

# Soziale Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

---



## 6. Merkmale, Typen und Probleme sozialer Grundsicherungen

Was unter „soziale Grundsicherung“ zu verstehen ist, ist bereits in Abschnitt 1.4 für entwickelte und Entwicklungsländer dargestellt worden. In diesem Abschnitt sollen die Besonderheiten von Grundsicherung in Entwicklungsländern näher beleuchtet werden: Was unterscheidet Grundsicherungen von anderen Formen sozialer Hilfe, die in Entwicklungsländern vertraut sind? Welche Typen sozialer Grundsicherung sind in Entwicklungsländern, teilweise im Unterschied zu entwickelten Ländern, anzutreffen? Welche Ziele und Wirkungen und welche Probleme sind typisch für Grundsicherungen in Entwicklungsländern?

*Soziale Grundsicherungen* sind staatliche (inkl. kommunale) individuen- und haushaltsbezogene Transfersysteme zur Bekämpfung von Armut bei längerfristig von Armut betroffenen und nur eingeschränkt selbsthilfe- und gegenleistungsfähigen Gruppen. Soziale Grundsicherungen unterscheiden sich von anderen, in Entwicklungsländern verbreiteten Hilfeformen und Leistungssystemen dadurch,

- dass sie keine Beitragszahlungen voraussetzen (wie staatliche oder kollektive Sozialversicherungssysteme);
- dass es individuelle und/oder haushaltsbezogene Ressourcenzuwendungen sind (nicht kollektive technische, soziale oder landwirtschaftliche Fördermaßnahmen für soziale Gruppen, Dörfer oder Regionen);
- dass Hilfen zum Lebensunterhalt gegeben werden (nicht oder nicht primär Förderung von Beschäftigung oder Bildung);
- und dass materielle Hilfen längerfristig institutionalisiert sind, im Unterschied zu staatlich oder von ausländischen Hilfsorganisationen gestützten vorübergehenden Hilfen bei kollektiven Notsituationen wie Naturkatastrophen oder wirtschaftlichen Krisen. Chronisch Arme, die eine langfristige Unterstützung zur Sicherung des Überlebens benötigen, werden von Kriseninterventionsprogrammen nicht ausreichend unterstützt. „Countries now need to consider a shift from crisis response to sustainable social assistance programs.“ (Howell 2001a: 285).

Die Zielgruppen von sozialen Grundsicherungssystemen haben i.d.R. keine Lobby und sind nicht organisiert. Potenziell einge-

schränkt selbsthilfefähige Gruppen sind in Entwicklungs- und Übergangsländern vor allem:

- Ältere
- Hinterbliebene (Witwen, Waisen)
- Menschen mit Behinderung(en)
- Ländliche Bevölkerung, insbesondere Landlose  
In jüngster Zeit sind folgende Gruppen verstärkt hinzugekommen:
- Von AIDS betroffene Individuen und Haushalte (Aidswaisen, für diese sorgende Großeltern, Aidswitwen, Aidsinvalide)
- Haushalte mit alten Haushaltsvorständen
- Haushalte mit weiblichen Haushaltsvorständen (siehe Buvinic/Rao Gupta 1997)
- Arbeitslose
- Niedriglohnarbeiter (working poor)
- Kinder.

Die Abgrenzung von ‚Grundsicherung‘ gegen andere Hilfeformen wie auch die Abgrenzung verschiedener Formen von Grundsicherung untereinander ist in der Literatur und auch in der Wirklichkeit der Länder noch weniger eindeutig als in entwickelten Ländern. In westlichen Ländern deckt der Begriff „Sozialhilfe“ (social assistance, selective benefits) den größten Teil der entsprechenden Hilfesysteme ab. Die Sozialhilfe war daher Hauptfokus unserer Grundsicherungsanalyse für westliche Länder (Kapitel 2-5). Auch im Kontext von Entwicklungsländern wird gelegentlich „Sozialhilfe“ als Oberbegriff benutzt (so bei Howell 2001a, 2001b und von der Asiatischen Entwicklungsbank). Wissenschaftlich könnte der Begriff „Sozialhilfe“ als ein Idealtyp (im nicht-normativen Sinne, nach Max Weber) benutzt werden, der zentrale Elemente von Grundsicherungssystemen in ‚reiner‘, stilisierter Form darstellt.

In zweierlei Hinsicht bildet der Begriff ‚Sozialhilfe‘ den hier als ‚Grundsicherung‘ zu untersuchenden Formenkreis allerdings nicht vollständig bzw. nicht treffend ab. Zum einen meint Sozialhilfe immer *bedürftigkeitsgeprüfte* (means-tested) Leistungssysteme. Zu den Grundsicherungen in Entwicklungsländern (wie in entwickelten Ländern) zählen jedoch, wenn auch selten, universelle bzw. kategoriale Systeme ohne individuelle Bedürftigkeitsprüfung (Kästen 6.1 und 6.2). Zum anderen werden in der entwicklungspolitischen Diskussion ‚Grundsicherung‘ und ‚Sozialhilfe‘

meist als längerfristig angelegte Leistungen verstanden – im Unterschied zur Diskussion in entwickelten Ländern, in der Sozialhilfe auch und zunehmend als Ausfallbürge bei *vorübergehenden* Notlagen verstanden wird (und empirisch auch ist, s. Kapitel 4.3). Wir folgen in diesem Kapitel der auf längerfristige Hilfe orientierten Sichtweise der entwicklungspolitischen Diskussion, die die Realität der Hilfeformen in den Entwicklungsländern weitgehend spiegelt, problematisieren diese Sichtweise aber in den Empfehlungen (Kapitel 15).

#### Kasten 6.1

##### **Universelle Transfersysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften**

Universelle (nicht bedürftigkeitsgeprüfte) Geldtransferleistungen gibt es in einer Vielzahl industrialisierter Länder, aber nur selten in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften, z.B. in Mauritius. Weiter verbreitet sind in Entwicklungsländern universelle Gesundheitsdienste, aber der universelle Charakter erodiert im Zuge der Einführung von Gebühren, von denen meistens nur extrem Bedürftige befreit werden (Beattie 2000: 142).

Bei universellen Programmen entstehen kaum Kosten für die Identifikation der Anspruchsberechtigten. Universelle Leistungen genießen in der Öffentlichkeit unter Umständen größeres Vertrauen als bedürftigkeitsgeprüfte Programme: „Unlike more selective schemes, universal transfer programs may enjoy a higher level of public confidence because they offer less opportunity for fraud or favoritism.“ (Tabor 2002: 35, siehe auch Smith/Subbarao 2003: 25). Aufgrund ihres einfachen Designs sind universelle Systeme in Ländern mit geringer administrativer Kapazität leichter zu implementieren.

Ein Hauptproblem ist die Finanzierung. Die Gesamtkosten universeller Programme sind i.d.R. relativ hoch. Ein weiterer Nachteil ist, dass auch Nicht-Bedürftige Leistungen erhalten. Eine Möglichkeit, Kosten zu reduzieren, ist die Auszahlung von geringen Beträgen. So können universelle Systeme auch einen self-targeting-Effekt haben: Wohlhabendere haben dann kein Interesse an der Leistung oder möchten eine Stigmatisierung durch den Leistungsbezug vermeiden (Smith/Subbarao 2003: 25, Tabor 2002: 21).

## Kasten 6.2

### Bedürftigkeitsgeprüfte Transfersysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

Bedürftigkeitsprüfung führt potenziell zu einer hohen Effizienz bei der Auswahl der Zielgruppe. Ausgaben lassen sich dadurch begrenzen. Bedürftigkeitsprüfung wirft jedoch das Problem der genauen Identifikation und Erreichung der Anspruchsberechtigten auf (*targeting*; zu *targeting* in Asien s. Weiss 2005). Es werden institutionelle Kapazitäten für die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung (*means test*) benötigt. Eine kritische Voraussetzung ist die Funktionsfähigkeit und Erreichbarkeit der zuständigen Institutionen (Verwaltungen, Post oder Banksysteme, örtliche Gemeinschaften u.a.). Benötigt werden Einrichtungen zur Antragstellung und Leistungsauszahlung, auch in abgelegenen ländlichen Gegenden. Auch muss sich jeder anspruchsberechtigte Empfänger ausweisen können. Das Selektionsverfahren und die Programmdurchführung werden dadurch personal- und kostenintensiv (siehe Mooij 1999).

Aufgrund der benötigten administrativen Kapazitäten bietet sich eine solche Methode nur in Ländern bzw. Regionen mit mittlerem Einkommensniveau sowie in Transformationsländern an (Tabor 2002: 15, Legovini 1999). In sehr armen Ländern machen das häufig unregelmäßige Einkommen, die Subsistenzwirtschaftliche Struktur und die fehlende Geldwirtschaft den Einsatz bedürftigkeitsgeprüfter Transfersysteme schwierig. Auch ist Landbesitz oft nicht aufgezeichnet. Ein weiteres Problem in sehr armen Entwicklungsländern ist, dass eine hohe Personenzahl anspruchsberechtigt wäre, und somit eine Bedürftigkeitsprüfung nur in geringem Maß eine selektive Funktion erfüllen kann (Smith/Subbarao 2003).

Bei bedürftigkeitsgeprüften Systemen besteht des Weiteren die Gefahr der Beeinflussung des Auswahlprozesses durch Klientelismus und Korruption. Auch besteht die Gefahr, dass sich Nicht-Bedürftige Zugang zur Leistung verschaffen. „To combat fraud, several nations have centralized income recordkeeping, tightened penalties for fraud, and expanded the authority of the social welfare services to investigate and prosecute benefit fraud.“ (Tabor 2002: 37). Neben strikteren Überwachungsmethoden kann auch eine intensivere Aufklärung der Bevölkerung über Rechte und Pflichten (vor allem im ländlichen Raum) Missbrauchstendenzen entgegenwirken (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 51 f.; Duran-Valverde 2002: 30).

Wir schlagen vor, *fünf Typen staatlicher Grundsicherungsprogramme* in Entwicklungs- bzw. Übergangsländern zu unterscheiden (diese

Typologie ist zugleich ein Befund unserer Analyse), die wir im Rest des Kapitels erörtern:

- Beitragsfreie Renten (Kapitel 7)
- Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme) (Kapitel 8)
- Familienbezogene Sozialhilfe (meist für working poor) (Kapitel 9)
- Konditionierte Transferleistungen (Kapitel 10)
- Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern (Kapitel 11).

Die ersten drei genannten Programmtypen verfolgen das Ziel der Armutsbekämpfung in Bezug auf unterschiedliche Zielgruppen. Die beiden letztgenannten Programmtypen weichen am stärksten vom Idealtypus der Sozialhilfe ab: durch Verknüpfung von Transfers mit verhaltensbezogenen sozialpolitischen Zielen bzw. durch die kollektive, nicht scharf individuenbezogene Form der Hilfe. In Bezug auf Sozialhilfesysteme im engeren Sinne lassen sich zwei Typen unterscheiden: Sozialhilfe für Personengruppen mit stark eingeschränkter Selbsthilfefähigkeit (Kapitel 8) und Sozialhilfe für Familien mit Kindern (Kapitel 9). Bei letzteren kann es sich auch um voll selbsthilfefähige/erwerbsfähige Menschen handeln, die jedoch aufgrund eines äußerst geringen Erwerbseinkommens (Niedriglohnbereich) hilfebedürftig sind. Sozialhilfe ist dann primär als Leistung gedacht, die Kindern zugute kommen soll. Die Übergänge zwischen den Programmtypen sind jedoch fließend. In manchen Familientransferprogrammen werden zusätzlich andere Gruppen versorgt, und von nicht direkt familienbezogener Sozialhilfe können auch Familienangehörige profitieren. Auch zwischen beitragsfreien Rentensystemen (Kapitel 7) und Sozialhilfesystemen gibt es Überschneidungen. So sind in einigen Ländern auch arme Alte in das Sozialhilfesystem integriert.

### *Wirkungen*

Sozialhilfe hat unmittelbare, intendierte sozialpolitische Wirkungen, aber auch (teils erwünschte, teils unerwünschte) weiterreichende Wirkungen für die soziale Struktur und die Wirtschaft eines Landes bzw. einer Region. Im Idealfall hat die Sozialhilfe folgende unmittelbaren sozialpolitischen Wirkungen:

- Verminderung von sozialer Ausgrenzung und Armut
- Verminderung von sozialer Ungleichheit

- Unterstützung oder Steigerung der Unabhängigkeit von Individuen und Haushalten.

Die Wirkung von Sozialhilfeprogrammen kann jedoch über das Ziel der Armutsbekämpfung hinausgehen. Öffentliche Investitionen in Sozialhilfeprogramme fördern durch die Ermöglichung ökonomischer Teilhabe „verletzbarer“ (vulnerable) Gruppen auch wirtschaftliches Wachstum. „Social assistance programs should be seen as an important component of growth policies.“ (Howell 2001b: 309). So können beispielsweise wohnungspolitische Maßnahmen oder Unterstützungsleistungen für Familien das Wirtschaftswachstum in einem Land fördern und, besonders bei Konditionierung etwa durch Schulbesuch, auch zur Entwicklung von Humankapital beitragen (Howell 2001b: 329). Denn Armut kann sich auf die Wirtschaft eines Landes bzw. einer Region negativ auswirken (Rückgang der wirtschaftlichen Produktivität, von Investitionen und der Nachfrage an Binnenmärkten). „This [die negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen von Armut, d. Verf.] also has resulted in changes in government and delays in reforms.“ (Howell 2001a: 287). Ein hohes Maß an Armut begünstigt zudem gesellschaftliche Probleme wie Gewalt, Konflikte, Kriminalität und Fundamentalismus. Diese Probleme verzögern die Entwicklung eines Landes, indem sie das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen und zum Rückgang ausländischer Investitionen führen. Sozialhilfeprogramme können diesen Tendenzen entgegensteuern („more than covering their costs“, Howell 2001a: 264).

Kritiker staatlicher Grundsicherungsprogramme in Entwicklungsländern weisen jedoch auf die hohen Kosten der Maßnahmen hin. Es wird außerdem auf mögliche negative Auswirkungen solcher Programme aufmerksam gemacht, wie die Entstehung individueller Abhängigkeit von Sozialhilfe und einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung.

#### *Probleme von Administration und Implementation*

Bei der Gestaltung und Implementierung sozialer Sicherungssysteme sind folgende für Entwicklungsländer typische strukturelle Bedingungen von Bedeutung:

- Ressourcenknappheit
- die Beschäftigungsstruktur: großer informeller Sektor, kleiner formeller Sektor; die Landwirtschaft ist größter, wenn auch

teilweise zurückgehender Wirtschaftssektor, verbunden mit strukturellen Transformationsprozessen

- begrenzte Infrastruktur und Steuerungskapazität der Verwaltung sowie gering entwickeltes Rechtssystem; Korruption
- hohe Transaktionskosten für Verwaltungshandeln und Kommunikation mit den Adressaten (aufgrund sozialräumlicher Bedingungen, geringer Transport- und Kommunikationskapazitäten, geringer Medienverbreitung, geringem Bildungsgrad der Bürger u.a.)
- schwach ausgeprägte nicht-staatliche Akteure und Träger („Zivilgesellschaft“)
- geringer Monetarisierungsgrad der ländlichen Wirtschaft und Mangel an effektiven und sozialräumlich verfügbaren Geldinstituten.

Vor diesem Hintergrund sehen sich soziale Unterstützungsprogramme in Entwicklungsländern grundlegenden Problemen gegenüber (Kasten 6.3).

**Kasten 6.3**

**Administrative Probleme sozialer Grundsicherungssysteme in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften**

- geringe oder zielungenaue Adressatenerreichung (targeting), u.a. aufgrund unzureichender Daten und Institutionen zur Feststellung von Anspruchsberechtigung und schwieriger sozialräumlicher Erreichbarkeit der Leistungsadressaten
- geringe Effektivität, insbesondere geringe armutsreduzierende Wirkung, hohe Transaktionskosten, mangelhafte staatliche und nicht-staatliche institutionelle Infrastruktur
- prekärer bürokratischer Bearbeitungsprozess, mit Schwierigkeiten bei der Bearbeitung von Anträgen und Problemen bei der Auszahlung von Leistungen
- Finanzierungsprobleme durch unzureichende oder schwankende staatliche Ressourcen. Finanzquellen sind allgemeine Steuermittel (unterschiedliche Regierungsebenen), Transfers aus Sozialversicherungsfonds und beitragsartige Abzüge vom Lohn (getrennt von Sozialversicherungsbeiträgen) oder Zuwendungen internationaler Geldgeber.



## 7. Beitragsfreie Renten

### 7.1 Altersarmut als wachsende Herausforderung für die Politik sozialer Sicherung

Eine Rente stellt eine dauerhafte oder längerfristige Versorgung von Alten, Hinterbliebenen, Invaliden oder Menschen mit Behinderungen dar. In den meisten westlichen Ländern handelt es sich ganz oder teilweise um eine lohn- bzw. beitragsabhängige Leistung, die im Rahmen eines Sozialversicherungssystems ausgezahlt wird. Die Leistungsansprüche sind nicht konditioniert. Es wird die Zahlung von Beiträgen durch den Arbeitnehmer, z.T. auch durch den Arbeitgeber vorausgesetzt, in einigen Ländern ergänzt durch individuenbezogene Ersatzbeiträge oder allgemeine Zuschüsse durch den Staat.

Eine Vielzahl von Entwicklungs- und Übergangsländern weisen grundsätzlich vergleichbare Sozialversicherungssysteme für den formellen Sektor auf. Einige Länder haben aber für Nicht-Beitragsfähige – Personen, die aufgrund geringen Lohnes, kurzer Erwerbsarbeitsperioden oder informeller Arbeitsformen keine Beiträge leisten können – zusätzlich Rentensysteme eingeführt, die von der vorherigen Lohnhöhe unabhängig sind und die nicht auf Beitragszahlungen basieren. Alle als bedürftig eingestuften Antragsteller bzw. alle Personen einer bestimmten Altersgruppe erhalten steuerfinanzierte Leistungen. Solche beitragsfreien universellen oder bedürftigkeitsgeprüften Systeme stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts (als weltweiten Überblick siehe Palacios/Sluchynskyy 2006). Für derartige Systeme werden Ausdrücke wie *social assistance for the elderly*, *social pensions*, *non-contributory pensions* (NCP; deutsch „beitragsfreie Renten“) oder *social assistance pensions* benutzt.

Wenn Menschen aus dem Erwerbsleben ausscheiden oder/und ihre Möglichkeiten zu landwirtschaftlicher Selbstversorgung zurückgehen, besteht das Risiko, dass sie in Armut fallen. In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommensniveau ist das Armutsrisiko im Alter sehr hoch. Es wird geschätzt, dass über zwei Milliarden Menschen in der Welt weder durch ein beitrags- noch durch ein steuerfinanziertes soziales Sicherungssystem ver-

sorgt sind (van Ginneken 1997, 1999b)<sup>37</sup>. Vor allem Beschäftigte im städtischen informellen Sektor und der Landwirtschaft sowie Frauen bleiben meist ohne Alterssicherung, so dass hier die Ältesten ganz überwiegend zu den Ärmsten zählen (Møller/Ferreira 2003: iii; Howell 2001b: 330; Jütting 1999: 2; James 2001). „Nonparticipation in formal old age security programs is a rational response among low-income workers, given their short expected lifetimes, high discount rates, and strong liquidity needs. For these reasons, forcing low earners to contribute to a formal program may not be optimal or feasible. But it leaves society with the problem of how to deal with the uninsured who survive to old age, are poor, and are unable to work.“ (James 2001: 172).

Zugleich geraten traditionale Formen der sozialen Sicherung wie Unterstützung durch die Familie, Selbstversorgung durch Land (Landarbeit alter Menschen) sowie sozialversicherungsartige Unterstützungsleistungen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften zunehmend unter Druck.<sup>38</sup> Ursachen sind:

- Familien und informelle Hilfesysteme sind teilweise überfordert. In sehr armen Ländern und Regionen ist die Familie oftmals zu arm, um einen Verwandten zu unterstützen (van Ginneken 1999b: 28; für das ländliche China Leisering/Gong/Hussain 2002). In Ländern, die zur mittleren Einkommenskategorie gehören, wie Brasilien und Argentinien, erodieren familiale und informelle Systeme (Mesa-Lago 2001: 175).
- Land reicht angesichts der gewachsenen Bevölkerung nicht mehr, so im ländlichen China.
- Wirtschaftliche Krisen führen zur Expansion des informellen Sektors, z.B. in Vietnam (siehe Kruse/Schmidt 1999), zum Wachstum der Staatsschulden sowie zu verminderter Abdeckung der Bevölkerung durch Sozialversicherungssysteme. So haben Rezessionen in Lateinamerika in den 1980er Jahren Armut und Ungleichheit verstärkt. Auch nachfolgendes Wirtschaftswachstum konnte die Zunahme sozialer Ungleichheit nicht rückgängig machen (de Janvry/Sadoulet 2001).

---

37 In vielen Ländern Afrikas und Südasiens sind weniger als 10 % der Erwerbstätigen in ein Sozialversicherungssystem integriert, in Ostasien weniger als 30 % (Beattie 2000; James 2001: 149).

38 Zu einer allgemeinen Konzeptualisierung der Versorgungsformen im Alter siehe Leisering (2002).

- Die Alterung der Bevölkerung („demographisches Altern“) infolge des Rückgangs der Geburtenrate und des Anstiegs der Lebenserwartung erreicht allmählich auch nicht-westliche Länder, und zwar, anders als historisch in Europa, vor dem Aufbau umfassender staatlicher Alterssicherungssysteme (so absehbar in China).

*Mangels Abdeckung durch Sozialversicherungssysteme und aufgrund überforderter traditioneller Versorgungsformen haben nicht-beitragsfähige Gruppen also besondere Sicherungslücken. Diese sollen durch beitragsfreie Rentenprogramme gefüllt werden.* „The main challenge will be to ensure old age income for the informal sector and lifetime poor“ (Conway/de Haan/Norton 2000: 27). Viele Entwicklungsländer berücksichtigen das Problem der Zunahme von Armut im Alter in ihren Armutsbekämpfungsprogrammen jedoch nicht oder nur unzureichend. Der Fokus der Alterssicherungspolitik lag bislang auf beitragsbasierten Renten. Diese erreichen die Ärmsten der Armen nicht (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 22). Steuerfinanzierte Grundrenten wurden trotz des wachsenden Bedarfs bislang vernachlässigt. Die meisten Sozialprogramme sind auf Kinder und junge Menschen ausgerichtet, weil darunter eine Investition in Humankapital gesehen wird, welches für die zukünftige Entwicklung des Landes von zentraler Bedeutung ist.

*Die Annahme, dass alte Menschen nicht zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen, muss jedoch insbesondere angesichts der HIV/AIDS-Pandemie revidiert werden.* Zunehmend übernehmen alte Menschen die Haushaltsführung in multigenerationalen Haushalten, in denen die mittlere Generation von der Krankheit betroffen ist (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 2). Sie pflegen die Opfer und die Angehörigen der Opfer<sup>39</sup>. Dies bedeutet auch eine finanzielle Belastung, so dass sich durch HIV/AIDS auch die Armut alter Menschen verschärft. „The financial burden of caring for children means older carers are often forced to sell their assets or borrow money.“ (HelpAge International 2003: 2). Es wird daher vorge schlagen, Pflegetätigkeit als Erwerbstätigkeit anzuerkennen und

---

39 Die HIV/AIDS-Pandemie verändert die Familienstruktur. Es wird geschätzt, dass weltweit 16 Mio. Kinder unter 15 Jahren einen oder beide Elternteile durch HIV/AIDS verloren haben. In Südafrika und Uganda leben 40 % der Kinder bei ihren Großeltern, in Simbabwe über die Hälfte (HelpAge International 2003: 2).

Pflegende für ihre Tätigkeit finanziell zu entlohnen (Global Report 2003: 357; HelpAge International 2003).

### *Ältere beitragsfreie Rentensysteme*

In einigen Ländern haben beitragsfreie Renten bereits eine längere Tradition, insbesondere in Lateinamerika (s. Bertranou/van Ginneken/Solorio 2004). Das *Basic Pension Program* für alte Menschen in **Costa Rica** besteht bereits seit 1974 und wurde 1989 um das *Severe Cerebral Paralysis Pension Program* ergänzt und zum *Pensiones no Contributivas* ausgebaut (Duran-Valverde 2002). Auch **Brasilien** implementierte bereits 1974 eine beitragsfreie Rente für die städtische Bevölkerung, *Renda Mensal Vitalicia* (RMV), die 1991 durch das *Beneficio de Prestacao Continuada* (BCP) ersetzt wurde. 1991 wurde außerdem eine Altersversorgung für ehemalige Angehörige des informellen landwirtschaftlichen Sektors (einschließlich Frauen) geschaffen. **Chiles** Sozialhilfesystem „*Ficha CAS*“ (*Social Passport System*) beinhaltet neben einer familienbezogenen Sozialhilfe (siehe Kapitel 9) ein beitragsfreies Rentenprogramm „*CAS-PASIS*“ (*pension assistance program*).

