisch keine Fortschritte gibt. Die MDGs wollen die Bemühungen, die Prioritätensetzung und die Auswahl der Politikmaßnahmen der Staaten dahingehend schärfen, dass Entwicklungsaktivitäten in Zukunft der Überwindung der Armut dienen. Aus diesem Grunde haben sie Indikatoren mit Meilensteinen eingerichtet, um zwischen 1990 und 2015 bei wichtigen Elementen eines angemessenen Lebensstandards Fortschritte messen zu können. Die im vorigen Abschnitt angedeuteten Ergebnisse sind für eine Reihe von MDGs von Bedeutung³², vor allem für

MDG 1a: Halbierung des Anteils der Personen mit Einkommen unter 1 \$P.

MDG 1b: Halbierung des Anteils der Unterernährten (nach Definition der FAO)

MDG 2: Bis 2015 soll für alle Jungen und gleichermaßen für alle Mädchen eine volle Grundschulbildung eingerichtet sein.

MDG 3: Spätestens bis 2015 soll die Ungleichbehandlung der Geschlechter auf allen Bildungsebenen überwunden sein.

MDG 4: Reduzierung der Sterblichkeit von Kindern unter 5 Jahren um zwei Drittel.

MDG 5: Reduzierung der Müttersterblichkeit um drei Viertel.

MDG 6: Das Vorkommen von HIV/AIDs, Malaria und anderen Krankheiten soll spätestens ab 2015 wieder zurückgehen.

In den vergangenen Jahren haben sich Entwicklungsexperten zunehmend besorgt darüber geäußert, dass viele ihrer Maßnahmen das ärmste Quintil³³ der Bevölkerung nicht erreicht haben – und wenn, dann in einem Umfang, der es nicht erlaubt, die Millenniumentwicklungsziele zu erreichen. Ein konzentrierter und zielgerichteter Ansatz wird verlangt: Der Anteil des ersten Quintils am Gesamtkonsum fiel im globalen Süden von durchschnittlich 4,6% auf 3,9%. Im Afrika südlich der Sahara bekommt das erste Quintil lediglich 3% des nationalen Konsums.

Der etwa zur Halbzeit erreichte Zwischenstand des erwähnten MDG gibt tatsächlich zur Sorge Anlass. Der Anteil der Bevölkerung (ohne China) mit einem Tageseinkommen unter 1\$P fiel von 26,1% im Jahr 1990 auf 21,1% in 2002. Damit wurden lediglich 38% der für diesen Zeitraum unter MDG 1a (bei Linearität) erforderlichen Reduktion erreicht. Im Afrika südlich der Sahara betrug der Rückgang der Unterernährung nur 20% dessen, was für den Zeitraum 1990-2002³⁴ nötig gewesen wäre, um MDG 1b zu erreichen. Weltweit ging das Vorkommen untergewichtiger Kinder von 33% (1990) auf 27% (2004) zurück - etwa 70% dessen was an Reduktion in dieser Periode eigentlich nötig gewesen wäre. Auch das Vorkommen von Unterernährung in Niedrig- und Mitteleinkommensländern fiel lediglich von 20% auf 16% zwischen 1990 and 2004 – beide Zahlen ohne Berücksichtigung Chinas.

Der Schulbesuch verbesserte sich, aber die Datenlage ist schlecht und die Abwesenheit eingeschulter Kinder wird oft nicht ausreichend dokumentiert. In Afrika südlich der Sahara stieg das Einschulungsniveau für die Grundschule von 47% (1990) auf 64%

32 Falls nicht anders erwähnt sind die Daten in diesem Abschnitt aus UNDP, The Millennium Development Report 2007 and the World Bank, World Development Indicators 2006

33 20% der Bevölkerung, siehe Teil 5: Glossar

34 FAO, State of Food Insecurity 2006

(2004), aber 22,7 Millionen Jungen und 25,1 Millionen Mädchen gehen noch nicht zur Schule. Dadurch werden die MDGs 2 und 3 zu einer Riesenaufgabe für Afrika. Ähnliches gilt für die ländlichen Regionen im Allgemeinen: Weltweit gehen ein Drittel der Kinder auf dem Lande nicht zur Schule – die Mehrheit von ihnen Mädchen. Im städtischen Bereich beträgt dieser Anteil immerhin 18%. SGTs können sich positiv auf die Lage von Frauen auswirken, ganz im Sinne von MDG 3, falls die Zahlungen individuell vorgenommen werden oder an die Frauen in den Familien ausgehändigt werden, wie das z.B. in Lateinamerika oft üblich ist.

Die Kindersterblichkeit (Kinder unter 5 Jahren pro 1000 Lebendgeburten) ging von 106 (1990) auf 83 im Jahre 2005 zurück. Eigentlich hätte sie auf 70 fallen sollen. Der mangelnde Fortschritt spiegelt sich in der Vernachlässigung vieler Gesundheitsdienste in Teilen des globalen Südens wieder. In Afrika südlich der Sahara sank die Kindersterblichkeit von 185 nur auf 166 (statt auf 122, was bei einer linearen Annäherung an MDG 4 nötig gewesen wäre).

1.2.3 Die mögliche Rolle von Sozialgeldtransfers beim Erreichen der MDGs

Die Auswirkungen von Sozialgeldtransfers müssen weiter studiert und ausgewertet werden. Trotzdem deuten die in 1.1 (und den Länderstudien weiter unten) vorgestellten Daten darauf hin, dass die SGTs für die MDGs von Bedeutung sind. Sie könnten sich als sehr effektiv erweisen, weil sie sich gerade an diejenigen Haushalte wenden, bei denen sich eine Verbesserung maximal auf den entsprechenden Indikator auswirkt. Die MDGs 4, 5 und 6 können durch die zunehmende Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten durch die besonders bedrohten Bevölkerungsgruppen gefördert werden – jedenfalls dort, wo es solche Gesundheitsdienste gibt. Sozialgeldtransfers haben auch Auswirkungen im Bereich der MDGs 2 und 3, wie wir gesehen haben. Der Rückgang der absoluten Armut ist dabei natürlich die direkteste Auswirkung. In Zambia könnte ein SGT mit Transfers von 0,38 \$P mehr als 25% der Bevölkerung von der absoluten Armut befreien.³⁵

Diese verschiedenen Auswirkungen machen SGTs zu einem faszinierenden Ansatz für viele Menschen, die in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind. Ein Umlernen ist nicht einfach. Die Entwicklungszusammenarbeit hat ihre Aufgabe oft darin gesehen, Möglichkeiten zu schaffen für Menschen sich selbst zu helfen. Damit sollte ursprünglich die traditionelle „Wohltätigkeit“ ergänzt werden, die vor allem Mittel für den Konsum der Armen bereitstellen sollte – oder wenigstens für den Konsum der „hilfe-würdigen“ Armen³⁶. Entwicklung verwandelte sich von einem Instrument zur Erreichung eines angemessenen Lebensstandards für alle in einen endlosen Prozess „wachsender Möglichkeiten“, der voraussetzt, dass Menschen von diesen Möglichkeiten auch Gebrauch machen können. Entwicklungsexperten sehen Armut oft als eine Falle, einen individuellen und generationsübergreifenden Teufelskreis. Natürlich macht es wenig Sinn, Möglichkeiten zu schaffen für Menschen, die sie nicht nutzen können, weil ihnen der dazu nötige Lebensstandard abgeht – oder weil ihnen dazu die Arbeitskraft in der Familie fehlt. Die Bereitstellung dieses Lebensstandards ist letztlich entscheidend dafür, dass die bisherigen Teufelskreise aufgebrochen werden können – und das Überleben dieser Menschen gesichert wird. Und das ist doch das Grundanliegen von Entwicklung. Eine ausschließliche Betonung von „Selbsthilfe“ überlässt die ökonomisch nicht lebensfähigen Haushalte der privaten Wohltätigkeit. Außerdem reflektiert sie eine unangebrachte Ideologie von Arbeitsethik. Damit wird vielen Menschen, die die Dienstleistungen der Entwicklungszusammenarbeit nutzen sollten, der Zugang zu ihnen unmöglich gemacht.

35 Die Berechnung des Autors beruht auf Künnemann, Basic food income – option or obligation? FIAN 2005 und auf Daten über die Armutslücken aus dem World Development Indicators 2006. Die Kosten eines solchen Programms würde 7% von Zambia's BSP in Anspruch nehmen. Eine internationale Ko-finanzierung wäre ratsam.

36 Das alte Konzept der „hilfe-würdigen Armen“, eine zweifelhafte Erbschaft der europäischen Armutsgeschichte, geistert auch durch die SGTs – z.B. als Konditionalitäten. Eine erhellende Sozialgeschichte dieses Konzepts findet sich in Robert Jütte; Arme, Bettler, Beutelschneider; Weimar 2000.

Und das erweist letztlich auch dem Anliegen der Selbsthilfe einen Bärendienst. In den letzten Jahren hat Brot für die Welt 12 Hungerstudien³⁷ in verschiedenen Teilen der Welt unter den Ärmsten der Armen durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, wie wichtig die Sicherung eines Mindestlebensstandards als Voraussetzung für einkommenschaffende Maßnahmen ist.

SGT auf einen Blick: Mexiko

Progresa (2002 umbenannt in Oportunidades) wurde 1997 eingeführt, um arme Haushalte mit Kindern in ländlichen Gebieten zu unterstützen. Die Transferzahlungen hängen davon ab, ob Kinder die Schule besuchen und ob Mütter und Säuglinge sich einer regelmäßigen Gesundheitskontrolle unterziehen. 2002 wurde das Programm auf die Städte ausgeweitet und erreichte im Jahre 2004 etwa 5 Millionen Haushalte (darunter mehr als 40% der ländlichen Haushalte). Die Familien wurden ausgewählt durch Rückmeldung der Gemeinde bis zu einer festen Quote, die für jede Stadt und jeden Landkreis aufgrund einer sozio-geografischen Analyse festgelegt worden war.

Die Zahl der unterernährten Personen in Mexiko wird auf etwa 5 Millionen geschätzt (FAO).

Die Transferzahlung besteht aus drei Komponenten:

In einem Empfängerhaushalt enthält jede Person im Rentenalter 15 \$P³⁸.

Jeder Empfängerhaushalt bekommt 24 \$P "Nahrungshilfe" unter der Bedingung, dass er an Weiterbildungsmaßnahmen zu Ernährung und Gesundheit teilnimmt.

Jeder Empfängerhaushalt enthält für jedes Schulkind ein Stipendium, das für Mädchen gewöhnlich höher ist als für Jungen. Es steigt mit der Klassenstufe von 12 \$P pro Kind in der Grundschule bis zu 98 \$P für Mädchen in Klasse 12.

Die Transfers werden an den weiblichen Haushaltsvorstand ausgezahlt.

Der Durchschnittskonsum in Mexiko betrug 1999 450 \$P pro Monat.

Kosten: 0,32% des BSP im Jahre 2000.

Im Ergebnis³⁹ gehen 58% des Transfervolumens an die ärmsten 20% und 80% an die ärmsten 40%. Das Programm leistete im Durchschnitt Zahlungen in Höhe von 20% des Haushaltseinkommens und reduzierte die Armutslücke um 36%. Bei 70% der Haushalte hatte sich der Ernährungsstatus verbessert. Der Schulbesuch stieg um 8 Prozentpunkte ausgehend von 67% für Mädchen und um 4,5 Prozentpunkte ausgehend von 73% für Jungen. Die Empfängerhaushalte zeigten einen Rückgang in Kleinwüchsigkeit bei Kindern zwischen 1 und 3 Jahren. Bei Neugeborenen ging die Krankheitsanfälligkeit um 25% zurück. Erwachsene meldeten 18% weniger bettlägerige Krankheitstage. Frauen berichteten, dass ihr Einfluss auf die Verwendung der Haushaltsmittel gestiegen sei.

Einige Enthusiasten sehen in den Sozialgeldtransfers eine Art Zauberformel zum Erreichen der MDGs in der noch verbliebenen Zeit. Es sollte jedoch klar sein, dass beide Seiten (die "Selbsthilfeführer" und Strukturpolitiker auf der einen Seite – und die Gemeinde der SGT-Freunde und Sozialpolitiker auf der anderen) komplementäre Aufgaben haben. Es sollte nicht übersehen werden, dass die nachhaltigen Effekte von Sozialgeldtransfers letztlich auf ihrer Verlässlichkeit beruhen - und dass SGTs letztlich den Empfängerinnen und Empfängern nur dort helfen, wo es auch Nahrung auf den Märkten zu kaufen gibt, wo Gesundheitsdienste und Schulen guter Qualität in der

37 Einige dieser Studien finden sich in Brot für die Welt (Hrsg.), *Gesichter des Hungers*, 2005

38 \$P: Einheit der Kaufkraftparität, siehe Teil 5: Glossar

39 Harvey et al 2005

Nähe zur Verfügung stehen, und wo auch Zugang zu produktiven Ressourcen und zu Arbeitsplätzen besteht. Beide Seiten sind wichtig – aber die Rolle der SGTs muss stärker werden als in der Vergangenheit.

1.2.4 Entwicklungsnachteile durch Selektion und Konditionalitäten

Es gibt einen Denkansatz im Bereich der SGT, der versucht, die Gesundheits- und Bildungswirkungen von Sozialgeldtransfers dadurch noch weiter zu steigern, dass der Erhalt von Sozialgeldtransfers vom Schulbesuch und von der Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten und ähnlichen Dienstleistungen abhängig gemacht wird. Dieser Ansatz wurde besonders durch die Weltbank vertreten. Schulbesuch (oder besser – Bildung) und eine bessere Gesundheit sind natürlich an sich wichtig und auch als Mittel, um in Zukunft ein besseres Einkommen zu erzielen. Es gibt aber kaum Daten, die zeigen, ob und in welchem Ausmaß eine entsprechende Konditionalität tatsächlich zu einer weiteren Steigerung führt.⁴⁰ Haushalte reagieren auf ein gestiegenes Einkommen in der gewünschten Weise - auch ohne Konditionalitäten. Und selbst wenn Konditionalitäten den Schulbesuch und die Nutzung von Gesundheitsdiensten tatsächlich zusätzlich steigern würden, so haben konditionierte Geldtransfers (CCTs) einige Nachteile, über die es unter den Entwicklungsfachleuten erhebliche Meinungsverschiedenheiten gibt⁴¹. Die Hauptpunkte entwicklungspolitischer Kritik sind die folgenden:

(i) Falls eine Konditionalität zum Schulbesuch von einem der Kinder (aus welchen Gründen auch immer) nicht erfüllt wird, wird der gesamte Haushalt vom Bezug des Sozialgeldtransfers ausgeschlossen und die anderen positiven Auswirkungen von SGTs auf Entwicklung wie Armutsreduzierung, verbesserte Ernährung, verbesserte Gesundheit, Verbesserung der Stellung der Frau, größere Teilnahme am Arbeitsmarkt etc. gehen der gesamten Familie verloren. In einer Gemeinde, wo eine größere Zahl von Familien die Konditionalitäten nicht erfüllt, wird auch keine Stärkung lokaler Märkte stattfinden.

(ii) Die mit Ausschluss vom Programm bestraften Familien sind oft die Ärmsten der Armen. Sie auszusortieren, ist kontraproduktiv. Solche Maßnahmen helfen auch den entsprechenden Kindern mit Sicherheit nicht.

(iii) Die Einführung von Konditionalitäten entzieht den Armen die Freiheit, selbst über die richtigen Maßnahmen zur Verbesserung der Wohlfahrt ihres Haushalts zu entscheiden. Sie beruht auf der Vorstellung, dass arme Menschen verantwortungslos sind und nicht wissen, was gut für ihre Familie ist. Die normalen SGTs zeigen, dass diese Annahme für die meisten von ihnen falsch ist.

(iv) Konditionalitäten berücksichtigen oft nicht, dass die entsprechenden Dienstleistungen in vielen Gebieten sehr schwach sind und auch nicht zu vernünftigen Kosten / Opportunitätskosten von den entsprechenden Familien in Anspruch genommen werden können. Diese Gebiete bzw. die Haushalte dort sind oft die am meisten verarmten – und werden noch obendrein vom Programm ausgeschlossen.

Unter den seit 1996 eingeführten SGTs gibt es 7 haushaltsorientierte unkonditionierte SGTs, 7 CCTs, 3 Pensionsprogramme und 2 Kindergeldtransfers. Die Weltbank hat seit den späten 1990er Jahren konditionierte Geldtransfers in Brasilien, Kolumbien, der Dominikanischen Republik, Ecuador, El Salvador, Jamaika, und Nikaragua (hier mit einem Pilotprojekt) unterstützt. Leider werden die Bildungs-⁴² und Gesundheitseffekte von Geldtransferprogrammen oft so dargestellt, als wären sie ausschließlich auf die Konditionalitäten zurückzuführen. Gleichzeitig fallen die anderen Entwicklungsvorteile

40 Die einzige empirische Studie, die einen signifikanten Zusatzeffekt von Konditionalitäten anzeigt, ist Schady, Araujo 2006.

41 Samson 2006, Schubert und Slater 2006.

42 Reimers et al 2006 stellen den Bildungseffekt von Konditionalitäten in Frage und weisen auf die ungesunden Verwaltungskonsequenzen hin, die eine Vermischung von Armutsbekämpfung und Verhaltenskonditionierung mit sich bringen.

von SGTs, die von Konditionalitäten negativ berührt werden, schlicht unter den Tisch.

Wie kommen die Transferzahlungen dorthin, wo sie hin sollen? Das Hauptanliegen hierbei ist, dass alle berechtigten Personen tatsächlich erreicht werden. Falls dies nicht der Fall ist, gibt es einen sogenannten Ausschlussfehler. Ein Ausschlussfehler tritt dann auf, wenn eine berechtigte Person vom Programm nicht erreicht wird. Demgegenüber besteht ein Aufnahmeirrtum darin, dass eine unberechtigte Person eine Transferzahlung erhält. Ausschlussfehler sind eine ernste Angelegenheit, die sich auf die Effektivität des SGT auswirkt. Aufnahmeirrtümer haben demgegenüber mit der Wirksamkeit des Programms nichts zu tun, sondern schaffen lediglich unnötige Kosten – betreffen also die Effizienz des SGTs. Trotzdem befasst sich ein Großteil der Diskussion in der umfangreichen Literatur zum Thema mit Aufnahmeirrtümern. Ausschlussfehler werden weniger beachtet – obwohl sie für die Betroffenen eine Überlebensfrage sein können. Wenn SGT mit einem sehr engen Budget arbeiten, sind Ausschlussfehler und Aufnahmefehler fast gleichbedeutend: Wenn Transfers an unberechtigte Personen gehen, dann fehlt das Geld für die Auszahlung an berechnigte. In Wirklichkeit sind jedoch die Berechnungskriterien schwierig anzuwenden: Daten über Einkommen eines konkreten Haushaltes fehlen meist – besonders für Familien im informellen Sektor. Selbst Ersatz-Bedürftigkeitsprüfungen sind ziemlich fehlerhaft, der Einsatz lokaler Behörden oder Selektions-Komitees ist fragwürdig, leidet unter mangelnder Transparenz, kann politisch manipuliert werden und kann politische Abhängigkeit schaffen. Außerdem kann der Auswahlprozess für die Betroffenen erniedrigend sein oder den Zusammenhalt der Gemeinschaft sprengen: Bauern in Malawi wiesen eine Selektion im Bereich subventionierter Betriebsmittel zurück mit der Begründung, sie seien alle arm und eine Selektion würde zu Konflikten in der Dorfgemeinschaft führen.⁴³

Es gibt besorgniserregende Untersuchungen aus Indien über Selektionsprobleme, die mit direkter Korruption zu tun haben oder mit dem Stimmenfang durch Politiker, die dabei von Verwaltungsbeamten unterstützt werden: Daten von etwa 4000 Haushalten in 12 Dörfern zeigen, dass Empfänger subventionierter Nahrungsmittel vor allem in der Mittelklasse zu finden waren. Bei den staatlichen Renten war das Ergebnis noch krasser.⁴⁴ Fälle nicht funktionierender Selektionssysteme in Indien, die für die Opfer den Hungertod zur Folge hatten, wurden von FIAN International dokumentiert.

Vor diesem Hintergrund kann es ratsam sein, ganz auf einen Selektionsprozess für SGTs zu verzichten, insbesondere in Situationen allgemeiner Armut, wie sie in vielen Gebieten des ländlichen Afrika vorherrschen. Ein solcher Ansatz wurde kürzlich von einem der führenden Experten auf diesem Gebiet auf der Grundlage einer Studie vorgeschlagen, die 13 afrikanische Länder umfasste.⁴⁵ Dabei würde ein universeller SGT an alle Haushalte im Dorf oder in der Region gezahlt und damit ein Grundeinkommen für alle eingerichtet. Universelle Programme haben ein weit höheres Potential, alle Armen zu erreichen, ohne dabei anfällig für Manipulation zu sein und ohne Gefühle der Erniedrigung oder Bevorzugung hervorzurufen. Grundeinkommensprogramme werden manchmal für die vermeintliche Ineffizienz kritisiert, die darin bestehe, dass Transfers auch an „reiche“ Personen gezahlt werden. In Gebieten, in denen ein Großteil der Bevölkerung arm ist, kann ein solches Vorgehen jedoch sogar unter Kostengesichtspunkten vorteilhafter sein, weil der aufwändige Selektionsprozess wegfällt. Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass es letztlich um den Realtransfer geht, und dass dieser Realtransfer sich für jeden Haushalt durch Reduzierung der Transferzahlung um die vom Haushalt zur Finanzierung des Programms gezahlten Steuern – etwa Verbrauchssteuern - errechnet. Eine geeignete Struktur von Verbrauchssteuern kann also dazu beitragen, die Realtransfers tatsächlich auf die Armen auszurichten – ohne Selektion.

43 Nyasulu et al 2003. Dedza safety nets pilot project

44 Harvey et al 2005

45 Kakwani et al 2006, Evaluating Targeting Efficiency of Government Programmes

Sozialgeldtransfers erscheinen als eine wichtige Komponente jeder an den MDGs ausgerichteten Entwicklungsstrategie. Gleichzeitig sollte im Auge behalten werden, dass ihre Auswirkungen von der Bereitstellung weiterer staatlicher Dienstleistungen abhängen (gute Schulen und Gesundheitsdienste, Arbeitsplätze und Zugang zu produktiven Ressourcen). Außerdem können sie kein Ersatz sein für Strukturpolitiken, die es Menschen erlauben, sich selbst zu ernähren. Tatsächlich wurden SGTs auch als Kompensationsmaßnahmen für die Opfer neoliberaler Politikmaßnahmen genutzt⁴⁶. Sozialtransfers sollten aber als ein Recht gesehen werden – ganz egal unter welchem makroökonomischen Regime.

46 Sadoulet et al 2001, Cash Transfer Programs with Income Multipliers: Procampo in Mexico

Teil 2: Sozialgeldtransfers in der Menschenrechtsperspektive

2.1 Sozialgeldtransfers im menschenrechtlichen Kontext

Das Recht, vor Hunger geschützt zu sein, ist ein fundamentales Menschenrecht. Es gehört zum Wesenskern des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard.⁴⁷ Beide Menschenrechte sind völkerrechtlich verpflichtend für alle 153 Mitgliedsstaaten des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Während die Ratifizierungen des Paktes schon 1968 begannen, haben gerade die letzten 15 Jahre eine neue Welle von Ratifizierungen und Beitritten zum Pakt mit sich gebracht, mit denen Staaten Verpflichtungen gegenüber diesen beiden Rechten übernommen haben. Während der 1990er Jahre haben 50 zusätzliche Staaten den Pakt ratifiziert. Zwischen 2000 und 2007 kamen weitere zwölf Staaten hinzu, darunter China und Indonesien. Wenn ein Staat den Pakt ratifiziert hat, muss er alle fünf Jahre vor dem UN-Ausschuss über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte darüber Bericht erstatten, wie er die im Pakt anerkannten Rechte in staatliches Recht, in Politikmaßnahmen und Verwaltungspraxis umgesetzt hat. Der UN-Ausschuss ist ein Gremium unabhängiger Experten, die den Staatenbericht hinterfragen und dem berichtenden Staat entsprechende Empfehlungen geben, wie die Maßgaben des Paktes besser umgesetzt werden könnten. Der UN-Ausschuss ist auch mit der rechtlichen Interpretation des Paktes beauftragt. Die Experten veröffentlichen Allgemeine Kommentare, die sich mit spezifischen Einzelrechten oder mit Aspekten von Rechten befassen. Während der letzten 8 Jahre wurden drei für Sozialtransfers wichtige Rechte vom Ausschuss behandelt: Das Recht auf Nahrung im Allgemeinen Kommentar 12, das Recht auf Bildung im Allgemeinen Kommentar 13, und das Recht auf Gesundheit im Allgemeinen Kommentar 14. Gegenwärtig wird ein Allgemeiner Kommentar zum Recht auf soziale Sicherheit verabschiedet, auf den an dieser Stelle aber noch nicht eingegangen werden kann. Bisher gibt es noch keinen Allgemeinen Kommentar zum Recht auf einen angemessenen Lebensstandard.

Es gibt gute Gründe dafür, einige dieser Rechte auch für die wenigen Staaten, die nicht Mitglied des Paktes sind, als bindend anzusehen: Ohne einen angemessenen Lebensstandard ist die tatsächliche Ausübung jedes anderen Rechts stark eingeschränkt, wenn nicht gar unmöglich. Es mag zwar unterschiedliche Ansichten über den Umfang eines angemessenen Lebensstandards geben, es gibt aber Einigkeit darüber, dass das Recht auf angemessene Nahrung dazugehört.

Während des vergangenen Jahrzehnts wurde das Recht auf Nahrung durch den Allgemeinen Kommentar 12 (1999) der UN erläutert, und weitere politische Konsequenzen wurden in den Leitlinien zum Recht auf Nahrung⁴⁸ niedergelegt, die vom Rat der FAO 2004 einstimmig angenommen wurden.

Das Menschenrecht auf Nahrung gilt bedingungslos: Artikel 11 des Paktes enthält keinerlei Einschränkungen. Insbesondere ist dieses Recht nicht an Arbeit oder an andere Vorleistungen geknüpft. Außerdem enthält das Recht auf Nahrung nicht nur das Recht, Nahrung zu bekommen, sondern – im Zusammenhang mit dem Recht, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen – auch das bedingungslose Recht auf Zugang zu produktiven Ressourcen, um sich selbst zu ernähren.

