



Soziale Grundsicherung

Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure

Impressum

Herausgeber:

Diakonisches Werk der EKD e. V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Staffenbergstraße 76
D-70784 Stuttgart
Telefon: (0711) 21 59-0
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de

www.brot-fuer-die-welt.de

Art.Nr.: 123 319 018

Autor: Dr. Markus Loewe

Redaktion: Dr. Klaus Seitz, Mechthild Schirmer

Lektorat und Layout: Jörg Jenrich, Katrin Gottwald

V.i.S.d.P.: Thomas Sandner

Titelfoto: Christof Krackhardt

Druck: Kuppinger, Weinstadt

Gedruckt auf Recycling-Papier

Spenden:

Kontonummer: 500 500 500
Postbank Köln, BLZ 370 100 50

Stuttgart, September 2008

Soziale Grundsicherung

Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure

Markus Loewe

(Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Übersichten

Vorwort	7
1 Einleitung	8
2 Soziale Grundsicherung	10
3 Das neue Interesse an sozialen Grundsicherungssystemen	19
4 Positionen der wichtigsten Akteure	23
4.1 Die Weltbank	24
4.2 Die Asian Development Bank (ADB)	27
4.3 Die Interamerican Development Bank (IADB)	30
4.4 Die African Development Bank (AfDB)	33
4.5 Die International Labour Organization (ILO)	33
4.6 Die Vereinten Nationen	37
4.7 Das United Nations Development Programme (UNDP)	38
4.8 Der United Nation Children's Fund (UNICEF)	40
4.9 Das World Food Programme (WFP)	42
4.10 Die World Health Organization (WHO)	42
4.11 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)	42
4.12 Die Europäische Kommission	43
4.13 Das britische Department for International Development (DFID)	43
4.14 Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	48
4.15 Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)	49
5 Ausblick	51
Anhang	52
Literaturliste	66

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank (Manila, Philippinen)
AfDB	African Development Bank (Abidjan, Côte d'Ivoire)
AIDS	acquired immune deficiency syndrome
AM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bonn)
CCT(s)	conditional cash transfer(s) [konditionierter Geldtransfer]
DED	Deutscher Entwicklungsdienst (Bonn)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Bern)
DFID	Department for International Development des Vereinigten Königreiches (London)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
EC	European Commission [Europäische Kommission]
ESCAP	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Bangkok, Thailand)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GDP	gross domestic product [Bruttoinlandsprodukt]
GNI	gross national income [Bruttonationaleinkommen]
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Eschborn)
IADB	Interamerican Development Bank (Washington, DC)
IFAD	International Fund for Agricultural Development (Rom)
ILC	International Labour Conference (oberstes Gremium der ILO)
ILO	International Labour Organization (Genf)
IMF	International Monetary Fund (Washington, DC)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasilia)
IPC	International Poverty Center (Brasilia)
MDG(s)	Millennium Development Goal(s) [Millennium-Entwicklungsziel(e)]
NRO(s)	Nichtregierungsorganisation(en)
ODI	Overseas Development Institute (London)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris)
OECD-DAC	Development Assistance Committee der OECD
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación (Mexiko),
SH	Sozialhilfe
SIF(s)	social investment fund(s)
SR	Sozialrente
TZ	technische Zusammenarbeit
UNDESA	United Nations Department for Economic and Social Affairs (New York)
UNDP	United Nations Development Fund (New York)
UNICEF	United Nations Children's Fund (New York)
UNO	United Nations Organization (New York)
USAID	United States Agency for International Development (Washington, DC)
WFP	World Food Programme (Rom)
WHO	World Health Organization (Genf)

Übersichten

Übersichten im Haupttext

Übersicht 1:	Kategorisierung der unterschiedlichen Arten von Sozialtransfers	11
Übersicht 2:	Typische Sozialtransferprogramme im Überblick	13
Übersicht 3:	Gestaltungsoptionen beim Aufbau von Sozialtransfersystemen	14
Übersicht 4:	Die Millennium Development Goals (MDGs)	21

Übersichten im Anhang

Übersicht A1:	Vergleich der Positionen wichtiger Akteure zur Rolle von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern	52
Übersicht A2:	Förderung von Geldtransfersystemen durch multi- und bilaterale Geber (Auswahl)	64

Vorwort

Die wirtschaftliche Globalisierung hat die sozialen Ungleichheiten sowohl innerhalb der Länder als auch zwischen den Ländern erhöht und Verarmung und Ausgrenzung verstärkt. Trotz der enormen Ausweitungen der Produktion, des weltweiten wirtschaftlichen Austausches und einer Integration der Weltwirtschaft in einem nie für möglich gehaltenen Ausmaß müssen wir feststellen: Während die reichsten 500 Einzelpersonen der Welt zusammen über ein größeres Einkommen verfügen als die ärmsten 416 Millionen, muss mehr als eine Milliarde Menschen mit weniger als einem US-Dollar am Tag auskommen. Damit ist ihnen ein Leben in absoluter Armut vorgegeben. Diese Situation und der weitgehende Ausschluss von politischen Mitwirkungsmöglichkeiten stellen eine Verletzung ihrer Menschenwürde dar. Das können wir nicht hinnehmen.

Die Arbeit von „Brot für die Welt“ und seiner Partner ist auf die Armen gerichtet und zielt seit vielen Jahren darauf ab, ihnen zu Gerechtigkeit zu verhelfen und Hilfe zur Selbsthilfe zu fördern. Eine Reihe sogenannter „Hungerstudien“ in verschiedenen Ländern und Weltregionen¹ zeigte, dass es spezifischer Strategien bedarf, um wirklich die Ärmsten der Armen zu erreichen. Für diese Bevölkerungsgruppen wird die Sicherung der Existenz zu einer notwendigen Voraussetzung für einkommensschaffende Maßnahmen und damit zu Formen von Hilfe zur Selbsthilfe. Deshalb wollen sich „Brot für die Welt“ und seine Partner im Rahmen des Arbeitsvorhabens „Armut Global“ verstärkt auch der Frage sozialer Sicherung, insbesondere in Form von sozialen Grundsicherungsansätzen, widmen, die sich an die Ärmsten der Armen richten. Eine Menschenrechtsorientierung ist dafür eine wichtige Grundlage.

Die hier vorgelegte Studie, die Markus Loewe, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, im Auftrag von „Brot für die Welt“ erstellt hat, verdeutlicht, was unter „Sozialer Grund-

sicherung“ zu verstehen ist, und welche Positionen wichtige entwicklungspolitische Akteure zu diesem Instrument im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung einnehmen. Sie soll damit nicht nur eine wichtige informative Grundlage für unsere eigene Positionsfindung und Konzeptentwicklung darstellen. Sie kann darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zu den aktuellen Diskussionen leisten, die in Deutschland verstärkt im Zusammenhang mit den Beschlüssen des Deutschen Bundestages über eine künftig gewichtigere Befassung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit mit Sozialer Sicherung geführt werden.

Stuttgart, im August 2008

Mechthild Schirmer

Leiterin des Arbeitsvorhabens „Armut Global“
Brot für die Welt

¹ siehe Wörner, Beate: Gesichter des Hungers. Der HungerReport. Hrsg. von „Brot für die Welt“, Frankfurt/Main 2005

1 Einleitung

Mehr als die Hälfte aller Menschen weltweit genießen keinen zuverlässigen Schutz vor den Folgen von Risiken wie z.B. Krankheit, hohem Alter oder Arbeitslosigkeit. Dies liegt daran, dass in den meisten Ländern nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung sozialversichert ist (häufig nur staatliche Beamte und Angehörige des Militärs) und dass kommerzielle Versicherungsprodukte ebenfalls für die meisten Menschen zu teuer sind. Zwar sind insbesondere die Bewohner von ländlichen Regionen vielerorts noch eingebunden in Netzwerke und Solidargemeinschaften (wie bspw. die Großfamilie, den Stamm, die Dorfgemeinschaft oder den Freundeskreis), deren Mitglieder sich im Notfall gegenseitig unterstützen. Jedoch gibt es keinen einklagbaren Rechtsanspruch auf diese Unterstützung, so dass man sich hierauf mit der Erosion traditioneller Gesellschaftsstrukturen immer weniger verlassen kann. Hinzu kommt, dass Risiken wie Dürren, Überschwemmungen, HIV/AIDS oder Flutkatastrophen von traditionellen Solidargemeinschaften ganz grundsätzlich nicht aufgefangen werden können, da sie in aller Regel viele Mitglieder derselben Gemeinschaft zur selben Zeit treffen.

Schon seit Mitte der 1990er Jahre widmet sich daher ein großer Strang der internationalen Entwicklungsdebatte der Frage, wie ein größerer Teil der Menschen in Entwicklungsländern besser und zuverlässiger gegen die Folgen von Risiken abgesichert werden kann. Mehrere Vorschläge werden diskutiert, darunter vor allem

- die Öffnung bestehender Sozialversicherungssysteme für zusätzliche Teile der Bevölkerung,
- der Aufbau neuer Sozialversicherungssysteme, die speziell auf die Bedarfe der bislang am wenigsten geschützten Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind,
- der Auf- bzw. Ausbau von steuerfinanzierten Gesundheitssystemen, die kostenlose bzw. stark subven-

tionierte Gesundheitsdienstleistungen anbieten und dadurch zumindest teilweise vor den ökonomischen Folgen von Krankheiten schützen,

- die Stärkung und Formalisierung von traditionellen Institutionen der sozialen Sicherung (wie bspw. den bereits erwähnten Solidargemeinschaften) oder
- den Aufbau von Kleinstversicherungssystemen (micro-insurance schemes), die ärmeren Bevölkerungsgruppen Versicherungsprodukte mit niedrigen Beitragsätzen und Deckungssummen anbieten, die ganz auf die konkreten Möglichkeiten und Bedarfe dieser Gruppen zugeschnitten sind sowie
- die Schaffung von sozialen Grundsicherungssystemen, die ein existenzsicherndes Einkommen sicherstellen, indem sie Sozialtransfers entweder pauschal an alle Angehörigen ihrer Zielgruppe (z.B. als Bürgergeld) oder bedarfsabhängig an die notleidenden Mitglieder dieser Gruppe (z.B. in Form von Sozialhilfe) auszahlen (Loewe 2004a; Loewe 2004b).

Der zuletzt genannte Vorschlag hat in den letzten Jahren stark an Anhängern gewonnen. Während die meisten wohlhabenderen, industrialisierten Länder seit vielen Jahrzehnten über soziale Grundsicherungssysteme verfügen, wurde Entwicklungsländern hiervon in der Vergangenheit ganz überwiegend abgeraten. Dabei wurde vor allem auf die Kosten der Systeme für den Staat verwiesen, die nach einer weit verbreiteten Wahrnehmung in Konkurrenz zu einer produktiveren Verwendung knapper öffentlicher Gelder stehen.

Erst seit kurzem wächst die Zahl der Experten, die dies differenzierter betrachten, und mehrere bi- und multilaterale Geber haben sich sogar schon ganz ausdrücklich für die Förderung von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern unter bestimmten Bedingungen ausgesprochen.

Im Folgenden geht es daher um die Frage, welche Argumente für und welche gegen den Auf- und Ausbau von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern sprechen und wie sich wichtige Akteure der

bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit in Bezug auf diese Systeme positioniert haben.

Dabei wird in vier Schritten vorgegangen. In Kapitel 2 wird definiert, was unter sozialer Grundsicherung genau zu verstehen ist, welche Arten von Grundsicherungssystemen es gibt, welche Argumente für ihren Aufbau bzw. Ausbau in Entwicklungsländer angeführt werden und was gegen sie spricht. Kapitel 3 erläutert, wie es dazu kam, dass soziale Grundsicherungssysteme seit einigen Jahren verstärkt als Option für Entwicklungsländer sowie als Betätigungsfeld der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen werden.

In Kapitel 4 werden die Positionen von fünfzehn wichtigen Akteuren der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf die Förderung von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern beleuchtet. Kapitel 5 zieht ein Fazit.

2 Soziale Grundsicherung

Was ist soziale Grundsicherung?

Unter „sozialer Grundsicherung“ versteht man Instrumente und Programme, die Individuen und Haushalte vor den schlimmsten Formen von Armut bewahren, ohne dass diese Vorleistungen hätten erbringen oder Mitglied einer spezifischen Gemeinschaft hätten sein müssen.²

Man könnte aber auch sagen, dass sich die Gesellschaft als ganzes als eine große Versicherungsgemeinschaft versteht, deren Mitglieder sich gegenseitig zumindest vor einer existenzbedrohenden Verarmung schützen wollen. Ein Teil der Steuern könnte dann als die Mitgliedsbeiträge der Versicherten interpretiert werden. Der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft kann sich keiner ganz entziehen, sie begründet sich bereits – und mit ihr auch der grundsätzliche Anspruch auf Leistungsbezug im Notfall – mit der Zugehörigkeit des Individuums oder Haushalts zur jeweiligen Gesellschaft.

Allerdings kommen nach bisheriger Praxis Systeme der sozialen Grundsicherung erst dann zum Tragen, wenn die Möglichkeiten aller anderen Systeme der sozialen Sicherung erschöpft sind, wenn also ein Risiko wie zum Beispiel ein Ernteausfall eingetreten ist, gegen das weder eine private noch die gesetzliche Sozialversicherung schützen, oder wenn die Rentenansprüche im Alter zu gering sind, um das Existenzminimum sicherzustellen.

Soziale Grundsicherungssysteme könnten natürlich auch von nichtstaatlichen Akteuren aufgebaut werden. Da es bei ihnen aber wirklich darauf ankommt, dass man sich auf seine Leistungsansprüche verlassen kann, werden sie in der Praxis ausschließlich vom Staat betrieben und aus dem allgemeinen Staatshaushalt (also in aller Regel aus Steuermitteln) finanziert. Nur der Staat hat die Möglichkeit, steigende Leistungsauszahlungen

durch steigende Einnahmen zu kompensieren, indem er die Mitglieder der Gesellschaft durch eine Steuererhöhung zu höheren Beiträgen verpflichtet.

Welche Arten von sozialen Grundsicherungssystemen gibt es?

Die Leistungen von sozialen Grundsicherungssystemen heißen Sozialtransfers, wobei man sehr viele verschiedene Arten von Sozialtransfers unterscheiden kann. Nicht alle sind gleichermaßen geeignet, das eigentliche Ziel von sozialen Grundsicherungssystemen tatsächlich zu erfüllen.

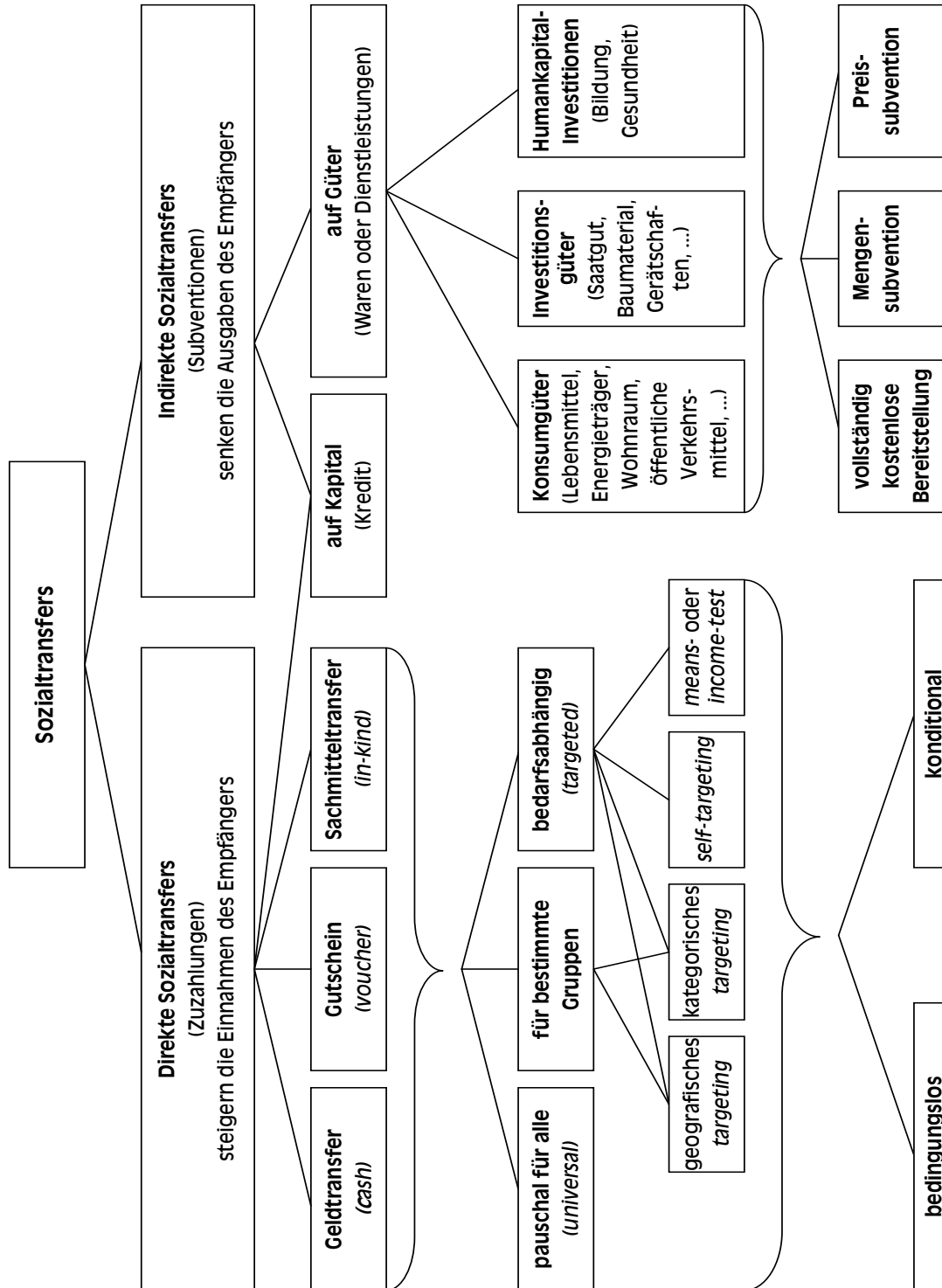
In Analogie zu direkten und indirekten Steuern unterscheidet man zunächst zwischen direkten und indirekten Sozialtransfers (vgl. Übersicht 1). Genauso wie direkte Steuern wie zum Beispiel die Einkommenssteuer vom Besteuernden selbst zu entrichten sind, werden direkte Sozialtransfers (man spricht auch von ‚Zuzahlungen‘) unmittelbar an die Leistungsempfänger ausgezahlt.

Dabei kann es sich um Geldtransfers (z.B. Sozialhilfe), Gutscheine/vouchers (z.B. Lebensmittel- oder Wohnberechtigungsscheine) oder Sachmitteltransfers (z.B. Lebensmittelpakete, Saatgut, Material für den Bau von Häusern, Medikamente) handeln. Das Ziel von direkten Sozialtransfers besteht darin, das Einkommen der Empfänger zu verbessern.

Indirekte Sozialtransfers sollen hingegen ihre Ausgaben senken, indem sie die Güter, die die Zielgruppe der Transfers hauptsächlich nachfragt, verbilligen. Es handelt sich also um Subventionen – auf Konsumgüter (wie z.B. Lebensmittel, Benzin, Strom, Wohnraum oder Personentransporte) oder Humankapitalinvestitionen (Bildungsangebote oder Gesundheitsdienstleistungen). Eine Subventionierung von Krediten ist ein Grenzfall: Da niedrigere Kreditzinsen die Konsummöglichkeiten

² Allerdings ist der Bezug von Sozialhilfe in einigen Ländern an die Bedingung geknüpft, dass der Empfänger Staatsbürger ist oder zumindest eine bestimmte Zeit bereits im Staatsgebiet lebt.

Übersicht 1: Kategorisierung der unterschiedlichen Arten von Sozialtransfers.



Quelle: eigener Entwurf unter Berücksichtigung von Alderman (2002); Chu/Gupta (1993); Coady/Grosh/Hoddinott (2002); Coudouel et al (2002); Euzéby (1987); Kaltenborn (1995); Norton/Conway/Foster (2001); Subbarao et al. (1997)

Soziale Grundsicherung I Studie

eines Haushalts insgesamt verbessern, könnte man sie auch als einen direkten Transfer bezeichnen.

Außer in ihrer Natur (Geld, Gutschein oder Sachmittel) unterscheiden sich Sozialtransfers v.a. in der Definition des Bezugsberechtigtenkreises. Pauschale Transfers (universal transfers) stehen allen Mitgliedern der Gesellschaft oder einer Teilgruppe der Gesellschaft (z.B. allen Personen über 65 Jahren oder allen Familien mit minderjährigen Kindern) zu.

Bedarfsabhängige (targeted) Transfers sollen hingegen nur an diejenigen fließen, die wirklich darauf angewiesen sind. In entwickelteren Ländern vergleicht man hierfür das Einkommen der Haushalte mit ihrem Konsumbedarf (sog. income-test). In Entwicklungsländern hingegen lässt sich das Einkommen oft nicht zuverlässig ermitteln.

Die Bedürftigkeit eines Haushalts muss man also anhand von anderen Kriterien überprüfen (Coady/Grosh/Hoddinott 2002):

- Bei means-tests wird die Ausstattung eines Haushalts mit aussagekräftigen langlebigen Konsumgütern (Auto, Waschmaschine, Heizung, Mobiliar, festes Dach, verschließbare Haustür) als proxy-Indikator für ihr Wohlstandsniveau herangezogen.
- Kategorisches und geographisches targeting geht von der Annahme aus, dass die Angehörigen bestimmter Kategorien von Haushalten (alleinerziehende Mütter, Eltern mit mehr als drei Kindern, Behinderte) bzw. die Bewohner bestimmter Regionen (z.B. des ländlichen Raumes oder von Bergregionen, Oberägyptens oder des Nordostens von Brasilien) überproportional von Armut betroffen sind und daher unterstützt werden sollten.
- Beim community-based targeting soll die Dorfgemeinschaft, deren Mitglieder einander viel besser kennen als dies Staatsbeamten je möglich ist, selbst die Empfänger von Sozialtransfers identifizieren.
- Self-targeting setzt voraus, dass der versprochene Sozialtransfer nur unter bestimmten Auflagen ausgezahlt

wird, die jeden abschrecken, der nicht bedürftig ist. In Ägypten wird z.B. nur dunkles Brot subventioniert, weil jeder Ägypter, der es sich irgendwie leisten kann, nicht auf helles Brot verzichtet. Arbeitsbeschaffungsprogramme gewähren Unterstützung als Gegenleistung für harte, wenig angesehene, körperliche Arbeit.

Eine Konditionierung von Sozialtransfers, wie sie dem self-targeting zugrunde liegt, kann allerdings auch andere Ziele verfolgen. So sind seit ein paar Jahren sog. conditional cash bzw. conditional food transfer programmes in Mode, die ihre Leistungen nur unter Auflagen gewähren.

Typischerweise müssen die grundsätzlich als empfangsberechtigt identifizierten Haushalte ihre Kinder regelmäßig in die Schule schicken und alle Mütter und Kinder regelmäßigen Vorsorgeuntersuchungen beim Arzt unterziehen lassen. Dadurch sollen Kinderarbeit verhindert, Bildung und Gesundheit gefördert und Ungerechtigkeiten zwischen den Geschlechtern abgebaut werden (de la Brière/Rawlings 2006).

Mehrere Arten des targeting und der Konditionierung von Sozialtransfers lassen sich kombinieren. So hatte bspw. das mexikanische Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), das conditional cash transfers (CCTs) auszahlte (das Nachfolgeprogramm heißt Oportunidades) ein dreistufiges Selektionsverfahren: Leistungsberechtigt waren nur (i) die Bewohner besonders armer Regionen, die (ii) nach einem means-test als bezugsberechtigt identifiziert wurden und (iii) ihre Kinder regelmäßig zur Schule und zu Vorsorgeuntersuchungen schickten (Coady 2002).

Übersicht 2 zeigt, welche targeting-Kriterien und weitere Konditionen einige in der Praxis besonders verbreitete Formen von Sozialtransfers miteinander kombinieren. Sie enthält u.a.

- die bereits erwähnten conditional cash bzw. conditional food transfer programmes,
- öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme (public works programmes), bei denen es sich um die ebenfalls

Übersicht 2: Typische Sozialtransferprogramme im Überblick

Bedarfsbemessung	bedingungslos	konditional
Pauschal für alle (universal)	<ul style="list-style-type: none"> ■ allgemeine Lebensmittelsubventionen ■ (Bürgergeld) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (cash- oder food-for-work-Programm) ■ Cash- oder food-for-education/health-Programm
Pauschal für alle Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe (kategorielles oder geographisches targeting)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Grundrente (non-contributory basic pension) ■ Kindergeld (universal child/family allowance) ■ Lebensmittelpakete/-rationen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (cash- oder food-for-work-Programm) ■ Cash- oder food-for-education/health-Programm
Bedarfsabhängig (income- oder means-test oder community-based targeting)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sozialhilfe (social assistance) ■ Lebensmittelkarten 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (cash- oder food-for-work-Programm) ■ Cash- oder food-for-education/health-Programm
Bedarfsabhängig und nur für die Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe(kategorielles oder geographisches plus income- oder means-test)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sozialrente (non-contributory means-tested pension) ■ Kinderbeihilfe (means-tested child/family allowance) ■ Lebensmittelkarten 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (cash- oder food-for-work-Programm) ■ Cash- oder food-for-education/health-Programm
Quelle: eigener Entwurf		

bereits erwähnten cash-for-work-Programme, aber auch um food-for work-Programme handeln kann (Missaglia/de Boehr 2004),

- Sozialhilfeprogramme,
- Sozial- und Grundrentensysteme,
- Kindergeld- und -beihilfesysteme sowie
- Lebensmittelpakete, Lebensmittelkarten und Lebensmittelsubventionen.

Neben der Form von Sozialtransfers (Geld, Gutscheine, Sachmittel) und der Abgrenzung des Bezugsbereichs

gibt es noch zahlreiche andere Unterscheidungskriterien, so z.B. ihre Höhe und die Bemessungsgrundlage, von der die Höhe des Transfers im Einzelfall abhängt. Einige dieser Kriterien sind in Übersicht 3 dargestellt. Bei ihnen allen muss eine Entscheidung für die eine oder andere Option getroffen werden, wenn ein Sozialtransfersystem gestaltet und neu aufgebaut wird.

