

## Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Niehuis, Bindig, Brück, Duve,  
Dr. Hauchler, Dr. Holtz, Dr. Kübler, Luuk, Dr. Osswald, Schanz, Schluckebier,  
Toetemeyer, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD  
— Drucksache 11/8095 —

### Sozialhilfekonzepte in der Entwicklungszusammenarbeit

Immer mehr Menschen in den Ländern der Dritten Welt leben unter den entwürdigenden Bedingungen absoluter Armut. Laut Weltbank gibt es eine Milliarde Menschen, deren Pro-Kopf-Einkommen unter dem Existenzminimum liegt. Zu ihnen gehören die Ärmsten der Armen, die so arm sind, daß langfristig ihr Überleben gefährdet ist. Prognosen besagen, daß diese Gruppe weiter anwächst. Dies sind Menschen, die weder Entwicklungsmöglichkeiten noch Überlebenshilfe erhalten. Die bundesdeutsche Entwicklungszusammenarbeit, die sich der Armutsbekämpfung verpflichtet sieht, steht vor der Frage, ob ihr herkömmliches Förderungsinstrumentarium auch diese Ärmsten der Armen erreicht bzw. ob eine Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf „Hilfe zur Selbsthilfe“ beruft, diese Ärmsten der Armen übergeht. In diesem Zusammenhang gilt es zu prüfen, ob das Selbsthilfekonzept durch ein Sozialhilfekonzept ergänzt werden muß.

1. Wie hoch (absolut/prozentual) schätzt die Bundesregierung die Zahl jener Ärmsten der Armen in den Ländern der Dritten Welt, die so arm sind, daß ihr Überleben langfristig gefährdet ist, weil sie weder ausreichende Erwerbschancen haben noch in irgendeiner Form Sozialleistungen von ihrem Staat erhalten, also die als total unversorgte Sozialfälle einzustufen sind?

Durch welche Merkmale lassen sich diese Gruppen, die weit unter dem Existenzminimum leben, charakterisieren?

Im Weltentwicklungsbericht 1990 der Weltbank wird die Zahl der absolut Armen auf etwa 1,1 Milliarden Menschen geschätzt.

Die Gruppe der Menschen, die in unterschiedlichen Veröffentlichungen „die Ärmsten der Armen“, „the very poor“, „the most disadvantaged“ bezeichnet wird, wurde in einer Studie der FAO von 1987 ab auf 512 Millionen oder 21,5 Prozent der Gesamtbevöl-

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 20. November 1990 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

kerung eingeschätzt. Folgende Merkmale kennzeichnen die Gruppe der Ärmsten der Armen:

- Der Nahrungskonsum unterschreitet über längere Zeit hin ein bestimmtes Maß (FAO/WHO setzen dieses kritische Maß bei 1 770 kcal für einen erwachsenen Menschen an);
- sie sind landlos;
- sie haben keine oder unzureichende Beschäftigungsmöglichkeiten;
- sie sind alt und/oder krank und/oder behindert;
- sie sind Waisen oder Witwen und/oder Haushalt ohne erwerbsfähigen Mann;
- sie beziehen kein Transfereinkommen aus der Familie oder aus anderen sozialen Beziehungen.

In einer kürzlich veröffentlichten Studie der GTZ („Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern – Transfers als sozialpolitischer Ansatz zur Bekämpfung überlebensgefährdender Armut“/1990) wird eine weitere Eingrenzung auf die Gruppe der „Überlebensgefährdeten“ vorgeschlagen [Definitionsmerkmale sind, daß Personen in dieser Gruppe weniger als 80 Prozent ihrer DER (Dietary Energy Requirements), bezogen auf ihr Alter, Körpergewicht, Geschlecht und ihre Tätigkeit, konsumieren, obwohl sie über 80 Prozent ihrer gesamten Ausgaben für Nahrungsmittel aufwenden].

Diese Definition beschreibt in erster Linie den Grad an Unterkonsum, unter dem die gesundheitliche Schädigung und der Leistungsverfall von Menschen beginnt. Die Zahl der Menschen, die sich in einer solchen Situation befinden, wird auf etwa 300 Millionen geschätzt.

