



Institut für
Entwicklung
und Frieden



UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

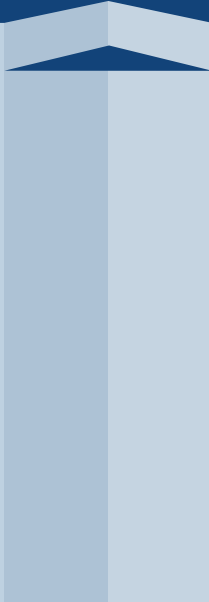
Offen im Denken

Karin Gaesing und Anika Mahla

Hunger Safety Net Programme

Soziale Sicherung in Turkana County im Norden Kenias

AVE-Studie 10/2018



BIBLIOGRAPHISCHE ANGABE:

Gaesing, Karin / Mahla, Anika (2018): Hunger Safety Net Programme. Soziale Sicherung in Turkana County im Norden Kenias. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 10/2018, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).



Impressum

Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Universität Duisburg-Essen

Logo design: Carola Vogel

Layout design: Jeanette Schade, Sascha Werthes

Cover design: Shahriar Assadi

© Institut für Entwicklung und Frieden

Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 2511-5111



Karin Gaesing und Anika Mahla

Hunger Safety Net Programme

Soziale Sicherung in Turkana County im Norden Kenias

AVE-Studie 10/2018

Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit

Universität Duisburg-Essen
University of Duisburg-Essen

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Institute for Development and Peace

AUTORINNEN:

Dr. rer. pol. Karin Gaesing, Geographin und Raumplanerin; wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF, Universität Duisburg-Essen; langjährige Erfahrung in der EZ, u.a. für die GTZ in Äthiopien und der Côte d'Ivoire sowie als freiberufliche Gutachterin in Afrika und Indien. Expertise in Regionalplanung, Gender, Partizipation, Landnutzungsplanung

E-Mail: kgaesing@inef.uni-due.de

Anika Mahla M.A., Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik, B.A. Sozialwissenschaft und Philosophie mit Kernfach Politikwissenschaft; wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF, Universität Duisburg-Essen, Forschungsschwerpunkte: ländliche Entwicklung, Gender, Ernährungssicherung/-souveränität und Land-Governance.

E-Mail: amahla@inef.uni-due.de

Projekthomepage www.inef-reachthepoorest.de

Alle Fotos aufgenommen von K. Gaesing & A. Mahla, Feb./März 2017

Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) finanziert.

Inhalt

Zusammenfassung	6
Summary	8
1. Einleitung.....	9
1.1 Sozioökonomische Situation und Armut in Kenia	9
1.2 Ursachen der Armut in Kenia	11
1.3 Strategien und Institutionen der Armutsbekämpfung	11
1.4 Hintergrundinformationen zu Turkana.....	12
2. Das Hunger Safety Net Programme vor dem Hintergrund verschiedener Ansätze zur Sozialen Sicherung.....	15
2.1 Ansätze zur Sozialen Sicherung und ihre Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit	15
2.2 Das Hunger Safety Net Programme in Kenia	16
3. Methodik.....	20
4. Ergebnisse der Untersuchung	22
4.1 Die Lebenssituation der Menschen in Kataboi und Kapus.....	22
4.2 Lösungsstrategien der Bevölkerung in Notzeiten	25
4.2.1 Einkommen.....	25
4.2.2 Ernährung	26
4.3 Geldtransfers, ihre Nutzung und Wirkungen.....	28
4.4 Schlussfolgerungen	32
5. Allgemeine Erkenntnisse für die Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung	35
Literaturverzeichnis	37

Abkürzungsverzeichnis

ASAL	Arid and Semi-Arid Lands
AVE	(extreme) Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
CBT	Community-Based Targeting
CT-OVC	Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children
DFAT	Australian Department for Foreign Affairs and Trade
DFID	Department for International Development
EL	Entwicklungsländer
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FGD	Fokusgruppendifkussion
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GoK	Government of Kenya
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (jetzt GIZ)
HDI	Human Development Index
hh	Haushalte
HSNP	Hunger Safety Net Programme
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
KES	Kenia-Schilling
MDGs	Millennium Development Goals
MIS	Managementinformationssystem
NDMA	National Drought Management Authority
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSNP	National Safety Net Programme
OPCT	Older Persons Cash Transfer
PRA	Participatory Rural Appraisal
PSNP	Productive Safety Net Programme
PwSD-CT	Cash Transfer for Persons with Severe Disabilities
SDGs	Sustainable Development Goals
SEWOH	Sonderinitiative EINEWELT ohne Hunger
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
WFP	World Food Programme

Zusammenfassung

Kenia belegt beim *Human Development Index* (HDI) den 146. Platz und ist damit gerade noch eins der Länder mit einem mittleren HDI. Der Gini Koeffizient von 48,5 bescheinigt Kenia eine im Vergleich mit anderen Ländern große Einkommensungleichheit. In der kenianischen Verfassung von 2010 ist das Recht der Menschen auf soziale Sicherung festgeschrieben. Um Armut und Ungleichheit wirksam bekämpfen zu können, wurde im Zuge der Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) die „Social Protection Policy“ (vgl. GOK 2011) entwickelt, in der die institutionellen Grundlagen für Programme und Maßnahmen zur sozialen Sicherheit gelegt werden.

Das Hunger Safety Net Programme (HSNP) ist ein Ansatz der Sozialen Sicherung, der in Kenia seit 2008 in den vier nördlichen *Counties* Turkana, Mandera, Marsabit und Wajir durchgeführt wird. Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit den Wirkungen des Programms in Turkana County, dem Bezirk mit der höchsten Armutsrate (87,5%) im gesamten Land. Die Menschen im Untersuchungsgebiet leben vor allem von der Viehhaltung und teilweise vom Fischfang. In immer kürzeren Abständen wiederkehrende Dürren setzen den Herden sehr zu, so dass die Familien vor allem in Notzeiten zum Überleben auf andere Einkommensquellen angewiesen sind. Die ärmsten Haushalte sammeln Feuerholz zum Verkauf, produzieren Holzkohle oder suchen Arbeit als TagelöhnerInnen. Für die Ernährung sind sie immer wieder auf das Sammeln von Wildfrüchten angewiesen.