Aus welchen Gründen werden Systeme der sozialen Grundsicherung aufgebaut?

Eigentlich, könnte man meinen, ist diese Frage bereits beantwortet worden. Soziale Grundsicherungssysteme sollen wirksam werden, wenn alle anderen Systeme der

Übersicht 3: Optionen der Ausgestaltung von Sozialtransfersystemen

<ul style="list-style-type: none"> ■ Was wird geleistet? (Geldtransfer, Gutschein, Sachmittellieferung, Preisvergünstigung, Steuernachlass, kostenlose Dienstleistung) ■ Wer oder was ist das Veranlagungssubjekt? ■ Auf welcher Ebene von Personengruppen bestehen Leistungsansprüche? (Individuum, Haushalt, Familie, Clan, Dorfgemeinschaft...) ■ Wer ist bezugsberechtigt? (alle: Pauschaltransfers, alle Mitglieder bestimmter kategorieller bzw. geographischer Gruppen oder nur die Bedürftigen) ■ Wie wird überprüft, wer zum Kreis der Bezugsberechtigten gehört? (income-test, means-test, kategorisches targeting, geographisches targeting, self-targeting) ■ Variiert die Höhe der Leistungsbezüge? (pauschale vs. variable Transfers) ■ Wieviel wird geleistet? (maximale und minimale Höhe der Sozialtransfers) ■ Von welcher Bemessungsgrundlage hängt die genaue Höhe des Transfers im Einzelfall ab? (Einkommen, Konsumausgaben, Preis des Konsumguts, Zahl der Kinder, Grad einer Behinderung etc.) ■ Wie stark beeinflusst die Bemessungsgrundlage die Höhe des Transfers? Wie hoch ist die Transferentzugsrate? ■ Wie wird mit inflationsbedingten Realwertverlusten der anfänglich festgesetzten Leistungshöhe umgegangen, d.h. wie werden die Leistungsansprüche dynamisiert? ■ Wie oft und wie lange werden die Sozialleistungen ausgezahlt? Wann müssen die Leistungsansprüche einer neuen Prüfung unterzogen werden? ■ Wie wird mit mangelhafter Selbsthilfe umgegangen? Welche Sanktionsmöglichkeiten gibt es? ■ Gibt es Auflagen für den Leistungsbezug? Welche? ■ Wie werden die Sozialtransfers finanziert? (allgemeiner Staatshaushalt, Spezialsteuer, Kredit/Defizit, externe Unterstützung) ■ Wer zahlt die Sozialtransfers an die Leistungsberechtigten aus? (Sozialverwaltung, Post-/Bankfilialen, Schulen, Krankenhäuser, mobile Auszahlungsautomaten, lokale Händler/Supermärkte, mobile Sozialarbeiter)
<p>Quelle: Eigene Zusammenstellung unter Berücksichtigung von Chapman (2006, 16-21); Coudouel et al. (2002, 540); DFID (2006, 30); Kaltenborn (1995, 11-15); Loewe (2004b, 62f.)</p>

sozialen Sicherung nichts mehr ausrichten können, um die schlimmsten Ausprägungen von Armut zu verhindern. Mittlerweile besteht Konsens darüber, dass sie nicht nur zur sozialen Gerechtigkeit in der Gesellschaft, sondern auch zur allokativen Effizienz in der Ökonomie und zur Stabilität im politischen System beitragen:

1. Soziale Gerechtigkeit in der Gesellschaft: Anders als andere Systeme der sozialen Sicherung bekämpfen Grundsicherungssysteme nicht nur transitorische, sondern auch strukturelle Armut³ (Devereux 2002; Farrington/Harvey/Slater 2005). Einerseits sorgen sie dafür, dass, wenn ein Risiko wie z.B. Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Missernte eintritt und andere Systeme der sozialen Sicherung nicht verhindern können, dass die von diesem Risiko betroffenen Personen verarmen, zumindest keine existenzbedrohende Form der Armut zu befürchten ist.

Andererseits schützen soziale Grundsicherungssysteme vor den schlimmsten Folgen des Risikos, in eine arme Familie hinein geboren zu werden: Niemand kann etwas dafür, in ärmlichen Verhältnissen aufzuwachsen, weswegen die Gesellschaft – ganz im Sinne von Rawls⁴ – zumindest dafür sorgen sollte, dass niemand nur aufgrund seiner Abstammung von armen Eltern in noch schlimmerer Armut leben muss und dass jedes Gesellschaftsmitglied zumindest eine Chance hat, seinen Wohlstand durch entsprechende Anstrengungen zu verbessern.

Soziale Grundsicherungssysteme haben also das dreifache Ziel, (2) zu verhindern, dass Menschen vollständig verarmen, (3) sicherzustellen, dass Armut nicht perpetuiert, d.h. automatisch von einer Generation an

die nächste weitergegeben wird und (iii) dafür zu sorgen, dass die Betroffenen zumindest eine Chance haben, sich aus der Armut zu befreien (Loewe 2004b, 35). Die Existenz einer sozialen Grundsicherung für alle Menschen ist nicht nur wünschenswertes Ziel sozialer Gerechtigkeit, sondern erklärtes Menschenrecht. So heißt es z.B. in Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948:

„Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“ (UN 1948)

2. Allokative Effizienz der Ökonomie: Die wirtschaftspolitische Funktion der sozialen Grundsicherung besteht darin, dass sie vorhandenes Sach- und Humankapital schützt und die Akkumulation von zusätzlichem Sach- und Humankapital fördert – beinahe könnte man sagen: Voraussetzung hierfür ist.

Einerseits hält die Existenz einer sozialen Grundsicherung Menschen davor ab, essenzielles Kapital zu veräußern, um das Überleben zu sichern. Bei Menschen ohne Grundsicherung lässt sich beobachten, dass sie, wenn gravierende Risiken eintreten, all ihr Produktionsvermögen verkaufen müssen, um zu überleben. Damit verlieren sie aber das wirkungsvollste Instrument, um sich nach Ende der Krise wieder aus der Armut befreien zu können. Zudem sehen sich viele gezwungen,

³ Als „strukturell“ bzw. „chronisch“ bezeichnet man Armut, die auf einen Mangel an Möglichkeiten zurückgeht und oft von einer Generation an die nächste weitergegeben wird, wenn sich die Rahmenbedingungen der betroffenen Personengruppe nicht ändern. Transitorische Armut hingegen wird durch den Eintritt von Risiken bei Personen ausgelöst, die zuvor nicht notwendigerweise arm gewesen sind.

⁴ Rawls (1971) argumentiert, dass soziale Gerechtigkeit derjenigen Ressourcenverteilung in einer Gesellschaft entspricht, die alle Menschen sich wünschen würden, wenn sie a priori nicht wüssten, welche sozioökonomische Position sie in der Gesellschaft innehaben. Stets würden sie im Falle eines solchen Schleiers der Unwissenheit (veil of ignorance) dafür plädieren, vor allem die sozioökonomische Lage der untersten Schichten zu verbessern, damit sie, selbst wenn sie das schlechteste Los ziehen, nicht allzu sehr leiden würden. Dieser sog. Maximin-Regel sollten Rawls (1971) zufolge alle Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit genügen.

Soziale Grundsicherung I Studie

gesundheitsschädigende Erwerbstätigkeiten aufzunehmen oder sogar ihre Kinder aus der Schule zu nehmen, auf dass auch diese arbeiten gehen, und dadurch auch das Humankapital der Familie zu zerstören (de Janvry et al. 2006, 5f.).

Andererseits ermutigt die Existenz einer sozialen Grundsicherung Angehörige aller sozialen Schichten (die Allerärmsten möglicherweise ausgenommen), in produktives Kapital und in Bildung zu investieren. Menschen, die über keinerlei soziale Absicherung verfügen, verhalten sich besonders risikoavers: Sie meiden Investitionen, die mit Risiken verbunden sind, deren Ertrag also nicht ganz genau feststeht. Wenn sie überhaupt Teile ihres Einkommens zur Seite legen können, dann horten sie es oder legen es risikolos auf einem Bankkonto oder in einer Spargruppe an, damit das Ersparte auf keinen Fall an Wert verliert und sofort verfügbar ist, wenn ein Risiko eintritt.

Der Nachteil eines solchen Verhaltens ist, dass das Ersparte auch kaum an Wert gewinnen kann. Die Möglichkeit eines signifikanten Gewinns ist bei Investitionen jeglicher Art fast immer mit einem gewissen Risiko verbunden. An den Finanzmärkten heißt es: Die Bereitschaft des Anlegers zum Risiko wird mit einer höheren Erwartungsrendite belohnt. Ähnliches gilt auch für Investitionen in Sachkapital und Bildung, die im Durchschnitt eine relativ hohe Rendite erbringen, im Einzelfall aber auch zu Verlusten führen können.

Dieses Risiko können nur diejenigen eingehen, die zumindest gegen die gravierendsten Risiken des Alltags (wie z.B. Krankheit oder Unfall) abgesichert sind und daher auch im schlimmsten Falle nicht in existenzbedrohende Armut abrutschen (Lipton 2003). Genau diese Sicherheit können soziale Grundsicherungssysteme geben – für Menschen in allen Schichten der Gesellschaft. Dadurch leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Produktivität in der betroffenen Ökonomie und zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums.

3. Stabilität von Staat und Gesellschaft: Die politische Funktion von sozialen Grundsicherungssystemen ist mindestens ebenso wichtig wie die soziale und die öko-

nomische. Dies gilt ganz allgemein für Entwicklungsländer, ganz besonders aber für junge Demokratien sowie für fragile und zerfallene Staaten.

Indem sie Armut bekämpfen, für eine gleichmäßigere Einkommensverteilung sorgen und das Wirtschaftswachstum fördern, steigern Systeme der sozialen Grundsicherung die Zufriedenheit der Bürger, verbessern die Akzeptanz des politischen Systems und des Staates als solchem und stärken den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft.

Insbesondere ärmere Mitglieder der Gesellschaft sehen oft keinen Grund, einen Gesellschaftsvertrag oder etwas ähnliches zu akzeptieren, und zu respektieren, solange sie darin nicht auch einen substanziellen materiellen Vorteil für sich selbst sehen können, wie ihn soziale Grundsicherungssysteme bieten (Johnson/Willimason 2006, 51f.; Barrientos/DeJong 2004, 7f.). Schließlich haben viele soziale Grundsicherungssysteme noch positive Nebeneffekte, die zum Teil sogar das entscheidende Argument für ihren Aufbau bzw. ihre Förderung bilden:

- Sozial- und Grundrenten, die an ältere oder erwerbsunfähige Personen ausgezahlt werden, verbessern deren Selbstwertgefühl und Stellung in der Gesellschaft. Mitunter stärken sie sogar die Bereitschaft der Erwerbstätigen, sich um ältere bzw. behinderte Verwandte und Freunde zu kümmern, d.h. sie zu versorgen und zu pflegen.

- Darüber hinaus wurde im südlichen Afrika beobachtet, dass viele AIDS-Waisen profitieren, wenn ihre Großmütter und Großväter eine Sozial- oder Grundrente beziehen. Wenn AIDS-Kranke früh sterben, werden ihre Kinder oft von den Großeltern aufgenommen, auch wenn diese sich selbst kaum ernähren können. Wird solchen Großeltern eine Sozial- oder Grundrente gewährt, so verwenden sie diese vielfach mit dafür, dass sie ihren Enkeln den Schulbesuch und eine gute medizinische Versorgung finanzieren (Duflo 2003).

- Conditional cash transfer-Programme (CCT) leisten Unterstützung nur unter der Bedingung, dass die Em-

pfänger ihre Kinder die Schule besuchen und regelmäßig an medizinischen Vorsorgeuntersuchungen teilnehmen lassen. Abgesehen von ihrer Wirkung auf das Einkommen der Bezugsberechtigten, haben sie also auch einen positiven Einfluss auf deren Humankapitalakkumulation, der über den oben bereits genannten Effekt (Ermutigung zu gesteigerter Investitionen in Sach- und Humankapital durch Absicherung gegen Risiken) hinausgeht (Lavinás 2003; Rawlings/Rubio 2005).

- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten ebenfalls immer ein doppeltes Ziel verfolgen. Für die beschäftigten Arbeiter sind sie in erster Linie Ersatzeinnahmequelle. Mit der Arbeit werden aber auch Güter geschaffen, die möglichst sinnvoll und v.a. für die Armen nützlich sind. Beispielhaft hierfür sind Trink- und Abwassernetze sowie Straßen, die abgelegene Dörfer mit den Märkten der Städte verbinden (Ravallion 1998).

- Sozialtransfers können zur Herausbildung von lokalen Märkten in ärmeren Regionen beitragen. Oft bestehen diese Märkte nur deswegen nicht, weil in der Region zu wenige Menschen mit ausreichend hoher Kaufkraft leben. Selbst wichtige Güter werden nicht angeboten, weil sich der Transport in die Region in Anbetracht der sehr kleinen Zahl von zahlungsfähigen Nachfragern nicht lohnt. Sozialtransfers können in solchen Situationen die Kaufkraft einer ausreichend großen Zahl von Haushalten über die kritische Schwelle heben, über der eine ausreichend große Nachfrage besteht. Hiervon profitieren Händler und Handwerker, die selbst gar keine Sozialtransfers beziehen. Dass auch ihre Kaufkraft steigt, kommt unter Umständen in einer zweiten Runde wieder den Beziehern der Sozialtransfers zugute, da nun auch ihre Waren verstärkt nachgefragt werden. Multiplikatoreffekte dieser Art können einen Kreislauf in Gang setzen, der die Produktivität und Wirtschaftsentwicklung einer Region nachhaltig stimuliert.

- Auf ganz ähnliche Weise kann es dazu kommen, dass in einer bis dahin unterversorgten Region ein dichteres Netz von Postfilialen, Banken und Versicherungsbüros entsteht und der Finanzsektor ganz allgemein gestärkt wird. Dies gilt natürlich v.a. dann, wenn nicht nur die Bewohner einer Region dank der primären und sekun-

dären Kaufkraftgewinne vermehrt sparen und Versicherungsverträge abschließen können, sondern die Banken oder Postfilialen vom Staat auch mit der Auszahlung der Sozialtransfers beauftragt sind und dadurch bereits einen signifikanten Kostenbeitrag decken können.

Was spricht gegen soziale Grundsicherungssysteme?

Gegen den Auf- und Ausbau von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern werden in der internationalen Debatte zahlreiche Argumente aufgebracht.

Das entscheidende Argument sind natürlich die Kosten. Bis vor wenigen Jahren argumentierten noch viele, dass Sozialtransfers einen Abfluss an Geldern darstellen, die für produktive Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen (so z.B. Chu/Gupta 1998). Man müsse sich also grundsätzlich entscheiden, ob man die knappen öffentlichen Mittel von Entwicklungsländern tatsächlich für Armutsbekämpfung und Umverteilung verwenden wolle oder aber lieber für ein höheres Wirtschaftswachstum, das Armut langfristig viel nachhaltiger bekämpfe als Transfers. In dieser Form wird das Argument kaum noch vorgebracht. Die meisten Experten erkennen mittlerweile an, dass Sozialtransfers – wie oben dargelegt wurde – für die Steigerung des Wirtschaftswachstums sogar sehr wichtig sein können.

Dennoch fällt es Entwicklungsländern stets sehr schwer, größere Summen für Sozialtransfers aufzuwenden: Erstens sind ihre Einnahmen vielfach so gering, dass jede Ausgabe schwer fällt. Zweitens muss tatsächlich im Einzelfall geprüft werden, ob Sozialtransfers wichtiger sind als andere Staatsausgaben. Für die Auszahlung von Sozialtransfers spricht das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbriefte Recht auf soziale Sicherung. Geld, das für Sozialtransfers ausgegeben wurde, ist aber möglicherweise für die Gesundheits- oder Bildungspolitik nicht mehr verfügbar, für die sich ebenfalls Menschenrechts-Argumente anführen lassen. Drittens können Politiker ihren Wählern die Notwendigkeit von Sozialtransfers oft auch dann nicht vermitteln, wenn es objektiv gute Gründe für sie gibt. Das hat damit zu tun,

dass die städtische Mittelschicht in vielen Ländern die wichtigste Klientel der Politiker ist und dass diese dazu tendiert, Programme abzulehnen, von denen nur die Armen profitieren.

Alle anderen Argumente gegen soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungsländern sind weniger gewichtig bzw. z.T. sogar grundlos (DFID 2005, 2-3; Gore/Patel 2006, 13ff.):

- Entwicklungsländern mangle es an den erforderlichen Kapazitäten beim Design und beim Aufbau der Programme sowie bei der Verteilung der Sozialtransfers: Ähnlich ließe sich auch auf anderen Politikfeldern bei den meisten Interventionen argumentieren, die von einem Land erstmalig angewandt werden. Jedes Land, das heute ein Sozialtransfersystem besitzt, hat das entsprechende Know-how irgendwann einmal erwerben müssen, bei dessen Vermittlung die entwickelten Länder zudem behilflich sein können.

- Eine bedarfsabhängige Zuteilung (targeting) von Transfers sei in Entwicklungsländern nicht möglich: Tatsächlich lässt sich perfektes targeting nirgendwo realisieren – erst recht nicht in Entwicklungsländern. Dies kann aber kein grundsätzliches Argument gegen den Aufbau von Sozialtransfersysteme sein, wenn sich diese an sich als notwendig erwiesen haben. Im Extremfall muss man dann eben auf das targeting verzichten und Pauschaltransfers (universal transfers) auszahlen.

- Die Gefahr von Korruption und Mittelveruntreuung sei zu hoch: Diese Gefahr besteht überall dort, wo der Staat Geld ausgibt und ist bei Sozialtransfers auch nicht größer als in anderen Bereichen.

- Die Transfers könnten von den Armen missbraucht (verschwendet) werden: Dagegen spricht erstens, dass Arme in Entwicklungsländern oft so sehr um ihr Überleben kämpfen müssen, dass sie gar nicht in die Versuchung kommen, die Sozialtransfers für etwas anderes als für die wichtigsten Konsumbedürfnisse auszugeben. Dies wird auch von allen vorliegenden Untersuchungen bestätigt. Zweitens lässt sich eine solche Gefahr bei staatlichen Zuwendungen nie ganz abwenden. Nur sel-

ten wird sie aber als Argument gegen Staatsausgaben vorgebracht, die v.a. an die Mittelschicht fließen. Drittens sollte man sich davor hüten, die Empfänger von Sozialtransfers zu entmündigen. Die Gefahr einer suboptimalen Verwendung von Geld besteht auch dann, wenn dieses aus anderen Quellen wie z.B. Erwerbseinkommen stammt.

- Sozialtransfers würden den Anreiz zu eigener Vorsorge und zur Selbsthilfe durch Arbeit mindern: In der Tendenz ist dieses Argument natürlich berechtigt, es betrifft aber in erster Linie entwickelte Länder, deren Sozialtransfers deutlich über dem Einkommensniveau liegen, das zum reinen Existenzertalt benötigt wird. Sozialtransfers in Entwicklungsländern sind in aller Regel so knapp bemessen, dass sie nur wenigen Menschen den Anreiz nehmen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen bzw. Rücklagen zu bilden.

- Der Kaufkraftgewinn der Armen würde teilweise dadurch wieder zunichte gemacht, dass die lokalen Preise durch die gestiegene Nachfrage ansteigen: Auch dies kann im Einzelfall passieren, wo Defizite im Wettbewerb bestehen. Doch auch dagegen hilft es, die Höhe der ausbezahlten Sozialtransfers stark zu begrenzen.

- Staatliche Grundsicherungssysteme würden zur Verdrängung von traditionellen Subsidiaritätsnetzwerken beitragen: Die meisten empirischen Untersuchungen zu dieser Frage haben ergeben, dass dieser Effekt begrenzt ist und somit hingenommen werden kann. Zudem erodieren traditionelle Systeme der sozialen Sicherung zumindest in urbanen Räumen ohnehin, so dass auf sie früher oder später kein Verlass mehr ist.

3 Das neue Interesse an sozialen Grundsicherungssystemen

Seit einigen Jahren erfreuen sich soziale Grundsicherungssysteme deutlich wachsender Aufmerksamkeit. Bis Ende der 1990er Jahre war es bei Debatten über die soziale Sicherung in Entwicklungsländern noch fast ausschließlich um Reformoptionen bei der Sozialversicherung sowie die hohen Kosten von Konsumgütersubventionen gegangen. Sozialtransfers wurden allenfalls als ein Hilfsmittel thematisiert, mit dem man Strukturanpassungsprogramme sozial abfedern und dadurch ihre politische Durchsetzbarkeit erleichtern konnte. Dass sich dieses Verständnis im neuen Jahrtausend grundlegend verändert hat, lässt sich nur dadurch erklären, dass es Ende der 1990er Jahre zu einem umfassenden Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungsdebatte gekommen ist, an dessen Ende sich die internationale Staatengemeinschaft auf dem sog. Millenniumsgipfel in New York im Jahre 2000 vorgenommen hat, die Millennium Development Goals (MDGs) bis zum Jahr 2015 zu erreichen.

Ausgangspunkt dieser Entwicklung war der sog. Washington Consensus, der auf der neoliberalen Wirtschaftslehre basierte und die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts beherrschte. Seinen Ausdruck fand er v.a. in den Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogrammen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank, die eine Konsolidierung der Leistungs- und Haushaltsbilanz in den verschuldeten Entwicklungsländern, eine kontinuierliche und nicht-interventionistische Geld- und Fiskalpolitik sowie eine strukturelle Reform der Märkte vorsahen. Armutsbekämpfung wurde in hohem Maße mit einer Steigerung des Wirtschaftswachstums gleichgesetzt, da man davon ausging, dass Wachstum früher oder später über einen trickle down-Effekt auch den Armen zugute kommen würde.

Schon Mitte der 1980er Jahre gab es Anzeichen dafür, dass diese Annahme so nicht zu halten war. In vielen Entwicklungsländern, die Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme durchgeführt hatten, nahm die Einkommensarmut während der Strukturanpassungs-

programme nicht ab, sondern zu (insbesondere in Afrika und Westasien). In fast allen betroffenen Ländern verschlechterten sich die Indikatoren für nichtmonetäre Aspekte von Armut erstmals wieder seit Jahrzehnten. Dies lag v.a. daran, dass die Haushaltskonsolidierung in vielen Entwicklungsländern insbesondere über Ausgabenkürzungen in den sozialen Sektoren (Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung, Wohnbau, Ernährung, Sozialhilfe) erzielt wurde und viele Staatsbetriebe im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme privatisiert und die Beschäftigten daraufhin entlassen wurden. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF stellte daher die Forderung nach „Strukturanpassungsprogrammen mit menschlichem Antlitz“ auf.

Weltbank und IWF verfeinerten ihre Programme immer weiter und fügten ihnen flankierende soziale Komponenten bei. So wurden in vielen Ländern sog. Sozialfonds eingerichtet, die die sozialen Verlierer der Programme unbürokratisch entschädigen und dadurch auch den Widerstand gegen sie in der Bevölkerung der betroffenen Länder verringern sollten. Typischerweise finanzierten die Sozialfonds einerseits arbeitsintensive Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur in unterversorgten Gebieten (food bzw. cash-for-work-Programme) und andererseits Kleinkreditprogramme für kleine und kleinste Unternehmen. Zumindest am Anfang waren die Fonds noch als ein temporäres Instrument gedacht, das auch v.a. die neuen Armen (d.h. die Opfer der Strukturanpassungsmaßnahmen) unterstützen sollte. Keinesfalls wurden sie als ein Instrument des individuellen Risiko-Managements oder gar zur Bekämpfung von chronischer Armut gesehen.

Hinzu kommt, dass die Fonds in den meisten Ländern nur über sehr geringe Finanzmittel verfügten und sehr ineffizient operierten. Bspw. gaben die cash-for-work-Programme das Gros ihres Budgets für die Planung und das Baumaterial der finanzierten Infrastrukturmaßnahmen aus. Nur der geringere Teil kam den Beschäftigten zugute.

Entsprechend bescheiden fiel dann auch die Bilanz der Sozialfonds aus. Erfolge erzielten sie v.a. bei der Verbesserung der Infrastruktur in ländlichen Regionen, wäh-

rend signifikante Effekte auf Armuts- und Arbeitslosenzahlen ausblieben. Die Fonds können somit allenfalls einen Beitrag zur Prävention von Risiken leisten. Zur nachträglichen Bewältigung von individuellen Risiken und Makro-Schocks sind sie weitgehend ungeeignet (Cornia 2001; Witt 1997).

Die Trendwende in der internationalen Entwicklungspolitik wurde vom United Nations Development Programme (UNDP) eingeleitet, das 1991 erstmals einen Human Development Report dem World Development Report der Weltbank gegenüber stellte (El Masry 2003). Darin legte UNDP dar, dass wirtschaftliches Wachstum keinesfalls automatisch zu Fortschritten bei der sozialen Entwicklung führt. Zudem kritisierte UNDP in dem Bericht, dass die internationale Entwicklungsdebatte von einem eindimensionalen, rein ökonomischen Armutsverständnis geprägt war, das sozioökonomische, politische und soziokulturelle Aspekte von Armut vernachlässigte. Es dürfe daher nicht verwundern – so UNDP in dem Bericht – dass sich u.a. die Gesundheits- und Bildungssituation einer Mehrheit der Bevölkerung in vielen Entwicklungsländern in den 1980er Jahren eher verschlechtert denn verbessert habe (UNDP 1991).

In den folgenden Jahren organisierten Unterorganisationen und Programme der Vereinten Nationen zahlreiche Konferenzen, auf denen sich die internationale Staatengemeinschaft detaillierte Ziele zur Verbesserung der sozialen und ökologischen Entwicklung weltweit setzte. Den Auftakt machten 1990 die von der UNESCO organisierte Konferenz Education for All in Jomtien (Thailand) und der Weltkindergipfel von UNICEF in New York. 1992 folgte der sog. Erdgipfel in Rio de Janeiro. Besonders wichtig ist zudem der Weltgipfel für Soziale Entwicklung, der 1995 in Kopenhagen stattfand.