Die Begründung für eine solche zusätzliche Differenzierung ist u. a., daß sich das Verhalten Überlebensgefährdeter von dem anderer weniger gefährdeter Gruppen unterscheidet und sie damit auch anderer Hilfsformen und Unterstützungsansätze bedürfen, als sie die klassischen Entwicklungsprogramme bislang ermöglichen.

2. Wie verteilen sich diese weit unter dem Existenzminimum lebenden Menschen auf die Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas?

In der FAO-Studie (siehe Antwort zu Frage 1) wird folgende Verteilung der Ärmsten der Armen auf die verschiedenen Kontinente vorgenommen:

Afrika/Subsahra: 142 Millionen oder 35 Prozent der Bevölkerung,  
Nahost/Nordafrika: 24 Millionen oder 9 Prozent der Bevölkerung,  
Asien: 291 Millionen oder 22 Prozent der Bevölkerung,  
Lateinamerika: 55 Millionen oder 14 Prozent der Bevölkerung.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß diese Gruppe schnell anwachsen wird, weil die Alterspyramide sich verschiebt und sich zugleich die familiären Bindungen sowie traditionelle soziale Sicherungssysteme auflösen?

Die Bundesregierung stimmt der Einschätzung zu, daß die Zahl der Ärmsten der Armen anwachsen wird.

4. Welche Art von Maßnahmen und wie viele der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen, die Armutsbekämpfung zum Ziel haben, erreichen diese Zielgruppe der Ärmsten der Armen?  
Wie groß ist der Anteil solcher Maßnahmen an Projekten der Technischen einerseits und der Finanziellen Zusammenarbeit andererseits?

Es gibt bisher keine allgemeingültige Definition für die unter dem Begriff „Ärmste der Armen“ zusammengefaßte Zielgruppe. Daher liegen auch keine Zahlen vor, wie groß der Anteil der Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist, der die Ärmsten der Armen erreicht.

5. In welchen Ländern der Dritten Welt gibt es formelle Sozialversicherungssysteme?  
Welche unterschiedlichen Sozialversicherungssysteme gibt es, und welche Gruppen werden durch sie erfaßt?

In den meisten Entwicklungsländern existieren staatliche und parastaatliche Versicherungssysteme für Angehörige des formellen Sektors und insbesondere des öffentlichen Dienstes. Nach einer Zusammenstellung des US-Department of Health and Human Services aus dem Jahr 1982 hatten insgesamt 127 Länder Alters-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherungen und 79 Länder Krankenversicherungen.

Die große Mehrheit der Arbeitslosen oder selbständig Beschäftigten, insbesondere in ländlichen Regionen, wird durch diese Programme nicht erfaßt, da ein Rechtsanspruch auf Leistungen nur durch vorherige Zahlung von Beiträgen erworben wird, den die Ärmsten der Armen nicht erbringen können.

Eine Ausnahme bilden eine Reihe von Versicherungsansätzen in Indien, bei denen der Staat die Versicherungsbeiträge einzahlt und aus denen Pauschalbeträge für die Hinterbliebenen von Kleinstbauern, Landarbeitern und ländlichen Handwerkern gezahlt werden.

6. Für welche Sozialversicherungssysteme der Entwicklungsländer trifft es zu, daß sie die wirklich Bedürftigen nicht, sondern vielmehr die nichtarmen Bevölkerungsgruppen erreichen?

Siehe Antwort auf Frage 5.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß aufgrund der steigenden Zahl Überlebensgefährdeter in den Ländern der Dritten Welt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit neben der „Entwicklungshilfe“ die „Überlebenshilfe“ an Bedeutung gewinnt und das Selbsthilfekzept durch ein Sozialhilfekzept ergänzt werden muß, weil ansonsten diejenigen, die die Hilfe am dringendsten brauchen, konzeptionell und auch praktisch von der Entwicklungszusammenarbeit übergangen werden?