Das vom britischen Department for International Development (DFID) geförderte HSNP begann seine Arbeit mit einer umfassenden sozio-ökonomischen Haushaltsanalyse, die auf der Verwaltungsebene der *Sub-Location* (Landgemeinde) durchgeführt wurde. Diese beruhte auf einer freiwilligen Registrierung aller Haushalte und erhob Daten wie Haushaltsgröße und -zusammensetzung, Viehbesitz, Einkommen und Zustand der Behausung. Die Haushaltslisten wurden nach Armutskriterien geordnet in einer öffentlichen Versammlung präsentiert. Auf diese Weise wurde den lokalen EntscheidungsträgerInnen sowie der Bevölkerung die Möglichkeit gegeben, die Liste zu ergänzen, Doppelungen zu erfassen (z.B. Haushalte, die bereits durch ein anderes soziales Sicherungsprogramm Zahlungen erhielten) und andere Korrekturen vorzunehmen. Die Akzeptanz der Auswahl der EmpfängerInnen der Geldtransfers durch das HSNP erhöhte sich durch diese Maßnahme, jedoch kommen nicht alle armen Haushalte in den Genuss der Zahlungen. Aufgrund beschränkter finanzieller Mittel wurden pro *County* Quoten für die Anzahl der ZahlungsempfängerInnen festgesetzt.

Die Begünstigten des HSNP bekommen alle zwei Monate 5.400 Kenianische Schilling (KES) über dezentral arbeitende VertreterInnen der Equity Bank ausgezahlt, was etwa 44€ entspricht. Dieses regelmäßige „Einkommen“ ermöglicht den EmpfängerInnen, ein Leben in Würde und als geachteter Teil der Gesellschaft zu führen, ohne von einem auf den anderen Tag um ihre tägliche Nahrung kämpfen zu müssen. Die Menschen, die in den Genuss der Zahlungen kommen, geben ihr Geld in der Regel zuallererst für Nahrungsmittel und somit für die Ernährungssicherung der Familie aus. Die zweite Priorität sind Ausgaben für die Schulbildung der Kinder, wozu vor allem Transportkosten, Unterrichtsmaterialien und die Schuluniformen zählen. Anschließend begleichen die EmpfängerInnen ihre Schulden bei lokalen Geschäften oder Nachbarn und Freunden. Des Weiteren wird das HSNP-Geld für die Renovierung oder den Bau der Unterkunft verwendet sowie für notwendige Dinge des Alltags wie Kleidung oder Haushaltsgegenstände. Auch Verwandte, Nachbarn und andere Bedürftige werden von den ZahlungsempfängerInnen häufig unterstützt.

Wem es möglich ist, von dem erhaltenen Geld noch etwas beiseite zu legen, investiert dieses oft in den Aufbau eines Klein(st)handels. Als Startkapital wird in der Regel ein Sack Zucker, Mehl oder Tabak zum Weiterverkauf erworben. Manche Menschen schaffen es auch, im Laufe der Zeit einen Kiosk oder ein kleines Geschäft zu eröffnen. Vor allem denjenigen, die aufgrund von technischen Anfangsschwierigkeiten des Programms einen aufgesparten höheren Betrag ausgezahlt bekamen oder die ihr Geld mit anderen zusammenlegten, waren in der Lage, diese Summe in eine einkommenschaffende Maßnahme zu investieren, die es ihnen ermöglicht, Schocks zu überstehen und der Armut zu entkommen. Auf diese Weise schaffen sie zudem lokale Arbeitsplätze für andere.

Eine Beratung der ZahlungsempfängerInnen über Möglichkeiten der effektiven Nutzung des Geldes findet nicht statt, würde die Chancen des Programms auf nachhaltigen Erfolg jedoch steigern können. Insgesamt kann das HSNP als *good practice* bewertet werden, weil es die extrem Armen erreicht und Armut und Ernährungsunsicherheit bei ihnen erfolgreich bekämpft.

Soziale Sicherung, Targeting, unkonditionierte Geldzahlungen, Turkana, Kenia

Summary

The Hunger Safety Net Programme (HSNP) is an approach to social security which has been implemented in Kenya since 2008 in the four northern counties Turkana, Mandera, Marsabit and Wajir. The present study deals with the effects of the programme in Turkana county, the region with the highest poverty rate (87.5%) in the whole country. People in the area under investigation primarily live from cattle breeding, and partly also from fishing. Droughts, which recur at increasingly short intervals, press hard on the herds, such that particularly in times of need families are reliant on other sources of income in order to survive. The poorest households gather firewood in order to sell it or produce charcoal. They are often forced to gather wild fruits in order to eat.

HSNP began its work with a comprehensive household analysis which was carried out at the administrative level of the *sub-location*. This was based on a voluntary registration of all households, and collected data such as household size and composition, cattle ownership and the state of the housing. The household lists were presented in a public assembly, and were ordered according to poverty criteria. In this way, local decision-makers as well as the population were given the opportunity to complete the lists, to identify duplicates (e.g. households which were already receiving payments through another social security programme) and to make other corrections. The acceptance of the selection of beneficiaries of the HSNP was increased through this measure. Due to limited financial means, for each county quotas were set for the number of payment recipients.

The beneficiaries of the HSNP are paid 5400 Kenyan Shillings (KES), which corresponds to about 44€, via representatives of Equity Bank working locally. The people who benefit from the payments spend their money first of all for foodstuffs and hence for the food security of their family. The second priority is expenditures for the schooling of the children, which primarily include transport costs, lesson materials and school uniforms. Next the recipients pay off their debts at local shops or towards neighbours and friends. With any money remaining they generally support needy relatives and neighbours, buy a bag of sugar, flour or tobacco in order to sell it on, and if possible set a little aside as savings. Particularly those who, due to initial technical difficulties in the programme, received an accumulated higher amount were able to invest this sum into an income-producing measure which made it possible for them to survive shocks and escape from poverty.

Social security, targeting, unconditional payments, Turkana, Kenya

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund, dass die Zahl der extrem armen Menschen in vielen Entwicklungsländern (EL) trotz vielfacher Bemühungen nicht rückläufig ist, führt das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen ein vierjähriges Forschungsprojekt zu „Wegen aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“ (AVE) durch. Ziel des Projektes ist es, Empfehlungen für die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu entwickeln hinsichtlich der besseren Erreichbarkeit von extrem armen, vulnerablen und ernährungsunsicheren Bevölkerungsgruppen und der nachhaltigen Verbesserung ihrer Lebenssituation. Der Fokus unserer Forschung liegt auf der Untersuchung von Projekten, die schwerpunktmäßig vor allem innerhalb folgender Themenbereiche arbeiten: (i) Zugang zu Land und Rechtssicherheit bei Landbesitz und -nutzung, (ii) Wertschöpfungsketten und (iii) soziale Sicherung. In den Fokusländern Äthiopien, Benin, Kenia und Kambodscha wurden zu den genannten Schwerpunktthemen sogenannte *Good Practice*-Vorhaben identifiziert und in einem zweiten Schritt vor Ort auf ihre Wirksamkeit hin untersucht.

