



Sozialtransfers für arme Haushalte als innovativer Weg aus der „triple F crisis“

Autoren: Dr. Angelika Fleddermann, Paul-Theodor Schütz, Sanna Stockstrom

Hintergrund

Steigende Preise durch die „triple F crisis“ (*food, fuel and financial crisis*) sowie die zunehmenden Preisschwankungen aufgrund von Weltmarktspekulationen haben schwerwiegende Auswirkungen auf extrem arme Haushalte, die häufig bis zu 80 Prozent ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben müssen. Da steigende Nahrungsmittelpreise von diesen Haushalten nicht durch die Reduzierung anderer Ausgaben kompensiert werden können, entstehen für sie Risiken, die ihre Existenz erheblich gefährden können. Auch ein Ausweichen auf preisgünstigere Produkte ist für sie nicht möglich. Für extrem arme Haushalte bedeutet zum Beispiel eine Steigerung der Nahrungsmittelpreise um 50 Prozent zwangsläufig eine Reduzierung des Nahrungsmittelkonsums um etwa ein Drittel. Die Folge davon sind Hunger und Fehlernährung (vgl. von Braun 2008). In den am wenigsten entwickelten Ländern liegt der Anteil dieser Haushalte bei 20 bis 30 Prozent¹.

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise verschärfen diese Entwicklung zusätzlich. Im Rahmen eines EU Workshops Anfang des Jahres in Kambodscha wurde festgestellt, dass die Einschulungsraten von Kindern in ländlichen Gebieten bereits zurückgegangen sind, da Haushalte wieder vermehrt auf Kinderarbeit zurückgreifen, um überleben zu können. Arbeitslose aus urbanen Zentren gehen zurück in den ländlichen Raum und der Druck auf Ressourcen und deren Übernutzung, z.B. durch Überfischung, nimmt dort, wie auch in vielen anderen Regionen der Welt, zu. Im Kontext von schwankenden Nahrungsmittelpreisen führt dies in vielen Haushalten unweigerlich zu einer chronischen Mangel- und Fehlernährung, die vor allem für Kleinkinder, Schwangere, Kranke und ältere

Menschen lebensgefährlich sein kann. Die Folge sind steigende Kindersterblichkeit und das Ausweichen auf problematische Überlebensstrategien wie Kinderarbeit, Frühehen, Prostitution und Kriminalität. Extrem arme Haushalte laufen durch die erhöhten Ausgaben für Nahrungsmittel im Verhältnis zu ihren Einkommen zudem Gefahr, weniger Geld in die Ausbildung der Kinder und in Gesundheit zu investieren.

Sozialtransfers (STs) leisten in diesem Zusammenhang einen Beitrag zur Absicherung dieser Risiken, um extreme Armut zu reduzieren und gleichzeitig chronischen Hunger zu vermeiden. Sie können sowohl als ein vorbeugendes Instrument für Nahrungsmittelengpässe als auch als kurzfristige Hilfsmaßnahme eingesetzt werden. Im Rahmen von Programmen der Humanitären Hilfe werden Transferleistungen in Form von Gutscheinen oder Bargeld – häufig durch Pilotvorhaben – vergeben. Erfahrung gibt es hier beispielsweise im Kontext der Tsunami-Hilfe vom World Food Programm in Sri Lanka. In Kirgisistan wurden im Frühjahr 2008 bestehende Programme der sozialen Sicherung um temporär begrenzte Bargeldtransfers aufgestockt, um die negativen Auswirkungen des extrem harten Winters auf die Nahrungsmittelpreise abzufedern und so das Konsumniveau armer Familien in Krisenzeiten zu stabilisieren.

Maßnahmen der sozialen Sicherung, wie Sozialtransfers, können verhindern, dass arme Haushalte in Krisensituationen ihre Lebensgrundlagen (z.B. Viehbestand, Land) verkaufen, um höhere Preise zu kompensieren. Dadurch werden sie vor einem weiteren Abrutschen in die Armut bewahrt und resistenter gegenüber ökonomischen Schocks.

