



Dokumentation

Bargeldtransfer als Instrument in der Entwicklungszusammenarbeit

Bargeldtransfer als Instrument in der Entwicklungszusammenarbeit

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 116/16
Abschluss der Arbeit: 13. September 2016
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Cash Transfer Programming (CTP) | 5 |
| 2.1. | Anspruchsberechtigte | 5 |
| 2.2. | Gründe für den Einsatz von CTP | 5 |
| 2.3. | Programme des UNHCR | 5 |
| 2.4. | Leitfaden für CTP | 6 |
| 2.5. | Monitoring und Evaluationen | 7 |
| 2.6. | Konditionierte Cash-Transfer-Programme (CCT) | 8 |
| 3. | Anlagenverzeichnis | 9 |

1. Einleitung

Cash Transfer Programming (CTP) ist ein Instrument der Not- und Übergangshilfe für Menschen in Krisensituationen weltweit, das sich auf alle Formen direkter oder indirekter Geldtransfers bezieht. Diese unkonditionierte finanzielle Unterstützung soll das reale Einkommen der Empfänger erhöhen, um die Haushalte der Betroffenen zu bedürfnisorientiertem Erwerb von Nahrungsmitteln, Hygieneartikeln oder Kleidung zu veranlassen.¹ Demgegenüber verknüpft der Conditional Cash Transfer (CCT) den Bargeldtransfer mit Forderungen der Geber etwa nach Gesundheitsvorsorge oder dem Schulbesuch von Kindern. CTP wurde häufig als Instrument zur Armutsbekämpfung in den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt gepriesen, wird aber inzwischen in allen Regionen der Welt von Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft eingesetzt, um die ärmsten Gruppen von Staaten zu erreichen.²

Anlässlich des ersten Weltgipfels für Humanitäre Hilfe (World Humanitarian Summit) in Istanbul am 23. und 24. Mai 2016 hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon dazu aufgerufen, den Bargeldtransfer zum „bevorzugten und Standard-Instrument“ der humanitären Hilfe zu machen.³ Die Verteilung von Hilfsgütern wie Decken, Planen, Saatgut oder Reis sollte zweitrangig erfolgen.

Nachfolgend werden Studien vorgestellt, die sich mit den Vor- und Nachteilen von CTP beschäftigen und Leitfäden für humanitäre Organisationen mit Blick auf die Konzeption, den Empfängerkreis sowie die mit der Umsetzung beauftragten Geldinstitute entwickelt haben. Die Notwendigkeit eines Erfahrungsaustausches über CTP hat nicht nur zu zahlreichen Leitfäden und Evaluationsberichten geführt, sondern auch zum Zusammenschluss von über 150 humanitären Organisationen und über 5.000 Individuen auf diesem Feld in der sogenannten Cash Learning Partnership (CaLP).⁴

Die Erfahrungen mit CTP in der humanitären Hilfe sind Gegenstand dieser Dokumentation. Die in Zusammenhang mit humanitären Hilfsleistungen gesammelten Erfahrungen mit Cash Transfer Programming könnten möglicherweise auch in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden.

-
- 1 **United Nations Human Rights Council (2009)**. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. A/HRC/11/9. Abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/126/57/PDF/G0912657.pdf?OpenElement>, (letzter Zugriff: 8. September 2016).
 - 2 **United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2016)**. Cash Transfer Programmes – independent experts of human rights and extreme poverty. Abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/CashTransfer.aspx>, (letzter Zugriff: 8. September 2016).
 - 3 **United Nations (2016)**. One Humanity Shared Responsibility. Report of the United Nations Secretary-General for the World Humanitarian Summit. Abrufbar unter: <http://sgreport.whsummit.org/>, (letzter Zugriff: 13. September 2016).
 - 4 **The Cash Learning Partnership (2016)**. About Us. Abrufbar unter: <http://www.cashlearning.org/about-us/overview>, (letzter Zugriff: 13. September 2016).

2. Cash Transfer Programming (CTP)

2.1. Anspruchsberechtigte

Die in der Cash Learning Partnership (CaLP) zusammengeschlossenen Organisationen gehen von weltweit 58 Mio. Anspruchsberechtigten für humanitäre Hilfe aus.⁵ Als Anspruchsberechtigte für humanitäre Hilfe gelten Asylbewerber, Flüchtlinge, Staatenlose und Binnenvertriebene. Da sich die Bedingungen der auf der Flucht oder von Vertreibung betroffenen Personen ständig verändern ebenso wie ihr Umfeld gilt es nach Auffassung von CaLP, für die wachsende Zahl von Anspruchsberechtigten und für lang anhaltende Konflikte neue Hilfswege zu beschreiten. In diesem Zusammenhang haben Umfang und Dauer von Bargeldtransferprogrammen in den vergangenen Jahren zugenommen.

