



Hartz IV-Sozialhilfe für durch AIDS verwaiste Kinder?

Ein Plädoyer für *cash transfers* an besonders bedürftige Bevölkerungsgruppen
in den Entwicklungsländern

Von Kurt Bangert

Seit einiger Zeit wird auf internationaler Ebene darüber diskutiert, ob man Waisen, anderen gefährdeten Kindern und auch Erwachsenen nicht eine minimale finanzielle Unterstützung zukommen lassen sollte, um sie vor den schlimmsten Folgen der absoluten Armut zu schützen und ihnen die Möglichkeit zu geben, Bedürfnisse wie Ernährung, Grundschulbildung und Gesundheit zu befriedigen. Es geht also um ein soziales Netz nach Art des deutschen Hartz IV-Systems.

Das Hartz IV-Sozialsystem (Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) ist aus verständlichen Gründen vielfach kritisiert worden. Menschen, die jahrelang in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben und ohne eigenes Verschulden – etwa aufgrund einer Firmenfusion – arbeitslos wurden, müssen bereits nach kurzer Zeit mit einem lächerlichen Bruchteil ihres gewohnten Einkommens vorlieb nehmen und stehen nun vor dem Scherbenhaufen jahrzehntelanger Bemühungen um ihre soziale Sicherheit. Da macht sich Bitterkeit und Verzweiflung breit.

Andererseits regt sich Unmut über Sozialhilfeempfänger, die – obwohl sie gesund und arbeitsfähig sind – keinerlei Anstrengungen unternehmen, Arbeit zu finden, weil sie lieber Vater Staat auf der Tasche liegen, statt selbst die Initiative zu ergreifen und für sich Verantwortung zu übernehmen.

Bei aller Kritik an Hartz VI und dem nicht immer glücklichen Bemühen des Staates, unsere Sozialsysteme finanzierbar zu erhalten, muss dennoch eingestanden werden, dass die sozialen Sicherungssysteme der Industrienationen sehr viel absolute Armut und Hunger verhindert haben und es noch heute tun. Das ist keineswegs selbstverständlich. In weiten Teilen der Welt sind solche Sozialsysteme auffällig abwesend, fallen Menschen ohne Arbeit und Einkommen nicht in ein soziales Netz, sondern in abgründige Tiefen der Hoffnungslosigkeit, des Hungers und der humanitären Katastrophe.

In einigen industrialisierten Ländern wurden Sozialsysteme bereits im 19. Jahrhundert begonnen und im 20. Jahrhundert weiter ausgebaut. In anderen Ländern wurden sie nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt, um mittellos gewordenen Menschen – vorwiegend Witwen, Waisen und Behinderten – ein Minimaleinkommen zu sichern.

In diesem Zusammenhang darf auch daran erinnert werden, dass erst nach dem Zweiten Weltkrieg (1948) die Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde, die jedem Menschen nicht nur ein Recht auf soziale Sicherheit, sondern auch auf einen sein Wohl und seine Gesundheit gewährleistenden Lebensstandard zubilligte. Im Einzelnen heißt es in der Menschenrechtserklärung:

Artikel 22

Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.



Artikel 25

(1) Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

(2) Mutter und Kind haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche wie außereheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

Diese Rechte auf soziale Sicherheit und angemessenen Lebensstandard wurden im Hinblick auf das Kind auch noch in der Kinderrechtskonvention aufgegriffen, die 1990 in Kraft trat. Darin heißt es:

Artikel 26 [Soziale Sicherheit]

(a) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf Leistungen der sozialen Sicherheit einschließlich der Sozialversicherung an und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die volle Verwirklichung dieses Rechts in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht sicherzustellen.

(b) Die Leistungen sollen gegebenenfalls unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der sonstigen Umstände des Kindes und der Unterhaltspflichtigen sowie anderer für die Beantragung von Leistungen durch das Kind oder im Namen des Kindes maßgeblicher Gesichtspunkte gewährt werden.

Artikel 27 [Angemessene Lebensbedingungen; Unterhalt]

(a) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an.

(b) Es ist in erster Linie Aufgabe der Eltern oder anderer für das Kind verantwortlicher Personen, im Rahmen ihrer Fähigkeiten und finanziellen Möglichkeiten die für die Entwicklung des Kindes notwendigen Lebensbedingungen sicherzustellen. 3

(c) Die Vertragsstaaten treffen gemäß ihren innerstaatlichen Verhältnissen und im Rahmen ihrer Mittel geeignete Maßnahmen, um den Eltern und anderen für das Kind verantwortlichen Personen bei der Verwirklichung dieses Rechts zu helfen, und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.