Menschenrechte und Staatenpflichten sind zwei Seiten derselben Medaille. Es gibt eine dreigliedrige Klassifizierung von Staatenpflichten unter einem Menschenrecht: Unter dem Recht auf Nahrung sind Staaten verpflichtet den Zugang zu Nahrung zu respektieren,

47 UDHR, art.25, ICESCR art.11

48 FAO 2004, Leitlinie 14 befasst sich mit Sozialhilfe.

zu schützen und zu gewährleisten. Im Rahmen der beiden ersten Verpflichtungen dürfen Staaten den Zugang von Menschen zu Nahrung nicht zerstören bzw. müssen diesen Zugang vor der Zerstörung durch Dritte schützen. In unserem Zusammenhang geht es vor allem um die Gewährleistungspflicht. Diese Staatenpflichten wurden im Allgemeinen Kommentar 12, Paragraph 15, näher erläutert und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Staaten müssen den Zugang einer Person zu Nahrung und zu produktiven Ressourcen respektieren (Respektierungspflicht).
2. Staaten müssen den Zugang einer Person zu Nahrung und produktiven Ressourcen vor der Zerstörung durch Dritte schützen (Schutzpflicht).
- 3a. Staaten müssen im Rahmen der Gewährleistungspflicht den Zugang jedes Menschen zu Ressourcen und deren Nutzung zur Sicherung seines Lebensunterhalts erleichtern.
- 3b. Staaten müssen im Rahmen der Gewährleistungspflicht den Zugang zu Nahrung und Ressourcen für diejenigen bereitstellen, denen dieser Zugang fehlt aus Gründen, die sie nicht kontrollieren.

Staatenpflichten unter den Rechten auf Gesundheit und Bildung und den anderen Menschenrechten sind ganz ähnlich strukturiert. Der Zugang zu Nahrung ist das grundlegendste aller Menschenrechte: Das Recht, vor Hunger geschützt zu sein ist daher auch das einzige Menschenrecht, das in der UN Charta der Menschenrechte als fundamental bezeichnet wird.

Diese Staatenpflichten sind von offensichtlicher Bedeutung für den Entwicklungsprozess zu den Millenniumentwicklungszielen. Im Zusammenhang mit Sozialgeldtransfers ist die Bereitstellungspflicht die wichtigste. Aus dieser Pflicht folgt unter anderem, dass Staaten Transferprogramme (von Geld oder Sachen) mit dem Maximum der verfügbaren Ressourcen einrichten, um für jede Person Zugang zu einem Mindestkonsum zu garantieren, in dem auch angemessene Nahrung enthalten ist. In vielen Situationen bieten Geldtransfers eine bessere Lösung als Sachtransfers⁴⁹. Sie sind jedenfalls eine der besten Optionen zur Umsetzung der Bereitstellungspflicht.

Bei der Menschenrechtsanalyse von Sozialtransfers sollten die folgenden Kriterien berücksichtigt werden:

- *Vollständigkeit*: Jede Person sollte verlässlichen Zugang zu einem Transfersystem haben, das durch einen oder mehrere Transfers ein Mindestkonsumniveau ermöglicht. Das Transfersystem eines Staates sollte in dem Sinne vollständig sein, dass es dieses Niveau entweder durch ein einziges Programm oder durch eine Kombination von Programmen bereitstellt. Staaten sollten einen nationalen Strategieplan zur Realisierung dieser Transfers vorlegen.
- *Angemessenheit*: Die Höhe des Transfers sollte für die Bereitstellung eines angemessenen Einkommens ausreichend sein, das in Würde den Zugang zu angemessener Nahrung und zu den anderen Elementen eines angemessenen Lebensstandards sichert.
- *Bedingungslosigkeit*: Jede Person, die auf einen unangemessenen Lebensstandard reduziert ist, sollte zum Erreichen eines angemessenen Lebensstandards einen Transfer erhalten, ohne irgendwelche Bedingungen erfüllen zu müssen.
- *Objektivität*: Falls es einen Selektionsprozess vor der Transferzahlung gibt, sollten die Selektionskriterien objektiv, nicht-diskriminierend und nachprüfbar sein.

⁴⁹ Ein Überblick über die Argumente für und gegen die Wahl bestimmter Sozialtransfers findet sich z.B. in Harvey 2005, und in Chapman 2006

- *Vollständige Deckung:* Transfers sollten jede Person erreichen, deren Einkommen unter einem festgesetzten Minimum liegt. Falls solche Personen durch Transfers nicht erreicht werden, kann das eine Menschenrechtverletzung sein.
- *Justiziabilität/Durchsetzbarkeit:* Jede Person, die zum Erhalt eines Transfers berechtigt ist, den Transfer aber nicht bezieht, sollte gegen den Staat vor Gericht klagen können und sofortige Abhilfe erhalten. Personen sollten über ihre Rechte informiert werden und darüber, wie und wo sie eine Beschwerde vorbringen können.
- *Rolle staatlicher Behörden:* Transfers sind für eine bedürftige Person oft die letzte Rettung. Transfers können nur garantiert werden, wenn sie durch Behörden des Staates bereitgestellt werden – ggf. mit Budgethilfen oder technischer Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft.
- *Nichtkompensatorisch:* Sozialtransfers dürfen politisch nicht als Rechtfertigung dafür missbraucht werden, dass Menschen und Gemeinschaften von wirtschaftlicher Teilhabe oder vom Zugang zu produktiven Ressourcen und deren Gebrauch ausgeschlossen werden. Sozialtransfers entlassen Regierungen nicht aus ihren Staatenpflichten, den Zugang jedes Menschen zu diesen Ressourcen und deren Nutzung zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten, so dass diese Person allein oder in Gemeinschaft selbst einen anständigen Lebensstandard sichern kann.

Menschenrechtskriterien verlangen, dass Transfersysteme einfach und für die Berechtigten transparent sein müssen. Sie sollten für bedürftige Personen leicht zugänglich sein. Auch Informationen über ein Transfersystem sollten für jede und jeden leicht zugänglich und umfassend sein. Robuste und transparente Systeme zur Rechenschaftspflicht der beteiligten Stellen müssen eingeführt sein, damit die Transfers die Berechtigten auch erreichen. Eine effektive Aufsicht durch kompetente Behörden wird die Sicherheit des Transfersystems erhöhen. Weiterhin sollte es quasi-juridische und gerichtliche Klagemöglichkeiten im Hinblick auf das behördliche Funktionieren des Programms geben. Die verantwortlichen Staatsangestellten sollten für beabsichtigte und unabsichtliche Fehler zur Rechenschaft gezogen werden, die dazu führen können, dass eine Person oder Gruppe von Personen vom Transferprogramm ausgeschlossen werden.

Menschenrechte sind in Menschenwürde zu verwirklichen: Sozialgeldtransfers sollten das soziale Stigma minimieren. Sozialgeldsysteme sollten keine Verfahrenshindernisse enthalten oder zu finanziellen Nachteilen oder Risiken führen, wenn Empfänger ihr Recht sich durch wirtschaftliche Aktivitäten selbst zu ernähren, wahrnehmen wollen. Die Zielorientierung sollte so konzipiert werden, dass Ausschlussfehler vermieden werden. Der Nettotransfer in einem universellen Programm (das als solches Ausschlussfehler fast sicher vermeidet) kann hinsichtlich der Armen dadurch zielorientiert werden, dass es z.B. durch solche Verbrauchssteuern finanziert wird, von denen die Güter des Grundbedarfs der Armen ausgenommen sind. Diese elegante Form der Zielorientierung scheint gegenüber der fehlerhaften, stigmatisierenden und Uneinigkeit schaffenden Zielorientierung durch Selektion Vorteile zu haben.

Sozialgeldtransfers sollten zügig auf der Basis heute verfügbarer Ressourcen eingeführt werden und nicht im Hinblick auf zukünftiges Wirtschaftswachstum. Sozialgeldtransfers sind ein notwendiges⁵⁰ Element aller Sozialtransfersysteme. Eine Verzögerung bei der Einführung von SGTs ist nur dann zulässig, wenn dem Staat die entsprechenden Ressourcen fehlen und er vergebens um internationale Hilfe nachgesucht hat. Hier hat der Staat allerdings die Beweispflicht.

⁵⁰ Zu dieser Notwendigkeit kommt es zumindest so lange, wie Nahrung und andere Güter des Grundbedarfs nicht direkt vom Staat bereitgestellt werden, sondern durch die Geldwirtschaft.

2.2 Derzeitige Debatten über SGTs – im Lichte der Menschenrechte

Es gibt zahlreiche Debatten über SGTs, die durch Menschenrechtsbetrachtungen nur gewinnen können. Die Frage, ob Transfers in Form von Geld oder Sachleistungen erfolgen sollen, gehört nicht unbedingt dazu. Diese jahrelange Debatte scheint jetzt – zumindest für Nahrung – eine pragmatische Wendung genommen zu haben, dahingehend dass die Wichtigkeit von Nahrungsmitteltransfers für gewisse Situationen anerkannt wird, dass man aber sonst so weit wie möglich den Geldtransfers vertraut, weil sie die lokalen Märkte beflügeln können und dem Empfänger eine größere Flexibilität bieten – vorzugsweise für die weiblichen Haushaltsvorstände.

2.2.1 Zielorientierung, Deckung und Kosten

Mit den Menschenrechten erscheinen Kosten und Zielorientierung in neuem Licht. Viele SGTs werden auch weiterhin nicht als Programme zur Umsetzung von Staatenpflichten angesehen, sondern als Wohltätigkeit. Nachdem die wichtigen Staatsangelegenheiten budgetiert sind, wird noch eine gewisse Summe für Sozialtransfers bereitgestellt. Auf der Grundlage solch eines fixen (und gewöhnlich sehr kleinen) Haushalts werden dann die SGTs konzipiert. Die Menschenrechte verlangen hingegen, dass die Budgetierung von den grundlegenden Menschenrechten jeder Einwohnerin und jedes Einwohners ausgeht – insbesondere von ihrem Recht, vor Hunger geschützt zu sein – und dass dann das entsprechende Transfervolumen errechnet wird, das nötig ist um die vollständige Deckung bei hinreichendem Niveau zu garantieren. Eine zureichende Flexibilität nach oben sollte dabei mit eingerechnet werden, damit sichergestellt wird, dass keiner berechtigten Person der Zugang zum Programm verwehrt wird. Wenn dies geschehen ist, können andere Teile des Staatshaushalts in Angriff genommen werden. Die Frage nach der Effizienz eines Transfers ist letztlich zweitrangig gegenüber der zwingenden Notwendigkeit, eine vollständige Deckung sicherzustellen. Falls einem SGT Mini-Budgets zugewiesen werden im Sinne der „Wohltätigkeit“, wie das normalerweise der Fall ist⁵¹, sehen sich die Verantwortlichen, die Programme entwerfen bzw. durchführen, oft in einer Situation von „Triage“: Alle (möglicherweise armen) Personen, die fälschlich in das Programm aufgenommen wurden, führen zu Verelendung und möglicherweise zum Tod noch ärmerer Personen, für die nun entsprechend für einen Transfer kein Geld mehr da ist. Vor diesem Hintergrund scheinbar maßgeschneiderter Mini-Budgets überrascht es nicht, dass es eine Debatte über die Zielorientierung bei den Sozialtransfers gibt.⁵²

Wenn die Vollständigkeit und die Angemessenheit eines Transfersystems gesichert sind, stellt sich die Frage seiner Effizienz: Wenn die Staatenpflicht erfüllt ist, können Staaten fragen, ob dies nicht auch zu niedrigeren Kosten möglich ist. Die Kosten eines Transfers sind kein einfaches Thema: Soll die Summe der Transferzahlungen als Kosten gelten – oder nur das Transfervolumen (also die Summe der individuellen Nettotransfers⁵³ an die Empfänger)? Das Transfervolumen beschreibt den Gesamtbetrag, der von den Reichen an die Armen transferiert wird. Verwaltungskosten gehören natürlich zu den realen Kosten. Ein Indikator für Verwaltungskosten ist der Prozentsatz der Verwaltungsausgaben im Verhältnis zum Transfervolumen. Die „Eintreffquote“ zeigt an, welcher Prozentsatz des Gesamttransfers tatsächlich bei berechtigten Personen ankommt. Diese Quote sagt natürlich nichts darüber aus, wohin der Rest transferiert wird. Er könnte zwar bei den Reichen gelandet oder auch der Korruption von Beamten oder Mittelsmännern zum Opfer gefallen sein – wahrscheinlich ist er jedoch größtenteils

51 Das Budget fast aller SGTs liegt weit unter 1% des BSP. Eine Ausnahme bildet Südafrikas Programm der sozialen Renten mit 1,4%.

52 Siehe z.B. Coady et al 2004, Kakwani et al 2006, Clay 1999, Jayne et al 2001; Le Roux 2002,

53 Der Nettotransfer an einen Haushalt ist die Differenz zwischen der Transferzahlung und den vom jeweiligen Haushalt gezahlten Steuern zur Finanzierung des Programms.

anderen armen aber unberechtigten Menschen zugute gekommen, die vielleicht etwas weniger arm sind als die Berechtigten.

Tabelle 2: Vergleich von Kostenindikatoren⁵⁴

	Verwaltungskosten und verwandte Kosten*	Eintreffquote**
Nahrungsmittelsubventionen	70%	38%
Öffentliche Arbeitsprogramme	140%	62%
SGT	30%	71%

*) Die Kosten werden angegeben als Prozentsatz der Summe der Transferzahlungen. Verwandte Kosten im Bereich der öffentlichen Arbeitsprogramme enthalten Managementkosten, Materialkosten und den Verlust alternativer Einkommen.

***) Die Eintreffquote ist der Prozentsatz des Gesamttransfers, der die Berechtigten erreicht.

Die Antwort auf die Frage, wer nun wie viel an Nettotransfers erhält, hängt natürlich vom Steuersystem ab. Grundeinkommensprogramme⁵⁵ erreichen die Zielorientierung nur durch das Steuersystem: Verbrauchssteuern spielen eine größere – und wachsende – Rolle nicht nur in Mitteleinkommensländern, sondern auch in Niedrigeinkommensländern – und sie werden nicht nur von den Reichen erhoben, sondern auch von den Armen⁵⁶. Ein austariertes Steuersystem kann in einigen Situationen für eine wirksame und effiziente Zielorientierung ausreichend sein, die über den Markt erreicht wird: Güter des Grundbedarfs könnten steuerfrei sein, während andere Produkte, die von den Berechtigten nicht oder jedenfalls deutlich weniger verbraucht werden, entsprechend besteuert würden. Universelle Programme können praktisch die vollständige Deckung garantieren, wenn das Steuersystem entsprechend eingerichtet ist – einfach deshalb, weil der fehlerträchtige Selektionsprozess wegfällt.⁵⁷

Menschenrechtlich müssen Staaten das Maximum der verfügbaren Ressourcen einsetzen, um einen angemessenen Lebensstandard für alle durch Sozialtransfers sicherzustellen. Falls die Ressourcen eines Staates dafür nicht hinreichen, ist der Staat verpflichtet, bei der internationalen Staatengemeinschaft um finanzielle (und evtl. technische) Unterstützung nachzusuchen. Dem entspricht eine Verpflichtung der Staatengemeinschaft, die nötige Hilfe bereitzustellen.

2.2.2 Konditionalitäten, die “hilfe-würdigen” Armen – und die Akzeptanz von Sozialgeldtransfers

SGTs sind ein notwendiges Instrument, um ein Mindestkonsumniveau sicherzustellen und damit wesentliche Elemente des fundamentalen Menschenrechts, vor Hunger geschützt zu sein, und des Menschenrechts auf einen angemessenen Lebensstandard. CCTs haben den haushaltsorientierten SGTs noch Konditionalitäten hinzugefügt, um deren Bildungs- und Gesundheitseffekte zu verstärken. Aus einer Reihe von Gründen sind Konditionalitäten in der Entwicklungsszene ein kontroverses Thema. Aus menschenrechtlicher Sicht, gibt es gegen monetäre Anreize für die Nutzung von Schulen und Gesundheitszentren nichts einzuwenden. Auch zu einer Diskussion darüber, ob Eltern dafür “bestraft” werden sollten, dass sie ihre Kinder nicht zur Schule schicken, mag man

54 Coady 2003

55 Grundeinkommen sind universelle Sozialgeldtransfers, die ohne Selektion an alle gezahlt werden.

56 In Brasilien trägt das ärmste Quintil eine Steuerlast von 25%; cf. Immervoll et al 2006.

57 Wenn es keine Selektion gibt, fallen auch die Selektionskosten weg. Die entsprechenden Staatsangestellten könnten anderswo sinnvoller eingesetzt werden. Die Vermeidung von Selektion verhindert auch deren mögliche menschenrechtlich bedenklichen Nebeneffekte wie politische und persönliche Erpressung, die Stiftung von Uneinigkeit in Gemeinschaften, oder Barrieren für die Teilnahme an wirtschaftlichen Aktivitäten.

sich hinreißen lassen – immerhin haben die Kinder ein Recht auf Schulpflicht.⁵⁸ Den Eltern und Kindern unter Umständen ein fundamentales Menschenrecht zu verweigern, wie es durch die Einführung und Durchsetzung von Konditionalitäten geschieht, ist jedoch völlig unakzeptabel – wenigstens solange es kein anderes SGT gibt, das einen Mindestkonsum sicherstellt. Eine Konditionalität in Abwesenheit eines solchen anderen SGT verletzt das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard.

Es ist umstritten, ob Anreize zusätzlich zu einem Mindesteinkommensprogramm überhaupt nötig sind. Erfahrungsgemäß nutzen Familien die Schulen und Gesundheitszentren häufiger, sobald ihnen ein Mindesteinkommen zur Verfügung steht. Es gibt nur wenige empirische Daten⁵⁹, die darauf hindeuten, dass Konditionalitäten hier einen signifikant höheren Schulbesuch mit sich bringen oder die Nutzung von Gesundheitsdiensten in einer Weise ankurbeln, die deutlich über die Effekte eines unkonditionierten Programms hinausginge. Und selbst wenn Konditionalitäten zu einem signifikanten zusätzlichen Effekt führten, wäre deren Einführung (statt eines Bonus zusätzlich zum Mindesteinkommensprogramm) aus den genannten menschenrechtlichen Gründen damit noch nicht gerechtfertigt.

Ein weiteres Argument, das zugunsten von Konditionalitäten angeführt wird, ist die Legitimität, die sie dem Transferprogramm scheinbar verleihen. Die Annahme (oder Unterstellung), dass eine solche Legitimierung nötig sei, verrät menschenrechtliche Unkenntnis oder sogar die Verneinung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte. Wie wir gesehen haben, bringen die Menschenrechte die Staatenpflicht mit sich, Sozialtransfers durchzuführen. Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Grund, nach einer weiteren Legitimierung für Sozialtransfers Ausschau zu halten – ihr Zweck ist es ja gerade, diese Staatenpflicht umzusetzen. Dass Haushalte eine Gegenleistung für den Erhalt von Transferzahlungen erbringen, entspricht zwar dem wichtigen Prinzip der Reziprozität – geben und nehmen, kaufen und zahlen. Trotzdem haben die Völker – auch schon vor den Menschenrechten – Lebensbereiche gekannt, in denen Reziprozität nicht das Leitprinzip war.

Manchmal bleibt es unklar, ob Vertreter dieses Arguments bei der Weltbank oder anderswo selbst daran glauben, dass eine solche Legitimierung nötig ist – oder ob sie lediglich annehmen, dass die Öffentlichkeit, die Mittelklasse oder politische Führer so denken. Dann wären für sie CCTs lediglich eine Strategie, um SGTs einzuführen “mit Tarnkappe statt mit Knalleffekt”⁶⁰. Ob die dahinter stehende Einschätzung der Öffentlichkeit korrekt ist, mag von der jeweiligen Gesellschaft abhängen und sollte weiter untersucht werden. Eine solche Strategie stärkt in jedem Fall alte Vorurteile über „hilfswürdige“ und „unwürdige“ Arme und fördert eine Haltung, die den Menschenrechten nicht entspricht. Angesichts solcher Vorurteile sind politische Führungsqualitäten gefragt, so wie Menschenrechtsbildung. Es sollte jeder Versuch unternommen werden, menschenrechtliche SGTs einzuführen.

Die Unterscheidung zwischen “hilfswürdigen“ und „unwürdigen“ Armen ist dem Menschenrecht fremd. Das Recht auf angemessenen Lebensstandard gilt bedingungslos. Dass Kinder zur Schule gehen und dass Gesundheitsdienste in Anspruch genommen werden, wird in der Bevölkerung und auch bei den Empfängern weithin als vernünftiges

58 Dieses Recht ist niedergelegt in ICESCR 13.2(a). Der Artikel verlangt auch, dass die Grundschulbildung kostenlos sein muss. An im dieser Stelle sei daran erinnert, dass in vielen Ländern Grundschulbildung nicht kostenlos ist, auch wenn keine Schulgebühren erhoben werden. Es bleibt die Notwendigkeit, Schulbücher und Schuluniformen zu kaufen. Den Eltern entstehen also sehr wohl reale Kosten – ganz abgesehen von den entgangenen Einnahmen oder geldwerten Diensten, die Kinder statt des Schulunterrichts durch Arbeit oder Hilfe im eigenen Haushalt oder der eigenen Landwirtschaft hätten erbringen können. Es sollte auch bedacht werden, dass für Gesundheitsdienste gelegentlich Gebühren erhoben werden. Schulgebühren und Nutzergebühren für Gesundheitsposten sind Hindernisse, die den Transfer bei CCTs reduzieren oder die Empfänger sogar der Erpressung aussetzen. Progresca wurde zeitweilig nur in denjenigen Gebieten Mexikos realisiert, wo es angemessene Gesundheits- und Bildungseinrichtungen gibt. Regionen, wo diese Einrichtungen fehlen, sind aber gerade jene, deren Bewohner die Transfers besonders benötigen.

59 Schady et al 2006

60 Graham 2002, Public Attitudes Matter: A conceptual frame for accounting for political economy in safety nets and social assistance policies.

und verantwortliches Handeln begriffen. Die Armen sind nicht unverantwortlich. Die momentane starke Förderung von Konditionalitäten in SGTs durch die Weltbank ist eine Herausforderung für alle Staaten, die den Menschenrechten verpflichtet sind – jedenfalls solange es keine anderen Programme gibt, die einen angemessenen Lebensstandard sicherstellen für Menschen, denen dieser Standard fehlt.

2.2.3 Abhängigkeit und Lähmung politischer oder wirtschaftlicher Initiativen

SGTs wird gelegentlich vorgeworfen, dass sie Abhängigkeit hervorrufen. Es gibt unterschiedliche Formen von Abhängigkeit. Als Personen, die in Familien, Gemeinden und die Gesellschaft insgesamt eingebunden sind, unterliegen wir alle gewissen Abhängigkeiten. Ein regelmäßiges Einkommen (aus welcher Quelle auch immer) sichert eine gewisse Unabhängigkeit – außer natürlich von der Quelle des Einkommens. Abhängigkeit vom Staat oder von der örtlichen Behörde, die den SGT verwaltet, ist nicht unbedingt schlimmer als abhängig zu sein von einem Ehemann, einer reichen Verwandten oder von Bettelei bei den Nachbarn⁶¹. Ein menschenrechtlicher SGT führt zu einem einklagbaren Anspruch – und damit wird die Abhängigkeit durch eine Garantie ersetzt. SGTs sind in Wahrheit die Voraussetzungen realer Freiheit, weil zumindest der grundlegende Lebensstandard unabhängig geworden ist von Erfolg oder Misserfolg der kleinbäuerlichen Landwirtschaft oder anderer wirtschaftlicher Aktivitäten.

Die befreiende Wirkung von SGTs beruht natürlich darauf, in wie weit sie wirklich auf Menschenrechten gründen. Wenn die Einführung eines SGT dazu führt, dass informelle soziale Sicherungssysteme – wie die Großfamilie, Solidarität oder Bettelei – verschwinden, und wenn dieses SGT durch eine örtliche Bürokratie oder durch Lokalpolitiker willkürlich manipuliert wird, wird sich das Ergebnis tatsächlich für die politische Freiheit und die lokale Demokratie negativ auswirken. In solchen Situationen haben soziale Bewegungen in Brasilien eine nachlassende Bereitschaft der Empfänger festgestellt, sich gegen das allgemeine Fehlverhalten der lokalen Behörden zu organisieren: Die Empfänger fürchten, dass ihnen der SGT gestrichen wird. SGTs waren in der Vergangenheit immer wieder verbunden mit Klientelismus und Korruption. Solcher Missbrauch kann nur überwunden werden, wenn diese Programme tatsächlich menschenrechtlich orientiert sind. Empfänger werden dann zu Berechtigten, Programme werden transparent und erlauben den Rechtsweg für Opfer von Verletzungen.

Im Zusammenhang mit der Abhängigkeitsdebatte, wird auch oft die Frage aufgeworfen, ob SGTs den Empfängern nicht die Initiative rauben, ihre Zukunft selbst in die Hand zu nehmen. Dieses Thema wird gewöhnlich entlang der entsprechenden ideologischen Fronten diskutiert. Der genannte Effekt tritt bei einigen Sozialhilfesystemen in Europa auf – aus Gründen, die hier nicht diskutiert werden können. Die Erfahrung mit SGTs in Mittel- und Niedrigeinkommensländern deutet eher in die entgegengesetzte Richtung: Die Transfers funktionieren eher als Anreiz, Arbeit zu suchen und Risiken bei der Investition in den eigenen „Betrieb“ einzugehen.⁶²

Es sei hier daran erinnert, dass die Gewährleistungspflicht nicht nur die Bereitstellung von Geld oder Sachmitteln umfasst, sondern auch die Bereitstellung von Ressourcen, um sich selbst zu ernähren. Außerdem verlangt der Förderungsbereich der Gewährleistungspflicht, dass Staaten ein förderliches Umfeld schaffen – und allen den Zugang zu Ressourcen und die Nutzung von Ressourcen erleichtern. Die Gewährleistungspflicht unter dem Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard sollte deshalb nicht fälschlicherweise nur mit dem Transfer von Geld und Sachmitteln identifiziert werden, auch wenn solche Transfers ein Grundelement dieser Staatenpflicht sind.

61 Die Evaluation des Pilotprojektes in Kalomo zeigt, dass die Bettelei durch den SGT vermindert wurde und dass das von allen Beteiligten begrüßt wurde; Zambia MCDSS/gtz 2006.

