



Sozialgeldtransfers als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit

Potenziale und Fallstricke*

SUSAN JAVAD
März 2011

- Sozialgeldtransfers (SGTs) gewinnen in der internationalen Diskussion um Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an Prominenz. Klug eingesetzt, können sie ein effektives Instrument zur Umsetzung des Menschenrechts auf soziale Sicherung sein und gleichzeitig langfristige Entwicklungsprozesse befördern.
- Der Einsatz von SGTs als *Instrument der Entwicklungszusammenarbeit* (EZ) muss allerdings skeptisch beurteilt werden und ist mit drei Risiken verbunden: Für die Empfängerländer besteht die Gefahr, dass demokratische Strukturen geschwächt werden. Auf Geber-Seite stellt sich die Frage, wann ein solches Programm in verantwortungsvoller Weise beendet werden kann. Grundsätzlich muss dem Vorwurf begegnet werden, dass bei solchen Programmen Symptome bekämpft werden, Problemursachen aber bestehen bleiben.
- Diese Risiken können gemindert und der entwicklungspolitische Nutzen gesteigert werden, wenn die internationale EZ beim Thema SGTs vor allem auf multilaterale Kooperationen und Budgethilfe setzt.



Sozialgeldtransfers (*social cash transfers*, SGTs) sind Transferzahlungen, die aufgrund wirtschaftlicher Kriterien geleistet werden, um den Empfängern ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit und Konsum zu gewährleisten. Sie zielen insbesondere auf Personengruppen ab, die außerhalb formeller, an Erwerbsarbeit gekoppelter Beschäftigungsstrukturen stehen. In der internationalen entwicklungspolitischen Debatte gewinnen SGT-Programme an Prominenz. Mittlerweile haben fast alle großen bi- wie multilateralen Geberinstitutionen, angefangen beim britischen Department for International Development (DFID) und der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bis hin zur Weltbank oder UNICEF, Erfahrungen mit STGs gesammelt. Auch verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben in den vergangenen Jahren SGT-Projekte initiiert und unterstützt.

Für die zunehmende Beschäftigung mit STGs gibt es handfeste Gründe: Zum einen hat sich nach Jahren der Strukturanpassungsprogramme und der Wirtschaftsförderung eine gewisse Ernüchterung bei vielen Akteuren der EZ eingestellt. Denn es sind zwar in den letzten Jahrzehnten durchaus beachtliche Erfolge bei der Armutsreduktion erzielt worden und das erste Millennium Development Goal (MDG) – die Halbierung der absoluten Armut bis 2015 – wird aller Voraussicht nach erreicht. Doch wissen alle Beteiligten, dass dieser Erfolg vor allem dem wirtschaftlichen Aufschwung Chinas zu verdanken ist. Rechnet man China heraus, so stellt auch die Weltbank fest, wäre das erste MDG nicht zu erreichen.¹

Parallel zum Aufstieg Chinas vom Entwicklungs- zum Schwellenland, hat sich jedoch die Lage einer ganzen Reihe – vor allem afrikanischer – Länder verschärft. Sie drohen immer weiter zurückzufallen, während Länder anderer Regionen im Entwicklungsprozess aufholen. In manchen Ländern drohen außerdem Rückschritte. So stellt beispielsweise HIV/AIDS in vielen Gebieten Afrikas eine reelle Bedrohung des bisher erreichten Entwicklungsniveaus dar. Nach Berechnung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gehen 31 Sub-Sahara-Staaten aufgrund der hohen HIV/AIDS-Rate jedes Jahr im

Durchschnitt 0,7 Prozent ihres Wirtschaftswachstums verloren. Besonders betroffen von der Krankheit ist die mittlere Generation, diejenigen also, die eigentlich am meisten zum Wirtschaftskreislauf beitragen sollten. Übrig bleiben Kinder und die Großelterngeneration.

Abgesehen von der menschlichen Tragödie, hat diese Situation in entwicklungspolitischer Hinsicht tief greifende Folgen. Die meisten alten Menschen haben keinen Zugang zu sozialen Sicherungsstrukturen, die in vielen Ländern wenigstens rudimentär bestehen, jedoch an Erwerbsarbeit geknüpft sind. Damit sinken die Bildungschancen der Kinder, denn selbst wenn der Zugang zur Schule umsonst ist, entstehen doch Kosten für Bücher, Stifte etc. – ganz zu schweigen vom Wegfall des potentiellen Einkommens, das ein arbeitendes Kind in die Familie einbringen kann.