Dass die Verwirklichung beider Konventionen bisher sträflich vernachlässigt wurde, hat sich gerade am Problem der drastisch zunehmenden Zahl von Waisenkindern deutlich gezeigt. Millionen von Kindern, die das Recht hätten, eine Minimalversorgung zu erhalten, bleiben gänzlich sich selbst überlassen.

Obwohl die meisten Länder die UN- Konventionen unterschrieben und ratifiziert haben, wurden diese Rechte bisher nur in wenigen Staaten in nationales Recht, geschweige denn in die Praxis umgesetzt. In vielen Entwicklungsländern hat man die fehlende Umsetzung damit begründet, dass es schlichtweg zu viele Arme und Bedürftige im eigenen Land gebe und zu wenig finanzielle Mittel, um für diese Armen ein soziales Netz zu knüpfen. Ich kann mich an eine internationale Konferenz in den Neunziger Jahren in Bangkok erinnern (es ging um Rechte für Behinderte), bei der die Vertreterin Indiens auf sehr vehemente und nachdrückliche Weise jede Forderung nach sozialer Unterstützung für Behinderte und Bedürftige zurückwies, weil in ihrem Land das Geld dafür einfach nicht vorhanden sei.



Inzwischen jedoch mehren sich die Stimmen, die diese Diskussion neu anfachen und nach sozial gerechteren Lösungen rufen, um wenigstens den Härtefällen zu helfen. Seit den Neunziger Jahren hat sich auch einiges verändert, so dass dieser Dialog gerechtfertigt erscheint: Zum einen hat sich die Kluft zwischen Arm und Reich weiter vergrößert, sowohl zwischen den Ländern des Nordens und denen des Südens als auch innerhalb zahlreicher Entwicklungsländer; auch dort gibt es mittlerweile viele Wohlhabende bei gleichzeitiger rapider Zunahme der Zahl extrem armer Menschen. Zudem sind, nicht zuletzt durch Landflucht und Urbanisierung, die traditionellen Sicherungssysteme der Großfamilien und Sippen weitgehend zersetzt worden. Hinzu kommen in vielen Fällen weitere Stressfaktoren wie die Schuldenfalle, bewaffnete Konflikte, Zerfall der staatlichen Ordnung, wirtschaftlich bedingte Migrationen und nicht zuletzt die HIV/AIDS-Krise.

Das Argument, wonach Entwicklungsländer nicht über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen, um den Mittellosen im Land zu helfen, kann schon deshalb nicht mehr aufrechterhalten werden, weil zahlreiche arme Länder – wie Äthiopien, Kenia oder Mauretanien – nur weniger als ein Prozent ihres Bruttoinlandsproduktes für Sozialhilfe ausgeben. Im Vergleich dazu geben reiche Länder wie Deutschland, Schweden oder Großbritannien dafür rund 20% ihres Bruttoinlandsproduktes aus. Man würde die armen Länder also keineswegs überfordern, wenn man ihnen eine Anhebung der Sozialleistungen auf mindestens 5 Prozent¹ abverlangte, zumal diese Leistungen noch durch internationale Geberländer ergänzt werden könnten. Hierzu wäre es allerdings erforderlich, die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds von der Sinnhaftigkeit der sozialen Leistungen zu überzeugen. Solche Diskussionen werden derzeit mit diesen Einrichtungen geführt.

Wie kostspielig sind soziale Netze in den Entwicklungsländern? Würde man in Tansania eine kleine Altersrente für die über 65-Jährigen einführen, so müsste man dafür nicht mehr als 3,7% des nationalen Haushaltes oder 0,8% des Bruttoinlandsproduktes aufwenden.² Es ist also vor allem eine Frage des politischen Willens, ob die Entwicklungsländer bereit sind, sich auf die Einführung einer Sozialhilfe einzulassen. Einige Länder wie, Brasilien, Südafrika oder Namibia haben bereits gute Erfahrungen mit dem Aufbau solcher Systeme gemacht. Brasilien beispielsweise fördert im Rahmen seines *Familia-Bosha*-Projektes jeden Monat 11 Millionen Menschen mit umgerechnet rund 400 Millionen US-Dollar; die Maßnahme wird mit einer Steigerung der Einschulungsrate auf immerhin 85 Prozent in Verbindung gebracht. Soziale Sicherheit sollte nicht als Belastung für den nationalen Haushalt betrachtet, sondern positiv als eine Investition in die Zukunft mit einem respektablem *return on investment* bewertet werden, denn erstens gelangen diese Gelder ja wieder in den Wirtschaftskreislauf und zweitens eröffnen sich gerade für die betroffenen Kinder bessere Zukunftsaussichten.

