

Eine Rente als Recht? Grenzen und Chancen einer zivilgesellschaftlichen Organisation bei der Umsetzung von Sozialgeldtransfers

Katrin Fröhlich

Abstract

Monetäre Formen der Grundsicherung, sogenannte Sozialgeldtransfers, werden in der Forschung und Praxis teilweise als „südliche Revolution“ gefeiert (vgl. Hanlon et al. 2010). Sie gelten als adäquate Ergänzung für die unzureichenden Sozialversicherungssysteme in vielen Entwicklungsländern (vgl. van Ginneken 2009, Leisering et al. 2006, Loewe 2008) und sind damit eine wichtige Säule der sozialen Sicherung. Geht es um die Umsetzung der verschiedenartigen Programme, wird zumeist auf den Nationalstaat verwiesen. Diesem wird nicht nur am ehesten die Fähigkeit zugeschrieben, eine die gesamte Bevölkerung einschließende und dauerhafte Auszahlung gewährleisten zu können, sondern er wird ebenfalls als der Garant für die politischen und sozialen Rechte seiner Bürger gesehen (Opielka 2006: 37). Auch wenn die Forschung zur (globalen) Sozialpolitik und Governance die Akteure der sozialen Sicherung um weitere Ebenen, wie die der Zivilgesellschaft erweitert hat (vgl. Gough und Wood 2008), werden zivilgesellschaftliche Organisationen selten in ihrer Rolle als Akteure sozialer Sicherung empirisch befragt.

Dennoch engagieren sich auch zivilgesellschaftliche Akteure auf dem Gebiet der Sozialgeldtransfers. Anhand der eigenen qualitativen Forschung im Zuge meines Promotionsverfahrens wird auf eine transnationale Nichtregierungsorganisation (TNGO) verwiesen, die in einem afrikanischen Land rund eintausend beitragsfreie Renten bedingungslos auszahlt. Angesichts dieses Beispiels werden sowohl die Grenzen als auch die Chancen einer TNGO aufgezeigt, die zunächst als reiner Dienstleister Renten auszahlt. Im Laufe ihrer Arbeit nimmt die TNGO die Rente jedoch als Menschenrecht wahr. Ein Recht, das sie selbst nicht gewährleisten können. Statt dessen greifen sie beispielsweise auf Maßnahmen zur bedarfsorientierten Auswahl der EmpfängerInnen zurück und versuchen ihre Zahlungen durch langfristige Finanzierungsstrategien möglichst dauerhaft zu gewährleisten. Indem sie schließlich die Rente als Recht betrachten, beziehen sie nicht nur den Staat, sondern auch die Empfänger selbst in die Gewährleistung der sozialen Sicherung mit ein. Die TNGO als Advokat für ein Recht auf ein Mindesteinkommen gibt die Verantwortung an den Staat in dieser Hinsicht zurück.

1. Einführung: Sozialgeldtransfers als Teil der sozialen Sicherung und die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen bei deren Umsetzung

Transnationale Organisationen, wie die im Fokus meiner Forschung und dieses Papers stehende Nichtregierungsorganisation (NGO) „For Older People“¹ die sich thematisch auf dem Gebiet der sozialen Sicherung engagieren, agieren in einem weiten Feld. Nicht nur, weil sie als grenzüberschreitende Organisationen vielfältige Handlungsräume im geografischen Sinne einnehmen können, sondern auch aufgrund des in der Wissenschaft und Praxis unbestimmten Begriffs der sozialen Sicherung. Von der Altersvorsorge bis hin zur Zahnbehandlung – die Aufgabenfelder, die in den Bereich der sozialen Sicherung fallen, sind vielfältig.

Befasst man sich mit dem Thema der sozialen Absicherung, finden sich in der deutschen Literatur zahlreiche Begriffe, die zunächst alle dasselbe zu meinen scheinen: soziale Sicherung, soziale Sicherheit, soziale Unterstützung, Wohlfahrt, Sozialhilfe, Grundsicherung und Sozialtransfers sind hierbei die Hauptbegriffe. Auch die englischsprachige Forschung ist von vielfältigen und kaum abgegrenzten Begriffen geprägt, wie „social security“, „social protection“, „social assistance“, „social protection floor“ oder auch den „social safety nets“ (Midgley 1997: 18). Die Termini werden weltweit und von Organisation zur Organisation unterschiedlich verwendet (ILO 2011: 8). Begriffe, wie das Grundeinkommen oder die im Zentrum des Papers stehenden bedingungslosen Sozialgeldtransfers kommen noch hinzu (ebd.).