Die Bundesregierung teilt die Meinung, daß neue Ansätze im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt werden müssen, die zum Aufbau, bzw. zur Stärkung eines sozialen Netzes für die Ärmsten der Armen beitragen.

Dabei muß jedoch nach Ursachen und Dauer der Überlebensgefährdung unterschieden werden.

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe weiterhin als Grundlage und Orientierung für die Entwicklungszusammenarbeit dient. Damit steht vor allem die Beratung der Partnerländer bei Konzeption und Aufbau sozialer Sicherungssysteme – einschließlich Sozialhilfeansätzen – als eigenständige und nachhaltige Elemente einer nationalen Sozialpolitik im Vordergrund.

Die Bundesregierung überprüft zur Zeit, inwieweit Instrumente der TZ und FZ dafür genutzt bzw. entwickelt werden können. Ein Dialog mit nichtstaatlichen Trägern der Entwicklungszusammenarbeit zu möglichen Förderansätzen in diesem Bereich wurde bereits initiiert.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß Sozialhilfe-Konzepte für Entwicklungsländer nur dann Aussicht auf Erfolg haben (Nachhaltigkeit, Breitenwirksamkeit), wenn sie in eine Gesamtstrategie der sozialen Sicherung integriert werden. Soziale Sicherungssysteme sind vor allem ein Instrument der präventiven Armutsbekämpfung, das in bestimmten Notlagen auch Sozialhilfeleistungen beinhalten kann.

8. Wie wird diese Thematik international, das heißt in den Industrie- und Entwicklungsländern, bei der Weltbank und in den UNO-Organisationen sowie im Rahmen der EG, diskutiert?

Was entgegnet die Bundesregierung dem Vorwurf, sie hinke in der Diskussion um eine Sozialpolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit hinterher?

Die Thematik gewinnt in der internationalen Diskussion zunehmend an Bedeutung. Der Weltentwicklungsbericht 1990 der Weltbank z. B. widmet dem Thema „Transfers and Safety Nets“ breiten Raum.

Die Bundesregierung hinkt dieser Diskussion nicht hinterher: Bereits Anfang 1989 wurde bei der GTZ ein Workshop zum Thema „Kaufkrafttransfer an die Ärmsten“ unter Beteiligung der wichtigsten staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und Vertretern internationaler Organisationen durchgeführt. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Workshops wurde ein Gutachten über „Überlebenssicherung durch Kaufkrafttransfers“ in Auftrag gegeben, das eine Entscheidungsgrundlage für die weiteren Maßnahmen der Bundesregierung darstellt.

Die GTZ steht bereits in einem intensiven Kontakt mit dem International Labour Office (ILO), das im Bereich der sozialen Sicherungs- und Versicherungssysteme international zu den führenden Know-how-Trägern zählt. Zur Zeit werden mögliche Felder der Zusammenarbeit identifiziert.

Im Rahmen des Social Dimensions of Adjustment Programme der Weltbank trägt die Bundesregierung über die Beteiligung der GTZ an einzelnen Länderprogrammen dazu bei, daß sozialpolitische Fragestellungen aktiv aufgegriffen werden (z. B. SDA Mosambik: die GTZ unterstützt das Finanzministerium bei der Entwicklung eines Sozialhilfekonzpts für Überlebensgefährdete in Zusammenarbeit mit der Weltbank).

9. Inwieweit haben sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, die staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen auf welchen Konferenzen, Tagungen, Workshops, Fortbildungen etc. mit Fragen der Sozialpolitik im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt, und zu welchen Ergebnissen sind sie jeweils gekommen?

Mit der Studie „Überlebenssicherung durch Kaufkrafttransfer“ hat sich auf Bitten des zuständigen Referates des BMZ ein Mitglied des wissenschaftlichen Beirates beschäftigt.

Die GTZ veröffentlichte im Oktober 1990 eine zusammenfassende Broschüre „Transfers als sozialpolitischer Ansatz zur Bekämpfung überlebensgefährdender Armut“.