62 Samson 2007

2.2.4 Reduzierung und Beendigung der Transfers

Bei den meisten Sozialgeldtransfers im globalen Süden gibt es noch nicht viel Erfahrungen im Beenden von Transfers. Eine Denkrichtung empfiehlt die zeitliche Begrenzung der Anrechte. Solch eine Politik würde die Menschenrechte verletzen. Transfers werden beendet – oder vermindern sich – sobald das Einkommen des Empfängers über das Berechtigungs niveau steigt – oder sobald er durch ein gewachsenes Einkommen in eine niedrigere Berechtigungsklasse kommt. Falls die Transfers so umfangreich sind wie sie sein sollten, könnte eine plötzliche Beendigung der Transferleistung eine drastische Veränderung im persönlichen Konsum mit sich bringen. Oft besteht auch ein erhebliches Risiko, wieder in das Programm aufgenommen zu werden, falls die neuen einkommenschaffenden Maßnahmen doch nicht das gewünschte Resultat liefern. Aufnahmeverfahren sind oft wenig transparent und sind mit einer hohen Unsicherheit verbunden. Angesichts der Unsicherheiten insgesamt und im Hinblick auf das beträchtliche Risiko, bei Verlust des neu erreichten Einkommens nicht wieder in das Programm aufgenommen zu werden, mag es für die Empfänger vorteilhaft erscheinen, sich mit dem sicheren Einkommen des SGT zufrieden zu geben. Die Risiken, Verzögerungen und der Aufwand für die Wiederaufnahme könnten also davon abschrecken, Risiken bei den eigenen einkommenschaffenden Maßnahmen einzugehen und das Programm zu verlassen: Derart konzipierte Sozialgeldmaßnahmen könnten also Menschen daran hindern, ihr Recht auf einen durch eigene Arbeit verdienten Lebensunterhalt zu verwirklichen. Solche Schwierigkeiten können sich nicht herausbilden, wenn es sich um ein universales Programm handelt: In diesem Fall wird die scheinbare “Steuer” auf zusätzliches Einkommen (die der Reduzierung des Nettotransfers entspricht) keine drastischen Veränderungen im Konsum mit sich bringen. Auch gibt es kein Risiko bei einer zukünftigen Wiederaufnahme ins Programm, weil die Person das Programm in diesem Sinne nie verlässt.

Viele Menschen würden es lieber sehen, wenn die Empfänger sich selbst ernährten, statt Netto-Transfers zu bekommen. In Wahrheit haben die Empfänger sogar ein Menschenrecht, sich selbst zu ernähren – aber keine entsprechende Pflicht dazu. Gelegentlich wird behauptet, dass die SGTs Menschen davon abhalten, sich selbst zu ernähren. Außer den erwähnten Risiken bei der Wiederaufnahme und der als Steuer empfundenen Reduzierung der Transferzahlung gibt es noch einen anderen möglichen Grund dafür: Menschen geben sich vielleicht einfach mit dem vom SGT gesicherten Lebensstandard zufrieden und sehen die Notwendigkeit ökonomischer Maßnahmen nicht mehr ein. Auf dem Niveau der momentan im Süden durchgeführten SGT ist dieser Effekt aber ziemlich unwahrscheinlich. Im Gegenteil, der Transfer wird gewöhnlich zum Ankurbeln der eigenen ökonomischen Aktivitäten genutzt, wie in 1.1 erwähnt wurde. Die Auswirkungen der Transferreduzierung können gesenkt werden, indem die Behörden die Auszahlungen noch eine Weile fortsetzen, auch nachdem Personen einen Arbeitsplatz und/oder zusätzliches Einkommen bekommen haben. Das Di Bao-Programm in China, das theoretisch einen sehr scharfen Schnitt bei Beendigung der Transfers macht, nutzt eine solche “weiche Praxis”, erreicht dadurch eine gleitende Transferreduzierung⁶³ und vermindert durch diese Praxis das Risiko für das Menschenrecht sich zu ernähren. Ein Grundeinkommensprogramm würde die Transferreduzierung noch weicher gestalten.

2.2.5 Verdrängung informeller sozialer Grundsicherung

Transfers von Verwandten, Freunden und Nachbarn waren oft entscheidend für das Überleben verarmter Personen oder Haushalte. Solche Hilfen werden gelegentlich von den Wohltätern angeboten, meist aber von den Empfängern erbeten. Das führt zu einem hohen Aufkommen von Bettelei in den Dörfern und anderswo. SGTs werden von den

⁶³ Chen et al, 2006, Di Bao

Gemeinden auch deshalb begrüßt, weil sie die Bettelei reduzieren. Betteln ist sowohl ein finanzieller wie ein sozialer Aderlass für die Gemeinden. Da die Gemeinden selbst verarmt sind, gilt das auch für viele Geber, die verelendete Menschen unterstützen. In solchen Situationen ersetzt der SGT die erwähnten informellen Transfers⁶⁴. Dabei erreicht der Transfer dann im Endeffekt – zumindest teilweise – auch den Wohltäter und fügt also nicht nur den Transferbetrag dem vorhergehenden Einkommen des verarmten Empfängers hinzu.

Einige Beobachter haben das mit den staatlichen Transfers verbundene Verschwinden informeller privater Transfers und der damit verbundenen positiven sozialen Bräuche kritisiert: Diese sozialen Bräuche gehen jedoch ohnehin zurück. Man mag das bedauern, aber feststeht, dass ein Staat das Recht auf soziale Sicherheit nur dann durch nicht-staatliche Transfers von Verwandten und Nachbarn garantieren kann, wenn er diese praktisch zu privaten Transfers zwingt. Aber auch dann bleiben die Empfänger im Wesentlichen Bettler, die von privater Wohltätigkeit abhängig sind, statt Berechtigte zu sein. Es gibt genug andere Felder, in denen die positiven sozialen Bräuche privater Wohltätigkeit geübt werden können – Felder die nicht von solch existentieller Bedeutung sind wie die Garantie eines Mindesteinkommens. Auch sei noch einmal daran erinnert, dass die Menschen, von denen die Verarmten für ihre informellen Transfers abhängen, oft selbst arm sind. Sie begrüßen diese Verdrängung informeller Transfers und den Rückgang der Bettelei mit Erleichterung (siehe 3.2 unten).

2.3 SGTs, das Recht auf Soziale Sicherheit und die MDGs

Die Menschenrechtler haben erst kürzlich begonnen, sich intensiver mit SGTs auseinander zu setzen – meist im Zusammenhang mit dem Menschenrecht auf soziale Sicherheit. Das Menschenrecht auf soziale Sicherheit ist in Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt sowie in Artikel 9 des ICESCR. Ein wichtiges internationales Instrument ist die ILO-Konvention 102 (C102) von 1952 über soziale Sicherheit (Mindeststandards). C102 war hauptsächlich im Zusammenhang mit der Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Systeme in den OECD-Ländern wichtig: 30 der 43 Mitgliedsstaaten sind Industrieländer. Die meisten Standards in C102 betreffen die Sozialversicherung von Arbeitern und Angestellten – und dies in einem Umfang, dass soziale Sicherheit oft mit Sozialversicherung identifiziert wird. Das Recht auf soziale Sicherheit wurde daher weitgehend mit den in den OECD-Ländern für die Arbeitnehmer im formellen Sektor üblichen Versicherungsleistungen in Verbindung gebracht. In vielen Ländern des globalen Südens ist der formelle Sektor jedoch nicht sehr stark ausgeprägt. Nur relativ wenige Menschen sind dort sozialversichert – der “Rest” der Bevölkerung (oft die Bevölkerungsmehrheit) genießt keine soziale Sicherheit. In einigen Ländern ist selbst die Sozialversicherung im formellen Sektor minimal: Die mittelamerikanischen Länder wenden nur 1,9% des BSP für die gesamte soziale Sicherheit auf.

Insgesamt wenden z.B. die lateinamerikanischen Länder im Durchschnitt 5,7% des BSP für soziale Sicherheit auf – etwa ein Drittel dessen, was OECD Länder prozentual ausgeben. Diese Länder stellen dabei nur etwa 1,4% des BSP für Sozialhilfe bereit (gegenüber 3% in der EU-15). Ein Vielfaches fließt also in die Sozialversicherung und damit in den formellen Sektor. Angesichts der erwähnten höheren Bedeutung des informellen Sektors kommt die soziale Sicherheit der Menschen in diesem Sektor eindeutig zu kurz. Solche Staaten kann man mit Fug und Recht als “amputierte Wohlfahrtsstaaten” bezeichnen: Soziale Sicherheit fehlt vor allem dort, wo sie am meisten gebraucht wird.⁶⁵ SGTs sind nötig, um diese Lücke dort und in anderen Ländern des globalen Südens zu schließen. Die ILO hat bei ihrer 89. Internationalen Arbeitskonferenz 2001 ein

⁶⁴ Eine detaillierte qualitative Studie im Kontext des Kalomo-SGT (section 3.2) findet sich in Wietler 2007

⁶⁵ Brasilien gibt zum Beispiel dreimal mehr Staatsmittel aus zur Subvention der Rentenversicherungen für Arbeiter und Angestellte als für alle SGTs zusammengenommen. Das gesamte Defizit der Renten in Brasilien beträgt 5,6% des BSP während die Mittel für alle SGTs zusammengenommen 1,8% des BSP ausmachen (Lindert 2006). (Barrientos 2006, Dfid Database 2006)

Sozialtransferpaket vorgeschlagen, um dieser Situation zu begegnen. Das Paket enthält universelle Altersrenten, Renten für Menschen mit Behinderungen und Transfers für Schulkinder. Eine Mikro-Simulation für Senegal und Tansania ergab im Jahre 2006, dass diese SGTs etwa 3,3% des BSP kosten würden.

SGTs sind bislang in Menschenrechtskreisen noch nicht intensiv untersucht worden. Der UN Ausschuss für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hat im November 2007 einen Allgemeinen Kommentar zum Recht auf Soziale Sicherheit verabschiedet. Die "Vorläufigen Leitlinien: Ein Menschenrechtsansatz zu Strategien der Armutsreduktion", die vom UNHCHR vorbereitet wurden, erwähnen zwar Geldtransfers, gehen aber nicht ins Detail. Leitlinie 14 der FAO Leitlinien zum Recht auf Nahrung betrifft Sozialtransfers und daher implizit auch SGTs, auch wenn kein direkter Bezug genommen wird. Ein viel versprechendes Dokument in diesem Zusammenhang ist der Entwurf des UNHCHR "Righting the MDGs". Unter dem MDG 1a erwähnt er das Recht auf soziale Sicherheit in Südafrika und unterstreicht die entwicklungspolitische Bedeutung beitragsfreier Transfer in jenem Land.

Menschenrechtliche Beiträge zum Thema SGTs kommen auch von internationalen NROs wie HelpAge International oder FIAN International und von multilateralen Regierungsorganisationen wie UNICEF, ILO und UNDP, die einen rechtebasierten Entwicklungsansatz verfolgen – und sich in diesem Sinne auch mit SGTs auseinandersetzen. Unter den staatlichen Entwicklungsagenturen arbeiten insbesondere DfID und gtz mit Menschenrechten.

SGTs im globalen Süden sind bis zu einem gewissen Grad von SGTs in OECD-Ländern inspiriert. Die wohlfahrtsstaatlichen System der meisten OECD-Länder haben jedoch mit einer Reihe menschenrechtlicher Probleme zu kämpfen, denen die Empfänger ausgesetzt sind und die Menschen sogar davon abhalten können, ihr Recht auf einen angemessenen Lebensstandard mit Hilfe dieser SGTs zu verwirklichen. Die Einführung von SGTs außerhalb der OECD-Länder bietet deshalb eine Gelegenheit, von diesen Schwierigkeiten zu lernen und eine menschenrechtliche Generaldebatte zu SGTs ins Auge zu fassen. SGTs können ein wichtiger Bestandteil nationaler Menschenrechtsregimes werden. Ihr Entwicklungspotential wird am besten im Zusammenhang mit Länderstudien deutlich.

Teil 3: Länderstudien

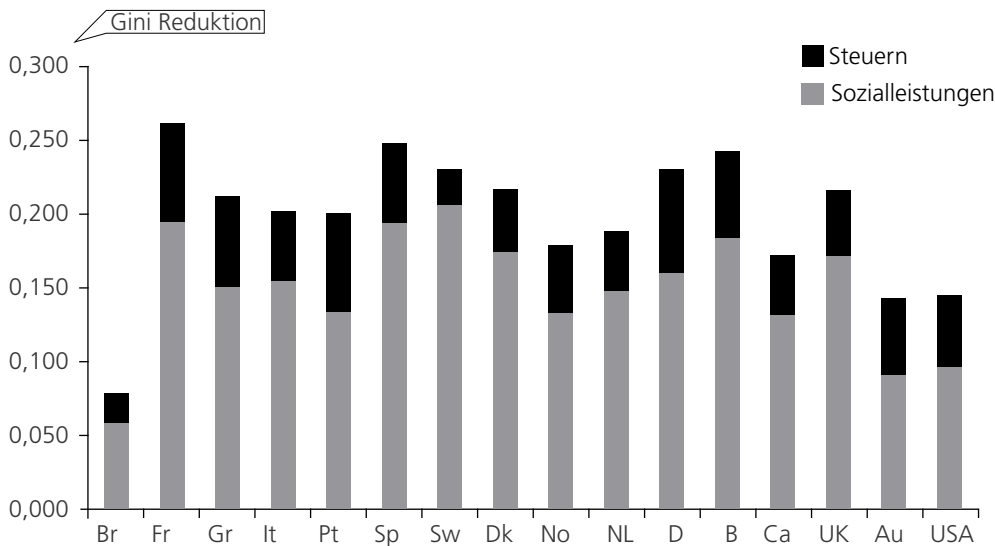
Drei SGTs wurden im Rahmen dieser Studie einer näheren Untersuchung vor Ort unterzogen. Soweit wie möglich wurden dabei die offiziellen und halboffiziellen Auswertungen durch eigene Interviews mit verschiedenen stake holders in den drei Ländern ergänzt. Mit „Bolsa Familia“ in Brasilien und den SGT-Pilotprojekten in Zambia wurden dabei zwei sehr unterschiedliche SGTs ausgewählt, die aber jedes auf seine Weise eine Motivationsfunktion für die lateinamerikanischen bzw. afrikanischen Länder hatten und haben. Die afrikanische Erfahrung, die uns besonders wichtig erscheint, wurde mit einem Blick auf das Mchinji Programm in Malawi weiter vertieft.

3.1 Brasilien – Bolsa Familia

3.1.1 Länderhintergrund und Einführung

Brasilien gehört weltweit zu den Ländern mit der krassesten Einkommensungleichheit⁶⁶. Dies ist einerseits der kolonialen Geschichte Brasiliens geschuldet: Genozid an der indianischen Bevölkerung, Jahrhunderte der Sklaverei, Großgrundbesitz einerseits und Landlosigkeit andererseits. Die soziale Erbschaft dieser Jahrhunderte ist noch lange nicht überwunden. Stattdessen setzt sich die koloniale Dynamik in modernisierter Form fort⁶⁷ – ein zweiter Grund für die fortdauernde Armut. In Brasilien lebten 2004 etwa 32% der Bevölkerung⁶⁸ mit einem Monatseinkommen pro Kopf von weniger als 180 \$P⁶⁹ (130 R\$). Das Monatseinkommen von etwa 25% der Brasilianer lag unter 138 \$P (100 R\$). 14% der Bevölkerung erreichten noch nicht einmal ein Monatseinkommen von 65 R\$. 7% der Bevölkerung sind unterernährt (FAO). Dem steht ein BSP pro Kopf und Monat von 661 \$P gegenüber.⁷⁰

Reduzierung der Ungleichheit durch Steuer-Sozialleistungs-Systeme



Quelle: Immervoll et.al.2006.

66 World Development Indicators 2006.

67 Es gibt weiterhin de facto Sklaverei-ähnliche Zustände in Brasilien. Die Enteignung und Vertreibung der Landbevölkerung (einschließlich Indigener) durch Großgrundbesitz, Agrobusiness und Bergbau stellt die halbherzigen Versuche von Agrarreform und ländlicher Entwicklung bei weitem in den Schatten.

68 Die hier angeführten Verteilungsdaten stammen von Soares et.al 2006. International gilt ein Monatseinkommen unter 30\$P als absolute Armut und unter 60\$P als Armut.

69 Die Kaufkrafteinheit \$P wird in Teil 5: Glossar erläutert

70 World Development Indicators 2006

Ein dritter Grund für die krasse Einkommensungleichheit liegt im brasilianischen Steuer- und Sozialsystem. Steuern und Sozialprogramme führen gewöhnlich zu einer Reduzierung der Ungleichheit in der primären Einkommensverteilung⁷¹: Die Umverteilung findet einerseits durch die Progressivität⁷² des Steuersystems, andererseits vor allem durch armutsorientierte soziale Sicherungssysteme statt. Das Schaubild zeigt⁷³ für Brasilien und einige Vergleichsländer die Ungleichheit in den Markteinkommen, sowie die Reduktion der Ungleichheit durch das Steuer- und Sozialsystem. Brasilien sticht auf beiden Ebenen heraus: Es produziert die höchste Ungleichheit bei den Markteinkommen – und die geringste Reduktion dieser Ungleichheit durch sein Steuer- und Sozialleistungssystem. Sein Umverteilungseffekt liegt etwa bei der Hälfte des US-Systems und einem Drittel des deutschen Systems.

Tabelle 3: Reduktion der Ungleichheit durch Steuern-Sozialleistungs-System (Gini-Index⁷⁴)

	BRASILIEN	USA	UK	D
Gini Primäreinkommen	67	51	59	55
Reduktion Gini	8	14	22	23
Gini nach Umverteilung	59	37	37	32

Die Mehrheit der Brasilianer lebt in den Städten. Auch hier tritt die Ungleichheit besonders hervor. Selbst in wohlhabenden Städten gibt es einen hohen Anteil an armen, arbeits- und obdachlosen Menschen.

Seit 2003 hat Brasilien ernsthaft begonnen, sein Sozialsystem durch SGTs zu reformieren. Ohne die jahrzehntelange Mobilisierungsarbeit und die Lobbyaktivitäten der Zivilgesellschaft wären diese neueren Entwicklungen undenkbar. Auch die brasilianischen Partner der Herausgeber dieser Studie haben dazu beigetragen. Die Kampagnenarbeit schlug sich letztlich auch in dem Zugang der jetzigen Regierung zum Thema Hunger nieder. Die kritische Arbeit der Zivilgesellschaft geht allerdings weiter: Immer noch wird der Transfer in vielen Gemeinden von der lokalen politischen Elite missbraucht, um Abhängigkeiten herzustellen und damit politische Gegner – wie zum Beispiel die Landlosenbewegung – zu schwächen. Auf diese und andere Schattenseiten wird im Folgenden noch eingegangen.

Mit den seit 2003 ergriffenen Maßnahmen sollen die Grundrechte aus der Verfassung von 1988 umgesetzt werden. Dort gibt es ein Grundrecht auf Sozialhilfe und auf Zugang zu staatlich garantierten Gesundheits- und Bildungseinrichtungen. 2006 war der Anteil der Armen auf 26,9% gefallen, dem niedrigsten Wert seit 1987⁷⁵. Ursache war vor allem der Zuwachs an Arbeitsplätzen in den Jahren 2004 und 2005, das Ansteigen des Realeinkommens der Arbeiter, sowie die Ausweitung von Sozialtransfers, insbesondere des SGT „Programa Bolsa Familia“⁷⁶. Das MDG 1a (Halbierung des Vorkommens absoluter Armut) hatte Brasilien schon 2005 erreicht: Der Anteil der Bevölkerung mit einem Monatseinkommen unter 30 \$P fiel von 13,4% im Jahr 1990 auf 6% im Jahr 2005.⁷⁷

71 vor Steuern und Sozialtransfers

72 Reiche werden prozentual stärker besteuert als Arme.

73 Die Daten stammen aus Immervoll et.al (2006)

74 Eine Erläuterung des Gini-Index, S. Part 5: Glossar

75 Pedro Soares, Pobreza cai ao menor nivel desde 1987, Folha de Sao Paulo, September 19, 2007

76 Bolsa Familia war etwa mit 20% am Rückgang der Ungleichheit beteiligt. Paes de Barros et al. 2006

77 Ministerio de Desenvolvimiento Social e Combate a Fome, Pressemitteilung, 30.08.2007

3.1.2 Wie bekommt eine Person Zugang zum SGT?

Das Programm "Bolsa Familia" (Familienförderung) wurde im Oktober 2003 durch Zusammenführung von vier ähnlichen Vorläuferprogramme (PETI, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação und Cartão Alimentação) geschaffen.

Familien mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen unter R\$ 50 (71 \$P) erhalten, falls sie in das Programm aufgenommen werden, einen Grundtransfer von R\$ 50 (seit 2006: 60 R\$, 86 \$P). Für jedes Kind und jede Schwangere gibt es einen zusätzlichen monatlichen Bonus von R\$ 15 (21 \$P). Es können aber nur maximal drei Bonustransfers in Anspruch genommen werden, so dass der Gesamttransfer pro Familie höchstens R\$ 90 (132 \$P) beträgt.

Familien mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen zwischen 50 R\$ und 100 R\$ (69 \$P und 139 \$P) erhalten lediglich den Bonus für jedes Kind und jede Schwangere. Maximal können 3 Bonustransfers gezahlt werden, so dass hier höchstens 45 R\$ (63 \$P) transferiert werden. Im Einzelnen kann das folgendermaßen aussehen: Ein kinderloses Ehepaar mit Familien-Monatseinkommen von 150 R\$ bekommt nichts. Ein sehr armes kinderloses Ehepaar mit Familieneinkommen unter 100 R\$ kann 25 R\$ pro Person erhalten. Einer vierköpfigen Familie mit Familieneinkommen 280 R\$ steht ein Transfer von 30 R\$ zu.⁷⁸

Der durchschnittliche Transfer pro Familie betrug bislang 64 R\$. Dadurch stieg das durchschnittliche Familieneinkommen der Empfängergruppe von 302 R\$ of 366 R\$⁷⁹. Für jede Person bedeutete das im Durchschnitt (Vierpersonenhaushalt) einen Transfer von 16 R\$. Nach Steuern verbleiben davon etwa 12 R\$ an zusätzlicher Kaufkraft pro Person.⁸⁰

Sowohl die Architektur als auch die Höhe des Transfers von Bolsa Familia sind ungeeignet, um als Mindesteinkommensprogramm zu dienen. In diesem Sinne befindet sich Bolsa Familia weiterhin in der Pilotphase. Die Architektur müsste das Mindesteinkommen für jede Person sicherstellen.

Die Zielgruppe des Programms sind bestimmte Familien mit einem Prokopfeinkommen unter 100 R\$⁸¹. Das Programm erreicht 46 Mio Personen in 11,1 Mio Familien. Diese Zahl entspricht in etwa der Zahl der Familien mit einem Prokopfeinkommen unter 100 R\$. Sie machen etwa 25 % der Bevölkerung aus.

Etwa 80% der Empfänger haben tatsächlich ein Familieneinkommen unter 100 R\$ pro Kopf.⁸² Von den übrigen 20% waren 17% aus dem zweiten Quartil, d.h. Personen, deren Einkommen nur leicht über dem Berechtigungseinkommen lag. Damit wäre die Trefferquote mit Abstand die beste unter den SGTs Lateinamerikas – und bei den SGTs weltweit unter den ersten sechs.

Bolsa Familia wird dezentral abgewickelt mit einer starken Rolle der 5564 weitgehend autonomen Gemeinden (municipios). Sozialprogramme werden nicht selten von Politikern und lokalen Eliten zu Stimmenfängerei und Klientelismus missbraucht. Ausgeklügelte Kontroll- und Management-Systeme sollen dazu beitragen, dass solchen Missbräuchen zunehmend ein Riegel vorgeschoben wird. Eine wichtige Rolle haben hier die sozialen Kontrollausschüsse, die paritätisch mit Vertretern von lokaler Zivilgesellschaft und Vertretern der Gemeinde besetzt sind: Sie sind Teil der Struktur von Bolsa Familia. Ihre Aufgabe ist die Mithilfe sowohl bei der Überwachung der lokalen Behörden wie

78 Bei Schwangerschaft der Frau steigt dieser Betrag auf R\$ 45.

79 Haushaltsumfrage des Polis-Instituts, Manzatti 2006

80 Nach Immervoll et al. 2006 betragen die indirekten Steuern im ersten Quintil etwa 25%.

81 Dieser Wert wurde 2006 auf 120 R\$ erhöht. Auch die Auszahlungen wurden leicht erhöht. Da die meisten Evaluationen jedoch die ursprünglichen Eckwerte zugrunde legen, hat diese Studie das so beibehalten.

82 Lindert et al 2007.

bei der Begleitung der Transfer-Empfänger. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind allerdings besorgt über die fehlende Unabhängigkeit dieser Ausschüsse und darüber, dass diesen die Kapazität fehlt, die Umsetzung des Programms tatsächlich zu überwachen.

Früher herrschte ein eher „karitatives Verständnis“ von Sozialprogrammen vor – Sozialprogramme als ein Geschenk mächtiger Politiker an ihre Klientel und an die Armen. Inzwischen wächst - zusammen mit dem zunehmenden Menschenrechtsdiskurs zu den WSK-Rechten - in Brasilien das Verständnis, dass es sich bei Bolsa Familia um berechnete Ansprüche handelt – auch wenn diese weiterhin nicht einklagbar sind.

„Jetzt müssen wir nicht mehr zu einem Politiker rennen, stattdessen kommt das Komitee zu uns. Für mich ist das ein großer Unterschied“, sagt Enilson Araújo Cruz, ein 28 Jahre alter Landarbeiter und Organisator. „Vorher hatten wir das Gefühl wir bäten um einen Gefallen. Jetzt handelt es sich nicht mehr um ein Geschenk, sondern um Sozialpolitik. Wir haben leichteren Zugang und entscheiden unsere Prioritäten selbst – statt dass die Politiker das für uns täten.“⁸³

Eine Familie, die an Bolsa Familia teilnehmen will, muss sich dazu durch ihre Gemeinde im Einheitskataster (Cadastro Único) registrieren lassen. Das Einheitskataster ist eine unter der Federführung des Ministeriums für soziale Entwicklung betriebene zentrale Datenbank, die Informationen über alle Teilnehmer an staatlichen Sozialprogrammen und mögliche Kandidaten enthält. Der Registrierung geht ein Interview mit der Familie durch ein Gemeinde-Team voraus, in dem es vor allem um eine Bedürftigkeitsprüfung geht: Familien tragen die Selbsteinschätzung ihres Einkommens⁸⁴ vor. Das Team untersucht und dokumentiert die Lebensumstände der Familie. Eigentlich sollten diese Interviews

bei den Familien selbst stattfinden. Aus logistischen Gründen finden die Interviews in der Praxis eher in Schulen, in einem Büro des Landkreises etc. statt. In etwa 10% der Fälle führt die Gemeinde zur Stichprobe noch einen nachträglichen Besuch durch. Wenn die Gemeinde die entsprechenden Daten dokumentiert hat, registriert sie die Familie im Einheitskataster – wobei sie betont, dass diese Registrierung noch keinen Hinweis darauf bedeutet, dass die Familie auch in das Programm aufgenommen wird. Auf der Grundlage des von verschiedenen Behörden konsolidierten Datensatzes entscheidet das Ministerium dann, ob die Familie teilnimmt und welche Transfers sie erhält. Eine wichtige Variable ist hier die Programmquote der Gemeinde. Eine Gemeinde darf zwar so viele Familien registrieren wie sie will – bekommt vom Ministerium vorab aber eine Programmquote zugewiesen, die sich aus einer detaillierten Hungerlandkarte Brasiliens ergibt. Das Ministerium bewilligt nur bis zu dieser Quote.