Für Kenia wurde u.a. das von der staatlichen englischen Entwicklungsorganisation Department for International Development (DFID) unterstützte Hunger Safety Net Programme (HSNP) in den Blick genommen, das in allen ariden und semiariden Gebieten im Norden Kenias operiert. Die vorliegende Studie bezieht sich auf die Implementierung des HSNP in *Turkana County*, dem ärmsten *County* Kenias (vgl. Samoei et al. 2015). Das Vorhaben mit seinem Ansatz der Sozialen Sicherung wurde aufgrund seiner hohen und flächendeckenden Armutswirkungen für eine detaillierte Untersuchung im Rahmen des Forschungsprojekts ausgewählt.

Hauptziel der Studie ist es, zu überprüfen, inwiefern das HSNP als *Good Practice*-Beispiel der Armutsbekämpfung klassifiziert werden kann. Folgende Fragestellungen standen bei der Untersuchung im Vordergrund:

- 1) Armutswirkung: Wurden die Ärmsten der Armen durch die Maßnahmen erreicht? Hat sich die Lebenssituation der am HSNP Teilnehmenden verbessert? Welche Komponenten oder Maßnahmen des HSNP wirken sich besonders positiv auf die Nachhaltigkeit der Armutswirkungen aus?
- 2) Ernährungssicherung: Konnte das Vorhaben einen Beitrag zur Verbesserung der Ernährung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Weise leisten? Wodurch wurde das erreicht?
- 3) Gender- und soziokulturelle Dimension: Inwiefern werden Frauen bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung des Projekts eingebunden? Welche Wirkungen konnten hinsichtlich der Geschlechterbeziehungen erzielt werden? Wie wird die Implementierung des HSNP den sozio-kulturellen Gegebenheiten im *County* Turkana gerecht?
- 4) Partizipation: Wie werden die Begünstigten des HSNP identifiziert? Welche Möglichkeiten der Mitsprache und Beschwerde hat die lokale Bevölkerung dabei?

1.1 Sozioökonomische Situation und Armut in Kenia

In der Rangliste des *Human Development Index* (HDI) belegt Kenia den 146. Platz, gerade noch als eins der Länder mit einem mittleren HDI. Der Gini Koeffizient von 48,5 bescheinigt Kenia

eine im Vergleich mit anderen Ländern große Einkommensungleichheit.¹ Der Index für Gendergleichheit (*Gender Equality Index*) platziert Kenia auf Rang 135 von 188 erfassten Ländern (UNDP 2016: 208 und 216).

Kenia hatte im Jahre 2016 eine Gesamtbevölkerung von etwa 47,61 Mio. Menschen, davon waren 40% jünger als 14 Jahre (vgl. CIA 2017). Die Fertilitätsrate pro Frau von 5,0 (2000-2005) ist auf das immer noch sehr hohe Niveau von 4,4 (2010-2015) gesunken (UNDP 2016: 224). Ein Viertel (26%) aller kenianischen Kinder bis zum Alter von fünf Jahren leidet an Mangelernährung und ist für ihr Alter zu klein (*Stunting*) (ebd: 228). Damit steht Kenia im Vergleich zu seinen afrikanischen Nachbarn noch relativ gut da.

Nur etwas mehr als die Hälfte (56,8%) der ländlichen Bevölkerung hat Zugang zu verbessertem Trinkwasser (vgl. CIA 2017), was sich auch als eines der Hauptprobleme in der vorliegenden Studie niederschlägt, denn in Turkana trifft dies nur auf 37% zu (DHS 2014: 19). Kenia bezieht ein Drittel seines Bruttosozialprodukts (BSP) aus der Landwirtschaft, wobei 75% der KenianerInnen in der Landwirtschaft (Viehhaltung eingeschlossen) arbeiten. Innerhalb der Landwirtschaft stammen 72% des Gesamtertrages aus kleinbäuerlichem Regenfeldbau und traditioneller Viehhaltung (vgl. ebd.).

Per definitionem sind Arme in Kenia diejenigen Personen oder Haushalte, die sich einen definierten Warenkorb (*bundle of necessities*) nicht leisten können. Diese sogenannte Armutslinie bemisst sich nach einem Warenkorb von Gütern, die einem Menschen mindestens 2.250 Kalorien pro Tag zuführen können und liegt in Kenia bei 1.552 Kenia-Shilling (KES, ca. 14 €) für die ländliche und 2.913 KES (ca. 27 €) für die städtische Bevölkerung (vgl. Samoei et al. 2015, MD&P 2016). Gemessen wird hierbei, ob ein Haushalt die oben genannte Summe zur Ausgabe für definierte Konsumgüter zur Verfügung hat, nicht ob er über ein Einkommen in der genannten Höhe verfügt (vgl. Samoei et al. 2015). Kenia hat nach Angaben eines leitenden Mitarbeiters des *Poverty Eradication Secretariat*² zwar einen eigenen Warenkorb definiert, dieser orientiert sich jedoch zu sehr an den Menschen in Nairobi und ignoriert die Verhältnisse im ländlichen Raum.

Der Zensus von 2009 gibt eine nationale Armutsrate von 42% an. Interessant ist der Blick auf die nationale Armutsrate auch hinsichtlich der Unterschiede zwischen dem städtischen und dem ländlichen Bereich. Während 32% der kenianischen Bevölkerung in Städten lebt, liegt die Armutsrate im städtischen Raum bei 33,5 %, die im ländlichen Raum ist mit 50,5% ungleich höher (vgl. Samoei et al. 2015: vii-viii). Ein Blick auf die 47 *Counties*, die größten kenianischen Verwaltungseinheiten, zeigt, dass Nairobi mit 22% die geringste Armutsrate aufweist. Die fünf *Counties* mit den höchsten Armutsraten befinden sich allesamt im Norden des Landes in der als ASAL (*arid and semi-arid lands*) bezeichneten ariden bis semiariden Zone: Turkana (87,5%), Mandera (85,8%), Wajir (84,2%), Marsabit (75,8%) und Samburu (71,4%). In diesen Gebieten leben die Menschen vornehmlich von der traditionellen, in Semi-Nomadismus betriebenen Viehhaltung, wobei seit einigen Jahren der Ackerbau immer mehr zunimmt.