Die GTZ plant weiterhin, im Jahr 1991 eine internationale Fachtagung zum Thema „soziale Sicherungssysteme in EL“ im asiatischen Raum durchzuführen. Sie dient vor allem dem Zweck, Fachleute aus den Entwicklungsländern selbst aktiv an der Formulierung von Beratungsangeboten seitens der Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen.

10. Welche Forschungsaufträge hat die Bundesregierung zu diesem Thema vergeben?  
Zu welchen Ergebnissen kommen die wissenschaftlichen Ausarbeitungen?

Die Bundesregierung hat 1989 ein auf drei Jahre Laufzeit angelegtes Forschungsprojekt „Ernährungssicherung in Beschäftigungsprogrammen“ in Auftrag gegeben. Es wird in Zusammenarbeit mit einem Netz von Wissenschaftlern vom „International Food Policy Research Institut (IFPRI) durchgeführt. Das Vorhaben untersucht öffentliche Beschäftigungsprogramme ernährungsgefährdeter Gruppen in Afrika südlich der Sahara mit dem Ziel, die Wirkungen derartiger Beschäftigungsprogramme auf die Ernährungssicherheit der Zielgruppen festzustellen. Das Forschungsvorhaben soll dazu beitragen, eine umfassende Strategie für die Ernährungssicherung in Afrika zu entwickeln. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Es ist beabsichtigt, im Rahmen des Forschungsprogramms 1991 des BMZ eine weitere Forschungsarbeit in Auftrag zu geben, die sich insbesondere mit der Sammlung und Bewertung von Informationen über bereits vorhandene soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern und mit der Frage geeigneter Trägerstrukturen für mögliche Entwicklungshilfemaßnahmen beschäftigen soll.

Daneben werden umfangreiche Daten zu dem Thema von anderen Institutionen erarbeitet, u. a.:

- Studie über die soziale Sicherung für Landwirte in Taiwan (Universität Bonn);
- Sozialrechtsinfrastruktur als Entwicklungspotential – traditionelle und moderne Formen sozialer Sicherung in Brasilien und Peru (Verwaltungshochschule Speyer);
- Studie über das soziale Sicherungssystem in Mosambik (GTZ/Team Consult Berlin).

11. Welche Instrumente eines Sozialhilfekonzpts im Rahmen der bilateralen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden in Fach- und politischen Kreisen diskutiert, welche Vor- und Nachteile jeweils gegenübergestellt, und mit welchen Instrumenten gibt es bereits welche konkreten Erfahrungen?

Es werden in erster Linie folgende Instrumente diskutiert:

- Reduzierung der Kosten für die Nahrungsbeschaffung,
- direkte Verteilung von Nahrungsmitteln und Speisungsprogrammen,
- Kaufkrafttransfers durch Zuschüsse zum Lebensunterhalt in Form von Bargeld und Lebensmittelkarten,
- staatliche Sozialversicherungssysteme.

Mit Preissubventionen für Nahrungsmittel gibt es in zahlreichen Ländern Erfahrungen, die ältesten in Indien, Pakistan und Sri Lanka. Weitere große Programme laufen oder liefen z. B. in Bangladesch, Ägypten, Sudan, Brasilien und Jamaika.

Ein wichtiger Nachteil dieses Instrumentes liegt darin, daß die Ärmsten der Armen, die praktisch über keine Kaufkraft verfügen, sich auch subventionierte Produkte nicht leisten können. Ein Vorteil liegt darin, daß die Maßnahmen durch regionale und Produktdifferenzierung auf besondere Bevölkerungsgruppen konzentriert werden können.

Auch Nahrungsverteilungsprogramme finden sich in vielen Entwicklungsländern, u. a. in Indien, Jamaika, Bangladesch, Fidschi, Sri Lanka, Kolumbien.

Nachteile liegen u. a. darin, daß Verteilungszentren sich aus logistischen Gründen häufig in städtischen Zentren befinden, während das Ausmaß der Unterernährung auf dem Lande häufig größer ist. Vorteile liegen z. B. bei Schulspeisungsprogrammen darin, daß der Schulbesuch attraktiver und die Einschulungsquote dadurch erhöht wird und in der Möglichkeit, durch eine besonders geeignete Kombination von Nahrungsmitteln den Nährwert gezielt zu erhöhen.