2.2. Gründe für den Einsatz von CTP

Die Diakonie-Katastrophenhilfe setzt zurzeit 14 Prozent ihrer Hilfsleistungen mit dem Einsatz von Bargeldtransfers um.⁶ Für den Einsatz dieses Instrumentes sprechen folgende Gründe:

- gute Erreichbarkeit einer großen Zahl von Anspruchsberechtigten,
- bedarfsgerechte Versorgung,
- geringe Lagerhaltung erforderlich seitens der humanitären Organisationen,
- Stärkung lokaler Märkte, wenn Bevölkerung vor Ort ihren Bedarf eigenständig deckt.

Bis zum Jahr 2030 möchte die Diakonie-Katastrophenhilfe die Hälfte aller Hilfsleistungen durch Geldleistungen ersetzen.⁷

2.3. Programme des UNHCR

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) arbeitet seit 1980 mit unterschiedlichen Varianten von Bargeldtransfers (cash-based interventions). Das Instrument kam überwiegend in freiwilligen Repatriierungsprogrammen zum Tragen. Mit dem Auslaufen dieser Rückführungsprogramme von vietnamesischen oder guatemaltekischen Flüchtlingen 1997 kam das Instrument weniger zum Einsatz. Nach dem Jahr 2000 wurde CTP dann verstärkt bei Rückkehrprogrammen auf freiwilliger Basis für Afghanen, Burunder, Iraker und auch über freiwillige Rückkehrprogramme hinaus angewandt. In den 1990er Jahren profitierten von dem Cash- und Gutschein-Programm des UNHCR über 3,5 Mio. Menschen. Darüber hinaus hat der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen CTP nicht nur in Nothilfesituationen eingesetzt, sondern

5 **CaLP (2016)**. Cash Transfer Programming and Persons of Concern. Briefing Note. Abrufbar unter: <http://reliefweb.int/report/world/cash-transfers-programming-and-persons-concern-briefing-note>, (letzter Zugriff: 13. September 2016).

6 **Deutschlandradio Kultur (17. Mai 2016)**. Geldkarten gegen den Hunger. Ein Gespräch mit Cornelia Füllkrug-Weitzel, der Präsidentin für „Brot für die Welt“. Abrufbar unter: http://www.deutschlandradiokultur.de/weltgipfel-fuer-humanitaere-hilfe-geldkarten-gegen-den.1008.de.html?dram:article_id=354298, (letzter Zugriff: 8. September 2016).

7 Ebenda.

auch bei sich in die Länge ziehenden Konflikten, etwa in Flüchtlingslagern in Kenia, Syrien oder der Demokratischen Republik Kongo. Ungeachtet seines großen Potenzials ist CTP im Jahr 2011 in nur einem Drittel der Ländermissionen des UNHCR zum Tragen gekommen.

Der UNHCR unterscheidet vier Typen von Bargeldtransfers:

- Unkonditionierte Bargeldtransfers
- Konditionierte Bargeldtransfers
- Gutscheine
- Mikrokredite

Ziel aller „cash-based interventions“ ist ein stärkerer Schutz betroffener Bevölkerungsgruppen und bedarfsgerechte Hilfsleistungen. Sie können in Form von **Einmalzahlungen**, etwa zur Transportkostendeckung beim Rücktransport von Flüchtlingen, eingesetzt werden oder als **monatliche Transfers** zur Hilfestellung bei Ernährungs-, Miet- oder Bildungsausgaben. CTP wird auch ein positiver Effekt zur Stimulierung der Märkte in Entwicklungsländern zugeschrieben, da sie dazu beitragen können, die lokale Wirtschaft wiederzubeleben.

In dem Papier „An introduction to cash-based interventions in UNHCR operations“ nennt der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen Grundvoraussetzungen für den Einsatz von CTP, die auch für einen Einsatz des Instrumentes in Entwicklungszusammenhängen sinnvoll erscheinen. Das Papier ist ein hilfreicher Einstieg in die unterschiedlichen mit CTP verfolgten Zielsetzungen und gibt einen Überblick über die verschiedenen Typen von Bargeldtransfers und ihre Vorteile (**Anlage 1**).