Durch die Weltkonferenzen und ihre Beschlüsse bildete sich allmählich ein neues Paradigma in der internationalen Entwicklungsdebatte heraus, dem sich nach dem VN-System die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) und schließlich auch Weltbank und IWF anschlossen. Das neue Paradigma kontrastiert deutlich mit der Entwicklungsphilosophie der 1980er Jahre und wird daher auch als ‚post-Washington-

consensus‘ bezeichnet. Kennzeichnend hierfür ist ein umfassenderer Armutsbegriff, der nicht nur den Mangel an Einkommen, sondern auch an Bildung und Gesundheit, an politischen Rechten und an sozialer Sicherheit einbezieht. Dadurch wird die einseitige Fokussierung auf ökonomische Zielgrößen wie Wirtschaftswachstum, Einkommen und Inflationsbekämpfung ersetzt durch die Idee einer ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltigen Entwicklung.

Auch das neue Paradigma betrachtet eine an Wettbewerb und Chancengleichheit orientierte Wirtschaftsordnung als Voraussetzung für Entwicklung und Armutsbekämpfung; im Gegensatz zum Washington-Konsens betont es aber, dass Wettbewerb und Chancengleichheit oftmals nur durch gezielte Interventionen des Staates aufrechterhalten werden können.

Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte diese Entwicklung beim sog. Millenniumsgipfel im Jahr 2000 in New York, auf dem die Vereinten Nationen die Millennium Declaration verabschiedeten. Ihre vier Hauptkapitel „Frieden, Sicherheit und Abrüstung“, „Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung“, „Entwicklung und Armutsbekämpfung“ sowie „Schutz der gemeinsamen Umwelt“ fassen die wichtigsten Ziele der vorangegangenen Weltkonferenzen zusammen.

Die in den letzten beiden Kapiteln enthaltenen Ziele wurden mit einigen Änderungen im Jahre 2001 als Millennium Development Goals (MDGs) zusammengefasst und 2002 auf der International Conference on Financing for Development in Monterrey (Mexiko) von der internationalen Staatengemeinschaft angenommen (vgl. Übersicht 4).

Seither wird die internationale Entwicklungsdebatte von der Frage dominiert, wie die MDGs bis 2015 erreicht werden können. In vielen Entwicklungsländern hat sich herausgestellt, dass einer Umsetzung der Ziele gar nicht immer in erster Linie Engpässe auf der Angebotsseite (Mangel an Schulen, Lehrern, Gesundheitseinrichtungen, Trinkwasserleitungen etc.) entgegen stehen, sondern Defizite auf der Nachfrageseite (geringes Interesse, unzureichende Zahlungsfähigkeit der Nutzer).

Übersicht 4: Die Millennium Development Goals (MDGs)

MDG 1	Einkommensarmut und Hunger bekämpfen Unterziel 1: Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt. Unterziel 2: Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.
MDG 2	Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung Unterziel 3: Bis zum Jahr 2015 sicherstellen, dass alle Kinder weltweit, Jungen wie Mädchen, die Primarschulbildung vollständig abschließen können.
MDG 3	Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen Unterziel 4: Das Geschlechtergefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung beseitigen, vorzugsweise bis 2005 und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015.
MDG 4	Senkung der Kindersterblichkeit Unterziel 5: Zwischen 1990 und 2015 die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.
MDG 5	Verbesserung der Gesundheit von Müttern Unterziel 6: Zwischen 1990 und 2015 die Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel senken.
MDG 6	Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten Unterziel 7: Bis 2015 die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand und allmählich zur Umkehr bringen. Unterziel 8: Bis 2015 die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand und allmählich zur Umkehr bringen.
MDG 7	Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit Unterziel 9: Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme einbauen und den Verlust von Umweltressourcen umkehren. Unterziel 10: Zwischen 1990 und 2015 den Anteil derer, die keinen Zugang zu sicherem Trinkwasser haben, halbieren. Unterziel 11: Bis 2020 die Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern deutlich verbessern.
MDG 8	Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft Unterziel 12: Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln. Unterziel 13: Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen. Unterziel 14: Den besonderen Bedürfnissen der Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen. Unterziel 15: Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und so die Schulden langfristig tragbar werden lassen. Unterziel 16: In Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen erarbeiten und umsetzen. Unterziel 17: In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen unentbehrliche Arzneimittel in den Entwicklungsländern verfügbar machen. Unterziel 18: In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, genutzt werden können.
Quelle: eigener Entwurf	

Soziale Grundsicherung I Studie

Daher werden vielerorts die Nutzergebühren, die in den Bildungs- und Gesundheitssystemen im Rahmen der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme eingeführt worden waren, wieder abgeschafft. In den 1980er Jahren hatte man v.a. die Konsolidierung der Staatshaushalte im Sinn und fürchtete, dass Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen, die kostenlos angeboten wurden, über Gebühr in Anspruch genommen werden könnten. Inzwischen steht die Bekämpfung von Armut in allen ihren Dimensionen im Vordergrund, und man ist bereit, hierfür etwas zu bezahlen. Nutzergebühren für Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen stehen diesem Ziel entgegen. Zudem gibt es mittlerweile genügend empirische Belege dafür, dass sich Investitionen in Bildung und Gesundheit langfristig auch aus volkswirtschaftlicher Sicht auszahlen (Clemens/Kenny/Moss 2004). Der Staat tut also gut daran, die unzureichende Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft seiner Bürger zu kompensieren.

Zu einem ähnlichen Perspektivenwechsel ist es bei sozialen Grundsicherungssystemen gekommen. Mit Ausnahme der Sozialfonds wurde ihnen in Zeiten der Stabilisierung und Strukturanpassung keine große Rolle zugewiesen. Sukzessive kürzten die Entwicklungsländer die großzügigen Subventionen, die sie bis weit in die 1990er Jahre hinein auf Grundnahrungsmittel, Strom, Heizöl und öffentliche Nahverkehrsmittel gewährt hatten, um den Armen den Konsum lebenswichtiger Güter zu erleichtern, ohne dass zum Ausgleich das Volumen der vom Staat gewährten direkten Sozialtransfers aufgestockt worden wäre. Viele Regierungen argumentierten, dass Entwicklungsländer sich keine größeren Sozialprogramme leisten können und knappe staatliche Finanzmittel lieber für produktive Zwecke verwenden sollten. Das Umdenken begann erst mit der Deklaration der MDGs. Seither wird verstärkt über soziale Grundsicherungssysteme als ein Instrument der Armutsbekämpfung nachgedacht.

Natürlich ist hiermit eine gewisse Gefahr verbunden, dass Sozialtransfersysteme aufgebaut werden, damit möglichst schnelle Erfolge bei der Umsetzung der MDGs erzielt werden, die aber nicht notwendigerweise auch nachhaltig sind. Denkbar ist bspw., dass Entwick-

lungsländer sich ihre Sozialausgaben von den Gebern finanzieren lassen und dabei außer Acht lassen, dass es keineswegs sicher ist, dass die Geber zu einer solchen Unterstützung auch nach 2015 noch bereit sind.

Daher heben viele Geber hervor, dass man soziale Grundsicherungssysteme nicht nur wegen ihrer kurzfristigen Wirkung bei der Verringerung von Einkommensarmut, sondern auch wegen ihrer sekundären und langfristigen Effekte auf die unterschiedlichsten Dimensionen von Armut aufbauen sollte: die Ausgaben der Armen für Bildung und Gesundheit, ihre Fähigkeit, sich selbst wieder ganz aus der Armut zu befreien sowie die Bereitschaft der nicht ganz so Armen, in produktives und Humankapital auch längerfristig zu investieren.

4 Positionen der wichtigsten Akteure

Das neue Interesse der Geber und anderer wichtiger Institutionen der internationalen Entwicklungspolitik für Sozialtransfers weist eine recht große Bandbreite auf. Es reicht von einer tendenziell wohlwollenden Bewertung über aktive Unterstützung bis hin zu der Bereitschaft, auch laufende Sozialleistungen in Entwicklungsländern dauerhaft zu finanzieren.

Im Folgenden werden die Positionen einiger dieser Geber vorgestellt. Hierfür wurden die einflussreichsten internationalen Organisationen auf dem Gebiet der sozialen Sicherung (Weltbank, ILO, UNO, UNICEF, UNDP und World Food Programme/WFP), drei regionale Entwicklungsbanken, das Development Assistance Committee der OECD (OECD-DAC) sowie drei bilaterale Geber (die Europäische Kommission, das Vereinigte Königreich und Deutschland) ausgewählt. Dass der Internationale Weltwährungsfonds nicht ebenfalls vorgestellt wird, liegt daran, dass er seit Ende der 1990er Jahre zu den meisten Sektorthemen keine eigene Expertise mehr bereit hält, sondern sich den Positionen der Weltbank anschließt (Gupta/Dicks-Mireaux 2000).

Von den bilateralen Gebern hätte man auch die Vereinigten Staaten, die Niederlande, Dänemark oder Spanien auswählen können. Um die Arbeit nicht zu lang werden zu lassen, wurden aber nur die Länder aufgenommen, die konkrete Überlegungen über ein stärkeres Engagement im Bereich der sozialen Grundsicherung unternehmen haben.

Alle hier vorgestellten Geber halten Sozialtransfers für ein interessantes und wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Armut, zur Herstellung von Chancengerechtigkeit, zur Verbesserung des Zusammenhalts in der Gesellschaft und der Akzeptanz des Staates sowie zur Förderung von Investitionen, Produktivität und Wachstum. Einige Geber fügen hinzu, dass soziale Grundsicherungssysteme auch der Umverteilung von Einkommen dienen, andere hingegen, dass die Systeme die Akzeptanz von dringend erforderlichen Wirtschaftsre-

formen (Liberalisierung, Privatisierung) in den unteren Gesellschaftsschichten verbessern. Die Hälfte der Geber begründet ihre Positionen mit menschenrechtlichen Überlegungen. Alle neun Akteure bewerten Sozialhilfe- und Sozialrentenprogramme mehr oder weniger positiv. Die meisten begrüßen auch conditional cash transfers (CCTs). Eine Minderheit hingegen ist skeptisch; sie hinterfragt, ob eine Konditionierung von Sozialtransfers tatsächlich Sinn macht, zumal ärmere Haushalte erfahrungsgemäß ohnehin einen relativ großen Anteil von zusätzlichem Einkommen für die Gesundheit und Bildung ihrer Kinder ausgeben.

Öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme werden von fast allen Gebern ambivalent beurteilt: In manchen Situationen könne der Ansatz sehr hilfreich sein, jedoch müssen hierfür eine ganze Reihe von relativ restriktiven Bedingungen erfüllt sein. Sachtransfers wiederum werden einhellig als zweitbeste Lösung betrachtet, die nur dann ergriffen werden sollte, wenn sich aus irgendwelchen Gründen kein Geldtransfersystem realisieren lasse.

Besonders große Meinungsunterschiede bestehen im Hinblick auf die Frage, ob bedarfsabhängige oder pauschale Sozialtransfers besser geeignet sind, Armut zu bekämpfen. Die IADB und das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) tendieren zu bedarfsbemessenen Transfers, während das britische Department for International Development (DFID), die ILO und UNDP Pauschaltransfers vorziehen. Weltbank, ADB und UNICEF haben sich bei dieser Frage nicht auf eine generelle Antwort festgelegt.

Eine Beteiligung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft an der Konzipierung, am Aufbau und am Betrieb von Sozialtransfersystemen wird von allen untersuchten Akteuren positiv gesehen. Unterschiedliche Meinungen bestehen aber im Hinblick auf die Rolle ausländischer Geber. Beratung, Personalausbildung und Kreditfinanzierung werden durchweg positiv bewertet. Darüber gehen ILO, UNICEF, UNDP und DFID aber explizit hinaus; sie fordern, dass sich die Geberländer auch dauerhaft an der Finanzierung von Sozialtransfers in Ent-

wicklungsländern beteiligen sollten (vgl. Übersicht A1 im Anhang).

Selbst aktiv sind vor allem die ILO, die Weltbank und DFID. Die ILO leistet technische Unterstützung für zahlreiche Projekte in Entwicklungsländern und will einen Fonds etablieren, mit dem finanzielle Mittel aus den entwickelten Ländern an Sozialtransferprogramme in Entwicklungsländer kanalisiert werden können. DFID hat eine ganze Reihe von Studien über die Stärken und Schwächen unterschiedlicher Arten von Sozialtransfersystemen in Entwicklungsländern finanziert. Und die Weltbank finanziert den Aufbau von Sozialtransfersystemen unterschiedlicher Art in mindestens 28 Ländern (vgl. Übersicht A2 im Anhang).

4.1 Die Weltbank

Spätestens seit 1990 ist die Weltbank gegenüber Sozialtransferprogrammen für arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen grundsätzlich positiv eingestellt, wobei sich die Bewertung und Priorisierung der einzelnen Arten von Sozialtransferprogrammen im Zeitverlauf verändert hat. Vor allem aber fällt auf, dass die tatsächliche Ausrichtung der Weltbank bei ihrer Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern ihren konzeptionellen und programmatischen Dokumenten immer mindestens um einige Jahre hinterher hinkt.

Der Weltentwicklungsbericht 1990

Der Weltentwicklungsbericht 1990 („Poverty“) empfiehlt eine aus drei Elementen bestehende Strategie zur Bekämpfung von Armut: (i) die Förderung von wirtschaftlichem Wachstum, an dem auch die Armen teilhaben, (ii) die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für die Armen (v.a. Grundschulbildung und Basisgesundheitsdienstleistungen) sowie (iii) die Flankierung der ersten beiden Elemente durch Sozialtransfers. Dies wird folgendermaßen begründet:

„Not all the poor will benefit from the policies discussed in Chapters 4 and 5. In the first place, it may take a long time for some of the poor – including the working poor and those in remote

regions – to fully participate, and the old or disabled may never be able to do so. Second, even those who do benefit from the policies, there will be some who remain acutely vulnerable to adverse events.“ (World Bank 1990, 90)

Und weiter heißt es:

„The state therefore has a role in aiding households or communities in times of insecurity and in ensuring minimum levels of provision to those unable to gain from the growth process.“ (ebd., 90)

Lebensmittelsubventionen und Sachmitteltransfers (wie z.B. Lebensmittelpakete) werden v.a. wegen ihrer negativen Effekte auf das Konsumverhalten der Haushalte skeptisch beurteilt. Bedarfsorientierte Sozialhilfe wird nur zur Unterstützung von Menschen wie z.B. Alten, Behinderten und Waisen empfohlen, die sich nicht selbst versorgen bzw. helfen können; für die erwerbsfähigen Armen werden statt dessen aufgrund ihres Auto-selektionsmechanismus öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme (cash for work programmes) empfohlen:

„Public employment schemes are often cost-effective. Since poor people are willing to work for low wages, public employment programs can offer wages that screen out the nonpoor so that resources can be used more effectively.“ (ebd., 97)

Der Weltentwicklungsbericht 2000 und das Sektorstrategiepapier soziale Sicherung 2001

Zehn Jahre später gibt die Weltbank den Weltentwicklungsbericht 2000/2001 heraus, der wieder Armutsbekämpfung zum Thema hat. Darin räumt sie Sozialhilfeprogrammen einen deutlich größeren Stellenwert ein:

„In countries with large informal sectors, where formal unemployment insurance is not feasible, means-tested social assistance is an important way of assisting the unemployed and underemployed.“ (World Bank 2000, 158)

Der Bericht argumentiert, dass Armut auf drei Arten von Ursachen zurückgehen kann:

- einen Mangel der Betroffenen an Sach-, Finanz-, Human- und Sozialkapital,
- unzureichende Einnahmen aus dem vorhandenen Kapital aufgrund von Behinderungen bei der Vermarktung von Produkten, beim Einkauf von Vorleistungen oder bei der Wahrnehmung von Rechten,
- starken Schwankungen der Einnahmen aufgrund einer unzureichenden Absicherung gegen soziale und ökonomische Risiken, die zu Einkommensausfällen oder hohen Ausgaben führen und die Betroffenen unter Umständen zwingen, Teile ihres Kapitals zu veräußern.

Systeme der sozialen Sicherung, die vor den Folgen von Risiken unterschiedlicher Art schützen, sind somit ein zentrales Instrument der Armutsbekämpfung und Sozialtransfers sind ein wichtiges Mittel der sozialen Sicherung:

„Social assistance [...] is needed for those who fall outside the insurance net, including those who are self-employed and those who derive their income from informal sector activities.“ (Tabor 2002, 13)

Darüber hinaus tragen Sozialtransfers – ebenso wie andere Systeme der sozialen Sicherung – aber auch zu einem höheren Wachstum bei. Wenn diese wissen, dass sie im Notfall Anspruch auf Sozialhilfe haben, sind auch einkommensschwache Haushalte bereit, mehr Risiken einzugehen, indem sie Ersparnisse in Produktionskapital und die Bildung ihrer Kinder investieren, anstatt es für Notfälle zurückzuhalten – eine Grundvoraussetzung dafür, dass sie ihr Einkommen langfristig steigern:

„Knowing that safety nets exist can allow households to take initiatives that incur some risks, but bring potentially higher returns, such as growing higher yield varieties of crops and using modern farming methods; concentrating household labor on the highest return activities

rather than working in many separate informal activities; holding assets in more productive, but less liquid ways than cash under the mattress. When hard times do hit households, safety nets reduce the need to make decisions that will diminish the chances of escaping poverty in the long run, such as withdrawing children from school or selling the assets that the household's livelihood rely upon.“ (World Bank 2007)

Nur ein Jahr nach dem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 veröffentlicht die Weltbank ein Sektorstrategiepapier soziale Sicherung, das unmittelbar auf ihm aufbaut. Darin betont sie, dass über die Auswahl und Ausgestaltung von Sozialtransferprogrammen jedes Land selbst vor dem Hintergrund seiner jeweiligen Spezifika entscheiden müsse:

„There are three main forms of public risk-coping assistance: (a) needs-based cash transfers; (b) in-kind transfers, subsidies, and fee waivers; and (c) public works. Each has advantages and disadvantages and presents different options for dealing with issues such as targeting, coverage, and incentive effects. The appropriate size and mix of possible programs will vary from country to country.“ (World Bank 2001, 33)

Generell räumt sie aber Geldtransfers gegenüber Sachmitteltransfers einen Vorzug ein:

„From an economic efficiency perspective, cash transfers are generally deemed to be superior to in-kind transfers because they do not directly influence market prices.“ (Tabor 2002, 7)

„Cash subsidies provide recipients with greater freedom of choice [...] than is the case with in-kind transfers. With an in-kind transfer program, beneficiaries consume more of the subsidized target good than they would in the absence of the program.“ (ebd., 8)

„Cash transfer programs do not need to incur the costs of printing, securing, collecting, or

processing quasi-cash claims. Unlike public works programs, there is little need for site-specific design or technical supervision services. Also, the logistics of moving cash from one point to another are fairly straightforward compared with moving large quantities of a subsidized commodity.“ (ebd., 11)

„Empirical research indicates that, in general, they [subsidies for goods] benefit the better-off more than the poor. Even when poor people do benefit, the income effect is typically small while the cost to the public budget is high.“ (World Bank 2001, 33)

Ganz besonders empfiehlt die Weltbank im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 conditional cash transfers (CCT) sowie steuerfinanzierte Grundrenten als Ergänzung zu einer kapitalgedeckten, privatwirtschaftlich organisierten ‚Regelrente‘:

„The general recommendation for pension reform is to establish a multipillar system: combining a publicly managed defined-benefit plan with a privately managed defined-contribution plan, supplemented by voluntary retirement savings. The publicly managed plan, funded from general tax revenues, can address poverty and equity concerns.“ (World Bank 2000, 153)

Anders als im Weltentwicklungsbericht 1990 (s.o.) spricht sich die Weltbank aber grundsätzlich auch dafür aus, dass Familien mit vielen Kindern durch Kindergeld und besonders arme Haushalte durch bedarfsabhängige Sozialhilfezahlungen unterstützt werden:

„Cross-country experience suggests that family assistance and targeted social assistance are effective for reducing poverty in the short term, especially in countries with relatively little poverty.“ (World Bank 2000, 158)

Demgegenüber werden öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme (cash for work programmes) kritischer bewertet als noch zehn Jahre zuvor:

„On the negative side, the cost of transferring benefits through public works programs is often high because of the need to finance materials and other inputs in addition to labor. In some countries, it has proven difficult to get to a labor intensity of more than 30 percent. This problem is compounded by an apparent trade-off between the degree of labor intensity and the quality of the infrastructure created. In addition, politicians often use these programs to help increase support for the governing party, and there have been serious allegations of corruption in many countries, mostly in programs where community involvement and project management have been absent or low.“ (World Bank 2001, 33f.)

Für den Fall, dass Alte, Behinderte, Waisen oder andere Personen unterstützt werden sollen, die nur bedingt erwerbsfähig sind, lässt sich im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 eine leichte Präferenz für Pauschaltransfers (universal benefits) herauslesen. Hingegen empfiehlt er tendenziell eine bedarfsabhängige Bemessung (ein targeting) bei Transfers an grundsätzlich erwerbsfähige Arme (the working poor).

Der Weltentwicklungsbericht 2006

Seit 2000 hat sich der Hauptaugenmerk der Weltbank erneut leicht verschoben. Aufgrund jüngerer, sehr positiver Erfahrungen mit steuerfinanzierten Sozialrenten wendet sie sich diesen in den letzten Jahren verstärkt zu. Entsprechend schreibt sie im Weltentwicklungsbericht 2006 (Chancengerechtigkeit und Entwicklung):

„Even purely redistributive programs can have important opportunity-enhancing impacts. Take the example of social pension schemes in Brazil and South Africa. These schemes are pure transfers targeted to the elderly, geared strictly to avoiding destitution, but they have important welfare impacts beyond that. They improve the recipients’ access to credit, thanks to the regularity of pension payments, and lead to higher investments in the household’s physical capital

and in the human capital of its children and elderly.“ (World Bank 2005, 148)

CCTs hingegen, die von der Weltbank mindestens fünf Jahre lang sehr stark propagiert wurden, bewertet sie mittlerweile wieder etwas nüchterner:

„In the CCT programs with good data, the targeting outcomes have been quite good at generally reasonable administrative costs. [...] The conditioning of benefits on use of health and education services serves the dual objectives of avoiding severe deprivation and enhancing opportunities for human development. But there is a tension between these goals. [...] In settings with low access to health and education services, this tension means that conditional transfer programs may not be appropriate vehicles for social assistance. The conditions would keep the program from serving the poorest. The opposite may be true as well: when the use of services is already satisfactory, it may not be worth using administrative resources to verify compliance with service use conditions.“ (ebd., 153)

Tatsächliches Engagement

Zwischen dem Erscheinen des Weltentwicklungsberichts 1990 und des Weltentwicklungsberichts 2000/2001 ist das Gesamtvolumen der Weltbank-Projekte im Bereich soziale Sicherung beinahe auf das Siebenfache des ursprünglichen Niveaus gestiegen. Schubert (2005) kritisiert, dass Projekte im Bereich der Grundsicherung an diesem Anstieg keinen wesentlichen Anteil hätten und insgesamt nur sieben Weltbank-Projekte diesem Bereich zugeordnet werden können. Dies ist aber nicht richtig. Tatsächlich unterstützte die Weltbank in den letzten Jahren

- CCT-Programme in mindestens neun Ländern (Bangladesch, Brasilien, Dominikanische Republik, Ecuador, Indonesien, Jamaika, Kolumbien, Mexiko und Türkei),
- öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme in mindestens 11 Ländern (Argentinien, Äthiopien, Bolivien,

Haiti, Kolumbien, Madagaskar, Malawi, Palästina, Sambia, Sierra Leone und Tansania),

- Sozialhilfeprogramme in mindestens 17 Ländern (Afghanistan, Albanien, Angola, Argentinien, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Chile, Eritrea, Indonesien, Jemen, Demokratische Republik Kongo, Malediven, Palästina, Rumänien, Serbien, Sri Lanka und Uruguay),
- Sozialrentensysteme in mindestens drei Ländern (Argentinien, Chile und Guyana) sowie
- Lebensmittelhilfen in mindestens vier Ländern (Burrundi, Dominikanische Republik, Pakistan und Guyana) (vgl. Übersicht A2 im Anhang).

Nach eigenen Angaben der Weltbank war sie in den letzten fünf Jahren sogar in 116 Ländern im Bereich der sozialen Grundsicherung tätig, wobei sie in 85 Trainingsmaßnahmen durchgeführt hat, in 84 beraten hat und in 62 finanzielle Unterstützung geleistet hat (Mialazzo/Grosh 2007, 26).

Auffällig ist darüber hinaus, dass sich die Weltbank, die bis weit in die 90er Jahre hinein im Bereich der sozialen Grundsicherung nur kurzfristige, kleinere Interventionen durchgeführt hat, mittlerweile auch langfristige, sehr umfangreiche Programme unterstützt und in Einzelfällen sogar finanziert (Barrientos/Smith 2005).

4.2 Die Asian Development Bank (ADB)

Parallel zu den Prozessen bei der Weltbank verliefen die Veränderungen bei der ADB, wobei die Konsequenzen auf die programmatische Ausrichtung insofern viel weitgehender waren, als sich die ADB vor der Südostasienskrise nie ein eigenes Profil auf dem Gebiet der Sozialpolitik entwickelt hat. Auf die Kreditvergabepolitik der ADB hat ihre strategische Neuausrichtung hingegen bislang fast gar keine Auswirkungen gehabt.

Die Sektorstrategie soziale Sicherung

Die verheerenden sozialen Folgen der Asienkrise 1997 führten dazu, dass die ADB begann, die Bekämpfung

von Armut als zentrales Ziel ihrer Zusammenarbeit mit den weniger entwickelten Mitgliedsländern zu betrachten. So veröffentlichte sie 1999 erstmals eine Armutsbekämpfungsstrategie und zwei Jahre später eine hieraus abgeleitete Sektorstrategie soziale Sicherung (ADB 2002).⁵ Für die Regionalbank, die sich bis dahin v.a. auf die Förderung von Wachstum und Produktivität in ihren Mitgliedsstaaten ausgerichtet hatte, markierten diese Schritte eine Neuorientierung, die innerhalb der ADB keineswegs unumstritten war.