Bargeldtransfer und Lebensmittelkarten werden bisher wenig genutzt. Genannt werden können der „Old Age Pension Scheme“ in Indien, ein staatliches Sicherungssystem auf Fidschi und das moslemische System des Almosenwesens, z. B. in Pakistan.

Der wesentliche Vorteil dieser Instrumente liegt darin, daß sie den Empfängern erlauben, ihren Konsum gemäß ihrer persönlichen Präferenzen auszurichten.

Der größte Nachteil liegt darin, daß Bargeld auf dem Wege bis zum Endempfänger häufig fehlgeleitet wird.

In den meisten Entwicklungsländern existieren Versicherungssysteme für Angehörige des formellen Sektors und insbesondere des öffentlichen Dienstes. Zu den Vor- und Nachteilen: siehe Antwort auf Frage 5.

In den in den letzten Jahren begonnenen Vorhaben der „Integrierten Ernährungssicherung (IESP)“ sollen durch partizipative und integrierte Dorfentwicklung auch die nichtarbeitsfähigen Armen, die von den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der öffentlichen Arbeiten (Public Works) ausgeschlossen sind, einbezogen werden. Dies geschieht einmal durch Erweiterung des Ansatzes „Nahrungsmittel für Arbeit“ (Food for Work) zu einem Programm „Nahrungsmittel für Ausbildung“. Zum anderen profitieren auch Nichtarbeitsfähige von den gemeinsam erstellten infrastrukturellen Verbesserungen des Dorfes (z. B. Trinkwasser, Zugang zu Gesundheitsstationen). Letztlich werden auch reine Einkommens-transfermaßnahmen (z. B. Speisungsprogramme) durchgeführt.

12. Welche Erfahrungen gibt es in den Entwicklungsländern, in der bilateralen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit direkten Kaufkrafttransfers an die Ärmsten?  
Welche Arten des direkten Kaufkrafttransfers gibt es, und welche Vor- und Nachteile werden diskutiert bzw. haben sich an konkreten Beispielen gezeigt?

Mit direkten Kaufkrafttransfers im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit gibt es praktisch – mit Ausnahme von den in den Fragen 14 bis 16 genannten Maßnahmen – keine Erfahrungen.

13. Welchen Stellenwert haben Solidargemeinschaften bzw. Partizipationsmodelle bei direkten Kaufkrafttransfers an die Ärmsten?

In fast allen Regionen und Kulturen sind traditionelle Selbsthilfeaktivitäten und Solidargemeinschaften vorhanden. Wenn Selbsthilfeorganisationen, die an diese vorhandenen Systeme anknüpfen, Funktionen der Überlebenssicherung übernehmen, hat dies den großen Vorteil, daß ihre Akzeptanz bei der Bevölkerung groß ist.

Allerdings können nur solche Gruppen nachhaltige Funktionen der Überlebenssicherung übernehmen, die über dauerhafte institutionelle Strukturen verfügen.

Außerdem beruhen traditionelle Solidargemeinschaften weitgehend auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit. Zur Überlebenssicherung langfristig Überlebensgefährdeter mit geringen Fähigkeiten zur Leistung von Eigenbeiträgen kommen sie daher nur beschränkt in Frage.

14. Welche Erfahrungen gibt es in den Entwicklungsländern, in der bilateralen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit allgemeinen bzw. rationierten, gezielten Nahrungsmittel-Subventionierungen?