Am allumfassendsten ist der Begriff der sozialen Sicherung („social protection“). Im Gegensatz zur sozialen Sicherheit („social security“) wird durch ihn deutlich, dass die soziale Absicherung des Menschen nicht mehr nur ein Teil des „klassischen Wohlfahrtsstaates“ ist, sondern vielfältige Akteure beinhaltet (vgl. Loewe 2003: 33, Standing 2010: 53; ILO 2011: 9). Auch ist es durch die Anwendung des Konzeptes der sozialen Sicherung leichter, sich von dem „methodischen Nationalismus“ (vgl. Wimmer/ Glick-Schiller 2002), der insbesondere in der politikwissenschaftlichen Forschung vorherrscht, abzugrenzen. Das Konzept der sozialen Sicherung öffnet den Blick für weitere Akteure, wie die in diesem Zusammenhang oft als traditionell oder informell bezeichnete Familie bzw. Gemeinschaft. Sie werden (insbesondere von westlichen Autoren) als „traditionell“ oder auch „informell“ bezeichnet, da sie vor der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates die Hauptabsicherungsform des Menschen darstellten und im Gegensatz zu staatlichen Strukturen weniger formalisiert oder institutionalisiert

¹ Namen der Organisation und deren Vertreter wurden verändert, um die Anonymität der untersuchten Personen zu gewährleisten.

sind (zur Kritik an der angeblich mangelnden Institutionalisierung siehe auch Benda-Beckmann et al. 1988: 12; Midgley 1997: 69ff.). Schließlich lässt sich zwar zustimmen, dass diese „informellen“ Absicherungsformen über traditionelle Strukturen begründet werden (z. B.: religiöse oder familiäre Verpflichtungen) (Benda-Beckmann et al. 1988, S. 12), sie sind aber für einen Großteil der Menschheit aktueller denn je und in diesem Sinne sicherlich weniger statisch, als es der Begriff der Tradition suggeriert.

Zum anderen kann es sich neben diesen „traditionellen“ Akteuren ebenso um Akteure aus der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft handeln (vgl. Loewe 2003: 33; Benda-Beckmann 1988: 12; Holzmann und Jorgenson 1999: 18; Midgley 1997: 69ff.). Bereits in 1980er Jahren weisen das Ethnologenpaar Benda-Beckmann und der Jurist Zacher auf diese Vielfalt der Akteure und die damit mögliche Übertragung des Konzeptes der sozialen Sicherung von den Wohlfahrtsstaaten im Norden auf Entwicklungsländer hin (vgl. Benda-Beckmann und Zacher 1988). Bevor dieser wissenschaftliche Diskurs sich jedoch in den internationalen Organisationen durchsetzte, sollte es noch ein Jahrzehnt dauern (vgl. Holzmann und Jorgenson 1999; Weltbank 2001).

Zu betonen bleibt außerdem, dass die Akteure sozialer Sicherung nicht notwendigerweise im Nationalstaat selbst zu finden sein müssen. Gough und Wood erweitern das Handlungsfeld der sozialen Sicherung um die inter- bzw. transnationale Ebene (vgl. Gough und Wood 2008), die insbesondere in Entwicklungsländern eine essenzielle Rolle spielen (Stichwort: Remittances) (siehe hierzu Tabelle 1).

	Domestic	Inter- and Transnational
State	domestic governments	international organisations, national donors
Market	domestic markets	global markets, multinational concerns
Community	civil society, NGOs	<i>transnational NGOs (TNGOs)</i>
Household (Family)	households	international household strategies

Tabelle 1: Darstellung in Anlehnung an Gough und Woods „institutional responsibility matrix“ (2008: 30)

Die soziale Sicherung nimmt nicht nur bezogen auf die beteiligten Akteure ein weites Feld ein. Auch der Inhalt der Handlungsfelder kann weit gefasst sein. Im Allgemeinen zielt die soziale Sicherung auf die *Handlungsermächtigung eines Individuums oder Haushaltes, sich und/oder den eigenen Haushalt vor Risiken zu schützen, oder Risiken abzufedern, welche die menschliche Grundbedürfnisbefriedigung beeinträchtigen*. Zu den Grundbedürfnissen zählen:

1.) die Gewährleistung der Mindestausstattung eines Individuums bzw. Haushaltes mit Gütern des privaten Verbrauches (z. B.: Nahrung, Wohnraum, Kleidung) sowie
2.) die Bereitstellung elementarer Dienstleistungen, wie Trinkwasser, sanitäre Einrichtungen, Gesundheits- und Bildungswesen und Transportmittel (Nohlen 2007: 204; Nuscheler 2004: 230ff.). Dem zufolge können zu den Maßnahmen der sozialen Sicherung neben der Einkommenssicherung des Individuums/ Haushaltes, die nicht zwingend monetär erfolgen muss auch die Bereitstellung elementarer Dienstleistungen gezählt werden. Erfolgt die Einkommensabsicherung monetär und handelt es sich dabei nicht um beitragspflichtige Versicherungen, spricht man von Sozialgeldtransfers.

Sozialgeldtransfers sind von staatlicher Seite aus nicht unüblich und werden sogar als „südliche Revolution“ gefeiert, da sie immer häufiger von Entwicklungsländern implementiert werden (Vgl. Hanlon, Barrientos und Hulme 2010). Werden sie von staatlicher Seite aus umgesetzt, sind sie gewöhnlich steuerfinanziert. In den meisten Staaten handelt es sich (im Gegensatz zum Grundeinkommen) um kategoriale Leistungen, die einer bestimmten Gruppe von Menschen zukommen (zum Beispiel Alte oder Kinder) und/oder meist bedarfsorientiert verteilt werden.