In der Sektorstrategie wird soziale Sicherung definiert als

„the set of policies and programs designed to reduce poverty and vulnerability by promoting efficient labor markets, diminishing people's exposure to risks, and enhancing their capacity to protect themselves against hazards and interruption/loss of income.“ (ADB 2003, 1)

Hierzu zählt die ADB fünf Bündel von Instrumenten: (i) arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (inkl. öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme), (ii) Sozialversicherungssysteme, (iii) Sozialhilfe- und Wohlfahrtsprogramme, (iv) regionale und Mikrosysteme wie z.B. Ernte- und Kleinstversicherungen sowie (v) alle Maßnahmen zum Schutz von Kindern (ebd., 14).

Unter der an dritter Stelle aufgeführten Sozialhilfe- und Wohlfahrtsprogrammen subsumiert die ADB (i) soziale Dienstleistungen für besonders hilflose Gruppen der Bevölkerung (Behinderte, Alte, Waisen, Drogenabhängige), (ii) Transfers in Form von Geld- oder Sachmitteln sowie Gutscheinen für Lebensmittel bzw. andere wichtige Konsumgüter, (iii) Subventionen auf Lebensmittel, Wohnraum, Energie oder Kredite sowie (iv) Preisgarantien (ebd., 18). Das übergreifende Ziel dieser Maßnahmen ist nach Aussage des Sektorstrategiepapiers

„to provide protection to those who cannot qualify for insurance payments or would otherwise

receive inadequate benefits. Social assistance programs are designed primarily to enhance social welfare by reducing poverty directly. Programs targeted to younger people can also promote longer term growth and development by encouraging greater investment in human capital.“ (ebd., 18)

Als Hauptzielgruppe von Sozialhilfe- und Wohlfahrtsprogrammen nennt die ADB Personen, die nicht in der Lage sind, ausreichend hohe Erwerbseinkommen zu erzielen: Alte, Behinderte, Witwen, Waisen, kinderreiche Familien und Langzeitarbeitslose.

Öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme werden von der ADB nicht abgelehnt, jedoch wird ihr Potenzial kritischer bewertet als von der Weltbank. Ausführlich wird darauf hingewiesen, dass die Programme sehr teuer werden können und sich v.a. zur vorübergehenden Unterstützung von unlängst entlassenen Arbeitern und besonders armen Langzeitarbeitslosen in armen Regionen während akuter Wirtschaftskrisen eignen, nicht aber als langfristige Lösung.

Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, dass die Arbeitsbeschaffungsprogramme von der ADB nicht als Sozialhilfe- oder Wohlfahrtsprogramm verstanden, sondern in der oben an erster Stelle aufgeführten Kategorie der arbeitsmarktpolitischen Instrumente geführt werden.

Um die Kosten zu begrenzen, empfiehlt die ADB sowohl öffentlichen Arbeitsbeschaffungsprogrammen als auch Sozialhilfe- und Wohlfahrtsprogrammen ein rigides targeting, also den Kreis der Leistungsempfänger nach transparenten Kriterien auf die bedürftigsten Mitglieder der Gesellschaft zu beschränken:

„Where allocated public funds are limited and country needs are large, public programs will likely be unable to provide adequate coverage; resources should thus be targeted to those most in need.“ (ADB 2003, 54)

⁵ Die Sektorstrategie von 2001 wurde 2003 in unveränderter Fassung neu gedruckt.

Anders argumentiert sie bei Programmen, deren Zielgruppe Kinder oder Jugendliche sind und daher zu dem oben an fünfter Stelle genannten Bündel von sozialpolitischen Maßnahmen gerechnet werden: (i) Kindergeldprogramme, (ii) Schulspeisungen, (iii) die kostenlose Gesundheitsversorgung von Müttern, Klein- und Schulkindern, (iv) die Versorgung von Straßenkindern, (v) Ernährungsprogramme für Kleinkinder, (vi) Initiativen gegen den Missbrauch von Kindern, (vi) die Unterstützung von AIDS-Waisen und Halbwaisen sowie (vii) Programme zur Integration von Jugendlichen und Bekämpfung von Jugendkriminalität.

All diese Programme sind nach Ansicht der ADB im Idealfall universell zugänglich (ADB 2003, 23).

CCTs beurteilt die ADB ebenfalls positiv. Allerdings sollten sie eher dazu genutzt werden, den Schulbesuch von Kindern aus armen Familien zu steigern und deren Gesundheitsvorsorge zu verbessern, als Einkommensarmut zu bekämpfen:

„Social assistance programs have been used to achieve other social objectives, for example the provision of free school meals to encourage poor families to keep their children in education (especially girls) as well as providing basic nutritional needs to meet health objectives. However, the education or health sectors may now incorporate this kind of program, rather than include the program as part of a social assistance scheme.“ (Howell 2001a, 258)

Dahinter steht dieselbe Überlegung, die auch die Weltbank im Weltentwicklungsbericht 2006 anstellt (s.o.), dass nämlich bedürftige Familien, die die Bedingungen der CCT-Programme – aus welchen Gründen auch immer – nicht erfüllen können, von der finanziellen Unterstützung durch den Staat ausgeschlossen werden. Wichtig sei, dass alle Maßnahmen und Programme Teil eines integrierten sozialpolitischen Ansatzes seien

„to ensure consistency across programs, appropriate prioritization of in-country social protection needs, and adequate sequencing of reforms.“ (ADB 2003, 55)

Die primäre Verantwortung für den Aufbau von Sozialsystemen und die Fürsorge für besonders arme und schwache Mitglieder der Gesellschaft liegt nach Ansicht der ADB beim Staat. Sie begründet dies mit Artikel 25 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Howell 2001a, 278). Außerdem – so die ADB – hätten alle ihre Mitgliedsländer

„agreed, as part of the ESCAP Agenda for Action on Social Development (1995), that they will: (i) By 2000, formulate an overall policy framework that will accord priority to social protection for all, in accordance with the prevailing standards of society within available resources; (ii) Broaden coverage of formal social security systems or appropriate alternatives, especially for informal sector workers; (iii) Provide people with disabilities with education, health care, training and employment, and other social services; (iv) Establish social security and support services to bring elderly people into the economic and social mainstream; and (v) Provide fiscal and other incentives in support of the family as the basic provider of social protection to its dependent members.“ (ebd., 278f.)⁶

Der Staat solle bei seinen sozialpolitischen Bemühungen aber auch den Privatsektor, die Kommunen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) in die Pflicht nehmen. Diese sollten sich an der Planung, am Aufbau und an der Durchführung von Sozialtransferprogrammen beteiligen (Howell 2001b, 309). Darüber hinaus seien die externen Geber in der Pflicht:

„External aid for social assistance programs will be necessary for most of the countries in the

⁶ ESCAP ist die Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, die dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen als regionales Büro untergeordnet ist.

region in the medium term. This aid may be restricted to technical assistance or be a more significant component, depending on the individual circumstances of the country. Both the overall amount of the aid and the areas to which it is channeled will be important for vulnerable groups.“ (Howell 2001b, 309)

So fordert das Sektorstrategiepapier von 2003, dass auch die ADB sich stärker als in der Vergangenheit durch technische Zusammenarbeit und Kredite im Bereich der sozialen Sicherung engagiert (ADB 2003, 52). Allerdings räumt es auch gleich ein, dass die ADB insbesondere mit Sozialhilfe- und Sozialversicherungssystemen nur wenig Expertise hat und daher die Kooperation mit erfahreneren Partnern (ILO, Weltbank etc.) suchen sollte (ADB 2003, 56).

Tatsächliches Engagement

Zwischen 1997 und 2001 hat die ADB ihre Aktivitäten für die Verbesserung der sozialen Sicherheit in ihren Mitgliedsländern deutlich gesteigert. Zeitweise entfielen 13% des Volumens aller Kredite auf diesen Bereich. Dies spiegelt deutlich die programmatische Neuorientierung der Regionalbank in den Jahren nach der Asienkrise wider. Allerdings waren auch 2001 die meisten Projekte im Bereich der sozialen Sicherung Nothilfemaßnahmen zur Bewältigung von akuten Wirtschaftskrisen und Naturkatastrophen. Nur 2,5% der Auszahlungen standen im Zusammenhang mit Sozialhilfe- und Wohlfahrtsmaßnahmen (Schubert 2005, 7f.).

Mittlerweile ist das Engagement der ADB im Bereich der sozialen Sicherung wieder stark zurückgegangen. Im Wesentlichen ist sie zu ihren alten Schwerpunktbereichen Infrastruktur, Energie, Finanzsysteme und Landwirtschaft zurückgekehrt. Von den Krediten, die 2006 zugesagt wurden, entfielen nur 3% auf den Bildungssektor und keiner auf Gesundheit bzw. soziale Sicherung (ADB 2006). Aus den Jahren zuvor sind food-for-education-Projekte in Bangladesch, Indonesien und Thailand sowie food bzw. cash-for-work-Projekte in Bangladesch, China, Indien, den Philippinen und Sri Lanka bekannt (Islam 2002, 196; ADB 2004, 26).

4.3 Die Interamerican Development Bank (IADB)

Anders als bei der Weltbank und bei der ADB lässt sich bei der Interamerikanischen Entwicklungsbank auch in konzeptionellen Papieren keine sozialpolitische Kursanpassung nach 2000 erkennen. Bis heute hat die IADB keine Sektorstrategie soziale Sicherung. Zwar hat sie stets Vorhaben im Bereich soziale Sicherung unterstützt und tut dies noch immer; und diese haben sogar einen größeren Anteil an der gesamten Kreditvergabe als bei der ADB. Die geförderten Maßnahmen sind aber sehr orthodox. In der Vergangenheit handelte es sich um Arbeitsbeschaffungsprogramme, Sozialfonds oder die Privatisierung von Sozialversicherungssystemen, während in jüngster Zeit v.a. CCT-Programme unterstützt wurden. Keine andere Institution propagiert derzeit CCTs so vorbehaltlos wie die amerikanische Regionalbank.

Die Armutsbekämpfungsstrategie von 2003

Auch die IADB interpretiert Sozialtransfers als eines von mehreren möglichen Instrumenten der sozialen Sicherung. Diese werden definiert als ein Mittel, mit dem man gravierende makroökonomische und individuelle Risiken abfedern kann (Aduan 2004; IADB 2003a).

Grundsätzlich werden Grundsicherungssysteme positiv beurteilt. Jedoch sollen sie v.a. jenen dienen, die arm sind, weil sie von vornherein benachteiligt sind:

„Governments have a responsibility to define and to provide effective safety nets for those unable to care for themselves. There will always be families who are poor because the adults are disabled or retired, or the head of the family has few job skills. In addition, there are families who are poor because they have a large number of dependents relative to the earning power of working family members. This sort of poverty is unlikely to be curable by measures to improve worker productivity because the family has too few working members per dependent. Safety nets should adequately address the specific needs of these groups through the use of com-

pensatory targeted programs within the constraints of the fiscal budget.“ (IADB 1997, 12)

Es wird klargestellt, dass Sozialtransfersysteme nur zur Bekämpfung von extremer Armut, nicht aber zur Einkommensumverteilung im größeren Umfang benutzt werden sollen:

„Latin America has the most unequal distribution of income in the world. [...] A tempting reaction to this situation might seem to be the direct transfer from the rich [...]. But no one advocates this method of poverty reduction both because it is not politically sustainable and because it would sharply curtail growth in a market economy with freedom of capital movement. What we propose here instead is a growth strategy whose benefits are progressive and is accompanied by government social spending and tax policies that favor the poor. If this is achieved, much of the potential for destabilizing violence will disappear as poverty goes down.“ (IADB 1997, 16)

Ziele der sozialen Sicherung im allgemeinen und von Grundsicherungssystemen im besonderen sind nach Ansicht der IADB (i) zu verhindern, dass einkommensschwache Gesellschaftsmitglieder infolge des Eintritts von Risiken größere Wohlfahrtseinbußen hinnehmen müssen, (ii) ärmere Wirtschaftssubjekte zu ermutigen, Investitionen mit höheren Risiken, jedoch auch höheren Erträgen zu tätigen und damit stärker zum Wachstum beizutragen, sowie (iii) die Bereitschaft größerer Bevölkerungsgruppen zu wecken, Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen der Regierung zuzustimmen:

„Lastly, if the poor are shielded from income fluctuations associated with the lowering of trade barriers and flexible labor markets they will be more likely to back liberalization programs and pro-growth reforms.“ (IADB 2003a, 11)

Welches Konzept am besten geeignet ist, die genannten Ziele zu erreichen, hängt nach Ansicht der IADB bis zu

einem gewissen Grad vom Kontext des jeweils betroffenen Landes ab. In der Regel werde man unterschiedliche Ansätze miteinander kombinieren müssen:

„In practice, social safety nets will typically comprise a variety of programs and targeting methods, including cash transfers, public works programs and human development programs.“ (IADB 2003b, 13)

Grundsätzlich ist die IADB offen gegenüber Sachmitteltransfers und Subventionen, sie selbst fördert aber vornehmlich Geldtransfers. In der Vergangenheit beteiligte sie sich v.a. an der Finanzierung zahlreicher Sozialfonds, die die negativen sozialen Folgen von Strukturanpassungsprogrammen abfedern und so die Zustimmung der Bevölkerung zu diesen Programmen steigern sollten:

„Social investment funds [...] were an attractive instrument for governments because of their potential for offsetting spending cuts and the negative impact of the reforms on the poor. [...] Governments and the international community think of social investment funds as effective channels for assistance to the poorest communities. This is reflected in their ability to attract financial support from a wide range of bilateral and multilateral sources.“ (Bouillon/Jarque/Ferroni 2005, 56f.)

Daneben hat die IADB aber auch immer Potenzial für Arbeitsbeschaffungsprogramme gesehen, deren Design sich angeblich in den 1990er Jahren verbessert hat:

„The region has a great need for programs to help people who are temporarily unemployed to maintain a minimum income level and improve their employability. The programs carried out in the 1980s were heavily criticized because of the negative experiences with programs such as the minimum employment program [...] and the employment program for heads of households [...] in Chile and the labor intensive investment program [...] in Peru [...].

However, during the 1990s, there were better experiences with programs such as Trabajar in Argentina and Proempleo in Chile.“ (Bouillon/Tejerina (2006, 62)

Reine Sozialhilfeprogramme sind von der IADB nie ausdrücklich propagiert worden, unter bestimmten Bedingungen hat sie aber auch in diesem Bereich Reformmaßnahmen unterstützt:

„The Bolsa Familia program was launched in 2003 with the unification of several existing cash transfer programs, and represents the government’s most important poverty reduction initiative. The unification of several programs under Bolsa Familia reduces institutional and sector fragmentation [...].“ (Bouillon/Jarque/Ferroni 2005, 61)

Auch Sozialrentensysteme werden von der IADB gutgeheißen, sofern die Haushaltslage des betroffenen Staates diese zulassen:

„The Bank, observing fiscal sustainability criteria, shall promote the creation of noncontributive pension systems especially in rural areas. These pensions should be particularly relevant for rural women, who most often have spent their working lives in unpaid agricultural production or the informal rural sector. Given higher mortality rates for males, many elderly women become heads of rural house-holds without adequate means for survival.“ (IADB 2003b, 19f.)

Das Steckenpferd der IADB sind allerdings CCT-Programme. Schon bei den ersten Programmen dieser Art war die IADB maßgeblich am Design, am Aufbau und an der Weiterentwicklung beteiligt. Als wichtigsten Beweggrund hierfür führt die IADB an, dass CCTs nicht nur die akute, sondern auch die zukünftige Lage der Leistungsempfänger verbesserten, da sie gezielt Investitionen ins Humankapital fördern:

„If a government is going to use transfers to the poor as part of its poverty strategy, it should

be looking for those with an investment component that increases the earning power of individuals. For example, as already discussed, providing access to education for poor children allows them to permanently escape poverty. The type of transfers that contribute to a successful poverty strategy are those that contain a significant investment component in addition to the cash or goods that are provided directly to the poor.“ (IADB 1997, 12)

Allen genannten Arten von Programmen empfiehlt die IADB rigoroses Targeting:

„Universality signifies that no one should be denied the opportunity to satisfy basic needs, within the constraints imposed by the productive dimensions of the economy. Targeting, by favoring those who are poor and excluded in the allocation of public resources, is an instrument for pursuing universal access.“ (IADB 2003b, 19f.)

Keineswegs müssen Sozialtransferprogramme nach Auffassung der IADB vom Staat betrieben werden. In der Regel wird er einen Großteil der Finanzierung leisten. Die Durchführung können aber auch NROs, Selbsthilfegruppen oder religiöse Organisationen übernehmen. Dies wirkt sich oftmals positiv auf die Effizienz und Akzeptanz der Programme aus. Daneben sind viele Staaten aber auch auf externe Unterstützung angewiesen.

Tatsächliches Engagement

Nach wie vor unterstützt die IADB Sozialfonds, in jüngster Zeit aber v.a. CCT-Programme. Zwischen 1989 und 2004 vergab sie 146 Kredite im Wert von 2,8 Mrd. US \$ für den Aufbau oder die Reform von Sozialfonds; das entspricht rund 17% ihrer Mittelvergabe im Geschäftsfeld ‚soziale Investitionen‘ bzw. gut 3% ihres gesamten Budgets. Hinzu kamen in den Jahren 2000 bis 2004 Kredite in Höhe von 2,6 Mrd. US \$; das waren immerhin gut 60% der Mittel für das Geschäftsfeld ‚soziale Investitionen‘ und 9% des Gesamtbudgets. Derzeit werden CCT-Programme in Honduras, Kolumbien und

Nicaragua finanziert (Barrientos/Smith 2005; Bouillon/Jarque/Ferroni 2005, 56).

4.4 Die African Development Bank (AfDB)

Die afrikanische Entwicklungsbank hat seit kurzem ein Geschäftsfeld „soziale Sicherung und Risikomanagement“, dem aber noch keine Projekte zugerechnet werden. Ebenso wurden bislang noch keine konzeptionellen Überlegungen für ein Engagement in diesem Bereich angestellt. Lediglich einige Nothilfe-, Kinder- und HIV/AIDS-Projekte haben Komponenten, die man als Aktivitäten der sozialen Grundsicherung betrachten könnte. So führt Schubert (2005, 9) ein Kinderhilfsprojekt in Sambia an, an dem sich die AfDB mit der GTZ beteiligt und in dessen Rahmen auch Sozialtransfers an ärmere Haushalte geleistet werden sollen.

4.5 Die International Labour Organization (ILO)

Viel stärker als alle bisher beschriebenen Akteure hat sich die Internationale Arbeitsorganisation zwischen 2001 und 2006 im Hinblick auf Sozialtransfers neu positioniert.

Neben DFID und UNICEF ist die ILO derzeit die wichtigste Kraft, die Sozialtransferprogramme auch auf internationaler Ebene als Mittel der Armutsbekämpfung propagiert. Hierfür will sie einen ‚Global Social Fund‘ unter eigener Regie schaffen, in den wohlhabendere Länder einzahlen können, um dadurch den Aufbau von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern zu finanzieren.

Die traditionelle Perspektive der ILO

Traditionell definiert die ILO soziale Sicherung eher instrumentell als die Menge aller denkbaren Sozialversicherungs-, Sozialtransfer- und Versorgungssysteme, die Schutz vor den gravierendsten sozialen Risiken bieten. Hierzu zählt sie – entsprechend ILO-Konvention 102 – den vorübergehenden oder dauerhaften Einkommensausfall durch Krankheit oder Verletzung, Mutter-

schaft, Erwerbsunfähigkeit, hohes Alter, Arbeitslosigkeit oder den Tod des Ernährers einer Familie sowie die unplanmäßigen Kosten, die im Zusammenhang mit Krankheit, Mutterschaft, Unfall, Tod oder eine größere Zahl von Kindern entstehen.

Die Existenz eines kosteneffizienten Sozialhilfeprogramms neben einer starken Sozialversicherung hat die ILO – soweit es der Haushalt des betroffenen Staates zuließ – immer positiv bewertet. Ihren Hauptaugenmerk richtete sie in früheren Jahrzehnten aber zumeist auf die Sozialversicherung.

Dies könnte daran liegen, dass sich die ILO-Philosophie der Dreigliedrigkeit (der Zusammenarbeit von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierung) beim Aufbau und der Verwaltung von Sozialversicherungssystemen geradezu exemplarisch verwirklichen lässt, während Sozialhilfesysteme in der Regel vom Staat allein betrieben werden.

Ein weiterer Grund ist aber wohl auch, dass in der Vergangenheit nur in den wenigsten Ländern Sozialtransfersysteme existierten:

„Social assistance is to be found in virtually all industrialized countries. [...] In developing countries social assistance is much less widespread. Where it exists, it is usually restricted to just one or two categories of the population, such as the elderly. The relative paucity of social assistance schemes in the developing world testifies to the problems which many governments have in devoting adequate resources to it. This should not be seen purely as a reflection of the low absolute level of national income or of government revenue. It may be questioned whether governments, in establishing their priorities, always give sufficient weight to their social assistance schemes, whose beneficiaries are rarely in a position of political strength.“
(ILO 2000, 65)

Die ILO betont, dass jeder Mensch Anspruch auf eine angemessene soziale Absicherung hat, der sich aus der

allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie ihrer eigenen Konvention 102, die von den meisten Ländern der Welt anerkannt wurde, ergibt:

„Social security is very important for the well-being of workers, their families and the entire community. It is a basic human right and a fundamental means for creating social cohesion, thereby helping to ensure social peace and social inclusion. It is an indispensable part of government social policy and an important tool to prevent and alleviate poverty. It can, through national solidarity and fair burden sharing, contribute to human dignity, equity and social justice. It is also important for political inclusion, empowerment and the development of democracy.“ (ILO 2001, 1f.)

In Entwicklungsländern sind aber de facto die meisten Menschen ohne jeden Schutz vor sozialen Risiken (Garcia/Gruat 2003). Mit diesem Problem beschäftigt sich der Weltarbeitsbericht 2000, der vier mögliche Absätze zur Lösung diskutiert:

- eine Steigerung des Deckungsgrades von Sozialversicherungssystemen,
- den Auf- und Ausbau von bedarfsorientierten Sozialhilfesystemen,
- die Schaffung von Pauschaltransfersystemen zur Sicherstellung eines sozialen Existenzminimums, sowie
- die Förderung von Kleinstversicherungssystemen (ILO 2001, 66).

Keiner dieser Optionen gibt die ILO grundsätzlich den Vorrang, eine Entscheidung für oder gegen die eine oder andere Strategie der sozialen Sicherung könne nur kontextspezifisch getroffen werden:

„There is no single right model of social security. It grows and evolves over time. There are schemes of social assistance, universal schemes, social insurance and public or private

provisions. Each society must determine how best to ensure income security and access to health care.“ (ebd., 2)

Auch auf die Frage, ob Sozialtransfers bedarfsbemessen oder pauschal geleistet werden sollen, wird von der ILO nicht abschließend beantwortet. Wenn aber ein targeting erfolgt, so soll es nach Meinung der ILO auf eindeutigen und leicht beobachtbaren Merkmalen beruhen (ILO 2001, 64-68). Für pauschale Transfers (universal benefits) spricht nach Aussage des Weltarbeitsberichts 2000 hingegen, dass Sozialprogramme grundsätzlich bei einem möglichst großen Anteil der Bevölkerung auf Unterstützung treffen sollten (ILO 2000, 188f). Allerdings gebe es solche Transfers fast nirgendwo in Entwicklungsländern:

„Universal cash benefits are to be found in a number of industrialized countries, but only rarely in developing countries, one example being Mauritius. Universal services, particularly public health services, are more common. However, in recent years the universal character of these health services has been greatly eroded by the imposition of user charges, from which only the destitute tend to be exempt.“ (ILO 2001, 64)

Die ILO-Initiative ‚social security for all‘

Seit einigen Jahren wendet sich die ILO verstärkt Sozialtransfersystemen in Entwicklungsländern zu. Dies hat mehrere Gründe:

Erstens hat die ILO eingesehen, dass die oben genannten Risiken, auf die sich die ILO traditionell konzentriert hat, für viele Menschen in Entwicklungsländern – v.a. im ländlichen Raum – gar nicht die größten Probleme darstellen. Viel gefährlicher sind für sie z.B. Dürren, Überschwemmungen, Bürgerkriege, Preisschocks – Risiken also, die stets bei einer sehr großen Zahl von Menschen gleichzeitig eintreten. Solche sogenannten ‚koviariierenden Risiken‘ lassen sich nur schwer versichern.

Zweitens sind viele Menschen in Entwicklungsländern von Geburt an arm. Sie erwirtschaften zu keinem Zeit-

punkt ein Einkommen, das es ihnen erlaubt, Beiträge an eine Sozialversicherung zur Vorsorge von zukünftigen Risiken zu entrichten. Im Gegenteil bräuchten sie überhaupt erst ein bestimmtes Kapital, um eine Erwerbstätigkeit aufzubauen, aus der sie Einkommen gewinnen könnten.