Allgemeine Nahrungsmittelschenkungen der Industrieländer an Entwicklungsländer, die ungezielt zu Unter-Markt-Preisen an die Bevölkerung weitergegeben werden, haben die einheimischen Märkte immer empfindlich gestört. Sie führten einerseits zur Verschwendung, z. B. zur Verwendung von verbilligten Nahrungsmitteln als Viehfutter, und nahmen andererseits den Bauern die Anreize, für den Markt zu produzieren. Diese Effekte treten bei rationierten, gezielten Nahrungsmittelsubventionierungen dann nicht in relevanter Weise auf, wenn die Zielgruppen klein und eindeutig festgelegt sind. Allerdings liegt das Hauptproblem der Ernährungssicherung über Nahrungsmittelsubventionen für Zielgruppen bei der Abgrenzung dieser Gruppen gegenüber der Gesamtheit der Nachfrager nach Nahrungsmitteln (vgl. dazu die Antwort zu dem häufigeren Fall der unmittelbaren Speisungen in Frage 15).

15. Welche Erfahrungen gibt es in den Entwicklungsländern, in der bilateralen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit reinen bzw. mit an Pflichten gebundenen Speisungsprogrammen?

Typisch für reine Speisungsprogramme sind Schulspeisungen, die in vielen Ländern durchgeführt und oftmals durch Mittel der EZ finanziert werden. Alle Kinder, die die Schule besuchen, erhalten eine Mahlzeit. Im Vorhaben des Integrierten Ernährungssicherungsprogramms des BMZ in Guatemala sind dies z. B. die sog. „Galletas nutritivas“ (durch Proteinanreicherung nahrhaft gemachte Kekse). Negative Wirkungen sind dann festzustellen, wenn die Eltern dafür daheim eine Mahlzeit ausfallen lassen, die mehr Kalorien enthalten hätte als die Schulspeisung. Grundsätzlich dienen die Schulspeisungen als Anreiz, die Kinder zur Schule zu schicken. Wissenschaftlich belegt ist, daß das Bildungsniveau (insbesondere der Mütter) positiv mit dem Ernährungsstatus der Kinder korreliert und damit langfristig die Entwicklungschancen der betroffenen ärmsten Bevölkerung erhöht. Dadurch kann Selbsthilfe nachhaltig initiiert werden.

Mutter-Kind-Speisungen sind oft an Pflichten gebunden, z. B. das Kind zur Gewichtskontrolle zu bringen. Dies ist eine Maßnahme, die über den reinen ernährungsbezogenen Zweck die Mutter auch für Ernährungsfragen sensibilisiert und dann mit Beratungsmaßnahmen verbunden werden kann.

Angezweifelt wird zuweilen, ob die verteilten Nahrungsmittel innerhalb der Familie den bedürftigen Mitgliedern, nämlich Kindern und Müttern, wirklich zugute kommen, oder ob nicht der Vater Hauptkonsument wird. Es ist daher auch üblich, die verteilten Nahrungsmittel gleich an Ort und Stelle mit den Frauen gemeinsam zuzubereiten. In Honduras dienen Treffpunkte, die sog. Lactarios (so genannt, weil dort früher häufig Milch verteilt wurde) zur Zubereitung der Nahrungsmittel und zur Beratung in



Ernährungsfragen. Die Zielgruppe wird vor allem dann mit größerer Sicherheit erreicht, wenn die Nahrungsmittel den lokalen Verzehrgewohnheiten angepaßt sind und nicht über den Weiterverkauf erst zu geeigneter Nahrung führen müssen. Die deutsche EZ gilt hier international als Vorbild, da sie in der Regel die Nahrungsmittel für Ernährungssicherungsprojekte lokal aufkauft. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte haben Speisungsprogramme über den bloßen Kalorienwert der eingesetzten Nahrungsmittel hinausgehend auch positive Wirkung auf die Entwicklung bestimmter Zielgruppen.

16. Welche Erfahrungen gibt es in den Entwicklungsländern in der bilateralen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit Beschäftigungsprogrammen wie z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Public-Work-Maßnahmen?

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Public-Work-Maßnahmen sind in der bilateralen und internationalen EZ verbreitet. Die deutsche EZ unterscheidet dabei Maßnahmen, die als eigene Projekte durchgeführt werden und solche, die im Rahmen von anderen EZ-Vorhaben abgewickelt werden. Es gibt sie auch in der Form von Arbeitsgarantieprogrammen (Erfahrungen in Indien).