SGTs können in solch einer Situation viel bewirken. Indem sie ein Mindestmaß an Absicherung für diese Familien schaffen, ermöglichen sie den Kindern Bildung und somit verbesserte individuelle Lebenschancen. Langfristig ist das ein Beitrag zur Entwicklung der gesamten Gesellschaft. STGs können in diesem Sinne ein wirkungsvolles Instrument zur Stimulierung von Entwicklungsprozessen sein. Eine Vielzahl konkreter Beispiele illustriert das bereits.

Brasilens Bolsa Família ist sicher das bekannteste SGT-Programm. Es handelt sich dabei um ein konditioniertes Programm, bei dem die Zahlung von Bargeld an Mütter an den Schulbesuch und die Impfung ihrer Kinder geknüpft wird. War das Programm zu Beginn auf die Stadt Brasília beschränkt und von der Stadtverwaltung aufgelegt, wurde es nach dem Wahlsieg Lula da Silvas 2003 schrittweise ausgeweitet. Heute erhalten rund 12,4 Millionen brasilianische Haushalte und damit über 40 Millionen Menschen Zahlungen aus Bolsa Família. Zeitgleich nahm die Bevölkerung unterhalb der brasilianischen Armutsgrenze jedes Jahr um 8 Prozent ab und der Gini-Koeffizient fiel von 0,58 auf 0,54 – ausgehend von den höchst ungleichen brasilianischen Verhältnissen ein großer Erfolg. Rund ein Sechstel der Armutsreduktion in Brasilien, so wird geschätzt, kann direkt mit Bolsa Família in Verbindung gebracht werden. Gleichzeitig betragen die Kosten nicht einmal 0,5 Prozent des brasilianischen BIP.²

* Diese Perspektive baut auf einem Workshop auf, der von FES, Brot für die Welt, HelpAge Deutschland, FIAN International und VENRO im Oktober 2010 organisiert wurde.

1. David Dollar: New global poverty estimates confirm China's leading role in meeting MDGs, 26.8.2008, <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/new-global-poverty-estimates-confirm-china-s-leading-role-in-meeting-mdgs>

2. The Economist: Brazil's Bolsa Família: How to get children out of jobs and into school, 29. Juli 2010, <http://www.economist.com/node/16690887>



Unter ökonomischen Gesichtspunkten können SGTs als Konjunktur unterstützende Maßnahmen begriffen werden. Sie ermöglichen Bevölkerungsgruppen, die arbeitsbedingt zu wenig konsumieren, ein Mindestmaß an Konsum und wirken damit volkswirtschaftlich, von den langfristigen Entwicklungseffekten (verbesserte Lebens- und Bildungschancen) abgesehen, stimulierend. In diesem Sinne wird auch verständlich, weshalb Brasilien gleich zu Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise Bolsa Família ausdehnte und nicht, wie vielleicht zu erwarten gewesen wäre, herunterfuhr.

Glaubensfrage: Konditioniert oder unkonditioniert oder gar universell?

„Allheilmittel oder das Geld den Abfluss heruntergespült“ so fassten John Farrington und Rachel Slater 2006 die extremen Pole der Debatte um SGTs zusammen.³ Mittlerweile besteht unter den Experten Einigkeit, dass SGTs entwicklungspolitisch durchaus sinnvoll sein können und eben nicht herausgeworfenes Geld sind. Eindeutig überlegen sind sie der Ausgabe von Nahrungsmitteln oder anderen materiellen Gütern (*in-kind transfers*) an Bedürftige, denn sie sind mit weitaus niedrigeren administrativen und logistischen Kosten verbunden. Nahrungsmittel beispielsweise müssen gekauft und gelagert, eventuell sogar gekühlt und dann wieder verteilt werden. Die Kosten für Nahrungsmittelprogramme in Indien sind nach Berechnungen der Weltbank mindestens doppelt so hoch wie der eigentliche Wert der Lebensmittel.⁴

Ein Allheilmittel sind SGT-Programme aber ebenso wenig und es hat sich gezeigt, dass große Sorgfalt darauf verwendet werden muss, wie ein SGT-Programm angelegt wird. Es lassen sich in der Praxis durchaus auch Beispiele finden, in denen SGT-Programme nicht intendierte negative Auswirkungen hatten. So löste die Einführung solcher Programme 2005 in Äthiopien einen sprunghaften Preisanstieg aus, da die gesteigerte Nachfrage das Angebot bei Weitem überstieg.