Neben Staaten gibt es auch – wenn auch wenige² – zivilgesellschaftliche Organisationen (bzw. NGOs), welche Sozialgeldtransfers leisten. Aufgrund der finanziellen Notwendigkeiten einer solchen Leistung handelt es sich gewöhnlich um entwicklungspolitische, transnationale (also grenzüberschreitende) NGOs (TNGOs) aus Industrieländern (oder zumindest finanziert von Organisationen aus Industrieländern). Nur der zum Teil gigantische ökonomische Unterschied zwischen den Staaten ermöglicht es schließlich einer Organisation beispielsweise eine „gewöhnliche“ Spende eines Individuums aus Staat X in eine finanzielle Absicherung eines anderen Menschen im Staat Y umzuwandeln.

Je nachdem, ob bestimmte Aufgaben als Staatsaufgabe gesehen werden, weisen Autoren jedoch darauf hin, dass sich TNGOs, die Dienstleistungen im Bereich der

² Bei meiner eigenen Recherche in der Literatur, in Internetquellen und Nachfrage bei Experten aus Deutschland nach Sozialgeldtransferprojekten in Entwicklungsländern, welche von zivilgesellschaftlichen Organisationen umgesetzt wurden, stieß ich schnell auf Grenzen. Größere und bekannte Projekte, wie das „Kalamo Projekt“ in Sambia – sind eher von staatlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, wie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (bis 2007) oder internationalen Organisationen, wie dem Kinderhilfswerk UNICEF (United Nations Children's Fund) durchgeführt wurden. Als mögliche Gründe dafür wurden die hohen und langfristigen Kosten benannt, die solche Projekte mit sich bringen, insbesondere wenn sie landesweit angedacht sind. Im Gegensatz zu anderen entwicklungspolitischen Themenfeldern wurden in den Experteninterviews Sozialgeldtransferprojekte zumeist automatisch mit dem Anspruch eines landesweiten Umsetzung verbunden.

sozialen Sicherung erbringen, Gefahr laufen, den Staat zu unterhöhlen (vgl. Lewis/ Kanji 2009: 93ff) und/ oder für ihre Handlungen gar nicht ausreichend legitimiert sind:

„Zivilgesellschaftliche und demokratische Strukturen in einem Land können geschwächt werden, wenn nicht mehr der Staat, sondern entwicklungspolitische Geberinstitutionen die Verantwortung für soziale Sicherung in einem Land übernehmen. Denn wer entscheidet nun darüber, wie soziale Sicherung organisiert wird, welche Leistungen eingeschlossen werden und wer davon profitiert – die vielleicht demokratisch gewählte Regierung oder der/die Geber?“ (Javad 2011: 4)

Auch müssen sich TNGOs dem Vorwurf stellen, dass sie mit ihren Aktionen Aspekte neoliberaler Politik der Geberinstitutionen wie Weltbank und IWF (Internationaler Währungsfonds) unterstützen. Indirekt übernehmen sie beispielsweise die Verantwortung für staatliches "Versagen", indem sie die Verwüstung aufräumen, welche die Politik erst mit Aktionen, wie den Strukturanpassungsprogrammen, hinterlassen haben (Lewis/ Kanji 2009: 18). Es sind Fragen der Legitimierung und Positionierung, die in diesen Aussagen kritisch an die zivilgesellschaftlichen Akteure gerichtet werden. Doch wie sehen das Organisationen selbst? Auf den Erfahrungen und Ansichten einer TNGO, welche im Fokus meines empirischen Dissertationsprojektes steht, ist das folgende Paper bezogen.

2. Fragestellung: Wie positionieren und legitimieren sich TNGOs, die bedingungslose Sozialgeldtransfers zur Verfügung stellen?

Nachdem wie bei Gough und Wood (2008) dargelegt, den zivilgesellschaftlichen Organisationen ein Einfluss als sozialpolitischer Akteur eingeräumt wird – sei ihre Rolle nun kritisch gesehen oder nicht – stellt sich zunächst die Frage, wie sich die TNGO selbst neben den Anderen verortet? Wie positioniert sich die TNGO insbesondere gegenüber dem Staat, aber auch den Rezipienten selbst und weiteren möglichen Akteuren sozialer Sicherung?

Zudem stellt sich für Organisationen nicht primär die Frage nach ihrer mangelnden demokratischen „Input“-Legitimation, welche eher die Herrschaft von Parlament und Regierungen betrifft und dennoch zivilgesellschaftlichen Organisationen immer wieder vorgeworfen wird.³ Auch sie müssen sich legitimieren, um ihre Existenz zu sichern – nur eben nicht zwingend auf dieselbe Art und Weise wie die nationalstaatlichen Formen der Exekutive und Legislative. Laut dem Neo-Institutionalismus muss sich jedoch auch eine Organisation in ihrem

³ Zur Kritik an der Kritik einer mangelnden demokratischen Legitimation siehe auch Frantz/ Martens 2006: 130ff.