Allen gemeinsam ist das Problem, wie man diese Programme möglichst gezielt der ärmsten Bevölkerung zur Verfügung kommen lassen kann. Relativ unproblematisch löst sich dieses Problem über eine regionale Abgrenzung, sofern die Region zum überwiegenden Teil von der Zielgruppe bewohnt wird (z. B. 95 Prozent der Einwohner verfügen über weniger als einen ha Land).

Eine andere Art der Selektion der ärmsten und bedürftigsten Zielgruppen kann über die Höhe der „Bezahlung“ erfolgen. Unabhängig davon, ob in Nahrungsmitteln, Bargeld, Produktionsmittel oder einer Kombination aus allem entlohnt/entschädigt wird, ist darauf zu achten, daß der Wert einer „Ration“ (Tageslohn) unter dem regional üblichen Lohn (und damit oftmals sogar weit unter dem staatlich festgelegten Mindestlohn) liegt. Dies stößt allerdings häufig auf politischen Widerstand und wird auch in Entwicklungskreisen teilweise als Ausbeutung der Ärmsten kritisiert. Liegt jedoch die Entlohnung zu hoch, so wirbt man Arbeitskräfte aus anderen Stellen ab und verursacht negative Effekte. Außerdem wird dadurch die Zielgruppe automatisch größer, da auch die Bessergestellten unter den Armen (nämlich die mit Arbeit) sich angesprochen fühlen.

Die Frage, ob vorrangig Nahrungsmittel oder Bargeld oder Produktionsmittel als Entlohnung zum Einsatz kommen sollten, ist von der lokalen Verfügbarkeit und dem Funktionieren des regionalen Marktes abhängig. In der Regel ist es immer dann billiger, administrativ einfacher und von der Zielgruppe bevorzugt, Bargeld zu nehmen, wenn der Markt und damit die Versorgung sichergestellt ist. Es kommt dann auch zu keinen volkswirtschaft-

lich unerwünschten Verdrängungen von lokalen Händlern und Produzenten durch Nahrungsmittellieferungen.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Erwartung, bei Sozialhilfemaßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit, wie z. B. bei direkten Kaufkrafttransfers, gebe es einen „trickle-up-effect“? Wie beurteilt die Bundesregierung die Befürchtung, bei Sozialhilfemaßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werde eine Art Almosenmentalität gefördert und damit das Selbsthilfekonzzept in der Armutsbekämpfung unterlaufen?

Die Gefahr des „Trickle-Up-Effect's“ ist bei undifferenzierter Anwendung, z. B. der Nahrungsmittelsubventionierung, gegeben, da sie in erster Linie den Bevölkerungsgruppen zugute kommt, die bereits über Kaufkraft verfügen.

Durch die Tatsache, daß bei allgemeinen Preissubventionen z. T. außerordentlich hohe Transferkosten anfallen (so beliefen sich z. B. bei einem Vorhaben auf den Philippinen, das auf Haushalte mit unterernährten Kindern beschränkt war, die Transferkosten auf 260 Prozent des Wertes der konsumierten transferierten Subventionen), erfolgt eine Bindung öffentlicher Mittel im administrativen System, die somit der Zielgruppe der Ärmsten nicht zugute kommen.

Um die Gefahr der Förderung einer Almosenmentalität zu entgehen, ist insbesondere eine präzise und auf den jeweiligen Einzelfall bezogene Prüfung notwendig, welches Selbsthilfepotential bei der Zielgruppe vorhanden ist und welche Eigenleistungen realistischerweise gefordert werden können.

Im sektorübergreifenden Konzept des BMZ zur Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe wird die Erbringung eines angemessenen Eigenbeitrags der Betroffenen als Voraussetzung von Maßnahmen der Selbsthilfeförderung bezeichnet. Damit sollen die reinen Transfer – bzw. Sozialhilfeleistungen auf die Gruppe der nicht, bzw. nicht mehr Selbsthilfefähigen begrenzt werden.