¹ Zwischen April 2007 und April 2008 stieg der von der FAO errechnete Preisindex für Nahrungsmittel um ca. 54 Prozent an. Ab Juni 2008 ist ein radikaler Rückgang von 214 auf 139 Punkte im Februar 2009 zu verzeichnen (vgl. FAO 2008/FAO 2009).

Formen von Sozialtransfers und ihre Zielgruppen

Institutionalisierte Sozialtransfer-Programme sind regelmäßige und garantierte Transfers von Bargeld (in-cash), Gutscheinen oder kostenlosen Sach- und Dienstleistungen (in-kind) an Personen oder Haushalte mit dem Ziel der Überlebenssicherung bzw. der Sicherung eines Existenzminimums. Das unterscheidet sie auch von der Not- und Übergangshilfe, deren Transferleistungen temporär begrenzt sind.

Sozialtransfers sind idealerweise auf nationaler Ebene verankerte Langzeitprogramme, die in eine übergeordnete Strategie/Politik der sozialen Sicherung integriert sind. Sie können zur Reduzierung der Folgen von Nahrungsmittelpreissteigerungen beitragen, da sie:

- Eine große Zahl extrem armer Haushalte flächendeckend erreichen.
- Regelmäßig, zuverlässig und langfristig ein zur Ernährungssicherung ausreichendes Mittelvolumen an die Zielgruppenhaushalte transferieren.
- Im Gegensatz zu anderen Formen der Hilfe in solchen Krisensituationen keine oder nur geringe negative Nebenwirkungen auf die Preisentwicklung auf lokalen Märkten, Nahrungsmittelproduktion und auf die Produktivität der Empfänger haben.

In der Praxis unterscheiden sich Sozialtransfers hinsichtlich:

- Targeting: Welche Zielgruppe soll damit erreicht werden?
- Dauer der Leistungen: Handelt es sich um kurzfristige Hilfsmaßnahmen als Antwort auf Krisensituationen oder um langfristig angelegte Interventionen?
- Art der Leistungen: In welcher Form (in-kind, in-cash, Dienstleistungen, Gutscheine) werden Leistungen erbracht?

Sozialtransfers richten sich vor allem an extrem arme Haushalte ohne oder mit nur geringem Selbsthilfepotential, die von den steigenden Nahrungsmittelpreisen besonders betroffen sind. Damit soll ein weiteres Abrutschen in die Armut verhindert und ihr Selbsthilfepotential auf lange Sicht gesteigert werden. Besonders konditionierte Sozialtransfers, die an die Erfüllung von Auflagen, wie z.B. regelmäßiger Schulbesuch der Kinder oder Besuch von Gesundheitsvorsorgekontrollen, gebunden sind, versuchen so, das Humankapital von armen Haushalten zu stärken, um nicht nur kurzfristig Armut zu reduzieren, sondern langfristig positive Wirkungen zu erzielen und die Produktivität armer Haushalte zu erhöhen.

Sozialtransfers können jedoch auch für extrem arme Haushalte mit einem gewissen Selbsthilfepotential eine wichtige Rolle spielen. Gerade vor dem Hintergrund schwankender Nahrungsmittelpreise, die auf die Investitionsbereitschaft der Kleinbauern in der Landwirtschaft negative Auswirkungen haben, können Sozialtransfers eine wichtige stabilisierende Wirkung auf die Produktion von Nahrungsmitteln haben. Dieser Puffereffekt wird verstärkt, wenn die Höhe der Transfers an die Preisentwicklung dynamisch angepasst wird, was bei entsprechendem politischem Willen technisch jederzeit möglich ist. Gleichzeitig wirken Sozialtransfers auch als Abfederung gegen andere Risiken, die z.B. im Rahmen des Klimawandels auftreten (Überflutungen, Dürren), da die durch die Zerstörung der Produktionsmittel entstandenen Einkommensverluste der betroffenen Haushalte durch sie kompensiert werden können. In Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise können sie zudem Einkommen bei Arbeitslosigkeit sichern und den Wegfall von anderen Einkommensquellen, wie Rücküberweisungen von Migranten abfedern oder erneuten Migrationsschüben vorbeugen. Bei funktionierenden Märkten verringern sie den Bedarf an Humanitärer Hilfe, welche die von solchen Krisen betroffenen Haushalte oft zu spät erreicht, nicht auf den individuellen Bedarf der betroffenen Haushalte abgestimmt ist und oft negative Nebenwirkungen hat.