Im Februar 2001 fand in Westminster, England, ein Treffen internationaler Hilfswerke statt, bei dem man sich gerade um des Schicksals vieler Kinder willen darüber Gedanken machte, wie ihnen angesichts der kurz zuvor verabschiedeten Millenniumsziele zu helfen sei, damit diese Ziele auch tatsächlich erreicht würden. Daraus formierte sich die *Grow Up Free From Poverty-Coalition*, die sich insbesondere mit der sozialen Sicherung auseinandersetzt. Dieses Netzwerk ist davon überzeugt, dass es notwendig sei, alle Regierungen an ihre Pflicht zu erinnern, den Ärmsten in ihren Gesellschaften, insbesondere den Kindern, Witwen, Alten und Behinderten, eine finanzielle Minimalabsicherung zu gewähren. Es geht also um nichts weniger als um die Auszahlung eines regelmäßigen Geldbetrages – keineswegs in der Größenordnung von Hartz IV – aber doch um einen bescheidenen Betrag, der geeignet wäre, wenigstens die elementarsten Bedürfnisse zu sichern.

Das genannte Netzwerk ist davon überzeugt, dass ein derartiges soziales System nicht nur eine weltweite Reduzierung absoluter Armut zur Folge hätte, sondern auch einen Multiplikationseffekt hervorrufen würde, der einerseits den Betroffenen Zugang zu lebensnotwendigen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung erschließen könnte und andererseits auch einen positiven

¹ 5 Prozent wird im Durchschnitt von den Entwicklungsländern für Gesundheit ausgegeben.

² Julia Purcell, Strengthening national responses to children affected by HIV/AIDS – What is the role of the state and social welfare in Africa? Report on Wilton Park Conference WPS05/30, veröffentlicht von UNICEF, 2005.



wirtschaftlichen Faktor innerhalb der armen Schicht bedeuten würde. Ohne ein solches soziales Sicherungssystem könnten, so ist dieser Interessenverband überzeugt, die Millenniumsziele nicht erreicht werden. Es ist der Versuch, eine praktikable Lösung für einen himmelschreienden Skandal zu finden: dass in einer modernen, globalisierten, von Fortschritt und Wohlstand geprägten Welt immer noch Millionen von Menschen und Millionen von Kindern hungern müssen.

Untersuchungen haben gezeigt, dass man schon mit einem Bruchteil der Hartz-IV-Bezüge enorme Erleichterungen schaffen könnte. Schon kleine Beträge ermöglichen Ernährungssicherung, Wohnung, Schulbesuch, Gesundheit und vielleicht sogar den Aufbau eines kleinen Gewerbes. Diese Art der Bargeldauszahlung würde nicht mehr kosten als zahlreiche Entwicklungsprojekte, die allesamt meinen, Bargeldauszahlungen seien tabu. Herkömmliche Entwicklungspolitik geht im Allgemeinen davon aus, dass man eine Entwicklung in Gang setzt, die mit Hilfe des „Sicker-Effektes“ hoffentlich irgendwann auch die Armen erreicht. Doch braucht diese Methode viel Zeit und führt nicht immer zum gewünschten Ziel. Wird jedoch eine Sozialhilfe direkt ausbezahlt, kann sich das unmittelbar und positiv auf die Empfänger auswirken. Es könnte sich bei dieser sozialen Absicherung auch um die Verteilung von Naturalien statt um Barauszahlungen handeln.