Die Zahlungen werden von der „Bundeswirtschaftskasse“ (Caixa Economica Federal) über das nationale Bankensystem abgewickelt. Insgesamt betreibt die Kasse direkt oder zusammen mit Banken etwa 32.000 Zahlstationen. Die Familie bekommt dazu eine Kreditkarte, mit der sie den Monatsbetrag von einer Zahlungsstation abrufen kann. Die Karte ist gewöhnlich auf die Frau ausgestellt, da Erfahrungen belegen, dass diese das Geld familienorientierter ausgibt.

Die Gemeindequoten haben zur Folge, dass auch die Vergabe an eine Familie, die alle Kriterien erfüllt, möglicherweise vom Ministerium nicht bewilligt wird, weil die Gemeinde die ihr zugestandene Quote schon ausgeschöpft hat. Diese Praxis steht einem transparenten individuellen Anspruch entgegen. Sie zeugt vom (vielleicht nicht unberechtigten) Misstrauen des Ministeriums, die Gemeinde sei nicht in der Lage, die Bedürftigkeitsprüfungen objektiv durchzuführen, weshalb Obergrenzen eingeführt

83 Larry Rohter, Effort to Reduce Poverty and Hunger in Brazil Falls Short of Its Goals, The New York Times on May 29th, 2005

84 Häufig haben Familien der Zielgruppe keine formelle Anstellung und keine Unterlagen zum Einkommensnachweis.

werden müssten. Trotzdem sollte dieses administrative Problem nicht zulasten der Armen und ihres Menschenrechts auf soziale Sicherheit gehen.

3.1.3 Transfervolumen und –kosten

Der Nettotransfer an eine Durchschnittsfamilie durch Bolsa Familia beträgt 48 R\$ statt 64 R\$: Den Rest zahlen die Empfänger nämlich durch indirekte Steuern wieder an den Staat zurück.⁸⁵ Wenn das Steuersystem so reformiert würde, dass die Armen von indirekten Steuern befreit würden, die übrige Bevölkerung dagegen etwas höher belastet würde, ließe sich ein Mindesteinkommen durch universelle Zahlung eines Bürgereinkommens für alle garantieren. Durch eine Feinabstimmung der indirekten Steuern ließe sich das Nettotransfervolumen auf die fraglichen Familien konzentrieren. Dadurch würde eine vollständige Abdeckung der Anspruchsgruppe in ausreichender Höhe erreicht. Darüber hinaus würden Nettotransfers an unberechtigte Personen vermieden und die Höhe des Nettotransfers für jede Person optimiert. Das Gesetz 10835 vom Januar 2004 sieht die stufenweise Einführung eines Bürgereinkommens⁸⁶ vor. Der einflussreiche nationale zivilgesellschaftliche „Rat für Ernährungssicherheit“ (CONSEA) hat bei seiner dritten Vollversammlung⁸⁷ in Fortaleza im Juni 2007 verlangt, dass Bolsa Familia zu diesem Bürgereinkommen weiterentwickelt werden müsse. Das Ministerium für soziale Entwicklung hat ein „Nationales Bürgereinkommens-Sekretariat“ eingerichtet und dort die Leitung von Bolsa Familia angesiedelt.

Der durchschnittliche Pro-Kopf-Transfer von brutto etwa 20 \$P (15 R\$) entspricht 5,5% des durchschnittlichen Pro-Kopf Konsums im Land. Bolsa Familia transferiert derzeit netto etwa 0,3% des BIP⁸⁸ an die ärmsten 25% der Bevölkerung. Wie wenig dies ist, erkennt man z.B. daran, dass der Staat gleichzeitig allein über die Subvention der defizitären Rentenversicherung, die nur Familien mit Beschäftigten im formellen Sektor erreicht, schon 5,7% des BIP transferiert.⁸⁹ Zum Vergleich: Die Sozialhilfe-Systeme der OECD-Länder übertragen etwa 2,5% ihres BIP⁹⁰. Um die Einkommensungleichheit auf das in den OECD-Ländern übliche Niveau zu reduzieren, müsste Brasilien mehr als 10% des Einkommens der reichsten 20% umverteilen. Die finanziellen Mittel für ein weit besser ausgestattetes SGT und auch für ein Bürgereinkommen sind also vorhanden.

3.1.4 Ein erster Blick auf das Programm unter menschenrechtlicher Perspektive

Gibt es Beschwerdemechanismen für Opfer von Irregularitäten?

Bedürftigkeitsprüfung, Konsolidierung der Daten, Entscheidung über die Aufnahme ins Programm, Einhaltung der Konditionalitäten sind wenig transparent und daher anfällig für Irrtum und Manipulation durch die Behörden – trotz der umfangreichen Kontrollsysteme vonseiten der staatlichen Instanzen. Den Opfern steht der Rechtsweg nicht offen. Es gibt eine zentrale „Hotline“ des Ministeriums, die für Anfragen von Teilnehmern zuständig ist - mit 94 Operatoren. Im engeren Sinne für Beschwerden

85 Wenn dem unteren Quintil die indirekten Steuern erlassen würden, bedeutete dies für die Familien z.B. einen monatlichen Kaufkraftgewinn von 30%. Für das erste Quintil wären das ca 27 R\$ pro Kopf im Monat (Immervoll et al 2006) – mehr als das Doppelte des jetzigen durchschnittlichen Netto-Transfers von 12 R\$ pro Kopf (in einer Familie von 4) unter dem Programm Bolsa Familia.

86 Das Bürgereinkommen ist eine universelle Zahlung an alle Personen (reich oder arm) mit dem Ziel, ein Mindesteinkommen für alle sicherzustellen. Das Gesetz sieht einen stufenweisen Aufbau des Bürgereinkommens vor, der zunächst mit den am härtesten betroffenen Armutsgruppen beginnt.

87 CONSEA trifft sich alle drei Jahre zu einer nationalen Vollversammlung. Der Versammlung von 2007 waren bundesstaatliche Versammlungen vorgeschaltet mit insgesamt 2000 Delegierten aus der Zivilgesellschaft und von staatlicher Seite.

88 Die Kosten dieses Transfers (Administration etc.) lassen sich ins Verhältnis setzen zum Volumen des Nettotransfers. Für 2005 ergibt sich ein Verhältnis von 13,4%, wobei die Distrikt-Kosten auf Schätzungen von 4 Distrikten beruhen (Lindert 2007).

89 Die beiden größten Renten machten 2003 etwa 9,25% des BIP aus. Davon sind lediglich 60% durch Sozialversicherungsbeiträge abgedeckt. 60% der Renten gehen an die reichsten 20% der Bevölkerung. Lindert 2006.

90 World Bank 2006, Social Safety Nets in OECD Countries

zuständig sind die Ombudsleute der Hotline (ouvidoria). Derzeit sind es 6 Ombudsleute - für 42 Millionen Personen im Programm.

Gibt es Konditionalitäten?

Im Jahre 1991 legte Senator Eduardo Suplicy einen Gesetzentwurf für ein „Programm zur Garantie eines Mindesteinkommens“ vor. Es wurde vom Senat, nicht aber vom Repräsentantenhaus verabschiedet. Der Ökonom José Márcio Camargo schlug im Dezember 1991 vor, die Teilnahme an solch einem Programm vom regelmäßigen Schulbesuch der Kinder abhängig zu machen. Die Familie bekam den Transfer damit quasi als „Schulstipendium“ (bolsa escola) dafür, dass sie die Kinder zur Schule sandte. Anfang Januar 1995 führten die beiden ersten Distrikte derartige CCT ein: Brasília das Programm Bolsa Escola und Campinas/SP das „Programm für ein garantiertes Familieneinkommen“. Ribeirão Preto/SP, Santos/SP und zahlreiche andere Gemeinden folgten.⁹¹ Die Zwitternatur von Mindesteinkommensprogramm und „Stipendium“ hat auch das Programm Bolsa Familia, das sich 2003 aus diesen Anfängen entwickelte, geerbt: Damit die Familie längerfristig an Bolsa Familia teilnehmen kann, müssen schulpflichtige Kinder 85% der Schulzeit anwesend sein, für Kinder bis zu 6 Jahren muss die Familie aktualisierte Impfkarten vorweisen. Schwangere oder stillende Frauen müssen regelmäßig Gesundheitsdienste in Anspruch nehmen. Kinderlose Familien in extremer Armut müssen Trainingsprogramme besuchen,⁹² um Transfers zu erhalten.

Für die Konditionalitäten werden in Brasilien drei Gründe genannt:

1. Die Konditionalitäten dienen als Anreiz für die Eltern, Schulen und staatliche Gesundheitsdienste in Anspruch zu nehmen.
2. Die Konditionalitäten dienen zur Legitimierung des SGT, da nunmehr die Familien eine Gegenleistung zu erbringen haben, für die sie quasi bezahlt werden, was der Vorstellung einer allgemeinen Reziprozität entgegenkommt.
3. Wenn Familien die Konditionalitäten nicht erfüllen, dient dies als „Warnsignal“ für die Behörden dafür, dass diese Familien mit besonderen Problemen zu tun haben und deshalb besondere Aufmerksamkeit, z.B. durch Sozialarbeiter, verlangen.

Natürlich ist der Entzug von Geld ein starker Anreiz, die Kinder in die Schule zu senden oder Gesundheitsdienste in Anspruch zu nehmen. Dennoch sind alle drei Argumente nicht zwingend für ein Programm, das gleichzeitig als Mindesteinkommensprogramm dienen muss.

Die Problematik der beiden ersten Argumente wurde schon behandelt:⁹³ Das dritte Argument deutet auf ein wichtiges Anliegen, kann aber die Konditionierung nicht überzeugend begründen: Der mangelnde Schulbesuch und die fehlende Nutzung von Gesundheitsdiensten werden ja unabhängig von der Konditionierung entdeckt – durch die Aufmerksamkeit von lokalen Behörden oder von zivilgesellschaftlichen Gruppen. Für die besonders intensive Betreuung durch Sozialarbeiter braucht man Problemfamilien nicht auszuschließen – und ihnen und den Kindern den Transfer zu entziehen.

Wenn eine Familie die Bedingungen nicht erfüllt, erhält sie zunächst einen Brief des Ministeriums mit einer Warnung. Der Distrikt sendet wenn möglich einen Sozialarbeiter zur Familie, der die Gründe für die Nichterfüllung feststellen und herausfinden soll,

⁹¹ Ab 1997 gab es eine Kofinanzierung der brasilianischen Bundesregierung für die CCTs der Distrikte. Seit Ende der 90er Jahre wurden sie auch durch Weltbankkredite unterstützt. 2001 betrieben schon mehr als 100 Distrikte solche Programme, die insgesamt 200tsd.Familien erreichten. Im gleichen Jahr führte die Regierung Cardoso Bolsa Familia auf Bundesebene ein, sowie Bolsa Alimentação (ein CCT gekoppelt an die Nutzung von Gesundheitsdiensten). Die Regierung Lula vereinigte seit 2003 diese beiden und weitere inzwischen entstandene CCTs zum Programm Bolsa Familia und dehnte sie im Rahmen des „Nullhunger-Programms“ schrittweise auf das gesamte Land aus: 2003 erreichte Bolsa Familia 3,6 Millionen Familien, 2006 war mit 11,2 Millionen der geplante Umfang des Programms erreicht.

⁹² Sergei Soares et al. 2007, Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico

⁹³ Abschnitt 2.2

ob zusätzliche Hilfestellung nötig ist. Falls die Nichterfüllung andauert, erfolgt eine abgestufte Serie von Leistungsrückbehalt (bloquei, blockage), zwei Leistungsunterbrechungen (je 60 Tage ohne Nachzahlung) und schließlich der Ausschluss aus Bolsa Familia. Dieser Vorgang dauert in der Regel etwa ein Jahr. Dies führt zur Feststellung einiger Beobachter, wonach die Konditionalitäten in Brasilien nicht akribisch verfolgt würden.⁹⁴ Offen bleibt, ob die Beobachter dies begrüßen oder bedauern. Zumindest die Weltbank scheint auf eine striktere Einhaltung der Konditionalitäten zu dringen. Im Juni 2006 leitete das Ministerium einen Leistungsrückbehalt für etwa 160.000, Kinder und deren Familien ein.

Das Menschenrecht auf Nahrung gilt bedingungslos. Insbesondere ist dieses Recht nicht an Arbeit geknüpft oder an andere Vorleistungen. Das Recht auf Nahrung enthält nicht nur das Recht von Menschen, die von Hunger und Unterernährung bedroht sind, Nahrung zu bekommen, sondern auch das bedingungslose Recht auf Zugang zu produktiven Ressourcen, um sich selbst zu ernähren.

3.1.5 Welche menschenrechtliche Kritik äußert die Zivilgesellschaft?

Die brasilianische Zivilgesellschaft begrüßt überwiegend die landesweite Einführung eines SGT als eine wichtige Maßnahme. Hier und da werden Fragen der Abhängigkeit diskutiert. Kritische Stimmen wenden sich auch gegen einen propagandistischen Missbrauch des Programms durch die Regierung für eine Politik, die vor allem im ländlichen Bereich zunehmend Menschen vom Zugang zu Land und anderen produktiven Ressourcen ausschließt. Das Programm dürfe nicht als kompensatorische Maßnahme erhalten für neoliberales „business as usual“ und die Empfänger lediglich „abspeisen“, statt eine solidarische Ökonomie zu entwickeln und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich selbst zu ernähren. Kritik macht sich auch daran fest, dass die strukturellen Anteile von „Fome Zero“ vernachlässigt werden im Vergleich zu Bolsa Família. Das weithin publizierte Fome Zero (Nullhunger-) Programm der Regierung Lula besteht aus zwei Teilen: Strukturverändernden lokalen Maßnahmen und Transfersystemen. So sollte etwa die durch Bolsa Família steigende lokale Nachfrage der kleinbäuerlichen Landwirtschaft weiteren Auftrieb geben. Schon die erste internationale Auswertung von Fome Zero⁹⁵ wies auf die Gefahr der Marginalisierung der Strukturmaßnahmen durch Bolsa Família hin. Etwa 85% der Empfänger von Bolsa Família fanden das Programm gut bis sehr gut.⁹⁶ In der Tat könnte die zügige Einführung von Bolsa Família in den Jahren 2003 bis 2006 für die Wiederwahl Präsident Lulas im Oktober 2006 eine wichtige Rolle gespielt haben.

Im September 2005 legte die Permanente Kommission für das Menschenrecht auf angemessene Nahrung⁹⁷ ein umfangreiches Dokument mit Kritikpunkten und konkreten Empfehlungen zur Reform von Bolsa Família vor. Die wichtigsten dieser Kritikpunkte können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Transfer als Menschenrecht

Die bekannten Schwächen klientelistischer und assistenzialistischer Transferprogramme sind bei Bolsa Família nicht überwunden. In die SGT-Dokumente und –Durchführung sollte dringend eine „Menschenrechtskultur“ eingeführt werden: Menschenrechtsbildung für alle beteiligten Behörden und vor allem für die Empfänger der Transfers. SGT müssen als Umsetzung von Menschenrechten begriffen werden, statt als wahlrelevante

94 Schady et al, 2006

95 Zimmermann, 2004

96 Manzatti op.cit.

97 Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada, CP 6, des Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), Recomendacoes ao Programa Bolsa Família, September 2005

Wohltaten einer Regierung. Beschwerde- und Klagemechanismen für die Opfer von Irregularitäten müssten eingeführt bzw. gestärkt werden.

Ausschlusstendenzen gegenüber besonders betroffenen Gruppen

Die Programmstruktur muss für Indigene und Afrobrasilianer soziokulturell angepasst werden. Sie leben teilweise außerhalb der Geldwirtschaft, und mit anderen kulturellen Vorstellungen etwa hinsichtlich der Kleinfamilien. Die mangelnde Berücksichtigung dieser Umstände kann zu sehr negativen Auswirkungen des Programms auf die Gemeinschaften führen. Beim Entwurf des Programms hat eine angemessene Beteiligung dieser kulturellen Gemeinschaften gefehlt. Dadurch gibt es keine ausreichende Flexibilität und spezifische Anpassung des Programms an unterschiedliche kulturelle Gegebenheiten.

Die Konditionalitäten sind menschenrechtswidrig.

Menschenrechte, wie das Recht auf ein Mindesteinkommen, gelten bedingungslos. Die Durchführung der entsprechenden Staatenpflichten darf nicht an die Erfüllung bestimmter Vorleistungen durch die Empfänger geknüpft werden. Die Rechte auf Bildung und Gesundheit generieren lediglich Staatenpflichten, z.B. die entsprechenden Einrichtungen in angemessener Qualität zur Verfügung zu stellen. Die Konditionalitäten sind dringend zu revidieren.

Einführung von menschenrechtlichen Beschwerde- und Klagemechanismen

Es muss die Kapazität auf- und ausgebaut werden, Beschwerden von Empfängern, sozialen Bewegungen und anderen Institutionen zügig und effektiv zu bearbeiten. Zuständigkeiten für die Umsetzung der Staatenpflichten im Zusammenhang mit dem Programm müssen geklärt sein. Formen des Monitoring müssen entwickelt werden sowie Möglichkeiten, verschiedene Verantwortliche im Rahmen des Programms zur Rechenschaft zu ziehen. Beschwerdemechanismen müssen eingerichtet werden und Informationen darüber allen potentiellen Nutzern zur Verfügung gestellt und in entsprechenden Bildungsprogrammen verbreitet werden.

3.1.6 Welche Relevanz hat das Programm für die MDGs?

Bolsa Familia führt eine neue Qualität in das soziale Sicherungssystem Brasiliens ein:

Erstmals in der Geschichte Brasiliens wurde ein landweites SGT aufgelegt, das einen – wenn auch minimalen - Anteil des BSP tatsächlich an Familien mit sehr geringem Einkommen umverteilt. Die ersten Auswirkungen des Programms im Bereich der MDGs, auf die im Folgenden eingegangen wird, werden inzwischen sichtbar. Dies deutet darauf hin, dass sich durch einen weiteren Ausbau des Programms noch wesentlich mehr erreichen ließe. Wie erwähnt wird das Programm in seiner jetzigen Höhe und Architektur der eingangs erwähnten Einkommensungerechtigkeit und den menschenrechtlichen Erfordernissen noch nicht gerecht.

Die ersten Evaluationen zeigen, dass die Transfers weitgehend für Nahrungsmittel ausgegeben wurden - teilweise auch für Bildung und Gesundheit. In wieweit letzteres mit den Konditionalitäten zusammenhängt oder eine automatische Folge des zusätzlichen Einkommens darstellt, ist unbekannt. Die Höhe der Transfers ist zu gering, um für die Menschen ein Mindesteinkommen sicherzustellen, trotzdem sind SGTs auch in dieser Höhe wichtig.

Zu den positiven Auswirkungen des Programms auf Armut, Ernährung, Bildung, Arbeit und Stellung der Frau gibt es bislang folgende Hinweise⁹⁸:

⁹⁸ Wenn nicht anders notiert, stammen die Daten in diesem Abschnitt aus CEDEPLAR/UFMG, 2007

Armut

Das Durchschnittseinkommen der erreichten Familien stieg von 306 R\$ auf 366 R\$⁹⁹. 4,9% der Familien kamen nunmehr auf ein Pro-Kopf-Monatseinkommen von über 120 R\$ (womit sie nicht mehr zu dem berechtigten Personenkreis gehörten). Für 31,1% der Familien stieg das Einkommen über 60 R\$, blieb aber unter 120 R\$.¹⁰⁰

Ernährung

Bei einer Meinungsumfrage unter Empfängern sagten 85,6%, dass sich ihre Ernährung verbessert habe.¹⁰¹

Die Nahrungsausgaben von Empfängern lagen im Vergleich mit einer ähnlichen Gruppe von Nicht-Empfängern um 32 R\$ pro Familie und Monat höher (für Familien unter einem Pro-Kopf-Einkommen von 50 R\$ pro Monat). Im Nordosten, wohin die Hälfte der Transfers floss, lagen sie um 49 R\$ pro Familie und Monat höher. Bei Familien mit Pro-Kopf-Einkommen bis 100 R\$ betrug die Differenz 23 R\$ - im Nordosten 26 R\$.

Untersuchungen zur Unterernährung von Kindern kommen teilweise zu unterschiedlichen Ergebnissen. Es gibt Daten, die einen Rückgang des Anteils der unterernährten Kinder von 6,8% auf 4,8% anzeigen.¹⁰² Demgegenüber fanden Andrade et. al. mit ihrer Methode keine signifikante Verbesserung des Ernährungszustands von Kinder zwischen 6 und 60 Monaten.¹⁰³ Andere Studien zeigen, dass im Nordosten das Unterernährungsrisiko von Kindern zwischen 6 und 11 Monaten um 60% zurückgegangen ist¹⁰⁴.

Bildung

Die Schulabwesenheit soll bei Kindern zwischen 7 und 14 Jahren um 3,6 Prozentpunkte niedriger sein als in der Vergleichsgruppe (im Nordosten 7,1 Prozentpunkte) in der Pro-Kopf-Einkommensgruppe unter 100 R\$. Bei der Pro-Kopf-Einkommensgruppe unter 50 R\$ zeigte sich ein signifikanter Unterschied nur bei den Mädchen (6,5 Prozentpunkte). Eine Studie des Vorläuferprojektes Bolsa Escola berichtet einen Rückgang der dropout-Rate von 7,8% und einen Anstieg der erfolgreichen Schulabschlüsse um 6%¹⁰⁵.

Beteiligung am Arbeitsmarkt

Bei den Empfängerfamilien mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 50 R\$ pro Monat lag die Beteiligung am Arbeitsmarkt 3,1 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe, bei den Empfängern zwischen 50 R\$ und 100 R\$ pro Monat war die Differenz zur Vergleichsgruppe lediglich 2,6 Prozentpunkte. Bemerkenswert ist der Unterschied bei den Arbeitsmarktaktivitäten von Frauen in der Region Südosten/Süd: Sie lag 13,7 Prozentpunkte über der Vergleichsgruppe.

Rückgang der Ungleichheit

Ein Rückgang krasser Einkommensunterschiede gehört zwar nicht zu den MDGs, trotzdem sei an dieser Stelle an 1.1.3 erinnert. Dort wurde erwähnt, dass Bolsa Familia 2004/5 den Gini-Index um 0,5 Punkte gesenkt hat. Da weniger als 0,5% des BSP dafür eingesetzt worden waren, zeigt dieses Ergebnis das SGT als effizientes Umverteilungs-Instrument.

99 Institut Polis, Manzatti op.cit.

100 Paes-Sousa, 2006

101 DATAUFF / UFBA, Pesquisa de Percepção dos beneficiários do programa Bolsa Familia sobre condições de segurança alimentar e nutricional; MDS 2006. Die Untersuchung enthält zahlreiche Daten über Verbesserungen im Ernährungsbereich durch Bolsa Familia.

102 Als Indikator für Unterernährung wurde „stunting“ bei Größe pro Alter gewählt. Inquérito „Chamada Nutricional“ – MDS/MS 2005.

103 Andrade, Chein, Ribas, 2007 Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Família, Cedeplar

104 Ananias, 2006, Transferencia de Renda e Segurança Alimentar, 2006

105 Janvry, Finan, Sadoulet, 2006 Evaluating Brazil's Bolsa Familia Program: Impact on Schooling and Municipal Roles, University of California, Berkeley 2006

Verbesserung der Stellung der Frauen

Es wurde statistisch eine bessere Verhandlungsposition der Frauen in Empfängerhaushalten gegenüber der Vergleichsgruppe festgestellt.

Erfreulich ist auch, dass die Empfängerfamilien offenbar keinerlei sozialen Stigmata innerhalb ihrer Gemeinschaft ausgesetzt sind. 41,6% berichteten sogar, dass sie nun besser behandelt würden.¹⁰⁶

Diese ersten Ergebnisse geben Hinweise auf das positive Potential dieses SGT. Insgesamt scheint der Einkommensübertrag aber zu gering zu sein, um dieses Potential voll zu verwirklichen: Symptomatisch erscheint hier, dass sich nach Einführung des Programms der Anteil der Familien, die mindestens einmal im vergangenen Vierteljahr nicht genug für alle zu essen hatten, von 58,3% auf 48% verminderte¹⁰⁷ - was aber immer noch heißt, dass fehlende Nahrung für fast die Hälfte der Empfängerfamilien weiterhin ein Problem ist.

3.2 Zambia – Das Kalomo Pilotprojekt und seine Folgeprojekte

3.2.1 Länderhintergrund und Einführung

Zambia, ein Binnenstaat im südlichen Afrika, hat in den beiden vergangenen Jahrzehnten drastische politische und wirtschaftliche Änderungen erlebt. Mit einer Bevölkerung von etwa zwölf Millionen und einer Fläche von 752614 km² ist er eher dünn besiedelt. Trotz des Wirtschaftswachstum der jüngsten fünf oder sechs Jahre, hat die Armut in den ländlichen Gebieten und in den städtischen Slums zugenommen.

Mit einem Pro-Kopf-BSP von 890 \$P (2004) steht Zambia auf Platz 168 der 178 nach Pro-Kopf-Einkommen (in US\$) auf gelisteten Länder. Der Entwicklungsindex ist mit 0,407 ebenfalls niedrig (Platz 165 von 177). Die Lebenserwartung bei Geburt beträgt 38,4 Jahre.¹⁰⁸

Nach der Unabhängigkeit in 1964 war Zambia ein Mitteleinkommensland. Als die Kupferpreise in den siebziger Jahren verfielen, begann der Abstieg Zambia's in die Armut. Zambia erlebte einen politischen Wandel vom Drittweltsozialismus unter dem Unabhängigkeitsführer Kenneth Kaunda bis zu Frederick Chilubas (1991-2001) neoliberaler Regierung. Privatisierung war ein gutes Geschäft für die Käufer von Bergwerken und Staatsfirmen. Der Staat blieb ohne nennenswertes Vermögen.

Unter dem Druck des IWF erhöhte Zambia seine Schulgebühren von einem eher symbolischen Beitrag auf einen unerschwinglichen Betrag Mitte der 1990er Jahre. In der Folge fiel die Schulbesuchsquote. Erst nachdem Zambia im Jahr 2000 die Millenniumsentwicklungsziele unterzeichnet hatte, führte die Regierung die freie Grundschulbildung (Klassen 1 bis 7) vom Jahr 2002 an ein. Die Sekundarschulbildung ist immer noch für viele zu teuer, und sogar die Grundschule können sich nicht alle leisten, da die Eltern Bücher und Schuluniformen kaufen müssen. Lehrer in öffentlichen Schulen sind unterbezahlt und müssen ihr Einkommen nebenberuflich aufbessern. Klassen sind überfüllt und Lehrmaterial fehlt. Auch wenn die Grundschulbildung jetzt kostenfrei sein mag, ist ihre Qualität doch sehr niedrig.