organisationalen Umfeld – also gegenüber den anderen Akteuren, die sie für ihre Arbeit als relevant erachten – rechtfertigen (vgl. Di Maggio/ Powell (2009); Meyer/ Rowan (2009)). Für die TNGO ist hier insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit mit ihren individuellen und organisationalen Spendern zu nennen, auf deren Finanzierung sie angewiesen sind. Dabei sind Organisationen, die bedingungslose Sozialgeldtransfers leisten mit der Tatsache konfrontiert, dass zwar Sozialgeldtransfers als Maßnahme innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren mehr und mehr anerkannt wurden,⁴ aber speziell bedingungslose Geldleistungen, wie die hier zu untersuchende Sozialrente, sind weiterhin umstritten und im entwicklungspolitischen Diskurs nicht per se als adäquates Mittel anerkannt.⁵ Es stellt sich demzufolge die Frage, wie die TNGO ihre entwicklungspolitische Intervention im Allgemeinen und bedingungslose Renten im Speziellen rechtfertigen.

3. Forschungsfeld: Sozialgeldtransfers einer TNGO in Form bedingungsloser Renten

Bei der als Fallbeispiel dienenden Organisation – „For Older People“ – handelt es sich um eine in einem europäischen Land (als auch vor Ort) ansässige TNGO, die in einem ostafrikanischen Land (Tansania) seit nunmehr fast zehn Jahren eine Rente an rund 1300 Individuen auszahlt. Diese (ausgewählten Personen) müssen über 65 Jahre alt sein und erhalten monatlich 8000 tansanische Schilling, rund vier Euro. An die Verwendung des Geldes wird (zumindest offiziell)⁶ keinerlei Bedingung geknüpft. Sollten die alten Menschen in ihrem eigenen Haushalt zudem Kinder betreuen, erhalten sie zusätzlich rund zwei Euro pro Monat und Kind. Es handelt sich also um bedarfsorientierte und bedingungslose Sozialgeldtransfers für eine bestimmte Gruppe, nämlich die der Rentner, wobei der größte Teil von ihnen Frauen sind.

Was bedeuten überhaupt 4 Euro vor Ort? Nach Auskünften der Organisation entsprechen 8000 tansanische Schilling in der Projektregion einem Warenkorb aus

⁴ Ein Höhepunkt ist hierbei die Kampagne „Social Security and Coverage for All“ (ILO 2001; 2010 und 2011, Reynoud 2002) mit der die ILO seit Beginn dieses Jahrtausends den Diskurs um die soziale Sicherheit von den bisher im Fokus stehenden beschäftigungsbasierten sozialen Leistungen hin zu einer Erweiterung der abzusichernden Personen öffnete (vgl. Schubert 2006: 298).

⁵ Argumente für Konditionalitäten finden sich u.a. in Studien und Projekten der Weltbank (Fiszbein et al. 2009: 50ff).

⁶ Eine Bedingung wird als theoretisch möglicher Grund, aber noch nie in der Realität so stattgefundenes Ereignis, erwähnt: Im Falle des Missbrauchs (wobei dieser nicht näher eingegrenzt wird) des Geldes für Alkohol kann dem Rezipienten die Rente wieder entzogen werden.

5 kg Maismehl, 1 Trockenfisch, 5 Tassen kleiner Fische, 3 Flaschen Kerosin sowie Öl zum Kochen, 1-kg-Reis, 6 Tomaten, Salz und 2 Schulheften (Stand 01/2011).

Sozialrenten, wie die von „For Older People“ sind in dem ostafrikanischen Staat selbst nicht vorhanden. Lediglich ein (beitragsfinanziertes) Rentensystem für Angestellte des öffentlichen Dienstes existiert, welches 1998 eingeführt wurde. Der größte Teil der Bevölkerung kann von diesen und weiteren formellen Versicherungssystemen allerdings nicht profitieren. Laut ILO (International Labour Office/ Internationale Arbeitsorganisation) (2008) sind 91% der arbeitenden Bevölkerung (einschließlich derjenigen, die im landwirtschaftlichen Sektor arbeiten) Teil der informellen Wirtschaft,⁷ sodass ihr Einkommen zumeist unregelmäßig, unzuverlässig und nicht zwingend monetär ist. Für sie besteht daher keine Chance, am formellen Versicherungssystem adäquat teilzuhaben. In diese Lücke aus Staats- und Marktversagen sprang 2003 die TNGO ein, allerdings nicht mit dem Ziel ein Rentensystem für alte Menschen in Tansania aufzubauen, sondern zunächst aus der Not einzelner Menschen heraus. Das Projekt hat zunächst einen rein volontaristischen Anfang, bei dem der Wunsch zu helfen im Vordergrund steht. Die Lebensumstände einzelner alter Menschen verbunden mit dem eigenen Lebenswandel des Projektgründers (persönlicher Eintritt ins Rentenalter) und der Chance zu helfen, führten zur Schaffung der Organisation. T.K. – Vorsitzender der Organisation in Europa – erklärt es folgendermaßen:

„Aufnehmen einer Situation, eines Notstandes dieser alten Menschen, der eher zufällig als systematisch erkannt worden war, nämlich weil A. in der Arbeit mit Waisen immer häufiger eigentlich konfrontiert wird, das viele dieser Waisen bei ihren Großmüttern lebten und die Verhältnisse teilweise, sehr, sehr, ja schwierig bis katastrophal waren. Und einzelne dieser Frauen, Großmütter lernte er kennen und gleichzeitig zu diesem Zeitpunkt, weil er gerade 65 Jahre geworden war erhielt er seine Altersrente und dachte, ja ein Teil der Rente kann ich für Notfälle zur Verfügung stellen.“ (T.K., 2011)

Die Motivation zu handeln war also primär an die individuelle Absicht einer Person gebunden zu helfen. Die TNGO beginnt ihre Arbeit im Kleinen. Sie gründen nach der Rechtslage ihres Heimatlandes einen Verein (später auch in Tansania), sammeln vorerst Spenden über Bekannte und beschreiben ihre anfänglichen Handlungen selbst teilweise als konzeptlos. Trotzdem wächst die TNGO in den kommenden Jahren in ihrem Finanzvolumen und stößt mit ihren

⁷ Unter dem Wirtschaftsraum des informellen Sektors werden im weiteren Sinne die Bereiche subsumiert, die sich außerhalb eines „vom Staat definierten wirtschaftlichen Ordnungs- und Rechtsrahmens“ befinden (Loewe 2004: 93).

erweiterten Möglichkeiten auch an die Grenzen ihres anfänglich sehr partikularen Ansatzes.

4. Finanzielle Grenzen und die Frage nach der Selektivität und Dauerhaftigkeit von Sozialgeldtransfers

Seit Beginn ihrer Arbeit zahlt die TNGO mittels verschiedenster Auswahlmethoden die Sozialrenten an ausgewählte alte Menschen aus. Ein Prinzip der Selektivität, dass sie bis heute beibehalten haben. Trotzdem wird die Auswahl der Rezipienten auch als ungerecht eingestuft, aber weder findet sich ein Weg, ein absolut faires Auswahlverfahren zu gewährleisten, noch können sie allen alten Menschen in der Projektregion eine Rente geben. Ihre eigenen begrenzten finanziellen Ressourcen zwingen sie somit zur Selektivität.

Aber auch ein Wachstum ihrer finanziellen Mittel führt nicht automatisch zur Lösung des Selektivitätsproblems. Es stellt sie stattdessen vor ein neues Dilemma, denn auch die Wahrnehmung ihres potenziellen Empfängerkreises wächst. Haben sie anfänglich die Grenzen ihrer Arbeit um ein bestimmtes räumlichen Gebiet – Dorf X – gezogen, weiten sie diese Grenze zunehmend aus und stoßen nunmehr an ihre finanziell-räumlichen Grenzen.

„Wir hatten lange Zeit den Schwerpunkt in X, bis man feststellte, dass es in Dörfern, die ein bisschen weiter weg sind, die Menschen zum Teil noch viel ärmer sind. Also es viel mehr Not gibt. Wieso hier 100 Leuten mehr eine Rente geben, wenn es 14 Kilometer, 20 Kilometer entfernt noch von den ultra poor gibt, also von den Allerärmsten?“ (T.K., 2011)

Mit jeder weiteren finanziellen Ressource stellt sich aber nicht nur die Frage, ob das Geld einer weiteren Personen in Dorf X oder einer anderen Personen aus der angrenzenden Region Y gegeben werden soll, sondern auch, ob das Geld nicht für die schon vorhanden Personen verwendet werden soll. Schließlich gilt, wer einmal als Rentenempfänger bestimmt wurde, bleibt lebenslang Rentenempfänger. Zumindest ist rein theoretisch keine Aberkennung oder Neubewertung der einmal ausgewählten Personen vorgesehen.⁸ Die notwendige dauerhafte Gewährleistung der Sozialgeldtransfers ist für das entstandene Rentensystem der TNGO essenziell, denn auch sie selbst sind von finanziellen Zuwendungen anderer Organisationen und Spender abhängig, die jedoch selten für mehrere Jahre gewährt werden.

Ein Rentenprojekt stellt ein Hindernis für ein flexibles Vorgehen jeglicher geldgebender Organisationen dar, denn eine nachhaltige Unterstützung verlangt in diesem Fall auch eine langfristige Finanzierung und würde dem Prinzip der

⁸ Zu möglichen Ausnahmefällen siehe auch Fußnote 6.

„upward accountability“ (also der „nach oben“ gerichteten Rechenschaftspflicht) einer Organisation gegenüber ihren eigenen Geldgebern widersprechen.

Anders als in den meisten Entwicklungsprojekten sind universelle oder auch kategoriale Sozialgeldtransferprojekte im Allgemeinen und ein Rentenprojekt im Speziellen außerdem damit konfrontiert, dass es keinen Endpunkt gibt. Sozialgeldtransferleistungen, wie eine Rente oder auch Kindergeld sind prinzipiell als dauerhafte Unterstützung angedacht. Es wird nicht davon ausgegangen, dass die Rentner oder auch ein Kind sich irgendwann selbst versorgen können und die Geldzahlungen nur einen Wachstumsimpuls setzen. Im Gegensatz zu Mikrokreditprojekten gibt es primär auch nicht die Vorgabe, das Geld zu investieren, um den Gewinn wieder reinvestieren zu können. Stattdessen bleibt die Verpflichtung, für die Klienten zu sorgen, solange bestehen, wie sie zur Kategorie des Empfängerkreises gehören. Das heißt im Falle des Kindergeldes, dass das Kind (bzw. deren Familie) solange unterstützt wird, bis es selbst erwerbsfähig sein kann. Im Falle der Rente und des hiesigen Projektes erhalten die alten Menschen – sind sie einmal ausgewählt worden – „bestenfalls“ bis an ihr Lebensende eine Rente. Die TNGO stößt daher auch an ihre finanziell-zeitlichen Grenzen, denn mit der Aufnahme jedes weiteren Rentners vergrößert sich ggf. auch die Zeitspanne ihres Projektes.