Drittens eignet sich die Sozialversicherung nur sehr bedingt als Instrument zur Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs). Zumeist ist nur die städtische Mittelschicht versichert. Gerade die Bedürftigsten, die Bewohner des ländlichen Raumes und die städtischen Armen, haben keinen Zugang, weil die Mitgliedschaft in der Sozialversicherung an ein festes Arbeitsverhältnis im formellen Sektor gekoppelt ist:

„Many people – working in the informal economy or those without any labour market attachments – have little or no contributory capacity. As a result, tax-financed social benefits provide their only prospect for social security coverage.“ (van Ginneken 2003, 53)

Viertens hat die ILO erkannt, dass die internationalen Bemühungen zur Umsetzung der MDGs zu einer signifikanten Steigerung der globalen Entwicklungshilfetransfers führen könnte, von der sie v.a. dann profitieren kann, wenn sie in ihrem Repertoire Expertise für sozialpolitische Instrumente bereit hält, die eine ganz unmittelbare Wirkung auf die MDGs erkennen lassen, bzw. besser noch sich als Mittler für die Kanalisierung von Finanzmitteln an die entsprechenden Sozialsysteme in Entwicklungsländern anpreist. Vor diesem Hintergrund kommt der ILO das in der internationalen Entwicklungsdebatte neu erwachte Interesse für Sozialtransfer-systeme natürlich sehr gelegen, das wiederum zu einem nicht ganz unerheblichen Teil daher rührt, dass die ILO selbst es entfacht hat. Bereits der Weltarbeitsbericht 2000 hatte spekuliert, dass

„it would be important to make estimates of how much it would cost in terms of social assistance and other anti-poverty measures to eliminate the worst forms of poverty in the world as a whole.“ (ILO 2000, 189)

Und van Ginneken (2003) stellt fest:

„Compared with developed countries, the scope for tax-financed benefits is much smaller in developing countries where governments have fewer tax resources at their disposal. However, this scope could widen in the future, if some basic income support could be financed from international resources.“ (van Ginneken 2003, 53)

Selbst in jüngeren Definitionen von ‚sozialer Sicherung‘ schlägt sich die Neuorientierung der ILO nieder. So schreibt bspw. van Ginneken (2003):

„Social security is defined here as ‚benefits that society provides to individuals and households – through public and collective measures – to guarantee them a minimum standard of living and to protect them against low or declining living standards arising out of a number of basic risks and needs‘.“ (van Ginneken 2003, 11)

Anders als Sozialversicherungsleistungen sollten Sozialtransfers nach Ansicht der ILO immer v.a. den Ärmsten und Bedürftigsten zugute kommen, die keine Ersparnisse bilden und keine Versicherungsbeiträge aufbringen können (ILO 2006, 33). Dies würde für eine bedarfsbemessene Zuteilung (targeting) sprechen:

„The two main components of social security are social insurance and tax-financed social benefits. Tax-financed social benefits are usually targeted on the needy, and are often awarded on the basis of an income and/or asset test.“ (van Ginneken 2003, 11)

Targeting hat aber auch Nachteile; da es oft auch Bedürftige vom Leistungsbezug ausschließt:

*„Social assistance benefits fail to reach many of those in greatest need for one or more of the following reasons:
– they are unwilling to apply because of social stigma;*

– they may be unaware of their rights under the legislation;

– they find it difficult to submit an application for benefit, as procedures are often complicated and time-consuming;

– social assistance is often subject to considerable administrative discretion, opening the way to favouritism, clientelism and discrimination. The more rigorous the means test, the greater the likelihood that people will be put off from applying and that those in real need will fail to obtain benefit. [...] Means-tested social assistance has another major drawback, as it can discourage people from saving (or encourage dissaving) if they think that any savings they have will simply be deducted from the benefit that they would otherwise receive. Similarly, it may act as a disincentive from contributing to other forms of social protection. Thus it can help to create situations of need because of the perverse incentives inherent in means testing.“ (ILO 2001, 66)

2001 hatte die ILO hieraus noch eine Empfehlung für self-targeting anstelle von means-tests abgeleitet:

„Self-selection mechanisms are often more appropriate than means testing, especially in the context of developing countries. These tend to be used, for example, in the provision of paid work in labour-intensive projects and of basic food aid.“ (ILO 2001, 66)

2003 hingegen notiert van Ginneken (2003), dass die oben aufgelisteten Probleme nicht nur bei means- und income-tests, sondern bis zu einem gewissen Grad auch bei allen anderen Formen des targeting bestehen,

„which has led some analysts to plead for a move towards an unconditional basic income. This approach has various attractive properties, in particular the fact that the take-up rate, and its poverty reduction effectiveness, is in principle very high compared to means-tested social assistance benefits.“ (van Ginneken 2003, 55)

Und im Jahre 2006 kommt die ILO zu folgendem Schluss:

„The key objective is universality. That is the core mandate of the ILO global campaign on social security and coverage for all. As mentioned above, The International Labor Conference in 2001 unanimously entrusted the ILO with conducting that campaign.“ (ILO 2006, 33)

Für pauschale Transfers spricht auch, dass sie politisch eher durchsetzbar sind, weil von ihnen auch die für politische Prozesse so wichtige soziale Mittelschicht profitiert. Allerdings sollten die Entwicklungsländer nach Ansicht der ILO aufgrund ihrer eingeschränkten finanziellen Kapazitäten vorrangig Sozialtransferprogramme aufbauen, die einen möglichst großen investiven Aspekt haben, deren Leistungen also von ihren Empfängern auch für soziale Investitionen (bessere Ernährung, Bildung und Gesundheit) und nicht nur für Konsum ausgegeben werden. Dabei denkt die ILO z.B. an Kindergeld, das zu einer höheren Grundschulbeteiligungsrate führt (ILO 2006). Möglicherweise bedenkt die ILO nicht, dass gerade die finanzielle Unterstützung der besonders Armen diesem Kriterium nicht genügt, da diese erst einmal daran denken, ihren akuten Konsumbedarf zu befriedigen anstatt ihre mittelfristigen Entwicklungschancen zu verbessern.

Aufgrund dieses Entscheidungskriteriums für die Priorisierung von Sozialausgaben leitet die ILO eine Empfehlung darüber ab, in welcher Reihenfolge Entwicklungsländer idealiter Sozialprogramme für arme und bedürftige Haushalte aufbauen sollten:

1. Entgelte für primäre medizinische Leistungen streichen (v.a. in HIV/AIDS-Ländern),
2. Familiengeld leisten, das Kinderarbeit vorbeugt,
3. Haushalten ohne erwerbsfähige Mitglieder bedarfsabhängige Geldtransfers (targeted cash transfers) gewähren,
4. Arbeitsbeschaffungsprogramme (cash for work programmes) für erwerbsfähige Arme aufbauen und
5. pauschale Grundrenten an Alte, Behinderte und Hinterbliebene auszahlen (ILO 2006).

Ein solches Paket könnten Länder wie Indien, Pakistan oder Vietnam schon heute aus den laufenden Steuereinnahmen finanzieren, wenn sie der sozialen Absicherung nur ein wenig höhere Priorität einräumen würden und tatsächlich bereit wären, bis zu 20% aller Staatsausgaben für die sozialen Sektoren zu reservieren. Andere Länder hingegen wie z.B. Bangladesch oder Nepal könnten nur ungefähr die Hälfte der anfallenden Kosten selbst finanzieren. Sie wären daher auf externe Unterstützung angewiesen (Mizunoya et al. 2006; Pal 2005).

Daher plädiert die ILO dafür, dass die bi- und multilateralen Geber der Entwicklungszusammenarbeit ärmere Entwicklungsländer nicht nur durch Beratungs- und Schulungsmaßnahmen beim Aufbau von Sozialsystemen unterstützen, sondern auch einen Teil der laufenden Sozialausgaben finanzieren sollten, zumal soziale Grundversicherungssysteme nach Auffassung der ILO ein besonders effektives und effizientes Mittel zur Umsetzung der MDGs darstellen.

Tatsächliches Engagement

Von sich selbst sagt die ILO:

„The ILO is committed, as shown by the consensus reached at the ILC [International Labour Conference, oberstes Beschlussgremium der ILO; Anm. des Autors] in 2001 [...]. Social security is a vital element in the struggle against poverty, and it should therefore be possible to forge partnerships with all those who support the UN Millennium Development Goal of Poverty Reduction.“ (van Ginneken 2003, 76)

Derzeit unterstützt die ILO unter anderem ein CCT-Programm in Brasilien. Zugleich plant sie, einen ‚Global Social Fund‘ aufzubauen, sich aus einem freiwilligen Aufschlag auf die Sozialabgaben von Erwerbstätigen in den wohlhabenderen Ländern finanzieren soll und mit diesem Geld Sozialtransfersysteme in Entwicklungsländern finanzieren würde. Das Ziel der ILO besteht darin, mit Hilfe des ‚Global Social Fund‘ 100 Millionen Arme in den nächsten 10-20 Jahren durch die Bereitstellung von (i) kostenlosen Basisgesundheitsdienstleistungen

und (ii) einem nicht-konditionalen Basiseinkommen aus absoluter Armut zu befreien. Um auf diese Weise alle 1,3 Milliarden absolut Arme weltweit dauerhaft zu unterstützen, würde es 2% des globalen Bruttoinlandsprodukts bedürfen (van Ginneken 2003, 63).

4.6 Die Vereinten Nationen

Von der United Nations Organization (UNO) selbst liegt keine Stellungnahme zum Thema soziale Grundsicherung vor; jedoch existiert eine halboffizielle policy note ‚Sozialpolitik‘ des United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA). Es wurde von Isabel Ortiz geschrieben, die bis 2003 das Referat ‚soziale Sicherung‘ in der ADB geleitet hat. Daher ist es nicht weiter verwunderlich, dass das UNDESA-Papier in vielen Bewertungen mit dem Sektorstrategiepapier ‚soziale Sicherung‘ der ADB übereinstimmt.

Jedoch geht es in den hieraus abgeleiteten Empfehlungen erheblich weiter. So werden soziale Grundversicherungssysteme den Entwicklungs- und den Geberländern als besonders effektives Instrument für schnelle Erfolge (quick wins) bei der Umsetzung der MDGs empfohlen. Soziale Sicherung wird in dem UNDESA-Papier definiert als

„a set of instruments to bridge the gap between vulnerable groups and the non-vulnerable by diminishing people’s exposure to risks and enhancing their capacity to protect themselves against hazards/loss of income.“ (Ortiz 2007, 54)

Hierzu zählen nach Aussage der Autorin (i) Sozialversicherungssysteme, (ii) Sozialtransferprogramme und (iii) spezielle Instrumente für informelle Beschäftigte (Sozialfonds, Ernteversicherungen, Nahrungsmittelprogramme, Katastrophenschutz etc.). Sie beklagt, dass Sozialpolitik (mit Ausnahme von kapitalgedeckten Rentensystemen) während der 1980er und 1990er Jahre außer Mode waren und in Bolivien in dieser Zeit sogar das Ministerium für soziale Sicherung geschlossen wurde:

„However, social protection is necessary in any society because the benefits of growth do not

reach all, and people do not have the same capacity to overcome risks. Given the urgency to eradicate poverty, social protection is currently at the forefront of the social development agenda.“ (Ortiz 2007, 54)

Mit positivem Unterton geht Ortiz (2007, 54) auf CCTs, Sozialrenten, Kindergeldzahlungen, Schulspeisungen, Lebensmittelpakete, Subventionen (auf Energieträger, Wohnraum und Lebensmittel) sowie soziale Dienstleistungen (für Waisen, Behinderte, Straßenkinder, Drogenkonsumenten, Arbeitsmigranten und Flüchtlinge) ein (Ortiz 2007, 54).

Arbeitsbeschaffungsprogramme hingegen beurteilt sie skeptisch, da diese die Arbeitslosenrate nur vorübergehend senken könnten. Als Stärken werden verbucht, dass die Programme sinnvolle Infrastruktur schaffen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt halten können (d.h. sie vor einer Stigmatisierung als Langzeitarbeitslose bewahren) (Ortiz 2007, 45).

Ebenso hat targeting bei Sozialtransfers nach Ansicht von UNDESA mehr Nachteile als Vorteile. Die Bedarfsmessung verursache hohe Verwaltungskosten, schließe zahlreiche Bedürftige aus, generiere negative Anreize für Arbeitnehmer und schwäche die Akzeptanz der Sozialtransfers. Targeting sei daher nur dort sinnvoll, wo die Armen nur eine Minderheit an der Gesamtbevölkerung ausmachen oder bestimmte Bevölkerungsgruppen ganz besonders gefördert werden sollen (z.B. ethnische Minoritäten, kinderreiche Familien, Behinderte etc.). Ansonsten seien Pauschaltransfers vorzuziehen (Ortiz 2007, 45).

Nachdrücklich erinnert Ortiz (2007) im letzten Kapitel daran, dass viele Entwicklungsländer vollständig vom Wohlwollen externer Geber abhängig seien. Diese sollten daher den Aufbau von redistributiven Sozialtransfersystemen nicht nur gutheißen, sondern im Rahmen von Budgethilfe und Programmunterstützung auch finanzieren. Soziale Grundsicherungssysteme seien nicht nur hervorragend geeignet, um schnelle Erfolge bei den MDGs zu erzielen, sondern auch, um globale Verteilungsungleichheiten abzubauen.

4.7 Das United Nations Development Programme (UNDP)

Auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen spricht sich stark für den Auf- und Ausbau von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungsländern und deren Finanzierung durch die Geberländer aus (Kammerman/Gabel 2006). Nach Einschätzung von UNDP tragen Sozialtransfers nicht nur zur Armutsbekämpfung und zum Abbau von sozialen Ungerechtigkeiten, sondern auch zum Wirtschaftswachstum, zum Zusammenhalt in der Gesellschaft, zum Weltfrieden und zu globaler Sicherheit bei:

„Basic social security is effective in reducing poverty now and enabling inclusive growth and development. Basic social security is affordable [...] The acid test is that governments of poor countries are already choosing to spend public funds on basic social assistance and noting its effectiveness as a weapon to fight poverty. Very basic social assistance could probably be financed with around 2% of Low Income Country GNI [gross national income; Anm. des Autors] – between \$13b and \$26b a year – well within the ambit of 0.7% of donor country GNI. Poverty, security, social justice and development are indivisible.“ (UNDP 2005, 3)

„Social assistance makes people less poor now and in the future. It reaches the poorest, protects the vulnerable and safeguards their rights. It is a current investment in productivity and growth – removing barriers to risk taking. It is a long term investment in human capital which prevents poverty from reproducing itself.“ (UNDP 2005, 10)

Entsprechend appelliert UNDP an die Geberländer, sich nicht an ‚überkommene‘ Lehren und Praktiken zu halten, sondern Sozialtransferprogramme massiv zu fördern.

„Aid has a historic role to play in providing long term, reliable resources to fund the global pro-

vision of social security. To do so, it needs to break out of its current mindset and leave behind many of its entrenched orthodoxies and procedures.“ (UNDP 2005, 3)

Eine der Lehren, die UNDP für überholt hält, ist bspw. die vom Prinzip der ökonomischen Nachhaltigkeit von sozialpolitischen Ansätzen:

„One of the orthodoxies that needs to be challenged is the application of the idea of sustainable development. Sustainable development had an honourable beginning in linking poverty and environment, but has since become a mantra: misinterpreted as a legitimate reason for failure to fund anything which could not, within five or ten years, be paid for by people in poverty themselves. [...] Public budgets in the poorest countries need sustained support to deliver basic services alongside social assistance and social protection programmes – not just for a year or two, but for a generation.“ (ebd., 4)

Insbesondere Arbeitsbeschaffungs- und Sozialhilfeprogramme werden von UNDP (2005, 15-17) positiv bewertet. Selbst ein noch so kleiner Transfer von bspw. nur 1 US \$ pro Person und Monat könne die Lage der Empfänger erheblich verbessern. Weniger eindeutig tritt UNDP für Sachmitteltransfers ein; es zieht Geldtransfers eindeutig vor, da sie von den Bedürftigen vielseitiger eingesetzt werden können und billiger zu transferieren sind (ebd., 4).

Auch CCT-Programme werden in UNDP (2005, 17) positiv erwähnt. Deutliche Bedenken hat hingegen das International Poverty Center (IPC), ein Forschungszentrum in Brasilien, das von UNDP finanziert wird. Es hinterfragt, ob die positiven Effekte von CCTs auf die Investitionen der Leistungsempfänger in Bildung und Gesundheit, die von zahlreichen empirischen Untersuchungen bestätigt werden, nicht auch ohne eine Konditionierung erzielt worden wären:

„A crucial question is the need for conditionalities in the first place. The assumption that poor

households would not automatically choose to invest in human capital cannot be taken for granted. Would the same impact not be obtained through unconditional transfers combined with significant improvements in the delivery of social services?“ (Britto 2006, 17)

Das IPC äußert den Verdacht, dass die derzeitige Popularität von CCTs darauf zurückgeht, dass einige multilaterale Geber Unbehagen gegenüber Transfers haben, die ohne Bedingung und Einschränkung – sozusagen ‚unverdient‘ – an Haushalte in Entwicklungsländern ausgezahlt werden – womöglich noch mit ihrer Unterstützung. Dieses Unbehagen und der große Einfluss der Organisationen – gemeint sind Weltbank und IADB – auf die internationale Entwicklungsdebatte hätten letztlich erst dem CCT-Konzept zu seiner Popularität verholfen:

„Their visibility to donors was enhanced by scientifically ‚proven‘ results made possible by the experimental evaluation of Progres. This visibility, in turn, accounts for the popularity of CCTs, as additional loans and funds are made available for governments willing to implement them. Moreover, it is translated in considerable efforts of dissemination, as donor agencies increasingly act as intermediaries for the diffusion of ‚best practices‘ among developing countries.

This illustrates how international organizations shape the discourse and practice of social policy around the developing world, but it does not lead to a clear-cut conclusion that governments have no room for manoeuvre.“ Britto 2006, 17)

Ebenso kritisch steht das IPC zur Bedarfsbemessung (dem targeting) von Transfers:

„Most studies clearly show that identifying and reaching only the poor involves high administrative costs and requires capacity that may simply not exist in many developing countries. [...] It is easy to argue that scarce resources should be concentrated on those in need. However, nei-

ther the objectives nor the constraints are simple; they are both subject to political processes that determine what is to be allocated and to whom and for what reasons. [...] There is ample evidence of poor countries that have reduced poverty through universal social provision and from whose experiences much can be learnt.“ (Mkandawire 2005, 5)

UNDP selbst hat in den ersten sechs Monaten nach der Tsunami-Katastrophe in Asien cash-for-work-Projekte in mehreren betroffenen Ländern unterstützt. Derzeit fördert es ein Sozialhilfeprogramm im Tschad (ebd.).

Es ruft aber dazu auf, dass die Geber in großem Umfang soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungsländern finanzieren. Als Vorbilder für ein solches Engagement nennt UNDP (2005, 23-27) den Marshall-Plan und den Solidarausgleich innerhalb der Europäischen Union. Natürlich seien hiermit Kosten verbunden, die Kosten des Nichtstuns lägen aber höher:

„At one level, the cost of doing nothing will result in continued poverty and increased insecurity for poor people themselves. Stunting for instance affects more than 90 million children in developing countries, and its impact will be felt into the next generation through reduced physical and mental health, mortality and morbidity. Increased poverty and inequality – bad in themselves – will fuel the forces that cause social unrest and conflict, affecting the security of all.“ (UNDP 2005, 25)

Ohnehin – so argumentiert UNDP (2005, 25) abschließend – hätten die Geber zugesagt, ihre Entwicklungshilfezahlungen auf 0,7% des Bruttosozialprodukts zu steigern. Zumindest zum Teil könnten sie das zusätzliche Geld zur Finanzierung von Sozialtransfersystemen verwenden.

4.8 Der United Nation Children's Fund (UNICEF)

Auch UNICEF setzt sich seit einigen Jahren stark für Sozialtransferprogramme in Entwicklungsländern ein. Dahinter steht die Erkenntnis, dass Kinder weltweit überproportional von Armut in allen ihren Dimensionen betroffen sind und daher besonders stark von steuerfinanzierten Leistungen profitieren. Zudem werden zusätzliche Einkommen gerade von vielen ärmeren Familien vorrangig für die Bildung und Gesundheit der Kinder ausgegeben.

Ähnlich wie andere UN-Organisationen hat UNICEF Geldtransferprogramme als Instrument der Armutsbekämpfung bis vor wenigen Jahren überhaupt nicht wahrgenommen (Farrington/Harvey/Slater 2005, 17). In einer Publikation von 2005 zu „Core commitments for children in emergencies“ werden sie noch nicht einmal erwähnt (UNICEF 2005).

Der wichtigste Grund hierfür ist die Sorge, dass die Regierungen und Bürger der Länder, die UNICEF hauptsächlich finanzieren, greifbare Ergebnisse der Arbeit von UNICEF sehen wollen. Im Falle von Geldtransfers ist dies zum Teil nicht möglich, weil sich konkrete Veränderungen bei der Zielgruppe nicht eindeutig den Transfers zuordnen lassen (Gore/Patel 2006, 22).

Diese Sorge besteht mittlerweile kaum noch, zumal einige wichtige Geldgeber wie z.B. DFID Sozialtransferprogramme nicht nur als interessantes Instrument der Armutsbekämpfung anerkannt haben sondern diese im Rahmen ihrer eigenen, bilateralen EZ selbst fördern.

Für UNICEF sind Sozialtransfers ein ganz zentrales Instrument der sozialen Sicherung, das sich insbesondere zur Unterstützung von Kindern, der Hauptzielgruppe von UNICEF eignet:

„As a component of social protection, cash transfers are a significant policy option to support vulnerable children and households.“ (Gore/Patel 2006, 1).

*„Social safety nets and other protection measures form a key component of social policy.“
(Köhler/Keane 2006, 10)*

Sie verhindern, dass Menschen durch den Eintritt von Risiken verarmen, ermutigen dadurch einkommensschwache Haushalte, zusätzliche Risiken auf sich zu nehmen, um ihre Erwerbsmöglichkeiten zu verbessern und erhöhen dadurch die Produktivität der Wirtschaft und den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft:

*„They can encourage willingness and ability to take risks, which can increase employment and reduce loss of human capital. They can prevent people from falling into poverty as a result of financial or economic shocks, such as sudden loss of income opportunities, or sudden health care costs. Studies cited by the Asian Development Bank have also shown that countries with more effective social protection programmes exhibit higher productivity. Finally, depending on how they are administered, social protection measures can also promote social cohesion.“
(Köhler/Keane 2006, 10)*

Die wichtigste Funktion von Sozialtransfers besteht nach Ansicht von UNICEF aber in der Herstellung von sozialer Gerechtigkeit durch die finanzielle bzw. materielle Unterstützung der ärmsten und bedürftigsten Mitglieder der Gesellschaft:

*„The aim of the social welfare system is to achieve welfare justice. This is done through provision of services to citizens, following certain rules and regulations, and through redistribution of resources to those in most need.“
(UNICEF 2003, 8)*

In den meisten Fällen sind Geldtransfers nach Ansicht von UNICEF Sachmitteltransfers wie z.B. Preissubventionen oder Lebensmittelrationen vorzuziehen. Ihr entscheidender Vorteil sei, dass sie universell verwendbar sind: Jeder Haushalt könne daher selbst entscheiden, wofür er sie einsetzt, und dabei das Gut auswählen, das er am dringendsten benötigt:

„A key advantage is that unlike in-kind aid, cash allows households flexibility in deciding their spending needs. This can have positive results for children through its impacts on nutrition, health and education.“ (Gore/Patel 2006, 1)

Eine Priorisierung der verschiedenen Formen von Geldtransfersystemen (Sozialhilfe, Sozialrente, CCT etc.) nimmt das Kinderhilfswerk nicht vor. Ebenso trifft es keine eindeutige Aussage zugunsten von pauschalen oder bedarfsbemessenen Transfers:

*„There are advantages to both approaches. The universality principle may be more expensive as more people would be eligible for social benefits. However, it also makes sure that all citizens have an interest in maintaining high quality of services. Experience has shown that the targeted approach, which benefits only the poorest, may become ‚poor services for the poor‘.“
(UNICEF 2003, 10)*

Selbst ein Urteil für oder gegen die Konditionierung von Sozialhilfe will UNICEF offensichtlich nicht fällen:

„Conditionality is a debated issue in social protection. On the one hand, it can ensure that critical needs are met, such as outcomes in nutrition or school attendance. On the other hand, imposing restrictions how the cash can be spent may diminish one of the main advantages of cash over in-kind aid: flexibility.“ (Köhler/Keane 2006, 10)

Ganz eindeutig positioniert sich UNICEF hingegen in Bezug auf die Rolle der Geber beim Aufbau von Sozialtransfersystemen in Entwicklungsländern: In einigen Fällen sollen sogar die Sozialtransfers selbst von ihnen finanziert werden – auch längerfristig. Vor allem bei Programmen für AIDS-Waisen führe hier kein Weg vorbei, da die betroffenen Länder bei weitem nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen (UNICEF 2005, 6).

Das Kinderhilfswerk selbst kofinanziert derzeit das Sozialhilfeprogramm Mosambiks. Darüber hinaus un-

terstützt es ein CCT-Programm in Brasilien sowie Kindergeldprogramme in Burundi und Kenia (Barrientos/Smith 2005, 13; Devereux et al. 2005, S. 9f.; Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2005, 125).

4.9 Das World Food Programme (WFP)

Selbst das Ernährungsprogramm der Vereinten Nationen, dessen Mandat ausdrücklich die physische Bereitstellung von Nahrungsmitteln vorsieht, stellt Überlegungen an, Geldtransfers als ein potenzielles Instrument der eigenen Arbeit anzuerkennen (Gore/Patel 2006, 22).

Ein solcher Schritt fällt dem WFP nicht leicht, weil es dem eigenen Mandat im Grundsatz widerspricht und weil das Programm überhaupt nicht über die erforderlichen Erfahrungen und Kapazitäten verfügt, um Geldtransferprogramme aufzubauen, zu beraten oder zu überprüfen. Bisher hat das WFP ausschließlich Nahrungsmittelhilfe geleistet (Howell 2001b).

Dennoch hat es jüngst ein Strategiepapier (WFP 2006) veröffentlicht, in dem es die Forderung aufstellt, dass das eigene Handeln regelmäßig auf seine ökonomische Effizienz und Effektivität hin überprüft wird. Dabei äußert es Zweifel, ob Lebensmittelhilfen überhaupt noch als geeignetes Instrument zur (Wieder-) Herstellung von Ernährungssicherheit gelten können und ob nicht in vielen Fällen Geldtransfers an die Unterernährten einfacher und billiger wären.

4.10 Die World Health Organization (WHO)

Die Weltgesundheitsorganisation beschäftigt sich traditionell nur am Rande mit sozialer Sicherung – verständlicherweise im Zusammenhang mit der Finanzierung von Gesundheitssystemen. Die hierbei üblicherweise diskutierten Modelle sind – neben der unmittelbaren Bezahlung der Gesundheitsdienstleistung aus eigener Tasche (out of pocket-spending) – die soziale Krankenversicherung, die private Krankenversicherung, das steuerfinanzierte Gesundheitssystem und die Kostenbefreiung von besonders armen Haushalten sowie natürlich sämtliche denkbaren Hybridformen dieser Systeme.