2.4. Leitfaden für CTP

Im Jahr 2013 hat das European Commission Humanitarian Aid Office (ECHO), die Agentur für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission, einen Leitfaden für den Einsatz von Bargeld und Gutscheinen in humanitären Krisen herausgegeben. Dem Leitfaden zufolge soll der Einsatz von Hilfsleistungen situationsgerecht und auf Grundlage einer Marktanalyse und Bedarfseinschätzung erfolgen. So wird den Bargeldtransferprogrammen darin noch keine Priorität gegenüber Gutschein- oder Sachmittelprogrammen eingeräumt. Allerdings ist den Angaben zufolge der Anteil von Bargeldtransferleistungen gegenüber Sachmitteln zwischen 2007 und 2011 von zwei auf 23,1 Prozent des ECHO-Budgets gestiegen (**Anlage 2**). Im Jahr 2015 hat der Rat der Europäischen Union zehn Prinzipien für eine bargeldgestützte Hilfe angenommen, die den Weg für einen stärkeren Einsatz von CTP ebnen könnten.⁸

Der Bericht „EU Cash Compendium“ der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2016 hebt demgegenüber die Vorteile eines verstärkten Einsatz von Bargeldtransfers z. B. gegenüber Sachleistungen hervor. Der Bericht enthält Länderbeispiele, die das breite Anwendungsspektrum für unterschiedliche Formen von Bargeld- bzw. Geldkartentransfers veranschaulichen. Zudem fasst

8 **CaLP (2015)**. Scaling up cash-based assistance with ECHO: common principles for multi-purpose cash-based assistance. Abrufbar unter: <http://www.cashlearning.org/news-and-events/news-and-events/post/266-scaling-up-cash-based-assistance-with-echo-common-principles-for-multi-purpose-cash-based-assistance>, (letzter Zugriff: 13. September 2016).

der Bericht die Beschlüsse des Rats der Europäischen Union zusammen und stellt die Ergebnisse einer externen Evaluation dar. Die 2014/2015 von der EU in Auftrag gegebene Evaluation hatte zum Ziel, die Transfermodalitäten im Bereich der humanitären Hilfe für die Jahre 2011 bis 2014 zu untersuchen. Dabei kamen die Prüfer u.a. zum Ergebnis, dass Bargeldtransfers verlässlich effizienter hinsichtlich einer Vielzahl von untersuchten Variablen sind (**Anlage 3**).

2.5. Monitoring und Evaluationen

Bargeldtransfers haben nach Auffassung von Praktikern den Vorteil, dass damit Menschen in unterschiedlichen sozialen Kontexten und geografischen Regionen bedarfsgerecht unterstützt werden können.⁹ Angesichts der aktuellen Flüchtlingskrise in Syrien und 3 Mio. syrischer Flüchtlinge in der Türkei, von denen 85 Prozent außerhalb von Lagern leben, kann so mittels Bargeldtransfers eine Versorgung bedarfsgerecht gewährleistet werden.

In diesem Zusammenhang setzt der dänische Flüchtlingsrat ein auf zwei Jahren angelegtes Projekt im Süden der Türkei um, das aus Mitteln des britischen Entwicklungshilfeministeriums finanziert wird. Ziel des Projektes ist es, unmittelbare Unterstützung für syrische Flüchtlinge im Süden der Türkei zu leisten, die außerhalb eines Flüchtlingslagers untergebracht sind und somit auch keine internationalen Hilfsleistungen beziehen. Ausgewählte syrische Haushalte erhielten in einer ersten Etappe zwischen Januar und August 2015 Bargeldtransferleistungen in Form von E-Zahlungskarten für Supermärkte. In ihrem Erfahrungsbericht „lessons learned“ dokumentiert ein Forscherteam von der Tufts University in den USA die Vor- und Nachteile des Instruments und spricht Empfehlungen aus etwa hinsichtlich

- der Entwicklung eines „vulnerability scoring index“ oder Betroffenenindex über den die Empfängerhaushalte ermittelt wurden,
- Kommunikations- und Vermittlungsdefiziten zwischen humanitärer Hilfsorganisation und den Vor-Ort-Kräften bzw. Kontaktpersonen für Flüchtlinge,
- der Vermeidung von Betrug seitens der Anspruchsberechtigten,
- der Ausbildung und Schulung von Vor-Ort-Kräften zur Ermittlung von Anspruchsberechtigten im Umgang etwa mit posttraumatischen Belastungsstörungen,
- des Rückkopplungssystems der Vor-Ort-Kräfte mit der humanitären Hilfsorganisation.

Das Programm wurde Januar 2016 fortgesetzt (**Anlage 4**).