5. Die Zielgruppe alter Menschen als Chance und die Grenzen der Bedingungslosigkeit von Sozialgeldtransfers

Alte Menschen bieten als Zielgruppe von Sozialgeldtransfers aber auch Optionen, die eine Rechtfertigung der Bedingungslosigkeit der Geldzahlungen erleichtern. Die Adressaten müssen aufgrund ihrer Zuschreibung als (zumindest ohne Rente) nicht-selbsthilfefähig nicht nur dauerhaft finanziert werden, sondern können aufgrund dieser Zuschreibung auch bedingungslos unterstützt werden. Schließlich wird die Bedingungslosigkeit der Renten u.a. mit ihrem Alter und der damit verbunden Schwäche begründet. Bedingungen werden u.a. deswegen nicht an sie gerichtet, da man ihnen keine Gegenleistungen zutraut oder zumuten möchte:

„Was willst du verlangen von 70-80 jährigen Frauen und Männern an Gegenleistungen, an Dienstleistungen, an Arbeitsleistungen? Die Frage stellte sich gar nicht.“ (T.K., 2011)

Zur Debatte stand innerhalb der Organisation stattdessen „nur“ die Frage, ob Sachmittel hilfreicher wären. Schließlich entscheidet sich die TNGO aber für Sozialgeldtransfers, da diese eine größere Flexibilität und, ebenso wie die Bedingungslosigkeit, den Rezipienten auch eine größere Autonomie zugesteht.

Es ist außerdem das Bild des „unverschuldeten Armen“, das mit alten Menschen gut gezeichnet werden kann und daher hilft, die Bedingungslosigkeit zu begründen. Trotz der betonten Schicksalshaftigkeit und Ungerechtigkeit der sehr ärmlichen Lebensumstände der alten Menschen werden diese in Bezug auf ihre Rolle als pflegende Großeltern ihrer aufgenommen Enkelkinder (zumeist AIDS-Waisen) als Helden dargestellt. Diese Heroisierung kann auch als Chance der TNGO gesehen werden um aufzuzeigen, dass das Geld nicht mit dem alten Menschen „verloren“ ist, sondern in die zukünftige Generation investiert wird.

Zudem müsste es in einem Projekt, indem Geld bedingslos ausgezahlt wird prinzipiell auch keine Zielvereinbarungen geben. Erfolgt die Gabe von Geld wirklich bedingslos kann zumindest von den Rezipienten selbst nicht verlangt werden, dass sie das Geld auf die ein oder andere Art und Weise für ein bestimmtes Ziel ausgeben. Es lässt sich dadurch aber nicht ermesen, ob bestimmte Kriterien für ein „erfolgreiches“ Projekt erreicht wurden – Kriterien, die jedoch für die Entscheidung, ob ein Projekt weiterfinanziert wird oder nicht, zentral sind. Die positive Darstellung der Veränderungen durch die Renten stellen somit eine Möglichkeit dar, die fehlenden Zielvereinbarungen, die sonst durch Ergebnisse in den Broschüren gezeigt werden könnten, durch den Beleg einer „sinnvollen“ Verwendung des Geldes auszugleichen. Auch potenzieller Alkoholmissbrauch (wobei nicht kommuniziert wird, wann es sich um Gebrauch und wann um Missbrauch handelt) wird als Risiko einer scheinbaren „Fehlverwendung“ thematisiert und in den Broschüren als Einzelfall, der die Regel einer „vernünftigen“ Geldverwendung bestätigt, behandelt:

„Die verschwindend wenigen Fälle von Missbrauch, z. B. von Verwendung für Alkohol, sind die Ausnahmen, die die Regel der sinnvollen Geldverwendung bestätigen.“ („For Older People“, 2011)

Auch wenn an die Verwendung des Geldes also keine Bedingungen geknüpft werden, erfolgt die öffentliche Legitimation über die Darstellung von „Erfolgsgeschichten“. Das kann zum einen als Widerspruch mit der impliziten Bedingungslosigkeit der Rente gesehen werden, zum anderen jedoch auch als einzige Möglichkeit der Organisation den (vorhanden und zukünftigen) geldgebenden Institutionen zu beweisen, dass das Projekt zu positiven Entwicklungen führt. Erneut stößt die Organisation an ihre Grenzen: diesmal an die ihres eigenen Konzeptes. Während die Rentner sich theoretisch aufgrund der Bedingungslosigkeit der Renten selbst nicht rechtfertigen müssen, ist die Organisation vor ihren vorhandenen und potenziellen Geldgebern jedoch dazu gezwungen und benötigt dafür die „Erfolgsgeschichten“ der Alten.