Die meisten Programme, die von internationalen Geberinstitutionen aufgelegt wurden, orientieren sich am erfolgreichen Bolsa Família Modell und knüpfen die Aus-

zahlung von Geld an die Erfüllung bestimmter Bedingungen (konditionierte Programme). Der Erfolg dieser Programme hängt jedoch auch von einer Reihe anderer Faktoren ab. Wird die Transferzahlung beispielsweise an den Schulbesuch der Kinder geknüpft, müssen Schulen für diese auch erreichbar sein. Auch qualitative Aspekte müssen für ein erfolgreiches SGT berücksichtigt werden: ist die Schule so schlecht, dass sie die Einkommenschancen der Kinder langfristig nicht verbessert, kann auch das beste SGT-Programm nur begrenzt Wirkung entfalten.

Diese Beispiele zeigen, dass SGTs nicht isoliert vom ökonomischen und gesellschaftlichen Kontext gesehen werden können. SGTs sind dann erfolgreich, wenn sie Teil einer breiter angelegten Politik sind, die auch andere Faktoren berücksichtigt und mitdenkt. Auch regt sich Kritik bei manchen Beobachtern, dass die Programme – ähnlich wie auch Mikrokredite – einen nicht unerheblichen Teil der Verantwortung für das Haushaltseinkommen auf Frauen verlagern, da viele der konditionierten Programme den Fokus auf Mütter legen und über sie die Kinder erreichen wollen. Dass dabei oft auch traditionelle Rollenbilder verstärkt werden, ist ein Nebeneffekt, der auch Kritik hervorruft.

Der potentielle Nutzen von SGT-Programmen wird in der informierten Fachöffentlichkeit kaum mehr bestritten. Diskussionen entzündeten sich vielmehr an der Frage, wie die Programme angelegt sein sollten, um die größte entwicklungspolitische Wirkung entfalten zu können.

Dabei gibt es einige durchaus bedenkenswerte Hinweise, dass Konditionierung nicht per se sinnvoll ist. Eine von der Weltbank in Malawi durchgeführte Studie zeigt, dass sich der Schulbesuch einer Gruppe von jugendlichen Mädchen durch eine Konditionierung im Rahmen eines SGT-Programms im Vergleich zu einer anderen Mädchen-Gruppe, deren Schulbesuch nicht konditioniert worden war, nicht wesentlich steigern ließ. Am Ende pendelte sich die Schulbesuchsquote bei 80 Prozent ein und die Abbrecherinnenquote sank um 40 Prozent. Dabei war es egal, ob die Mädchen nur dann Geld erhielten, wenn sie regelmäßig zur Schule gingen oder ob sie das Geld bedingungslos ausgezahlt bekamen.⁵

3. John Farrington and Rachel Slater: Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain? Development Policy Review, 2006, 24 (5), S. 499-511.

4. Farrington/Slater, S. 503.

5. Irinnews: Analysis: Unconditional money, <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=90045> und ausführlicher: Sarah Baird, Craig McIntosh, Berk Özler: Designing Cost-Effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling among Young Women in Sub-Saharan Africa, World Bank, Policy Research Working Paper 5090.



Nimmt man dieses erstaunliche Ergebnis ernst, stellt sich die Frage, in wie weit die Konditionierung von SGT-Programmen sinnvoll ist. Denn Konditionierung ist auch immer mit Kosten verbunden – schließlich muss die Einhaltung der Bedingungen überprüft werden.

Konsequent in diese Richtung weitergedacht, lassen sich auch gute Argumente für die Universalität von SGT-Programmen finden. Hier entfallen nicht nur die Kosten für die Kontrolle, sondern auch die für das *targeting*, das Festlegen der Zielgruppe nach bestimmten sozialen Kriterien, das auch immer das Risiko birgt die Falschen ein- und die eigentlich Richtigen auszuschließen.

Universelle SGT-Programme gehen noch einen Schritt weiter. Sie beziehen sich auf das Menschenrecht auf soziale Sicherung, wie es in Artikel 22 der Menschenrechtserklärung formuliert ist und durch Artikel 9 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und verschiedene ILO-Konventionen, insbesondere Konvention 102 zu sozialen Mindeststandards, ergänzt wird.