¹ Der Wert Null repräsentiert eine absolute Gleichverteilung der Einkommen im Lande, der Wert 100 das genaue Gegenteil. Im Vergleich zu Kenia liegen die Nachbarländer Äthiopien bei 33,2 sowie Tansania bei 37,8 und Uganda bei 41,0 (UNDP 2016: 208).

² Interview vom 13.10.2016 in Nairobi.

1.2 Ursachen der Armut in Kenia

In den ländlichen Gebieten in Kenia sind die Ursachen der Armut eng mit den strukturellen Faktoren der Lebensgrundlage der meisten Menschen in diesen Regionen verknüpft, nämlich der Landwirtschaft und der Ressource Land. Der Zugang zu Land, Ackergeräten, Krediten und Märkten ist maßgeblich dafür verantwortlich, ob eine Familie arm ist oder nicht (vgl. Kiarie 2013). Die Aussagen der VertreterInnen des *Poverty Eradication Secretariat* gegenüber dem Untersuchungsteam bestätigen dies und betonen, dass die Abhängigkeit vom Regenfeldbau und das häufige Auftreten von Naturkatastrophen wie Dürren und Überschwemmungen neben der Korruption zu den wichtigsten Armutsursachen gehören. Die zunehmenden Dürren lassen immer wieder vormals ganzjährige Gewässer austrocknen, die für die Versorgung mit Trinkwasser von Mensch und Tier überlebenswichtig sind. Umgekehrt begünstigt die Bodenerosion durch Überweidung die wiederkehrenden (lokalen) Überschwemmungen.

Gerade die nördlichen Landesteile wie *Turkana County* sind geprägt von einem hohen Risiko für Dürren und Fluten sowie von Konflikten (hauptsächlich im Zusammenhang mit Viehraub), die Armut und Ernährungsunsicherheit zur Folge haben (vgl. KIRA 2014 und Government of Turkana / UNICEF 2015). Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) hat eine Skala (*Household Food Insecurity Experience Scala*) entwickelt, um den Zustand der Ernährungsunsicherheit auf Haushaltsebene für die letzten vier Wochen vor einer Befragung messen zu können. Die „*Nutrition Baseline Survey Kenya*“ der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) kommt zu dem Ergebnis, dass in Turkana 89,1% der befragten Haushalte als „schwer ernährungsunsicher“ einzustufen sind (Waswa / Bau 2016: 25).

Als weitere entscheidende Faktoren für Armut in Kenia werden der niedrige Bildungsgrad des Haushaltsvorstands, die Größe des Haushalts und der Mangel an alternativen Einkommensmöglichkeiten (die wiederum mit geringer Bildung einhergehen) angeführt (vgl. Geda et al. 2005, Kristjanson et al. 2014).

Ebenso kann der schlechte Gesundheitszustand eines Familienmitglieds eine Armutsursache sein, was nicht nur die Arbeitsproduktivität des Haushaltes senkt, sondern auch zu zusätzlichen finanziellen Belastungen durch die medizinische Behandlung führen kann. Hier spielt auch die Verbreitung von HIV/AIDS eine Rolle. Die Verbreitungsrate unter 15 bis 49 Jährigen beträgt in Kenia 5,9% (vgl. UNAIDS 2015). Zudem stellt ein hoher Abhängigkeitsquotient, in dem Sinne, dass viele Angehörige der (erweiterten) Familie finanzielle Unterstützung erhalten, eine Belastung insbesondere für junge Menschen dar (vgl. Kristjanson et al. 2014).

1.3 Strategien und Institutionen der Armutsbekämpfung

In den *Policy*-Papieren der kenianischen Regierung findet sich die Armutsbekämpfung seit den 1960er Jahren als ein wichtiges Ziel. Die Strategien vor der Jahrtausendwende setzten hierbei häufig auf die *Trickle-Down*-Effekte von Industrialisierung und allgemeiner Wirtschaftsförderungspolitik, wobei durchschlagende Erfolge ausblieben und sich die Schere zwischen Arm und Reich weiter öffnete. Der 1983 gesetzte Fokus auf die ländliche Entwicklung (*District Focus for Rural Development*) durch die Einsetzung von *District Development Committees*, welche die SektorexpertInnen und VertreterInnen der Zivilgesellschaft auf

Distriktebene in die lokale Entwicklungsplanung einbeziehen sollten, brachte ebenfalls nicht die erwünschte armutsmindernde Wirkung (vgl. Nyamboga et al. 2014).

Von 1999 bis 2015 war der *National Poverty Eradication Plan* in Kraft und die *Poverty Eradication Commission* (jetzt *Poverty Eradication Secretariat*) wurde gegründet, um Programme zur Armutsbekämpfung im Lande zu koordinieren. Die Kommission wurde jedoch nicht mit den notwendigen Weisungsbefugnissen ausgestattet, so dass die geplante Koordination von staatlichen Akteuren, kenianischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) und ausländischen Gebern nicht stattfand und auch hierdurch nur wenige Wirkungen erzielt werden konnten (vgl. ebd.).

Die aktuelle kenianische Entwicklungsstrategie, die „*Kenya Vision 2030*“, hat zum Ziel, Kenia in den Status eines Schwellenlandes zu überführen. Zum einen soll dies mit Hilfe einer *Pro-Poor*-Strategie gelingen, zum anderen setzt Kenia aber auch auf schnelles ökonomisches Wachstum durch Industrialisierung und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen. Externe BeobachterInnen gehen davon aus, dass in Kenia *Policy*- und Strategiepapiere vielfach hervorragende Konzepte darstellen, jedoch deren Umsetzung oft am politischen Willen und der Schaffung adäquater Instrumente und Gesetze scheitern (vgl. ebd.).

In der kenianischen Verfassung von 2010 (vgl. Kenya law reform commission 2018) ist das Recht auf soziale Sicherung festgeschrieben. Im Zuge der Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) wurde zur Armutsbekämpfung die „*Social Protection Policy*“ (vgl. GOK 2011) entwickelt, in der die institutionellen Grundlagen für Programme und Maßnahmen zur sozialen Sicherheit gelegt werden. Dazu gehören eine gebührenfreie Primarschulbildung, eine subventionierte Sekundarschulbildung, die Schaffung einer Krankenversicherung, ein Rentensystem sowie unkonditionierte Geldtransferleistungen an alte Menschen, Waisen, Menschen mit Behinderung und die Ärmsten der Armen. Die Zahlungen der Geldtransferleistungen werden durch Mittel ausländischer Geber wie im vorliegenden Fall von DFID unterstützt.