Jüngste Studien in Südafrika haben erkennen lassen, dass Neugeborene von Familien, die in den ersten drei Monaten nach der Geburt eine Geldunterstützung erhielten, anderen Neugeborenen, deren Familien keine Unterstützung erhielten, an Größe und Gesundheit überlegen waren. Mehr und mehr Regierungen, unzufrieden mit den Bemühungen um eine wirksame Armutsbekämpfung, beginnen mittlerweile, sich mit der Möglichkeit solcher *cash transfers* anzufreunden. Denkbar ist auch, solche Bargeldauszahlungen mit einer Kleinkreditvergabe für Einkommen schaffende Maßnahmen zu verbinden, wobei es aber in der Regel so sein wird, dass Kleinkredite eher an gesunde, arbeitsfähige Menschen vergeben würden, während die reine Barbewilligung den Witwen, Waisen, Alten und Behinderten vorbehalten bliebe. Auch sollten Kleinkredite von anderen Instituten vergeben werden als von den Versicherungsanstalten, welche die Sozialhilfe auszahlen würden.

Was einmal als billige Almosen verschrien war, hat heute wieder Konjunktur, weil man erkannt hat, dass die Versorgung der vielen durch AIDS verwaisten und gefährdeten Kinder nicht punktuell der einen oder anderen lokalen Initiative überlassen bleiben sollte – während viele andere leer ausgehen –, sondern dass es dringend erforderlich ist, allen Waisen und gefährdeten Kindern eine Minimalsicherung zugute kommen zu lassen.

Eine der Organisationen, die sich in Bezug auf diese neue Diskussion verdient gemacht haben, ist das *Department for International Development* (DFID), die Entwicklungsorganisation der britischen Regierung, die dazu Publikationen herausgebracht und Untersuchungen durchgeführt hat. DFID ist ein ausdrücklicher Befürworter des *cash transfers*, weist aber auch auf die dafür notwendigen Voraussetzungen hin, als da wären: eine wirksame Auswahl der Empfänger, vorhandene behördliche und personelle Kapazitäten zur Umsetzung dieses Modells, eine Ausgewogenheit von Maßnahmen (Komplementarität von unterschiedlichen Programmen), eine Integration solcher Sozialsysteme in die nationalen armutreduzierenden Strategien (PRSP) sowie ein wirksames und korruptionssicheres Verteilsystem.

Es wird auch darüber diskutiert, welche Form des Transfers die jeweils geeignete sei und ob es nicht, je nach Umständen, eine Kombination von Auszahlungsformen geben sollte. Möglich sind ein bedingungsloser Transfer (bei dem die Auszahlung nur an die Bedürftigkeit, nicht aber an eine bestimmte Verwendung geknüpft wird); ein konditionaler Transfer, bei dem die finanzielle Auszahlung an die Inanspruchnahme bestimmter Dienstleistungen (Schulbesuch, *food-for-work*-Programme etc.) gebunden wird, sowie die Gutschein-Vergabe, bei der kein Bargeld, sondern nur Coupons ausgehändigt werden, die an bestimmten Stellen eingelöst werden dürfen (etwa Essensmarken für Grundnahrungsmittel, Gutscheine für Schulbücher oder Coupons für eine perinatale Versorgung schwangerer Frauen).

Wer den Missbrauch von Barauszahlungen befürchtet, dem sei gesagt, dass es bereits ausreichende Belege dafür gibt, dass diese Art der Sozialhilfe vor allem für Bildung, Gesundheit und Einkommen schaffende Maßnahmen ausgegeben wird: also für genau jene Zwecke, die geeignet sind,



den allgemeinen Lebensstandard zu erhöhen. Man kann daher durchaus auf die Ermessensfreiheit der Empfänger von Sozialleistungen vertrauen.

Allerdings müssen soziale Einrichtungen wie Schulen, Gesundheitsstationen und andere Dienstleistungen auch tatsächlich vorhanden sein, um in Anspruch genommen zu werden. Sozialhilfeleistungen müssen gekoppelt werden an die Ausweitung von Dienstleistungssystemen, ohne welche die reine Sozialhilfe weitgehend ins Leere ginge. Dies zeigt die Notwendigkeit eines ganzheitlichen, multisektoralen Ansatzes, bei dem mehrere Wege beschritten werden, um den Allerbedürftigsten aus der Armutsfalle herauszuhelfen.

Zu den Überlegungen gehört auch die derzeit von Fachleuten diskutierte Möglichkeit, solche Distributionen über große internationale Nichtregierungsorganisationen wie World Vision abzuwickeln. Auf jeden Fall tut sich hier eine enorme Chance auf, die schnelle und spürbare Erleichterung für viele verwaiste und gefährdete Kinder in Aussicht stellt.