Während für extrem arme Haushalte regelmäßige Sozialtransfers eine wichtige Rolle spielen, um ihr Selbsthilfepotential zu stärken und sie langfristig aus der Armut herauszuführen, stellen kurzfristige Interventionen der Humanitären Hilfe in Form von Sozialtransfers wichtige stabilisierende Maßnahmen für alle von einer Krisensituation betroffenen Haushalte dar. Sie können kurzfristige Nahrungsmittelengpässe verhindern helfen und stellen gerade für produktive Haushalte eine wichtige stabilisierende Funktion dar, indem sie verhindern, dass Produktionsmittel verkauft und notwendige Investitionen getätigt werden.

Politikoptionen

Sozialtransfers umfassen sowohl Bargeld- als auch Sachleistungen. Bargeld hat für die Empfänger den Vorteil, dass es flexibel nach den individuellen Bedürfnissen und Prioritäten der jeweiligen Haushalte eingesetzt werden kann, z.B. auch für Dünger oder Kleintierhaltung zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion. Dies erhöht die Fähigkeit zum Risikomanagement der Haushalte. Darüber hinaus tragen Bargeldtransfers zur Stärkung lokaler Wirtschaftskreisläufe bei (*economic multiplier effect*), da zum einen die erhaltenen finanziellen Mittel von den Bezieher/innen vermehrt in der lokalen Wirtschaft ausgegeben werden und sie ihnen zum anderen Investitionen in produktive Tätigkeiten ermöglichen.

Sachleistungen gehen immer von standardisierten Paketen aus, die nicht notwendigerweise die Vielfalt der Bedürfnisse abdecken können. Dies gilt vor allem für besonders vulnerable Gruppen, wie alte Menschen. Dennoch bevorzugen in vielen Ländern etwa Frauen Sachleistungen, da sie über diese Ressourcen mehr Kontrolle haben, während Männer tendenziell Geldleistungen bevorzugen. Sachleistungen sind darüber hinaus für viele Menschen auch leichter zugänglich. Dies gilt gerade dort, wo Menschen keinen Zugang zu Märkten haben oder die hohen Preise nicht zahlen können (vgl. Sen 1987). Wenn lokale oder nationale Märkte nicht funktionieren, z.B. aufgrund von nicht vorhandener Infrastruktur, können Nahrungsmittel sinnvoller als Bargeldtransfers sein. Wenn der Markt hinreichend funktioniert, dass Bargeldtransfers nicht zu Preissteigerungen auf den lokalen Märkten führen, ist jedoch diese Form der Transferleistung einfachen Nahrungsmittelzufuhren vorzuziehen.

Sowohl bei Bargeldtransfers als auch bei Nahrungsmitteltransfers müssen Kosteneffizienz, Reaktionszeit der Hilfeleistung und Durchführungskapazitäten des Staates eingeschätzt werden. Gerade letztere spielen eine zentrale Rolle bei der Durchführung und Abwicklung von Transferleistungen, insbesondere in Krisensituationen: Bargeldtransfers haben den Vorteil, dass die Reaktionszeit sehr hoch ist und der Staat schnell Hilfe in abgelegene Gebiete über elektronische Überweisungen zukommen lassen kann, die Lieferungen von Sachleistungen aufgrund zerstörter Infrastruktur unter Umständen nicht erreichen können. Andererseits gibt es vor allem im ländlichen Raum Regionen, in denen es kaum funktionierende Finanzinstitutionen gibt und die Übergabe von Bargeld besonders in Krisensituationen erschwert wird (vgl. Gentilini 2007).