1.4 Hintergrundinformationen zu Turkana

Das Untersuchungsgebiet der Studie liegt in Turkana *County* im Nordwesten Kenias. Die Erhebung wurde in den Kreisen Kataboi und Kapus durchgeführt (siehe Abb. 1). Die Menschen in Kapus, das etwa eine Stunde Fahrt (50 km) von der *County* Hauptstadt Lodwar entfernt liegt, leben hauptsächlich von der Viehhaltung, während in Kataboi aufgrund der Nähe zum Turkana-See viele Haushalte zusätzlich vom Fischfang leben. Kataboi ist 105 km von Lodwar entfernt. Für die Strecke benötigt man in der Trockenzeit mit dem Geländefahrzeug etwa 2,5 Stunden. In der Regenzeit sind Teile der Piste nicht befahrbar.

Das Straßennetz in Turkana ist nur schwach entwickelt. Von den etwa 5.500 km Straßenstrecke sind lediglich etwas weniger als 500 km geteert. Saisonale Flutungen führen dazu, dass eine große Anzahl von Straßen während der Regenzeit unpassierbar wird und treiben ihre Instandhaltungskosten in die Höhe (vgl. Government of Turkana / UNICEF 2015).

Das Klima in der semiariden bis ariden Region zeichnet sich durch Trockenheit, Hitze und unbeständige Regenfälle aus, die kurz und stark sind und daher in der Regel zu Überflutungen führen. Die durchschnittliche Jahrestemperatur liegt in der Untersuchungsregion bei 29,2 bis 29,5°C, wobei nur geringe Schwankungen auftreten. Die Niederschläge variieren zwischen 186 mm pro Jahr in der Hauptstadt Lodwar, 196 mm in Kapus und 217 mm in Kataboi. Dabei fallen im April ca. 50 mm Niederschläge, im November 20 bis 30 und in den

übrigen Monaten wenig bis gar kein Regen.³ Die Regenfälle verteilen sich auf einer Ost-West Achse mit mehr Niederschlag in den westlichen Regionen. Der immer häufigere Mangel an Regen und die schnelle Verdunstung haben zur Folge, dass der Turkana-See, eine der wichtigsten Wasserquellen des Landes, immer weiter austrocknet.

Turkana *County* ist stark von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. Nach Angaben der Menschen vor Ort gibt es seit 1999 im zweijährigen Abstand wiederkehrende Dürreperioden, während Dürren zuvor nur etwa alle sieben Jahre auftraten.⁴

Die Mehrzahl der Menschen in Turkana sind Pastoralisten und leben von der Viehhaltung. Turkana besitzt ungefähr 2,5 Millionen Hektar landwirtschaftlich nutzbare Fläche. In den wenigen Teilen des *Counties*, in denen Ackerbau betrieben wird, fokussiert sich der Anbau auf Getreide und Hülsenfrüchte in Gärten. Diese Produkte dienen sowohl zum Selbstverzehr als auch zum Verkauf. Das landwirtschaftliche Potenzial der Region ist durch verschiedene Faktoren eingeschränkt. Dazu zählen Mangel an Wasser und eine geringe Bodenfruchtbarkeit sowie wiederkehrender Schädlingsbefall und Ernteverluste durch unzureichende Lagerungs- und Verarbeitungsmöglichkeiten (vgl. Government of Turkana / UNICEF 2015).

Das nationale Stromnetz versorgt lediglich die Verwaltungseinheit Kainuk im Süden mit Energie. Andere Einheiten werden vor allem durch Dieselgeneratoren versorgt. 95% der Bevölkerung nutzen jedoch Kerosin, Feuerholz und Kohle um zu kochen oder zu beleuchten. Solarenergie bekommt einen zunehmenden Stellenwert im *County* und versorgt bereits einen Großteil der Schulen mit Energie (vgl. ebenda).

In Turkana *County* leben 2,2% der Gesamtbevölkerung Kenias und 14,4% der urbanen Bevölkerung des Landes. Die Bevölkerung hier ist sehr jung, 46% sind jünger als 14 Jahre und lediglich 2,4% der Bevölkerung ist älter als 65 Jahre. Ein durchschnittlicher Haushalt in Turkana besteht aus 6,9 Personen und ist damit deutlich größer als der durchschnittliche kenianische Haushalt mit 4,4 Personen (vgl. KIRA 2014). Die Fertilitätsrate von Frauen liegt mit 6,9 um einiges höher als der nationale Durchschnitt (DHS 2014: 4).