Die wachsende Armut in den ländlichen Gebieten hat verschiedene Ursachen, einige intern, andere extern. Die Südprovinz war so etwas wie der Brotkorb Zambias mit einer reichhaltigen Produktion von Getreide und Vieh. Eine Reihe von Dürren hat die Produktionskapazität der Region erheblich verringert. Andererseits haben auch die Veränderungen im Wirtschaftssystem zu einer Krise der Bauern geführt. Subventionen

¹⁰⁶ DATAUFF / UFBA 2006 op cit

¹⁰⁷ DATAUFF / UFBA 2006 op cit.

¹⁰⁸ Eine detaillierte Studie über die Verelendung in Zambia findet sich bei Milimo et al 2004, The incapacitated poor in Zambia

waren zusammengestrichen worden und die Preisgarantie für Mais wurde in den 90er Jahren abgeschafft. Gleiches geschah mit den Impfungen des Viehs, die früher kostenlos durchgeführt wurden. In der Folge unterließen die Bauern die Beimpfung ihres Viehs, und die Herden wurden durch Maul- und Klauenseuche dezimiert. Ohne Zugtiere ging auch die Kapazität der Bauern zum Pflügen ihrer Felder zurück.

In den letzten Jahren hat das Programm gegen Unterernährung, eine regierungsunterstützte NRO, die Getreidelager wieder eingeführt, bei denen Bauern ihr Getreide zu einem garantierten Preis verkaufen können, der deutlich über dem liegt, den die Bauern sonst, wenn sie dringend Bargeld brauchen, von Mittelsmännern erhalten. Der Staat kauft aber nur eine gewisse Menge Mais auf, und viele Bauern bleiben ohne Schutz. Außerdem sind die Straßen verfallen, nachdem öffentliche Investitionen in die dezentralisierte Infrastruktur fast zum Erliegen gekommen sind.

In gewissem Sinn ist die Regierung verantwortlich dafür, dass die Bauern ihre Lebensgrundlage verlieren. Die meisten der interviewten Transferempfänger berichteten, dass es ihnen in der Vergangenheit besser gegangen sei, und selbst den Nachbarn, die nicht arm genug für die Teilnahme am SGT waren, ging es vor mehr als einem Jahrzehnt deutlich besser. Das SGT ist jedoch nicht dazu gedacht, für das Versagen im Bereich der ländlichen Entwicklung aufzukommen oder davon abzulenken. Es gibt viel mehr Bäuerinnen und Bauern, die in extremer Armut leben, als durch das Programm erreicht werden, selbst wenn es auf das ganze Land ausgeweitet wird. Der SGT wendet sich nur an solche Haushalte, denen die Selbsthilfefähigkeit fehlt.

3.2.2 Wie bekommt eine Person Zugang zum SGT?

67% der sambischen Bevölkerung gelten als arm nach den offiziellen Daten (Survey der Central Statistical Organisation, CSO, 2003) - 53% sind extrem arm. In Zambia ist die Unterernährung schlimmer als in den meisten anderen Ländern: 48% der Haushalte können sich noch nicht einmal Grundnahrungsmittel leisten. Das Vorkommen von Unterernährung stagniert seit Mitte der 90er Jahre. Das Land hat keinerlei Fortschritte gemacht im Hinblick auf das MDG 1b (Reduzierung des Vorkommens von Unterernährung um 50%). Statt einer Reduzierung der Zahl der Unterernährten um 2 Millionen, was für das von der FAO gesetzte Ziel der Halbierung der Zahl der Hungernden nötig gewesen wäre, ist diese Zahl zwischen 1991 und 2002 von 4 auf 5 Millionen angestiegen.

Die Empfängergruppe des SGT-Programms sind 200.000 extrem arme Haushalte, in denen es kein arbeitsfähiges Haushaltsmitglied gibt oder in denen mehr als jeweils drei Personen von einer arbeitsfähigen Person abhängen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Haushalte, die von alleinerziehenden Müttern oder von alten Menschen geleitet werden, die für ihre Großkinder sorgen müssen. Bei einer Infektionsrate von 17% innerhalb der Gesamtbevölkerung hat HIV/AIDS einen Großteil der produktiven Generation hinweggerafft.

Die GTZ hat die Regierung auf verschiedensten Ebenen bei der Umsetzung der Pilotprojekte in den Distrikten Kalomo und Monze beraten. Das Programm wird vom Ministry of Community Development and Social Security (MCDSS) durchgeführt. Das Kalomo Pilotprojekt begann im Mai 2004. Alle Empfängerhaushalte erhalten 30000 ZMK (zambische Kwacha) sowie zusätzlich 10000 ZMK pro Kind. Ein Empfängerhaushalt umfasst durchschnittlich vier Personen. Wenn es sich dabei um zwei Erwachsene und zwei Kinder im schulpflichtigen Alter handelt, liegt die Transferzahlung bei 50000 ZMK (27,3 \$P) oder 6,8 \$P pro Kopf. Das sind etwa 14% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Konsums in Zambia. Die Berechtigtenquote¹⁰⁹ liegt zwischen 60% und 70%. Angesichts

¹⁰⁹ Die Berechtigtenrate ist in Teil 5 (Glossar) erläutert

der weiterverbreiteten extremen Armut sind die Schwierigkeiten bei der Identifizierung der Berechtigten enorm. Die wichtigere Frage, ob denn auch alle berechtigten Haushalte erreicht werden, ist noch komplizierter und wurde bei der offiziellen Auswertung kaum behandelt. Die Projektverwaltung gibt eine Deckung von höchstens 94% an. Es gibt jedoch systematische Fehler in der Schätzmethode und die tatsächliche Deckung dürfte beträchtlich unter diesem Wert liegen. Unter den Empfängern glaubten 16%, dass es bedürftige und nichtselbsthilfefähige Haushalte in ihrer Gemeinde gäbe, die keine Transfers erhielten. 51% sagten, sie wüssten darüber nicht Bescheid.

Gegenwärtig werden in fünf Distrikten Pilotprojekten mit unterschiedlichen Modalitäten ausprobiert. Drei liegen in der Südpfanz: Kalomo, Monze und Kazungula. Chipata und Katete sind Distrikte im Osten, nahe der Grenze zu Malawi. Das „Pioniergebiet“ Kalomo, von dem alles ausging, konzentriert sich auf die ärmsten 10% der Haushalte in jedem Dorf. Derzeit erreicht das Programm etwa 3000 Haushalte aus einem Potential von 3300 Haushalten. Es gibt keinerlei an das Programm geknüpfte Konditionalitäten. In Monze, wo das SGT im Februar 2007 begann, gibt es „weiche Bedingungen“: einiges Geld muss für Bildung und Gesundheit ausgegeben werden.

Kazungula folgt einem sehr ähnlichen Modell wie Kalomo. Der einzige Unterschied liegt darin, dass die Gegend eine extreme Randlage hat. Statt der 1200 ursprünglich ins Auge gefassten Haushalte, werden durch die begrenzten staatlichen Kapazitäten nur 554 Haushalte erreicht. In Chipata ist die Transferzahlung etwas höher als in anderen Distrikten, und es gibt einen besonderen Kinderbonus von 5,50 \$P (10.000 ZMK) pro Monat, wenn das Kind in die Grundschule geht und 11,00 \$P (20.000 ZMK) für die Sekundarstufe – zusätzlich zum allgemeinen Haushaltstransfer von 27,30 \$P (50000 ZMK).¹¹⁰ Das Pilotprojekt wird in einem städtischen Umfeld durchgeführt. Die Zivilgesellschaft ist stärker beteiligt als in anderen Pilotprojekten. Das Schwergewicht liegt auch hier auf nichtselbsthilfefähigen Haushalten. In Katete richten sich die Transferzahlungen ausschließlich an 608 Personen über 60 Jahren. Die Zahlungen werden an die Person und nicht an den Haushalt geleistet. Das Projekt begann dort im September 2007, in halb ländlichen Gebieten bei einem Transferriveau von 32,80 \$P (60.000 ZMK).

Aus internen Gründen zieht sich die GTZ zum Jahresende 2007 aus dem SGT zurück. Es gibt eine Reihe ausländischer Organisationen, die daran interessiert sind, der Unterstützerguppe für das Projekt beizutreten und ihre Unterstützung zu verstärken. Die wichtigsten darunter sind gegenwärtig DFID und CARE, UNICEF und Irish Aid.

Das Engagement der Regierung, diese Programme tatsächlich auf die nationale Ebene auszuweiten, wird gelegentlich in Zweifel gezogen. Ein gemeinsames Grundlagenpapier des MCDSS und der kooperierenden ausländischen Organisationen war schließlich im Juli 2006 unterzeichnet worden, nach fast einem Jahr Verzögerung vonseiten der Regierung. NROs sehen im Finanzminister den Hauptgegner im Kabinett. Der für das MCDSS zuständige Minister ist demgegenüber sehr interessiert an dem Programm. Auf der offiziellen Webseite gibt es jedenfalls eine klare Festlegung:

“Die Anfangsphase mit dem Programmwurf und der Einführung war von internationaler Seite her vorangetrieben worden. Es sind jedoch Maßnahmen ergriffen worden, um die Zuständigkeit auf Seiten der zambischen Regierung zu erhöhen. Der SGT ist jetzt in den Entwurf einer Sozialschutzstrategie eingebettet, der die Basis für das Sozialschutz-Kapitel im neuen nationalen Entwicklungsplan 2006-2011 abgibt. Die Regierung hat den SGT auch 2007 erstmals in den Haushalt eingestellt und US\$ 350.000 für die Transferzahlungen und die Verwaltungskosten angesetzt. Das Ministry of Community Development and Social Services (MCDSS) setzt das Programm jetzt

¹¹⁰ Der Wechselkurs Anfang September 2007 betrug 1US-\$: 4000 K, 1 € : 5000 K. Kalkulationen von \$P und Haushaltskonsum basieren auf World Bank Development Indicators 2006.

auf allen Ebenen um und hat entsprechendes Personal bereitgestellt. Das Ministerium hat auch begonnen, das Programm aktiv zu vertreten und mit der Bewusstseinsbildung in anderen Ministerien und bei anderen Beteiligten begonnen.“¹¹¹

Der SGT richtet sich an die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung. Der Auswahlprozess ist partizipatorisch und in hohem Maße transparent. In Pilotgebieten werden Dorfversammlungen durchgeführt, bei denen die Menschen über das Programm informiert werden (Community Information Meetings). Dann werden die Mitglieder des Community Welfare Assistance Committee's (CWACs) gebeten, Listen mit empfangsberechtigten Personen auszuarbeiten. Der Dorfchef muss die Korrektheit der Informationen auf dem Antragsformular bestätigen. Die Mitglieder des CWAC ordnen die Haushalte in einer Sitzung nach dem Grad ihrer Verarmung. Die Dorfgemeinschaft bespricht dann diese Rangliste. Der District Welfare Officer muss die Listen zusammen mit dem District Community Welfare Assistance Committee (DWAC) und den Repräsentanten der jeweiligen CWAC genehmigen. Kritische Fälle werden vom DWAC entschieden. Schließlich werden die CWACs und die Empfangsberechtigten informiert.

Bei einer Dorfversammlung in Monze sagten die Teilnehmer, dass es ihrer Kultur nicht entspreche, die Entscheidungen der Verantwortlichen zu hinterfragen. Der District Welfare Officer bestätigte jedoch, dass es in anderen solchen Treffen zu Widerspruch gekommen sei. Es gibt auch einen vertraulichen Mechanismus, der Menschen erlaubt, sich zu beschweren, ohne dass die Personen, um die es jeweils geht, etwas davon erfahren.

Es gibt auch Berichte über Irregularitäten im Auswahlprozess. In einigen Distrikten haben Mitglieder des CWAC ihre Familien auf die Liste gesetzt, obwohl sie die Auswahlkriterien nicht erfüllten. In einigen Fällen wurden diese Vorfälle auf Distriktebene berichtet und geklärt. Immerhin erwähnt der Bericht über das Kalomo-Projekt Aufnahmeirrtümer von 29%.

Die CWACs bestehen aus zehn Personen, die von der Dorfgemeinschaft gewählt werden. Es handelt sich um Freiwillige, die weder Gehälter noch Aufwandserstattungen erhalten. Sie sehen ihre Mitgliedschaft im CWAC als Ehre an und genießen ein hohes Sozialprestige. Wenn sich die Zahlungen verspäten, müssen sie allerdings auch die Beschwerden der Empfänger ertragen.

Transferzahlungen finden normalerweise monatlich statt (in Kazungula quartalsweise) und zwar an bestimmten Zahlstationen – im allgemeinen Schulen und Gesundheitszentren. Zahlstationen sollten nicht weiter als 25 km entfernt liegen. Nicht gehfähige Empfänger können eine andere Person beauftragen, die allerdings über 17 Jahre alt sein muss. Es gibt keinen festen Zahltag. Der Distrikt informiert die CWACs, wann das Geld gezahlt wird. Die CWAC-Mitglieder geben diese Information dann an die Empfänger weiter.

Ausschlussfehler in Transferprogrammen an Unterernährte sind fast immer Menschenrechtsverletzungen. Jede Person kann und muss erreicht werden – mit Einsatz aller verfügbaren Ressourcen.

In Kazungula waren die Zahlungen sehr unregelmäßig. Als die Empfänger dort Ende August besucht wurden, hatten sie die letzte Zahlung im März erhalten. Die Organisation CARE, die dort berät und assistiert, macht dafür das MCDSS verantwortlich. Offenbar ist die dortige Buchhaltung, die die Berichte zusammenstellt, für die Verzögerung verantwortlich. Das MCDSS ist über die Situation informiert, war aber nicht in der

¹¹¹ www.socialcashtransfers-zambia.org/pageID_2680193.html

Lage, den Vorgang zu beschleunigen. Die GTZ berichtete, dass das MCDSS in zwei anderen Distrikten Verzögerungen jeweils unter 2 Wochen halten konnte.

Die Transferzahlungen gehen an die Haushaltsvorstände, mehr als die Hälfte davon sind Frauen, einige sogar Kinder. Der Transfer ist nicht mit einem sozialen Stigma verbunden. Viele weitere Personen möchten gern teilnehmen. Der Auswahlprozess wird auch nicht als erniedrigend erlebt. Die Menschen müssen Fragen über ihre Familien und ihr Vermögen beantworten. Die Interviews werden von CWAC-Mitgliedern durchgeführt. Sie füllen auch die Formulare aus.

Bislang gab es keine Berichte über Missbräuche für klientelistische Politik.

3.2.3 Transfervolumen und –kosten

Die Höhe der Transferzahlung wurde so kalkuliert, dass damit eine zusätzliche Mahlzeit am Tag möglich ist. Sie reicht nicht dazu aus, Menschen aus der Armut zu befreien. Dennoch gelingt es den meisten Empfängern nicht nur sich zu ernähren, sondern auch ihre Kinder und Pflegekinder zur Schule zu schicken, Schuluniformen oder Medikamente zu kaufen oder sogar jemand anzustellen, um das Land zu bebauen. In Monze sagten Menschen bei einer Dorfversammlung, dass vor Einführung des Sozialgeldtransfers tatsächlich Kinder verhungert wären. Viele Kinder wären auch nackt herumgelaufen. Dank des SGT sterbe nun niemand mehr an Unterernährung und fast alle Kinder von Empfängerhaushalten hätten Kleider.

In Zambia gibt es keinen offiziellen Warenkorb für den Grundbedarf. Das Jesuitenzentrum für theologische Reflektion (JCTR), ein hoch geachteter think tank in sozialen Fragen, hat jedoch für das städtische Umfeld einen solchen Warenkorb erarbeitet, der periodisch aktualisiert wird. Im Januar 2007 lagen die Kosten für die Nahrungsmittel einer durchschnittlichen sechsköpfigen Familie bei 506.250 Kwachas (etwa 267 \$P). Die Kosten für andere wesentliche Güter, darunter Wohnung, Wasser, Strom und Seife belaufen sich auf eine weitere Million Kwachas. Darin sind andere wesentliche Ausgaben wie Schulgebühren, Transportkosten oder Arztkosten noch nicht enthalten. Ein Lehrer verdient zwischen 672.000 und 1,1 Millionen ZMK. Eine Sekretärin im Staatsdienst verdient etwa dasselbe. Eine Krankenschwester kann bis zu 2 Millionen ZMK verdienen, ein Wachmann bis 750.000 ZMK. Nur ein kleiner Prozentsatz der Zambier hat eine formelle Anstellung. Die große Mehrheit arbeitet im informellen Sektor oder ist arbeitslos.

Der SGT soll Menschen vor dem Verhungern schützen, indem das Geld für eine Mahlzeit pro Tag bereitgestellt wird. Der Warenkorb für den Grundbedarf ist selbst für die meisten derjenigen unerschwinglich, die ein regelmäßiges Einkommen haben.

Es sei hier daran erinnert, dass der SGT in seiner Pilotphase nur die zehn Prozent ärmsten Haushalte in fünf Distrikten erreicht. Es ist geplant, den SGT in den nächsten fünf oder sechs Jahren auf das gesamte Land auszudehnen. Das SGT ist ungeeignet die Grundbedürfnisse aller zu erfüllen, ja noch nicht einmal die Grundbedürfnisse der Empfänger, sondern dient lediglich zur Reduzierung der Armut. In einigen Distrikten zahlt das District Welfare Office auch die Schulgebühren von armen Kindern.

3.2.4 Ein erster Blick auf das Programm unter menschenrechtlicher Perspektive

Gibt es Beschwerdemechanismen für Opfer von Irregularitäten?

Es gibt Beschwerdeverfahren während des Selektions- und des Verteilungsverfahrens. Empfänger werden in einer Dorfversammlung darüber informiert, wie der SGT funktioniert und wer berechtigt ist. Menschen haben dann die Möglichkeit, sich dagegen

auszusprechen, dass bestimmte Personen in die Liste der zehn Prozent Empfängerhaushalte aufgenommen oder von ihr ausgeschlossen werden. Es gibt aber keinen Mechanismus, mit dem eine Person ihr Recht auf einen solchen Transfer durchsetzen könnte. Beschwerden im Bereich der Transferzahlung sind an das Community Welfare Assistance Committee zu richten, das die Zahlungen überwacht. Falls Empfängerhaushalte mit der Arbeit dieses Komitees nicht einverstanden sind, können sie sich an das Area Coordinating Committee oder das District Social Welfare Office wenden.

Gibt es Konditionalitäten?

In der Pilotphase gibt es einen Distrikt – Monze – wo von Empfängern erwartet wird, dass sie ihre Kinder zur Schule schicken und dass sie in die Gesundheit investieren. Diese Erwartungen von seiten der durchführenden Behörde werden in Form von “Verträgen” formuliert. Diese werden aber nicht rigide durchgesetzt. Es hat sich herausgestellt, dass Menschen überall das Geld nutzen, um die Kinder zur Schule zu schicken und um Medikamente zu kaufen. Der Schulbesuch hat sich signifikant verbessert. Nach der Pilotphase wird entschieden werden, ob die Transfers mit Konditionalitäten versehen werden sollen oder nicht.

3.2.5 Welche menschenrechtliche Kritik äußert die Zivilgesellschaft?

Zambias Zivilgesellschaft hat sich bislang kaum um das Projekt gekümmert. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass das Pilotprogramm einfach noch zu neu ist, so dass die Zivilgesellschaft bislang noch nicht die Zeit hatte, sich einzubringen und ihre menschenrechtliche Kritik zu formulieren. Es gibt jedoch Bemühungen zum Aufbau eines zivilgesellschaftlichen Netzwerks zur sozialen Sicherheit.

Recht oder Wohltätigkeit?

In Zambia gibt es momentan eine Debatte zur Verfassungsreform. Die Verfassung von 1996, die dritte seit der Unabhängigkeit, reflektiert nach Meinung vieler eher die Position einer bestimmten Partei als die Überzeugung der Nation. Präsident Levy Mwanawasa hat im April 2003 das Mung’omba Constitutional Review Committee eingesetzt. Es hat inzwischen eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, die von der Zivilgesellschaft begrüßt wurden. Unter anderem ist geplant, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in die Menschenrechtscharta aufzunehmen, darunter die Menschenrechte auf soziale Sicherheit (Article 66), auf Gesundheit (Art. 67), auf Bildung (Art. 68), auf Nahrung, Wasser, Sanitäre Einrichtungen (Art. 70). Zambia ist Mitglied des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, hat aber die entsprechenden Bestimmungen noch nicht im nationalen Recht umgesetzt. Wegen der finanziellen Konsequenzen hat die Regierung bislang immer mit der Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte gezögert. Wildaf nennt dies einen “energischen Widerstand des Regierung gegen die Aufnahme der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Recht in die Verfassung”. Ihr Argument dabei ist der Mangel an Ressourcen. In der gegenwärtigen Verfassung sind die Versorgung der Armen, der Zugang zu Land, Wasser und Gesundheit lediglich als Politikrichtlinien, nicht aber als Rechte definiert. Von Ministern wird berichtet, dass sie gesagt haben: „In Zambia gibt es kein Recht auf Bildung.“ Die Bindung an die Millenniumentwicklungsziele hat die Regierung jedoch unter Zugzwang gesetzt. Sie muss in die Bekämpfung von Armut investieren, Maßnahmen gegen den Hunger ergreifen und HIV/AIDS eindämmen. Falls der Druck der Zivilgesellschaft stark genug ist, wird sich die Regierung von Präsident Levy Mwanawasa, der 2006 für eine weitere Amtszeit von fünf Jahren wiedergewählt wurde, genötigt sehen, die Verfassungsänderung einer Volksabstimmung zu unterziehen oder eine Verfassungsversammlung einzuberufen.

Unter den Regierungsbeamten, die mit dem Programm in der Hauptstadt und in den

Distrikten zu tun haben, beziehen sich viele auf wirtschaftliche und soziale Rechte und unterstützen die Initiative, sie in die Verfassung aufzunehmen. Einige Empfänger beziehen sich auf den SGT vage als einem Recht, doch wissen sie kaum was Menschenrechte sind und was sie mit sich bringen. Die Zivilgesellschaft, und hier besonders die drei großen Kirchen, bemühen sich jedoch sehr aktiv um die Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und darum, dass diese justiziabel werden.

Das SGT-Programm ist ein ehrgeiziges Programm, das sich an die Ärmsten der Armen wendet. Es hat seine Kapazität bewiesen, Menschen vor dem Hungertod zu bewahren und ihr Recht auf Nahrung zu verwirklichen. Während Teile der Zivilgesellschaft und einige Regierungsbeamte, die mit dem Programm zu tun haben, das SGT als Ausdruck eines Menschenrechts sehen, ist die Regierung insgesamt noch weit davon entfernt, dies anzuerkennen. Als ein Programm, das ein Menschenrecht umsetzt, sollte das SGT nicht nur Beschwerdeverfahren bereitstellen, sondern auch Mechanismen, mit denen berechnigte Personen die Zahlung erzwingen können, falls diese ausbleibt. Gegenwärtig hat das Programm immer noch den Charakter einer Wohltätigkeitsmaßnahme und nicht den einer Institution, die ein Menschenrecht gewährleistet.

Zufriedenheit mit dem Programm

Ein soziales Stigma ist mit dem SGT nicht verbunden. Es gibt jedoch Berichte über Missgunst und Rivalitäten in den Dörfern. Einige Menschen können nur schwer verstehen, warum sie nicht empfangsberechtigt sind, obwohl sie völlig verarmt sind. Dorfchefs mussten einige der berichteten Fälle schlichten.

Das Programm wird sowohl von den Empfängern wie auch von Menschen begrüßt, die nicht zu den Empfängern gehören. Auch wenn viele der letzteren glauben, dass auch sie empfangsberechtigt sein sollten, bringt der SGT auch ihnen einen Vorteil, insofern es die Bettelerei ihrer ärmsten Nachbarn um Nahrung reduziert.

Der SGT wendet sich an Menschen, die nicht arbeiten können oder eine große Familie zu versorgen haben. Auch wenn der Betrag gering ist, so hilft er doch beim Überleben. Es gibt keinen Zweifel, dass Menschen in anderen Distrikten, die noch nicht von den Pilotprojekten erreicht werden, auch sehr gern an dem Programm teilnehmen möchten.

Abgesehen von den Verzögerungen in der Verteilung, besonders in Kazungula, sehen die Menschen in den Dörfern die Hauptschwachstelle des Programms darin, dass die Empfängergruppe mit zehn Prozent zu klein gewählt ist und dass die Transferzahlungen zu gering sind.

3.2.6 Welche Relevanz hat das Programm für die MDGs?

Der SGT gibt keine Anleitung, wie das Geld ausgegeben werden sollte und wie nicht. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Menschen die Transfers verantwortlich genutzt haben. Einige haben sogar in Ziegen, Hühner oder in die Anstellung von Arbeitskräften zur Bearbeitung ihrer Felder investiert. Dies wird akzeptiert. Die Menschen sind sich gewöhnlich darüber im Klaren, dass die Investition von einem Teil des Transfers in produktive Ressourcen ihnen in Zukunft helfen kann, ihrem Elend zu entkommen und dass sie dann bei der Evaluation nach zwei Jahren ihren Programmplatz frei machen können für eine noch ärmere Familie.

Es gibt eine detaillierte quantitative Studie des Ministry for Community Development and Social Services und der GTZ über die Auswirkungen des Kalomo SGT Programms¹¹²

¹¹² Zambia Ministry et al 2006, Evaluation Report, Kalomo Social Cash Transfer Scheme.

mit den folgenden Resultaten auf MDG-relevanten Feldern:¹¹³

Einkommensarmut

Wie Tabelle 4 zeigt, erhöhte der SGT das Haushaltseinkommen deutlich. Auch wenn die Transferzahlung sehr niedrig ist, hat sie doch ein Mindesteinkommen in Bargeld eingeführt, das vorher von 84% der Haushalte nicht erreicht worden war.

Tabelle 4: Geschätzter Prozentsatz der Empfängerhaushalte in verschiedenen Klassen von Geldeinkommen (Das bare Gesamteinkommen nach SGT enthält eine Transferzahlung von 50.000 ZMK.)¹¹⁴

Durchschnittliches bares Monatseinkommen während der letzten 3 Monate	Vor dem SGT	Nach dem SGT
Unter 50.000 ZMK	84 %	0 %
50.000 ZMK bis 60.000 ZMK	4%	64%
Über 60.000 K	12%	36%

Es sollte dabei nicht überraschen, dass das Zusatzeinkommen nach Einführung des SGT sank: Es bestand ja teilweise aus Transferzahlungen von Nachbarn, Verwandten, anderen Gemeindemitgliedern und Organisationen, da diese Haushalte weitgehend nicht selbsthilfefähige Haushalte waren. Die Zahl der Haushalte, die Geld von diesen informellen Quellen erhielten, ging um 70% zurück, und der durchschnittliche informelle Transfer sank von 7800 ZMK auf 1800 ZMK. Dieser Rückgang bedeutet, dass der Empfängerhaushalt nunmehr weniger abhängig ist und eine geringere Belastung für die anderen Gemeindemitglieder darstellt, von denen die meisten ja selbst arm sind.¹¹⁵ Der Prozentsatz der Haushalte, die betteln, ging bei den Empfängern des SGT von 86% auf 69% zurück.