Neben Cash-Transfers und Sachleistungen, wie Nahrungsmittel- oder Schulspeisungs-Programmen, können auch Gutscheine für bestimmte Leistungen, wie bspw. Lebensmittelkarten, als Sozialtransfer betrachtet werden. Allerdings sind diese administrativ kostspieliger zu handhaben als Bargeldtransfers, und laufen Gefahr, lokale Handelsmärkte zu verzerren.

Eine weitere Option zur Unterstützung armer Haushalte in Krisensituationen stellen sogenannte „*food for work*“ und „*cash for work*“ Programme dar. Dies sind Beschäftigungsprogramme, bei denen die Zielgruppen Nahrungsmittel oder Geld als Entlohnung erhalten. Diese Programme erreichen allerdings in der Regel nur Haushalte mit der Fähigkeit zur Selbsthilfe, d.h. arbeitsfähigen Mitgliedern. Gerade die ärmsten Haushalte zeichnen sich aber durch eine hohe Abhängigkeitsrate aus und werden somit von diesen Programmen häufig nicht erfasst.

In der Praxis sind es ein Mix von kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen, mit denen Regierungen auf die sogenannte „*triple F crisis*“ (*food fuel and financial crisis*) reagieren: Einige Länder sind bereits dazu übergegangen, im Rahmen der Sozialtransferprogramme speziell auf die Nahrungsmittelknappheit und ihre Folgen in Form von temporären – unkonditionierten – Erhöhungen von Transferleistungen (so genannten *top-ups*) oder speziellen Transferleistungen in Krisensituationen zu reagieren. In Indonesien hat die Regierung eine zusätzliche unkonditionierte Transferleistung auf den regulären Sozialtransfer gegeben, um zu verhindern, dass die Menschen wiederum in eine chronische Armutssituation abrutschen und besonders die Kinder in ihrer Entwicklung zurückfallen. Diese Transferleistung wurde vorerst auf ein Jahr beschränkt.

Die ecuadorianische Regierung hat die Möglichkeit zusätzlicher Transferleistungen in das Design des landesweiten Sozialtransferprogramms eingebunden: In Krisensituationen gibt es eine zusätzliche Einmalzahlung für betroffene Haushalte (in zwei Tranchen zu je US \$ 45 ausbezahlt), die über die Strukturen des „normalen“ Sozialtransferprogramms „*Bono de Desarrollo Humano*“ läuft. Zugangsbestimmungen sowie administrative Strukturen und Abwicklungsprozesse sind ähnlich und somit den Menschen auch bekannt².

Herausforderungen

Sozialtransfers oder deren Aufstockung in Krisensituationen sind kein Allheilmittel und nicht der alleinige Ausweg aus der Wirtschafts- und Finanzkrise und Situationen der Nahrungsmittelknappheit oder bei schwankenden Lebensmittelpreisen. Sie können nur unter bestimmten Bedingungen die gewünschten Wirkungen erzielen. Innovative Strategien müssen kontextbezogen gefunden werden und daher

- die Ursache der Krise im Blick haben
- die marktwirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen beachten und ggf. nutzen
- den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen
- die systemische Einbettung der Sozialtransfers in das Gesamtsystem der sozialen Sicherung des Partnerlandes zum Ziel haben.