In **Südafrikas** Rentensystem wurden erst seit 1996 die schwarze Bevölkerung diskriminierende Elemente abgeschafft, so dass heute Parität herrscht<sup>40</sup>. Die schwarze Bevölkerungsmehrheit **Namibias** wurde 1990 in das beitragsfrei Altersrentensystem integriert. In **Botswana** gibt es seit 1996 und in **Bolivien** seit 1997 beitragsfreie Renten. **Indiens** nicht beitragsbasiertes Altersrentensystem *National Old-Age Pension Scheme* (NOAPS) startete 1957 in einem Bundesstaat des Landes, bis 1980 wurde das Programm auch in allen anderen Bundesstaaten eingeführt. Es ist Teil des *National Social Assistance Programs* (NSAP), das außerdem die Zahlung eines Geburtsgelds an arme Mütter ab 19 Jahren für maximal 2 Kinder sowie einen Pauschalbetrag für Familien vorsieht, deren Ernährer vor dem 60 Lebensjahr stirbt.

---

40 Südafrikas Verfassung von 1996, Abschnitt 27 (1) lautet: „Everyone has the right to have access to social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance [...]. The state must take reasonable legislative and other measures within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights.“ (zitiert nach Triegaardt 2002: 331).

In **Simbabwe** wurde 1988 ein „*Public Assistance*“-Programm implementiert (Munro 2003), das de facto einer beitragsfreien Rente entspricht, denn es werden alleinlebende Alte, Behinderte, chronisch Kranke und Erwerbsunfähige unterstützt. **Vietnam** sieht ebenfalls die Zahlung rentenähnlicher Leistungen an Waisen, Behinderte und Alte vor (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132f.).

## 7.2 Institutionelle Gestaltung

### *Ziele und Zielgruppen*

Zielgruppen beitragsfreier Rentensysteme sind i.d.R. Personen einer bestimmten *Altersgruppe* (meistens ab 60, 65 oder 70 Jahre), auf die in vielen Ländern noch ein Bedürftigkeitstest angewandt wird (Übersicht 4.1). Selten sind beitragsfreie Renten nur auf eine bestimmte Altersgruppe ausgerichtet. Vielmehr werden in den meisten Ländern außerdem *Menschen mit Behinderungen*<sup>41</sup> (z.T. nur nicht-erwerbsfähige Behinderte), *Witwen* und *Waisen* und seltener auch *Erwerbsunfähige* und *Kriegsinvaliden* versorgt.

Beitragsfreie Altersrenten sollen nicht nur dazu beitragen, Armut und Hilfebedürftigkeit unter nicht oder nur wenig selbsthilfefähigen Gruppen zu reduzieren, sondern auch, diesen Gruppen ein würdevolles Leben zu ermöglichen (Saboia 2003: 51) und ihre Gesundheit zu verbessern: „Non-contributory pension programmes aim to have an impact upon the wellbeing of older people.“ (IDPM 2003: 15).

---

41 In Entwicklungsländern entstehen Behinderungen häufig durch chronische Krankheiten, Kriegsfolgen oder Landminen und könnten durch Prävention und bessere Gesundheitsversorgung verhindert werden. Vor allem in Asien und der Pazifikregion werden geistig Behinderte im Vergleich zu körperlich Behinderten vernachlässigt. Für sie gibt es kaum Pflege- und Therapieangebote (Howell 2001b: 332).

## Übersicht 7.1: Beitragsfreie Renten in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften

<i>Land</i>	<i>Adressatengruppe(n)</i>
<i>Universelle Systeme:</i>	
Bolivien	Alte
West Samoa	Alte
Mauritius	Alte, Behinderte und Witwen
Botswana	Alte
Namibia	Alte, Behinderte und Invalide
Brasilien (Land)	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
<i>Bedürftigkeitsgeprüfte Systeme:</i>	
Armenien	nur Hinterbliebene
Brasilien (Städte)	Alte, die einen landwirtschaftlichen Familienbetrieb geführt haben
Usbekistan	nur Behinderte, Hinterbliebene
Aserbeidschan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Georgien	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Kasachstan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Kirgistan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Turkmenistan	Alte, Behinderte und Hinterbliebene
Türkei	Alte, Behinderte
Indien	Alte, Behinderte, in einigen Regionen Witwen
Vietnam	Alte, Waisen, Behinderte
Südafrika	Alte, Behinderte, Kriegsveteranen (2. Weltkrieg, Koreakrieg) oder Invalide
Simbabwe	alleinlebende Alte, Behinderte, chronisch Kranke und Erwerbsunfähige
Costa Rica	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
Kuba	Alte, Behinderte, Hinterbliebene
Uruguay	Alte, Behinderte
Argentinien	Alte, Behinderte, Hinterbliebene, Erwerbsunfähige
Chile	Alte, Behinderte
Barbados	Alte, nicht erwerbsfähige Behinderte
Belize	Alte (nur Frauen)
Trinidad und Tobago; Antigua und Barbuda, Bahamas, Bermuda	Alte, Behinderte
<i>Weitere Länder mit beitragsfreien Renten (mit Einführungsjahr):</i>	
Algerien (1998), Bangladesh (2003/2004), Kolumbien (1998), Dominikanische Republik (2000), Ägypten (2004), Estland (2003), Kosovo (2004), Nepal (2001).	
<i>Quelle:</i> zusammengestellt nach Tabor (2002: 43); Barrientos/Lloyd-Sherlock (2002); ISSA (2003a,b, 2004); Mesa-Lago (2001); Palacios/Sluchynskyy (2006: 11)	

## Leistungen

## a) Leistungsformen

*Geldleistungen:* Unter beitragsfreien Renten ist überwiegend eine regelmäßige, monatlich ausbezahlte Geldleistung zu verstehen. Sachleistungen sind nur in wenigen Ländern und dann meistens ergänzend zu Geldleistungen üblich.

*Weitere Leistungsarten:* In **Mauritius** bekommen Rentenbezieher zusätzliche finanzielle Mittel zum Erwerb von Reis und Mehl (*food-aid-Programm*). **West Samoas** „*senior citizen benefit scheme*“ sieht neben der monatlichen Geldleistung Vergünstigungen für Rentenbezieher vor: „Senior citizens also receive subsidized health care in public hospitals and free interisland travel on public sea-going vessels.“ (ISSA 2003a: 165). In **Simbabwe** erhalten die Leistungsbezieher zusätzlich Gebührenerlass für medizinische Behandlungen bzw. Erlass von Schulgebühren sowie „*examination fees if they have dependent children of school going age*“ gewährt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 92; Munro 2003). In **Vietnam** gibt es drei Leistungsformen: Bargeld; Reis (10-12 kg im Monat); oder Unterbringung und Versorgung extrem Pflegebedürftiger in Pflegeheimen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132).

## b) Programmtyp

Es gibt zwei Leistungsformen: *universelle* beitragsfreie Renten (universell in Bezug auf die Kategorie der Alten bzw. anderer Zielgruppen) und *bedürftigkeitsgeprüfte* (means-tested) (vgl. Kästen 6.1, 6.2).

*Bedürftigkeitsgeprüfte Systeme:* Die meisten Systeme sind bedürftigkeitsgeprüft. Bei bedürftigkeitsgeprüften Leistungen sind nur Personen bzw. Haushalte anspruchsberechtigt, die keine Ansprüche auf vorrangige Sozialleistungen (Sozialversicherung) haben oder deren Einkommen bzw. Vermögen eine festgelegte (Armuts-)Grenze nicht überschreiten. Anhand der Nachweise über Vermögen/Besitz oder Einkommen, die der Antragsteller zu erbringen hat (oder im Falle von proxy-means-Test anhand von leichter zu identifizierenden Armutsindikatoren), wird über die Anspruchsberechtigung entschieden. In einigen Ländern darf der Antragsteller keine Unterstützung durch die Familie erhalten (wie Brasilien, Uruguay und Indien).

*Universelle Systeme:* Bei universellen Leistungen erhalten alle Personen/Haushalte der (im Fall von beitragsfreien Renten meist

leicht zu identifizierenden) Zielkategorie Leistungen, ohne dass eine Einkommensüberprüfung erfolgt. **Bolivien, Namibia** wie auch **Botswana** und **Mauritius**<sup>42</sup> haben universelle Systeme (s. Übersicht 7.1). **Bolivians** „*Bonosol*“ ist eine lebenslang ausgezahlte Volksrente für alle bolivianischen Staatsbürger über 65. Die Leistungshöhe betrug in den ersten 5 Jahren 248 US \$ pro Person pro Jahr, danach erfolgt alle 3 Jahre eine Neubewertung. „The amount is established through a series of assumptions (demographics, return on shares of capitalized firms [...])“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 22)

*Mischsysteme:* **Brasilien** verfügt über zwei beitragsfreie Rentensysteme: für die städtische Bevölkerung ist eine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung vorgesehen und für die ländliche Bevölkerung eine universelle (Duran-Valverde 2002: 51).<sup>43</sup> Die Altersrente für die Stadtbevölkerung unterliegt einer rigiden Einkommensüberprüfung. Der Zugang zu dieser Leistung wird außerdem durch das hohe Eintrittsalter (67 Jahre) beschränkt. Des Weiteren darf das Pro-Kopf-Familieneinkommen ein Viertel des Mindestlohns nicht überschreiten und kein Familienmitglied darf Leistungen aus einem anderen staatlichen Transferprogramm erhalten (Saboia 2003: 2).<sup>44</sup>

### c) Leistungshöhe

Die durchschnittliche Leistungshöhe liegt i.d.R. unter der Rentenhöhe von Sozialversicherungen. Dies ist zum einen durch die begrenzten nationalen Ressourcen bedingt, zum anderen sollen

---

42 Mauritius' Grundrente ist für alle Staatsbürger ab 60 vorgesehen, die die Staatsbürgerschaft seit mindestens 12 Jahren besitzen (ab Vollendung des 18. Lebensjahrs). Über 70jährige müssen diese Voraussetzung nicht erfüllen. Nicht-Staatsbürger müssen nach Vollendung des 40. Lebensjahrs für die Dauer von 15 Jahren sowie drei Jahre vor Antragstellung im Land gelebt haben, um anspruchsberechtigt zu sein. Außerdem erhalten Menschen mit Behinderungen zwischen 15 und 60 und Witwen unter 60 die Rentenleistung (ISSA 2003b: 98).

43 Die Altersrente für die Landbevölkerung war zwar ursprünglich als beitragsbasiertes System geplant, wandelte sich aber aufgrund mangelnder Beitragszahlungen zu einem beitragsfreien Rentensystem (Saboia 2003: 2).

44 Im Gegensatz hierzu gilt in Südafrika lediglich, dass der Bezieher einer beitragsfreien Rente selbst keine weitere Transferleistung beziehen darf (van Zyl 2003: 105).



damit negative Anreize für Beitragszahler der Sozialversicherung vermieden werden. Zwischen den Ländern sind jedoch in bezug auf die Leistungshöhe große Unterschiede festzustellen.

*Niedrige Leistungen:* Bei *universellen* Programmen ist der Betrag meist niedrig, z.B. in **Namibia** US\$ 25 im Monat im Jahr 2003, in **Botswana** 151 Pula (= US\$ 31) im Jahr 2003. Dies hat in Namibia den Effekt, dass viele Wohlhabendere auf eine Inanspruchnahme verzichten (Smith/Subbarao 2003: 26). In **Indien** betragen die Leistungen nur 25-65 % des Existenzminimums. In **Costa Rica** und **Chile** ist die Höhe der Leistung ebenfalls gering, sie betrug in Costa Rica im Jahr 2000 durchschnittlich US\$ 33 im Monat bzw. 50 % des Existenzminimums. Die Leistungshöhe wird hier von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig gemacht. In Chile wird eine maximale Anzahl von Rentenbeziehern festgelegt. Am niedrigsten ist die beitragsfreie Rente in **Kuba** (US\$ 1,90) (Mesa-Lago 2001: 191). Diese Systeme zahlen somit keine ausreichende Leistung aus, um grundlegende Bedürfnisse zu befriedigen.

*Höhere Leistungen* (z.T. auf *Mindestlohniveau*): In **Argentinien**, **Uruguay**, **Brasilien** und **Südafrika** dagegen wird ein vergleichsweise hoher Betrag ausgezahlt, in Brasilien in Höhe eines Mindestlohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24). In Südafrika beträgt das monatlich ausgezahlt Maximum 470 Rand (= US\$ 78) (1998). Dies ist im Vergleich zu Renten des formellen Sektors ein geringer Betrag, liegt aber über dem Existenzminimum in städtischen Gebieten (van Zyl 2003: 107).

In vielen Transformationsländern orientiert sich die beitragsfreie Rente am nationalen Mindestlohn, sie beträgt in **Aserbeidschan** 80 % bzw. 100 % des Mindestlohns (ISSA 2003a: 39f.). In **Turkmenistan** gibt es eine nationale Mindestrente, die 40 % des nationalen Mindestmonatslohns beträgt. Auch in **Kirgistan**, **Kasachstan** und **Georgien** ist die Rentenleistung am nationalen Mindesteinkommen, einem staatlich festgesetzten sozialen Minimum, ausgerichtet. In Kasachstan erhalten Alte, deren Renteneinkommen darunter fällt, und Personen ohne Ansprüche aus Sozialversicherungssystemen 100 % des sozialen Minimums (ISSA 2003a: 91), Behinderte und Hinterbliebene jedoch weniger (bei Behinderten je nach Grad und Art der Behinderung, bei Hinterbliebenen je nach Größe der Familie und ob es behinderte Mitglieder gibt).

### Verwaltung

#### a) Antragsstellung und Bewilligungsverfahren

Beitragsfreie Renten werden überwiegend zentral verwaltet, durch das Sozialversicherungsinstitut (z.B. Bahamas, Barbados, Costa Rica, Uruguay) oder eine Regierungsorganisation (z.B. Argentinien, Brasilien, Chile, Kuba). „The administration of social assistance pensions is highly centralized, without input from local levels and beneficiaries (the poor).“ (Mesa-Lago 2001: 210). Bei bedürftigkeitsgeprüften Altersrentensystemen ist aber eine Antragsstellung bei einer lokalen Behörde (department of social welfare, department of labour and social security, social assistance offices, civil affairs department u.ä.) erforderlich. Diese führt auch die Bedürftigkeitsprüfung durch.

Beim universellen System in **Namibia** sind Sozialarbeiter dafür verantwortlich, Anspruchsberechtigten den Zugang zu der Rentenleistung zu ermöglichen („for ensuring eligible elderly individuals are enrolled.“) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 86). In **Botswana** verwaltet und überwacht das Department of Labor and Social Security das Programm (ISSA 2003b: 34).

In **Südafrika** liegt die Verwaltung und Auszahlung in der Hand regionaler Behörden (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 88). In **Indien** und **Costa Rica** entscheiden lokale Regierungsbeamte der Rentenverwaltung über einen Antrag. Der zuständige Beamte nimmt die Daten des Antragstellers (Haushaltsstruktur, Einkommen, Lebenshaushaltungskosten, Wohnsituation) auf und stellt bei Leistungsberechtigung ein zustimmendes Zertifikat aus, das in Indien nach der ersten Bewilligung nicht mehr überprüft wird. Das indische Rentenprogramm ist *computergestützt*, was die Erreichbarkeit der Leistungsberechtigten und die Kosteneffizienz steigern kann. Ein computergestütztes Programm schränkt außerdem den Ermessensspielraum lokaler Beamten ein (Global Report 2003: 352, siehe auch Tabor 2002). Allerdings wurde festgestellt, dass gerade die Ärmsten mit der Beibringung der notwendigen Nachweise Schwierigkeiten haben. Außerdem werden umstrittene Anspruchsberechtigungskriterien (normative eligibility criteria) aufgestellt wie das Nicht-Vorhandensein eines erwachsenen Sohnes. Als sinnvoller wird eine Leistungsauszahlung an arme Familien angesehen, welche die ältere Generation mitversorgen (Jain 1999: 51).

In **Costa Rica** wird, nach Feststellung der Anspruchsberechtigung, bei einem *Hausbesuch* durch einen Sozialarbeiter die Dateneingabe vervollständigt. Allerdings steht für die Durchführung der Bedürftigkeitsprüfung nicht ausreichend Personal zur Verfügung, was zu ungenauer Zielgruppenerreichung (targeting) führen kann.

In **Simbabwe** ist das Department of Social Welfare für das targeting und die Programmdurchführung zuständig. Hier müssen Anträge auf Leistungen gestellt werden. Allerdings gibt es nur wenige Außenstellen und „individuals must make several trips to fill out forms, many potential beneficiaries never bother to apply or are discouraged from completing the application process“ (Co-ady/Grosh/Hoddinott 2003b: 92; vgl. auch Munro 2003). Sozialarbeiter führen einen Hausbesuch durch und geben Empfehlungen hinsichtlich der Leistungsbewilligung.

#### b) Auszahlungsverfahren

Neben Verfahren, bei denen allein die örtliche staatliche Verwaltung für die Leistungserbringung zuständig ist, sind auch Auszahlungsverfahren vorzufinden, denen Kooperationsvereinbarungen zwischen *öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Einrichtungen* zugrunde liegen (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 22). Die Auszahlung der Leistung kann erfolgen durch:

- staatliche Behörden
- Banken bzw. Postämter
- private Träger.

Die Auszahlung der Leistung stellt vor allem in armen ländlichen Gebieten ein Problem dar und ist mit *hohen Kosten* verbunden. Sie erfolgt in **Namibia** (in einigen Regionen) und in **Südafrika** auf dem Land durch einen privaten Träger mit „Mobilen Banken“ (Geldautomaten), der auch viele „pay points“ in schwer zugänglichen Regionen anfährt. Zwar können dadurch auch extrem Bedürftige erreicht werden (hohe Programmeffektivität), die Verwaltungskosten sind jedoch sehr hoch. Sie stiegen nach der Privatisierung der Leistungserbringung um das Doppelte. Des Weiteren wurde von Verspätungen der Leistungsauszahlung berichtet (Møller/Ferreira 2003: xxxv). In der Stadt erfolgt die Auszahlung über Banken. Die Leistungsbezieher erhalten in **Namibia** „smart cards“ mit einem Foto und einem Fingerabdruck des Anspruchs-

berechtigten, durch die sie sofort identifiziert werden können. „Beneficiaries bring their smart cards, have their identity checked and receive their benefits on the spot.“ (van Ginneken 2003: 288). Aber „there is some evidence to suggest that the private firm contracted to deliver pension payments is economizing on the number of delivery points, making it difficult (and costly) for individuals to obtain their pensions.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 86). In **Indien** wird die Altersrente von der Post ausgeliefert bzw. ist vom Postamt abzuholen.

### *Finanzierung*

*Steuerfinanzierung:* Programme werden in vielen Ländern aus zentralstaatlichen Steuermitteln finanziert, z.B. in **Costa Rica** aus der Mehrwert-, Alkohol- und Zigarettensteuer. In **Brasilien** erhebt der Staat zur Finanzierung der beitragsfreien Rente eine Steuer auf die Umsätze privater Unternehmen. In **Indien** werden die Kosten von den einzelnen Bundesstaaten getragen, diese erhalten Zuschüsse durch die nationale Bundesregierung.

*Andere staatliche Finanzierung:* In **Bolivien** wird ein Teil des Rentenfonds aus staatlichen *Privatisierungserlösen* finanziert. „The Bonosol uses proceeds from the capitalization of the 5 major public enterprises for untargeted old-age annuity, utilizing returns on a portfolio of shares, representing the government’s 50 % ownership of the capitalized enterprise.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 22). Das Programm wird von zwei privaten Finanzdienstleistern geleitet, die in einem internationalen Wettbewerbsverfahren ausgewählt wurden. 1997 wurden 94 Mio. US\$ ausgezahlt, davon mussten allerdings nur 48 Mio. US\$ durch Kredite finanziert werden. Neben dem Finanzierungsproblem ergaben sich im ersten Programmjahr außerdem Schwierigkeiten mit gefälschten Personalausweisen und Geburtsurkunden von Nicht-Staatsbürgern.

*Teilfinanzierung aus Sozialversicherungsbudgets:* Da die staatlichen Ressourcen in vielen Ländern nicht ausreichen, werden z.B. auf den Bahamas und in Uruguay *Transfers aus dem Sozialversicherungssystemen* hinzugezogen (Mesa-Lago 2001: 195). Daraus kann eine Instabilität des SV-Systems resultieren: „Even if the social insurance institute directly receives the revenue of a special tax or payroll contribution, it would be responsible for paying assistance

pensions if that tax/contribution is insufficient to cover costs." (Mesa-Lago 2001: 202).

*Ausgabenhöhe:* Die Ausgaben für beitragsfreie Renten sind in den meisten Ländern gering und liegen bei ca. 1-2 % des BIP, in **Costa Rica** nur bei 0,3 % des BIP im Jahr 1999 (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 34). In **Simbabwe** machen die Programmkosten 1998 einen Anteil von 0,1 % des Volkseinkommens aus (Munro 2003). Die Verwaltungskosten von beitragsfreien Renten sind meistens niedrig, weil die Zielgruppe leicht zu identifizieren ist. Dabei weisen universelle Systeme aufgrund des höheren Auszahlungsvolumens die höchsten Kosten auf, obwohl sie geringere Erbringungskosten als bedürftigkeitsgeprüfte Programme haben.

In **Namibia** und **Südafrika** verwaltet die Zentralregierung den Fonds für beitragsfreie Renten. Die beitragsfreie Altersversorgung machte in Namibia 1996-97 3,7 % der Staatsausgaben aus. Das Programmbudget betrug in Südafrika 2001/2002 13,2 Milliarden Rand (1,108 Milliarden US\$), das sind 5,5 % der Staatsausgaben bzw. 1,3 % des BIP (van Zyl 2003: 105). Die beitragsfreie Rente ist das größte Sozialhilfeprogramm Südafrikas. Kritiker wenden ein, die Gelder könnten in Jugend und Bildung sinnvoller investiert werden (Lloyd-Sherlock 2002; James 2001: 170).

Die Knappheit der Mittel für beitragsfreie Renten wird in vielen Ländern dadurch verstärkt, dass Regierungen bzw. Regierungsinstitutionen nicht in der Lage sind, die Mittel wie vorgesehen zu verteilen. „The overall amount for assistance is normally fixed without clear priorities, resulting in a struggle among various dispossessed groups for the meagre funds available and encouraging political patronage.“ (Mesa-Lago 2001: 194).

## 7.3 Wirkungen

*In der Literatur wird fast ausschließlich von positiven oder erwünschten Wirkungen von beitragsfreien Renten berichtet, zuletzt für lateinamerikanische Länder durch Bertranou/van Ginneken/Solorio (2004). Zu der Frage, ob die beitragsfreie Rente auch negative oder unerwünschte Wirkungen hat, etwa negative Erwerbsanreize durch mangelnde Beitragszahlungspflicht, liegen wenig Befunde vor (als erste umfassende Modellierung und Analyse negativer Folgen siehe Palacios/Sluchynsky 2006). Für Brasilien weist Saboia (2003) auf die Gefahr hin, dass die relativ hohen Rentenbeträge*

(Mindestlohn) einen Anreiz geben könnte, keine Beiträge für das Sozialversicherungssystem zu leisten: „Most of the government pensioners receive the same amount as the noncontributory beneficiaries.“ (Saboia 2003: 51). Allerdings wirken die rigiden Anspruchsvoraussetzungen der beitragsfreien Rente in Bezug auf Mindestalter und maximales Familieneinkommen dieser Tendenz entgegen.

*Zielerreichung* (Reduzierung von individueller und aggregierter Armut)

Von Renteneinkommen gehen „bemerkenswerte Verteilungswirkungen“ (Lund 2001: 127) aus: Da alte Menschen überwiegend in multigenerationalen Haushalten leben, kommt eine Altersrente nicht nur einer Einzelperson, sondern dem ganzen Haushalt zugute. Bargeld-Transfers können also die intergenerationale Reziprozität erhöhen, vor allem in Haushalten mit geringeren Einkommen – insoweit sind beitragsfreie Renten eine Hilfe zu (familiärer) Selbsthilfe. Außerdem wirken beitragsfreie Renten der intergenerationalen Übertragung von Armut entgegen. In Südafrika trifft dies vor allem auf schwarze Bezieher von beitragsfreien Renten zu: „The vast majority of the black social pensioners said that they pooled their pension income with other household income; i.e. they used none, or only a small portion of the pension money for themselves. Thus, non-contributory pensions increase the flow of cash within and between poor households.“ (Møller/Ferreira 2003: xxxiv).

Aus diesen Gründen reduzieren beitragsfreie Renten Armut über die Altenbevölkerung hinaus. In einer **Südafrika**-Studie (IDPM 2003) wurde festgestellt, dass durch beitragsfreie Renten nicht nur Armut und „Verletzbarkeit“ (vulnerability) von Altersrentenbeziehern, sondern darüber hinaus auch die Armutsrate der Gesamtbevölkerung eines Landes reduziert werden kann. Für **Südafrika**, **Argentinien** und **Brasilien** zeigen statistische Auswertungen für die Jahre 1993, 1998 und 2000, dass die extreme Armut im Lande ohne die beitragsfreie Rente wesentlich höher wäre (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 10; Barrientos 2003). „Poverty headcount would be 4.2 percent higher for the Brazil sample and 2.8 percent higher for the South Africa sample if pension income is removed and there are no off-setting changes. Indigence headcount would rise by around 9.6 percent in the Brazil sample, and

2.3 percent in the South Africa sample in similar circumstances.” (Barrientos 2003: 14; siehe auch Schwarzer/Querino 2002: 35 ff.).