Eine 2016 erschienene Veröffentlichung der Food and Agriculture Organization of the United Nations und von UNICEF hat die Bargeldtransferprogramme von acht Staaten Sub-Sahara Afrikas

9 **Deutschlandradio Kultur (17. Mai 2016)**. Geldkarten gegen den Hunger. Ein Gespräch mit Cornelia Füllkrug-Weitzel, der Präsidentin für „Brot für die Welt“. Abrufbar unter: http://www.deutschlandradiokultur.de/welt-gipfel-fuer-humanitaere-hilfe-geldkarten-gegen-den.1008.de.html?dram:article_id=354298, (letzter Zugriff: 8. September 2016).

als Teil eines so genannten Transfer Projects untersucht. Mit ihr wurde insbesondere die Effektivität unkonditionierter Bargeldtransferprogramme ausgewertet. Evaluationen sind bis dato insbesondere für den lateinamerikanischen Kontext und für konditionierte Programme bekannt.¹⁰

2.6. Konditionierte Cash-Transfer-Programme (CCT)

Empfänger von Geldtransferleistungen, die eine spezifische Bedingung erfüllen müssen, um finanzielle Förderung zu erhalten, etwa den Schulbesuch ihrer Kinder oder den Bau einer Unterkunft oder die Abgabe von Waffen nach einem bewaffneten Konflikt, nehmen an so genannten Conditional Cash Transfer-Programmen (CCT) teil. Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik hat eine Studie zum Einsatz von CCT-Programmen in Lateinamerika und in Sub-Sahara Afrika im Bereich Armutsbekämpfung veröffentlicht.

In Lateinamerika sollen inzwischen mehr als 120 Mio. Menschen Geldtransferleistungen im Rahmen von CCTs erhalten.¹¹ Fraglich bleibt, ob damit der „Königsweg aus der Armut“ gefunden wurde, nachdem sich über Jahrzehnte erprobte Armutsbekämpfungsprogramme nicht als nachhaltig und dauerhaft wirksam erwiesen haben, die Schere zwischen Arm und Reich zu schließen. Ob mit dem Instrument CCT tatsächlich nachhaltige Wohlstandseffekte erzielt werden können, hängt davon ab, ob es strukturelle Ursachen der Massenarmut wirksam verändern hilft.

Der Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik zufolge werfen die CCT-Programme in Lateinamerika und Sub-Sahara Afrika Probleme der finanziellen Nachhaltigkeit, von Verwaltungskapazitäten und Sozialleistungen der Länder auf. Auch seien flankierende Maßnahmen in der Beschäftigungs- und Gleichstellungspolitik erforderlich für eine langfristige Armutsbekämpfung (**Anlage 5**).

Ende der Bearbeitung

10 **Davis, Benjamin et. al. (Hrsg., 2016)**. From Evidence to Action. The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa. Eine Veröffentlichung von The Food and Agriculture Organization of the United Nations and The United Nations Children's Fund. Oxford University Press, United Kingdom. Das Buch wird in Kürze aus der Bibliothek des Deutschen Bundestages ausleihbar sein.

11 **Hoffmann, Karl-Dieter (2012)**. Armut, soziale Ungleichheit und conditional cash transfer-Programme in Lateinamerika. KAS-Auslandsinformationen, 5, S. 100-131. Abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.31046/>, (letzter Zugriff: 13. September 2016).

3. Anlagenverzeichnis

UNHCR (2012). An Introduction to Cash-Based Interventions in UNHCR Operations. Abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/515a959e9.pdf>, (letzter Zugriff: 12. September 2016).

Anlage 1

European Commission (März 2013). The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises. DG ECHO funding guidelines. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/ECHO_Cash_Vouchers_Guidelines.pdf, (letzter Zugriff: 13. September 2016).

Anlage 2

European Commission (2016). EU Cash Compendium. Scaling up Cash-Based Assistance: The ECHO Experience. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/doc_eu_cash_compendium_imp_hd_0.pdf, (letzter Zugriff: 14. September 2016).

Anlage 3

Jacobsen, Karen (Januar 2016). Cash Transfer Programming for Syrian Refugees. Lessons Learned on Vulnerability, Targeting, and Protection from the Danish Refugee Council's E-Voucher Intervention in Southern Turkey. Eine Veröffentlichung des UNHCR, des Danish Refugee Council, des Feinstein International Center, Tufts University und UKAid. Abrufbar unter: http://www.cashlearning.org/resources/library/828-cash-transfer-programming-for-syrian-refugees-lessons-learned-on-vulnerability-targeting-and-protection-from-the-danish-refugee-councils-e-voucher-intervention-in-southern-turkey?keywords=®ion=all&country=all&year=all&organisation=all§or=all&modality=all&language=all&payment_method=all&document_type=all&searched=1, (letzter Zugriff: 13. September 2016).

Anlage 4

Scarlato, Margherita und Giorgio d'Agostino (2016). The Political Economy of Cash Transfers. A Comparative Analysis of Latin American and Sub-Saharan African Experiences. Ein Diskussionspapier des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik. Abrufbar unter: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_6.2016.pdf, (letzter Zugriff: 13. September 2016).

Anlage 5