Die Möglichkeit, nicht-konditionale Sozialtransfers einzusetzen, um die Zahlungsfähigkeit armer Haushalte auch bei Gesundheitsdienstleistungen zu steigern, hat die WHO bis vor kurzem nicht in Betracht gezogen. Erst 2006 wurde eine Kommission mit genau diesem Ziel berufen, die aber noch keine Ergebnisse vorgelegt hat (Chapman 2006, 1).

4.11 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Das Development Assistance Committee (OECD-DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development verfolgt das Ziel, die EZ der westlichen bilateralen Geber zu koordinieren. Diese versuchen durch intensive Konsultationen und Diskussionen zu eruieren, zu welchen Themen und Fragestellungen gemeinsame Sichtweisen bestehen bzw. entwickelt werden können. Wenn dies der Fall ist, werden strategische Richtlinien erstellt, die ein gewisses Maß an Verbindlichkeit für die bilaterale EZ der OECD-Mitgliedsländer für sich in Anspruch nehmen und zu einem bestimmten Grad ein programmatisches Gegengewicht zur Meinungsführerschaft der Weltbank in der internationalen Entwicklungsdebatte bilden. So gibt es unter anderem guidelines zu den Themen ‚Poverty reduction‘ (OECD-DAC 2001), ‚Poverty and health‘ (OECD-DAC 2003) und ‚Promoting pro-poor growth‘ (OECD-DAC 2007).

Zu Fragen der sozialen Sicherung liegen noch keine guidelines vor, jedoch gibt es ein ‚task team on social protection and empowerment‘ (bis vor kurzem ‚risk and vulnerability task team‘), das die Chancen für einen Konsens in diesem Bereich auslotet. Seine Arbeit geht von der Annahme aus, dass soziale Sicherung nicht in einer Konkurrenz um Ressourcen mit den produktiven Sektoren steht. Vielmehr müsse man davon ausgehen, dass soziale Sicherheit und Wirtschaftswachstum in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen. Dies gelte nicht nur für Sozialversicherungs- sondern auch für Sozialtransfersysteme:

„As well as providing safety nets, social protection reduces vulnerability to risk and so facilitates engagement by the poor in more produc-

tive enterprises; they also reduce the dangers of an outflow of capital from productive activities to meet domestic shocks and stresses. Recent experience suggests an important role for cash transfers in both development and rehabilitation contexts.“ (Voipio 2006, 19)

So hat das OECD-DAC risk and vulnerability task team in seinen Diskussionen festgehalten, dass das südafrikanische Geldtransfersystem die Zahl der Armen beträchtlich gesenkt hat. In einigen Ländern fließen mehr als 90% der ausbezahlten Leistungen an die ärmeren 50% der Bevölkerung. Dadurch verbessert sich die Ernährungssituation der Armen erheblich. Vielerorts lässt sich auch beobachten, dass die Bildungs- und Gesundheitsindikatoren ansteigen. Es gibt sogar Hinweise darauf, dass Sozialtransfers die Beschäftigungschancen der Empfänger verbessern. Ein solcher Erfolg setze allerdings voraus,

- dass die Regierung des jeweiligen Landes ernsthaft gewillt ist, Armut zu bekämpfen,
- dass ihr auch auf Dauer ausreichende Ressourcen (Steuern oder Entwicklungshilfe) zur Verfügung stehen, um die Sozialtransfers zu finanzieren,
- dass die Zuteilungskriterien (also das targeting) einfach und transparent sind,
- dass die Auszahlungsmechanismen selbständig und zuverlässig funktionieren und
- dass die Zielgruppe ausreichend über ihre Leistungsansprüche informiert ist (Voipio 2006, 19).

Grundsätzlich gibt sich das OECD-DAC offen gegenüber sehr unterschiedlichen Arten von Sozialtransferprogrammen; es neigt aber dazu, Geldtransfers den Vorzug gegenüber Sachmitteltransfers zu geben. Insbesondere Preissubvention, food-for-work-Programme und Lebensmittelpakete werden skeptisch beurteilt. Cash-for-work-Programme und Sozialrenten werden hingegen besonders positiv bewertet (OECD-DAC 2001, 34 und 69; Voipio 2006, 19).

Handlungsempfehlungen für seine Mitglieder hat das OECD-DAC bislang nicht entwickelt. Entsprechend wird auch nicht deutlich, wie die Rolle der EZ bei sozialen Grundsicherungssystemen gesehen wird. DFID ist offensichtlich darum bemüht, dass sich das OECD-DAC eindeutig für eine proaktive Rolle der Geber beim Aufbau solcher Systeme ausspricht. Andere Länder äußern zurückhaltender. Wie der Diskussionsprozess ausgeht, ist ungewiss. Es wäre aber nicht das erste Mal, dass sich die Briten mit ihren konzeptionell gut unterlegten Vorschlägen im Kreis der bilateralen Geber durchsetzen.

4.12 Die Europäische Kommission

Auch die Generaldirektion Entwicklung der europäischen Kommission hat (noch) kein Strategiepapier, das Fragen der sozialen Sicherung beantwortet. Erst recht hat sie noch keine Position zur Förderung von sozialen Grundsicherungssystemen bezogen. Die Kommission nimmt wahr, dass steuerfinanzierte Sozialtransferprogramme auch in Entwicklungsländern existieren, ist sich aber nicht der Tatsache bewusst, dass diese Programme auch ein potenzielles Handlungsfeld für EZ darstellen. Lediglich an der Finanzierung von öffentlichen Arbeitsbeschaffungsprogrammen in Äthiopien beteiligt sie sich derzeit (EC 2007; Kaseke 1999).

4.13 Das britische Department for International Development (DFID)

Kein anderer Akteur der Entwicklungszusammenarbeit setzt sich derart nachdrücklich für den Aufbau von Sozialtransfersystemen ein wie DFID. Ähnlich wie in anderen Bereichen hat die britische Behörde ihren Ansatz zunächst mit massivem Mitteleinsatz konzeptionell aufbereiten und dann durch Pilotprojekte testen lassen, um ihn dann gegenüber anderen Gebern mit soliden Argumenten und robusten Belegen vorbringen zu können. Auf diese Weise ist es DFID schon mehrfach gelungen, breite Allianzen zu schmieden, mit denen sich die eigenen Ziele und Strategien international viel leichter durchsetzen ließen als im Alleingang. Es wäre daher nicht weiter verwunderlich, wenn die gesamte laufende Debatte über soziale Grundsicherungssysteme weitgehend auf die Initiative und das Betreiben der Briten zu-

Soziale Grundsicherung I Studie

rückging. Der entscheidende Trumpf der Briten hierbei ist, dass sie in der Lage sind, klar zu definieren, welche Ziele sie aus welchen Gründen mit welchen Mitteln verfolgen.

Das Strategiepapier ‚Social transfers and chronic poverty‘

Soziale Sicherung definiert DFID offiziell als

„a sub-set of public actions – carried out by the state or privately – that address risk, vulnerability and chronic poverty.“ (DFID 2005, 6)

Ähnlich wie die ADB argumentiert DFID allerdings, dass es oft hilfreicher sei soziale Sicherung als die Summe aus (i) Sozialversicherung, (ii) Sozialtransfers und (iii) Arbeitsschutzmaßnahmen zu verstehen (ebd.). DFID betont, dass eine soziale Mindestabsicherung gegen Risiken ein Menschenrecht sei, das sich in den Artikeln 22, 23 und 25 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, in den Beschlüssen der Welternährungskonferenz, Artikel 11 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie Artikel 24.2c der Kinderrechtskonvention manifestiere (DFID 2005, 6; Schubert 2005, 10).

Das Strategiepapier ‚Social transfers and chronic poverty‘ (DFID 2005) versteht Sozialtransfers allerdings nicht nur als Instrument des Risikomanagements. Es verortet sich nicht in erster Linie innerhalb des britischen Konzepts für die Förderung von Systemen der sozialen Sicherung in Entwicklungsländern. Vielmehr geht das Papier von der offener gestellten Frage aus, wie Armut in Entwicklungsländern in allen ihren Dimensionen möglichst wirkungsvoll bekämpft werden kann, die folgendermaßen beantwortet wird:

„The evidence suggests, therefore, that social transfers could play an important role in achieving the MDGs.“ (ebd., 17)

Dass Sozialtransfers einen effektiven Beitrag zur Erreichung von MDG 1 (Bekämpfung von Einkommensarmut und Hunger) leisten, leuchtet unmittelbar ein. Da-

rüber hinaus wirken sie sich nach Ansicht von DFID aber auch positiv auf Gesundheit und Bildung (MDG 2-5) aus, indem sie einkommensschwache Familien die finanziellen Mittel zur Verfügung stellen, die diese benötigen, um Schulgeld, Nachhilfe, Schulbücher, Medikamente, medizinische Behandlungen sowie das Fahrtgeld für den Weg zur Schule oder zum Arzt zu bezahlen.

Ebenso seien Sozialtransfers vielerorts ein unverzichtbares Instrument, um die Folgen von HIV/AIDS aufzufangen (MDG 6): Insbesondere Haushalte, die nur noch aus Kindern, Alten und Kranken bestehen, seien vollständig auf externe Unterstützung angewiesen. Schließlich können Sozialtransfers – so DFID – dazu beitragen, die soziale Position von Frauen und Mädchen zu stärken (MDG 3), die fast überall auf der Welt in besonderem Maß von Armut in allen ihren Aspekten betroffen sind (DFID 2000; DFID 2005, 13–16).

„Social transfers can be an effective way of targeting resources to the poorest and socially excluded, to help get and keep children in schools and to use health services. Even where services are provided free, or fee-waivers operate well, the poor and socially excluded still face other barriers to access such as the costs of transport, medicines, uniforms and textbooks; discrimination against girls and other socially excluded groups; the loss of income from children attending school rather than working; and lack of knowledge of the value of education and preventive healthcare. Social transfers can address all of these demand-side barriers, especially if school attendance and/or use of preventive health services are conditions of payment.“ (DFID 2006, 2)

Zudem fördern Sozialtransfers nach Meinung von DFID (2005, 17f.) auch Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Erstens stärken sie arme Haushalte auch psychisch, indem sie ihnen ein bestimmtes Mindesteinkommen garantieren. Dies erlaube es den Haushalten, dass sie nicht mehr ständig über das alltägliche Überleben nachdenken müssen, sondern auch wieder

Pläne machen und strategische Entscheidungen (wie z.B. über den Schulbesuch eines Kindes) treffen können. Zweitens ermutigen sie einkommensschwache Haushalte risikobehaftete Investitionen zu tätigen und damit die Grundlagen für eine nachhaltige Flucht aus der Armut zu schaffen. Und drittens verbessern sie die Beziehungen zwischen dem Staat und den Bürgern und fördern so das allgemeine Vertrauen in die Regierung, in die Gesellschaft und in die Wirtschaft des betroffenen Landes.

DFID sieht Sozialtransfers aber auch als ein Instrument, um in den nächsten Jahren, in denen die Entwicklungshilfeleistungen der Geber deutlich ansteigen sollen, möglichen Mittelabflussproblemen vorzubeugen:

„There is a growing international consensus that levels of spending on aid need to be scaled up. Within this context, social transfers could have a role in channelling at least part of this extra spending directly to the very poor, supporting their own efforts to climb out of poverty and providing a stimulus to local economic development.“ (DFID 2005, 7)

Einzig die Sorge um die damit verbundenen laufenden Kosten könne erklären, warum nicht in viel mehr Entwicklungsländern Sozialtransferprogramme existieren. Doch diese Sorge sei unberechtigt – so DFID. Die Alternativen, die derzeit im Kampf gegen Armut bevorzugt würden, seien in der Regel auch nicht kostengünstiger:

„One of the main arguments against social transfers in developing countries has been cost. Yet evidence is growing that modest transfers are affordable in even the poorest countries, particularly when the additional resources received from international development assistance are taken into account. In addition, social transfers may well be a more cost-effective option than other initiatives currently used to address chronic poverty. In particular, they offer a cheaper and more effective option to the humanitarian assistance – usually in the form of food.“ (DFID 2005, 1)

Die entscheidende Stärke von Sozialtransfers sei, dass nicht der Preis der von den Armen nachgefragten Güter in der einen oder anderen Weise gesenkt, sondern ihre eigene Kaufkraft gestärkt werde. DFID bezeichnet Sozialtransfers daher als eine nachfrageseitige Intervention – in Abgrenzung zu angebotsseitigen Interventionen wie z.B. der Verteilung von Lebensmitteln, Preissubventionen oder der kostenlosen Bereitstellung von Bildungsangeboten:

„Social transfers are one way to boost demand for services and reduce some of the demand-side barriers (particularly costs) to access by targeting subsidies directly to specific groups of individuals and households.“ (Chapman 2006, 2)

Aus allen diesen Gründen spricht sich DFID für die Sozialtransfersysteme aus:

„Social transfer programmes are compatible and consistent with country-led approaches to development and innovative approaches to development financing such as poverty reduction budget support. In combination with other interventions, they can play a key role in ensuring that a country-led approach meets the needs and interests of the most excluded and poorest citizens.“ (DFID 2005, 24)

„Wherever possible, social transfers should be an integral part of country-led poverty reduction plans.“ (Chapman 2006, 24)

Mögliche Zielgruppen von Transfers sind kinderreiche Familien, AIDS-Waisen, Kinder und Jugendliche, alte Menschen, Hungernde sowie ganz allgemein arme Haushalte (DFID 2006). Grundsätzlich räumt DFID Geldtransfers Vorrang gegenüber Sachmittelleistungen und Gutscheinen ein. Nur selten könne man auf Lebensmittellieferungen nicht verzichten:

„In many contexts, cash offers significant advantages. It is cheaper to deliver and is much less likely to harm local markets than, for example, food or agricultural inputs [...]. A key

disadvantage of vouchers, even when they are not restricted to specific purposes, is that they can often be redeemed only at certain outlets, thereby disadvantaging other market providers. Providing cash also demonstrates a recognition by development practitioners that the poor are often in the best position to decide how to care for their own families. Food is insufficient for all their needs. Cash enables them to buy other essentials and invest in healthcare, education and other productive activities. [...] Nonetheless, in some circumstances cash may not be the best option. Where local markets are undeveloped and purchases are difficult to make, food may be a better short-term option. However, in the medium to long-term, the evidence suggests that traders are able to respond to influxes of cash even in remote or conflict-affected areas.“ (DFID 2005, 9)

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden von DFID ebenfalls kritisch bewertet. Wenn überhaupt, eignen sie sich nur zur Überbrückung akuter, vorübergehender Krisen:

„When well-implemented, work programmes can be a useful social protection tool. However, they have limitations. They are not appropriate for chronically poor households that are unable to participate in the labour market; for this group, social transfers should be the main focus of support. And the reality is that many work programmes are poorly designed and implemented, often providing employment for too short a period with minimal monitoring of the quality or usefulness of the assets left in place.“ (DFID 2005, 11f.)

Die Verwaltungs- und Materialkosten der Programme liegen nach den Erfahrungen von DFID so hoch, dass man davon auch flächendeckende Sozialtransfersysteme hätte finanzieren können. Tatsächlich bevorzugt man sie aber oft nur deshalb, weil Politiker und Bevölkerung sich nicht an den Gedanken gewöhnen können, Bedürftigen ohne Gegenleistung Geld zu geben:

„The demand for recipients to work is often in response to ideological concerns that people should not receive something for nothing.“ (DFID 2005, 22)

Sowohl steuerfinanzierte Grundrentensysteme (non-contributory pensions) als auch Sozialhilfeprogramme bewertet DFID positiv. Bei CCT-Programmen sieht es einerseits Vorteile, andererseits aber auch Nachteile. Für die Konditionierung von Sozialtransfers spreche, dass damit zugleich die Sozialinvestitionen der Armen gesteigert werden:

„It is their dual impact on reducing current and future poverty that makes them valuable.“ (Chapman 2006, 13)

Gegen sie spreche, dass sie mit höheren Verwaltungskosten verbunden sind und diejenigen Armen vom Leistungsbezug ausschließen, die die Konditionen der Programme nicht erfüllen:

„They require greater administrative capacity than simple unconditional cash transfers and depend on other services being in place. [...] If health and education services are not in place, conditional cash transfers are not an appropriate instrument. Furthermore, families who are unable to send their children to school for reasons other than lack of money may miss out.“ (DFID 2005, 11)

„Care must be taken not to impose conditions that exclude the very groups that need the transfers. [...] A recent evaluation shows that the girls who are less likely to do well (and therefore to be excluded from the scheme) are the same ones who are more likely to drop out of school without the extra payment.“ (Chapman 2006, 12)

Außerdem zeigen zahlreiche Untersuchungen – so DFID – dass die Armen auch nicht-konditionierte Geldtransfers vorrangig für Bildung und Gesundheit ausgeben (DFID 2006, 6).

Auch der Bedarfsorientierung (dem targeting) von Sozialtransfers steht DFID zwiespältig gegenüber. Dafür spreche, dass es den Anteil der insgesamt ausgezahlten Transfers, der tatsächlich bei armen Haushalten ankommt, maximiert. Allerdings sei perfektes targeting unmöglich, weswegen es immer auch einige bedürftige Haushalte vom Leistungsbezug ausschließt. Zudem sei targeting immer mit einem gewissen Aufwand und daher mit Kosten verbunden (DFID 2005, 27f.). Schließlich sprechen gegen das targeting auch politökonomische Gründe:

„Putting in place universal benefits, for example, could gain the support of the middle class and those in the formal economy.“ (DFID 2005, 24)

Sollten in einem Land keine geeigneten staatlichen Strukturen für die Auszahlung von Transfers zur Verfügung stehen, so solle der Staat hierbei mit dem Privatsektor (Banken, Postfilialen, Supermärkte) zusammenarbeiten. In ländlichen Gegenden kämen hierfür auch Schulen, Gesundheitsstationen oder NROs in Betracht. Die Erfahrung zeige, dass es auch in fragilen und zerfallenen Staaten möglich ist, regelmäßig und zuverlässig Bargeld an die Empfangsberechtigten auszuzahlen (DFID 2005, 30).

Beim Aufbau von Sozialtransfersystemen sollen die Entwicklungsländer nach der Überzeugung von DFID in jeglicher Hinsicht von den Gebern der EZ unterstützt werden. Hierin bestehe ein geeignetes Mittel, um zu verhindern, dass es in einigen Entwicklungsländern in den kommenden Jahren durch steigende Entwicklungshilfen zu Absorptionsproblemen komme:

„Within a context of rising levels of international development assistance in countries with a limited capacity to absorb these extra funds, social transfers may offer an innovative delivery system that allows donors to reach the poor directly.“ (DFID 2005, 21)

Dies gelte umso mehr für Länder, in denen es keine wirkliche Staatlichkeit mehr gibt oder die Regierung

sich aus anderen Gründen nicht mehr um die Bürger kümmert. Die Verantwortung der Geber sei hier umso größer, von sich aus Sozialtransfersysteme aufzubauen und vollständig zu finanzieren. DFID (2005, 25) meint, dass dies auch ohne funktionsfähige staatliche Strukturen möglich sei, indem die Geber mit nichtstaatlichen Akteuren kooperieren.

Eines müssen die Geber allerdings bedenken. Um seine vollen Wirkungen entfalten zu können, darf ein Sozialtransferprogramm nicht einfach über Nacht wieder abgebaut werden. Die Geber müssen daher gewährleisten, dass die Finanzierung der von ihnen unterstützten Programme dauerhaft und zuverlässig aufrecht erhalten werden kann (DFID 2005, 25).

Tatsächliches Engagement

In Anbetracht dessen, wie deutlich sich DFID für Sozialtransferprogramme in Entwicklungsländern ausspricht, mag es überraschen, dass bislang nur vier britische Projekte in diesem Bereich existieren: In Bangladesch, Malawi und Sambia unterstützt DFID den Aufbau von Sozialhilfeprogrammen und in Äthiopien versucht es, ein Arbeitsbeschaffungsprogramm mit einem Geldtransferprogramm zu kombinieren (Barrientos/Smith 2005; DFID 2005, 22).

4.14 Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Die deutsche EZ hat bislang fast keine Erfahrungen mit der Förderung von Sozialtransferprogrammen gesammelt. Die Möglichkeit wird im Positionspapier des BMZ zur ‚Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern‘ (BMZ 2003) eröffnet, jedoch in der Praxis nur selten wahrgenommen.

Das Positionspapier ‚Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern‘

Das BMZ betrachtet Sozialtransfers als Instrument der sozialen Sicherung. Hierunter versteht es

„institutionell verankerte Unterstützungssysteme, die helfen, Lebensrisiken zu bewältigen und deren Folgen zu mindern.“ (BMZ 2003, 5)

Sozialtransfersysteme bilden nach Auffassung des BMZ ein zweites soziales Netz, das diejenigen auffängt, die durch das erste Netz der Privat- und Sozialversicherung durchfallen:

„In jeder Gesellschaft finden sich Gruppen von Menschen, die weder über eigenes Einkommen verfügen noch auf Unterstützung durch familiäre bzw. gruppenbezogene informelle Sicherungssysteme rechnen können. [...] Diese Menschen sind auf karitative Unterstützung bzw. Sozialhilfe angewiesen. Weiterhin sind Arbeitslose und Kranke auf Sozialhilfe angewiesen, wenn andere Unterstützungsmechanismen versagen.“ (BMZ 2003, 27)

Vor diesem Hintergrund haben Sozialtransfersysteme eine vierfache Funktion: (i) Armutsbekämpfung durch Risikoabsicherung, (ii) Fürsorge für Kinder, (iii) Armenhilfe, (iv) Unterstützung von Gruppen, die sich nicht selbst helfen können (ebd.). Hingegen sind die Menschenrechte als Motiv für die Förderung von Sozialtransfersystemen nicht erkennbar.

Als mögliche Zielgruppen von Sozialtransfers nennt das BMZ (2003, 27) Behinderte, Kriegsopfer, Flüchtlinge, HIV/AIDS-Kranke, ältere Witwen, Waisen und alte Menschen. Detaillierter geht es nur auf drei Arten von Sozialtransfersystemen ein: (i) CCT-Programme, (ii) Sozialhilfeprogramme und (iii) öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Rundum positiv werden CCT-Programme bewertet:

„Ein vom Schulbesuch abhängiges Kindergeld hat sich als wirksames Mittel im Kampf gegen Kinderarbeit erwiesen. Wenn es durch Schulspeisung und kostenlosen Zugang zu Lehrmitteln ergänzt wird, ist dies ein erfolgreicher Ansatz, auch Kindern sehr armer Eltern den regelmäßigen Schulbesuch zu ermöglichen. Hier ist aktiver Kinderschutz gleichzeitig eine wichtige Bildungsinvestition.“ (BMZ 2003, 25)

Bei Sozialhilfeprogrammen macht das BMZ (2003, 27) hingegen einige Einschränkungen. Diese sollten stets bedarfsbemessen (targeted) sein und nur dort aufgebaut werden, wo alternative Unterstützungsmechanismen versagen. Sie müssen in der Lage sein, auf neue Anforderungen (z. B. die Folgen von HIV/AIDS) angemessen zu reagieren, und dabei stets bezahlbar bleiben. Schließlich sollten sie keine dauerhaften Abhängigkeiten schaffen, sondern stets die Selbsthilfekräfte der Zielgruppe stärken (BMZ 2003, 27).

Ähnliches gilt für Arbeitsbeschaffungsprogramme. Auch sie werden vom BMZ nur unter bestimmten Bedingungen gutgeheißen. Erstens sollen sie nur zeitlich begrenzt zur Unterstützung von armen und unqualifizierten Erwerbspersonen während akuter makroökonomischer Krisen eingesetzt werden. Zweitens sollen ihre Löhne so niedrig liegen, dass nur diejenigen angezogen werden, die keine andere Arbeit finden (self-targeting). Drittens sollen sinnvolle öffentliche Güter geschaffen werden (z.B. Straßen oder Bewässerungsanlagen). Viertens sollten über die ausgezahlten Löhne hinaus keine zu hohen Kosten anfallen (BMZ 2003, 18f.).

An der Planung, dem Aufbau und dem Management von Sozialtransfersystemen sollte der Staat nach Auffas-

sung des BMZ (2003, 27) nach Möglichkeit Kirchen, karitative Organisationen, gemeinnützige NRO und den privaten Sektor partizipieren lassen.

Externe Geber sollten den Aufbau von Sozialtransfersystemen in Entwicklungsländern durch technische Zusammenarbeit unterstützen. Eine direkte Finanzierung von Transfers beschränkt das BMZ (2003, 27f.) auf Ausnahmesituationen. Als Beispiele nennt es akute Notlagen nach Naturkatastrophen oder Bürgerkriegen sowie die HIV/AIDS-Krise im südlichen Afrika. Die GTZ interpretiert dies so, dass das BMZ in bestimmten Ländern auch gegen eine längerfristige Finanzierung von Sozialhilfesystemen nichts einzuwenden hat.

Tatsächliches Engagement

Bislang hat sich die deutsche EZ nur in drei Ländern am Aufbau von Sozialtransfersystemen beteiligt. Das Sozialministerium in Mosambik hat sie von 1989 bis 1993 beraten und das Sozialministerium in Sambia berät sie seit 2003 (Schubert 2005, 13). Darüber hinaus unterstützt die Deutsche Welthungerhilfe im Auftrag des BMZ ein recht effizientes cash-for-work-Programm in Äthiopien (Barrientos/Smith 2005, 18).

4.15 Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Die GTZ ist – ebenso wie die KfW Entwicklungsbank, InWEnt oder der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) – eine Durchführungsorganisation der deutschen EZ. Sie handelt im Auftrag und auf Rechnung des BMZ. An sich ist ihr Gestaltungsspielraum daher begrenzt.

Tatsächlich wird die deutsche Position in inhaltlichen Debatten aber oft von GTZ-Mitarbeitern vertreten, die GTZ erarbeitet eigene Regional und Sektorkonzepte und tritt international wie ein Geber auf. Aufgrund dieses Unikums in der Landschaft der Geber wurde der Autor dieser Studie gebeten die Vorstellungen der GTZ als eine eigene Position darzustellen. 2005-2006 hat die GTZ zwei Studien erstellen lassen, die das Potenzial von sozialen Grundsicherungssystemen in der EZ ausloten (Schubert 2005; Leisering/Buhr/Traiser-Diop 2006).