6. Fazit: Übergang von der Nothilfe zur Anwaltschaft als Chance der TNGO

Im Zuge ihrer Tätigkeit stößt die TNGO also an die Grenzen ihres bedingungslosen Rentenprojektes. Eine Chance, damit umzugehen – sei es beabsichtigt oder nicht – liegt darin, die Rente selbst als Menschenrecht anzusehen. In dem sie mit der Zeit die Rente als Recht wahrnehmen, das jedem zusteht, entwickelt sie eine Option ihre eigenen Grenzen, wenn auch nicht vollständig zu umgehen, so aber zu rechtfertigen:

„Das hat sich mit der Zeit erst, mit den Jahren erst entwickelt, auch bei uns, die Vorstellung, dass Renten eigentlich ein Recht darstellen. Also diese Vorstellung, dass sie nicht irgendwie begünstigt werden oder unterstützt werden, sondern dass sie Anspruch - wie es auch in unserem Rechtsverständnis verankert ist - Anspruch haben auf diese Unterstützung.“ (T.K., 2011)

Mit ihrem Übergang von einem partikularen zu einem rechtsbasierten und damit universellen Ansatz stellt sich automatisch die Frage neu, wer diesen nunmehr universellen Anspruch gewährleisten soll und kann? Nur der Staat wird schließlich als einzig mögliche Institution für eine landesweite und dauerhafte Umsetzung eines Sozialrentensystems gesehen. In dem Sinne geben sie die Verantwortung für die soziale Absicherung der Bevölkerung zurück an den Staat, nachdem sie diese anfänglich für eine bestimmte Gruppe übernommen hatten. Für diese Gruppe behalten sie aber auch explizit die Verantwortung:

„Wir haben eine bestimmte Verpflichtung für genau diese Menschen, nicht für den Rest, für diese Menschen.“ (T.K., 2011)

Der anfänglich immer unbegrenzter werdende Empfängerkreis wird zumindest für die TNGO als Dienstleister wieder stark eingegrenzt. In ihrer Rolle als Advokat öffnet er sich hingegen (zumindest in Bezug auf den gesamten Nationalstaat hin), denn als Anwalt für einen (nationalen) Rechtsanspruch auf eine Rente agieren sie nunmehr für alle alten Menschen Tansanias. Ihr Projekt wird nicht nur zu einer Pilotmaßnahme, sie wollen gleichzeitig die alten Menschen dazu bringen, ihre Rente vom Staat einzufordern. Sie thematisieren mit ihnen die Frage nach einem Rechtsanspruch auf Renten und unterstützen die alten Menschen dieses Recht öffentlich einzufordern.

Von einem bedürfnisorientierten Ansatz, als Helfer in der Not, wendet sich die TNGO zunehmend einem rechtsbasierten Ansatz zu. Sie agieren nun sowohl als Lehrer, den es um das Empowerment der Rezipienten geht, als auch als Anwalt für ihr Menschenrecht auf eine finanzielle Absicherung im Alter (siehe Tabelle 2).

	Bedürfnisorientierter Ansatz	Rechtsbasierter Ansatz
Form der sozialen Sicherung	Geld und Bedingungslosigkeit als Notwendigkeit, da der Situation angemessener	Geld und Bedingungslosigkeit als menschenrechtlicher Anspruch, welcher der Würde des Menschen gerechter wird
Positionierung gegenüber den Rezipienten	Opfer, die Hilfe benötigen und diese verdienen	Rechtssubjekte, die einen Anspruch auf Unterstützung haben und die über ihre Rechte zunächst aufgeklärt werden und diese einfordern sollen
Positionierung gegenüber dem Staat	Staat, der bei der Gewährleistung sozialer Sicherung versagt	Staat, der soziale Sicherung garantieren sollte
Rolle der TNGO	Unterstützer und Dienstleister	Lehrer und Advokat

Tabelle 2: Vergleich zwischen dem bedürfnisorientierten und rechtsbasierten Ansatz einer TNGO

Indem sie den Staat und die Rezipienten selbst in die Verantwortung nehmen, lösen sie theoretisch das „Exit-Problem“ von Organisationen. Dieses besteht bei zwar jeder entwicklungspolitischen Intervention, ist aber essenziell bei Programmen der sozialen Sicherung, da es in diesem Fall die Daseinsvorsorge und –sicherung der Rezipienten berührt (Javad 2011: 4). Ihr Ziel ist (zumindest gegenwärtig) jedoch gar nicht der Rückzug aus der Projektregion, aber ein erfolgreicher rechtsbasierter Ansatz würde einen Ausstieg zukünftig ermöglichen und die Empfängergruppe gleichzeitig ausweiten. Für die TNGO stellt ein rechtsbasierter Ansatz daher die Möglichkeit dar, ihre eigenen Grenzen als Dienstleister von Sozialgeldtransfers neu aushandeln zu können, denn nur wenn sie sich nicht als allein Verantwortliche für die soziale Sicherung der Älteren betrachten, können sie sowohl diese als auch andere nachhaltig unterstützen.