Ernährung

Der Ernährungsstatus verbesserte sich deutlich. Der Anteil der Haushalte mit nur einer Mahlzeit am Tag sank von 19,3% auf 13,3%, der Anteil der Haushalte mit zwei Mahlzeiten blieb etwa gleich, während der Prozentsatz der Haushalte mit drei Mahlzeiten von 17,8% auf 23,7% zunahm. Die durchschnittliche Zahl der Mahlzeiten pro Tag stieg in der Empfängergruppe in Kalomo von 1,89 auf 2,13.

Diese Verbesserung wird weiterhin durch den gestiegenen Sättigungsgrad nach jeder Mahlzeit und durch den Qualitätszuwachs bei der Nahrung bestätigt:

Der Prozentsatz der Personen, die nach einer Mahlzeit immer noch hungrig waren, sank von 56,3% auf 34,8%. Der Anteil der Haushalte, die genug oder gerade genug zu essen hatten, stieg von 42,6% auf 65,2%.

Die Nahrungsaufnahme verbesserte sich auch qualitativ: Die Zahl der Familien, die Gemüse und Gartenfrüchte aßen, stieg deutlich. Der Konsum von Wildfrüchten – oft der letzte Ausweg bei Hungersituationen – nahm ab. Der Verbrauch von Speiseöl verdreifachte sich. Der Anteil der Empfängerhaushalte, die an jedem Tag der Woche Proteine zu sich nahmen, nahm von 23,4% auf 34,9% zu.

¹¹³ Die Evaluation der Auswirkungen ist nicht unproblematisch: Da keine Vergleichsgruppe herangezogen wurde, konnten Faktoren, wie etwa der Dürre in den Jahren 2004/2005, nicht berücksichtigt werden.

¹¹⁴ Die Tabelle wurde von Rolf Künnemann auf der Grundlage von Daten aus Zambia Ministry et al 2006, Evaluation Report, Kalomo Social Cash Transfer Scheme erstellt. Dabei wurde angenommen, dass der durchschnittliche Empfängerhaushalt aus zwei Erwachsenen und zwei Schulkindern besteht.

¹¹⁵ Dieser Aspekt wurde detailliert in der folgenden Studie behandelt: Wietler 2007

Gesundheit

Der Krankenstand ging zurück. Der Grund dafür ist wahrscheinlich, dass die Menschen nun in der Lage waren, die Fahrtkosten zum Gesundheitszentrum zu bezahlen. Das Vorkommen von Behinderungen nahm ebenfalls ab, wohl aus denselben Gründen. Lepra und geistige Behinderungen bilden eine Ausnahme. Sehbehinderungen gingen um mehr als die Hälfte zurück: Empfängerhaushalte nutzten einen Teil des Transfers, um die Fahrt zu den wenigen Krankenhäusern zu bezahlen, die Kataraktoperationen durchführen – und sie waren auch in der Lage, die kleine Gebühr zu bezahlen, die dafür erhoben wird.

35% der befragten Empfänger beantworteten die Frage, ob sie in den letzten drei Monaten krank gewesen waren mit Ja. Vor Einführung des Programms hatte dieser Prozentsatz noch bei 43% gelegen.

Bildung

Der Schulbesuch der Kinder zwischen 7 und 18 Jahren stieg um 3 Prozentpunkte von 76,1% auf 79,2%. Der Zuwachs war besonders deutlich bei den Jungen. Die Zahl der Haushalte, die überhaupt keines ihrer Kinder (zwischen 7 und 18) zur Schule schickten, sank von 41,4% auf 33,8%.

Die Datenlage beim Schuleschwänzen von für den Schulbesuch angemeldeten Kindern ist allerdings nicht eindeutig. Die fehlende Teilnahme am Unterricht scheint bei jenen Kindern sogar zugenommen zu haben, die in den 3 Monaten vor der Befragung zwischen 10 und 20 Tage gefehlt hatten. Diese qualitativen Ergebnisse wurde allerdings von den Schulleitern bei Interviews im Rahmen der qualitativen Analyse nicht bestätigt. Die Schulleitern bekräftigten, dass Kinder von Empfängerhaushalten die Schulen nun mit größerer Regelmäßigkeit besuchen. Die Abschaffung der Schulgebühren für die Sekundarstufe wäre dem Schulbesuch sicher förderlich.

3.3 Malawi: Das Mchinji Pilotprojekt und seine Folgeprojekte

3.3.1 Länderhintergrund und Einführung

Malawi ist ein Binnenstaat (118.480 km²) im südlichen Afrika ohne signifikante Bodenschätze oder bedeutendes landwirtschaftliches Potential. Seit seiner Unabhängigkeit von Großbritannien im Jahre 1962 hat sich die Bevölkerung des Landes auf mehr als 12,6 Millionen im Jahre 2007 verdoppelt. Die Bevölkerungsdichte ist hoch und liegt bei 102 Personen pro km². Das Bevölkerungswachstum liegt lediglich bei 2,2% und ist signifikant zurückgegangen. Fast die Hälfte der Bevölkerung (47%) ist jünger als 15. Die Lebenserwartung bei Geburt liegt knapp über 41 Jahren. Nach Ansicht von Entwicklungsexperten hat das Land große Schwierigkeiten, ein makroökonomisches Wachstum zu erzielen. 90% der Bevölkerung lebt in der Landwirtschaft und erzeugt 40% des BSP. 42 % der Bevölkerung leben mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 1 \$P pro Tag, 22% sind ultra-arm, das heißt sie essen nicht mehr als eine Mahlzeit am Tag, können sich keine wesentlichen anderen Dinge wie Seife, Kleidung, Schulutensilien kaufen, haben keinen Besitz und müssen betteln. Das BSP pro Kopf liegt bei 630 \$P. In UNDP's Länderliste steht Malawi auf Platz 166 von 177 nach dem Entwicklungsindex HDI geordneten Ländern. Immerhin ging die Unterernährung von 50% im Jahre 1991 auf 34% im Jahre 2002 (und von 4,8 Millionen Unterernährten auf 4 Millionen) zurück. Es gibt also Aussichten, das MDG 1b (Halbierung der Inzidenz von Unterernährung) noch zu erreichen, wenn ausreichende Anstrengungen unternommen werden.

Von der Weltbank verabreichte Strukturanpassungsmaßnahmen haben die lokale Produktion ruiniert und zum weiteren Wachstum der Armut beigetragen. In den letzten Jahren wurde Malawi von mehreren landesweiten bzw. regionalen Dürren heimgesucht,

sowie von der Pandemie des HIV/AIDS. 14% der Bevölkerung sind vermutlich infiziert. Das bedeutet gegenüber den 16% vor fünf Jahren eine leichte Verbesserung. AIDS hat einen erheblichen Teil der produktiven Generation hinweggerafft und mehr als eine halbe Million Waisen hinterlassen. Viele dieser Waisen leben mit ihren Großeltern, die zu alt oder krank sind, um zu arbeiten und ein ausreichendes Einkommen zu sichern. In der Folge ist die Unterernährung weit verbreitet, und es gibt viele Schulabbrecher. Auch wenn die Grundschulbildung kostenfrei ist, müssen immer noch die Auslagen für Uniformen, Bücher und Schreibmaterial von der Familie übernommen werden. Kinder werden auch auf die Teefarmen oder die Tabakplantagen zur Arbeit geschickt oder verdingen sich als Dienstmädchen oder Diener bei Familien in der Stadt. UNICEF schätzt, dass 1,5 Millionen Minderjährige in Malawi von Kinderarbeit betroffen sind.

Die nationale Menschenrechtskommission (National Human Rights Commission - HRC) konzentriert sich in ihrem Strategieplan 2006-2010 auf wirtschaftliche und soziale Rechte. Noris Mangulama, der Principal Child Rights Officer der HRC, sagt der Staat habe noch einen weiten Weg vor sich, bis die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte für die ganze Bevölkerung garantiert seien. Keine der interviewten Personen glaubte allerdings, dass die Regierung direkt für die Armut verantwortlich zu machen sei.

Mchinji District wurde für das Pilotprojekt ausgewählt, weil dort die Armutsrate dem nationalen Durchschnitt entspricht. Es handelt sich nicht um eine besonders arme oder verelendete Region. Die Berechtigtengruppe enthält Menschen, die nicht von anderen Sozialprogrammen wie Nahrung für Arbeit oder Düngersubventionen erreicht worden sind.

Das Programm richtet sich nur an die Ultra-Armen und an Haushalte mit geringer Arbeitskraft. In jedem bislang für das Pilotprojekt ausgesuchten Gebiet werden durchschnittlich zehn Prozent ausgewählt. Die Auswahl erfolgt durch die Dorfgemeinschaft. Empfänger der Transferzahlungen sind die Haushaltsvorstände. Das sind mehrheitlich Frauen, manchmal auch Kinder. Die Minderjährigkeit reicht bis zum achtzehnten Lebensjahr – aber auch ältere Jugendliche werden noch als Kinder betrachtet, solange sie noch zur Schule gehen.

Die Teilnahme am Programm ist nicht mit einem sozialen Stigma verbunden. Weitere Familien wollen teilnehmen. Bislang gibt es keine Hinweise auf Irregularitäten in der verwaltungsmäßigen Abwicklung. Klientelismus ist in Mchinji bislang kein Problem. Der Distrikt Likoma, der aus zwei kleinen Inseln im Malawi-See besteht, wurde jedoch als zweites Pilotgebiet ausgewählt, obwohl es den Menschen dort wirtschaftlich besser geht. Es wird vermutet, dass zwei Kabinettsmitglieder, die aus Likoma stammen, bei der Entscheidung, das Programm in jenem Distrikt anzusiedeln, ihre Hände im Spiel hatten.

Das erste Projektjahr war so erfolgreich, dass UNICEF das Malawi Sozialgeldtransfer-Programm als eine der erfolgreichsten Maßnahmen der letzten Jahre herausstellte. Es ist hilfreich, dass die Regierung klar dazu entschlossen ist, dieses Programm auf das ganze Land auszuweiten. Die dezentralisierte Struktur Malawis ermöglicht es den Distriktbehörden, relativ autonom zu agieren und schnell auf kleinere Probleme zu reagieren.

Das Mchinji Pilotprojekt ist ziemlich schnell zu einem Vorzeigeprojekt geworden. Es hängt allerdings immer noch in hohem Maße von der Begleitung durch UNICEF ab. Der Aufbau der Institutionen geht langsam vonstatten, und es wird wohl nicht einfach werden, die Erfahrungen direkt in anderen Distrikten umzusetzen. Es gibt auf Distriktebene einen Engpass an qualifiziertem Personal im Management-Bereich.

Für den Erfolg des Programms werden drei Bedingungen ausschlaggebend sein: Politischer Wille, ausreichende Geldmittel und personelle Ressourcen (ausgebildetes Personal). Der politische Wille der Regierung scheint deutlich zu sein. Die Projektmittel sind für das kommende Jahrzehnt (nahezu) gesichert. Langfristig will die Regierung 50% dazu beitragen. Es ist aber zu früh für eine Aussage darüber, ob die in Mchinji gemachten Erfahrungen in anderen Distrikten gleichartig umgesetzt werden können.

3.3.2 Wie bekommt eine Person Zugang zum SGT?

Der Anstoß für das Malawi Sozialgeldtransfer-Programm kam von einem Plan, für Haushalte mit Waisen und anderen gefährdeten Kindern (OVC) ein Mindesteinkommen bereitzustellen. Nach der Livingstone Konferenz über Zambias Kalomo Pilotprojekt im März 2006, griff die Regierung Malawis die Idee auf, ein dem Kalomo-Projekt ähnliches Programm aufzulegen. Nur ein halbes Jahr später begann das Pilotprojekt im Mchinji Distrikt, einer ländlichen Region im Westen des Landes an der Grenze mit Zambia. Eingeführt und umgesetzt wurde es mit logistischer und finanzieller Unterstützung von UNICEF, wird aber vollständig vom Staat und den Distriktbehörden ausgeführt. Da es ein ständiges staatliches Programm werden soll, hat UNICEF die Abhängigkeit von ausländischen Experten auf ein Minimum zu begrenzen versucht. Die Finanzmittel werden vom Global Fund against AIDS, Malaria and Tuberculosis über die National AIDS Commission (NAC) bereitgestellt.

Das Programm sorgt für einen Geldtransfer ohne Bedingungen an etwa 2400 Haushalte in vier der neun Zonen des Distrikts. In den Anfangstagen jedes Monats wird das Geld von einem Geldboten in die Dörfer gebracht. Er wird von zwei Polizisten aus der Distrikthauptstadt eskortiert. Das System ist kosteneffizient und ziemlich unbürokratisch. Nach noch nicht einmal einem Jahr war das lokale Personal schon in der Lage, das Programm ohne Hilfe von außen umzusetzen. Es schreibt regelmäßige Berichte und liefert eine transparente Buchführung ab.

Nach einem Jahr wurde das Pilotprojekt auf sechs weitere Distrikte ausgedehnt. Letztlich soll es 250.000 Haushalte im ganzen Land erreichen. Die Haushalte müssen ultra-arm und in der Arbeitsfähigkeit eingeschränkt sein. Letzteres bedeutet, dass es im Haushalt keine gesunde Person in der Altersgruppe zwischen 19 und 64 gibt, die fit genug wäre für eine produktive Arbeit, oder dass eine solche Person für mehr als drei abhängige Personen sorgen muss. Es handelt sich im Wesentlichen um alte Menschen, Waisen, andere OVCs und Haushalte mit allein erziehenden Frauen mit mehr als drei Waisen, chronisch kranken oder behinderten Menschen und Haushalte, die nur aus Kindern bestehen. Das Pilotprojekt umfasst 11 170 Empfänger in 2442 Haushalten. Von ihnen sind 7480 (67 %) Kinder und 6013 Waisen. Sie sind das klassische Beispiel für Personen, die nicht in der Lage sind, sich selbst zu ernähren und deshalb Transferzahlungen brauchen, um vor Hunger geschützt zu sein.

In den Pilotgebieten sind zehn Prozent der Bevölkerung empfangsberechtigt. Die Auswahl geschieht in einem mehrstufigen Prozess, in den von außen nicht eingegriffen wird. Community Social Protection Committees (CSPC) in den Dörfern besuchen und klassifizieren die berechtigten Haushalte und legen die Liste dann dem Social Protection Sub-Committee (SPSC) auf der Ebene der traditionellen Obrigkeit vor.

Die ersten Schätzungen über die Berechtigtenquote liegen bei etwa 90%, was hervorragend wäre. Noch gibt es keine Daten über die Deckung.

3.3.3 Transfervolumen und –kosten

Das Sozialministerium hat einen Warenkorb für Grundbedürfnisse erarbeitet. Für die ländlichen Gebiete braucht eine Person etwa \$P 0,83 pro Tag, um diesen zu kaufen. Das SGT deckt nicht den gesamten Warenkorb ab: Die maximale Transferzahlung für

einen Haushalt mit fünf oder mehr Personen beträgt 2400 MK (66 \$P pro Monat, d.h. höchstens 13 \$P pro Person, also 0,4 \$P pro Person und Tag). Der Transferbetrag pro Person erreicht etwa 26% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Konsum in Malawi. 42% der Bevölkerung hat ein Einkommen unter 1 \$P pro Tag.

Die Empfänger nutzen die Transferzahlungen sehr vernünftig. Haushaltsvorstände, die im Dorf Nduwa, Mchinji, interviewt wurden, sagten, dass sie das Geld teilweise für Nahrung ausgeben (hauptsächlich für Mais) und für das Vermahlen, teilweise für Kleidung (Schuluniformen), Medikamente und sogar für Investitionen wie Ziegen oder Zuchtsäue. Einige stellen Landarbeiter an zur Bebauung ihrer Felder. Die ersten Berichte stellen fest, dass es den Empfängern nach einigen Monaten sichtlich besser ginge. Die Kinder seien besser genährt und bekleidet.

Das Programm erreicht höchstens zehn Prozent der Bevölkerung im Pilotgebiet. Viele weitere Haushalte würden den SGT sicher gut nutzen können, aber die Dorfkomitees halten sie nicht für arm genug, um teilnehmen zu können.

Gegen Ende 2007 wurde das Pilotprojekt auf sieben Distrikte in verschiedenen Landesteilen mit sehr unterschiedlichen Charakteristika ausgedehnt. Die Regierung stellt 1,5 % des BSP für die Grundsicherung bereit, d.h. etwa 40 Millionen US-\$. Das SGT-Programm selbst wird etwa \$ 43 Millionen kosten, wenn es landesweit eingesetzt wird. Eine internationale Ko-Finanzierung wird erforderlich sein, um die Umsetzung zu ermöglichen.

3.3.4 Ein erster Blick auf das Programm unter menschenrechtlicher Perspektive

Gibt es Beschwerdemechanismen für Opfer von Irregularitäten?

Bislang gibt es keine Beschwerdemechanismen. Die Dorfversammlung findet sich einmal im Jahr zu einer Evaluierung zusammen und bestimmt, welche Haushalte in das SGT aufgenommen und welche herausgenommen werden sollen.

Gibt es Konditionalitäten?

Die Empfänger können die Transferzahlungen frei verwenden. Sowohl Männer als auch Frauen haben bewiesen, dass sie mit dem Geld vernünftig umgehen. Es wird für Nahrung, Kleidung, Medikamente und produktive Investitionen ausgegeben. Die wenigen, von denen bekannt ist, dass sie Alkohol gekauft haben, sind Alkoholiker. Auch wenn es keine Konditionalität gibt, die Kinder zur Schule zu schicken, hat sich der Schulbesuch signifikant verbessert. Sowohl UNICEF als auch Regierungsbeamte sind mit der Verwendung des Geldes sehr zufrieden.

3.3.5 Welche menschenrechtliche Kritik äußert die Zivilgesellschaft?

Das Pilotprogramm ist so neu, dass die Zivilgesellschaft bislang kaum die Zeit gehabt hat, sich darum zu kümmern und eine Menschenrechtskritik zu formulieren. Es gibt aber ein wachsendes Bewusstsein in der Zivilgesellschaft Malawis für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Deshalb ist zu erwarten, dass sich die Zivilgesellschaft näher mit dem Programm befasst, sobald es sich über zwei oder drei Distrikte hinaus ausgedehnt hat und die nationale Bedeutung des Programms debattiert wird.

Recht oder Wohltätigkeit?

Noch sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in Malawi nicht sehr bekannt. Obwohl die Direktoren in den Ministerien für Frauen, Kinder und soziale Wohlfahrt den Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte kennen, wird das SGT- Programm im Wesentlichen als ein weiteres soziales

Wohlfahrtsprogramm der Regierung gesehen. Die Menschenrechtskommission stellt diese Menschenrechte allerdings in den Mittelpunkt und tadelt die Regierung, weil sie das Recht auf Nahrung und andere wirtschaftliche Rechte aus dem Pakt für einen sehr großen Teil der Bevölkerung nicht erfüllt. Malawi ist zwar Mitgliedsstaat des Paktes, hat aber die entsprechenden Vorgaben nicht mit nationaler Gesetzgebung ausgefüllt.

Unter den Empfängern gibt es zwei Positionen zum Recht auf Nahrung. Erstaunlicherweise sahen Frauen das SGT eher als ein Wohltätigkeitsprogramm, das den Zugang zu Nahrung ermöglicht, während Männer das Gefühl haben, dass sie zu staatlicher Hilfe berechtigt sind. Allerdings gibt es keinen rechtlichen Mechanismus, mit dem dieses Recht durchgesetzt werden könnte.

Zufriedenheit mit dem Programm

Bislang wurden keine negativen Effekte festgestellt. Es gibt keine offene Missgunst in den Gemeinden unter denen, die nicht teilnehmen dürfen. Interviewte Familie haben geäußert, dass sie zwar gerne berücksichtigt wären, aber dass sie die Auswahlkriterien respektieren. Und immerhin profitiert die ganze Gemeinde von den Transfers. Einige werden angestellt für die Landarbeit, andere können ihre Produkte an EmpfängerInnen verkaufen und die Gemeinde fühlt sich entlastet: Viele Menschen, die gewöhnlich betteln mussten, haben jetzt ihr eigenes Einkommen und bitten nicht länger um Nahrung.

EmpfängerInnen nutzen nur einen Teil der Transferzahlung für den Kauf von Nahrung. Einige sparen zwei oder drei Monate, um dann in produktive Anschaffungen zu investieren: Ziegen, Schweine, Arbeitsgerät und Arbeitskräfte für die Feldarbeit. Aber auch mit etwas eigenem Einkommen werden die Empfängerhaushalte der Armut nicht entkommen können. Immerhin kann die Dorfgemeinschaft bei der jährlichen Auswertungsversammlung das Programm auf der Grundlage einer neuen Bestandaufnahme neu justieren.

Das Pilotprojekt wurde im September 2006 begonnen. Bevor das Programm nicht auf das ganze Land ausgedehnt ist, sind auch keine Kürzungen in anderen Sozialprogrammen zu erwarten.

Insgesamt wird das Programm als eine Notwendigkeit für Menschen begrüßt, die von Entwicklungsmaßnahmen nicht erreicht werden. Es wird bislang auch für sehr effizient gehalten, da die Dezentralisierung und die hohe Bevölkerungsdichte in Malawi eine effiziente Verteilung des Geldes an die EmpfängerInnen ermöglichen. Die Rate der Schulabbrecher ist zurückgegangen. Regierungsbeamte glauben, dass das Programm in drei oder vier Jahren landesweit 250.000 Haushalte erreichen wird. Entwicklungsexperten sind etwas vorsichtiger und sprechen von sieben Jahren.

3.3.6 Welche Relevanz hat das Programm für die MDGs?

Die ersten Anzeichen von Auswirkungen dieses jungen Pilotprojekts im Bereich der Entwicklung gründen sich noch nicht auf ausgedehnte statistische Untersuchungen. Zufallsbesuche bei Empfängerhaushalten deuten jedoch darauf hin, „dass das Geld für Nahrung, Kleidung, Schulmaterial und Gesundheitsdienste ausgegeben wird. Einige haben auch in ihre Hütten und in Kleinvieh investiert. Vorläufige Ergebnisse zeigen auch, dass Menschen, die sich einer AIDS-Therapie unterziehen, die Medikamente nun besser vertragen, weil sich ihre Ernährung verbessert hat. Dorfcheads und Verwandte der EmpfängerInnen begrüßen das Programm auch deshalb, weil es die schwere Last ihrer sozialen Verpflichtungen reduziert. Das soziale Zusammenleben wird deutlich erleichtert und friedlicher, weil Haushalte, die von Kindern oder Frauen geleitet werden, sich nicht länger riskanten Maßnahmen aussetzen müssen, um zu überleben. Ihre Nahrung ist nun gesichert und sie haben die Ressourcen, ihre Kinder in die Schule zu

schicken.”¹¹⁶ Während der Besuche und Interviews zu dieser Studie war eine signifikante und sichtbare Wirkung in den Dörfern, die am Programm teilnehmen, festzustellen - trotz der niedrigen Summen, die transferiert werden.

In Afrika gibt es ein wachsendes Interesse an SGTs vom Typ Kalomo/Mchinji.¹¹⁷ Es bestehen gute Chancen dafür, dass sie sich in Afrika verbreiten werden. Die Berechtigten wurden bislang in der Entwicklungszusammenarbeit vernachlässigt, weil sie kaum Potential zeigen, sich durch einkommenschaffende Maßnahmen aus der Armut zu befreien. Menschenrechte sind allerdings dabei bislang von zweitrangiger Bedeutung, zumindest bei den Regierungen, auch wenn es hier und da einen Bezug auf Menschenrechtsstandards in diesem Zusammenhang gegeben hat. Unter menschenrechtlichem Blickwinkel sind diese Programme dadurch signifikant, dass sie beweisen, dass SGTs auch in den ländlichen Gebieten der am schlimmsten betroffenen Niedrigeinkommensländer umgesetzt werden können. Die Gewährleistung der Menschenrechte kann hier nur fortschreitend erfolgen. Und der erste Schritt ist oft der schwierigste. Es sollte aber klar sein, welche Menschenrechtskriterien auf diesen Prozess angewandt werden müssen und dass die nächsten Schritte zügig und mit allen verfügbaren Mitteln unternommen werden müssen. Eine landesweite Umsetzung dieser Programme wird wichtig sein, um die MDGs in Malawi und Zambia zu erreichen. Gleichzeitig kann das Programm wegen seiner sehr knappen Finanzierung nur verelendete und nichtselbsthilfefähige Haushalte erreichen. Aus der Sicht der MDGs – und erst recht unter der Perspektive des Menschenrechts auf einen angemessenen Lebensstandard – ist das allerdings ungenügend. Immerhin haben die Erfahrungen in Zambia und Malawi einen Eindruck über das Potential von SGTs vermittelt: Selbst unter sehr schwierigen Umständen können sie einen wichtigen Beitrag bei der Erreichung der MDGs leisten. Damit sieht sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit jetzt vor die Herausforderung gestellt, den Armen durch direkte Transfers Kaufkraft und Investitionskraft in die Hand zu geben.

¹¹⁶ Schubert et al 2006, The Malawi SCT pilot scheme

¹¹⁷ Bei der Livingstone Konferenz im März 2006 verabredeten die dort repräsentierten Regierungen die Aufstellung von finanzierten SGT-Plänen innerhalb von zwei bis drei Jahren, die dann von internationalen Partnern ergänzt werden können. (Schubert, 2006, Report Livingstone Conference). Die zweite Livingstone Konferenz wird derzeit vorbereitet.