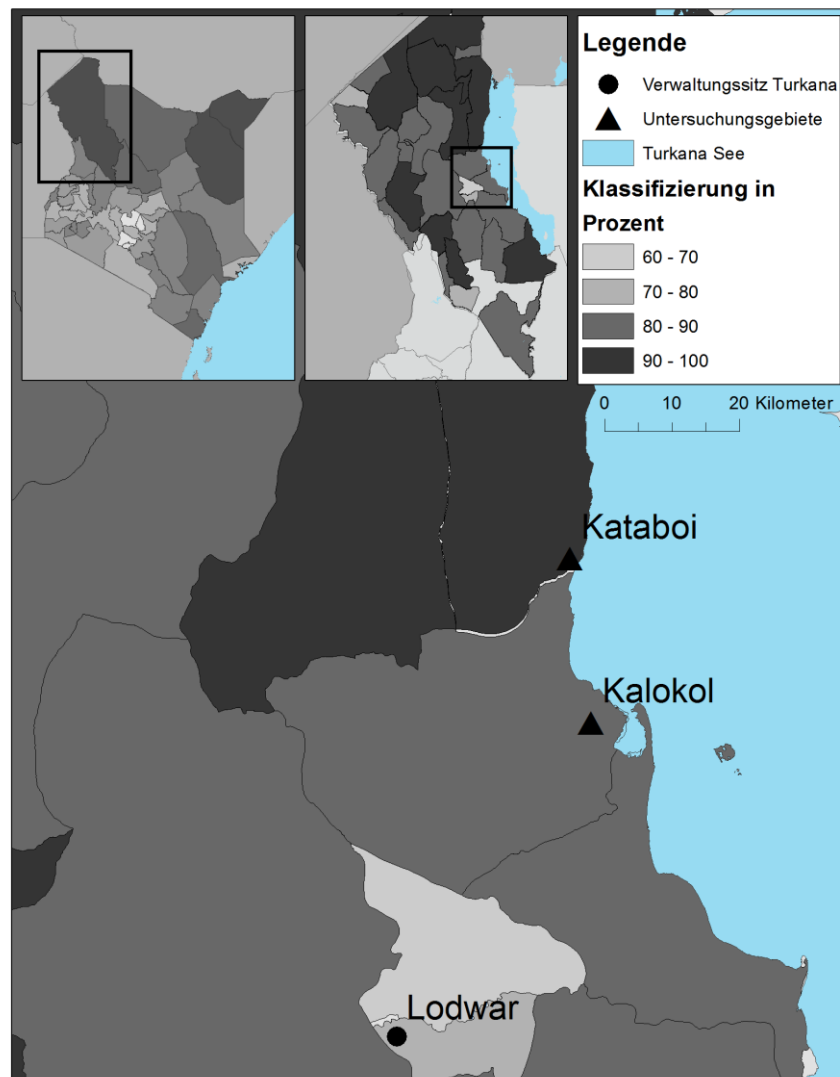
Turkana ist das allerärmste der 47 *Counties* Kenias mit einer Armutsrate von 94,3% (bei 45,9% nationalem Armutsdurchschnitt). Turkana erreicht auch beim *Human Development Index* (HDI)⁵ mit 0,37 den schlechtesten Wert in Kenia (nationaler HDI = 0,54) (vgl. UNDP 2016). Auch die Quote der in Armut lebenden Kinder (*deprived children*) von 75,8% übersteigt den Landesdurchschnitt (vgl. KIRA 2014). Eine von Kuper et al. (2015) 2013 in Turkana *County* durchgeführte Studie bestätigt, dass hier im Vergleich zum kenianischen Durchschnitt mehr Kinder unterernährt sind. Kenia weist eine Unterernährungsrate von 16% auf, wohingegen in Turkana etwa 30% der Kinder unterernährt sind. Bei *Wasting* ist der Unterschied sogar noch höher: 7% der Kinder in Kenia sind zu dünn für ihre Größe im Vergleich zu 22% in Turkana. Lediglich die Rate der Kinder, die unter *Stunting* leiden, also für ihr Alter zu klein sind, ist im Gesamtdurchschnitt für Kenia mit 35% höher als in Turkana (ca. 26%).

³ Climate-Data (o.D.): Klima und Wetter in Kalokol. [https://de.climate-data.org/location/103942/\[04/2018\]](https://de.climate-data.org/location/103942/[04/2018]).

⁴ Die National Drought Management Authority (NDMA), die auch das HSNP implementiert, hat dazu ein Monitoringsystem eingerichtet (vgl. NDMA 2018).

⁵ Der Human Development Index (HDI) bewertet den Fortschritt einer Region oder eines Landes hinsichtlich der Lebenserwartung seiner BewohnerInnen, der Bildung und ihres Lebensstandards auf einer Skala von 0 bis 1 (vgl. UNDP 2016).

Abb. 1: Anteil armer Menschen in Kenia und in Turkana County (in Prozent)



Kartographie: Fiona Schubert 2017; Daten KNBS 2015

In Turkana gibt es 202 Grundschulen und 19 weiterführende Schulen. Die LehrerInnen-SchülerInnen-Rate beträgt 1:51 in Grundschulen und 1:28 in weiterführenden Schulen. Die Alphabetisierungsrate von 18% liegt deutlich unter dem nationalen Durchschnitt von 87,4% (vgl. UNICEF 2014). Der Schulbesuch ist besonders für ältere Kinder problematisch. Während 77% der Grundschulkinder zur Schule gehen, besuchen nur circa 39% der Jugendlichen zwischen 15-18 Jahren die weiterführende Schule. Auch gibt es eine sehr hohe SchulabbrecherInnenquote, die auf lange Schulwege, häufige Umzüge und der Suche nach besseren Weideplätzen sowie bei Mädchen auch auf frühe Heirat und frühe Schwangerschaft zurückzuführen ist. Die Schulabschlussraten weisen eine deutliche *Gender*-Lücke auf: Von 84% Kindern, die die Grundschule abschließen, sind 95% Jungen und 72% Mädchen (vgl. UNICEF 2016; KIRA 2014: 5).

2. Das Hunger Safety Net Programme vor dem Hintergrund verschiedener Ansätze zur Sozialen Sicherung

2.1 Ansätze zur Sozialen Sicherung und ihre Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit

Ansätze der Sozialen Sicherung werden sowohl von nationalen Regierungen als auch von Geberorganisationen zunehmend praktiziert, um insbesondere den Ärmsten der Armen zu helfen. Soziale Sicherung ist unverzichtbar bei der Verbesserung der Lebensbedingungen jener ultra-armen Haushalte innerhalb der extrem armen Bevölkerung, die sich mangels jeglicher Arbeitskräfte nicht selbst helfen können und die auch aus traditionellen Sicherungssystemen herausfallen. Geldtransfers alleine können aber zumeist wenig direkt dazu beitragen, nachhaltige Resilienz von Haushalten gegenüber zukünftigen Schocks aufzubauen (vgl. Bliss et al. 2017, CPAN 2014, Mariotti et al. 2016). Für Ultra-Arme müssen sie daher auf Dauer angelegt sein.

Zu den Sozialen Sicherungssystemen zählen sogenannte unkonditionierte und konditionierte Zahlungen. Bei Letzteren ist der Empfang des Geldes an eine bestimmte Bedingung gebunden, z.B. daran, seine Kinder zur Schule zu schicken. Ebenso existieren Programme, bei denen Bedürftigen, die in der Lage sind zu arbeiten, gegen bestimmte Arbeitsleistungen Geld oder Nahrungsmittel zur Verfügung gestellt werden (*Cash bzw. Food for Work*). Das Productive Safety Net Programme (PSNP) in Äthiopien arbeitet auf diese Weise.

Weitere Maßnahmen der Sozialen Sicherung sind beispielsweise Versicherungssysteme, die armen Menschen eine kostenfreie oder erschwingliche medizinische Behandlung ermöglichen, sowie Schulspeisungen, ohne die die Kinder armer Familien oftmals hungrig dem Unterricht folgen müssten. Sie entlasten zum einen den Familienetat in erheblichem Maße, dadurch, dass die Kinder außerhalb des Haushalts verköstigt werden. Zum anderen lernen die Kinder dadurch nachweislich besser und konzentrierter und haben somit eine größere Chance, der Armut auf Dauer zu entkommen (vgl. auch Bliss 2017 zu Kambodscha).