Sich diesen Herausforderungen zu stellen, macht jedoch Sinn. Evaluierungen von verschiedenen Sozialtransfers weltweit zeigen, dass die Bargeldtransfers von den Empfängerhaushalten überwiegend zum Kauf von Nahrungsmitteln und zum Teil zur Nahrungsproduktion eingesetzt werden (Investitionen in Dünger und Bezahlung von landwirtschaftlichen Arbeitsleistungen). Eine externe Evaluierung aus Sambia zeigt z.B. folgende Wirkungen auf die Ernährungssituation der Empfängerhaushalte:

² 2008 erhielten rund 90.000 ecuadorianische Haushalte, die von der Hochwasserkatastrophe im Frühjahr des Jahres betroffen waren, den sogenannten „*Bono de Emergencia*“.

Durch die Sozialtransfers verbesserte sich die Ernährungssituation fast aller Empfängerhaushalte dramatisch. Fast die Hälfte aller Empfängerhaushalte gab an, in den letzten Tagen drei Mahlzeiten zu sich genommen zu haben, während nur knapp 8 Prozent der Haushalte, die keine Transfers erhielten, dies bestätigen konnten. Darüber hinaus haben Empfänger des Sozialtransfers tendenziell größere Lebensmittelvorräte und konnten somit auf Nahrungsmittelkrisen besser reagieren, als die Haushalte, die keine Sozialtransfers erhielten (MCDSS 2006).

Um die Möglichkeiten, Preissteigerungen durch Sozialtransfers abzufedern, realistisch einschätzen zu können, muss die unterschiedliche Ausgangssituation in verschiedenen Regionen berücksichtigt werden. In den meisten Ländern Lateinamerikas wurden Sozialtransfers von den Regierungen initiiert und konzipiert. Sie sind inzwischen fest etabliert und erreichen eine große Zahl von bedürftigen Haushalten. Dagegen haben Aktivitäten von Weltbank, ILO, UNICEF und DfID in Afrika bisher überwiegend nur zu Deklarationen (z.B. dem inzwischen schon fast drei Jahre alten Livingstone Call for Action), zahlreichen Konferenzen und vereinzelt Pilotvorhaben geführt. National verankerte Sozialtransfers finden sich bisher nur in Ländern mit einer durch europäische Minderheiten langjährig geprägten Wirtschafts- und Sozialpolitik (Südafrika, Namibia und Botswana). Lesotho, das einzige afrikanische Land, das in den letzten Jahren eine universelle Altersrente eingeführt hat, hat diesen Schritt gegen den Willen von IMF und Weltbank gewagt und finanziert die Transfers aus eigenen Mitteln.

Voraussetzung für die zügige Etablierung von Sozialtransfers, die eine signifikante Wirkung zur Abfederung der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben können, sind ausreichender politischer Wille der nationalen Entscheidungsträger, Geberharmonisierung auf Länderebene und effektive finanzielle und technische Zusammenarbeit, die über die Entsendung kurzfristiger Expertemissionen und die Finanzierung von Forschung, Konferenzen und Trainingskursen hinausgeht.

Ausblick

Sozialtransfers im Sinne von Bargeldleistungen sind Sachleistungen vorzuziehen, sobald die Rahmenbedingungen auf funktionierende Märkte hindeuten. Die Höhe der Transfers sollte dabei an die Entwicklung besonders der Nahrungsmittelpreise angepasst werden.

Insbesondere Sozialgeldtransfers als eine Form der sozialen Sicherung sind besonders krisenrelevant, da sie flächendeckend extrem arme Haushalte erreichen können, die wegen ihrer Haushaltsstruktur (keine arbeitsfähigen Haushaltsmitglieder) von anderen Interventionen zur Ernährungssicherung, wie z.B. food for work oder cash for work Programmen, nicht oder nur indirekt profitieren können. Die GTZ hat seit 2003 weltweit Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt. Die Wirkung und Kosteneffizienz von Sozialtransfers ist durch externe Evaluierungen mehrfach bestätigt worden. Das Engagement der deutschen EZ im Bereich der sozialen Sicherung dient zudem auch der Ernährungssicherung und damit der Abfederung der Auswirkung von Krisen.