Das Ausmaß der allgemeinen Armutsreduktion hängt von den Haushaltsformen und von den Verteilungsmechanismen innerhalb der Haushalte ab. Die allgemeine Armutsreduzierung ist geringer in Ländern, in denen die Zahl alleinlebender älterer Menschen steigt, wie in Übergangsländern und Ländern mit mittlerem Einkommen. In Ländern mit geringem Einkommen leben Alte dagegen im allgemeinen weiterhin im Familienverband. In **Südafrika** stellte die Rentenzahlung für alte Menschen auch keinen Anreiz dar, alleine zu leben. Die Leistungen, die alte oder auch behinderte Menschen erhalten, fließen überwiegend in die Ressourcen der erweiterten Haushalte ein, in denen die Betroffenen leben. „Dieses Muster weicht deutlich von jenem der Industrieländer ab, wo die Rentner ihre Bezüge vorrangig individuell bzw. zum Großteil für den eigenen Konsum verwenden.“ (Lund 2001: 126). Zwar ist die Zahl der alleinlebenden Rentenbezieher in Südafrika in den Städten höher als auf dem Land, aber trotz der größeren Konsummöglichkeiten ist die Lebensqualität der Alleinlebenden nicht höher als die der im Familienverband lebenden Alten. „Although pension monies provide greater benefits if they are consumed by one individual, older persons who live on their own are more vulnerable than others.“ (Møller/Ferreira 2003: xxxiii). In Südafrika stieg – vor allem im ländlichen Raum und bei weiblichen Altersrentenbezieherinnen – die Anzahl der im Haushalt alter Menschen lebenden Kinder. Die Rentenleistung kommt somit vor allem auch von Armut betroffenen oder bedrohten Kindern zugute. „Rural households form around pensions.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 30; Møller/Ferreira 2003: xxxiv; Lloyd-Sherlock 2002: 710).

In Südafrika bezogen 2001/2002 insgesamt 1,9 Mio. Menschen beitragsfreie Renten (van Zyl 2003: 105). Damit wurden 73 % der über 60 bzw. 65jährigen Frauen bzw. Männer mit einer steuerfinanzierten Rente versorgt. Das Programm erreicht somit einen hohen Anteil der alten Bevölkerung, nur ein geringer Anteil Leistungsberechtigter ist nicht in das Programm integriert (ibid.: 106). Die Bedürftigkeitsprüfung gilt als ineffektiv (ibid.: 113). Da der Anteil der Anspruchsberechtigten unter den Alten groß ist, würden die Leistungsausgaben durch einen universellen Ansatz nur wenig ansteigen, zudem ausgeglichen durch sinkende Verwal-

tungskosten. Auch Betrug und Korruption würden dadurch zurückgehen (ibid.: 113).

In Südafrika weist die Gruppe der Bezieher überwiegend folgende Merkmale auf: hohes Alter, weiblich, Haushaltsvorstand, kein Zugang zu anderen Unterstützungsleistungen, also die beitragsfreie Rente als primäres Einkommen. Die Altersrente stellt in vielen ländlichen Haushalten das einzige Einkommen dar oder wird mit anderen Haushaltseinkommen zusammengelegt (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 8). Die beitragsfreien Renten sichern das Überleben, ermöglichen aber nicht die Erfüllung weiterreichender persönliche Wünsche. Individuelle Bedürfnisse können aber befriedigt werden, wenn weitere Einkommensquellen vorhanden sind (Wohlfahrtsmix). „By supplementing the social pension with other government transfers, coloured households have managed to start to move out of abject poverty.“ (Møller/Ferreira 2003: xxxviii).

Beitragsfreie Renten schaffen durch die regelmäßige Leistungserbringung *Sicherheit und eröffnen neue Perspektiven der Lebensplanung* (zur Lebenslauffunktion von Altersrenten im Europa des 20. Jahrhunderts s. Kohli 1985). So konnte durch die Rentenleistung die *Kreditwürdigkeit armer südafrikanischer Haushalte wieder hergestellt* werden, so dass Schulden abbezahlt werden konnten (Møller/Ferreira 2003: xxxv). Für viele Bezieher einer beitragsfreien Rente, die ihr Leben lang von formellen Beschäftigungsverhältnissen ausgeschlossen oder nur fallweise angestellt waren, ist die Altersversorgung das höchste und sicherste Einkommen, das sie je erzielt haben. (Lund 2001: 127). In **Brasilien** gelten vor allem in den ländlichen Gebieten Rentenbezieher als kreditwürdig, denn in kleinen Dörfern gehören sie zu den wenigen Personen, die ein regelmäßiges Einkommen vorweisen können (van Ginneken 2003: 288). Die Altersversorgung ermöglicht den Alten außerdem, Abhängigkeit von ihrer Familie zu vermeiden. Die Rente wirkt „restoring the elderly to the status of assets, instead of the liabilities they had come to be to their families in the past.“ (Saboia 2003: 51).

In **Brasilien** weist die Rente für die ländliche Bevölkerung einen hohen Deckungsgrad auf. Anders die Renten in den Städten, denn die städtische Bevölkerung hat einen besseren Zugang zu beitragsbasierten Renten. Zudem hat dieses Programm enge Anspruchsvoraussetzungen. Insgesamt jedoch erhalten landesweit



über 80 % der Einwohner über 60 Jahren beitragsfreie Rentenleistungen (2003). Die Armutsrate dieser Altersgruppe ist infolge dessen rückläufig: „The poverty rate for that age group (10 per cent) compares favourably with the 30 per cent poverty rate for the under-60 population.“ (van Ginneken 2003: 288).

Das bedürftigkeitsgeprüfte beitragsfreie Altersrentensystem **Indiens** wird insgesamt als effektiv angesehen mit geringem Missbrauch von Leistungen und geringer missbräuchlicher Abzweigung von Ressourcen (Global Report 2003: 351). Allerdings gibt es hinsichtlich der Programmeffektivität erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen des Landes. So haben Untersuchungen ergeben, dass in Andhra Pradesh die Leistungsauszahlung nicht regelmäßig erfolgt, viele Bedürftige keine Rente erhalten und die Leistungshöhe extrem gering ist (Jain 1999: 51). **Costa Rica** weist im Jahr 1999 97.000 Empfänger von beitragsfreien Renten auf, das entspricht 19 % der Bevölkerung ab 65 Jahren.

*In einigen Ländern ist die Nicht-Inanspruchnahme hoch* (geringe Erreichung der Adressatengruppe). In **Simbabwe** sank die Zahl der Leistungsempfänger von 69 000 in 1994 auf 20 500 im Jahr 1998. Aufgrund der schlechten Erreichbarkeit der durchführenden Organisationen vor allem für die Zielgruppen Alte, Behinderte und Kranke ist von geringen Inklusionsfehlern bei Exklusionsfehlern auszugehen (Munro 2003). Ähnlich in **Vietnam**: Landesweit sind nur 10 % der Waisen, 21 % der alleinstehenden Alten und 5 % der Menschen mit Behinderungen im Leistungsbezug. Es herrschen große Unterschiede zwischen den Regionen bezüglich der angewandten Kriterien der Auswahl von Anspruchsberechtigten sowie bezüglich des Ausschöpfungsgrades der Zielgruppe (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132).

In **Namibia** waren 1994 ca. 90 000 Personen leistungsberechtigt, aber nur 44 000 erhielten eine beitragsfreie Rente. 1998 wurden bereits 88 % der Anspruchsberechtigten erreicht. Die Privatisierung der Leistungserbringung steigerte die Effektivität des Programms. Jährlich steigt die Zahl der Anspruchsberechtigten um ca. 800. Die Hälfte der über 60jährigen Rentenbezieher wird (unter Einrechnung der Rente) als nicht-arm eingestuft (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 86). Eine Folge der finanziellen Unterstützung war, dass die Migration junger Menschen aus ländlichen Gegenden in die Städte zunahm: „Access to cash transfers may increase the flexibility of household structures to respond to

vulnerability and opportunity. This can be seen in a study of Namibia, which suggests that the pension increased levels of migration from rural areas [...]. By providing a secure income, young adults were freer to leave households, while remaining members cared for children. This can give young adults a chance to take the risk of migrating without a definite job, or to extent the employment search process if they cannot send remittances back home." (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 11). *Renten können also räumliche Arbeitsmarktmobilität steigern.*

In **Bolivien** Bonosol-Programm sind ca. 3,5 Mio. Menschen integriert. „It has been suggested that the Bonosol has strong progressive and regressive features: since the benefit is fixed in nominal terms, it represents a larger proportion of annual income for poorer beneficiaries than for richer ones. Yet, the poorer groups are likely to have a lower life expectancy than the rich, so their chance of receiving benefits, as well as the number of years they would receive benefits is lower.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 22).

#### *Empowerment und gender*

Durch den Rentenbezug kann der Status des *alten Menschen* im Haushalt gestärkt werden (empowerment). Die jüngeren Haushaltsmitglieder kümmern sich intensiver um das alte Haushaltsmitglied, insoweit sie durch Teilhabe an der Altersrente einen Anreiz dazu bekommen. Der Zugang zur Transferleistung reduziert also potenziell die asymmetrische Machtverteilung in intergenerationalen Beziehungen.

Vor allem *Frauen profitieren von beitragsfreien Renten*, die nicht nur häufig im Familienverband, sondern auch in den herkömmlichen Sozialversicherungssystemen Benachteiligungen ausgesetzt sind (siehe Tabor 2002: 32 f.). „Insights from gender studies suggest that access to an independent source of income is likely to increase the power and status of an individual within a household. This is likely to be especially significant for older women, who suffer the combined disadvantages of their gender and age.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 13). Frauen profitieren stärker von der Alterssicherung, weil sie „diese Gelder bereits in geringerem Lebensalter beziehen können und im Durchschnitt über eine höhere Lebenserwartung und damit eine längere Bezugsdauer aufweisen.“ (Lund 2001: 127). Hinzu kommt, dass die niedrigeren

Frauenlöhne mangels Beitragsbasierung nicht auf die Rentenhöhe durchschlagen.

Auch *Kinder werden durch beitragsfreie Renten begünstigt*. So zeigten sich in **Südafrika** positive Auswirkungen der beitragsfreien Renten auf den Status von *Mädchen* im Haushalt. Außerdem trägt die Rente zur Finanzierung der Schulbildung der Kinder bei: „Pensions do pay for the education of children in the household.“ (Møller/Ferreira 2003: xxxiv). In **Brasilien** wurde 2000 ein Zusammenhang zwischen der Altersrente und der *Erhöhung des Schulbesuchs vor allem von Mädchen* zwischen 12 und 14 Jahren festgestellt. Die Rente ermöglichte den Schulbesuch, weil die Notwendigkeit der Erwerbsarbeit von Mädchen zur Versorgung der Familie abnahm. „The effect was particularly strong when they were living with female pensioners.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 12).

### *Gesundheit*

Eine **Südafrika**-Studie (2001) belegt, dass sich ein regelmäßiges, sicheres Einkommen in Form einer beitragsfreien Rente *positiv auf den Gesundheitsstatus des Rentenbeziehers auswirkt*. „Older people in receipt of non-contributory state pensions had a significantly better health status than other household members, controlling for age, sex and other factors, when the pensioner did not pool their resources with the rest of the household [...]. In households that pooled all their income, the health status of all members of pensioner households was significantly higher than in households which did not contain a pensioner.“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 16). NCP kompensieren somit Lücken im gesundheitspolitischen Bereich für alte Menschen (Lloyd-Sherlock 2002: 710). Eine Studie aus dem Jahr 2000 belegte außerdem, dass sich das subjektive Gesundheitsempfinden südafrikanischer Frauen nach Beginn des 60. Lebensjahrs, also mit Beginn der Rentenzahlung, deutlich verbessert. Des Weiteren liegt eine positive Korrelation zwischen Rentenbezug und dem Größenwachstum der Kinder im Haushalt vor.

In **Brasilien** und **Südafrika** wurde die Wirkung der NCP auf eine Reihe von Gesundheitsindikatoren wie Lebenszufriedenheit, Sicherheitsgefühl, soziale Teilhabe etc. untersucht (Korrelation dieser Gesundheitsindikatoren mit Rentenstatus). Das Ergebnis zeigt: „In the context of multi-indicators of deprivation, non-

contributory pensioners in urban areas in South Africa and Brazil show a lower incidence of deprivations than non-pensioners. The situation is not, however, as clear-cut among older people in rural areas." (IDPM 2003: 18)

### *Wirtschaft*

Durch die beitragsfreie Rente wird die ökonomische Aktivität eines Haushalts nicht gelähmt (negativer Anreiz), sondern kann im Gegenteil sogar gesteigert werden. In **Brasilien** trugen die beitragsfreien Renten zur Erhöhung der Investitionen in landwirtschaftliche Familienbetriebe bei. Dadurch konnte die *Wirtschaftlichkeit von Betrieben deutlich gesteigert* werden. „The regularity, certainty, and liquidity of pension benefits meant that they played a key role in shifting households from subsistence to surplus agriculture“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 17). In **Südafrika** nahm die Zahl der familiären Kleinunternehmen zu. In armen Regionen bringen beitragsfreie Renten eine deutliche Ankurbelung der lokalen Wirtschaft mit sich, indem Handel angeregt und Märkte geschaffen werden. „In this way, pension benefits can have a large multiplier effect on local communities.“ (Ibid.: 17). Die *Kaufkraft der Armen* und die Nachfrage nach lokal produzierten Gütern steigt, so dass sich die Einkommenssituation einer ganzen Region verbessert (Global Report 2003: 352). Barrientos/Lloyd-Sherlock kommen deshalb zu dem Ergebnis: „*Pension policy is also development policy.*“ (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 7; siehe auch Howell 2001a, b). Dabei ist der Effekt der Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung *bei Programmen ohne Bedürftigkeitsüberprüfung stärker*.

Der Nutzen von beitragsfreien Renten für Familienbetriebe (und für das Familieneinkommen, s.o. Abschnitt a)) birgt allerdings die Gefahr des Missbrauchs der Altersrente auf Kosten des Rentenbeziehers (Zielkonflikt). Das Ziel der Armutsreduzierung sollte Priorität haben. „Pensions may be effective in enhancing the economic activity of households, but it would be a matter for concern if this were to happen at the expense of the well being of the current old. Similarly, co-residence of older people and children may enhance the impact of the programme on aggregate poverty, but it may also have the effect of bestowing unmanageable responsibility upon the old for the care of their grandchildren.“ (Ibid.: 25).

*Eine Altersrente kann außerdem die Modernisierung der Landwirtschaft unterstützen. „In European countries, old-age security for farmers has acted as a major force of accelerating the transformation and reduction of agriculture, by facilitating a more productive land use by the younger generation and by absorbing rural surplus labour.“ (Leisering/Gong/Hussain 2002: 144, Winkler 1992). Eine Verrentung alter Bauern und Bäuerinnen stützte diesen Wandel, insoweit die Verrentung mit einem vollständigen oder teilweisen Rückzug der Alten aus der landwirtschaftlichen Produktion einherging.*

### *HIV/AIDS*

Wie beschrieben, übernehmen alte Menschen in Haushalten mit HIV/AIDS-Betroffenen zunehmend Pflege- und Erziehungsaufgaben. Durch die beitragsfreie Rente werden diese Haushalte zudem in der Bewältigung der direkten und indirekten Krankheitsfolgen unterstützt, z.B. beim Kauf von Medikamenten und bei Beerdigungskosten. Beitragsfreie Renten kompensieren Einkommensdefizite aufgrund von Krankheit oder Tod des Ernährers (Barrientos/Lloyd-Sherlock 2002: 15). Auch der positive Nebeneffekt von Renten für die Bewältigung der HIV/AIDS-Folgen im Haushalt sollte nicht auf Kosten des Rentenbeziehers gehen und der Rentenbezieher mit Pflegeaufgaben nicht überfordert werden.

## 8. Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme)

### 8.1 Verbreitung und Diversität von Sozialhilfesystemen

Sozialhilfe im westlichen Sinne ist definitionsgemäß *bedürftigkeitsgeprüft* (*means-tested*; vgl. Kapitel 1.4), d.h. es findet eine individuelle Bedarfsprüfung statt, die im Kern eine Prüfung vorhandener anderer Einkommensquellen und Vermögensbestände ist („einkommensgeprüft“). Dem Verfahren zur Selektion der Anspruchsberechtigten (*targeting*) kommt deswegen eine große Bedeutung zu, es ist von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der Zielgruppe. Voraussetzung ist eine entsprechende institutionelle Steuerungskapazität, die aber nur in wenigen Entwicklungs- und Übergangsländern anzutreffen ist (Tabor 2002: 2). Es handelt sich überwiegend um Länder mit mittlerem Einkommen in Lateinamerika und der Karibik und die Transformationsländer der ehemaligen Sowjetunion, Osteuropas oder Zentralasiens (zur besonderen Problemsituation der Transformationsländer s.u.). Auf dem afrikanischen Kontinent sowie in Süd- und Südostasien stellen Sozialhilfeprogramme Ausnahmen dar. „A key issue is that many developing countries may not have the administrative infrastructure needed to operate an extensive cash transfer system.“ (Tabor 2002: 12, vgl. auch van Ginneken 1999b: 34).

Sozialhilfesysteme haben gegenüber Sozialversicherungssystemen eine geringere Bedeutung und einen wesentlich geringeren Umfang. Bedürftige haben häufig keinen rechtlichen Anspruch auf die Leistung, zudem fehlt es an einer organisierten Interessenvertretung. „Social assistance is neither insurance nor a right (is not based on such contributions), but a government concession often based on need and conditioned to the availability of fiscal resources.“ (Mesa-Lago 2001: 176)<sup>45</sup>.

*Systeme mit schwacher Institutionalisierung:* In Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften ist Sozialhilfe meist auf eine oder

---

45 Der marginale Status der Sozialhilfe bedingt auch Schwierigkeiten der Datenbeschaffung. Überblicksberichte sind fast immer unvollständig. So erwähnt der Bericht der U.S. *Social Security Administration* „*Social Security Programs Throughout the World*“ nur 6 von 34 nationalen Sozialhilfeprogrammen in Lateinamerika und der Karibik (Mesa-Lago 2001: 177).

mehrere Zielgruppen beschränkt und nur ein Bruchteil der Armen erhält Leistungen. Aufgrund des geringen Umfangs haben diese Programme eine geringe armutsreduzierende Wirkung (Beattie 2000: 144). Zum Beispiel erhalten in **Ägypten** 80 % der Bedürftigen keine Leistungen. Die Programmkosten entsprechen einem Anteil am BIP von 0,15 % (Loewe 2004; für **Pakistan** siehe Irfan 2003: 21f.). In **Benin** und **Tansania** sind Sozialhilfeprogramme gesetzlich verankert, aber nicht vollständig implementiert. „The Department of Social Affairs (DAS) [in Benin; d. Verf.] has set up national social welfare promotion centres in the main hospitals, schools and even judicial departments. However, this social assistance is very limited, if not totally absent, due to lack of resources.“ (Gauthé 1999: 168; siehe Kiwara 1999 und van Ginneken 1999c). Auch in den ärmeren Ländern Lateinamerikas und der Karibik geht Sozialhilfe nicht über „charity and a token help for a minimal fraction of those in need“ hinaus (Mesa-Lago 2001: 177).

In den 1990er Jahren wurde in **Vietnam** ein „*Social Guarantee Fund for Regular Relief*“ für eingeschränkt Selbsthilfefähige eingeführt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132f.). In **Mosambik** gibt es seit 1994 das auf Städte beschränkte Sozialhilfeprogramm „*Subsidio de Alimentos (SdA)*“, ehemals „*GAPVU Cash Transfer Scheme*“ (GAPVU = *Gabinete de Apoio a Populacao Vulneravel*). **Jemen** führt seit 1996 ein Sozialhilfeprogramm durch („*Social Welfare Fund, SWF*“). In **Sambia** wird mit Unterstützung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit seit 2003 ein bislang einmaliges staatliches Sozialhilfe-Pilotprogramm („*Pilot Social Cash Transfer System*“) für die Dauer von zwei Jahren mit 1000 Teilnehmern in einem Distrikt durchgeführt (Schubert 2005). Die Einordnung des deutschen Pilotvorhabens in Sambia in eine unserer fünf Kategorien von Grundsicherungssystemen fällt schwer. Die meisten Haushaltsvorstände der Empfängerhaushalte sind alte Menschen. Für sie ist es eine zeitlich nicht begrenzte beitragsfreie Rente. Allerdings sind 60 % der Haushaltsmitglieder Kinder. Unter diesem Gesichtspunkt ist es familienbezogene Sozialhilfe. Eigentlich ist es eine „universelle“ Sozialhilfe für alle Kategorien kritisch armer Haushalte ohne arbeitsfähige Haushaltsmitglieder.<sup>46</sup> **Taiwan** führt seit den 1980er Jahren kleinere Sozialhilfeprogramme durch

46 Für Angaben zum sambischen System danken wir Bernd Schubert.

(Aspalter 2001: 206). Auch in **Rumänien** und **Kasachstan** („*targeted social assistance*“) gibt es Sozialhilfe.

*Systeme mit stärkerer Institutionalisierung:* In **Usbekistan** existiert seit 1994 ein Sozialhilfesystem, das den Namen der traditionellen (vor-sowjetischen) Ältestenräte islamischer Gemeinschaften/Gemeinden („*Mahalla*“) trägt, von denen das Programm durchgeführt und verwaltet wird. Es gibt ca. 10 000 „*Mahallas*“ in Usbekistan, denen jeweils 150-1500 Haushalte angehören.<sup>47</sup> Das Programm sieht zwei Arten von Leistungen vor: Sozialhilfe (seit 1994) und Kindergeld (seit 1997) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 73). **China** hat 1999 (Modellprojekte ab 1993) vor allem in den Städten ein „*Minimum Living Standard System (MLSS)*“ eingeführt, das *einem modernen westlichen Sozialhilfesystem näher stehen dürfte als jedes andere System in einem Entwicklungsland* (Kasten 8.1). **Südkorea** bietet bereits seit den 1960er Jahren im Rahmen des „*Livelihood Protection System (LPS)*“ Sozialhilfeleistungen unterschiedlichster Art und führte 2000 ein modernes „*Volksmindestsicherungssystem*“ ein, das einen einklagbaren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe für alle Staatsbürger begründet – das wohl *modernste, westlichen Vorbildern nahekommende Sozialhilfesystem in einer Übergangsgesellschaft* (s. Kasten 8.2; Kim 2006).

#### *Soziale Sicherung in Transformationsländern*

Vor dem Zusammenbruch des staatssozialistischen Systems existierten in Osteuropa und den Ländern der ehemaligen Sowjetunion umfassende staatliche soziale Sicherungssysteme (besonders im Gesundheits- und Bildungsbereich), andere Formen und Träger spielten indes keine oder nur eine geringe Rolle (Müller 2003: II, für Vietnam siehe Kruse/Schmidt 1999 und 2002). Heute sind diese Länder zunehmend von Armut betroffen. Insbesondere in den Transformationsländern Zentralasiens ist Armut ein großes Problem. Die vier BMZ-Partnerländer **Usbekistan**, **Kasachstan**,

---

47 „The mahallas were a feature of the traditional Uzbek and Tadzhik culture, but in the cities, where there was a higher Slav population, they were less common.“ (Coudouel/Marnie 1999 : 447). In den 90er Jahren wurden neue „*Mahallas*“ künstlich geschaffen, so dass sie sich mehr und mehr zu den kleinsten Verwaltungseinheiten des Landes entwickelten (und auch Verwaltungsaufgaben übernehmen), wobei sie keinen offiziellen Status inne haben, sondern als soziale Organisation fungieren.



**Kirgistan und Tadschikistan** weisen heute in vielerlei Hinsicht ähnliche soziale Problemlagen auf wie die Entwicklungsländer Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. „Im Unterschied zu diesen verfügen sie jedoch über ein Sozialsystem, das noch vor 10 Jahren der gesamten Bevölkerung flächendeckend offenstand und auch heute teilweise noch funktionstüchtig ist.“ (Müller 2003: I). Allerdings handelte es sich auf dem Gebiet der Alterssicherung meist um Sozialleistungen, die von staatlichen Betrieben angeboten wurden. Sie waren nicht auf die Bewältigung von Armut und Arbeitslosigkeit ausgerichtet.

„Keines der neugegründeten zentralasiatischen Länder hatte historisch je als unabhängiger Staat existiert.“ (Müller 2003: III) Die Entwicklung zu nationalstaatlicher Unabhängigkeit in der ersten Hälfte der 1990er Jahre war begleitet von tiefen wirtschaftlichen Einbrüchen, sehr hohe Inflationsraten, einem umfangreichen Beschäftigungsabbau und dramatischen Reallohnverlusten. Zudem fiel der innersowjetische Finanztransfer weg. Soziale Fehlentwicklungen des Transformationsprozesses wie Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Armut und zunehmende Einkommensdivergenzen wurden immer offensichtlicher (Kruse/Schmidt 1999: 263). Der Rückgang der Staatseinnahmen schlug sich auch bei den Sozialausgaben in Form von massiven Kürzungen im Bereich Gesundheit, Bildung und Alterssicherung nieder (Müller 2003: V).

