

zugunsten der Ärmsten der Armen entwickelt. Sofern sie menschenrechtlichen Kriterien genügen, können sie als Vorläufer von beziehungsweise Einstieg in Grundversicherungssysteme angesehen werden. Ihr möglicher Beitrag zur Armutsbekämpfung wird in der Fachliteratur als erfolgreich eingeschätzt. So habe sich beispielsweise ein Pilotvorhaben der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit in Sambia, über das die ärmsten zehn Prozent der

Bevölkerung eines Distriktes mit Sozialtransfers unterstützt wurden, die Nahrungsmittelversorgung und den Schulbesuch verbessert, Krankheitsraten gesenkt sowie Investitionen in einkommensschaffende Maßnahmen gefördert.

Diskurs weltweit im Gang

Während der fachliche und politische Diskurs über „Einkommenstransfers“ in der

Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland erst beginnt, ist er andernorts schon deutlich weiter entwickelt (siehe Kasten). Kontroversen bestehen bezüglich der Zielgruppen-Genauigkeit („targeting“), der Bedarfsprüfung im Unterschied zu „universellen Leistungen und im Hinblick auf Auflagen („Konditionalität“). Während mit Verhaltensbedingungen verbundene Leistungen teilweise als bevormundend abgelehnt werden, werden universelle Leistungen wiederum

Soziale Direkttransfers: Ein neuer Standard für Good Governance?

ROLF KÜNNEMANN

Soziale Direkttransfers – staatliche Geldzahlungen an Personen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung eines angemessenen Lebensstandards – wurden bislang als Errungenschaft und Privileg von Hocheinkommensländern angesehen. In den neunziger Jahren hatten zunächst Mexiko und Brasilien mit flächendeckenden staatlichen Direkttransfers begonnen. Ähnliche Programme wurden in weiteren lateinamerikanischen Ländern aufgelegt. In Südafrika wurde eine universelle Staatsrente eingeführt, und seit dem Jahr 2000 verlangt ein Großteil der dortigen Zivilgesellschaft ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle. Der neue Trend machte bei den Mitteleinkommensländern nicht halt, sondern hat kürzlich auch die Niedrigeinkommensländer Afrikas erreicht – zumindest in der Form von Pilotprojekten.

Neuerdings werden soziale Direkttransfers gelegentlich als neue Zauberformel der Entwicklungszusammenarbeit gehandelt: Es gibt eine rasch anwachsende Literatur zu diesem Thema (etwa auf der „Social Protection“-Website der Weltbank, <http://www.worldbank.org/sp>). Die meisten Auswertungen kommen zu sehr positiven Ergebnissen: Direkttransfers bewahren die Konsumsouveränität und können die lokale Produktion fördern. Wenn auf den lokalen Märkten genug Nahrung angeboten wird – oder bei kaufkräftiger Nachfrage angeboten würde – ist der verlässliche Transfer von Geld an Menschen, die von Hunger und Unterernährung bedroht sind, sehr wirksam. Denn ein Großteil der unter extremer Armut leidenden Menschen kann von den Selbsthilfeangeboten der EZ keinen Gebrauch machen, weil ihnen die Zeit oder die Kraft dazu fehlen: Selbst bei denjenigen, die nicht zu schwach zum produktiven Arbeiten sind, ist der Anteil der Arbeitskraft, der nach der Versorgung von Kindern, Alten und Kranken innerhalb der Familien für die Außenarbeit übrig bleibt, oft nur gering. Teile der Transfers werden erfahrungsgemäß nicht konsumiert, sondern investiert. Oder sie dienen umgekehrt dazu, den sonst anstehenden Notverkauf von Kleintieren oder Saatgut zu vermeiden.

Der Boom der sozialen Direkttransfers in Mittel- und Niedrigeinkommensländern wird in der deutschen entwicklungspolitischen Zivilgesellschaft noch nicht so richtig wahrgenommen. Dies entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da es vor allem das von der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit geförderte Pilot-Projekt in Kalomo (Sambia) war, das den Trend nach Afrika gebracht hat.

Um zivilgesellschaftliche Sachkompetenz zu entwickeln und auch in Deutschland eine entsprechende Debatte zu fördern, hat sich im Dezember 2006 der Arbeitskreis „Soziale Direkttransfers“ zusammengefunden. Ihm gehören der Evangelische Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, FIAN und medico an. Der Arbeitskreis geht mit menschenrechtlichem Instrumentarium an die Analyse dieser Programme heran. Soziale Direkttransfers werden dabei auch im Kontext anderer Formen sozialer Sicherung gesehen.

Zündstoff für die Debatte ist reichlich vorhanden: Die Konfliktlinien laufen vor allem entlang der Themen „universell oder bedürfnisgeprüft“ und „konditioniert oder nicht“. Soziale Direkttransfers stoßen teilweise auf Skepsis: Stellen sie nicht einen Rückschritt dar, der die Idee der Selbsthilfe zugunsten karitativer Konzepte aufgibt? Außerdem wurden Direkttransfers in Lateinamerika zum Teil auch offiziell als Kompensationsprogramme für die Verlierer neoliberaler Handels- und Wirtschaftspolitik ausgegeben, ohne dass damit politische Konsequenzen in Bezug auf die Rahmenbedingungen verbunden gewesen wären. Die Weltbank propagiert weltweit „konditionierte“ Direkttransfers, die an bestimmte Gegenleistungen der Empfänger geknüpft sind. Diese Konditionierung wird von verschiedenen Seiten abgelehnt.

Rolf Künnemann leitet das Ressort Menschenrechte im internationalen Sekretariat des *Foodfirst Information & Action Network*, FIAN