In beiden werden Sozialtransfers positiv bewertet und ihnen wird ein deutlich größeres Potenzial eingeräumt als im Positionspapier des BMZ. Dies hat mehrere Gründe. Erstens sind die beiden Studien zwei Jahre nach dem BMZ-Positionspapier erschienen und daher bereits von der aufkommenden internationalen Debatte über Sozialtransferprogramme beeinflusst.

Zweitens wurden sie von unabhängigen Gutachtern geschrieben, die – anders als das BMZ – in ihren Bewertungen keine politischen Rücksichten nehmen müssen. Drittens ging es der GTZ bei der Erstellung auch darum, einen neuen internationalen Trend für eigene Zwecke zu nutzen. Dies wird im Schlusskapitel der ersten Studie deutlich, wo das zentrale Beurteilungskriterium nicht mehr der entwicklungspolitische Nutzen von Sozialtransfersystemen ist, sondern die Vermarktbarkeit entsprechender GTZ-Produkte:

„Kaufkräftige Nachfrage nach EZ Leistungen kommt immer dann zustande, wenn die für EZ zuständigen Entscheidungsträger eines Nehmerlandes und die für EZ zuständigen Entscheidungsträger eines Geberlandes (in Deutschland Mitarbeiter des BMZ) oder einer Internationalen Organisation (z.B. der Weltbank) ein Vorhaben vereinbart haben. Mit der Durchführung solcher Vorhaben beauftragen sie entweder direkt bestimmte TZ Organisationen [Organisationen der technischen Zusammenarbeit; Anm. des Autors] (wie z.B. die GTZ) oder bestimmte FZ Organisationen [Organisationen der finanziellen Zusammenarbeit; Anm. des Autors] (wie die KfW) oder schreiben die Vorhaben aus. Für die interne Planung der Durchführungsorganisationen (Produktentwicklung, Vorhalten von Personal) ist es daher wichtig, zur Abschätzung der Nachfrageentwicklung Informationen über den künftigen Stellenwert von Grundsicherung sowohl aus der Perspektive der Nehmerländer als auch aus der Perspektive der Geberorganisationen zu erhalten.“ (Schubert 2005, 33)

Die beiden Studien wurden im Auftrag des BMZ herausgegeben, weshalb ihre inhaltliche Ausrichtung

Soziale Grundsicherung I Studie

wohl kaum gegen den Willen des Ministeriums erfolgte. Dennoch fokussieren sie auf genau die Situation, die im BMZ-Positionspapier als Ausnahme von der Regel dargestellt wird – die bereit angelegte Förderung von Sozialtransfersystemen – und rechtfertigen dies mit der sicher noch Jahrzehnte währenden HIV/AIDS-Krise im südlichen Afrika:

„Zur Umsetzung der im BMZ Positionspapier enthaltenen Vorgabe, wonach Grundsicherung in Krisensituationen aus Mitteln der FZ mitfinanziert werden kann, sollten die für Afrika südlich der Sahara zuständigen BMZ Referate damit beginnen, die Förderung von Grundsicherung in die Regierungsverhandlungen und die Länderprogramme für solche HIPC Länder aufzunehmen, die besonders stark von der HIV/AIDS Krise betroffen sind.“ (Schubert 2005, 19)

Besonders positiv werden in beiden Studien Sozialtransfers an kinderreiche Familien, CCTs und steuerfinanzierten Renten bewertet. Skeptischer äußern sie sich hingegen zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lebensmittelhilfen. In diesen Punkten besteht also keine große Diskrepanz zur Position des BMZ (s.o.).

Ein deutlicher Unterschied zeichnet sich jedoch bei der Beurteilung von targeting bei Sozialhilfeprogrammen ab. Pauschaltransfers, die aber nur bestimmten Arten von Haushalten (Alte, Familien ohne erwerbsfähige Männer, kinderreiche Familien) gewährt werden, werden keineswegs abgelehnt.

Bei der Entscheidung für oder gegen die Bedarfsorientierung (das targeting) müsse man dessen Kosten (Aufwand bei der Definition von Bezugskriterien, Identifikation von Bezugsberechtigten etc.) die Kosten gegenrechnen, die entstehen, wenn auch nichtarme Haushalte in den Genuss von Leistungen kommen. Als Regel gelte, dass das targeting umso wichtiger ist, je kleiner der Anteil der Bedürftigen an der Gesamtbevölkerung ist. Umgekehrt lohne es sich bspw. in ländlichen Regionen Afrikas z.T. überhaupt nicht, weil bis zu 90% der Bevölkerung als arm eingestuft werden können. Den 10% Nichtarmen ebenfalls Transfers auszuzahlen ist sicher billiger, als sie

durch eindeutige und transparente Verfahren vom Rest der Bevölkerung zu unterscheiden (Leisering/Buhr/ Traiser-Diop 2006, 41f.).

Zudem weisen beide Studien der EZ eine größere Rolle zu als das Positionspapier des BMZ:

„Grundsicherung ist in erster Linie eine nationalstaatliche Aufgabe. Bei der nachhaltigen Finanzierung von Grundsicherung geht es deshalb zunächst darum, nationale Finanzierungsquellen zu erschließen bzw. beim politischen Aushandeln der Allokation knapper Haushaltsmittel die Finanzierung von Grundsicherung angemessen zu berücksichtigen. Politikberatung und Politikdialog können dazu einen Beitrag leisten, insbesondere wenn es um den Einsatz freier werdender Mittel aus dem Schuldenerlass geht sowie im Rahmen der PRS Prozesse. Gleichzeitig besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass HIPC (Highly Indebted Poor Countries) Länder eine flächendeckende Grundsicherung ihrer Sozialfälle nur schwer ausschließlich aus eigenen Steuermitteln finanzieren können.“ (Schubert 2005, 18)

5 Ausblick

Was folgt aus diesen Ergebnissen? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus, dass eine ganze Reihe von bi- und multilateralen Gebern sich zunehmend für soziale Grundsicherungssysteme interessiert?

Zunächst einmal sollte man sehr vorsichtig sein und keine voreiligen Rückschlüsse ziehen. Immer wieder wird in der internationalen Entwicklungspolitik über neue Ansätze und Konzepte diskutiert, die dann aber – ob begründet oder nicht – wieder zu den Akten gelegt werden. Oder eine neue Welle von Trends kommt an und die gerade erst diskutierten Konzepte geraten in Vergessenheit. Und selbst wenn dies nicht geschieht, bleibt abzuwarten, welchen Einfluss das jüngst gewachsene Interesse für soziale Grundsicherungssysteme auf die praktische Politik der Geber- sowie der Entwicklungsländer tatsächlich haben wird.

Vorbei sind sicher die Zeiten, in denen Sozialtransfers als rein verteilungspolitisches Instrument galten und daher vom mainstream in der Entwicklungsdebatte mit dem Argument abgelehnt wurden, dass Entwicklungsländer ihre knappen Ressourcen lieber produktiv verwenden sollten. Die meisten Experten erkennen mittlerweile an, welche große Bedeutung einer sozialen Grundsicherung nicht nur für die akute Armutsbekämpfung, sondern auch für das Wachstum und damit die langfristige Armutsbekämpfung zukommt, da sie die Bereitschaft und die Fähigkeit, in Sach- und Humankapital zu investieren, in nahezu sämtlichen Bevölkerungsschichten stärkt.

Hinzu kommt die Erkenntnis, dass langfristig gewährte Sozialtransfers effizienter sind als ad hoc ergriffene Notmaßnahmen, die sozioökonomische Schocks abfedern sollen. Ebenso weiß man inzwischen, dass Pauschaltransfers in bestimmten Situationen kostengünstiger sind als bedarfsabhängige Sozialhilfen. In den entwickelten Ländern hat dies dazu geführt, dass sich sozialpolitische Konzepte wie das des Bürgergelds oder der negativen Einkommensteuer einer immer größeren Beliebtheit erfreuen.

Jedoch gibt es noch keine ausreichenden Anzeichen dafür, dass die Entwicklungsländer nun in größerem Umfang Sozialtransferprogramme aufbauen bzw. die Geber ihr Engagement in diesem Gebiet deutlich steigern würden. Eine signifikante Trendwende in der tatsächlichen Politik ist wohl auch nur dann zu erwarten, wenn die Geber ihre Versprechen einhalten und ihre Entwicklungshilfezahlungen in den nächsten Jahren deutlich aufstocken. Andernfalls würden steigende Ausgaben im Bereich der sozialen Grundsicherung zwangsläufig zu Lasten der Entwicklungszusammenarbeit auf anderen Feldern gehen.

Außerdem ist die Frage, ob eine solche Trendwende im größeren Stil überhaupt wünschenswert ist, noch nicht geklärt. Um sie besser beantworten zu können, ist noch viel mehr Forschung erforderlich. So müssen die Effekte der unterschiedlichen bereits bestehenden sozialen Grundsicherungssysteme in Entwicklungsländern viel genauer als bisher unter die Lupe genommen werden. Dabei wird es nicht ausreichen, zu untersuchen, welche dieser Programme ihre Ziele erreichen bzw. welche erwarteten und unerwarteten Wirkungen sie haben. Vielmehr kommt es auch darauf an, zu erfahren, warum sie diese oder jene Wirkung entfalten: ob dies generell am jeweiligen Sozialsystem liegt oder an seiner Ausgestaltung im konkreten Fall.

Eine abschließende Antwort wird allerdings auch sehr intensive empirische Forschung nicht erbringen. Bis zu einem erheblichen Grad wird sie immer davon abhängen, wie die politischen Prioritäten gesetzt werden. In der Theorie geht es also auch darum, welchen Stellenwert man der Armutsbekämpfung im Vergleich mit anderen Zielen einräumt. In der Praxis kommt hinzu, dass die politische Prioritätensetzung immer auch das Ergebnis von Aushandlungsprozessen ist, bei denen die Interessen von unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen miteinander ausgeglichen werden müssen. Dieses Ergebnis muss man natürlich nicht abwarten. Es lässt sich durchaus beeinflussen. Und daher ist es überaus wichtig, dass man, wenn man sich als Anwalt der Armen versteht, schon möglichst frühzeitig durch entsprechende Einlassungen und Hintergrundinformationen in den politischen Aushandlungsprozess einmisch.

Übersicht A1: Vergleich der Positionen wichtiger Akteure zur Rolle von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern

	Die Weltbank
Wie werden soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern bewertet?	Positiv: Sozialtransfersysteme sind dringend erforderlich für diejenigen, die durch keinen anderen Mechanismus vor Armut geschützt werden.
Welche Ziele werden hiermit verfolgt?	Armutsbekämpfung; Abbau von Einkommensunterschieden; Schutz vorhandenen und Aufbau zusätzlichen Humankapitals durch die Armen; auf dass Armut nicht von einer Generation an die nächste weitergegeben wird; Steigerung von Produktivität und Wachstum
Sind rechtsbasierte Ansätze erkennbar?	Nein
Ist die Positionierung zu Fragen der Grundsicherung Teil eines weitergehenden Konzeptes sozialer Sicherheit?	Ja, Sozialtransfers werden im Kontext des Risikomanagement-Konzepts gesehen.
Wie werden speziell Sachmitteltransfers bewertet?	Tendenziell sind Geldtransfers überlegen, weil sie das Gefüge der Marktpreise nicht direkt beeinflussen, weil sie den Empfängern Entscheidungsfreiheit bei der Verwendung der Transfers lassen und weil ihre Transaktionskosten gering sind.
Und Sozialhilfeprogramme?	Kindergeld und bedarfsbemessene Sozialhilfe werden positiv bewertet. Zielgruppen sind in erster Linie große Familien und Haushalte ohne erwerbsfähige Mitglieder, ggf. aber auch generell arme Haushalte.
Und steuerfinanzierte Sozialrenten (non-contributory pensions)?	Sozialrenten haben positive Effekte. In vielen Ländern macht eine Bedarfsbemessung (ein targeting) keinen Sinn, wenn die Transfers nicht zu groß sind.

Die Asian Development Bank (ADB)	Die Interamerican Development Bank (IADB)
Soziale Grundsicherungssysteme sind wichtig für all diejenigen, die keinen Zugang zu Versicherungssystemen haben oder die Beiträge hierfür nicht aufbringen können. Sie sind von essenzieller Bedeutung für Armutsbekämpfung und Wachstum.	Regierungen sollen Sozialtransfersysteme aufbauen für diejenigen, die nicht selbst für sich sorgen können (Behinderte, Alte, Menschen ohne Berufsausbildung), viele Kinder und alte Menschen versorgen müssen oder schuldlos arbeitslos wurden.
Herstellung von Chancengerechtigkeit; Förderung von Humankapitalbildung; Verbesserung zukünftiger Erwerbschancen; Verbesserung des sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft; höheres Wirtschaftswachstum	Schutz vor sozialen Risiken; Unterstützung der chronisch Armen; Förderung des Wirtschaftswachstums, indem einkommensschwache Haushalte zu risikobehafteten Investitionen ermutigt werden; Förderung der Akzeptanz von Liberalisierung und Privatisierung – Nicht für Umverteilung missbrauchen
Ja, der Aufbau von Sozialtransfersystemen wird auch mit Artikel 25 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte erklärt.	Nein
Sozialtransfersysteme werden als eine der fünf Säulen der sozialen Sicherung gesehen (neben der Arbeitsmarktpolitik, Sozialversicherungssystemen, Kleinstversicherungssystemen und dem Schutz von Kindern).	Ausdrücklich ja
Sachmitteltransfers werden in bestimmten Situationen als sinnvoll erachtet, jedoch werden Lebensmittelkarten für arme Haushalte einer allgemeinen Subventionierung von Lebensmitteln vorgezogen.	Grundsätzlich möglich
Sozialhilfe wird positiv bewertet, um Armut zu verringern: bedarfsbemessene Transfers oder pauschale Transfers an alle Angehörigen einer Sozialgruppe, die besonders von Armut betroffenen ist (z.B. Behinderte, Waisen, kinderreiche Familien ...).	Sozialhilfe kann Haushalten ohne bzw. mit zu wenigen erwerbsfähigen Mitgliedern gewährt werden. Besser sind allerdings CCTs.
Sozialrenten sind sinnvoll, wo ältere Menschen überproportional arm sind. Sie können auch pauschal allen Menschen über einem bestimmten Alter gewährt werden: dann stärken sie die Bereitschaft der Jüngeren sich um die Alten zu kümmern.	Sozialrentensysteme können sinnvoll sein, sofern die Haushaltslage des betroffenen Staates dies zulässt.

Fortsetzung 1

Übersicht A1: Vergleich der Positionen wichtiger Akteure zur Rolle von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern

	Die International Labour Organization (ILO)
Wie werden soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern bewertet?	Sozialtransfersysteme sollten in jedem Land existieren, auch wenn Industrieländer natürlich einen größeren finanziellen Spielraum hierfür haben und daher mehr Systeme mit großzügigeren Leistungen aufbauen zu können.
Welche Ziele werden hiermit verfolgt?	Absicherung gegen Risiken, vor denen andere Systeme der sozialen Sicherung nicht schützen; Instrument zur Ausdehnung des Deckungsgrades von formalen Sicherungssystemen z.B. auf informell Beschäftigte (neben Sozialversicherung und Kleinstversicherungssystemen)
Sind rechtsbasierte Ansätze erkennbar?	Die ILO betont, dass jeder Mensch Anspruch auf eine angemessene soziale Absicherung hat, und verweist dabei auf die allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie ihre eigene Konvention 102.
Ist die Positionierung zu Fragen der Grundsicherung Teil eines weitergehenden Konzeptes sozialer Sicherheit?	Ja, soziale Sicherung wird auch als die Summe von Sozialversicherungs- und Sozialtransfersystemen definiert.
Wie werden speziell Sachmitteltransfers bewertet?	Das wichtigste und effektivste Sozialtransfersystem besteht in der kostenlosen Bereitstellung von Basisgesundheitsdienstleistungen.
Und Sozialhilfeprogramme?	Das zweitwichtigste Sozialsystem ist ein Familien-/Kindergeld, das Kinderarbeit verhindert. Danach kommt ein Sozialhilfesystem für Haushalte ohne erwerbsfähige Mitglieder.
Und steuerfinanzierte Sozialrenten (non-contributory pensions)?	An fünfter Stelle kommen soziale Grundrenten für alle Alten, Behinderten und Hinterbliebenen.

Das United Nations Development Programme (UNDP)	Der United Nations Children's Fund (UNICEF)
Sozialtransfersysteme sind ein wichtiges Instrument der Armutsbekämpfung, das in viel mehr Entwicklungsländern angewandt und von den Gebern auch finanziell unterstützt werden sollte.	Sozialtransfersysteme werden wegen ihrer zahlreichen positiven Effekte sehr positiv bewertet.
Umsetzung der MDGs/Bekämpfung von Armut in allen ihren Dimensionen (Einkommen, Bildung, Geschlechtergerechtigkeit, Gesundheit etc.); Abbau von sozialen Ungerechtigkeiten; Steigerung von Produktivität und Wirtschaftswachstum; Förderung des Friedens und der globalen Sicherheit	Schutz von Kindern, Müttern und anderen hilflosen Personen; Herstellung eines höheren Maßes an sozialer Gerechtigkeit in Entwicklungsländern und weltweit
Ja, ein materielles Existenzminimum wird ausdrücklich als Menschenrecht benannt.	Grundsätzlich ja, allerdings nicht ausdrücklich in den konkreten, für diese Arbeit ausgewerteten Dokumenten
Nein	Nein
Keine eindeutige Aussage. Tendenziell werden Geldtransfers aber bevorzugt.	Sachmitteltransfers machen nur dort Sinn, wo die gelieferten Waren überhaupt nicht existieren (etwa nach Dürrekatastrophen). Fehlen den Empfängern nur die Finanzmittel, um die Waren zu kaufen, so sind Geldtransfers deutlich effizienter.
Positiv	Sozialhilfeprogramme werden grundsätzlich positiv bewertet.
Positiv	Keine Aussage

Anhang

Fortsetzung 2

Übersicht A1: Vergleich der Positionen wichtiger Akteure zur Rolle von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern

	Der OECD-DAC
Wie werden soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern bewertet?	Systeme der sozialen Sicherung (auch Grundsicherungssysteme) sind ein ideales Vehikel, um gleichzeitig zur Armutsbekämpfung und zum Wachstum beizutragen.
Welche Ziele werden hiermit verfolgt?	Förderung von pro poor growth
Sind rechtsbasierte Ansätze erkennbar?	Nein
Ist die Positionierung zu Fragen der Grundsicherung Teil eines weitergehenden Konzeptes sozialer Sicherheit?	Ja, Sozialtransfers werden v.a. von der Arbeitsgruppe ‚Social protection and empowerment‘ diskutiert, die sich ganz allgemein mit Risiken und Risikomanagement beschäftigt.
Wie werden speziell Sachmitteltransfers bewertet?	Geldtransfers werden gegenüber Sachmitteltransfers tendenziell präferiert, da sie den Leistungsempfängern Freiheit bei der Entscheidung über ihren Konsum lassen.
Und Sozialhilfeprogramme?	Sozialhilfeprogramme werden grundsätzlich positiv bewertet.
Und steuerfinanzierte Sozialrenten (non-contributory pensions)?	Sozialrenten werden grundsätzlich positiv bewertet.

Das Department for International Development (DFID)	Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Wo immer dies möglich ist, sollten Sozialtransfersysteme im Rahmen von EZ gefördert werden.	Sozialtransfersysteme sind erforderlich, da es in jeder Gesellschaft Gruppen von Menschen gibt, die weder über ein eigenes Einkommen verfügen noch mit Unterstützung durch familiäre oder gruppenbezogene Sicherungssysteme rechnen können.
Umsetzung der MDGs (Bekämpfung von Einkommensarmut und Hunger, Verbesserung von Bildung, Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit, Abfederung der Folgen von HIV/AIDS); Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung; Stärkung des Zusammenhalts der Gesellschaft	Armutsbekämpfung durch Risikoabsicherung; Fürsorge für Kinder; Armenhilfe; Unterstützung von Gruppen, die sich nicht selbst helfen können (wie z.B. Behinderte)
Soziale Grundsicherung wird als Menschenrecht angesehen, das sich unter anderem in der Menschenrechtserklärung, der Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie der Konvention über die Rechte des Kindes manifestiert.	Nein
Bedingt. Sozialtransfers werden als wichtiges Instrument der sozialen Sicherung angesehen. Ihre Funktion wird aber viel breiter als ein Instrument zur Bekämpfung von Armut in allen ihren Dimensionen betrachtet.	Ja, Sozialtransfers werden überhaupt nur im Positionspapier zu sozialen Sicherungssystemen diskutiert.
Grundsätzlich räumt DFID Geldtransfers Vorrang gegenüber Sachmittelleistungen und Gutscheinen (vouchers) ein. Nur in wenigen Situationen kann – so DFID – auf Lebensmittellieferungen als Instrument der Nothilfe nicht verzichtet werden.	Keine Aussage
Sozialhilfeprogramme werden positiv bewertet.	Sozialhilfeprogramme kommen nur dort in Betracht, wo alternative Unterstützungsmechanismen versagen. Sie sollten bedarfsbemessen und bezahlbar sein und auf neue reagieren können und dürfen keine dauerhaften Abhängigkeiten schaffen.
Steuerfinanzierte Grundrentensysteme (non-contributory pensions) werden ebenfalls positiv bewertet.	Keine Aussage

Fortsetzung 3

Übersicht A1: Vergleich der Positionen wichtiger Akteure zur Rolle von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern

	Die Weltbank
Und konditionierte Geldtransfers/ CCTs (cash/food for education and health)?	CCTs bekämpfen Einkommensarmut und fördern zugleich Investitionen in Gesundheit und Bildung. Sie sind daher überall dort zu empfehlen, wo die Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen und Bildungsangeboten gut ist.
Und öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme (cash/food for work)?	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen empfehlen sich für die vorübergehende Unterstützung von ungelerten Arbeitslosen, sofern sinnvolle öffentliche Güter geschaffen werden und die Zusatzkosten (neben den Löhnen) nicht zu hoch liegen.
Werden bedarfsbemessene oder pauschale Transfers favorisiert?	Die Entscheidung hängt von der konkreten Situation ab.
Wie wird die Konditionierung von Sozialtransfers beurteilt?	Eine Konditionierung ist gut, da sie das Konsumverhalten der Haushalte positiv beeinflusst. Allerdings darf sie das primäre Ziel der Armutsbekämpfung nicht gefährden, indem sie gerade die ärmsten Haushalte vom Leistungsbezug ausschließt.
Wie wird die Verteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure gesehen?	In vielen Situationen ist es sinnvoll, nichtstaatliche Akteure (NROs, Selbsthilfegruppen, Privatwirtschaft) an der Planung, Verwaltung und Durchführung von Sozialtransferprogrammen zu beteiligen.
Welche Rolle wird der Entwicklungszusammenarbeit zugeschrieben?	Keine eindeutigen Aussagen: Weltbank selbst beteiligt sich durch technische Hilfe (Beratung) und Kredite an sehr unterschiedlichen Sozialtransferprogrammen.
Hat die Positionierung zu praktischen Konsequenzen geführt?	Weltbank unterstützt Sozialtransferprogramme in 116 Ländern (davon je mindestens CCT-Programme in 9 Ländern, Arbeitsbeschaffungsprogramme in 11 Ländern, Sozialhilfeprogramme in 17 Ländern, Sozialrentensysteme in drei Ländern und Lebensmittelprogramme in 4 Ländern).

Die Asian Development Bank (ADB)	Die Interamerican Development Bank (IADB)
CCTs sind ebenfalls positiv. Allerdings sollten sie eher dazu genutzt werden, den Schulbesuch von Kindern aus armen Familien zu steigern und die Gesundheitsvorsorge zu verbessern, als Einkommensarmut zu bekämpfen.	CCTs sind wegen ihres doppelten Beitrags zu Armutsbekämpfung und Humankapitalbildung allen anderen Formen von Sozialtransfers überlegen.
Arbeitsbeschaffungsprogramme eignen sich zur Überbrückung akuter Krisen, jedoch muss darauf geachtet werden, dass sie nicht zu teuer werden und öffentliche Güter schaffen, die auch für die Armen von Nutzen sind.	Die Bewertung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen hängt von deren Ausgestaltung ab. Sie sollten auch zur Qualifizierung der Beschäftigten beitragen, sinnvolle Güter schaffen und nicht zu teuer sein.
Die Frage muss kontextspezifisch entschieden werden. Tendenziell empfiehlt sich aber bei Sozialhilfeprogrammen ein rigides targeting, während Transfers an Kinder, Behinderte und Alte pauschal gewährt werden sollten.	Sozialtransfers sollten, wo immer möglich, bedarfsbesseren (targeted) sein.
Eine Konditionierung von Sozialtransfers macht nur dann Sinn, wenn das primäre Ziel die Förderung von Gesundheit und Bildung ist. Ansonsten besteht die Gefahr, dass gerade die Ärmsten nicht in den Genuss der Unterstützung kommen.	Wo immer möglich, sollten Sozialtransfers konditioniert sein, um positive Nebeneffekte auszuüben.
Die Hauptverantwortung liegt beim Staat, der aber den Privatsektor, Selbsthilfegruppen und NROs an Planung und Aufbau von Sozialtransferprogrammen beteiligen sollte. Diese können auch bei der Leistungsauszahlung wichtige Hilfe leisten.	Die Beteiligung von NROs, Selbsthilfegruppen und religiösen Organisationen an Sozialtransfersystemen trägt dazu bei, dass diese effizient und an den Bedarfen der Armen ausgerichtet sind.
Viele Länder sind beim Aufbau von Sozialtransferprogrammen auf externe Hilfe angewiesen. In einigen Ländern macht auch längerfristige finanzielle Unterstützung Sinn. Die ADB selbst gewährt allerdings nur Kredite.	Die IADB will v.a. CCTs, Arbeitsbeschaffungsprogramme und Nothilfemaßnahmen finanzieren.
Die ADB hat bislang kaum Erfahrungen mit Sozialtransfersystemen. In der Vergangenheit hat sie nur wenige cash-for-work-Projekte unterstützt und seit 2006 überhaupt keine neuen Zusagen mehr im Bereich von Sozialtransfersystemen gemacht.	Derzeit unterstützt die IADB CCT-Programme in neun Ländern sowie eine unbekannte Zahl von Sozialfonds.