Die politische Struktur der Transformationsländer wird zunehmend *dezentralisiert*. Dies hat verheerende Folgen für die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme. „Decentralization of responsibility for policy formulation, implementation, and monitoring has been occurring, often without effective funding or accountability, resulting in widespread nonpayment, discretionary payment, and ad hoc selectivity in practice.“ (Standing 1997: 1364). In allen Transformationsländern wurden universelle soziale Leistungen erheblich verringert, so wurden Subventionen (wie für Lebensmittel und Schulbücher) abgeschafft und Gebühren sowie andere Formen von Kostenbeteiligung eingeführt. In den osteuropäischen Staaten ist eine Zunahme von informeller Beschäftigung zu beobachten, „which has eroded the contributions basis of social security.“ (Standing 1997: 1363). Des Weiteren werden soziale Leistungen mehr und mehr *privatisiert*. „Privatization of social policy has been growing, notably with pension reforms, by mak-

ing some services private und subject to market pricing, and by obliging people to opt for private pensions, private health services, and private schooling.” (Ibid.: 1364).

Gegenwärtig sind Sozialhilfefzahlungen in den osteuropäischen wie zentralasiatischen Ländern auf einen relativ kleinen Kreis von Anspruchsberechtigten beschränkt. Dabei nimmt das targeting eine zentrale Rolle ein. „A social security basis for social protection has been established formally, only to be subject to a steady narrowing of entitlement.” (Standing 1997: 1363). Allerdings tragen Altersbezüge signifikant zum Haushaltseinkommen bei, denn fast alle Menschen verfügen – bedingt durch die faktische Vollbeschäftigung in der sozialistischen Ära – über einen Rentenanspruch (Müller 2003:VI).

Die soziale Abfederung des Transformationsprozesses wird immer dringender. Es besteht in erster Linie die Notwendigkeit, die bestehenden sozialpolitischen Strukturen zu reformieren. Es sollte eine „nachhaltige finanzielle Basis“ (Müller) für die nationalen Sozialsysteme geschaffen werden. „Gleichzeitig gilt es, das zunehmende *crowding-out* von Sozialausgaben durch den wachsenden Schuldendienst bzw. durch Militärausgaben zu unterbinden, wie es sich derzeit in der Region abzeichnet.“ (Müller 2003: VIII). Von zentraler Bedeutung ist außerdem die Stärkung der gegenwärtig geringen administrativen Kapazitäten.

Einige ostasiatische Länder versuchen, durch extensive Sozialprogramme ein Mindestmaß an sozialer Sicherung bereitzustellen (für den Sonderfall China s. Kasten 8.1). **Vietnam** realisiert seit 1992 eine Reihe von Programmen im Rahmen eines „*Hunger Eradication and Poverty Reduction Program (HEPR)*“ mit Einrichtung einer ‚Bank für die Armen‘ (mit Krediten zu geringen Zinsen), kostenlosen Krankenversicherungskarten, Erlass von Schulgebühren und Ermäßigungen für mittellose Studenten. Allerdings bleibt die Reichweite und der Grad des Risikoschutzes aufgrund staatlicher Finanzierungsprobleme begrenzt. Besonders soziale Randgruppen wie Behinderte bleiben auf die Unterstützung ihrer Familien und ihres sozialen Umfeldes angewiesen (Kruse/Schmidt 2002.: 208). In der **Mongolei** wird 2000-2005 ein „*National Program for Households Livelihood Capacity Support*“ durchgeführt. Bestimmten Gruppen (Arme, Alte, Behinderte, Kinder) soll dadurch der Zugang zu Gesundheitsleistungen, Bildung und Arbeit erleichtert

werden. Außerdem werden Maßnahmen zur Verbesserung der Wassersicherheit sowie Mikrokredit-Projekte anvisiert.

#### Kasten 8.1

##### **Moderne Sozialhilfe in der Volksrepublik China**

Das 1999 in den Städten neu eingeführte System „Minimum Living Standard System“ (MLSS) ist neben der Arbeitslosenversicherung eine wichtige neue Säule sozialer Sicherung gegen städtische Armut (Shang/Wu 2004, Hussain 2001). Pilotprogramme wurden bereits 1993 in drei großen Städten (Shanghai, Wuhan, Chongqing) betrieben und 1996 auf 129 Städte ausgedehnt sowie auch in einigen ländlichen Gebieten eingeführt (zum MLSS auf dem Lande siehe empirisch Leisering/Gong/Hussain 2002).

Im Gegensatz zum alten, sozialistischen Fürsorgesystem (s. Kasten 8.5), das einen kleinen Empfängerkreis und ein niedriges Leistungsniveau hatte, gewährt das MLSS breiteren Zielgruppen regelmäßige höhere Leistungen. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich alle städtischen Einwohner mit Haushaltseinkommen unter einer lokalen Armutslinie, die unterschiedlich definiert ist. Z.Zt. beziehen vorwiegend Arbeitslose (entlassene Arbeitnehmer aus den Staatsunternehmen), Rentner sowie hilflose Arme Leistungen, wobei der Anteil der Leistungsbezieher auf etwa ein Viertel aller armen Haushalte beziffert wird. 2003 bezogen ca. 22,47 Mio. Menschen die Leistungen des MLSS (China Aktuell 9/2004, S. 977). Leistungen des MLSS sind Geldleistungen, die die Differenz zwischen Armutslinie und dem jeweiligen Haushaltseinkommen ausgleichen. Die Leistung pro Person betrug 2003 im Schnitt 58 Yuan im Monat (US\$ 7) (ebenda). Die durchschnittliche Armutsgrenze wurde 2001 auf 29 % des Durchschnittseinkommens der städtischen Einwohner angesetzt.

Die Verwaltung obliegt dem Innenministerium und seinen lokalen Gliederungen, wobei die Definition der Armuts Grenzen sowie die Durchführung des Programms der Kreisbehörde für Inneres übertragen wurde. Straßenbüros und Einwohnerkomitees sind die untersten Instanzen im unmittelbaren Kontakt mit den Antragstellern. Neben städtischen Ämtern des Innenministeriums spielen auch die Gliederungen des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherung eine wichtige Rolle. Sie sind zuständig für die Ausstellung der Nachweise über Einkommen und Sozialleistungen.

Die Finanzierung erfolgt ausschließlich durch Haushaltsmittel der kommunalen Verwaltungen und teilweise auch durch einen Zuschuss von der Zentralregierung. Die dezentralisierte Verwaltung und Finanzierung stellt

allerdings die Stabilität des Programms landesweit in Frage, da diese von der Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen abhängt. Auch der Grad der Zielgruppenausschöpfung variiert mit der kommunalen Steuerungskapazität. Das MLSS markiert einen Entwicklungssprung im chinesischen Sozialleistungssystem und hat das Armutsproblem infolge massiver Arbeitslosigkeit in Städten teilweise aufgefangen.

Problematisch ist jedoch zum einen die geringe Ausschöpfung der Zielgruppe. Die Ursache dafür ist die Knappheit der verfügbaren Finanzmittel, die die Kommunen zur restriktiven Fürsorgepolitik zwingt. Zweitens gibt es eine große Diskrepanz zwischen der offiziell erhobenen und der tatsächlichen Anzahl von Armen. Die unzureichenden statistischen Ressourcen generieren keine zuverlässigen Daten über den aktuellen Armutsstand. Die chinesische Regierung hat dieses Defizit bereits wahrgenommen und Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet.

### Kasten 8.2

#### **Sozialhilfe als soziales Recht – moderne rechtsbasierte Sozialhilfe für alle Staatsbürger in Südkorea (nach Kim 2006)**

Das im Jahr 2000 eingeführte *Volksmindestsicherungssystem* („Gugmingichosanghoalbosangbeob“) stellt eine grundsätzliche Veränderung des südkoreanischen Fürsorgesystems dar. Die wichtigste Veränderung liegt im Identitätswandel der Institution ‚von der patriarchischen Hilfe zum Recht auf Mindestsicherung‘. Im neuen Gesetz ist festgelegt, dass jeder Staatsbürger ein Recht auf Mindestsicherung hat, das durch die Verfassung gesichert ist. Die Einklagbarkeit des Rechtsanspruchs im gesetzlichen Verfahren ist gewährleistet, wobei die Zuständigkeit beim Verwaltungsgericht liegt.

Auf der Grundlage dieser neuen Identität fand auch ein Wandel der Policy-Prinzipien statt. Erstens wurde ein Wandel von kategorialer zu universeller Orientierung vollzogen. Alle Bürger haben ein Recht auf Leistungen des Volksmindestsicherungssystems, unabhängig von Geschlecht, Beruf, Alter, Bildungsniveau usw., sofern sie die im Gesetz festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Zweitens wurde im neuen System das Prinzip der Mindestsicherung durchgesetzt, d.h. das Leistungsniveau richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf der Empfänger. Zur Umsetzung dieses Prinzips wurde der Lebensunterhaltssatz deutlich gesteigert, zudem eine neue Leistungsart ‚Wohngeld‘ eingeführt und schließlich die Geldleistungsform vollständig durchgesetzt. Unverändert bleibt dagegen (drittens) die Struktur von Verwaltung und Finanzierung. Nach wie vor wird die Fürsorge durch provinzfremde Städte, Provinzen und lokale Kommunalverwaltungen getragen. Eine Innovation liegt aber in der *Professionalisierung* und Systematisierung

der Sozialhilfeverwaltung. In Zukunft soll das Einklageverfahren durch eine Spezialisierung des Sozialgerichts und durch Maßnahmen der Rechtshilfe und -beratung verbessert werden. Zudem sollen die Kriterien zur Auswahl der Empfänger, vor allem die zu streng geregelte Unterhaltspflicht, gelockert werden.

8.2 Institutionelle Gestaltung

*Zielgruppen*

Typische Zielgruppen von Sozialhilfe sind Hungernde, Opfer von Naturkatastrophen, alleinstehende Schwangere, alleinerziehende und kinderreiche Frauen, Flüchtlinge, Auszubildende oder Angehörige von Häftlingen (Übersicht 8.1). Nur im städtischen **China** und in **Usbekistan** ist die Sozialhilfe ‚universell‘, deckt theoretisch alle Bedürftigen ab.<sup>48</sup> Innerhalb dieser Gruppe wird der individuelle Bedarf geprüft, mit der Ausnahme von **Kirgistan**, wo die Leistungen nicht-bedürftigkeitsgeprüft (also im engeren Sinne „kategorial“) sind.

Übersicht 8.1: Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Zielgruppen

Land	Zielgruppe(n)
Mauritius	Arme, vor allem Angehörige von Häftlingen und „abandoned spouses, especially those with dependent children.“ (Universiteit Maastricht 2002, S. 14)
Sambia	10 % der ärmsten Haushalte einer Region, die gleichzeitig über keine arbeitsfähigen Haushaltsmitglieder verfügen (Die Kappungsgrenze von 10 % wurde eingeführt, um der Tendenz bei gemeindebasiertem Targeting entgegenzuwirken, sehr viele Personen zu melden.)
Mosambik	Haushalte mit einem hochgradig unterernährten Kind oder einer hochgradig unterernährten Schwangeren; alleinlebende Personen oder Haushaltsvorstände über 60; behinderte alleinlebende Personen oder Haushaltsvorstände; alleinerziehende Frauen mit mindestens 5 Kindern
Taiwan	Behinderte, Alte (Landwirte und Fischer) und andere Mittellose (Kuo 2003, S. 285 f , s.a. Aspalter 2001, S. 206.)
Südkorea	Programm 1: Kinder unter 18, Ältere über 65, Behinderte, alleinlebende Schwangere; Programm 2: Arbeitslose Tage-

48 Tatsächlich erhielten 1994 in China nur 3 Mio. von 13 Mio. städtischen Armen Sozialhilfe (Hu/Cai/Zhai 1999: 78).

	löhner/Saisonarbeiter, Niedriglohnarbeiter; seit 2000: alle Staatsbürger
Vietnam	Behinderte, Kriegsinvaliden, Opfer von Naturkatastrophen u.ä. (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132 f.)
China	Stadt: potenziell alle (armen) Bürger, insbesondere Erwerbsunfähige (Witwen, Behinderte, Kranke, Alte) und Langzeitarbeitslose Land: potenziell alle (armen) Bauern, insbesondere Alte, Behinderte, Erwerbsunfähige, Kranke, Katastrophengeschädigte (Hu/Cai/Zhai 1999; Leung/Wong 1999)
Usbekistan	Programm 1: Arme (community-based) Programm 2: Kindergeld (bedürftigkeitsgeprüft)
Kirgistan	Alte, Mütter mit 5 oder mehr Kindern, alte Mütter mit Kindern mit Behinderungen (nicht bedürftigkeitsgeprüft)
Kasachstan	Flüchtlinge, Ausländer, Staatenlose, die sich in Kasachstan aufhalten, Menschen mit Behinderungen, Vollzeitschüler, Vollzeit auszubildende, Alte ab 80 Jahren und Kinder unter 7 Jahren (ISSA 2003a, S. 92)
Jemen	Waisen, Witwen, geschiedene oder alleinstehende Frauen, Behinderte, Arme, Alte, Familien ohne Haushaltsvorstand, Haushalte mit inhaftiertem oder vor kurzem aus der Haft entlassenem Haushaltsvorstand, sofern ohne Einkommen oder Einkommenserwartung

---

### Leistungen

*Leistungsarten:* Im Rahmen von Sozialhilfe wird i.d.R. einmal im Monat eine Geldleistung an die Bedürftigen ausgezahlt. Allerdings: „Some poor rural households may be located in areas in which home production and barter are the predominant forms of exchange, meaning that cash is only of limited use for them.“ (Tabor 2002: 12). In **Mauritius** werden zusätzlich „mother and child health and welfare services “ sowie zusätzliche finanzielle Mittel zum Erwerb von Reis und Mehl (food-aid-Programm) (ISSA 2003b: 100) gewährt.

*Leistungshöhe:* In den meisten Ländern liegt die Leistungshöhe unter dem nationalen Existenzminimum. Sie wird überwiegend nicht an dem Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichtet, sondern von fiskalischen Überlegungen dominiert. Nur bei wenigen Programmen ermöglicht die Sozialhilfe somit die Bestreitung des Lebensunterhalts. In **Sambia** erhält jeder Haushalt 7 Dollar pro Monat. Dadurch wird die Armut des Haushalts nicht beseitigt, sondern nur reduziert, dies entspricht einer von zwei Mahlzeiten am Tag und

Mittel für den zusätzlichen Erwerb einer Decke, Seife und von Saatgut (Schubert 2005). Auch in **Jemen** ist die Leistung sehr gering, sie macht nur einen Bruchteil der Armutsgrenze aus (ibid.: 65). In **China** gibt es unterschiedliche Leistungshöhen im städtischen und ländlichen Sozialhilfeprogramm. Die Leistung liegt auf dem Land weit unter der Armutsgrenze und wird teilweise in Naturalien geleistet, in der Stadt entspricht sie der Armutsgrenze (Darimont 2002: 164). Oft liegt die tatsächlich geleistete Zahlung jedoch darunter. Dabei ist die Zahlung für Witwen, Alte, Kranke und Behinderte höher als für erwerbsfähige Arme/nur Arme (Hu/Cai/Zhai 1999: 78).

In einigen Ländern wird Sozialhilfe auch erwerbstätigen Armen gewährt (vgl. Tabor 2002). Die Höhe der Leistung orientiert sich hier an einem auf nationaler Ebene festgelegten Existenzminimum (Mindesteinkommen/Armutsgrenze o.ä.). In **China** sollen städtische Niedriglohnarbeiter (working poor) ergänzende Sozialhilfeleistungen erhalten (Darimont 2002: 164; Hu/Cai/Zhai 1999: 79). Allerdings wird das gesetzlich festgelegte Minimum als zu niedrig eingestuft, um eine Existenzsicherung zu ermöglichen. „The statutory minimum wage has been turned from a basis of income security into a means of holding down the value of benefits and a mechanism for limiting public social expenditure.“ (Standing 1997: 1363). Die Mindesteinkommensgarantie sei ebenfalls stärker an fiskalischen Überlegungen orientiert als an dem tatsächlichen Haushaltsbedarf.

In **Usbekistan** kann die Leistung das ein- bis dreifache des staatlich festgesetzten Mindestlohn betragen (die genaue Höhe wird vom Ältestenrat festgelegt). Sie wird allerdings nur für drei Monate gewährt und muß danach neu beantragt werden. Das Transferniveau im Jahr 2000 bewegte sich bei durchschnittlich 40 % des Durchschnittslohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 73). Allein in **Kirgistan** steht Alten, Müttern mit 5 oder mehr Kindern oder alten Müttern mit Kindern mit Behinderungen eine nicht-bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zu, die für Mütter zudem über dem Existenzminimum liegt.

*Dauer des Leistungsbezugs:* Hinsichtlich der maximalen Bezugsdauer konnten nur für Usbekistan (3 Monate) und Jemen (3 Jahre) Angaben gefunden werden. Die regelmäßige Überprüfung der Anspruchsberechtigung ist in vielen Ländern zwar vorgesehen, wird aber aufgrund von Personal- und Geldmangel nicht immer

wie vorgesehen durchgeführt (z.B. **Dominica**, Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 36).

*Administration: diverse nationale und lokale Akteure*

a) Antragstellung und Bewilligungsverfahren

Die untersuchten Sozialhilfeprogramme weisen eine Vielzahl unterschiedlicher Antragstellungs- und Bewilligungsverfahren auf. Die Systeme unterscheiden sich dabei u.a. hinsichtlich der für die Verwaltung und Durchführung zuständige(n) *Instanzen(en)*:

- Ministerien,
- andere nationale Organisationen,
- quasi-autonome Regierungsorganisationen und
- Gemeindekomitees, in denen etwa religiöse Oberhäupter und Lehrer eine Rolle spielen.

In **Mosambik** führt eine quasi-autonome nationale Regierungsorganisation, die einem Ministerium unterstellt ist (GAPVU), das Bewilligungsverfahren durch. Die Abteilungen sind auf die Großstädte des Landes verteilt und werden zentral gesteuert. Die Feststellung der Bedürftigkeit erfolgt entweder durch Gesundheitszentren (bei Mangelernährung von Müttern oder Kindern) oder direkt über „lowest level administrative officer [...] This officer [...], who is in charge of one sub-district (bairro), is employed by the municipal administration“ (Schubert 1995: 509). Dieser erfasst die sozioökonomischen Daten aller Haushaltsmitglieder auf der Grundlage von Geburtsurkunden, Personalausweisen, Melde- und Heiratsbescheinigungen, außerdem Lohnbescheinigungen. Bei fehlenden Daten ist der Quartierchef (eines Stadtviertels/Nachbarschaft von etwa 50 Haushalten) für deren Erbringung zuständig (ibid.: 510). Auf Grundlage der Informationen des Gesundheitszentrums und des „lowest level administrative officers“ entscheidet GAPVU über den Antrag. Vorher überprüft ein GAPVU-Beamter die Daten vor Ort, er besucht den antragstellenden Haushalt.

In **Sambias** Pilotsozialhilfeprogramm erhalten bis zu maximal 10 % der bedürftigsten Haushalte der Region (ohne arbeitsfähige Haushaltsmitglieder) unabhängig von der Haushaltsgröße eine Leistung in gleicher Höhe. Die kommunalen *Community Welfare Assistance Committees* (CWACs) ermitteln anhand eines ranking-Verfahrens die 10 % der bedürftigsten Haushalte. Dieser Selekti-



onsprozess hat eine Matrix zur Grundlage und wird außerdem von traditionellen Autoritäten unterstützt. Nach Abschluss der Selektion werden die bedürftigen Haushalte der zuständigen Verwaltungsstelle gemeldet (Social Welfare Officer) (Schubert 2005).

In **Vietnam** verwalten kommunale und Distriktbeamte das „*Social Guarantee Fund for Regular Relief*“-Programm. Es gibt im Land 195 „*social relief centers*“, dort wird die Auswahl der Anspruchsberechtigten vorgenommen. Die Listen mit den Bedürftigen werden von drei Ministerien geprüft, diese machen Vorschläge für die endgültige Entscheidung, die in der Nationalversammlung getroffen wird (national assembly). „Recommendations and decisions on transfers are based on various considerations (number of potential beneficiaries, population size, budget expenditures, and geographical classifications).“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 132).

Im **Jemen** werden zunächst mittels geographischer Auswahlverfahren leistungsberechtigte Regionen ausgewählt. „Each governorate gets share of budget based on incidence of poverty, population, and cases of pre-SWF assistance.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 82). Die governorates wiederum entscheiden auf Grundlage einer Liste von Anspruchsberechtigten. „These allocations are likely to be influenced by political considerations.“ (ibid.: 82). Dann erfolgt innerhalb der o.g. teilnahmeberechtigten Zielgruppen ein Bedürftigkeitstest. Die Antragstellung ist ein langwieriger Prozess. „The average time between governorate’s approval and beneficiary’s first payment is 6 to 12 months.“ (ibid.: 82).

In **Usbekistan** haben die „*Mahallas*“ das Entscheidungsrecht. Bedürftige Haushalte melden sich oder werden vom Vorsitzenden des lokalen *Mahalla* vorgeschlagen. Dann folgt innerhalb von zwei Wochen ein Hausbesuch des Komitees, dabei werden relevante Daten festgehalten. Beim nächsten Treffen des *Mahalla* wird über den Antrag entschieden. „Thus, the scheme relies essentially on local knowledge of living standards and needs.“ (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999: 48). Der Rat entscheidet auch über die Höhe der Leistung „according to local norms“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 73). Die Basis der Entscheidung ist ein Armuts-Indikatoren-Set (Haushaltsstrukturdaten, Erwerbsstatus der Haushaltsmitglieder, gesamtes Einkommen und Vermögen sowie Zugang zu und Nutzung von privatem Landbesitz), das

vom nationalen Arbeitsministerium entwickelt worden ist (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999: 47). Das für das Programm verantwortliche Arbeitsministerium gibt somit objektive Kriterien vor, die bei der Einschätzung der Bedürftigkeit helfen sollen. Im Fall der Ablehnung wird eine Begründung gefordert, z.B. bei als untätig, aber arbeitsfähig eingestuften Haushaltsmitgliedern oder wenn der Rat zu dem Ergebnis kommt, dass der Haushalt sein Selbsthilfepotenzial (etwa Erträge aus eigenem Land) nicht ausreichend ausnutzt.

Das System hat erhebliche Vor- wie Nachteile (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999; Smith/Subbarao 2003: 16). Vorteile des *Mahalla*-Systems:

- Geringe Kosten für Verwaltung und Informationsbeschaffung.
- Targeting ist genauer als bei administrativem means-test oder proxy means-test.
- Anspruchsberechtigungskriterien werden an lokale Bedarfe angepasst.
- Da die Gemeinde über genauere Informationen zu bedürftigen Haushalten verfügt, können Inklusions- und Exklusionsfehler leichter vermieden werden (Kontrollfunktion der Gemeinde).
- Kurze Bezugsdauer verhindert Abhängigkeit und motiviert die Haushalte, ihre Situation zu verbessern.
- Gut funktionierende Zusammenarbeit mit der Regierung, die von den *Mahallas* als soziale Kontrollinstanz profitiert, die den Wegfall der kommunistischen Partei kompensieren.

Nachteile des *Mahalla*-Systems:

- Gefahr von Exklusions- und Inklusionsfehlern durch Subjektivität und Willkür im Entscheidungsprozess. Das Programm kann aufgrund der fehlenden kontrollierenden Instanz von der herrschenden Elite für eigene Interessen oder zur Diskriminierung bestimmter Gruppen wie alleinerziehender Frauen missbraucht werden (Risiko des „bias as a result of local power dynamics“, van Ginneken 2003: 287).
- Machtposition des *Mahalla* in der Gemeinschaft wird zu stark (so wird bei kriminellen Verhalten die ganze Familie verstoßen).
- Das System verstärkt regionale Ungleichheit, da staatliche Mittel allein anhand der Anzahl der Haushalte in einem *Mahalla*

zugewiesen werden, es findet keine Umverteilung zwischen den *Mahallas* statt.

- Unzufriedenheit mit dem Auswahlverfahren könnte die Gemeinschaft spalten/auseinanderbringen, hierzu liegen jedoch keine Befunde vor.

Ein anderes, auch auf lokalem Wissen aufbauendes System, aber mit spezifischerer religiöser Fundierung findet sich in großen islamischen Ländern (Kasten 8.3).