Sozialgeldtransfers erweisen sich als besonders flexibel und können flankiert werden durch Transfers von Sachleistungen oder mit anderen Programmen zur sozialen Sicherung, Beschäftigungsförderung und Produktivitätssteigerung. Vorhaben der Ländlichen Entwicklung sollten beispielsweise komplementär vor allem Haushalte mit Selbsthilfepotential gezielt dabei unterstützen, die Belastung durch Nahrungsmittelpreissteigerungen und -schwankungen oder die negativen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise durch eigene Anstrengungen zu bewältigen, z. B. durch die kostenlose oder subventionierte Bereitstellung von Produktionsmitteln, wie Dünger. Sozialtransfers haben zusätzlich das Potential, in Symbiose mit Programmen der humanitären Hilfe den Übergang von kurzfristiger Nothilfe zu langfristigen Entwicklungsprogrammen zu gestalten.

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die in vielen Ländern steigende Nahrungsmittelpreise haben den Bedarf an sozialer Sicherung und insbesondere an Sozialtransfers in den Partnerländern dramatisch erhöht. Die Notwendigkeit von Sozialtransfers wird aber auch dann fortbestehen, wenn die Wirtschafts- und Finanzkrise oder die durch Preissteigerungen ausgelöste Nahrungsmittelkrise überwunden ist, da durch eine höhere Risikoanfälligkeit für Naturkatastrophen temporäre lokale Nahrungsmittelengpässe in Zukunft zunehmen werden. Die durch den Klimawandel verstärkt auftretenden extremen Wetterverhältnisse sind ein erheblicher Risikofaktor für arme Bevölkerungsgruppen, die u.a. auch Nahrungsmittelkrisen nach sich ziehen können. Zur Bewältigung dieser Risiken müssen leistungsfähige Systeme sozialer Sicherung geschaffen werden.



Literatur

FAO (2008): Food Outlook. Global Market Analysis. Juni 2008. [Download](#)

FAO (2009): Food Outlook. Global Market Analysis. Juni 2009. [Download](#)

Gentilini, Ugo (2008): Cash transfers, vouchers and food transfers: an overview of key issues. In: Rural 21, Vol 42, Nr. 5/2008. S. 19-21. [Download](#)

Gentilini, Ugo (2007): Cash and Food Transfers: A Primer. Occasional Papers No. 18, World Food Programme, Rom.

Ministry of Community Development and Social Services (MCDSS) and GTZ (2006): Evaluation Report. Kalomo Social Cash Transfer Scheme.

Sen, Armatya (1987): Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford University Press, London.

Von Braun, Joachim (2008): Rising Food Prices. What should be done? IFPRI Policy Brief, April 2008, Washington D.C. [Download](#)

Von Grebmer, Klaus et. al. (2008): Global Hunger Index. The Challenge of Hunger 2008. Bonn, Washington D.C., Dublin. [Download](#)

World Bank HDN; World Bank PREM Network (2008): Rising Food and Fuel Prices: Addressing the risks to future generations. [Download](#)

World Food Programme: Weathering the Storm. Cash Transfers and Food Vouchers. Info Sheet.

Impressum:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 61 96 79-1446
F +49 61 96 79-11 801446
E social-protection@gtz.de
I www.gtz.de/social-protection-systems

Februar 2010, Nr. 1

Redakteurin: Sanna Stockstrom, Fachplanerin Soziale Sicherung
Chefredakteur GTZ Diskussionspapiere Soziale Sicherung:
Dr. Matthias Rompel, Kompetenzfeldleiter Soziale Sicherung

Das Paper versteht sich als Diskussionsbeitrag und bietet einen Überblick über die laufende internationale Diskussion sowie vertiefende Einblicke in die Praxis.

Die Ergebnisse, Interpretationen und Schlussfolgerungen in diesem Paper repräsentieren die Meinung der Autoren und spiegeln nicht zwangsläufig die Position der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH wider.