Teil 4: Ansätze und Empfehlungen zur Förderung von SGTs im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Soziale Geldtransfers im Globalen Süden können einen erheblichen Beitrag zum Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele leisten. Sie wirken der Einkommensarmut direkt entgegen (MDG 1a), Sie verbessern die Ernährungslage (MDG 1b). Falls die Qualität der sozialen Dienste (Schulen und Gesundheitszentren) ausreichend ist, erlauben sie Kindern den Schulbesuch (MDG 2 und 3), und damit evtl. die Teilnahme an einer Schulspeisung (MDG 1b), verringern die Kinderarbeit, verbessern den Gesundheitszustand von Kindern (MDG 4) und Erwachsenen (MDG 5 und 6).¹¹⁸ Einkommenstransfers sind notwendig. Einkommenstransfers sind aber nicht hinreichend: Sie sollten eingebunden sein in ein umfassendes Konzept sozialer Sicherheit. Und sie sollten verbunden werden mit Maßnahmen¹¹⁹, die Menschen in die Lage versetzen, sich zu ernähren – ohne sie damit in ein nicht zukunftsfähiges Modell von Kapitalismus und Konsumismus einzubinden. Dazu gehört zuallererst eine Strukturpolitik, die das Recht der Menschen sich selbst zu ernähren – und nicht nur durch Transfers ernährt zu werden – zugrunde legt. Darüber hinaus sind besondere Programme (Agrarreform, Mikrokredite etc.) nötig, wie sie aus der klassischen Entwicklungspolitik hinreichend bekannt sind. SGTs sollten „Hilfe zur Selbsthilfe“ nicht ersetzen, sondern ergänzen und stärken. SGTs gehören als zentrales Element – und nicht nur als Randerscheinung – in jedes Entwicklungskonzept¹²⁰ hinein: Soziale Transfers zur Sicherung eines Mindestkonsums sind ein Menschenrecht.

Sozialgeldtransfers können ihr volles Entwicklungs-Potential nur mit Hilfe der Menschenrechte entfalten. Die genannten Menschenrechtskriterien sollten in alle SGTs eingebaut werden, schon um zu vermeiden, dass SGTs zu „staatlicher Wohltätigkeit“ verkommen und dass Irregularitäten, Korruption, politischem Missbrauch, behördlicher Willkür und der Machtzementierung lokaler Eliten Vorschub geleistet wird. Deshalb gehören Menschenrechtsbildung von Empfängern, Zivilgesellschaft und Behörden, sowie die Einrichtung quasi-juristischer oder juristischer Abhilfemechanismen zu jedem SGT dazu.

Die Förderung von SGTs in der EZ sollte deshalb auf drei Ebenen erfolgen: Durch Stärkung des Menschenrechtsansatzes im Bereich der Sozialtransfers im eigenen Land, durch Förderung menschenrechtlicher Sozialtransfers weltweit, und durch technische Unterstützung und Haushaltsunterstützung bei der Umsetzung von SGTs.

4.1 Den Menschenrechtsansatz im Bereich der Sozialtransfers stärken.

Der damalige britische Minister für Entwicklungszusammenarbeit, Sir Hilary Benn, sagte am 15. September 2005 beim Millennium Summit Review: „Heutzutage sehen wir soziale Sicherheit als ein grundlegendes Menschenrecht an, als eine Hilfe in Zeiten persönlicher Notlagen – etwas, wofür wir in der britischen Geschichte lange und hart gekämpft haben.“ Dies gilt nicht nur für Großbritannien, sondern auch für Deutschland und andere OECD-Länder, besonders in Europa.

Auch vor diesem geschichtlichen Hintergrund ist es an der Zeit, dass sich sowohl die Menschenrechtler als auch die Entwicklungspolitiker intensiver

118 Die bislang vorliegenden Auswertungen sind eindrucksvoll. Einiges davon ist in 1.1 wiedergegeben – anderes findet sich in der Literaturliste am Schluss. Weitere Auswertungen können diese Effekte noch genauer fassen und dazu beitragen, SGTs zu verbessern und besser mit anderen Maßnahmen abzustimmen.

119 Die Teilnahme an diesen Maßnahmen sollte allerdings nicht als Bedingung für den Erhalt eines Mindesteinkommens missbraucht werden. Dieses muss ja bekanntlich bedingungslos transferiert werden. Falls finanzielle Anreize für die Förderung der Teilnahme an Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen sinnvoll erscheinen, sollten sie zusätzlich (als Partizipationseinkommen) transferiert werden.

120 SGTs sollten z.B. ein zentraler Bezugspunkt in den nationalen Strategien zur Armutsreduktion (PRS) sein.

mit menschenrechtsorientierten SGTs befassen. SGTs sind keine luxuriösen Errungenschaften für Hocheinkommensstaaten. Inzwischen ist es klar, dass auch Mitteleinkommensländer SGTs durchführen können – und Niedrigeinkommensländer ebenfalls, wenn die Staatengemeinschaft mithilft.¹²¹ Das Problem ist weniger ein finanzielles, als ein administratives und ein Problem des Bewusstseins von politischen Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit. Das administrative Problem verlangt von der EZ technische Unterstützung bei der Umsetzung und gegebenenfalls Beratung bei administrativen Reformen. Ein Land, das administrativ in der Lage ist, demokratische Wahlen durchzuführen, sollte auch ein einfaches SGT durchführen können – ggf. universell und ohne Bedürfnisprüfung. In einigen Problemstaaten (insbesondere in den „failing states“) besteht für administrative Reformen zurzeit noch wenig Hoffnung: Hier – und nur hier – müssten SGTs durch die internationale Staatengemeinschaft durchgeführt werden.

Hinsichtlich von Bewusstseinsbildung und Aufbau einer Menschenrechtskultur als Teil der EZ gilt es, die Erfahrungen mit SGTs in der eigenen Geschichte ins Gedächtnis zu rufen und für andere Länder fruchtbar zu machen.

Hier wäre ein weiteres main streaming der menschenrechtsorientierten Sozialgeldtransfers in der deutschen EZ zu begrüßen. Das derzeitige Sektorvorhaben zum Recht auf Nahrung und das Sektorvorhaben Menschenrechte könnten zudem wichtige Beratungsleistungen erbringen¹²².

4.2 Die Menschenrechtsbildung in den Ländern stärken und auf Sozialgeldtransfers beziehen

Die Voraussetzung für menschenrechtsorientierte SGTs ist ein Minimum an Menschenrechtskultur. Menschenrechtsorientierte SGTs sollen nicht als „Geschenk des Staates“ missverstanden und von den Behörden missbraucht werden, sondern als ein Recht seiner Bewohner. Dies ist nicht nur wichtig, um Missbräuche und Unterdrückung im Zusammenhang mit SGTs zu verhindern. Es geht auch darum, Bewusstsein dafür zu schaffen, dass ein deutlicher Prozentsatz des BSP für SGTs bereitgestellt werden müssen. Die derzeitigen SGT außerhalb der OECD Länder budgetieren fast alle deutlich unter 1%. Menschenrechtlich ist stets vom Bedarf auszugehen und das „Maximum der zur Verfügung stehenden Ressourcen“ einzusetzen. Angesichts der Realität, vor allem in den Niedrigeinkommensländern, ist ein Vielfaches der bislang budgetierten Haushaltsmittel geboten – ggf. mit internationaler Budgethilfe.

Ein Bewusstseinswechsel ist nicht einfach, da in vielen Ländern das Denken über SGTs von einem Konzept „staatlicher Mildtätigkeit“ geprägt ist. In diesem Modell werden Empfänger zu Bettlern und grundsätzlich suspekt. Der „gebende“ Politiker oder Bürokrat hingegen gewinnt an Macht und Ansehen. Menschenrechtsbildung zu SGTs muss alle stake holders einbeziehen, damit hier ein Bewusstseinswandel stattfindet. Zu diesen stake holders gehören die politisch Verantwortlichen, die Ministerien, die Zivilgesellschaften und die Öffentlichkeit sowohl in den OECD-Ländern als auch in den Entwicklungsländern.

Das mainstreaming der rechte-basierten EZ in den eigenen Ministerien und denen der Partnerländer, sowie in der Weltbank und bei anderen multilateralen Entwicklungsbanken sollte dabei an erster Stelle stehen. Hier gilt es, den eingeschlagenen Weg konsequent fortzusetzen und Sozialtransfers in dieses mainstreaming mit einzubeziehen. Voraussetzung dazu ist der Ausbau von Kapazitäten für eine pro-aktive menschenrechts-orientierte

¹²¹ FIAN hat 2005 eine Modellstudie für ein international ko-finanziertes Mindesteinkommen in allen Niedrigeinkommensländern herausgegeben. Dazu wären 0,25% des BSP der OECD-Länder aufzuwenden. Wenn man diesen Betrag zur derzeitigen EZ addiert, verbleibt die Summe auch weiterhin unter den angestrebten 0,7%: Künnemann 2005

¹²² Dies entspräche auch Richtlinie 14 (Safety Nets) der FAO 2004 Right to Food Guidelines.

Ein „Monitoring“ durch die Zivilgesellschaft erleichtert eine menschenrechtsorientierte Umsetzung von SGT und bildet falls nötig ein wichtiges Korrektiv gegen Menschenrechtsverletzungen in diesem Zusammenhang.

Politik in der bilateralen und multilateralen Politikberatung (z.B. Weltbank).

Die Zivilgesellschaft ist in allen Ländern von strategischer Bedeutung für die Bewusstseinsbildung zu menschenrechtsorientierten SGTs. Darüber hinaus erleichtert bzw. ermöglicht ein „Monitoring“ durch die Zivilgesellschaft eine menschenrechtsorientierte Umsetzung von SGTs und bildet ggf. ein wichtiges

Korrektiv gegen Menschenrechtsverletzungen in diesem Kontext. Der Ausbau von wissenschaftlichen, technischen und politischen Kapazitäten gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren könnte dieses strategische Potential nutzen.

4.3 Die Initiative ergreifen, dass Sozialgeldtransfers weltweit auf der Grundlage der Menschenrechte eingerichtet und durchgeführt werden

Mindesteinkommensprogramme sind dringend auszuweiten, damit alle erreicht werden. Ausschlussfehler in Transferprogrammen an Unterernährte sind fast immer Menschenrechtsverletzungen. Jede Person kann und muss erreicht werden – mit Einsatz aller verfügbaren Ressourcen. Die derzeitige Situation ist katastrophal und deutet auf massive und systematische Menschenrechtsverletzungen hin. In Südasien und China werden derzeit weniger als 10% der Unterernährten von Cash oder Food Transfers erreicht, in Afrika weniger als 5%¹²³. Hier ist dringend Handlungsbedarf.

Staaten, die Grundnahrung sichernde Direkttransfers an Bedingungen wie Schulbesuch der Kinder, Gesundheitsvorsorge, Arbeit etc. knüpfen, verletzen das Menschenrecht auf Nahrung. Konditionierte Cash Transfers können allenfalls als Zusatzprogramme zu einem bestehenden Mindesteinkommensprogramm dienen, das den Zugang zu Nahrung sichert. Die deutsche EZ sollte im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür eintreten, dass die Weltbank von ihren Versuchen ablässt, Direkttransfers in Afrika an derartige Bedingungen zu knüpfen. Die deutsche EZ sollte sich auch für einen Wegfall von Bedingungen bei den CCTs in Lateinamerika und anderswo, bzw. für bedingungslose Sozialgeldtransfers - ggf. mit zusätzlichen finanziellen Anreizprogrammen im Bereich Schulbesuch und Gesundheitsvorsorge - einsetzen.

Besonders im Kontext von Entwicklungsländern bringen selektierende Sozialgeldtransfers erhebliche menschenrechtliche Nachteile mit sich gegenüber universellen SGTs. Die deutsche EZ sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass selektierende SGTs – wo immer möglich - zu Grundeinkommen ausgebaut werden. Die deutsche EZ sollte dazu auch eigene Erfahrungen in Pilotprojekten entwickeln.

4.4 Pilotprojekte zu innovativen menschenrechtsorientierten Sozialgeldtransfers durchführen

Es gibt ein wachsendes Interesse in vielen Ländern – auch in Afrika – an SGTs. SGTs werden weltweit zügig eingeführt. Ob sie ihr entwicklungspolitisches und demokratisches Potential entfalten oder nur zur Machtabsicherung¹²⁴ dienen, ist eine zentrale Frage der EZ. Menschenrechtsorientierte EZ sollte den Anspruch haben, nicht nur zu begleiten, sondern SGTs auch aktiv mitzugestalten. Hier sollten demnach weitere eigene Erfahrungen in der deutschen EZ gemacht und ausgewertet werden.

¹²³ Diese Schätzungen beruhen auf der DFID Datenbank, Barrientos et al 2006

¹²⁴ Menschenrechtsorientierte SGTs müssen reale Freiheit ermöglichen und dürfen lokalen Behörden oder Politikern nicht erlauben, mit solchen „Gaben“ ihre Machtbasis zu stärken. Dieser Missbrauch ist nur dadurch auszuschließen, dass SGTs von allen Beteiligten als einklagbares Recht begriffen werden können.

Von besonderem menschenrechtlichen Interesse sind hier Programme, die ohne Selektion und die damit verbundenen administrativen, politischen, sozialen und finanziellen Nachteile und menschenrechtlichen Schwachpunkte auskommen. In solchen „universellen Transfers“ ist das Risiko von Menschenrechtsverletzungen durch Ausschlussfehler minimiert. Außerdem gibt es bei diesen Programmen keine für den Empfänger schmerzhaft Transferreduktion im Fall zusätzlicher Einkommen. Sie stehen damit der Eigeninitiative der Empfänger auch langfristig nicht im Wege, sondern stärken diese. Nanak Kakwani, Direktor des UNDP International Poverty Centre, Brasilia, ein weltweit anerkannter Experte im Bereich der Zielorientierung von Sozialtransfers, hat kürzlich in einer Studie darauf hingewiesen, dass ein universelles SGT im ländlichen Afrika eine fast perfekte Zielerreichung ermöglicht¹²⁵. Die Evaluation des Kalomo SGT erwähnt bei den „Conclusions“, dass universelle Pilotprojekte angedacht sind. Hier wäre ein innovatives Feld für die deutsche EZ, das einem Menschenrechtsansatz besonders entgegenkommt¹²⁶.

Ein anderes Feld für innovative Projekte wäre die Hilfe bei der Umstellung von CCTs auf bedingungslose SGTs. CCTs können nicht als menschenrechtsorientierte SGTs gelten, allenfalls als erster Schritt auf dem Weg zu einem bedingungslosen SGT.¹²⁷ Hier sollten Projekte unternommen werden, die bestehende CCTs entsprechend reformieren oder zusätzlich ein bedingungsloses SGT einführen.

4.5 Innovative Konzepte entwickeln für die Finanzierung von Sozialgeldtransfers

Die Mitgliedsstaaten des Internationalen Paktes über die WSKR sind verpflichtet, einzeln und in internationaler Zusammenarbeit das Maximum der verfügbaren Ressourcen für die fortschreitende Realisierung dieser Menschenrechte bereitzustellen. Nach UN Interpretation heißt dies, dass diese Rechte prioritär sind in der Budgetierung und dass die entsprechenden Maßnahmen so schnell wie möglich ergriffen werden müssen.¹²⁸ Höchste Priorität sollte dabei dem fundamentalen Menschenrecht auf Freiheit von Hunger zukommen. Die budgetären Konsequenzen dieser Verpflichtungen sind dabei erst in Ansätzen operationalisiert – besonders im Bereich der bilateralen und multilateralen EZ. Zumindest bei SGTs in Niedrigeinkommensländern ist eine langfristig verlässliche internationale Ko-Finanzierung geboten. Hier sind Modelle vorgeschlagen worden¹²⁹, die nach einem vorab bestimmten Schlüssel eine moderate Budgethilfe durch die OECD-Länder vorsehen.¹³⁰ Der Ko-Finanzierungsanteil geht mit zunehmendem Wirtschaftswachstum des Empfänger-Landes zurück. Die EZ sollte menschenrechtlich abgestimmte Ko-Finanzierungen (und entsprechende finanzielle Kontrollmechanismen in Empfängerländern) weiterentwickeln.

In diesem Zusammenhang ist menschenrechtlich vor allem an multilaterale Ko-Finanzierungen zu denken: Da menschenrechtsorientierte SGT auch in Niedrigeinkommensländern Rechts-Charakter haben sollen, muss auch die Ko-Finanzierung verbindlich geregelt sein. Dies ist auch auf bilateraler Ebene langfristig denkbar – besonders auf der innovativen Ebene von Pilotprojekten. Letztlich wäre aber eine internationale Ko-Finanzierung wohl vorzuziehen – im Sinne einer menschenrechtsorientierten Weltsozialpolitik. Diese Ko-Finanzierung sollte nicht auf Kreditebene und nicht von der Weltbank durchgeführt werden. Stattdessen könnte

¹²⁵ Kakwani 2006

¹²⁶ Die einzige administrative Herausforderung besteht in einer Verzehnfachung des Verteilungsvolumens in den Dörfern gegenüber dem in Zambia und Malawi genutzten Ansatz. Technische Probleme bei der Verteilung in den Dörfern wurden aber aus den beiden genannten Ländern aber nicht berichtet. Die Ursachen für die berichteten Verzögerungen in Kazungula, Zambia, liegen dem Vernehmen nach in der Hauptstadt.

¹²⁷ In Brasilien wird das CCT Bolsa Familia von Regierung und Zivilgesellschaft als erster Schritt zu einem Bürgereinkommen gesehen.

¹²⁸ Die Verpflichtungen aus dem menschenrechtlichen Bereich gehen also noch über die Meilensteine der MDG hinaus.

¹²⁹ Künnemann 2005 op cit

¹³⁰ Die OECD-Länder sind zu finanzieller Hilfe nach internationaler Menschenrechtsgesetzgebung verpflichtet.

die deutsche EZ die Einrichtung eines Internationalen Sozialfonds anregen, der die entsprechenden Zuschüsse der OECD-Länder zu den nationalen SGTs koordiniert.

Breit angelegte SGTs bieten sich auch an, um die Steuerbasis in Entwicklungsländern auf eine breitere Grundlage zu stellen. Menschen sind eher bereit, Steuern zu zahlen, wenn sie unmittelbar sehen, dass ihr Geld zur Überwindung von absoluter Armut, Hunger und Unterernährung dient: Ein ausgewogenes umverteilendes Steuer/Sozial-Leistungssystem, gehört mit hinein in jedes Konzept der EZ - auch und gerade vor dem Hintergrund der sehr ungleichen Einkommensverteilung in den Entwicklungsländern. Hier könnte die EZ Pilotprojekte unterstützen, die sowohl die SGTs als auch die sie finanzierende nationale Steuerbasis weiterentwickeln und deren Zusammenhang transparent machen, so dass der Nettotransfer deutlich wird.

4.6 Technische Hilfe bei der Umsetzung von Sozialgeldtransfers.

Menschenrechtsorientierte SGTs stellen vor allem in Niedrigeinkommensländern unter Umständen erhebliche Anforderungen an die staatliche Verwaltung. Hier gibt es administrative Erfahrungen aus Mitteleinkommens- und OECD-Ländern, die möglicherweise durch die EZ auch für Niedrigeinkommensländer nützlich werden können. Eine Begleitung des Aufbaus und Ausbaus der sozialen Administration der Entwicklungsländer sollte als Kernaufgabe der EZ begriffen werden. Dieser Sektor staatlichen Handelns darf nicht auf die internationalen Hilfsorganisationen abgeschoben werden. Diese sollten sich weitgehend auf die Nothilfe konzentrieren – nicht aber auf die Durchführung permanenter Programme.

Zur Sicherung der menschenrechtlichen Qualität von SGTs kann die staatliche Verwaltung zahlreiche Maßnahmen ergreifen, die zur Transparenz und Rechenschaftspflicht im Rahmen der SGTs führen. Diese Verwaltungsmaßnahmen müssen mit Hilfe der nationalen und internationalen Zivilgesellschaften durch ein Monitoring der zu implementierenden Programme ergänzt werden. Diese zivilgesellschaftlichen Kapazitäten sollten im Rahmen der EZ gefördert und ausgebaut werden. Für die Durchsetzung der Rechtsgarantien ist die Einklagbarkeit z.B. des Menschenrechts auf Nahrung oder des Menschenrechts auf soziale Sicherheit letztlich unerlässlich.

Neben die erwähnten Vorteile von Grundeinkommenstransfers gegenüber selektiven Programmen tritt noch deren leichtere Administrierbarkeit. Die Selektionsverwaltung (samt Intransparenz, Bürokratie, Stigma) fällt weg. Fehler in der Selektion müssen weder gerichtlich noch außergerichtlich verfolgt werden, weil es keine Selektion mehr gibt. Dem steht ein höherer Verteilungsaufwand gegenüber. Die Fehler in der Verteilungsadministration sind aber nach vorliegenden Erfahrungen vergleichsweise gering. Besonders in Ländern oder Gebieten, in denen sowieso ein Großteil der Bevölkerung empfangsberechtigt ist für Nettotransfers, ist der Zuwachs an Administrierbarkeit erheblich. Das ist ein entscheidender Vorteil in Staaten mit unterentwickelter Sozialverwaltung.

Die deutsche EZ hat über das Kalomo-Projekt in Zambia bereits Pionierarbeit der technischen Hilfe in einem Niedrigeinkommensland geleistet. Diese Erfahrung sollte in ein Konzept ähnlicher und weiterführender technischer Zusammenarbeit im Sinne der hier gegebenen Empfehlungen einfließen.

Die deutsche EZ sollte ihre internationale Initiative zur menschenrechtsorientierten EZ weiter ausbauen – auch und gerade im Bereich der Sozialgeldtransfers. Der Internationale Sozial-Pakt und die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung bieten die geeignete politische Plattform dafür.

Teil 5: Glossar

Aufnahme-Irrtum

Bei einem Aufnahme-Irrtum erhält eine unberechtigte Person fälschlicherweise positive Nettotransfers. Aufnahme-Irrtümer schwächen die Effizienz eines Programms, sind aber menschenrechtlich irrelevant – im Gegensatz zu Ausschlussfehlern.

Ausschlussfehler

Bei einem Ausschlussfehler wird eine berechtigte Person durch das Programm nicht erreicht. Dabei kann es sich um eine Menschenrechtsverletzung handeln.

Bedürftigkeitsprüfung

Ein Verfahren, mit dem das Einkommen, der Konsum oder der Lebensstandard eines Haushalts oder einer Person festgestellt werden soll, z.B. um die Berechtigung dieser Personen zu Transfers zu überprüfen. Das Verfahren ist mit Schwierigkeiten verbunden, besonders bei Haushalten/Personen in informellen Ökonomien. In solchen Fällen wird oft eine „Ersatz-Bedürftigkeitsprüfung“ durchgeführt.

Berechtigtenquote

Anteil der Berechtigten innerhalb der Gesamtheit der Empfänger positiver Nettotransfers. Wenn ein Viertel der Empfänger unberechtigt sind, ist die Berechtigtenquote 75%. Die Berechtigtenquote ist ein Indikator für die Vermeidung von Aufnahmeirrtümern, sagt aber über die Wirksamkeit eines Programms allein noch nichts aus.

Berechtigungs niveau

Das Einkommensniveau / Konsumniveau von Haushalten/Personen, unterhalb dessen ein Haushalt / eine Person möglicherweise berechtigt ist, positive Nettotransfers aus dem Programm zu empfangen.

Deckung des Programms

Der Prozentsatz berechtigter Personen, die tatsächlich durch das Programm erreicht werden.

Wenn die Hälfte der berechtigten Personen erreicht wird, ist die Deckung 50%. Eine unvollständige Deckung ist ein Indikator für Ausschlussfehler und mögliche systematische Menschenrechtsverletzungen.

Eintreffquote

Anteil des Transfervolumens, der bei berechtigten Personen eintrifft.

Ersatz-Bedürftigkeitsprüfung

Falls ein Zugriff auf Einkommensdaten für eine Bedürfnisprüfung nicht möglich ist, werden andere Indikatoren für den Lebensstandard der Person herangezogen – z.B. ob die Hütte mit Ziegeln gedeckt ist etc.. Die Aussagefähigkeit solcher Indikatoren für den tatsächlichen momentanen Lebensstandard ist mit erheblicher Unsicherheit behaftet.

Gini-Koeffizient, Gini-Index

Der Gini-Koeffizient ist ein Maß für die Ungleichheit, z.B. die Einkommensungleichheit. Zur Berechnung des Gini-Koeffizienten wird eine kumulative Einkommenskurve betrachtet, die folgendermaßen definiert ist: Falls auf der x-Achse der Prozentsatz der Bevölkerung (von der ärmsten Person im Ursprung bis zur reichsten Person bei 100%) aufgetragen ist und auf der y-Achse der Prozentsatz des gesamten verfügbaren Einkommens (wieder von 0 bis 100%), dann zeigt die kumulative Einkommenskurve $y(x)$ den Prozentsatz des Einkommens an, der auf die ärmsten $x\%$ der Bevölkerung entfällt. Bei Gleichverteilung des Einkommens, wäre die Einkommenskurve die Hauptdiagonale $y(x)=x$. (Die „ärmsten“ 30% der Bevölkerung würden dann z.B. 30% des Einkommens erreichen, etc.). Die Fläche zwischen der Einkommenskurve $y(x)$ und der Hauptdiagonalen ist ein Maß für die Ungleichheit. Der Quotient dieser Fläche und der

Dreiecksfläche unter der Hauptdiagonalen ist der Gini-Koeffizient. Bei Gleichverteilung wäre dementsprechend der Gini-Koeffizient 0. Falls das Gesamteinkommen nur der reichsten Person zukäme, wäre der Gini-Koeffizient 1. Anstelle des Gini-Koeffizienten (einer Zahl zwischen 0 und 1) wird häufig auch der Gini-Index benutzt. Er ist das Hundertfache des Gini-Koeffizienten, also eine Zahl zwischen 0 und 100.

Grundeinkommen

Grundeinkommen ist ein Mindesteinkommensprogramm, das eine Zahlung an (fast) alle Personen in einem Territorium leistet. Grundeinkommen heißt auch Bürgereinkommen. Der tatsächliche Nettotransfer hängt davon ab, ob eine Person arm oder reich ist. (Für die Reichen kommt es zu einem negativen Nettotransfer.)

Mindesteinkommen

Das Pro-Kopf-Einkommensniveau, das de jure oder de facto für jede Person durch soziale Grundsicherung garantiert ist. Mindesteinkommen lassen sich durch die internationale Kaufkrafteinheit (1 \$P) beschreiben oder als Prozentsatz des Pro-Kopf-Konsums in einem Land. Als eines der Elemente für einen angemessenen Lebensstandard hat das Mindesteinkommen entsprechend angemessen zu sein.

Mindesteinkommensprogramme

Sozialhilfeprogramme, die ein Mindesteinkommen garantieren.

Nettotransfer

Der Teil der Transferzahlung an eine Person, der nach Abzug der Steuern übrig bleibt, die von dieser Person für die Finanzierung des Transferprogramms erhoben werden. Nettotransfers können negativ sein (für reiche Personen) oder positiv (für arme Personen).

Programmkosten

Das Transfervolumen zuzüglich der Verwaltungskosten (gewöhnlich als Prozentsatz des BSP).