### Kasten 8.3

#### Das islamische „Zakat“-System

„Zakat“ ist eine Abgabe von Wohlhabenden an Arme, zu der die Wohlhabenden nach islamischen Glaubenssätzen verpflichtet sind. Viele Regierungen von islamisch dominierten Nationen haben die Organisation dieser Institution übernommen. Ihre Politik zielt darauf, Gemeinschaften stärker in die Unterstützung Bedürftiger zu involvieren und „integrate community responses with statutory provisions.“ (van Ginneken 1999b: 28). In **Pakistan** wird eine solche Abgabe auf Kapitalerträge erhoben. Die nationalen Geldinstitute haben die Aufgabe übernommen, die Abgabe (kostenfrei) einzuziehen. „Thus, Zakat is deducted by the financial institutions on the following assets: saving bank accounts, fixed deposits saving certificates, NIT units, ICP’s mutual fund, certificates, government securities on which return is paid, annuities and life insurance policies and provident fund credit balances.“ (Irfan 2003: 19f.). Die Staatsbank Pakistans transferiert *Zakat*-Mittel zu den *Zakat*-Komitees, die die Mittel verteilen. 60 % der Transfers sind für eine monatliche Sozialhilfeleistung an Bedürftige vorgesehen, die von den Banken ausbezahlt werden. Die restlichen Mittel gehen an Institutionen wie Krankenhäuser und Wohlfahrtsinstitutionen. Die Verwaltungskosten dürfen maximal 10 % betragen. 500 000 Menschen bekommen regelmäßige *Zakat*-Sozialhilfeleistungen, insgesamt profitieren ca. 2 Mio. Bedürftige von *Zakat*. Es gibt einen Central Zakat Council, District Zakat Committees und Local Zakat Committees. 2001 wies das Land ca. 40 000 Komitees auf.

Im Jahr 2001 sind alle Komitees erneuert worden, da die alten durch Korruption und Missmanagement in Verruf geraten waren. Die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel betrugen 2000/2001 0,14 % des BIP, weniger als in den Vorjahren. Neben den personellen Veränderungen ist auch die Zielorientierung des Programms erneuert worden. Der Fokus des Programms liegt nicht mehr allein auf der Befriedigung grundlegender Be-

dürfnisse, sondern es ist geplant, die Bedürftigen zunehmend in Form von Kleinkrediten zur Existenzgründung o.ä. zu unterstützen (Ziel: self-reliance).

Dies ist im **ägyptischen** *Zakat*-Programm bereits der Fall. Es handelt sich hierbei um ein Sozialhilfe- und Kleinkreditprogramm, das im Gegensatz zu staatlichen Sozialhilfeprogrammen sehr erfolgreich ist. *Zakat* wird von der „Nasser Social Bank (NSB)“ durchgeführt und vorwiegend von Abgaben öffentlicher Betriebe finanziert. Die *Zakat*-Komitees sind hier auf lokaler Ebene für das Einsammeln der Abgabe zuständig. Sie leiten das Geld an die Sozialbank weiter, die die Mittel verteilt. Neben der Finanzierung von Stipendien, Rechtsbeiständen für geschiedene Frauen und Hochzeiten, werden auch von Armut betroffene Gruppen wie Alte und Arbeitslose finanziell unterstützt. „*Zakat committees know the needs in their neighbourhood well*“ (Loewe 2004: 10).

Ein ganz anderes, säkulares *community-based* Sozialhilfe- oder Fürsorgesystem ist das ältere sozialistische *wubao*-System, in dem Adressatenauswahl und Leistungserbringung durch die einzigartige kollektive Organisation des chinesischen Dorfes bewerkstelligt wird. Für sehr arme ländliche Gegenden ist es noch heute leistungsfähig (Kasten 8.4).

#### Kasten 8.4

##### **Traditionale dorfbasierte Armenhilfe im ländlichen China**

Die Sozialhilfe stand bis zu den 1990er Jahren am Rande der chinesischen Sozialleistungssysteme. Städtische Armut war vor der Reformperiode (vor 1978) selten, weil städtische Einwohner vergleichsweise großzügige Sozialleistungen von ihren Arbeitseinheiten, den Staatsunternehmen, erhielten. Sozialhilfe wurde lediglich aufgrund von Invalidität gewährt. Auch in ländlichen Gebieten war Sozialhilfe von residualer Art, die in Form von Fürsorge oder Katastrophenhilfe gewährt wurde (zum Gesamtarrangement formeller sozialer Sicherung in China s. Cook/Kabeer/Suwannarat 2003). Anders als im städtischen Sicherungssystem wird hier weiterhin Gewicht auf Eigensicherung (Landbearbeitung, z. T. auch Privatversicherung) und die traditionale Sicherung durch die Familie gelegt. Nur in Fällen alleinstehender alter Menschen, Witwen, Waisen oder Behinderter greift das System der „Fünf Garantien“ (*wubao*), das noch heute die verbreitetste Form von Fürsorge für ländliche Einwohner darstellt.

Niedergelegt wurde diese ländliche ‚Sozialhilfe‘ bereits 1962. Sie wurde im

Laufe der Jahre (1978, 1982 und 1994) an veränderte Umstände angepasst. Es gibt keinen staatlich festgelegten Hilfesatz, auch besteht kein einklagbarer Anspruch. Diese Fürsorge wird von Gemeinden bzw. Dörfern getragen, verwaltet landesweit vom Innenministerium. Leistungen der „Fünf Garantien“ sind Sachleistungen, nicht Geld: Nahrung, Kleidung, Wohnraum, medizinische Versorgung sowie Aufkommen für Bestattungen. Darüber hinaus gewährt der Staat auch Katastrophenhilfe, die für Lebensrettung, Umsiedlung und Unterstützung der Opfer vorgesehen ist. Die Fürsorge auf dem Lande weist einen starken residualen Charakter auf, ist aber für die Armen in ländlichen Gebieten von elementarer Bedeutung, da es keine umfassenden sozialen Sicherungssysteme auf dem Lande gibt.

#### b) Auszahlungsverfahren

In vielen Ländern und Gebieten ist ein Großteil der Bedürftigen schlecht erreichbar, weil sie keinen festen Wohnsitz haben oder weil sie in abgelegenen ländlichen Regionen ohne Zugang zu administrativen und monetären Dienstleistungsinstitutionen leben. Dies ist ein großes Problem, da die Auszahlung meist durch Einrichtungen erfolgt, die das Geld sicher verwahren können, vor allem durch Banken. In **Mosambik** wurde die Leistung durch die zuständige Organisation und später auch erfolgreich durch Banken übermittelt. Im Pilotvorhaben **Sambias** erfolgt die Auszahlung durch Banken, Krankenhäuser sowie Schulen, da diese Einrichtungen über Safes verfügen. In **Vietnam** sind die Arbeitsverwaltungen auf der kommunalen und der Distriktebene für die Vergabe der Leistung zuständig.

#### *Finanzierung: nationale und internationale Quellen*

Das Budget für Sozialhilfe entsprach in **Usbekistan** (*Mahalla*-Programm) im Jahr 2000 0,1 % des BIP. Im Vergleich zu 1998 bedeutet dies eine Halbierung der Ausgaben. Die Höhe der pro *Mahalla* jährlich ausgezahlten Summe richtet sich nach der Anzahl der Mitglieder einer Gemeinde. Die *Mahalla*-Mittel entstammen auch aus der Zusammenführung von Geldern aus beendeten Programmen (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999: 46).

**Mosambik** gibt für sein Sozialhilfeprogramm 2 % des staatlichen Budgets aus. Die Verwaltungskosten konnten auf 5 % der Programmkosten gesenkt werden. Das Programm erhält auch finanzielle Unterstützung durch UNICEF (Bezahlung des Direktors der GAPVU sowie einiger Angestellter). **Sambia** kann wie andere

sehr arme Länder aufgrund geringer Staatseinnahmen und hoher Verschuldung ohne ausländische Hilfe die Kosten eines Sozialhilfesystems nur schwer übernehmen. Das Pilotprogramm wurde von der GTZ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beraten und finanziell unterstützt (Schubert 2005). In **Mauritius** stiegen die Ausgaben für Sozialhilfe zwischen 1995/96 und 2000/2001 auf mehr als das Doppelte, die Zahl der Leistungsempfänger stieg um 32 % (Universität Maastricht 2002: 14).

### 8.3 Wirkungen

#### *Zielerreichung (Armutsbekämpfung)*

Die existierenden Systeme tragen aufgrund ungenauer Erreichung der Zielgruppen oft wenig zur Armutsbekämpfung bei.

*Geringe Zielerreichung:* Im **Jemen** wurden 2002 450 000 Haushalte erreicht. Das Programm hat einen „negligible impact on poverty due to low coverage (only 5 % of poorest decile receive it)“ und eine sehr geringe Leistungshöhe (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 82). Ähnliche Ergebnisse liegen für **Ägypten** vor: Viele Bedürftige sind nicht in das Programm integriert. „They are not informed about the programmes or are unable to fill in the application forms, or they imply that they do not fall under the programmes' eligibility criteria.“ (Loewe 2004: 10).

*Mittlere Zielerreichung:* Das Sozialhilfeprogramm **Mosambiks** erreichte zwar bereits 1995, also etwa vier Jahre nach seiner Einführung, 60 000 städtische Haushalte, das sind 75 % aller extrem bedürftigen Haushalte<sup>49</sup> oder 15 % aller städtischen Haushalte (Schubert 1995). In der gleichen Untersuchung wird aber geschätzt, dass ca. 30 % der Leistungsempfänger nicht zur ursprünglich anvisierten Kategorie der hungerleidenden Armen gehören,

---

49 Als extrem bedürftig („destitute“) werden Haushalte mit monatlichen Ausgaben von unter 67 % der Armutsgrenze bezeichnet, dies entspricht ca. US\$ 10 pro Kopf im Monat. Diese Haushalte befinden sich in einer „structural situation of destitution“, sie haben entweder kein erwerbsfähiges Haushaltsmitglied (Haushalt geführt von einer alten oder durch Behinderung bzw. Krankheit eingeschränkten Person), nur ein erwerbsfähiges Mitglied (bei durchschnittlicher Haushaltsgröße) oder bei großen Haushalten von mehr als sieben Personen weniger als drei erwerbsfähige Haushaltsmitglieder (Schubert 1995).

d.h. arm aber nicht extrem arm sind. Kritik an diesem Programm betrifft vor allem die Bedürftigkeitsprüfungsverfahren in der Hauptstadt Maputo, das durch Annahme von Bestechungsgeldern gekennzeichnet war. „The benefits were only about as well distributed as they would be with random allocation.“ (Co-ady/Grosh/Hoddinott 2003a, 34). Des Weiteren wird angemerkt, dass durch die Begrenzung des Sozialhilfeprogramms auf städtische Gebiete die Ärmsten der Armen, die überwiegend auf dem Land leben, ausgeschlossen werden (siehe Smith/Subbarao 2003: 21).

Im Rahmen des *Mahalla*-Programms in **Usbekistan** erhielten im Jahr 1995, ein Jahr nach der Programmeinführung, ca. 20 % der Haushalte des Landes Leistungen. 1996 waren es nur noch 14,5 % und 1997 nur noch 11,9 % (Coudouel/Marnie 1999: 448). Das Targeting des Ältestenrats ist insofern erfolgreich, als dass die Leistungsbezieher tatsächlich der Gruppe der Armen angehören (geringe Inklusionsfehler). Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass nicht nur das Einkommen des antragstellenden Haushalts (einfache Bedürftigkeitsprüfung), sondern auch andere Indikatoren (wie Wohnsituation, Haushaltsgröße, Landbesitz, Vermögen) berücksichtigt werden (proxy means) (Coudouel/Marnie/Micklewright 1999: 58f.). Jedoch ist in Usbekistan die Anzahl Bedürftiger bzw. Anspruchsberechtigter, die nicht im Leistungsbezug stehen, weiterhin hoch (Exklusionsfehler).

Zwar wurde einerseits ein hoher Bekanntheitsgrad und eine allgemein hohe gesellschaftliche Akzeptanz des Programms festgestellt, die durch seine Verankerung in einer traditionellen Institution der usbekischen Gesellschaft herrührt, andererseits gibt es Hinweise, dass ein hoher Anteil slawischer Haushalte (überwiegend in Städten) nicht über das Programm informiert war und Ansprüche nicht geltend gemacht hat (ethnische Diskriminierung) (Micklewright/Coudouel/Marnie 2004).

### *Gesundheitliche Folgen*

Sozialhilfe kann wesentlich dazu beitragen, den gesundheitlichen Status des Hilfebeziehers zu verbessern. Im ländlichen **China** ist Krankheit heute die häufigste Ursache von Armut, da medizinische Behandlung bezahlt werden muss. Sollte sich das Minimum Living Standard System auch auf dem Lande weiter ausbreiten,

könnte dies u.U. mehr Menschen eine medizinische Behandlung erlauben.

Eine weit verbreitete, aber durch Untersuchungen nicht bestätigte Auffassung besagt, dass die Leistungsempfänger vom Sozialhilfetransfer abhängig werden und der Anreiz zur Selbstversorgung durch Erwerbsarbeit verloren gehe (vgl. Abschnitte 4.3 und 4.4). Um Abhängigkeit entgegenzuwirken, ist in **Mosambik** vorgesehen, arbeitsfähige Bezieher von Sozialhilfeleistungen in Beschäftigungsprojekte überzuleiten. Allerdings ist es schwierig, für die große Zahl der selbsthilfefähigen Sozialhilfeempfänger eine entsprechende Anzahl von Kleinprojekten zu schaffen und zu verwalten. Das zuständige Ministerium dürfte damit an den Rand seiner Leistungsfähigkeit stoßen (Borowczak 2002: 31f.).

*Positive Sekundäreffekte: Familie und Wirtschaft*

In **Sambia** erhalten überwiegend Haushalte mit alten Haushaltsvorständen, die Kinder (Aidsweisen) zu versorgen haben, Leistungen (Schubert 2005). 60 % der Mitglieder der ärmsten Haushalte sind Kinder. Sozialhilfeempfängerhaushalte geben, besonders wenn sie von Frauen geleitet werden, die zusätzlichen Mittel konsequent für die Gesundheit der Haushaltsmitglieder aus, tätigen Einkommen schaffende Kleininvestitionen und schicken ihre Kinder zur Schule. „Sie investieren in physisches, menschliches und soziales Kapital und schaffen damit überhaupt erst die Grundlage für menschliche und auch für wirtschaftliche Entwicklung.“ (Ibid.)

Positive Sekundäreffekte sind:

- Für Großfamilien und Dorfgemeinschaften reduziert sich die drückende Last solidarischer Hilfeverpflichtungen.
- Zusätzliche Kaufkraft schafft Nachfrage nach lokalen Produkten und Leistungen.
- Produktions- und Vermarktungsanreize, die besonders in abgelegenen ländlichen Gebieten Wirtschaftskreisläufe in Gang setzen (Schubert 2005; s.a. ILO/UNCTAD 2001:20).



## 9. Familienbezogene Sozialhilfe

### 9.1 Institutionelle Gestaltung

#### *Ziele und Zielgruppen*

Bei diesem Programmtyp sollen durch regelmäßige Transferleistungen Hunger und Armut vor allem von Kindern (und ihren Familien) reduziert werden. Sozialhilfe zielt somit auf arme, bedürftige Familien mit Kind(ern) („low-income-families“), die aufgrund eines fehlenden oder geringen Einkommens hilfsbedürftig sind (Übersicht 9.1). Sozialhilfe fungiert als Familien- bzw. Kindergeld.

In **Südafrika** ist seit 1992 die Auszahlung einer Sozialhilfeleistung an Personen vorgesehen, die ein Kind oder mehrere Kinder betreuen („Child Support Grant“ und „Care Dependency Grant“, ISSA 2003b: 122). **Chiles** familienbezogenes Sozialhilfesystem „Ficha CAS“ (Social Passport System) wurde in den 1980er Jahren eingeführt. Es besteht aus „CAS-SUF“ (Unified Family Subsidy) und einem beitragsfreien Rentenprogramm „CAS-PASIS“ (Pension Assistance Program; siehe Abschnitt 4.2). **Ecuadors** Programm „Bono Solidario“ wurde 1998 ursprünglich nur vorübergehend eingeführt, um den Wegfall von Preissubventionen bei Strom und Energie auszugleichen. Es wurde schließlich im Rahmen eines Armutsbekämpfungsprogramms als dauerhaftes Unterstützungsprogramm beibehalten. Das **albanische** familienbezogene Sozialhilfesystem „Ngjime Ekonomika cash“ (NE, d.h. Economic Support Program) gibt es seit 1994. **Kirgistans** Familientransferleistungssystem „Guaranteed Minimum Income“ wurde 1995 eingeführt und 1998 reformiert. **Armenien** verfügt seit 1999 ebenfalls über Transferleistungen für Familien, ein duales System, das eine universelle „Family Allowance“ (Kinder unter 17) und eine „Low Income Family Allowance“ beinhaltet (ISSA 2003a: 32).

### Übersicht 9.1: Familienbezogene Sozialhilfe in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften – Länder und Zielgruppen

Land	Zielgruppe(n)
Südafrika	Programm 1: Erziehungsberechtigte mit Kind(ern) von 1-6 Jahren Programm 2: Erziehungsberechtigte mit Kind(ern) mit schwerer körperlicher oder geistiger Behinderung von 1-18 Jahren
Ecuador	Familien mit Kind(ern), Alte und Behinderte
Chile	Familien mit Kindern unter 16 und Schwangere
Kirgistan	Familien mit Kind(ern) unter 16 bzw. 21 Jahren (ISSA 2003a, S. 102)
Albanien	Familien mit Kind(ern)
Armenien	Familien mit Kind(ern) mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 60 % des Mindestlohns (ISSA 2003a, S. 32)
Rumänien	Familien mit Kind(ern)

#### Leistungen

*Leistungshöhe:* In **Ecuador** ist die Leistungshöhe nach der jeweiligen Zielgruppe differenziert: für Familien mit Kindern im Jahr 2001 11,5 US\$, für ältere Personen ab 65 sowie Behinderte 7 US\$ im Monat. Die Leistung an Familien entspricht weniger als der Hälfte der Armutsgrenze, die Leistung für die anderen Gruppen ca. einem Fünftel des staatlich festgelegten Minimums (Velasquez-Pinto 2003: 4). **Armenien** sieht Leistungen in Höhe von 10 % des monatlichen Mindestlohns pro Kind und maximal 60 % des Mindestlohns pro Familie vor (ISSA 2003a: 32). Sozialhilfe wird z.B. in **Kirgistan** und **Rumänien** im Rahmen einer Mindesteinkommensgarantie auch als ergänzende Leistung gewährt. Sie zielt auf arme Familien mit Kind(ern), in Rumänien insbesondere auf Niedriglohnarbeiter des informellen Sektors (Programmbeginn 2002), und gleicht die Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen und einer festgelegten Mindesteinkommensgrenze aus. Im rumänischen System werden die Leistungsbezieher zusätzlich zur finanziellen Unterstützung krankenversichert und bekommen Subventionen für Heizkosten. In Kirgistan erhalten alle Haushalte mit Kinder unter 16 bzw. 21 Jahren (wenn Vollzeitschüler/-studenten), deren Einkommen unter dem Mindesteinkommen liegt, einen Betrag, der die Differenz zum Mindesteinkommen ausgleicht (1999: 13 %

der Bevölkerung) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b, S 60; ISSA 2003a: 105).

*Leistungsform:* In einigen Ländern sind die Leistungen bedürftigkeitsgeprüft, in anderen universell (Kasten 9.1).

#### Kasten 9.1

##### **Familienbezogene Transferleistungen: bedürftigkeitsgeprüft oder universell?**

Familienbezogene Unterstützungsleistungen wie Kindergeld, Familiengeld u.ä. sind vor allem in Übergangsländern sowie in einigen Entwicklungsländern vorzufinden. Dieser Leistungstyp ist in einigen Ländern bedürftigkeitsorientiert und mit einer Einkommensüberprüfung verbunden. In vielen Ländern werden jedoch universelle Leistungen gewährt. Ziel ist „to defray the costs of raising children and supporting household dependants.“ (Tabor 2002: 20).

Universelle familiäre Unterstützungsprogramme enthalten in einigen Ländern eine zusätzliche familienpolitische Komponente zur Kontrolle der Geburtenrate. So werden beispielsweise im Iran und in Südkorea nur Familien mit maximal zwei Kindern unterstützt. In den meisten Ländern wird jedoch eine Leistung von geringer Höhe pro Kind (unabhängig von der Gesamtzahl der Kinder) gewährt. Manche Länder sehen besondere Unterstützungsleistungen für Familien mit behinderten Kindern vor. Sie erhalten etwa in der Türkei eine spezielle Rentenleistung.

Gegen universelle familiäre Unterstützungsleistungen in Entwicklungsländern spricht potenziell der hohe Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung und die dadurch zu erwartenden hohen Kosten. Für eine universelle Leistungsvergabe spricht der niedrige Verwaltungsaufwand. Teilweise ist jedoch der politische Widerstand gegen universelle Programme beträchtlich, da auch nicht-bedürftige Gruppen davon profitieren.

#### *Administration* (Antragstellung, Bewilligung, Auszahlung)

Es gibt eine Vielzahl von Antragstellungs- und Bewilligungsverfahren. Die Systeme unterscheiden sich dabei u.a. hinsichtlich der für die Verwaltung und Durchführung zuständige(n) Instanz(en), insbesondere *Ministerien, Kirchen/Sozialarbeiter* und *Regierungsorganisationen*, und hinsichtlich des Grades an Standardisierung, Zentralisierung und Computerisierung des Verfahrens.

*Standardisierte Verfahren:* In **Chile** erfolgt ein Hausbesuch durch einen Sozialarbeiter. Über den Antrag wird mittels einer proxy-means-test-Methode, eines Fragebogens mit Angaben zu Einkommen, Vermögen und Zugang zu sozialen Diensten, entschieden. Die Daten werden in einen Computer eingegeben und die Anspruchsberechtigung automatisch ermittelt. „*Impersonal scoring helped to ensure that the needy enroll and that families exit when their welfare improve.*“ (Tabor 2002: 16f.). Die Datenerhebung erfolgt durch Städte und Gemeinden, die, zusammen mit privaten Trägern, auch die Dateneingabe und Berechnung des proxy means tests übernehmen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 25). Das gesamte Sozialhilfesystem „CAS“ wird von einer kleinen Einheit im zentralen Planungsministerium koordiniert.

In **Ecuador** nehmen die Kirchen Anträge entgegen und leiten sie an eine Regierungsorganisation (BANRED = National Banking Network) weiter. Diese überprüft die Angaben der Antragsteller durch einen *Vergleich mit Daten anderer Institutionen* (Sozialverwaltung, Stromversorgungsunternehmen, Banken). Dadurch lassen sich falsche Angaben ermitteln. Abgelehnt werden beispielsweise Antragsteller, die einer regelmäßigen Arbeit nachgehen, die einen bestimmten Stromverbrauch aufweisen, die Darlehensempfänger oder -bürgen sind oder ein Fahrzeug besitzen. Die Auswahl des berechtigten Personenkreises erfolgt anhand eines Kriterienrasters.

*Weniger standardisierte Verfahren:* In den **Transformationsländern** liegt die Sozialhilfe in der Kompetenz eines Ministeriums und des auf lokaler Ebene zuständigen Büros. In **Kirgistan** spielen außerdem internationale Hilfsorganisationen eine wichtige Rolle. In **Tadjikistan** und **Armenien** entscheiden lokale *Eltern-Lehrer-Kommissionen* über bedürftige Kinder. In **Albanien** wenden sich betroffene Familien an eine Verwaltung auf lokaler Ebene (commune's office of social assistance). Der gewählte Gemeinderat entscheidet über den Antrag. „*Local programme administrators draw up lists of eligible recipients and estimated needs, the latter based on household size, landholdings, access to wage income, pensions or unemployment insurance. The elected commune council determines actual allocation, and may add or drop names from the initial list.*“ Örtliche Stellen sind auch für die Auszahlung der Leistung verantwortlich. „*Targeting by local officials displays better*

*performance than only using proxy indicators.” (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 49).*

*Auszahlung:* In **Ecuador** wird die Sozialhilfe von den Banken *nur an Mütter* ausgezahlt, weil man davon ausgeht, dass dadurch die Kinder mehr von der Unterstützungsleistung profitieren werden als bei einer Auszahlung an ein männliches Familienmitglied.

### *Finanzierung*

**Ecuadors Bono Solidario** hat im Jahr 2000 nur einen Anteil von 0,9 % am BIP. Dabei ist *Bono Solidario* das zweitgrößte Programm des Landes im sozialen Bereich. Die Verwaltungskosten betragen 4 % der gesamten Transfersumme. Darunter fallen auch Kosten, die dadurch entstehen, dass die Banken je Transaktion eine Gebühr berechnen.

In **Albanien** betrug der Anteil der Sozialhilfe am BIP 1995 1,6 % und 1996 nur noch ca. 1 %. Die Zentralregierung stellt die Mittel zur Verfügung, die lokale Regierung verwaltet das Programm. Problematisch ist das *Fehlen eindeutiger Kriterien, die die Höhe der von der Zentralregierung an die lokale Ebene zu transferierenden Summe festlegen* (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 49).

## **9.2 Wirkungsprobleme: geringe Adressatenerreichung**

Eine 1999 durchgeführte Untersuchung des *Ficha CAS* in **Chile** ergab, dass in dem Programm proxy-means-Indikatoren erfolgreich eingesetzt werden (Tabor 2002: 16). Durch die Verbesserung des Auswahlverfahrens stieg der Anteil der Ärmsten der Armen, die am Programm teilnahmen, von 32 % in 1992 auf 40 % in 1996 (ibid.: 17). 72 % der Leistungen erreichten die 30 % ärmsten Familien. Die Verwaltungskosten des Programms waren gering, sie betrugen 5,4 % der Gesamtkosten (Tabor 2002: 16 f.).