Anhang

Fortsetzung 4

Übersicht A1: Vergleich der Positionen wichtiger Akteure zur Rolle von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern

	Die International Labour Organization (ILO)
Und konditionierte Geldtransfers/ CCTs (cash/food for education and health)?	Keine Aussage
Und öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme (cash/food for work)?	Als viertes sollte der Staat Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für erwerbsfähige Arme finanzieren. Diese sollten von Selbsthilfegruppen organisiert werden.
Werden bedarfsbemessene oder pauschale Transfers favorisiert?	Soweit es die Finanzen zulassen, sind pauschale Transfers vorzuziehen. Bedarfsbemessene Transfers stigmatisieren, schließen auch Arme vom Leistungsbezug aus, sind anfällig für Korruption und wirken negativ auf Arbeits- und Sparverhalten.
Wie wird die Konditionierung von Sozialtransfers beurteilt?	Langfristiges Ziel sollten unkonditionierte Transfers sein. Vorübergehend kann eine Konditionierung Sinn machen, wenn alle Haushalte die Bedingung grundsätzlich erfüllen können und letztlich von ihr profitieren.
Wie wird die Verteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure gesehen?	Keine Aussage
Welche Rolle wird der Entwicklungszusammenarbeit zugeschrieben?	Reiche Länder sollten den Aufbau von Sozialtransfersystemen in Entwicklungsländern unterstützen und v.a. in ärmeren Entwicklungsländern auch einen Teil der laufenden Kosten (d.h. der Transfers selbst) finanzieren, da hierin ein sehr effektives Mittel zur Umsetzung der MDGs besteht.
Hat die Positionierung zu praktischen Konsequenzen geführt?	Derzeit unterstützt die ILO nur ein CCT-Programm in Brasilien. Sie will aber einen ‚Global Social Fund‘ aufbauen, der Sozialtransfersysteme in Entwicklungsländern finanziell unterstützt und sich aus freiwilligen Aufschlägen auf die Sozialabgaben von Arbeitnehmern in den Industrieländern finanziert.

Das United Nations Development Programme (UNDP)	Der United Nations Children's Fund (UNICEF)
Positiv. Das von UNDP geförderte Internationale Poverty Center hingegen lehnt CCTs mit der Begründung ab, dass Arme auch ohne Auflagen dazu tendieren, zusätzliches Einkommen in die Bildung und in Gesundheit ihrer Kinder zu investieren.	UNICEF trifft keine eindeutige Aussage zugunsten von CCT anstelle von unkonditionierter Sozialhilfe.
Keine Aussage	Arbeitsbeschaffungsprogramme werden grundsätzlich positiv bewertet.
Pauschale Transfers werden eindeutig bevorzugt.	UNICEF kommt zu keinem abschließenden Urteil zugunsten von bedarfsbemessenen (targeted) oder pauschalen (universal) Transfers.
Keine grundsätzliche Präferenz für konditionierte oder nichtkonditionierte Transfers	UNICEF nimmt keine eindeutige Position für oder gegen eine Konditionierung von Sozialtransfers ein.
Keine Aussage	Der Staat kann, wo es sich anbietet, beim Aufbau und dem Management von Sozialtransferprogrammen mit NROs kooperieren. Allerdings sollte er kritisch abwägen, welche NROs hierfür lizenziert werden können.
Die wohlhabenden Länder sollen Sozialtransfersysteme ggf. auch dadurch fördern, dass sie die laufenden Zahlungen finanzieren. Als Vorbild hierfür werden der Marshall-Plan und der Solidarausgleich innerhalb der Europäischen Union genannt.	Die Geber sollen Sozialtransfersysteme in Entwicklungsländern fördern und unter bestimmten Bedingungen auch die Transfers selbst finanzieren – auch längerfristig. Dies gilt v.a. für Programme für AIDS-Waisen, da die von AIDS betroffenen Länder nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügen.
UNDP selbst hat in den Monaten nach der Tsunami-Katastrophe cash-for-work-Projekte in mehreren Ländern Asiens unterstützt. Derzeit fördert es ein Sozialhilfeprogramm im Tschad.	UNICEF kofinanziert derzeit das Sozialhilfeprogramm Mosambiks. Darüber hinaus unterstützt es ein CCT-Programm in Brasilien sowie Kindergeldprogramme in Burundi und Kenia.

Anhang

Fortsetzung 5

Übersicht A1: Vergleich der Positionen wichtiger Akteure zur Rolle von sozialen Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Schwellenländern

	Der OECD-DAC
Und konditionierte Geldtransfers/ CCTs (cash/food for education and health)?	Keine Aussage
Und öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme (cash/food for work)?	Arbeitsbeschaffungsprogramme werden grundsätzlich positiv bewertet.
Werden bedarfsbemessene oder pauschale Transfers favorisiert?	Keine Aussage
Wie wird die Konditionierung von Sozialtransfers beurteilt?	Bislang zeichnet sich keine eindeutige Positionierung zur Konditionierung von Sozialtransfers ab.
Wie wird die Verteilung von Verantwortlichkeiten und Aufgaben zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure gesehen?	Keine Aussage
Welche Rolle wird der Entwicklungszusammenarbeit zugeschrieben?	Keine Aussage
Hat die Positionierung zu praktischen Konsequenzen geführt?	Das OECD-DAC ist kein Geber und führt daher keine EZ durch. Seine Aufgabe besteht darin, die EZ der westlichen bilateralen Geber zu koordinieren.

Das Department for International Development (DFID)	Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
CCT-Programme werden ambivalent beurteilt. Zwar steigern sie die Sozialinvestitionen der Armen, jedoch sind sie auch mit höheren Verwaltungskosten verbunden und können auch Arme vom Leistungsbezug ausschließen .	CCT-Programme werden vorbehaltlos positiv bewertet.
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden kritisch bewertet. Wenn überhaupt, eignen sich diese nur zur Überbrückung vorübergehender Beschäftigungskrisen. Zudem leiden sie oft an Schwächen im Design und in der Implementierung.	Arbeitsbeschaffungsprogramme sollten nur temporär zur Unterstützung unqualifizierter Erwerbspersonen während akuter Krisen eingesetzt werden. Ihre Löhne sollten niedrig liegen, damit sie nur diejenigen anziehen, die keine andere Arbeit finden.
Auch der Bedarfsorientierung (dem targeting) von Sozialtransfers steht DFID zwiespältig gegenüber, da es mit hohen Verwaltungskosten verbunden ist und stets auch einige bedürftige Haushalte vom Leistungsbezug ausschließt.	Keine eindeutige Aussage, jedoch spricht die häufige Benutzung des Begriffs „Sozialhilfe“ für eine Präferenz für bedarfsbemessene (targeted) Transfers.
s.o.	Eindeutige Sympathie für eine Konditionierung von Sozialtransfers
Bei der Auszahlung von Sozialtransfers kann der Staat mit dem Privatsektor (Banken, Postfilialen, Supermärkte) oder NROs zusammenarbeiten.	Bei der Planung, Entwicklung und Durchführung von Sozialtransfersystemen sollten Kirchen, karitative Organisationen, NROs und der private Sektor aktiv einbezogen werden.
Sozialtransfersysteme in Entwicklungsländern sollten in jeder Hinsicht von den Gebern unterstützt werden – auch indem diese die laufenden Auszahlungen finanzieren. Hierin bestehe ein geeignetes Mittel, um in den kommenden Jahren Mittelabflussprobleme in vielen Entwicklungsländern zu verhindern.	Sozialtransfersysteme können technisch unterstützt werden. Eine finanzielle Unterstützung kommt nur in akuten Notlagen (Naturkatastrophen, Bürgerkriegen) und außergewöhnlichen Krisen (z.B. durch HIV/AIDS im südlichen Afrika) in Betracht.
DFID selbst unterstützt bislang nur in drei Ländern den Aufbau von Sozialhilfeprogrammen und in einem Land ein Pilotprojekt, das Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit einem Sozialhilfeprogramm kombiniert.	Bislang hat sich das BMZ nur in drei Ländern am Aufbau von Sozialtransfersystemen beteiligt. Mosambik wurde 1989-1993 beraten; derzeit berät die GTZ das Sozialministerium in Sambia, während die Welthungerhilfe im Auftrag des BMZ ein cash for work-Programm in Äthiopien durchführt.

Anhang

Übersicht A2: Förderung von Geldtransfersystemen durch multi- und bilaterale Geber (Auswahl)

	AfDB	IADB	IFAD	ILO	UNDP	UNICEF	Weitbank
Afghanistan							SH
Angola							SH
Argentinien							AM, SH, SR
Äthiopien							AM
Bangladesch							CCT
Bolivien							AM
Brasilien				CCT		CCT	SH, CCT
Burundi						SH	
Chile							SH, SR
Dominik. Republik							CCT
Ecuador							CCT
Eritrea							SH
Georgien							
Guyana							SR
Haiti							AM
Honduras		CCT					
Indonesien							SH, CCT
Jamaika							CCT
Jemen							SH
Kenia						SH	
Kolumbien							AM, CCT
Kongo (DR)							SH
Libanon							
Madagaskar							AM
Malawi							AM
Malediven							SH
Mexiko							CCT
Mosambik						SH	
Nicaragua		CCT					
Palästina							AM, SH
Sambia	SH						AM
Sierra Leone							AM
Sri Lanka							SH
Tansania							AM
Tschad			SH		SH		
Uruguay							SH

Abkürzungen:

AM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahme

CCT = conditional cash transfer-Programm

SH = Sozialhilfeprogramm

SR = Sozial- und Grundrentensystem

WFP	Belgien	Deutschland (BMZ)	EC	Schweiz (DEZA)	UK (DFID)	USAID	
							Afghanistan
							Angola
							Argentinien
		CCT			SH/AM		Äthiopien
SH			SH		SH	CCT	Bangladesch
							Bolivien
						CCT	Brasilien
							Burundi
							Chile
							Dominik. Republik
							Ecuador
							Eritrea
				SH			Georgien
							Guyana
							Haiti
							Honduras
				AM			Indonesien
							Jamaika
							Jemen
							Kenia
							Kolumbien
							Kongo (DR)
				AM			Libanon
							Madagaskar
					SH		Malawi
							Malediven
							Mexiko
						SH	Mosambik
							Nicaragua
							Palästina
		SH			SH		Sambia
							Sierra Leone
				AM			Sri Lanka
							Tansania
SH	SH						Tschad
							Uruguay

Hinweis: Die Übersicht ist keineswegs vollständig.

Quelle: Barrientos/Smith (2005); Bertranou/van Ginneken/Solorio (2004); Bouillon/Jarque/Ferroni (2005, 56); Devereux et al. (2005, 9); DFID (2005, 22); Leisering/Buhr/Traiser-Diop (2005, 48, 71, 81 und 125), Islam (2002, 196); Nzau/Muteta 2004; Schubert (2005, 9-14); Schubert/Huijbregts 2006; UNDP (2007)

Literaturliste

- Aduan, W. E. (2004): Integral policies of poverty reduction: The challenge of effectiveness, Washington, DC Inter-American Development Bank (IADB), mimeo
- ADB (Asian Development Bank)
- (2002): Social Protection Strategy: Progress report to the Board of Directors, Manila
 - (2003): Social protection: Our Framework: Policies and Strategies, Manila
 - (2004): Social Protection Strategy: 2003 Progress report to the Board of Directors, Manila
 - (2006): Financing Operations 2006, Manila
 - (2007): Philippines: Early childhood development project, Manila
- Alderman, H. (2002): Subsidies as a social safety net: Effectiveness and challenges, Washington, DC: World Bank (Social Protection Discussion Paper 0224)
- Barrientos, A./J. DeJong (2004): Child poverty and cash transfers, London: Childhood Poverty Research and Policy Centre (Report 4)
- Barrientos, A./R. Smith (2005): Social assistance in low income countries database, London: Department for International Development (DFID)
- Bertranou, F./W. van Ginneken/C. Solorio (2004): The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay, in: International Social Security Review 57 (4), 3-18
- Besley, T./S. Coate (1995): The design of income maintenance programmes, in: Review of Economic Studies (62), 187-221
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
- (2002): Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern: Ein Positionspapier des BMZ, Bonn
 - (2005): Der Beitrag Deutschlands zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele, Bonn (BMZ-Materialien 140)
- Bouillon, C./C. Jarque/M. Ferroni (2005): The millennium development goals in Latin America and the Caribbean: progress, priorities and IDB support for their implementation, Washington, DC: Inter-American Development Bank
- Bouillon, C. P./L. Tejerin (2006): Do we know what works? A systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America and the Caribbean, Washington, DC: Inter-American Development Bank (IADB), mimeo
- Britto, T. (2006): Conditional cash transfers in Latin America, in: Poverty in Focus 06/2006, 15–17
- Chapman, K. (2006): Using social transfers to scale up equitable access to education and health services, London: Department for International Development (DFID)
- Chu, K.-Y./S. Gupta
- (1993): Protecting the poor: Social safety nets during transition, in: Finance & Development 13 (2), 24-27
 - (1998): Social Safety Nets in Economic Reform, in: K.-Y. Chu/S. Gupta (eds.), Social Safety Nets: Issues and Recent Experiences, Washington, DC: International Monetary Fund, 7–33
- Clemens, M./C. Kenny/T. Moss (2004): The trouble with the MDGs: Confronting expectations of aid and development success, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 40);
online: http://www.cgdev.org/docs/cgd_wp040Rev2.pdf
- Coady, D. P. (2002): Social safety nets, human capital and the poor evidence from program evaluations, Konferenzpapier für ein Seminar der Inter-American Development Bank und der Asian Development Bank zu ‚Social Protection for the Poor in Asia and Latin America: Concepts and Experiences‘, Manila, 21.–25. Oktober 2002

- Coady, D. P./M. Grosh/J. Hoddinott (2002): The targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons, Washington, DC: The World Bank (Social Safety Net Primer)
- Cornia, G. (2001): Social funds in stabilization and adjustment programmes: A critique, in: *Development and Change* 32 (1), 1–32
- Coudouel, A. et al. (2002): Social protection, in: J. Klugman (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Volume 1, Washington, DC: The World Bank, 163-200 und 509-542
- de Janvry, A./E. Sadoulet (1989): Efficiency, welfare effects, and political feasibility of alternative antipoverty and adjustment programs, Paris: OECD Development Centre (Working Paper 6)
- de Janvry, A. et al. (2006): Uninsured risk and asset protection: Can conditional cash transfer programs serve as safety nets?, Washington, DC: The World Bank (Social Protection Discussion Paper 0604)
- de la Brière, B./L. B. Rawlings (2006): Examining conditional cash transfer programs: A role for increases social inclusion?, Washington, DC: The World Bank (Social Protection Discussion Paper 0603)
- Devereux, S. (2002): Can social safety nets reduce chronic poverty?, in: *Development Policy Review* 20 (5), 657-675
- Devereux, S. et al. (2005): Making cash count, lessons from cash transfer schemes in East and Southern Africa for supporting the most vulnerable children and households, mimeo
- DFID (Department for International Development)
- (2000): Halving world poverty by 2015: economic growth, equity and security, London
 - (2005): Social transfers and chronic poverty: Emerging evidence and the challenge ahead, London
 - (2006): Using social transfers to improve human development, London (Social protection briefing note 3)
- Dixon, J. (2001): Ein Prinzip erobert die Welt: Die soziale Sicherung geht überall auf sieben verschiedene Traditionen zurück, in: *Der Überblick* 37 (1), 23-28
- Duflo, E. (2003): Grandmothers and granddaughters: Old-age pensions and intrahousehold allocation in South Africa, in: *The World Bank Economic Review* 17 (1), 1-25
- EC (European Commission) (2007): Investing in people: Strategy Paper for the Thematic Programme 2007-2013, Brüssel
- El-Masry, I. (2003): Von der Rentenökonomie zur Wissensgesellschaft: Der Arab Human Development Report, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 44 (12), 471-473
- Euzéby, C. (1987): A minimum guaranteed income: Experiments and proposals, in: *International Labour Review* 126 (3), 253-276
- Farrington, J./P. Harvey/R. Slater (2005): Cash transfers in the context of pro-poor growth: discussion paper for OECD/DAC Povnet Risk and Vulnerability Task Group, Paris
- Garcia, A. B./J. V. Gruat (2003): Social protection: A life cycle continuum investment, Genève: International Labour Organization
- Gentilini, U. (2005): Mainstreaming safety nets in the social protection policy agenda: A new vision or the same old perspective?, in: *Journal of Agricultural and Development Economics* 2 (2), 133-157
- Gore, R./M. Patel (2006): Cash transfers in emergencies: A review drawing upon the tsunami and other experience, Bangkok: UNICEF East Asia and the Pacific Regional Office
- Gupta, S./L. Dicks-Mireaux (2000): Social issues in IMF-supported programs, Washington, DC: International Monetary Fund (Occasional Paper 191)
- HelpAge International (2003): Non-contributory pensions and poverty prevention: A comparative study of Brazil and South Africa, London
- Howell, F.
- (2001a): Social assistance: Theoretical background, in: I. Ortiz (ed.), *Social Protection in Asia and the Pacific*, Manila: Asian Development Bank, 257-306

Literaturliste

- (2001b): Social assistance: Project and program issues, in: I. Ortiz (ed.), Social Protection in Asia and the Pacific, Manila: Asian Development Bank, 307-364
 - (2002): Equitable growth and access: the role of social assistance, in: I. Ortiz (ed.), Defining an agenda for poverty reduction, Volume 2, Manila: Asian Development Bank, 159-179
- IADB (Inter-American Development Bank)
- (1997): A strategy for poverty reduction, Washington, DC
 - (2001): Social safety nets in response to crisis: Lessons and guidelines from Asia and Latin America, mimeo
 - (2003a): Poverty reduction and promotion of social equity, strategy document, Washington, DC
 - (2003b): Social development, strategy document, Washington, DC
- ILO (International Labour Organization)
- (2000): World labour report: Income security and social protection in a changing world, Genève
 - (2001): Social security: A new consensus, Genève
 - (2006): Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise, Genève (Issues in Social Protection Discussion Paper 17)
- Islam, R. (2002): Poverty alleviation, employment and labor market: Lessons from the Asian experience and policies, in: I. Ortiz (ed.), Defining an agenda for poverty reduction, Volume 1, Manila: Asian Development Bank, 187-206
- Johnson, J. K. M./J. B. Williamson (2006): Do universal non-contributory old-age pensions make sense for rural areas in low-income countries?, in: International Social Security Review 59 (4), 47-65
- Kaltenborn, B. (1995): Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Kammerman, S./S. Gabel (2006): Social Protection for Children and their Families: A Global Overview, Konferenzpapier für eine Konferenz von UNICEF zum Thema „Social protection initiatives for children, women, and families: An analysis of recent experience“, 30.-31. Oktober 2006, New York
- Kaseke, E. (1999): Social security and the elderly: the African experience, in: The Courier (176), 50-52
- Köhler, G./J. Keane (2006): Social policy in South Asia: Towards universal coverage and transformation for achieving the Millennium Development Goals, Analytical Report, New York: UNICEF
- Lavinas, L. (2003): Encouraging school attendance in Mozambique by granting a minimum income to parents, in: International Social Security Review 56 (3-4), 139-155
- Leatt, A./D. Budlender (2007): Under what conditions? Social security for children in South Africa, Cape Town: University, mimeo
- Leisering, L./P. Buhr/U. Traiser-Diop (2006): Grundsicherung als globale Herausforderung, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- Lipton, M. (2003): The role of safety sets in social policy: Roundtable discussion: Transcript of Remarks, Washington, DC: The World Bank (Social Safety Nets Primer)
- Loewe, M.
- (2004a): New avenues to be opened for social protection in the Arab world: The case of Egypt, in: International Journal of Social Welfare 13 (1), 3-14
 - (2004b): Soziale Sicherung und informeller Sektor: Stand der theoretischen Diskussion und kritische Analyse der Situation in den arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Kleinstversicherungsansatzes, Heidelberg: Universität
 - (2004c): Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit im informellen Sektor: Das Beispiel der arabischen Welt, in: D. Messner/I. Scholz (eds.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden: Nomos, 221-235
 - (2005): Downscaling, upgrading or linking? Ways to realize micro-insurance, in: International Social

- Security Review 59 (2), 37–60
- Milazzo, A./M. Grosh (2007): Social safety nets in World Bank lending and analytic work: FY2002-2006, i Washington, DC: The World Bank (Social Protection Discussion Paper 0705)
- Missaglia, M./P. de Boehr (2004): Food-for-work versus cash-for-work: Emergency assistance in Palestine, in: Economic Systems Research 16 (4), 367-389
- Mizunoya, S. et al. (2006): Social security for all: Investing in global social and economic development: A consultation, Genève: International Labour Organization (Issues in Social Protection Discussion Paper 16)
- Mkandawire, T. (2005): Targeting and universalism in poverty reduction, in: Poverty in Focus 6/2006, 3-5
- Norton, A./T. Conway/M. Foster (2001): Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development, London: Overseas Development Institute (Working Paper 143)
- Nzau-Muteta, G. (2004): The Child Welfare Project, Republic of Zambia, Abidjan: African Development Fund, mimeo
- OECD-DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee) (ed.)
- (2001): Guidelines on poverty reduction, Paris
 - (2003) (ed.) (2001): Guidelines on poverty and health, Paris
 - (2007) (ed.) (2001): Guidelines on promoting pro-poor growth, Paris
- Ortiz, I. (2007): Social policy, New York: United Nations Department for Economic and Social Affairs
- Ould el Hadj, S./M. Diakhate Social protection schemes in West and Central Africa: A proposal for renewal, Wcaro: UNICEF, mimeo
- Pal, K. et al. (2005): Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise, Genève: International Labour Organization (Issues in Social Protection Discussion Paper 13)
- Rauch, E./H. Scheuer (2007) : SDC cash workbook: A practical user's guide for the preparation and implementation of Cash Projects, Bern: Swiss Agency for Development & Cooperation
- Ravallion, M. (1998): Appraising workfare programs, Washington, DC: The World Bank (Policy Research Working Paper 1955)
- Rawlings, L. B./G. M. Rubio (2005): Evaluating the impact of conditional cash transfer programs, in: The World Bank Research Observer 20 (1), 29-55
- Rawls, J. (1971): A theory of justice, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Schapper, A. (2006): Conditional cash transfers: An annotated bibliography, Genève: International Labour Organization
- Schenk, K. et al. (2007): Who are the vulnerable children? Exploring the implications of different criteria for determining eligibility for program assistance, New York: UNICEF, mimeo
- Schubert, B. (2000): Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- Schubert, B./M. Huijbregts (2006): The Malawi social cash transfer pilot scheme, preliminary lessons learned, Konferenzpapier für eine Konferenz von UNICEF zum Thema 'Social protection initiatives for children, women, and families: An analysis of recent experience', 30.-31. Oktober 2006, New York
- Shepherd, A. (2004): Policy paper on social protection, London: Overseas Development Institute
- Soares, S./E. Zepeda (2007): Can all cash transfers reduce inequality? Brasilia: International Poverty Center (One pager 36)
- Subbarao, K. et al. (1997): Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience, Washington, DC: The World Bank
- Tabor, S. R. (2002): Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programs, Washington, DC: The World Bank (Social Protection Discussion Paper 0223)

Literaturliste

- Townsend, P. (2007): The right to social security and national development: Lessons from OECD experience for low-income countries, Genève: International Labour Office (Social Security Discussion Paper 18)
- Turnham, D. (1993): Employment creation and development strategy, Paris: OECD Development Centre (Policy Brief 7)
- UN (United Nations) (1948): Resolution 217A (III) of the General Assembly, 20 December 1948, New York
- UNDP (United Nations Development Programme) (1991): Human Development Report 1991, New York
- (2005): Human Development Report 2005, New York
 - (2006): Poverty in focus, social protection: The role of cash transfers, New York, mimeo
 - (2007): UNDP-homepage, <http://www.undp.org/poverty/propoor.htm> (Stand: 15.08.2007)
- UNICEF (United Nations Children's Fund)
- (2003): Creating a protective environment for children, Child Protection Seminar, 29-30 September 2003, Almaty, New York
 - (2005): Core commitments for children in emergencies, New York
 - (2006): Cash subsidies for children affected by HIV/AIDS, New York, mimeo
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (2007): Financing social policy: Report of the UNRISD International Workshop, 1-2 March 2007, Genève
- Utting, P. (2006): Social policy in a development and political context, Konferenzpapier für eine Konferenz von UNICEF zum Thema 'Social Policy in South Asia: Towards universal coverage and transformation for achieving the Millennium Development Goals', 24-25 May 2006, Kathmandu
- van Ginneken, W. (2003): Extending social security: Policies for developing countries, Genève: International Labour Office (Extension of Social Security Paper 13)
- Voipio, T. (2006): Social protection for pro-poor growth: The Development Assistance Committee, DAC, of the Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD, in: Poverty in Focus 1 (1), 18-19
- WFP (World Food Programme) (2006): The role and applications of economic analysis in WFP, Roma
- Whande, N. (1999): Focus on refugee situations: The needs of older people are often overlooked, in: The Courier 176, 57-59
- Whiteford, P./W. Adema (2007): What works best in reducing child poverty: A benefit or work strategy?, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (Social, Employment and Migration Working Paper 51)
- Witt, M. (1995): Nothilfe – kein Ersatz für Sozialpolitik: Armutsbekämpfung durch Sozialfonds in Lateinamerika, in: Der Überblick 31 (1), 54–55
- World Bank
- (1990): Poverty: World Development Report 1990, Washington, DC
 - (2000): Attacking poverty: World Development Report 2000/2001, Washington, DC
 - (2001): Social protection sector strategy: From safety net to Spring Board, Washington, DC
 - (2005): Equity and development: World Development Report 2006, Washington, DC
 - (2007): Overview: What are Safety Nets Programs? Homepage der World Bank, <http://go.worldbank.org/RJP1CF2CM0> (Stand: 15.08.2007)



Diakonisches Werk der
Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Postfach 10 11 42
70010 Stuttgart
Staffenbergstraße 76
D-70184 Stuttgart

Telefon: 0711/21 59-0
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Brot
für die Welt
www.brot-fuer-die-welt.de

Im Verbund der
Diakonie 