\$P (Kaufkraftparität)

Wenn der Lebensstandard von Personen in verschiedenen Ländern beschrieben wird, ist die Kaufkraft der Person ein besserer Indikator als ihr Geldeinkommen. \$P ist die internationale Maßeinheit für die Kaufkraftparität (purchasing power parity) mit dem US-Dollar. 1 \$P hat die gleiche Kaufkraft wie 1 US-Dollar in den USA. (1 \$P wird auch \$ 1 PPP geschrieben). Die offiziellen Wechselkurse von Währungen beruhen nicht auf der gleichen Kaufkraft, sondern auf wirtschaftlichen und politischen Überlegungen. Zur Umrechnung einer lokalen Währung in US-Dollar können Wechselkurse (z.B. aus www.oanda.com) benutzt werden. Das Verhältnis von US-Dollar und \$P in einem bestimmten Land lässt sich dann z.B. aus den Weltentwicklungsindikatoren der Weltbank berechnen, section 1.1.1 (World View, Size of the Economy), wo das Pro-Kopf-BSP einmal in US-Dollar und einmal in \$P angegeben wird. Die Verbindung beider Umrechnungen (von \$P in US-Dollar) und von US-Dollar in die Landeswährung mittels Wechselkursen liefert die Kaufkraftwerte \$P ausgedrückt in der Landeswährung. Diese Werte müssen allerdings häufiger aktualisiert und stärker standardisiert werden: Ländervergleiche sollten mit großer Vorsicht vorgenommen werden.

Quintil

Wenn eine Bevölkerung nach Einkommensgröße geordnet wird, lassen sich z.B. fünf Klassen zu je 20% der Bevölkerung unterscheiden – Quintile. Das erste Quintil ist dabei das mit dem geringsten Einkommen. Das reichste Quintil ist das fünfte Quintil. Ähnlich kann auch eine Einteilung in vier oder zehn Klassen vorgenommen werden. Das Resultat sind Quartile oder Dezile.

Sozialtransfers

Der beitragsfreie Teil der sozialen Sicherheit, Sozialhilfe, soziale Grundsicherung

System sozialer Sicherheit

Die Gesamtheit der Institutionen und Maßnahmen des Staates zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für alle Personen in seinem Staatsgebiet unter allen individuellen Umständen. Das System sozialer Sicherheit besteht gewöhnlich aus einem beitragsfreien System (Sozialtransfers, Grundsicherung) und aus beitragspflichtigen Programmen wie Sozialversicherung (für Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Altersrenten, etc.).

Transfervolumen

Die Summe aller positiven Nettotransfers in einem Programm

Transferzahlung

Zahlung an die Empfänger eines Geldtransfer-Programms.

Universelle Programme

Programme, die einen Transfer (Geld, Waren oder Dienstleistungen) an alle Personen in einem Gebiet leisten – unabhängig davon, ob es sich um Reiche oder Arme handelt (z.B. öffentliche Schulen, Kindergelder, verschiedene staatliche Dienstleistungen).

Zielorientierung, Zielgruppenorientierung, targeting

Die Zielorientierung eines Transferprogramms beschreibt, ob und in welchem Umfang Berechtigte des Programms im Durchschnitt einen höheren Netto-Transfer erhalten als andere Empfänger.

Teil 6: Danksagungen

Die Länderstudien und entsprechenden Interviews wurden durchgeführt von Ralf Leonhard (Malawi, Zambia im August 2007) und von mir (Brasilien in September 2007). Wir möchten uns bei unseren unten genannten Interview-Partnern bedanken. Sie haben uns ein besseres Verständnis der SGTs vermittelt. Natürlich sind sie nicht für das verantwortlich, was im Rahmen dieser Studie aus ihren freundlichen Bemühungen geworden ist. Ein besonderer Dank geht an Esther Schüring und ihr Team in Zambia, an Mayke Huijbregts und Bernd Schubert in Malawi und an FIAN Brasilien. FIAN Brasilien organisierte ein hochrangig besuchtes nationales Seminar über SGT in Brasília am 20. September 2007, das dieser Studie sehr zugute kam. Ich möchte Jennifer Sellin und Anne Flohr für ihre Hilfe bei den Recherchen zum Thema danken – und natürlich den Mitgliedern des Arbeitskreises Sozialgeldtransfers für die konzeptionelle Entwicklung der Studie und für anregende Diskussionen.

Rolf Künnemann, Heidelberg, Januar 2008

Brasilien:

Senator Eduardo Suplicy; Adriana Aranha – Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Márcio Pochmann – IPEA; Ana Peliano – IPEA; Pedro Cláudio Cunca Bocayuva - FASE/RJ; Vanessa Schottz – FBSAN; Valeska Xavier - AÇÃO DA CIDADANIA; Valéria Burity – ABRANDH; Francisco Menezes – CONSEA; Edmar Gadelha IBASE; Clóvis Zimmermann – nationaler Berichterstatter zum Recht auf angemessene Nahrung; Flávio Valente – FIAN International; Miltom José Fornaziere, Joao Luis Viera de Souza - MST-Movimento Sem Terra; Eneias da Rosa - FIAN Brasilien

Zambia:

Bestone Mboози, Chief Social Welfare Officer, Ministry of Community Development and Social Service (MCDSS); Sheila Nkunika, MCDSS; Muziula Kamanga, Legal Advisor, Women in Law and Development (Wildaf); Chris Petrauskis, Research Officer, Jesuit Center for Theological Reflection (JCTR); Savior Mwambwa, Programme Officer, Civil Society for Poverty Reduction (CSPR); Vivien Bwalya, Project Assistant, GTZ/MCDSS; Kelley Toole, Vulnerability and Food Adviser, (DfID); Julie Lawson McDowall, Social Protection Advisor, Irish Aid; Robby Mwinga, CARE; Paul Kapotwe, Food Security and Entrepreneurship Manager, Programme against Malnutrition (PAM); Manzunzu Zulu, District Social Officer, Monze; Brave Hanunka, researcher (World Bank Evaluation of SCT); Jean Hamonga, District Social Welfare Officer, Kalomo; Morris Moono, Provincial Social Welfare Officer, Livingstone Bwalya Kasonde, Social Welfare, Kazungula

Malawi:

Aida Girma, Representative, UNICEF; Mayke Huijbregts, Social Policy Advisor, UNICEF; Bernd Schubert, Consultant; Cyrus G. Jeke, Director of Planning, Ministry of Gender, Child Welfare and Community Services; Harry Mwamlima, Deputy Coordinator, Department of Poverty and Disaster Management Affairs; James Davey, Consultant, Concern International; Godfrey Chitsanthi, Head of Grants, National AIDS Commission (NAC); Miriam Kaluwa, Policy Officer, National AIDS Commission (NAC); Andrew Mkandawire, Grants Officer, National AIDS Commission (NAC); Noris K. Mangulama, Principal Child Rights Officer, Human Rights Commission (HRC); Jim Wotchi, chief SCT officer, Mchinji; Maria Gama, SCT officer, Mchinji; Mickson Germany, chief of Nduwa village, Mchinji

Teil 7: Literatur

Die folgenden Veröffentlichungen können meist leicht durch eine Internet-Suche identifiziert werden. Aus diesem Grund werden keine Internetadressen angegeben. Die Publikationen sind in drei Kategorien gruppiert. Falls ein/e AutorIn nicht in der allgemeinen Kategorie zu finden ist, könnte die Veröffentlichung unter den geografischen Kategorien stehen.

Sozialgeldtransfers im Allgemeinen

- Ahmed, Akhter. *Comparing Food and Cash Incentives for Schooling in Bangladesh*. International Food Policy Research Institute; World Food Programme. 2005
- Ahmed, Akhter. *Conditional Cash and Food Transfer Programs for Education in Bangladesh*. International Food Policy Research Institute. June 26, 2006
- Barrientos, Armando; DeJong, Jocelyn. *Child Poverty and Cash Transfers*. CHIP Report No. 4. 2004
- Barrientos, Armando; DeJong, Jocelyn. *Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A sure thing?* Development Policy Review, 2006, 24(5): 537-552
- Barrientos, Armando; Holmes, Rebecca. *Social Assistance in Developing Countries Database; Version 2.0*. IDS University of Sussex. March 2006
- Barrientos, Lloyd-Sherlock, *Non-contributory pensions and social protection*, Issues in Social Protection Series, ILO 2002.
- Brière, Bénédicte de la; Rawlings, Laura B. *Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?* Social Protection Discussion Paper No. 0603. June 2006
- Brot für die Welt (Hrsg.), *Gesichter des Hungers*, Brandes & Apsel, 2005
- Bundesregierung. *Aktionsprogramm 2015. Armut bekämpfen. Gemeinsam Handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. April 2001
- Chapman, Katie. *Using Social Transfers to Scale Up Equitable Access to Education and Health Services; Background Paper*. DFID. January 2006
- Chen, Shaohua; Ravallion, Martin; Wang, Youjuan. *Di Bao: A Guaranteed Minimum Income in China's Cities?* World Bank Policy Research Working Paper 3805. January 2006
- Coady, David P. *Cost effective Safety Nets. What are the costs of Reaching the Poor?* International Food Policy Research Institute; World Food Programme. 2003
- Coady, David; Grosh, Margaret; Hoddinott, Josh. *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. The World Bank, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute. 2004
- Coady, David; Grosh, Margaret; Hoddinott, Josh. *The targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experiences and Lessons*. Safety Nets Primer Series. Social Protection Anchor unit. December 2002
- DFID. *Social Transfers and Chronic Poverty: emerging evidence and the challenge ahead*. DFID Practice Paper. October 2005
- DFID. *Using social transfers to improve human development*. Social Protection Briefing Note Series, No. 3. DFID Practice Paper. February 2006
- FAO, *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, November 2004

- FAO, *State of World Food Insecurity 2006*
- Goodman, Peter S. *The Persistently Poor: An Internal Report Criticizes World Bank's Efforts on Poverty*. Washington Post Staff Writer. Friday, December 8, 2006. Page D01
- Graham, Carol; *Public Attitudes Matter: A Conceptual Framework for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies*, World Bank 2002
- Harvey, Paul; Slater, Rachel; Farrington, John. *Cash Transfers – Mere 'Gadaffi Syndrome', or serious potential for rural rehabilitation and development?* ODI. Natural Resource Perspectives, No. 97. February 2005
- HelpAge International; Save the Children. *Breaking the poverty cycle: securing rights to cash benefits for older people and children through national commitments and community action*. October 4, 2006
- Jütte, Robert; *Poverty and Deviance in Early Europe*, Cambridge University Press 2000
- Kakwani, Nanak; Son, Hyun H. *Evaluating Targeting Efficiency of Government Programmes: International Comparisons*. UN Department of Economic and Social Affairs Working Paper No. 13. ST/ESA/2006/dwp/13. February 2006
- Künnemann, Rolf; *Basic food income – option or obligation?* FIAN 2005
- Marcus, Rachel. *Social protection transfers for chronically poor people*. Chronic Poverty Research Centre. Policy Brief No. 2. February 2007
- Reimers, Fernando; DeShano da Silva, Carol; Trevino, Ernesto. *Where is the "Education" in Conditional Cash Transfers in Education?* UIS Working Paper No. 4. UNESCO Institute for Statistics. Montreal 2006
- Rook, John. *Choosing the best social transfer*. RHVP, IDS, ECRI, GrowUp.
- Rook, John. *What do people say about social transfers?* RHVP, IDS, ECRI, GrowUp.
- Schapper, Andrea. *Conditional Cash Transfers: An Annotated Bibliography*. ILO/IPEC. Geneva. January 2006
- Schubert, Bernd; Slater, Rachel. *Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?* Development Policy Review, 2006, 24(5): 571-578
- Soares, Sergei; Zepeda, Eduardo. *Can all Cash Transfers Reduce Inequality?* International Poverty Centre. May 2007. No. 36
- Tabor, Steven R. *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation of Social Transfer Programs*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0223. Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank. September 2002
- UN CESCR. *Draft General Comment No. 20: The Right to Social Security (article 9)*. Geneva. 16 February 2006
- UN OHCHR. *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategy*.
- UN OHCHR. *Human Rights and Poverty Reduction. A conceptual framework*. UN. New York, Geneva. 2004
- UN OHCHR. *Righting the MDGs [Draft]*. UN. June 2007
- UNDP. *The Millennium Development Goals Report 2007*. New York. 2007
- Wheeler, Rachel Sabates; Haddad, Lawrence. *Reconciling different concepts of risk and vulnerability: A review of donor documents*. Institute of Development Studies. Sussex. Revised September 2005

World Bank, *Annual Report 2006*
World Bank, “*Social Safety Nets in OECD Countries*”, the World Bank Social Safety Net Primer Notes, No.25, 2006
World Bank, *World Development Indicators 2006*

Sozialgeldtransfers in Lateinamerika – besonders in Brasilien

- Ananias, Patrús; *Transferencia de Renda e Seguranca Alimentar: O combate à fome como caminho da eradicação de pobreza*, December 2006
- Andrade, Monica Viegas; Chein, Flávia; Ribas, Rafael Perez; *Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Família*, Cedeplar 2007
- Azevedo de Aguiar, Gabriela. *Primeira Infância no Brasil: panorama atual*. Instituto Promundo. Rio de Janeiro, Brasil. Outubro de 2006
- Brière, Bénédicte de la; Lindert, Kathy. *Reforming Brazil's Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa Familia Program*. Social Protection Discussion Paper No. 0527. June 2005
- CEDEPLAR/UFMG; *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família*, May 2007
- CONSEA - Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada, CP 6, *As recomendações da Comissão Permanente ao Programa Bolsa Família*, September 2005
- DATAUFF / UFBA, *Pesquisa de Percepção dos beneficiários do programa Bolsa Família sobre condições de segurança alimentar e nutricional*, MDS 2006.
- De Janvry, Alain; Finan, Frederico; Sadoulet, Elisabeth; Nelson, Donald; Brière, Bénédicte de la; Lindert, Kathy; Lanjouw, Peter. *Brazil's Bolsa Escola Program: The role of local Governance in Decentralised Implementation*. Social Protection Discussion Paper No. 0542. December 2005
- DFID. *Latin American Regional Assistance Plan 2004-2007*. August 2004
- HelpAge International and Institute of Development and Policy Management. *Non-contributory pensions and poverty prevention: A comparative study of Brazil and South Africa*. September 2003
- Immervoll, Herwig; Levy, Horácio; Nogueira, José Ricardo; O'Donoghue, Cathal; Bezerra de Siqueira, Rozane. *Simulating Brazil's Tax-Benefit System Using Brahm, The Brazilian Household Microsimulation Model*. *Econ. aplic.*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 203-223, April-June 2006
- Jones, Nicola; Vargas, Rosana; Villar, Eliana. *Conditional Cash Transfers in Peru: Tackling the Multi-Dimensionality of Childhood Poverty and Vulnerability*. In: Minuijn, Alberto; et. al. *Social Protection Initiatives for Families, Women and Children: An Analysis of Recent Experiences*. New York: New School and UNICEF. 2007
- Lindert, Kathy; Linder, Anja; Hobbs, Jason; Brière, Bénédicte de la. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralised Context*. Social Protection Discussion Paper No. 0709. May 2007
- Lindert, Kathy; Skoufias, Emmanuel; Shapiro, Joseph. *Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*. Social Protection Discussion Paper No. 0605. August 2006
- Manzatto, Marcello; *Pesquisa identifica impacto do Bolsa Família*, Sao Paulo 2006
- Paes de Sousa, Romulo; *Bolsa Família Program Effects on Health and Education*

Services, MDS, October 2006

- Rawlings, Laura B. *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*. Social Protection Discussion Paper No. 0416. August 2004
- Rawlings, Laura B; Rubio, Gloria M. *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America*. Draft for Comments. June 20, 2003
- Rother, Larry. *Effort to Reduce Poverty and Hunger in Brazil Falls Short of Its Goals*. The New York Times on May 29th, 2005
- Sadoulet, Elisabeth; De Janvry, Alain; Davis, Benjamin. *Cash Transfer Programs with Income Multipliers: Procampo in Mexico*. International Food Policy Research Institute. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 99. January 2001
- Schady, Norbert; Araujo, Maria Caridad Araujo, *Cash transfers, conditions, school enrolment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*, World Bank 2006
- Soares, Fabio Veras; Soares, Sergei; Medeiros, Marcelo; Guerreiro Osorio, Rafael. *Cash Transfers Programs In Brazil: Impacts on Inequality and Poverty* International Poverty Centre. Working Paper No. 21. June 2006
- Soares, Sergei. *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality*. International Poverty Centre. Working Paper No. 35. April 2007
- Suplicy, Eduardo Matarazzo. *PRESIDENT LULA'S ZERO HUNGER PROGRAM AND THE TREND TOWARD A CITIZEN'S BASIC INCOME IN BRAZIL*. Lecture at the Center of Brazilian Studies, University of Oxford, at the London School of Economics, at York University, February 3, 12, 13, and Key Note Lecture at the USBIG-EEA Conference in New York, February 21 – 23, 2003.
- Zimmermann, Clóvis; *Combate à fome e o direito humano à alimentação no Brasil: O Programa Fome Zero do governo Lula*, FIAN, Goiania, Heidelberg 2004

Sozialgeldtransfers in Afrika – besonders in Malawi and Zambia

- Adams, L.; Kebede, E. *Breaking the poverty cycle: A case study of cash interventions in Ethiopia*, Humanitarian Policy Group, ODI London. 2005
- Ahadzie, William; Lund, Francie; Devereux, Stephen; Macauslan, Ian. *Social Protection in Africa*. Workshop of the Centre for Social Protection. Institute of Development Studies, Brighton 23-25 November 2006
- Case, Anne; Hosegood, Victoria; Lund, Frances. *The reach of the South-African Child Support Grant: Evidence from KwaZulu-Natal*. CSDS Working Paper No. 38, October 2003
- Chirwa, Ephraim W.; Mvula, Peter M.; Dulani, Boniface M. *The evaluation of the Improving Livelihoods Through Public Works Programme*. Malawi Social Action Fund; Care International. November 2004
- Clay, Daniel C.; Molla D.; Habtewold, D. *Food Aid targeting in Ethiopia: A Study of who needs it and who gets it?* Food Policy 24: 391-409 1999.
- Devereux, S.; Marshall, J.; MacAskill, J.; Pelham, L. *Making Cash Count; Lessons from cash transfer schemes in east and southern Africa for supporting the most vulnerable children and households*. HelpAge International, Institute of Development Studies, Save the Children. 2005
- Devereux, Stephen. *Social Pensions in Namibia and South Africa*. Institute of Development Studies Discussion Paper 379, February 2001

- DFID. *Ethiopia*. Fact sheet. February 2007
- Federal Democratic Republic of Ethiopia; UN Development Programme; UN Capital Development Fund. *Local Development Project, North Gondar Zone, Amhara National Regional State*. Project document - final draft. 2005
- Garret, J. *Lessons from the Urban Food for Work Programme: CARE-Ethiopia. Notes and observations*, Washington DC: International Food Policy Research Institute. 2001
- Gough, Amy E.; Gladwin, Christina H.; Hildebrand, Peter E. *Vouchers Versus Grants of Inputs: Evidence From Malawi's Starter Pack Program*. African Studies Quarterly 6, no.1. 2002
- Harnett, Paul. *Malawi: the role of cash transfers in a National Safety Nets Programme*. European Food Security Network. Resal Malawi – Mozambique. Technical Report No. 5. May 1999
- Harvey, Paul; Savage, Kevin. *No small change; Oxfam GB Malawi and Zambia Emergency Cash Transfer Projects: s synthesis of key learning*. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, June 2006
- Id21 Research Highlight. *Moving from Food Aid to Cash Transfers in Ethiopia*. 9 March 2007
- Id21 Research Highlight. *Reducing poverty through cash transfers for African children*. 9 March 2007
- ILO. *Improving Social Protection for the Poor: Health Insurance in Ghana; The Ghana Social Trust pre-Pilot Project – Final Report*. ILO. March 2005
- IRIN News. *AFRICA: Conditional cash transfers might be premature, says paper*. 10 April 2007
- Jayne, T.; Straus, J.; Yamano T.; Molla D. *Giving to the Poor? Targeting of Food Aid in Rural Ethiopia*. World Development 29 (5): 887-910. 2001
- Kakwani, Nanak; Subbarao, Kalanidhi. *Aging and Poverty in Africa and the role of Social Pensions*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0521. May 2005
- Le Roux, Pieter. *A Targeted and Affordable Universal Income Grant for South Africa*. Development Policy Research Unit; Friedrich Ebert Stiftung. 2002
- Levy, Sarah. *Starter Packs and Hunger Crises. A Briefing for Policy . Makers on Food Security in Malawi*. Overseas Development Institute (ODI). 30 September 2003.
- Low, Jan W.; Garrett, James L.; Ginja, Vitoria. *Can cash transfer work in resource-poor countries? The experience of Mozambique*. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 74. International Food Policy Research Institute. October 1999
- McCord, Anna. *Policy Expectations and Programme Reality: The Poverty Redaction and Labour Market Impact of Two Public Works Programmes in South Africa*. ESAU Public Works Research Project; SALDRU, School of Economics; University of Cape Town. September 2004
- Milimo, J. et al. *The Incapacitated Poor in Zambia. Report on a Study by Participatory Assessment Group and Public Welfare Assistance Scheme*. Ministry of Community Development and Social Services, GTZ. Lusaka. 2004
- Nigenda, Gustavo; González-Robledo, Luz Maria. *Lessons offered by Latin-American cash transfer programmes, Mexico's Oportunidades and Nicaragua's SPN. Implications for African Countries*. DFID Health Systems Resource Centre, June 2005

- Nyasulu, Gerald; Kuyeli, Jaynet. *Dedza Saftey Nets Pilot Project: learning lessons about direct welfare transfers for Malawi's National Safety Nets Strategy*. Interim Report. March 2002
- Pearson, R.; Alviar, C. *The Evolution of the Government of Kenya Cash Transfer Programme for Vulnerable Children between 2002-2006 and prospects for nationwide scale-up*.
- Petrauskis, Chris. *Investing directly in the poor: A demand for social protection in Zambia*. Jesuit Centre for Theological Reflection. February 2007
- Petrauskis, Chris. *Social Protection: A Basic Human Right, A Government Responsibility, An Investment in the Future*. Jesuit Centre for Theological Reflection
- Philips, Sean. *The Expanded Public Works Programme; Overcoming Underdevelopment in South-Africa's second economy*. UNDP; HDRC; DBSA. 28&29 October 2004
- Samdup, Carole. *The Human Right to Food in Malawi; Report of an International Fact Finding Mission*. FIAN; Rights and Democracy. 2006
- Samson, Michael, *Tackling Poverty with Social Transfers to Vulnerable Groups: Evidence from Africa*, EPRI 2006
- Samson, Michael, *Perspectives of cash transfers: the development impact of social cash transfers*, 2007
- Schubert, Bernd. *Social Cash Transfers – Reaching the Poorest; A contribution to the international debate on experience in Zambia*. GTZ. July 2005
- Schubert, Bernd. *The Impact of Social Cash Transfers on Children Affected By HIV-Aids – Evidence from Zambia, Malawi and South Africa (draft)*. UNICEF. 2007
- Schubert, Bernd; Huijbregts, Maïke; *The Malawi Social Cash Transfer Pilot Scheme, Preliminary Lessons Learned*. This paper was presented at a Conference on *Social Protection Initiatives for children, Women and Families: an Analysis of Recent Experiences*. UNICEF. 30-31 October 2006. New York
- Schubert, Bernd; Beales, Sylvia. *Social Cash Transfers for Africa; A transformative Agenda for the 21st century*. HelpAge International. Intergovernmental regional conference report, Livingstone, Zambia 20-23 March 2006.
- Schubert, Bernd; Slater, Rachel. *Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?* Development Policy Review, 2006, 24(5): 571-578
- Subbaro, K. *Namibia's social safety net: issues and options for reform*. Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank
- Tefera, Ejigayehu; Admassu, Yeshitla; Abdella, Jamal. *FOOD AID IMPACT STUDY, Meda Welabu Woreda (wereda)*. Christian Aid. 2001
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. *Relief Bulletin: Weekly Humanitarian Highlights in Ethiopia*. 22 August 2003.
- Von Soest, Christian. *The African State and the Capability to Raise Revenue; A comparative Study of the Tax Administration in Zambia and Botswana*. Dissertation Dr. phil. Fak. Für Geschichte, Kunst- Orientwissenschaften der Universität Leipzig. 11 January 2007
- Wietler, Katharina. *The impact of social cash transfer schemes on informal safety nets in Kalomo district, Zambia; A qualitative study*. Zambia Ministry of Community Development and Social Services; GTZ. Berlin January 2007
- Woolard, Ingrid. *Impact of Government Programs using Administrative Data Sets;*

- Social Assistance Grants*. Project 6.2 of the Ten Year Review Research Programme. Second draft, 19 June 2003
- Zambia Ministry of Community Development and Social Services; GTZ. *Monitoring Report, 2nd Edition, Pilot Social Cash Transfer Scheme, Kalomo District, Zambia*. Lusaka. December 2005
- Zambia Ministry of Community Development and Social Services; GTZ. *The Pilot Social Cash Transfer Scheme – Kalomo District, Zambia; Summary Report – 4th Edition*. Lusaka, Zambia. December 2006
- Zambia Ministry of Community Development and Social Services; GTZ. *Evaluation Report, The Kalomo Social Cash Transfer Scheme*. Lusaka, Zambia. October 2006
- Zambia Ministry of Community Development and Social Services; GTZ. *An Assessment Study in the Framework of the Development of a Social Protection Strategy; Case Studies; Final Draft Summary Report*. February 2005

Während der letzten zehn Jahre haben sich Sozialgeldtransfers in Mitteleinkommensländern weiter ausgebreitet. In Niedrigeinkommensländern wurden Pilotprojekte durchgeführt. Dabei bewiesen Sozialgeldtransfers ein erstaunliches Potential in Bereichen, die eng mit den Millenniumsentwicklungszielen zusammenhängen. Sozialgeldtransfers reduzieren Armut und Hunger, regen die Produktion lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen für die Armen an, fördern die Anwesenheit der Kinder in der Schule, sowie die Gleichstellung der Frauen und die soziale Verteilungsgerechtigkeit. Menschenrechtsorientierte Sozialgeldtransfers sind zur Umsetzung der Tatsache nötig, dass jede Empfängerin und jeder Empfänger auch Trägerin und Träger von Rechten ist.

Sozialtransfers sind von zentraler Bedeutung für Staaten bei der Erfüllung ihrer Pflichten unter internationalem und nationalem Menschenrecht, besonders bei der Garantie des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard. Auch wenn Sozialgeldtransfers nur eine von mehreren Politikmaßnahmen sind und in diesem Kontext bei weitem nicht hinreichen, so sind solche Transfers doch in jedem System sozialer Sicherheit fast immer ein obligatorisches Element.

Die vorliegende Veröffentlichung möchte in Deutschland und auch international eine Debatte über die Wichtigkeit von Sozialgeldtransfers für die Menschenrechte und über ihre entwicklungspolitische Bedeutung anregen.