In **Ecuador** gab es 2003 1,3 Mio. Leistungsempfänger, das sind 45 % aller armen Haushalte Ecuadors, personenbezogen sind davon 80 % Mütter, 19 % Alte und 0,6 % Behinderte (Velasquez Pinto 2003: 4). Die Programmkapazität ist ausgelastet, das bedeutet, dass das Programm nur neue Leistungsempfänger aufnehmen kann, wenn dafür andere Leistungsempfänger aus dem Bezug herausfallen. Es werden ständig Kontrollen durchgeführt, um die Anspruchsberechtigung zu prüfen. Aber auch diese Maßnahmen können die Programmeffektivität nicht wesentlich verbessern:

- Es wird nur die Hälfte aller anspruchsberechtigten Personen erreicht. Gleichzeitig sind 6 von 10 Leistungsempfängern gar nicht anspruchsberechtigt. Insgesamt ist die Zielgenauigkeit schlecht.
- Das Programm begünstigt städtische Regionen (*urban bias*; so auch in **China**). Die ländliche Bevölkerung ist aufgrund fehlender monetärer und administrativer Infrastruktur benachteiligt (in China schon aus sozialrechtlichen Gründen: auf dem Lande gibt es das *Minimum Living Standard System* meist gar nicht). Der Bezug der Leistung ist mit höheren Transaktionskosten verbunden. Diese Transaktionskosten werden auf 10-20 % der Leistung geschätzt. Dies führte beim **kolumbianischen** (konditionierten) Transferprogramm „*Familias en Accion*“ dazu, dass Kommunen, die keine Zweigstelle der Bank hatten, vom Programm ausgeschlossen wurden. Die Folge war, dass 12 % der ärmsten Regionen nicht mehr teilnehmen konnten (siehe auch Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 57). Solche „*creaming the poor*“-Effekte gibt es auch in entwickelten Ländern (s.u. Abschnitt 4.1).

Auch in den Transformationsländern treten Effektivitätsprobleme auf wie geringe Adressatenerreichung („undercoverage“), hohe „leakage to the non-poor“, geringe Leistungshöhe, die nur einen Bruchteil des Bedarfs deckt, und fehlerhafte und uneinheitliche Anwendung von targeting-Kriterien in den Regionen. In **Rumänien** wurden 2002 erhebliche Mängel beim Bedürftigkeitsüberprüfungsverfahren festgestellt. Schwierigkeiten ergaben sich bei der Quantifizierung von Einkommens aus informellen Beschäftigungsverhältnissen und bei „conducting imputations of income from assets, for example from land and livestock.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b, S. 68). Es wurden zudem erhebliche Unterschiede in der Verfahrensanwendung zwischen Trägern festgestellt. In **Albanien** erhielt zwar ein hoher Anteil der Bevölkerung in 1996 Leistungen (20 %), aber nur wenige Leistungsempfänger wechselten dadurch von der Kategorie der Armen zur Kategorie der Nicht-Armen (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 49).

## 10. Konditionierte Transferleistungen

Bei konditionierten Transferleistungen ist die finanzielle Leistungserbringung an die Erfüllung bestimmter Verhaltenserwartungen geknüpft. Gefordert und gefördert werden Verhaltensweisen, bei denen man davon ausgeht, dass sie dazu beitragen, das Armutsrisiko auf lange Sicht zu reduzieren (Tabor 2002: 18). Diese Programme sind also *keine ‚reinen‘, unmittelbar und primär bedarfsorientierten Grundsicherungssysteme*.

Es lassen sich vier Typen von konditionierten Grundsicherungsprogrammen unterscheiden:

- Nahrung für Arbeit (food-for-work)
- Geld für Arbeit (Beschäftigungsprogramme, public works)
- Nahrung für Bildung (food-for-education)
- Geld für Bildung (cash-for-education)

Unter den konditionierten Programmen dominieren „Food-for“-Programme. Diese sind mit *zwei Strukturproblemen* behaftet: In funktionaler Hinsicht fallen hohe Logistikkosten an und lokale Märkte werden beeinträchtigt. In normativer Hinsicht können Konditionierungen generell paternalistisch sein, also Menschenwürde und Autonomie der Betroffenen vermindern.

### 10.1 Nahrung für Arbeit (food-for-work)

Dieser Hilfetypus hat sich *nicht bewährt*. **Äthiopiens** food-for-work-Programm verpflichtet als arbeitsfähig eingestufte Hilfsesuchende zur Arbeit. Im Gegenzug erhalten sie dafür Nahrungsmittel. Arbeitsunfähige sollen demgegenüber im Rahmen des gleichen Programms bedingungslos mit Nahrungsmitteln versorgt werden. Das Land investiert 80 % der Nahrungsmittelhilfe in food-for-work Programme. Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass sie *kaum armutsreduzierende Effekte* aufweisen: Die Arbeit besteht aus schwerer Handarbeit und wird unter schwierigen klimatischen Bedingungen durchgeführt. „[...] the calorific value of the food provided is less than the energy expended in the labour.“ (Global Report 2003: 339). Zudem weisen die Ergebnisse aus Äthiopien darauf hin, dass bei einer Konditionierung die im Haushalt lebenden *Mädchen schlechter versorgt* werden und einen

schlechteren Gesundheitszustand aufweisen als bei nicht-konditioniertem Zugang zu Lebensmitteln (negativer Anreiz).

Das food-for-work Programm für Dürre-Opfer in Andhra Pradesh (**Indien**) wurde in einer 12monatigen Feldstudie untersucht (2001-2002). Die Ergebnisse zeigen erhebliche Mängel und die hohe Ineffektivität des Programms auf. „It shows how design faults, administrative mismanagement and local politics created conditions that were conducive to the large-scale misappropriation of resources meant for the poor.“ (Deshingkar/Johnson 2003, vi).

## 10.2 Geld für Arbeit (public works)

Beschäftigungsmaßnahmen sind i.d.R. in Form von Kleinprojekten mit zeitlich befristeter Finanzierung organisiert. Sie sind für Zielgruppen geeignet, die arbeitsfähig sind und deren Hauptproblem in der mangelnden Integration in das Erwerbssystem besteht. „Public work programs are useful instruments for reaching poor unemployed workers and developing their skills.“ (Howell 2001b, S. 330). Besonders in den Ländern Lateinamerikas (**Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Jamaika, Mexiko, Peru**) wurden seit Beginn der ökonomischen Rezession und Instabilität 1995 eine Reihe von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen implementiert. Die Zielgruppe besteht aus Personen, die durch die Wirtschaftskrise von Arbeitslosigkeit und Einkommensrückgang betroffen sind (Marquez 2001).

Traditionell haben diese Programme eine *Überbrückungsfunktion* für relativ homogene Gruppen auf dem Land, etwa arbeitslose Saisonarbeiter (ibid.: 294) oder Opfer einer Dürrekatastrophe. So ist das Hauptziel der ländlichen Beschäftigungsprogramme in **Brasilien**, die Zielgruppe mit einem befristeten Einkommen zu versorgen. Dieses kurzfristige Einkommensziel wird durch eine längerfristige Ergebnisorientierung ergänzt (Schaffung von Infrastruktur oder andere Formen von Wertschöpfung).

Neuere Beschäftigungsprogramme in städtischen Gebieten weisen dagegen eine längerfristige Zielorientierung auf, nämlich die (Wieder-)Eingliederung einer relativ heterogenen Gruppe städtischer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, mit dem Ziel „to reduce the impact of structural changes in the labour market“. (Rocha 2001 : 27). Zusätzlich zur Beschäftigung werden *Qualifizie-*



rungsmaßnahmen durchgeführt, die die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer erhöhen sollen.

Viele Programme integrieren einen zu geringen Anteil weiblicher Programmteilnehmer in den Arbeitsmarkt, was auf mangelnde Kinderbetreuungsangebote zurückzuführen ist. Andere Programme wiederum zielen explizit auf Frauen: **Mosambiks** *Beneficio Social para Trabalho* beschäftigt insbesondere arbeitsfähige alleinerziehende Frauen und Mütter mit unterernährten Kindern. **Indiens** *Maharashtra Employment Guarantee Scheme* wendet sich an Saisonarbeiterinnen auf dem Land und bietet ihnen eine Beschäftigung zur Überbrückung der erntefreien Zeit an. Ein weiteres Ziel dieses Programms ist, die Migration nach Bombay zu vermindern.

**Argentiniens** Programm *Trabajar* besteht seit 1996, nachdem die allgemeine Armut im Land infolge einer Wirtschaftskrise stark angestiegen war. Ziel des Programms war, von Arbeitslosigkeit und Armut Betroffene mit staatlich subventionierten Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich zu versorgen. Es ist vorgesehen, das Programm zu beenden, wenn die allgemeine Arbeitslosigkeit durch einen wirtschaftlichen Aufschwung deutlich zurückgeht. *Geld-für-Arbeit-Programme sind also häufig Krisenhilfen, nicht reguläre Sozialhilfe.*

Das argentinische Beschäftigungsprogramm besteht aus kleinen, gemeindebasierten Projekten, die i.d.R. 4-6 Monate dauern und bei denen jeweils max. 100 Personen beschäftigt werden können. „*Trabajar*“ hält die Lohnhöhe bewusst unter dem marktüblichen Lohnniveau für vergleichbare Arbeit bzw. dem Minimumlohn (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 18), damit ausschließlich Bedürftige am Programm teilnehmen<sup>50</sup>. Argentinien *Trabajar* gilt einerseits als erfolgreiches Beispiel für „self-targeting“ durch geringe Lohnhöhe. Andererseits weisen kritische Stimmen auf die Ungerechtigkeit der niedrigen Löhne hin und melden moralische Bedenken an (Global Report 2003: 338). Es ist davon auszugehen, dass bei einem Lohnniveau unter dem gesetzlich festgelegten Minimum das Ziel der Beseitigung individueller Armut nicht erreicht werden kann. Hinzu kommt, dass die Teilnehmer nach Abschluß des Projekts keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 18).

50 Ebenso Südafrika: „78 % of all projects set wages below the market wage, though it is difficult to do so in South Africa.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 89)

Die städtischen Beschäftigungsprogramme in **Brasilien** dagegen zahlen relativ hohe Löhne aus, um Arbeitslose nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Aufgrund der Lohnhöhe ist ein self-targeting der Programmteilnehmer nicht mehr möglich. „This results in the need to adopt selection procedures that are undesirable, not only because of their adverse effects in terms of costs and management, but also because they make the programmes more vulnerable to favouritism.“ (Rocha 2001: 28).

Der Lohn wird in **Argentinien** von der nationalen Behörde über Bank- oder Postfilialen ausgezahlt. Zur Absicherung muß der Empfänger durch seine Unterschrift den Lohnerhalt bestätigen. Auffällig sind die hohen Transferkosten der Löhne (Eisenstadt 1998: 5).

Die Verantwortung für die Programmadministration liegt beim Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (MTSS). Projektantragsteller (etwa Kommunen, NGOs) müssen bei diesem Ministerium Bewerbungen mit der Beschreibung ihres Projektvorhabens einreichen. „The MTSS provides the menu of acceptable sub-projects, as well as criteria and other instructions for sub-project preparation, evaluation, approval and supervision.“ (Eisenstadt 1998: 2). Das Ministerium hilft, auch finanziell bei der Antragstellung. Dann erfolgt die Auswahl durchzuführender Projekte mittels eines Ranking-Verfahrens. Dieses besteht aus einem Punktesystem. Eine hohe Punktzahl wird vergeben je ärmer die Region ist je geringer die vorgesehenen Löhne sind, je stärker die Gemeinschaft vor Ort einbezogen wird, je mehr Arbeit finanziert werden kann und je weniger Kapitel benötigt wird (ibid.: 3). Bei den Teilprojekten finden mehrmals Supervisionen durch geschultes Personal statt. Die Projektverantwortlichen sind verpflichtet, „monitoring reports“ und Materialkostennachweise zum gesamten Projektverlauf vorzulegen. Staatliche Behörden, NGOs und lokale Gemeinschaften haben sowohl in **Argentinien** als auch in **Südafrika** die Aufgabe, Projekte durchzuführen. Dagegen werden in **Bolivien**s Beschäftigungsprogramm im Rahmen des *Emergency Social Fund* (ESF) private Träger für die Durchführung von Bauprojekten unter Vertrag genommen, denen bei der Auswahl des Personals freie Hand gelassen wird (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 21). In **Indonesien** führen örtliche Gruppen oder kleine bzw. mittlere Unternehmen *padat karya* (=arbeitsintensive) Projek-

te durch. Die Nationalregierung stellt den lokalen Akteuren finanzielle Mittel zur Verfügung (Tambunan 2003).

1994 bescheinigte eine Untersuchung **Chiles** öffentlichem Beschäftigungsprogramm *armutsreduzierende Wirkungen*. Die Teilnehmer stiegen vom untersten zum zweituntersten Dezil der Einkommensverteilung auf (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 29). Auch in **Bolivien** ergaben sich armutsreduzierende Effekte: „76 % of ESF workers would have belonged to the poorest 40 % of the urban population without the ESF jobs. With these jobs, only 15 % fell in this range.“ (ibid.: 21).

In **Argentinien** gehörten 20 % der Teilnehmer zur Kategorie der Nicht-Armen. „Participants tended to be male, married and heads of households.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 18). Einen hohen Anteil männlicher Teilnehmer wies auch das **südafrikanische** Beschäftigungsprogramm auf („evidence of biases against employing women in construction work.“, Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 89; Herv. durch d. Verf.). Infolge der Programme ging in einigen Distrikten Südafrikas die Erwerbslosigkeit erheblich zurück (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 89).

Die argentinische Regierung finanzierte *Trabajar* von Programmbeginn an ohne externe Ressourcen (Programmbudget von 100 Mio. US\$ im ersten Jahr, 1997), später kamen internationale Unterstützungsleistungen hinzu, wodurch das Programm erweitert werden konnte. **Indien** finanziert sein Beschäftigungsprogramm fast ausschließlich durch Steuereinnahmen, darunter regionale Lohnsteuereinnahmen: Die reicheren Gesellschaftsschichten finanzieren somit die Arbeitsplätze für die Armen (Howell 2001a: 287). Dagegen wurde das **indonesische** Beschäftigungsprogramm *Jaring Pengaman Sosial* (= *Social safety net measures*) 1997 ausschließlich mit Hilfe von externen Geldgebern ins Leben gerufen. Als die Finanzierung eingestellt wurde, musste das Programm beendet werden, weil das Land nicht über ausreichend eigene Ressourcen zur Finanzierung der Maßnahme verfügte (Gough 2001, siehe auch Cook/Kabeer/Suwannarat 2003: 232 f.). *Externe, internationale Finanzierung kann also häufig nicht die Kontinuität schaffen, die für konditionierte Grundsicherungsprogramme wünschenswert ist.*

Geld-für-Arbeit-Maßnahmen, also Beschäftigungsprogramme mit armutspolitischem Ziel, sind *hybride* (Lebensunterhaltssicherung und Beschäftigung verbindende) Programme und als solche in besonderem Maße ambivalent. Zur Abwägung ihrer spezifi-

schen Vor- und Nachteile (Kasten 10.1) ist deshalb eine genaue Definition der zu verfolgenden Ziele und eine *Zielabwägung* erforderlich (trade-offs), etwa Armuts- versus Arbeitslosigkeitsbekämpfung, kurzfristige Anstoß- und Übergangshilfe versus längerfristige Versorgung, Reproduktion oder Veränderung gesellschaftlicher Geschlechtsdisparitäten usw..

Kasten 10.1

**Geld-für-Arbeit: Vor- und Nachteile armutspolitisch orientierter öffentlicher Beschäftigungsprogramme**

Als positive Effekte von Beschäftigungsprogrammen gelten:

- die Schaffung von Arbeitsplätzen, Reduzierung von Arbeitslosigkeit
- die Versorgung der Programmteilnehmer mit Erwerbseinkommen
- die Aufrechterhaltung der Selbsthilfefähigkeit
- die Verbesserung der Infrastruktur und andere Formen von Wertschöpfung (z.B. Renovierung von Schulen, Schaffung sanitärer Einrichtungen); dadurch ergeben sich insbesondere für ländliche Regionen „Multiplikationseffekte“ (Smith/Subbarao 2003, S. 21).

Folgende Aspekte von Beschäftigungsprogrammen werden als problematisch angesehen:

- Das Gerechtigkeitsproblem, die Programmteilnehmer zu gering entlohnter Arbeit zu verpflichten.
- Dadurch zugleich oft Verfehlung des Ziels, die Betroffenen aus Armut herauszuführen.
- Die Projekte sind zu klein, um größere Teile der Armutspopulation zu erreichen.
- Die geschaffenen Produkte sind nur von geringem Wert (Ravallion 2003: 15), der Nutzen verfällt, wenn sie nicht dauerhaft gepflegt werden.
- Die Tätigkeit ist befristet, die Arbeitslosigkeit wird in vielen Fällen nur unterbrochen und nicht dauerhaft überwunden. Wenn die Finanzierung ausläuft, fallen die Programmteilnehmer in die Beschäftigungslosigkeit zurück (und haben etwa in Mosambik zudem keinen Anspruch auf Transferleistungen; Borowczak 2002: 32).
- Beschäftigungsprogramme sind oft instabil, sei es, dass sie von vornherein als Instrument der Bewältigung einer wirtschaftlichen Krise konzipiert sind oder sei es, dass externe, internationale Finanzierung zeitlich befristet ist.

### 10.3 Nahrung für Bildung (food-for-education)

Ziel dieses Programmtyps ist, eine monatliche Nahrungsmittelration an bedürftige Familien zu verteilen, wenn das Kind oder die Kinder regelmäßig die Schule besucht bzw. besuchen. Damit soll die Erreichung eines kurzfristigen Ziels (Linderung von akuter Not) mit der Verfolgung langfristig armutsreduzierender Ziele (Bildung) verknüpft werden.

**Bangladesh** ist ein sehr armes Land, in dem über die Hälfte aller Kinder unter 5 Jahren unterernährt sind. Ein Fünftel der Kinder stirbt vor dem 5. Geburtstag, davon ein hoher Anteil an Hunger. Viele Kinder besuchen keine Schule, da die Eltern zu arm sind, um für die Kosten für Schulbücher etc. aufzukommen oder weil die Kinder zum Lebensunterhalt der Familie beitragen müssen.

Das *Food-for-Education-Program* (FFE, auch *Food for Schooling*, FFS) besteht seit 1993 (siehe auch Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 94ff). 1991 wurde vom International Food Policy Research Institute (IFPRI) das damalige Nahrungsmitteltransferprogramm Bangladeshs evaluiert und festgestellt, dass 70 % der Nahrung Nicht-Bedürftigen zugute kommt. Daraufhin wurde das Programm abgesetzt und 1993 das Nahrung-für-Bildung-Programm FFE gestartet. Die in der Schule verteilte Ration von Getreide beträgt monatlich je nach Anzahl der Kinder 15 oder 20 kg. Leistungsberechtigt sind Familien mit mindestens einem Kind im Grundschulalter, die mindestens eins der folgenden vier Merkmale aufweisen: kaum oder kein Landbesitz (weniger als einen halben Morgen; Haushaltsvorstand ist Tagelöhner; Haushaltsvorstand ist weiblich (verwitwet, geschieden, getrennt oder der Ehemann kann diese Funktion aufgrund einer Behinderung nicht erfüllen); oder der Haushalt lebt von Einkommen aus Niedriglohnbereich.

Zunächst werden mit einem geographischen Auswahlverfahren Dörfer ausgewählt, deren Schulen am Programm teilnehmen sollen. In einem zweiten Schritt werden in diesen Dörfern die leistungsberechtigten Haushalte mittels einer Bedürftigkeitsprüfung bestimmt. Der jeweilige Schuldirektor verwaltet die Liste der Leistungsempfänger und kontrolliert den Schulbesuch der teilnehmenden Kinder. Ein „School Managing Committee“ errechnet auf Basis seiner Angaben die Rationen pro Schule monatlich neu. Jeder Schule ist ein Händler zugewiesen, bei dem die Getreideratio-

nen einmal im Monat an einem Stichtag von den Eltern bzw. den Erziehungsberechtigten abgeholt werden können. Regierungsbeamte überwachen die Verteilung der Nahrungsmittel. Trotzdem ist das Verteilungssystem problembehaftet: Einige Händler verkaufen das Getreide auf dem Schwarzmarkt und verteilen eine geringere als die den Familien zustehende Menge (Ahmed/del Ninno 2001).

Die Untersuchung des IFPRI aus dem Jahr 2000 berichtet von *Exklusions- und Inklusionsfehlern* im Zusammenhang mit der Bedürftigkeitsprüfung, wohingegen das geographische targeting armer Dörfer erfolgreich ausfällt. „Hence, a more reliable means testing method should be developed to improve targeting.“ (Ahmed/del Ninno 2001: 2). Zu relativ positiven Ergebnissen kommt eine Studie von Galasso/Ravallion (2000: 26), aus der hervorgeht, dass durch das Programm immerhin ein höherer Anteil Armer als Nicht-Armer unterstützt wird.

„FFE“ kostet das Land 0,10 US\$ pro Tag und Schüler, insgesamt 77 Mio. US\$ im Jahr 2000. 2000 nahmen 27 % aller Grundschulen (primary schools) in Bangladesh am FFE-Programm teil. Von 5,2 Mio. Schülern, die diese teilnehmenden Schulen besuchen, erhalten 2,1 Mio. – das sind ca. 40 % der Schüler – Getreideationen. Insgesamt profitieren ungefähr 2 Mio. Familien Bangladeshs von FFE. Die Schulbesuchsrate stieg pro teilnehmender Schule um 35 % (1993-1995). Vor allem stieg in dieser Zeit der Schulbesuch von Mädchen (um 44 %, von Jungen nur um 28 %). Bei nicht teilnehmenden Schulen stieg die Schulbesuchsrate nur um 2,5 %. Außerdem ist die Schulabbrecherquote gesunken und die teilnehmenden Familien verzichten auf Kinderarbeit.

Das Programm trägt somit insgesamt zur *Erhöhung der Schulbesuchsrate insbesondere bei Mädchen bei*. Durch eine erhöhte Versorgung mit Kalorien und Proteinen stieg auch die „food security“, allerdings konnte der Ernährungsstatus der Kinder letztlich nicht wesentlich gesteigert werden. *Die armutsreduzierende Wirkung des Programms ist also gering*. Um die Versorgung mit Nahrung bei Kindern zu verbessern, sollte FFE durch Schulspeisungen ergänzt werden (Ahmed/del Ninno 2001, siehe auch Howell 2001b: 350f.). Auch hier zeigen sich also die *Probleme hybrider, konditionierter Leistungssysteme*: Das Nahrung-für-Bildungs-Programm in Bangladesh steigert tatsächlich das Verhalten, das durch Konditionie-

rung gefördert werden soll, aber die armutsbekämpfende Komponente (Ernährung) ist wenig wirksam.

Ob der beschriebene Programmtyp in sehr armen Ländern durch Bildung mittel- und langfristig *armutspräventiv* wirken kann, hängt auch von der Qualität des Bildungsangebots ab. Hierfür sind ebenfalls Mittel einzusetzen: „In order to improve the quality of education in the FFS schools, it is important that the program design include the complementary financial and technical assistance to build more schools, improve school facilities, hire more and better qualified teachers, and provide proper training to teachers.“ (Ahmed/del Ninno 2001: 2, siehe auch Smith/Subbarao 2003: 22).

#### 10.4 Geld für Bildung (cash-for-education)

Geld-für-Bildung-Programme, auch als *targeted human development programs (THDPs)* bezeichnet, werden vorwiegend in den Ländern Lateinamerikas durchgeführt (Übersicht 10.1):

**Übersicht 10.1: Geld-für-Bildung-Programme in Lateinamerika und der Karibik**

Land	Programm, Jahr der Einführung	Zahl der Nutznießer
Brasilien	„bolsa escola“ (School Grant Programme, <i>Minimum Income For School Attendance, MISA</i> ); seit 1995; 2001 reformiert	5 Mio. Familien (2001)
Mexiko	„Progresas“ ( <i>Programa de Educacion, Salud y Alimentacion</i> ); seit 1997	2,6 Mio. Haushalte (1999)
Chile	„Subsidio Unitario Familiar“ (SUF); seit 1998,	954 000 Schüler (1998)
Honduras	„Programma de Asignaciones Familiares“ (PRAF); seit 2000	47 800 Haushalte (2000)
Nicaragua	„Red de Proteccion Social“ (RPS); Pilotprogramm; seit 2000	10 000 Haushalte (2001)
Ecuador	„Todos los Niños y las Niñas a la Escuela“	
Kolumbien	„Familias En Acción“ (FA)	
Jamaica	Program of Advancement through Health and Education (PATH)	

Geld-für-Bildung (wie auch Nahrung-für-Bildung) wurde eingeführt, weil Kinder aus armen Haushalten besonderen Benachteiligungen ausgesetzt sind: sie gehen nicht zur Schule, sind unzurei-

chend ernährt und müssen häufig arbeiten, um zum Familieneinkommen beizutragen (Legovini/Regalia 2001: 4). Dem sollte ein Programm entgegenwirken, das nicht nur Armutsbekämpfung zum Ziel hat, sondern Kindern den Schulbesuch ermöglicht, ihre Gesundheit verbessert und Kinderarbeit eindämmt (ibid.: 8).