Das *Basic Income Grant* (BIG) in Namibia ist eines der wenigen Beispiele für ein universelles SGT. Dieses Pilotprojekt bei dem jedem Einwohner unter 60 Jahren⁶ in der Gemeinde Otjivero-Omitara 100 namibische Dollar (ca. 11 Euro) pro Monat ausgezahlt wurden, kam 2008 auf Initiative eines Zusammenschlusses mehrerer zivilgesellschaftlicher Akteure, der Kirchen und des Gewerkschaftsdachverbands zustande. Die für das Projekt notwendigen Finanzmittel wurden vor allem über Spenden gewonnen. Vorausgegangen war bereits 2002 die Empfehlung einer von der namibischen Regierung eingesetzten Steuerkommission, die die Einführung eines durch Steuermittel finanzierten universellen Grundeinkommens zur Stimulierung der namibischen Wirtschaft vorgeschlagen hatte. Da von Regierungsseite keine konkreten Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlung unternommen wurden, schloss sich 2004 die so genannte *BIG-Coalition* zusammen, um einen Pilotversuch zu unternehmen. Wäre dieser erfolgreich, so die Hoffnung, würde sich die Regierung überzeugen lassen, das Programm landesweit umzusetzen. Die finanziellen Möglichkeiten hierfür hätte Namibia.

6. Ab 60 Jahren kann jeder Namibianer eine Alterspension beantragen.

Die Ergebnisse des Pilotversuchs waren durchaus beachtlich. In nur einem Jahr fiel die Armutsrate bezogen auf den Nahrungsmittelkonsum (*food poverty line*) von 76 auf 37 Prozent. Auch stieg die Beteiligung der Einwohner der Gemeinde am Wirtschaftsleben. Nach einem Jahr BIG war der Prozentsatz derjenigen, die eine einkommensgenerierende Tätigkeit ausüben konnten – sei es durch das Angebot ihrer Produkte oder Dienstleistungen – um elf Prozent gestiegen. BIG ermöglichte es vielen Familien, ihre Kinder erstmals oder nun auch dauerhaft in die Schule zu schicken.⁷

Trotz dieser Erfolge ließ sich die namibische Regierung bisher nicht überzeugen, das Programm nach der Pilotphase zu übernehmen. Dem amtierenden Präsidenten wird nachgesagt, er stehe dem BIG grundsätzlich ablehnend gegenüber, da es zu Faulheit anstifte.⁸

Die Rechnung nicht ohne den Wirt machen

Das namibische Beispiel weist auf einen empfindlichen, in der Diskussion der meisten entwicklungspolitischen Akteure unterbelichteten Aspekt von SGT-Programmen hin: Die Sicherung der eigenen Bevölkerung ist in erster Linie eine Aufgabe des Staates, die er für die eigene Bevölkerung zu erfüllen hat. Mangelt es an politischem Willen oder besteht ein anderes Verständnis darüber, was soziale Sicherung ausmacht, können entwicklungspolitisch motivierte und extern finanzierte SGT-Programme langfristig mehr Probleme schaffen als lösen. Insbesondere NGOs, die in einem Land häufig in größerer Autonomie von der Regierung arbeiten – und dadurch oft auch innovativere Ansätze verfolgen als bi- bzw. multilaterale EZ-Akteure – sollten die zentrale Rolle der offiziellen Politik für den Erfolg von SGT-Projekten nicht außer Acht lassen.

Der Erfolg von Bolsa Família erklärt sich in dieser Perspektive also auch daraus, dass es Brasiliens souveräne Entscheidung war, das Programm aufzulegen. Lula da Silva hatte es explizit zum Teil seines Wahlkampfprogramms gemacht und war auch wegen Bolsa Família gewählt worden. Die brasilianische Regierung hat in diesem Sinne Entwicklungspolitik im eigenen Lande betrieben. Mit Erfolg, wie sich nun sagen lässt.

7. Making the difference. The BIG in Namibia, Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report, April 2009.

8. Allgemeine Zeitung Online: <http://www.az.com.na/lokales/präsident-lehnt-big-zahlung-ab.106116.php>



Bei SGT-Programmen als Instrumente der internationalen EZ ergibt sich aber eine andere Konstellation, die es erschwert, den brasilianischen Erfolg zu replizieren. Drei Risiken sind dabei zu nennen:

- (1) Zivilgesellschaftliche und demokratische Strukturen in einem Land können geschwächt werden, wenn nicht mehr der Staat sondern entwicklungspolitische Geberinstitutionen die Verantwortung für soziale Sicherung in einem Land übernehmen. Denn wer entscheidet nun darüber, wie soziale Sicherung organisiert wird, welche Leistungen eingeschlossen werden und wer davon profitiert – die vielleicht demokratisch gewählte Regierung oder der/die Geber? Auch die Verteilungsfrage, die in vielen Entwicklungsländern durchaus relevant ist, bleibt bei solch einer Konstellation ausgeklammert.
- (2) Für die Geber stellt sich unter diesen Bedingungen ein Exit-Problem. Dieses besteht zwar bei jeder entwicklungspolitischen Intervention, berührt bei Programmen sozialer Sicherung aber ganz elementare Bereiche der Daseinsvorsorge und -sicherung. Kann ein solches Programm nur dann auf verantwortliche Art und Weise beendet werden, wenn die Regierung des betreffenden Landes verspricht, es fortzuführen? Was ist, wenn sich die Prioritäten von Geberinstitutionen ändern oder die Gelder einfach gestrichen werden?
- (3) Zuletzt muss auch die Frage gestellt werden, ob bei solchen Programmen im EZ-Kontext nicht auch eher Symptome behandelt als Ursachen behoben werden? Wäre es nicht wirksamer, auf internationaler Ebene endlich dafür zu sorgen, dass Ungerechtigkeiten im Welthandelssystem abgebaut werden? Und dass auf nationalstaatlicher Ebene diejenigen, die können – denn auch die gibt es in den meisten armen Ländern –, angemessen Steuern abführen? Jeder Euro der knappen EZ-Ressourcen, der in die Symptombekämpfung geht, fehlt in dieser Perspektive für notwendige Strukturveränderung.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Diese Risiken können durch eine kluge Ausgestaltung der Programme gemindert und die Chancen, die SGT-Programme auf langfristige Entwicklung bieten, können maximiert werden. Essentiell scheinen vier Punkte, die bei der Ausgestaltung von SGT-Programmen als Instrumente der EZ berücksichtigt werden sollten:

- Die Regierung des betreffenden Landes muss hinter den Programmen stehen und die Absicht haben, diese mittel- bis langfristig selbst fortzuführen. Der Zeitraum der EZ-gestützten Finanzierung muss von Anfang an fest stehen. Damit ist auch ein Plan, wie die Finanzmittel aus eigenen Kräften aufgebracht werden können, erforderlich.
- Die Zivilgesellschaft muss in die Ausgestaltung der Programme einbezogen werden. Was sozial gerecht ist, wo die Prioritäten liegen sollen, mag sich von Land zu Land, Region zu Region unterscheiden. Insofern können Aushandlungsprozesse von SGT-Programmen Demokratisierungsprozesse und die Zivilgesellschaft stärken.
- Multilaterale Geberkanäle sind bilateralen Ansätzen vor-zuziehen. SGT-Programme sollten vor allem über multilaterale Institutionen finanziert und in der Umsetzung unterstützt werden. Bilaterale EZ läuft immer Gefahr bei jedem nationalen Regierungswechsel andere Prioritäten zu setzen und für die innenpolitische Profilierung benutzt zu werden. Dieses Risiko ist bei multilateralen Geberinstitutionen weniger stark ausgeprägt.
- Budgethilfe als bestes Mittel der Wahl. SGT-Programme werden idealerweise über Budgethilfe finanziert. Somit wird ein direkter Beitrag zur Stärkung demokratischer Strukturen im Empfängerland geleistet. Denn nur so ist die Regierung voll verantwortlich für die Ausgestaltung der Programme und kann im Zweifelsfall von der Zivilgesellschaft auch zur Rechenschaft gezogen werden.⁹

SGTs werden 2011 und 2012 in der internationalen Debatte sicher häufiger Thema sein. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) diskutiert dieses Jahr die Einführung des *Social Protection Floor*, der zum ersten Mal ausdrücklich allen Menschen – ob im formellen oder informellen Sektor beschäftigt – eine Mindestabsicherung ermöglichen soll.¹⁰ Dass dies finanziell von den meisten Ländern geschultert werden kann, hat die ILO schon vorgerechnet. Wie die Umsetzung erfolgen kann, überlässt sie aber den einzelnen Staaten. SGTs werden in der Diskussion um die Umsetzung mit Sicherheit weiter an Bedeutung gewinnen.

9. Zur Budgethilfe als Instrument einer modernen Entwicklungspolitik: Eveline Herfkens: Beyond Old-Style Aid. FES Perspective: <http://library.fes.de/pdf-files/ez/07429.pdf>

10. Michael Cichon, Christina Behrendt, Veronika Wodsak: The UN Social Protection Floor Initiative. Turning the Tide at the ILO-Conference 2011. FES Policy Analysis: www.library.fes.de/pdf-files/ez/07814.pdf



Über die Autorin

Susan Javad ist Referentin für Gender und soziale Gerechtigkeit im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jochen Steinhilber, Leiter, Referat Globale Politik und Entwicklung

Tel.: ++49-30-269-35-7476 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt hier:
Sandra.Richter@fes.de

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie Soziale Gerechtigkeit, verantwortlich: Susan Javad, Susan.Javad@fes.de.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.