Selektive Geldtransfers an arme Haushalte setzen ein gutes *Targeting*-System voraus, mit dem Bedürftige identifiziert werden. Transparenz und partizipatives Vorgehen erhöhen dabei die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung für die Gewährung von Leistungen für bestimmte Haushalte oder Einzelpersonen. Das vom Forschungsvorhaben „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“ (AVE) untersuchte ID Poor-Konzept in Kambodscha kann als ein landesweites Erfassungssystem angesehen werden, das genau diesen Kriterien entspricht (vgl. Bliss / Hennecke 2018 (in Vorbereitung)).

Die Höhe des Auszahlungsbeitrages bedarf sorgfältiger Überlegungen und Differenzierungen. Während Haushalte, die durchaus erwerbsfähige Mitglieder zählen, häufig nur eines Zusatzeinkommens bedürfen, um sich über das absolute Minimum der Subsistenz hinaus bessere Nahrung, Bildung für Kinder oder Basisgesundheitsleistungen leisten zu können, werden ultra-arme Menschen ihren Lebensunterhalt ganz überwiegend oder vollständig durch soziale Transferzahlungen bestreiten müssen. Im Sinne der *Sustainable Development Goals* (SDG) bedeutet dies, ihnen Mittel in einer Höhe zukommen zu lassen, die ein Leben

in Würde ermöglicht. Die im Rahmen von sogenannten *Graduation*-Ansätzen⁶ gewährten Gelder bzw. die im Gesamtpaket der *Graduation*-Ansätze gewährten Unterstützungen reichen für diese Gruppe in der Regel jedoch nicht aus, um die Grenze extremer Armut jemals überwinden zu können (vgl. Bauer 2016).

2.2 Das Hunger Safety Net Programme in Kenia

Unter dem National Safety Net Programme (NSNP) werden seit September 2013 in Kenia fünf verschiedene Soziale Sicherungsprogramme mit unkonditionierten Geldtransfers geführt (siehe Tab. 1). Die Programme sind auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet und sollen dazu beitragen, die Armut im Lande zu beseitigen, wie dies in der nationalen Entwicklungsstrategie Vision 2030 als Ziel formuliert ist (vgl. GoK 2018a). Insgesamt profitieren über 500.000⁷ vulnerable Haushalte von den Transferprogrammen (Jamii 2016: 2).

Das HSNP wird in den vier ärmsten der als *Arid and Semi-Arid Lands* (ASAL) bezeichneten *Counties* Kenias durchgeführt: Turkana, Marsabit, Mandera und Wajir. Es gliedert sich in zwei Phasen. Phase I dauerte von 2008 bis 2013 und wurde durch DFID und das Australian Department for Foreign Affairs and Trade (DFAT) unterstützt. In dieser Zeit wurden 69.000 Haushalte in 161 *Sub-Locations* (Landgemeinden) gefördert. Phase II begann 2013 und endet 2018. Sie wird gemeinsam von der kenianischen Regierung und DFID durchgeführt. Die Koordination des Programms liegt beim Ministry of Devolution and Planning, implementiert wird es von der National Drought Management Authority (NDMA)(vgl. GoKb). Die Zahlungen selbst starteten in Phase II erst im Juli 2016. In Phase II soll die Förderung auf 100.000 Haushalte in allen 478 *Sub-Locations* der vier betroffenen *Counties* ausgeweitet werden (Fitzgibbon 2014: 3).

Personen, die in das HSNP aufgenommen werden, müssen eins der folgenden Kriterien erfüllen: Sie

- können sich grundlegende Ausgaben nicht leisten, so z.B. für regelmäßiges nahrhaftes Essen, Wohnung usw.,
- verfügen nicht über genügend *assets*, um selbst in guten Jahren ein ausreichendes Einkommen zu verdienen,
- laufen Gefahr, bei Schocks noch tiefer in Armut zu fallen,
- verfolgen in Notzeiten schädliche Strategien wie z.B. Verkauf von Produktionsmitteln (*assets*), beenden den Schulbesuch der Kinder oder haben hohe Verschuldung,
- stellen Haushalte dar mit älteren Menschen, ohne erwachsene Arbeitskraft, mit Langzeitkrankheit, und / oder schwerer Behinderung,
- verfügen nicht über die Kapazitäten, an produktiven Programmen wie einkommenschaffenden Aktivitäten teilzunehmen (vgl. ebd.).

⁶ *Graduation* beschreibt einen Prozess, bei dem Menschen, die Unterstützung in Form von Geld- und/oder anderen (produktiven) Ressourcentransfers, Nahrungsmittelhilfe und dergleichen bekommen, sich aus der Abhängigkeit von dieser Hilfe befreien und aus dem Programm ausscheiden können (vgl. Devereux / Sabates-Wheeler 2015).

⁷ Das HSNP Emergency Programm ist hier nicht miteingerechnet.

Tab. 1: Soziale Sicherungssysteme des National Safety Net Programme in Kenia

Programm	Beginn	Zielgruppe	Reichweite (2015)	Ausgezählte Summe
Hunger Safety Net Programme (HSNP)	2008	Extrem arme Menschen in den vier nördlichen <i>Counties</i>	84.340 Haushalte (hh)	5400 KES* alle zwei Monate
HSNP Emergency Programme	2013	Ausweitung des Programms auf Notleidende bei kritischem <i>Vegetation Cover Index</i> in den vier nördlichen <i>Counties</i>	Bis zu 272.000 hh	2000 KES
Cash Transfer for Orphans and Vulnerable Children (CT-OVC)	2005	Extrem armer Haushalt mit Waisenkind/ern, landesweit (Definitionskriterium: ein oder beide Elternteile sind gestorben bzw. chronisch krank)	255.643 hh	4000 KES alle zwei Monate
Older Persons Cash Transfer (OPCT)	2006	Arme vulnerable Menschen ab 65 Jahren, die keine Rente erhalten, landesweit	162.695 hh	4000 KES alle zwei Monate
Persons with Severe Disability Cash Transfer (PwSD-CT)	2011	Arme Haushalte mit Menschen, die aufgrund von schwerer Behinderung nicht in der Lage sind, sich selbst zu versorgen, landesweit	25.471 hh	2000 KES alle zwei Monate
Urban Food Subsidy Programme (UFSP)	2012-2014	Arme Haushalte in Mombasa (nicht relevant für das Untersuchungsgebiet)	10.200 hh	4000 KES alle zwei Monate

* 1000 KES entsprechen im Januar 2018 umgerechnet 7,88 Euro.