*Minimum Income For School Attendance*-Programme respektieren die Menschenwürde der Betroffenen mehr als Beschäftigungsprogramme, da die Programmteilnehmer nicht zu Arbeitern zweiter Klasse im Niedriglohnbereich degradiert werden. Auch wird eine klientelistische Verteilung von Nahrungsmitteln vermieden. „They are, therefore, a good substitute to the old assistentialist policies and could, preferably, be called redistributive target policies.“ (Lavinias 2001a: 18).

Ziel dieses konditionierten Programmtyps ist es, die Lebensbedingungen armer Familien durch *Investition in Humankapital* (*Armutsprävention*) prospektiv und dauerhaft zu verbessern. Die Programme sind deshalb „conditioned on behaviors that increase human capital accumulation“ (Legovini/Regalia 2001: 1)<sup>51</sup>. Kurz- und langfristige Ziele sind miteinander verknüpft, nämlich akute Armut durch monetäre Transferleistungen zu beseitigen und „eradicate the structural causes of poverty by fostering investment in the next generation’s human capital“ (ibid., S. 1). Dabei sollen die langfristigen Ziele durch die Konditionierung der Transferleistung erreicht werden. Wenn die Transferleistung jedoch zeitlich befristet ist (in Brasilien beispielsweise auf 1-2 Jahre), ist fraglich, ob die langfristigen Ziele tatsächlich erreicht werden können (siehe Morley/Coady 2003: 19).

„These new human capital programs are attractive because they have helped to address many of the shortcomings of existing social safety nets, e.g. they use a combination of targeting methods to ensure the benefits reach the poor, they are often centrally designed and implemented thus avoiding unnecessary bureaucracy and opportunities for corruption, they integrate many duplicative

---

51 Lavinias betont dagegen stärker das Ziel der Umverteilung: „More than a safety net, these cash transfers actually have a redistributive impact that is non-existent in the traditional compensatory programmes, since they bring into the debate on the restructuring of welfare the idea of basic security for all. In doing so they provide the necessary framework for moving from selectivity to universalism.“ (Lavinias 2001a: 0).



programs under one umbrella program, and they can help to break the intergenerational transmission of poverty through improved human capital status of children in poor households.” (Coady 2004: 32).

THD-Programme sehen die Auszahlung eines monatlichen Mindesteinkommens an arme Familien mit Kinder im Vorschul- und Schulalter unter Bedingung des Schulbesuchs des Kindes/der Kinder vor. In manchen Programmen wird zudem die Einhaltung von ärztlichen Kontrolluntersuchungen bzw. die Teilnahme an Kurse zu Ernährung, Pflege und Hygiene zur Bedingung gemacht (Legovini/Regalia 2001: 12). Dabei wird die Einhaltung dieser Konditionen überprüft. Ausgehend von der Annahme, dass Armut nicht nur ein monetäres Problem ist (Saboia/Rocha 2002: 2), werden die Zieldimensionen Ernährung, Bildung und Gesundheit kombiniert, weil sie als „complementary in the generation of human capital“ angesehen werden. Somit können Synergie-Effekte geschaffen werden (Legovini/Regalia 2001: 3).

Leistungsberechtigt für THD-Programme sind i.d.R. Familien mit Kindern, die

- in einer armen Region leben (Auswahl durch geographisches Targeting),
- deren Einkommen unter der jeweiligen lokalen Armutsgrenze liegt (Bedürftigkeitsprüfung) und die
- die Programmbedingungen einhalten.

Meistens wird die Leistung durch Banken, Postfilialen oder andere Stellen und Vertragspartner an die Mutter ausbezahlt, da davon ausgegangen wird, dass die Kinder dadurch von der Transferleistung stärker profitieren. Dies *stärkt auch die Position der Mutter im Haushalt*.

Während die Leistungsempfänger in **Brasilien** und **Mexiko** zweistufig ausgewählt werden (geographisches Targeting; individuelle Bedürftigkeitsprüfung), werden die Empfänger in **Honduras** und **Nicaragua** allein anhand einer geographischen Auswahlmethode bestimmt. Dies führt in Honduras zu leakage (40 %) und geringer Adressatenerreichung (15 %). In Nicaragua sind aber fast alle Haushalte in den ausgewählten Regionen tatsächlich anspruchsberechtigt, deshalb liegen hier zufriedenstellende Ergebnisse vor (Legovini/Regalia 2001: 17).

*Das „bolsa-escola“-Programm in Brasilien*

Das *bolsa-escola*-Programm wurde in Brasilien 1995 als Modellvorhaben in einem föderalen Distrikt gestartet und hat mittlerweile Vorbildcharakter. Im April 2001 wurde das Programm per Gesetz von der föderalen auf die nationale Ebene transferiert, wodurch alle lokalen sowie ein nationales soziales Sicherungsnetz zusammengeführt wurden. „The law made these various programs uniform in terms of coverage, transfer amounts and the associated conditionality.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24).

Unterstützt werden:

- Arme Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter (6-15 Jahre): Armutsbekämpfung durch Geldleistungen und Verbesserung der Schulbildung
- Arme Familien mit Vorschulkindern: Armutsbekämpfung durch Geldleistungen und Verbesserung der medizinischen Versorgung

„Bolsa escola“ wurde bis 2001 von den Regierungen der brasilianischen Bundesstaaten finanziert und machte weniger als 1 % ihrer Jahresbudgets aus. Die Verwaltung liegt in der Hand der Stadtgemeinden. Diese erhalten die Gelder monatlich vom Bildungsministerium auf der Grundlage von Nachweisen der Schulen (Morley/Coady 2003: 119). Die Programme werden von kleinen Teams von Sozialarbeitern durchgeführt, die einer Sonderbehörde des Bildungsministeriums unterstellt sind (Lavinias 2001a: 12). Die Gemeinden sind für die Überprüfung der Angaben im Rahmen der Bedürftigkeitsüberprüfung verantwortlich. „At federal level, the number of beneficiaries claimed by municipal governments will be checked for consistency against local aggregate indicators of affluence. In the case of discrepancy, local governments will have to adjust the number of beneficiaries on the basis of income per capita rankings.“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24; s.a. Suplicy 2003).

Das Targeting beinhaltet die geographische Bestimmung bedürftiger Gebiete sowie die individuelle Bedürftigkeitsüberprüfung durch lokale Komitees. Als anspruchsberechtigt gelten Haushalte mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 36 US\$, dies entsprach zum Zeitpunkt der Programmimplementierung der Hälfte des Mindestlohns (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 24). Die Höhe der monatlichen Bargeldleistung variiert je

nach Anzahl der Kinder im Schulalter und beträgt \$ 6 pro Kind für maximal 3 Kinder (Morley/Coady 2003: 119f.). Die Leistung wird an die Mütter ausgezahlt, die mit einer Magnetkarte das Geld von Banken abheben können. Wenn das Kind nicht oder nur selten die Schule besucht, wird die Leistungsauszahlung unterbrochen. Die Leistung wird für ein Jahr bewilligt und kann unabhängig von der sozioökonomischen Lage höchstens um ein Jahr verlängert werden. Diese zeitliche Befristung stellt angesichts der langfristigen Zielorientierung eine grundlegende Schwäche des Programms dar, denn die Unterstützung wird nicht für die gesamte Dauer der Schulzeit (7 Jahre) gewährt (Lavinás 2001a: 11).

Problematische Aspekte des Programms sind des Weiteren, dass ländliche Gebiete bei der Leistungsauszahlung benachteiligt sind, weil sich hier kaum Geldinstitute niedergelassen haben. Außerdem steigerte die Verpflichtung zum Schulbesuch die Nachfrage nach Bildung, der dann ein entsprechendes Angebot gegenüberzustellen ist (Legovini/Regalia 2001: 9). Die öffentliche Hand hat die Aufgabe „promoting the rehabilitation of basic public schooling as a mechanism for social mobility“ (Saboia/Rocha 2002: 2). Eine niedrige Schulbesuchrate kann auch auf ein unzureichendes Angebot an Bildungseinrichtungen, Lehrpersonal etc. zurückzuführen sein. „In such cases, putting a lot of money into a CTE [conditioned transfer for education, d.Verf.] program would be a mistake, at least in light of the education objective.“ (Morley/Coady 2003: 100).

2001 wurden 5 Mio. Familien und 8,6 Mio. Kinder erreicht, mittlerweile ist das Programm in 98 % aller Gemeinden Brasiliens implementiert (Morley/Coady 2003: 120). Am bolsa-escola-Programm nehmen überwiegend Familien teil, deren Kinder nicht zur Schule gegangen sind, weil die Kinder gearbeitet haben oder mangelernährt sind. Großfamilien, Familien mit älteren oder behinderten Mitgliedern sowie mit einem weiblichen oder alten Haushaltsvorstand stellen einen großen Anteil der Programmteilnehmer.

Insgesamt ist das Programm sehr wirksam:

- Das Programm weist ein erfolgreiches targeting der anvisierten Zielgruppe auf (Lavinás/Barbosa/Tourinho 2001: 50; Lavinás 2001a: 14)
- Das Programm führt zur Inklusion armer Schüler in das Bildungssystem (Erhöhung der Schulbesuchsrates) „[...] the

Bolsa-Escola Programme has proved an effective means of breaking one of the most pervasive mechanisms for reproducing and legitimizing inequalities: namely, early exclusion from school.” (Lavinás/Barbosa/Tourinho 2001: viii)

- Die Zahl der Schulabbrüche geht zurück „Therefore, the state, through the Scholarship Program, guarantees de facto universalization of primary education by deactivating traditional mechanisms of expulsion.” (ibid.: 51, siehe auch Lavinás 2001a: 14)
- Die Lernerfolge an den Schulen nehmen zu, die Wiederholungsrate sinkt.
- Kinderarbeit ist rückläufig, aber nicht im erwarteten Ausmaß (Lavinás/Barbosa/Tourinho 2001: ix)
- Die finanzielle Situation der Leistungsbezieher verbessert sich.
- Beschäftigungsraten der Eltern steigen, vor allem Erhöhung der Erwerbsrate bei Frauen, d.h. die Transferleistung verursacht keinen negativen Arbeitsanreiz, sondern das Gegenteil (Lavinás/Barbosa/Tourinho 2001: ix).

Im Gegensatz zur ursprünglichen Zielorientierung wird die Schulbesuchsrate jedoch nur für einen befristeten Zeitraum erhöht, ebenso wird Armut nur vorübergehend reduziert (nämlich für die Dauer der Teilnahme am Programm). „Moreover, their objectives have been rather short-term since they lack a strategy to insure the universalization of basic education, or a definite eradication of poverty.” (Lavinás 2001a: 18). Wie manchen anderen beschriebenen Grundsicherungsprogrammen *fehlt der bolsa escola also das Merkmal verlässlicher längerfristiger Hilfe, das typisch für moderne Sozialhilfe ist.*

#### *Das „Progresá“-Programm in Mexiko*

„Progresá<sup>52</sup>“ besteht in Mexiko seit 1997 (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 41). Das Programm beinhaltet neben Geldtransfers an Haushalte bei Schulbesuch der Kinder auch Nahrungsergänzungen für Stillende, Schwangere, Kinder unter zwei

---

52 Im März 2002 erhielt das Programm einen neuen Namen („Oportunidades“), außerdem wurden Zielorientierung und organisatorische Aspekte verändert (Rawlings/Rubio 2003). Da zu diesem veränderten Programm noch keine Auswertungsergebnisse vorliegen, wird im folgenden auf das ursprüngliche Programm Bezug genommen.

Jahren und fehlernährte Kinder unter 5 Jahren sowie Unterstützungsleistungen für arme Familien ohne Kinder. Neben der Bedingung des Schulbesuchs werden die Eltern zusätzlich zur Teilnahme an Gesundheitserziehung und Kinder zu ärztlichen Untersuchungen verpflichtet. Von Schuljahr zu Schuljahr steigt die Höhe der Transferleistung, um Schulabbrüche zu verhindern (Legovini/Regalia 2001: 9). Mädchen erhalten aufgrund ihrer hohen Schulabbruchrate eine höhere Zahlung. Die Leistung wird an die Mütter ausgezahlt (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 41). Die maximale Anspruchsdauer beträgt drei Jahre, der Leistungsbezug kann aber um weitere drei Jahre verlängert werden, so dass die Leistung im Prinzip für die gesamte Dauer der Schulzeit gewährt wird (Legovini/Regalia 2001: 9; Global Report 2003: 354). Das System ist also zeitlich weniger befristet und insoweit zielangemessener als das brasilianische. „There are two types of benefits. First, there is the education subsidy, which starts in grade 3 in primary school continuing until grade 9 at the end of junior secondary school. To receive the subsidy, children must attend school at least 85 percent of the time. Subsidies increase with age and are also higher for girls in secondary school. Second, households receive a fixed transfers made conditional on household members making trips to health clinics for preventative check-ups. Transfers are given to mothers every two months and, in principle, eligibility is to be reviewed every three years.“ (Coady 2001: 13 f.)

Im Jahr 2000 lagen die Programmkosten bei nur 0,2 % des BIP. Sie machten einen Anteil von 1,9 % der gesamten Sozialausgaben aus. Die administrativen Kosten betragen 4,3 % der Gesamtkosten. Wie in Brasilien wird das Programm von der Bundesregierung finanziert (Legovini/Regalia 2001). Das Programm ist föderal ungewöhnlich stark zentralstaatlich organisiert und dem Ministerium für soziale Entwicklung zugeordnet, mit Gliederungen auf der Ebene der Bundesstaaten und der Gemeinden. Die zuständige zentrale Behörde heißt Conprogesa. Trotz gelegentlicher Kooperation mit Beamten der Gemeinden wird das Programm im Wesentlichen rein zentralstaatlich implementiert.

Ähnlich wie in Brasilien findet in Mexiko ein zweistufiges Targeting-Verfahren Anwendung. Erst werden „based on a marginality index“ (Kriterien u.a. Anteil Analphabeten, Anteil von Häusern ohne Wasser und Stromversorgung, Anteil der Bevölkerung im primären Sektor). anspruchsberechtigte Regionen ausge-

wählt, dann werden innerhalb der ausgewählten Regionen Bedürftigkeitsprüfungen durchgeführt (Legovini/Regalia 2001: 17; Morley/Coady 2003: 106 f.). Im Unterschied zu Brasilien werden jedoch zusätzlich örtliche Behörden hinzugezogen (siehe de Neubourg 2002:14, Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 41f.). „Local officials are shown lists of eligible households and help to identify possible mistakes [...]“ (Morley/Coady 2003: 107). Als innovativer Programmbestandteil gilt das zum Programm gehörende statistische Evaluationsverfahren, das eine Überprüfung der Wirkungen des Programms ermöglicht.

Das Programm ist sehr wirksam:

- Armutsreduzierung: a) Leistungsempfänger waren 1999 2,5 Mio. Familien in 50 000 ländlichen Gebieten in allen 31 Bundesstaaten, entsprechend 40 % aller ländlichen Haushalte und 11 % aller Haushalte Mexikos (CoadyGrosh/Hoddinott 2003b: 24). b) Das Einkommen der ländlichen Armen stieg um 10-15 % (Schätzung) (Morley/Coady 2003: 97). Durch die Transferleistung liegt das Haushaltseinkommen um geschätzte 15 % höher als das zuvor durch Kinderarbeit erwirtschaftete Einkommen. c) „Take-up of the program is high but relatively higher among the poorest households, thus increasing distributional power.“ (Coady 2001: ii). d) „Program decreases poverty headcount from 52 % to 48 % [...], poverty gap by 23,6 %, and severity of poverty by 34,5 % [...]“ (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 41, Daten aus 2001). Der Anteil der armen Haushalte an der Gesamtbevölkerung ging um 8 % zurück.
- Gesundheit: a) Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung: mehr ärztliche Untersuchungen Versorgung mit medizinischen Diensten in armen Regionen (Lavinas 2001a: 23, siehe auch Rawlings/Rubio 2003: 12). b) Rückgang der Krankheitshäufigkeit bei Kindern und der Krankheitstage bei Erwachsenen bzw. der Krankenhausaufenthalte.
- Bildung: a) Erhöhung der Schulbesuchsrate vor allem von Mädchen, b) Rückgang von Kinderarbeit, c) Rückgang von Schulschwänzen (Lavinas 2001a: 23; Rawlings/Rubio 2003: 12).
- Ernährung: Verbesserung der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Kleidung (Rawlings/Rubio 2003: 13), aber: „Within the structure of transfers, the education component is distributionally more powerful than the food component, reflecting the

fact that the former is based on household demographics, while the latter is uniform across households." (Coady 2001: ii). Auch hier zeigt sich der für konditionierte, hybride Programme typische Zielkonflikt zwischen Armutsbekämpfung und Förderung des konditionierten Verhaltens (hier: Schulbesuch).

- Gender: Mädchen erhalten höhere Zahlungen und Leistungen werden an Mutter ausgezahlt: „reverse gender discrimination“ (Tabor 2002: 32f.); Stärkung der Entscheidungskompetenz der Frauen in der Familie.
- Empowerment: Stärkere Teilhabe von Armen am Bildungssystem. „Progresá“-Teilnehmer entwickelten Eigeninitiative.
- Sozialhilfe-Abhängigkeit: Es war keine Sozialhilfe-Abhängigkeit oder Rückgang der Erwerbstätigkeit infolge des Programms festzustellen (Legovini/Regalia 2001: 17 f.).

*Aufgrund des Erfolgs der lateinamerikanischen Programme ist zu prüfen, ob dieser Programmtyp auf andere Länder übertragbar ist.* Die International Labour Organisation (ILO) „will assist several African governments to experiment with such a policy in the course of 2004.“ (Global Report 2003: 354). Pilotprogramme sollen in Senegal, Tansania und Mosambik eingeführt werden (siehe Lavinas 2003). Eine Übertragung dieser für Länder mit mittlerem Einkommensniveau typischen Programme auf Länder mit geringem Einkommensniveau, vor allem auf durch Landwirtschaft geprägte Länder mit geringem Einkommensniveau, birgt jedoch Risiken, u.a. könnten die Programme als Anreiz zur Geburtenerhöhung wirken. Aufgrund der hohen Kinderzahl bzw. der großen Haushalte ist mit höheren Programmkosten bei geringeren Verteilungseffekten im Gesamthaushalt als in Lateinamerika zu rechnen (ILO/UNCTAD 2001, Global Report 2003).

## 11. Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern

Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern sind von den in dieser Studie untersuchten Formen von Grundsicherung am weitesten von dem Typus moderner Sozialhilfe entfernt, da es sich – mit der Ausnahme der Lebensmittelmarken – um *aggregierte* Hilfen handelt, die *nicht auf den spezifischen Bedarf jedes einzelnen Hilfeempfängers zugeschnitten sind*. Folgende Programmtypen sind zu unterscheiden:

- Preissubventionen
- Nahrungsmitteltransfers
- Lebensmittelmarken und Gutscheine
- Landwirtschaftliche Subventionen.

### 11.1 Preissubventionen

Sowohl Preissubventions- als auch Nahrungsmitteltransferprogramme werden häufig als *teuer und ineffektiv kritisiert*. Sie seien deshalb *nur für kurzfristige Armutsbekämpfung* (Linderung akuter Not) und nicht als längerfristige Form der Unterstützung Bedürftiger geeignet<sup>53</sup>. Das Hauptproblem dieser Maßnahmen liege darin, dass die Zielgruppe der Bedürftigsten nicht hinreichend fokussiert werde. Statt dessen komme die Unterstützung in zu hohem Umfang Nicht-Bedürftigen zu (*Inklusionsfehler*). Trotzdem sind Subventionsprogramme in vielen Ländern bzw. Regionen nach wie vor gängige Praxis. Sie werden besonders dort eingesetzt, wo Märkte wenig entwickelt bzw. kaum funktionsfähig sind und jahreszeitbedingte Lebensmittelknappheit herrscht. Die Vorteile sind in der Einfachheit der Maßnahme zu sehen: Sie haben eine klare, für die Ärmsten der Armen grundlegende Zieldefinition (Bekämpfung von Hunger) und benötigten nur ein geringes Maß an Infrastruktur (Smith/Subbarao 2003: 22). Da diese Programmtypen *trotz ihrer geringen Effektivität weiterhin in sehr armen Gebieten eingesetzt werden* und es dort möglicherweise auch keine Alternativen

---

53 „Programmes like this fail to overcome their emergency/relief dimension, i.e., to break with their marginal effect and to act in a broader sense through distribution of assets, that is efficiently promoting equity.“ (Lavinas 2001b: 26f.)



tive gibt, da Bargeldtransfers zu aufwändig sind, sollen sie in diesem Abschnitt untersucht werden.

### *Wohn- und Energiekosten*

Das Instrument der Subventionierung von Wohnkosten (durch Formen öffentlichen Wohnungsbaus oder durch Mietzuschüsse, also zweckgebundene monetäre Transfers) wird häufig in Transformationsländern eingesetzt. Zugang zu Energie ist vor allem in Ländern mit rauem Klima wie **Mongolei** und **Tadjikistan** von grundlegender Bedeutung. Solche Preissubventionen haben eine geringe Zielgenauigkeit und teilweise unerwünschte Nebenwirkungen. „Experience has shown that housing subsidies are regressive, benefiting the few at the expense of many, with many people on lengthy waiting lists for public housing.“ (Howell 2001a: 301). Litauen bezuschusst Haushalte, deren Energiekostenanteil über 25 % des Einkommens ausmacht. Es wurde eine Obergrenze der Bezuschussung anhand eines errechneten Bedarfs festgelegt. Diese Subventionsleistung fördert jedoch den Energieverbrauch und nicht energiesparendes Verhalten (Tabor 2002: 18).

### *Nahrungsmittelsubvention*

In Ländern mit mittlerem und geringem Einkommen werden eher Programme zur Subventionierung von Nahrungsmitteln durchgeführt. Dies trifft zu auf Länder des Mittleren Ostens, Nordafrikas und Südasiens, etwa **Tunesien, Ägypten, Marokko, Algerien, Indien, Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka**. In den Ländern Südasiens haben solche Subventionen schon eine über 40jährige Tradition (Howell 2001a: 301).

Nahrungsmittelsubventionen werden eingesetzt, um bei „verletzbaren“ (vulnerable) Gruppen mit geringem Selbsthilfepotenzial wie Alten, Behinderten, Witwen, Waisen und Straßenkindern Unterernährung vorzubeugen, die Versorgung mit Lebensmitteln mit hohem Nährwert sicherzustellen und das Konsumverhalten zu steuern. Die Steuerungswirkungen in Bezug auf das Konsumverhalten hängen dabei u.a. von der relativen Höhe der Leistungen ab. „In practice, the degree to which in-kind assistance influences actual household consumption behaviour hinges on whether or not the in-kind assistance is infra-marginal (in other words, less than what is normally consumed) or not.“ (Tabor 2002: 8)

Die Auswahl der Anspruchsberechtigten für subventionierte Lebensmittel erfolgt meistens durch einen self-targeting-Mechanismus (Kasten 11.1).

#### Kasten 11.1

##### **Self-targeting – Formen und Probleme**

Nahrungsmittelsubventionsprogramme haben i.d.R. einen self-targeting-Effekt, insoweit sie Lebensmittel mit geringem Prestige aber hohem Nährwert, etwa gebrochenen Reis, zur Verfügung stellen oder insoweit der Erhalt der Produkte mit Wartezeiten („Schlange stehen“) verbunden ist. Dadurch soll erreicht werden, dass subventionierte Produkte nur von Bedürftigen in Anspruch genommen werden (Ravallion 2003: 14, Legovini 1999).

Die Kosten des self-targeting sind gering, aber Subventionsprogramme werden dadurch ungenau (Inklusionsfehler): Die Subventionsleistung wird häufig von nicht-armen Bevölkerungsgruppen in Anspruch genommen. Self-targeting wird besonders in Krisensituationen eingesetzt sowie in Ländern mit zu geringer administrativer Kapazität für den Einsatz eines genaueren Selektionsverfahrens wie individueller Bedürftigkeitsüberprüfung. In vielen Fällen ist zudem das Einkommen der Bevölkerung sehr unregelmäßig, so dass eine Bedürftigkeitsprüfung anhand des Einkommens kaum durchführbar ist (Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 59 f.)

Preissubventionen für Nahrungsmittel werden auch eingesetzt, um die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte aus armen Regionen zu fördern. Der Transport und die Auslieferung der Lebensmittel verursachen allerdings hohe Kosten (Howell 2001a: 293). Durch die Preissubvention kann außerdem die Preisentwicklung auf dem *freien Markt* gestört werden. „Continued public intervention will discourage the development of active private markets [...]“ (Smith/Subbarao 2003: 23). Des Weiteren besteht die Gefahr, dass Zwischenhändler die Produkte auf dem freien Markt weiterverkaufen (*Korruption*).

Um eine implizite Preissubvention handelt es sich bei *Steuerbefreiungen*, so beim Programm „VAT exemptions on selected foods“ in **Südafrika** dar (Programmbeginn 1993). Grundnahrungsmittel sind hier generell von der Mehrwertsteuer befreit (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 87).