Literatur

- Benda-Beckmann, Franz von; Benda-Beckmann, Keebet von; Brdyde, Brun Otto und Frank Frank (1988): Introduction: between kinship and the state. In: F. von Benda-Beckmann (Hg.): Between kinship and the state. Social security and law in developing countries. Dordrecht [u.a.]: Foris.
- Di Maggio, Paul J. und Walter W. Powell (2009): Das „stahlharte Gehäuse“ neu betrachtet: Institutionelle Isomorphie und kollektive Rationalität in organisationalen Feldern. In: Sascha Koch und Michael Schemmann (Hg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 57–84.
- Fiszbein, Ariel und Norbert Schady (2009): Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty. Washington, DC: World Bank.
- Gough, Ian und Geof Wood (2008): Introduction. In: Ian Gough und Geof Wood (Hg.): Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America. Social policy in development. Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 1–14.
- Gough, Ian und Geof Wood (Hg.) (2008): Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America. Social policy in development contexts. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Hanlon, Joseph; Barrientos, Armando; Hulme, David (2010): Just give money to the poor. The development revolution from the global south. Sterling, Va.: Kumarian Press.
- Holzmann, Robert und Steen Jorgenson (1999): Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper. Washington D.C: Weltbank: Social Protection Discussion Paper Series; No. 9904.
- ILO (2001): Social Security – A new consensus. Genf: ILO.
- (2008): Tanzania mainland. Social protection expenditure and performance review and social budget : executive summary. Geneva: ILO.
- (2010): Extending social security to all. A guide through challenges and options. Genf: ILO.
- (2011): Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung. Wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit) im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2011: Bericht VI. Genf: Internationales Arbeitsamt (IAA).
- Javad, Susanne (2011): Sozialgeldtransfers als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Berlin.
- Koch, Sascha und Schemann Michael (Hg.) (2009): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Leisering, Lutz, Petra Buhr und Ute Traiser-Diop (Hg.): Soziale (2006): Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens; weltweiter Survey und theoretische Verortung. Bielefeld: Transcript.
- Lewis, David und Nazneen Kanj (2009): Non-governmental organizations and development. London/ New York: Routledge.
- Loewe, Markus (2008): Soziale Grundsicherung. Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure. Stuttgart: Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Dt. (Soziale Grundsicherung Studie, 01).
- Loewe, Markus (2004): Soziale Sicherung und informeller Sektor. Stand der theoretischen Diskussion und kritische Analyse der Situation in den arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung des Kleinstversicherungsansatzes. Inauguraldissertation. Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Heidelberg. Wirtschaftswissenschaft.
- Meyer, John W. und Brian Rowan (2009): Institutionalisierte Organisationen. Formale Struktur als Mythos und Zeremonie. In: Sascha Koch und Michael

- Schemmann (Hg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 28–57.
- Midgley, James (1997): Social welfare in global context. Thousand Oaks [u.a.]: SAGE.
- Nohlen, Dieter (2007): Grundbedürfnisse. In: Dieter Nohlen (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. München: Beck, S. 216.
- Nohlen, Dieter (Hg.) (2007): Kleines Lexikon der Politik. München: Beck.
- (2000): Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Reinbek: Rowohlt.
- Nuscheler, Franz (2004): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. [eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt]. Bnn: Dietz.
- Opielka, Michael 2006: Gerechtigkeit durch Sozialpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschehen (APuZ), 8-9/ 2006, S. 32–38.
- Reynaud, Emmanuel (2002): The extension of social security coverage. The approach of the International Labour Office. Genf: International Labour Office (ILO), Social Security Policy and Development Branch.
- Schubert, Bernd (2006): Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit - Akteure, policies and politics. In: Lutz Leisering, Petra Buhr und Ute Traiser-Diop (Hg.): Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens; weltweiter Survey und theoretische Verortung. Bielefeld: Transcript, S. 229–253.
- Standing, Guy (2010): Social protection. In: Andrea Cornwall und Deborah Eade (Hg.): Deconstructing development discourse. Buzzwords and fuzzwords. Rugby, Warwickshire: Practical Action Pub, S. 53–68.
- van Ginneken, Wouter (2009): Extending social security coverage: Good practices, lessons learnt and ways forward. Genf: International Social Security Association (ISSA). Working Paper No. 14.
- Weltbank (2001): Social protection sector strategy. From safety net to springboard. Washington, Dc: World Bank.
- Wimmer, Andreas und Nina Glick-Schiller (2002): Methodological nationalism and the study of migration. In: Arch. europ. sociol. XLIII (2), S. 217–240.
- Zacher, Hans F. (1988): Traditional solidarity and modern social security harmony or conflict? In: F. von Benda-Beckmann (Hg.): Between kinship and the state. Social security and law in developing countries. Dordrecht [u.a.]: Foris, S. 21–38.

Kontakt:

Katrin Fröhlich, M.A.

Fellow am DFG-Graduiertenkolleg „Transnationale soziale Unterstützung“,
Johannes-Gutenberg Universität Mainz

<http://www.transnationalsupport.de>

froehlka@uni-mainz.de