**Indien** ist ein Beispiel für ein Land, das hohe Ausgaben für Nahrungsmittelsubventionsprogramme aufweist. Das größte Pro-

gramm stellt ca. 160 Mio. Familien subventionierte Lebensmittel in 450 000 ‚fair price shops‘ zur Verfügung. Während viele Arme nicht erreicht werden, profitiert eine große Anzahl Nicht-Bedürftiger von der Unterstützungsleistung. Auch die Subventionierung von Reis in **Indonesien** – Reissubventionsprogramm „*Operasi Pasar Khusus (OPK)*“ (Special Market Operation, siehe Tambunan 2003) – ist ein Beispiel für die geringe Eignung dieses Maßnahmetyps, die Zielgruppe der Ärmsten der Armen zu erreichen. Ziel 199/2000 war, 17,4 Mio. Menschen in den beiden untersten Einkommensgruppen mit 20 kg subventioniertem Reis pro Monat zu versorgen. Aber nur ca. 10 Mio. Haushalte wurden insgesamt erreicht, von denen ein hoher Anteil nicht zu den Ärmsten gehört. „[...] only 53 % of those in the bottom 20 % of the expenditure distribution received subsidised OPK rice, and those in this poorest 20 % were only 40 % more likely to benefit from the scheme than the rest of the population.“ (Daly/Fane 2002: 318). Ein zentrales Problem lag in Auslieferungsschwierigkeiten an schwer erreichbare Gebiete (*defizitäre räumliche Adressatenerreichung*). Außerdem bekamen viele anspruchsberechtigte Haushalte nur eine geringere als die vorgesehene Reismenge, weil die auf lokaler Ebene gebildeten Komitees zur Auswahl von Bedürftigen nicht die bedürftigsten Personengruppen ausfilterten, sondern den Reis an alle Haushalte (als universelle Leistung) verteilten. Viele bedürftige Haushalte konnten das Geld für die monatliche Ration nicht aufbringen. „In such cases, some rice remained unsold, and some was sold to those who could afford it but were outside the original target group [...]“ (ibid.: 318). Eine Befragung der Nutzer des Reisprogramms ergab, dass viele ihr Einkommen grundsätzlich als ausreichend für den Kauf von Lebensmitteln ansahen. Einige Bedürftige wurden ausgeschlossen, weil sie die Voraussetzung der Vorlage eines Personalausweises nicht erfüllen konnten (Gough 2001).

## 11.2 Nahrungsmitteltransfers

Nahrungsmitteltransfers, also die kostenlose Verteilung bestimmter Rationen von Grundnahrungsmitteln, sind am meisten verbreitet in sehr armen Ländern (very low income countries). Sie weisen – ähnlich wie Preissubventionsprogramme – ein hohes Maß an *Inklusionsfehlern* auf und haben zudem *hohe Verwaltungs- und Trans-*

*portkosten*: „For this reason, universal food subsidies are often viewed as stopgap policies until more cost-effective transfer instruments can be developed.“ (Coady 2004: 30). Außerdem können diese Programme Abhängigkeiten schaffen, störend auf Märkte wirken und sind oft von externen Geldgebern abhängig, so dass die Finanzierung *nicht auf lange Sicht gesichert* ist (Smith/Subbarao 2003: 22). Untersuchungen von Nahrungsmitteltransferprogrammen in **Brasilien** und **Peru** haben zum Ergebnis, dass die Programme *Nahrungsdefizite nur unzureichend beheben* konnten (Lavinias 2001b; Falconi Palomino 2003).

**Peru** führte 1995 neue Sozialprogramme ein mit dem Ziel, die Armut im Land zu halbieren. Es wurden Programme in den Bereichen Grundsicherung, soziale Infrastruktur und ökonomische Infrastruktur durchgeführt. Die Finanzierung erfolgte durch interne und externe Mittel (USAID). Trotz allem stieg die Armut in den folgenden Jahren weiter an: Ursachen waren der Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion durch das El-Niño-Phänomen, ein Erdbeben im Jahr 1996 und eine beschäftigungsreduzierende Wirtschaftspolitik. Das Nahrungsmittelprogramm des staatlichen Gesundheitsministeriums beinhaltet die Verteilung von Lebensmittelkörben an überlebensgefährdete Familien in Verbindung mit einem Angebot an gesundheitsbezogenen Dienstleistungen und ernährungs- und gesundheitsbezogenen Lernprojekten. Anspruchsberechtigte sind Familien in ländlichen Gebieten mit Kindern unter 5 Jahren, Tuberkulosepatienten und ihre Familien, elternlose Kinder zwischen 6 und 14 Jahren; und Kleinkinder.

Mit Hilfe von strukturellen Grundbedarfsindikatoren wurden in einem ersten Schritt bedürftige Regionen ausgewählt (geographisches targeting). In einem zweiten Schritt wurden lokale Institutionen wie Gesundheitszentren, Schulen oder Gemeindekomitees damit beauftragt, Zielgruppen auszusuchen („institutionelles targeting“).

Insgesamt waren die *Wirkungen* sehr begrenzt. Das Programm bewirkte zwar einen Rückgang der chronischen Unterernährung, aber die Ursachen von Mangelernährung wurden nicht beseitigt. In vielen Fällen war der Lebensmittelkorb unzureichend, weil die Ration für eine Person auf weitere Familienmitglieder aufgeteilt wurde. Hinzu kam das Problem, dass einige Programmteilnehmer die Lebensmittel weiterverkauften. Außerdem waren die lokalen NGOs, die als Leistungsempfänger fungierten und die Verteilung

vor Ort durchführten, mit der Programmdurchführung überfordert. Nicht erreicht wurden folgende bedürftige Personenkreise: ländliche Gebiete mit geringer Besiedlungsdichte (und hoher Arbeitslosigkeit), die von Lebensmittelverteilungszentren weit entfernt lagen; Personen mit geringem Bildungsgrad (häufig Arbeitslose, extrem Arme, Frauen), die nicht über das Programm und ihre Anspruchsmöglichkeiten informiert waren; und städtische Neubürger, die noch nicht in das soziale Netzwerk integriert waren.

**Brasilien** Nahrungsmitteltransferprogrammen wurde ökonomische *Ineffizienz* bescheinigt: „The final cost of the PRODEA foodbasket showed inefficiencies from an economic standpoint, given that if the same amount of income was transferred in full to these families, they would be able to acquire more calories [...]“ (Lavinias 2001b: 26).

### 11.3 Lebensmittelmarken und Gutscheine

Im Vergleich zu Preissubventionen und der Abgabe von Nahrungsmittelrationen erlauben Lebensmittelmarken dem Konsumenten eine größere Wahlfreiheit. Diese kann aber auch zum Erwerb von Konsumgütern führen, die nur geringen Nährwert haben. Lebensmittelmarken sind andererseits eine Art zweckgebundener monetärer Transfers, die im Vergleich zu unspezifizierten, sozialhilfefartigen Transfers die *Konsumentenfreiheit einschränken* und die Leistungsbezieher stark stigmatisieren. In entwickelten westlichen Ländern finden sie sich sehr selten, vor allem in den USA, wo sie das einzige bevölkerungsweite Grundsicherungssystem sind (vgl. Kapitel 5).

In manchen Programmen dient der Stigmatisierungseffekt ausdrücklich der Selektion der Bedürftigen. Stigma gehört zu den Transaktionskosten, die Nicht-Bedürftige von der Inanspruchnahme der Leistung abhalten sollen. Der Stigmatisierungseffekt kann aber auch die gewünschte Zielgruppe von der Teilnahme abhalten (Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 58).

Ein landesweites Lebensmittelmarken- (und Kerosin-) Programm gibt es in **Sri Lanka** bereits seit Mitte der 1970er Jahre. Es findet eine Bedürftigkeitsprüfung statt. Anspruchsberechtigt sind arme Haushalte aus der untersten von fünf Einkommensklassen. Die Lebensmittelmarken werden von lokalen Regierungsbeamten

übergeben. Ein Antrag setzt die Offenlegung der Familien- und Einkommensverhältnisse voraus. Lebensmittelmarken werden maximal für einen Zeitraum von drei Monaten bewilligt, danach wird ein neuer Antrag fällig. Die Programmkosten liegen in Sri Lanka bei 1,3 % des BIP (Howell 2001a: 301). Ungefähr die Hälfte aller Haushalte des Landes erhält Lebensmittelmarken, aber ein hoher Anteil der Leistung wird – trotz der Bedürftigkeitsprüfung – von Nicht-Bedürftigen in Anspruch genommen. In bezug auf armutsreduzierende Auswirkungen des Programms konnte zwar eine zusätzliche Kalorienaufnahme in den untersten Einkommensklassen, aber keine generelle Überlebenssicherung festgestellt werden. Vor allem *für Kinder sind keine wesentlichen Verbesserungen* zu konstatieren (Schubert/Balzer 1990). Die Wirkungen des Programms sind alles in allem sehr gering.

In **Jamaika** erhalten zum einen alle Schwangeren und stillenden Mütter und zum anderen alle Kinder unter 6 Jahren Lebensmittelmarken. Diese werden von den Gesundheitszentren verteilt. Andere Gruppen wie Ältere und Behinderte werden erst einem „basic simple means test“ unterzogen: das Haushaltseinkommen darf 20 % der Armutsgrenze nicht überschreiten (Coady/Grosh/Hoddinott 2003a: 14). Das Programm hat nur eine geringfügige armutsreduzierende Wirkung, da die Leistungshöhe gering und die Einkommensüberprüfung rigide ist. Zudem weist es hohe Verwaltungskosten von 10 % des Budgets auf (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 40).

**Honduras** verfügt seit den 1990er Jahren über ein Lebensmittelmarkenprogramm für alleinerziehende Mütter. Dabei müssen Grundschullehrpersonal den Alleinerziehenden-Status bescheinigen. Insgesamt werden ca. 185 000 Personen im Jahr versorgt. Aber auch hier ist die Leistungshöhe äußerst gering (im Jahr 30-40 US\$ pro Person) und die Verwaltungskosten sind hoch (12 % des Programmbudgets) (Coady/Grosh/Hoddinott 2003b: 37).

Im Rahmen des Programms „*Renda Cidadã*“ in **Brasilien** erhalten die Leistungsberechtigten *Magnetkarten*, mit denen sie für Lebensmittel und Energie, dagegen nicht für andere Konsumgüter, in den Geschäften bezahlen können. Das Kartensystem ist kostengünstiger als die Austeilung von Lebensmittelmarken.

Das Armutsbekämpfungsprogramm „*Fome Zero*“ des brasilianischen Präsidenten da Silva sieht vor, *Nahrungsmittelhilfen mit strukturellen Entwicklungsmaßnahmen zu verbinden*. Die Erreichung

kurzfristiger Ziele (Linderung von akuter Not) und die Erreichung langfristiger Ziele (Bildung, Gesundheit, Beschäftigung) sollen Hand in Hand gehen. Im Rahmen dieses Programms wird vorgeschlagen, den o.g. Ansatz (Bargeld über Magnetkarten für bestimmte Konsumgüter) mit der *Konditionierung der Leistungen in Hinblick auf Alphabetisierung und Ausbildung* zu verknüpfen („*Programa Cartao de Alimentacao*“). Damit wäre nicht nur ein höchstmöglichstes Maß an Kontrolle über die Verwendung der Sozialleistung gegeben, sondern gleichzeitig auch die Bildung von Humankapital gefördert. Allerdings sind nicht-arbeitsfähige bzw. eingeschränkt selbsthilfefähige Gruppen wie Alte, Kranke und Behinderte für diesen Programmtyp kaum geeignet (siehe Abschnitt 10).

Weitere Hilfen zur Versorgung mit Grundgütern sind Gutscheine (i.d.R. für den Schulbesuch von Kindern) sowie Gebührenerlasse. *Gutscheine für Schulbesuch* gibt es z.B. in **Bangladesh, Chile, Kolumbien, Elfenbeinküste** und in der **Tschechischen Republik**. Universelle Gutschein-Programme können auch wohlhabenderen Schülern zugute kommen, denen dadurch den Besuch einer Privatschule ermöglicht wird. „They thus can be instruments for increased inequality.“ (Global Report 2003: 348). Wenn dieser Programmtyp nur auf Bedürftige begrenzt werden soll, bringen die Auswahl der Anspruchsberechtigten sowie die potenzielle Stigmatisierung von Leistungsempfängern („Gutschein-Schülern“) Probleme mit sich. *Gebührenerlasse* bei sozialen, meist gesundheitsbezogenen Dienstleistungen in Ländern mit niedrigem Einkommensniveau, z.B. Südafrika, haben sich ebenfalls als schwierig erwiesen. „The effective application of exemption from user fees on the basis of poverty criteria is a major administrative challenge – and the experience in the health field in poor countries is not encouraging.“ (Howell 2001b: 340).

## 11.4 Landwirtschaftliche Subventionen

Vor allem in vielen sehr armen Ländern wird die landwirtschaftliche Produktion durch Sachzuwendungen subventioniert, teils um von Subsistenzwirtschaft abhängige, arme Haushalte zu unterstützen, teils, um die landwirtschaftliche Produktivität des Landes zu verbessern. Armutsbekämpfung und Agrarpolitik gehen also eine (potenziell spannungsgeladene) Verbindung ein. Insofern es

sich um eine universelle Leistung handelt, deren Umfang gar mit der Größe des Landbesitzes steigt, profitieren nicht-bedürftige Großfarmer am meisten von der Subvention. Eine Begrenzung auf Kleinbauern und die Verteilung kleiner Sachzuwendungen kommt dagegen vor allem den Bedürftigen zugute. „*Free distribution of very small amounts of fertilizer and seed may in fact be preferred to subsidies, in that it is less distorting of agricultural input markets, and may not be attractive to large farmers.*“ (Smith/Subbarao 2003: 23).

Das Programm „*Starter Pack Initiative*“ in **Malawi** wurde infolge des Wegfalls von Preissubventionen 1996-97 initiiert, u.a. sehen auch **Sambia**, **Mexiko** und **Simbabwe** die Durchführung eines Programms vor. In Malawi bekommen alle Kleinbauern (90 % der Bevölkerung) kleine Mengen von Samen und Düngemittel. Ziel des Programms ist einerseits die Bekämpfung von Armut unter der ländlichen Bevölkerung vor allem in der Trockenzeit, andererseits die Aufrechterhaltung der Maisproduktion des Landes sowie die Erhöhung der Fruchtbarkeit des Bodens. Aufgrund der geringen Menge interessierten sich nur wenige Großfarmer für die Subvention (*self-targeting*-Effekt). Nach dreijähriger Laufzeit wurden seit 2000 genauere Selektionsverfahren zur Auswahl der Bedürftigen eingeführt (zunächst Auswahl einer bedürftigen Region, dann Selektion der individuellen Bedürftigen durch die Dorfgemeinschaft). Vorteil dieses Subventionstyps ist sein „Multiplikatoreffekt“: Der Wert des Ertrags ist für die Leistungsbezieher 1,5 mal so hoch wie die Kosten des verteilten Pakets.

Durch diesen Ansatz lassen sich Funktionsmängel landwirtschaftlicher Märkte in sehr armen Ländern sinnvoll kompensieren. Dabei ist eine zielgruppenorientierte Verteilung der Produkte einem universellen Zugang vorzuziehen. Durch kleine Leistungsmengen sowie durch die Verteilung von Gutscheinen statt Waren lassen sich störende Effekte auf Märkte reduzieren (Smith/Subbarao 2003: 21 und 23).



## 12. Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich

Abschließend vergleichen wir die von uns identifizierten fünf Typen von Grundsicherungssystemen in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften im Hinblick auf Ziele, institutionelle Merkmale, Wirkungen und geben eine Gesamtbewertung.

Bei einigen Typen ist die Gesamtbewertung eindeutig positiv – so bei beitragsfreien Renten und bei „Geld-für-Bildung“-Programmen –, bei anderen negativ bzw. nur in Bezug auf besondere Verwendungskontexte positiv – so bei allen konditionierten Transferprogrammen (außer den positiv bewertbaren „Geld-für-Bildung“-Programmen) und bei den Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern. Die Bewertung des Typus „Sozialhilfe“ ist uneindeutig. Dieser Hilfetypus stellt in entwickelten Ländern die dominante Form von Grundsicherung dar, ist in Entwicklungs- und Übergangsgesellschaften meist aber nur rudimentär entwickelt, mit den beiden Grundvarianten familienbezogene und nicht primär familienbezogene Hilfen. Der Typus Sozialhilfe ist besonders uneinheitlich implementiert. In der Literatur gibt es nur wenige empirische Befunde zu ihm. Obwohl diese Befunde eher negativ sind, ist die Bewertung des potenziell zukunftssträchtigen Hilfesystems „Sozialhilfe“ offen, da seine Leistungsfähigkeit stark von der konkreten institutionellen Ausgestaltung und von der generellen institutionellen Steuerungskapazität des jeweiligen Landes abhängt. Einzelne leuchtende Beispiele gibt es, vor allem im städtischen China. Alles in allem könnten ‚moderne‘, westlichen Mustern nahe stehende Grundsicherungssysteme (also vor allem beitragsfreie Renten und Sozialhilfe) ein Wege für nicht-westliche Länder sein.

### Übersicht 12.1: Die fünf Typen sozialer Grundsicherung im Vergleich

	Beitragsfreie Renten	Sozialhilfe (ohne primär familienbezogene Systeme)	Familienbezogene Sozialhilfe
<b>Zielgruppe(n)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alte</li> <li>• Menschen mit Behinderungen</li> <li>• Witwen</li> <li>• Waisen</li> <li>• Kriegsinvaliden</li> <li>• Erwerbsunfähige</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hungernde</li> <li>• Opfer von Naturkatastrophen</li> <li>• alleinstehende Schwangere</li> <li>• Alleinerziehende u. kinderreiche Frauen</li> <li>• Flüchtlinge</li> <li>• Auszubildende</li> <li>• Angehörige von Häftlingen</li> <li>• div. andere Gruppen</li> <li>• Gesamtbevölkerung (China: primär Städte, Usbekistan: Mahallas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• arme Familien mit Kindern</li> </ul>
<b>Offizielle Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armutsreduzierung</li> <li>• Ermöglichung eines würdevollen Lebens</li> <li>• Verbesserung des Gesundheitszustands</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armutsreduzierung</li> </ul>	
<b>Adressatenerreichung/targeting</b>	zweistufig: <ul style="list-style-type: none"> <li>• einfach definierte Zielgruppe (kategorial)</li> <li>• individuelle Bedürftigkeitsprüfung (seltener: universell)</li> </ul>	zweistufig: <ul style="list-style-type: none"> <li>• z.T. geographisches Targeting</li> <li>• einfach definierte Zielgruppe (kategorial) oder/und individuelle Bedürftigkeitsprüfung</li> </ul>	einfach definierte Zielgruppe (kategorial)
<b>Leistungsformen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• überwiegend Geldleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• überwiegend Geldleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geldleistungen</li> </ul>

Konditionierte Transferprogramme	Hilfen zur Versorgung mit Grundbedarfsgütern
a) Nahrung für Arbeit b) Geld für Arbeit c) Nahrung für Bildung d) Geld für Bildung	a) Preissubventionen b) Nahrungsmitteltransfers c) Lebensmittelmarken und Gutscheine d) landwirtschaftliche Subventionen
a) arbeitsfähige Hungernde/ Arme b) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedriglohnarbeiter</li> <li>• arbeitsfähige Arme</li> <li>• städtische Arbeitslose</li> <li>• z.T. arbeitslose Frauen</li> </ul> c) und d) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Familien mit schulpflichtigen Kindern</li> <li>• Familien mit Säuglingen und Kleinkindern</li> <li>• Schwangere</li> </ul>	a) und b) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alte</li> <li>• Menschen mit Behinderungen</li> <li>• Witwen</li> <li>• Straßenkinder</li> <li>• Kleinkinder und Familien</li> <li>• Kranke und Familien</li> <li>• Waisen</li> </ul> z.T. self-targeting c) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arme</li> <li>• Schwangere, Stillende</li> <li>• Kleinkinder, Alleinerziehende</li> <li>• Alte</li> <li>• Menschen mit Behinderungen</li> </ul> d) Bauern, vor allem Kleinbauern
a) Hungerreduzierung b) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Überbrückung vorübergehender Arbeitslosigkeit</li> <li>• Re-Integration in das Erwerbssystem</li> </ul> c) und d) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Humankapitalbildung, Verhinderung intergenerationaler Weitergabe von Armut</li> <li>• Soziale Sicherung und Förderung von Erwerbschancen</li> </ul>	Hunger- und Armutsreduzierung a), b) und c) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versorgung mit wichtigen Nährstoffen</li> <li>• Steuerung des Konsumverhaltens</li> <li>• Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte</li> </ul> d) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion</li> <li>• Reduzierung ländlicher Armut</li> </ul>
a) unterschiedlich b) Projekt-Targeting und self-targeting oder gemeindebasiert c) und d) mehrstufig: <ul style="list-style-type: none"> <li>• geographisches Targeting</li> <li>• kategorial (einfache Zielgruppe)</li> <li>• individuelle Bedürftigkeitsprüfung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geographisches Targeting</li> <li>• self-targeting</li> <li>• individuelle Bedürftigkeitsprüfung</li> </ul>
a) Sachleistungen b) Geldleistungen, Arbeitsplatz c) Sachleistungen d) Geld- und Sachleistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sachleistungen</li> </ul>

<b>Auszahlung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behörden</li> <li>• Geldinstitute</li> <li>• private Träger (z.T. mobile Geldautomaten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geldinstitute</li> <li>• Behörden</li> </ul>
<b>Administration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zentral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zentral</li> <li>• z.T. gemeindebasiert</li> </ul>
<b>Finanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuermittel</li> <li>• z.T. Transfers von Sozialversicherungsfonds</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuermittel</li> <li>• z.T. internationale Geldgeber</li> </ul>
<b>Wirkungen (positive und negative)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzierung von Armut</li> <li>• Stärkung der Position der Leistungsbezieher in der Familie</li> <li>• Verbesserung der Gesundheit</li> <li>• kommt insbesondere Frauen, Kindern und HIV-Betroffenen zugute</li> <li>• Multiplikatoreffekte</li> <li>• keine negativen Anreize</li> </ul>	<p>oft begrenzte Effektivität:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• geringe armutsreduzierende Wirkungen</li> <li>• Exklusionsfehler</li> <li>• geringe Leistungshöhe</li> <li>• regionale Begrenzung</li> <li>• urban bias</li> </ul>

- a) und b) als Lohnauszahlung
- c) durch Händler
- d) Geldinstitute

wird nicht erbracht, sondern ist vom Empfänger zu holen

Auszahlung an Mütter

- zentral oder Bundesstaaten/Provinzen
- Schulen

Steuermittel

- Steuermittel
- z.T. internationale Geldgeber

negative Wirkungen: Autonomie der Betroffenen vermindert (Paternalismus);  
(a und c): lokale Märkte beeinträchtigt

- a)
  - Zielkonflikte zwischen Armutsbekämpfung und konditioniertem Verhaltensziel
  - kaum Hunger- oder Armutsreduktion, ineffektiv

- b)
  - Reduzierung von Armut (z.T.)
  - Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit/Selbsthilfefähigkeit
  - Wertschöpfung
  - Multiplikatoreffekte
  - geringe Adressatenerreichung

- c)
  - verbesserter Ernährungsstatus
  - geringe armutsreduzierende Wirkung

- d)
  - Reduzierung von Armut
  - Verbesserung der Schulbildung
  - Verbesserung des Ernährungs- und Gesundheitsstatus
  - positive gender-Effekte
  - soziale Integration Armer
  - keine negativen Anreize
  - Multiplikatoreffekte

a), b) und c)

- geringe armutsreduzierende Wirkung
- geringfügige Verbesserung des Ernährungsstatus
- Exklusions- und Inklusionsfehler
- hohe Verwaltungs- und Transferkosten
- Stigmatisierung

d) erfolgreich als Hilfe zur Selbsthilfe

<b>Gesamt- bewertung</b>	<b>erreicht nicht nur Primärziel, sondern hat auch positive Sekundäreffekte</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bewertung offen, Leistungsfähigkeit stark <b>abhängig von institutioneller Ausgestaltung und institutioneller Steuerungskapazität des Landes</b></li><li>• uneinheitlich implementiert, wenig empirische Befunde, schlechte Bewertung in der Literatur</li><li>• nur in Südkorea, im städtischen China und teilweise in Usbekistan annähernd nach westlichem Muster</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bewertung offen, Leistungsfähigkeit stark <b>abhängig von institutioneller Ausgestaltung und institutioneller Steuerungskapazität des Landes</b></li><li>• uneinheitlich implementiert, wenig empirische Befunde, überwiegend schlechte Bewertung in der Literatur</li></ul>
------------------------------	---	---	--

---

- |   |                                   |
|---|-----------------------------------|
| a) erfolglos  | geringer Erfolg bei hohen Kosten; |
| b) teilweise erfolgreich  | d) für sehr arme Regionen u.U.    |
| c) teilweise erfolgreich  | geeignet                          |
| d) <b>über das Ziel der</b><br><b>Armutsreduzierung hinaus</b><br><b>erfolgreich (Prävention)</b> |                                   |