Quelle: eigene Erhebungen 2017, Merttens et al. 2013, Jamii 2016.

<http://www.socialprotection.or.ke/national-safety-net-program> [03/2018].

Das *Targeting* für die Aufnahme in die zweite Phase des HSNP begann Ende 2012 / Anfang 2013 mit einem groß angelegten *Screening* der gesamten Haushalte in Turkana *County*, um eine breite Datenbasis anzulegen. Zwei Methoden kamen dabei zur Anwendung: das sogenannte *Community-Based Targeting* (CBT) und der *Proxy Means Test*.⁸ Vier internationale NRO, die in den vier *Counties* Nordkenias aktiv waren und denen diese umfangreiche Aufgabe aufgrund ihrer technischen und logistischen Kapazitäten zugetraut wurde, erhielten den Auftrag, das *Screening* und die Registrierung der Haushalte für HSNP durchzuführen. Unter der Federführung von Oxfam entwickelten World Vision, CARE und Save the Children gemeinsam ein *Targeting Manual*. Zudem wurden Fortbildungen von MitarbeiterInnen und InterviewerInnen durchgeführt. Oxfam war für Turkana zuständig und führte dort zunächst

⁸ Der *Proxy Means Test* nutzt sozio-ökonomische Indikatoren wie z.B. Zustand der Wohnung, Viehbestand und dergleichen zur Einschätzung des Einkommens bzw. Lebensstandards von Haushalten oder Individuen zur Identifizierung der Ärmsten der Armen.

eine sozio-ökonomische Haushaltserhebung durch, deren Daten als Basis für das anschließende *Community-Based Targeting* und *Wealth Ranking* durch die Dorfgemeinschaften (*Communities*) dienten (vgl. Fitzgibbon 2014).

Der Ablauf der Registrierung verlief in mehreren Schritten auf Ebene der *Sub-Locations* (vgl. ebenda):

(i) Zunächst kontaktierte ein Mitglied der zuständigen NRO den/die jeweilige/n *Sub-Location Chiefs* und weitere lokale Führungspersönlichkeiten, um ihnen die Ziele von HSNP und der damit zusammenhängenden Registrierung der Haushalte zu erläutern sowie im Gegenzug Informationen über die *Sub-Location*, die Zahl der zugehörigen Dörfer sowie der Haushalte zu erhalten.

(ii) Auf einer *Baraza*,⁹ zu der alle EinwohnerInnen der jeweiligen *Sub-Location* eingeladen waren, wurden Ziele, PartnerInnen und Abläufe von HSNP und der Registrierung vorgestellt. Es wurde deutlich gemacht, dass alle Haushalte aufgefordert seien, sich registrieren zu lassen, die Registrierung aber freiwillig sei. Oxfam stellte zudem in Aussicht, dass die Registrierung nicht nur für HSNP sondern auch für die Zuteilung von Nothilfe in Dürrejahre verwendet würde. Am Ende der *Baraza* wurde ein Datum für die Registrierung festgelegt.

(iii) Das Registrierungsteam der NRO, bestehend aus 10 bis 16 InterviewerInnen und KoordinatorInnen pro *Sub-Location*, reiste am festgelegten Datum an und nahm seine Arbeit auf.¹⁰ Die Teams teilten sich auf, um die Registrierungen auf Dorfebene vorzunehmen. Dort wurden nach einer einführenden Versammlung zwei Arten der Registrierung durchgeführt: das CBT mit *Wealth Ranking* sowie die Registrierung der individuellen Haushalte mit Hilfe eines elektronischen Managementinformationssystems (MIS).¹¹ Zum Erhebungsbogen für individuelle Haushalte gehörten Fragen zu seiner Zusammensetzung (neben Zahl, Alter und Geschlecht der Haushaltsmitglieder auch deren Bildung, Behinderungen, Teilnahme an Schulspeisung usw.) und (Proxy)-Indikatoren für Armut (wie z.B. Art des Hauses, Art der Toilette, Energiequellen, Haushaltsgegenstände, Diversität der Ernährung, Viehbestand, Land, Einkommensquellen, usw.).

(iv) Die Liste mit den registrierten Haushalten wurde den *Sub-Location Chiefs* und anderen örtlichen Autoritäten vorgelegt, um zu überprüfen, ob Haushalte übersehen wurden. In Turkana wurden solche eventuell ausgelassenen Haushalte in einer „zweiten Runde“ registriert, in den anderen *Counties* war dieser Prozess nicht ganz so konsistent.

(v) Eine Überprüfung der Listen nach Doppelungen oder BezieherInnen von Geldtransferleistungen aus anderen Sozialen Sicherungsprogrammen (für alte Menschen, Waisen oder Menschen mit schweren Behinderungen) sowie eine Identifizierung der ärmsten Haushalte in den *Sub-Locations* wurden anschließend im Büro durchgeführt.

⁹ Öffentliche Versammlung; Bezeichnung basierend auf dem Kiswahili-Wort für Veranda oder *Council* Haus.

¹⁰ Die uns von der NDMA für unsere Untersuchungen vermittelten FeldassistentInnen waren 2012/2013 auch Teil eines solchen Teams, daher bestens mit den Abläufen und Problemen vertraut.

¹¹ In der ersten Phase von HSNP wurden mehrere Methoden zur Identifizierung der ärmsten Haushalte getestet. Die Kombination einer umfassenden Haushaltsdatenerhebung und der partizipativen Methode des CBT stellte sich dabei als am zuverlässigsten sowie am akzeptabelsten für die lokale Bevölkerung dar (vgl. Fitzgibbon 2014).

Beim CBT wurden der Bevölkerung einer *Sub-Location* die anhand der Haushaltserhebung in ihrer Örtlichkeit identifizierten vier Kategorien „sehr arm“, „arm“, „mittel“ und „wohlhabender“ mit den dazugehörigen Indikatoren vorgestellt. Die Indikatoren wurden zunächst diskutiert. Anschließend wurden die Haushalte gebeten, sich in eine der vier Kategorien einzustufen und bekamen eine entsprechend ihrer Kategorie farbige Karte ausgehändigt. Diese Karte wurde bei der späteren Registrierung wieder abgegeben.

In Turkana County stuften sich im Ergebnis der Gesamterhebung von 140.032 Haushalten 4.5% als „wohlhabender“ ein, 12% als „mittel situiert“, 30% als „arm“ und 53% als „sehr arm“ (Fitzgibbon 2014: 28).

All diese Schritte wurden durchgeführt, ohne dass die Beteiligten wussten, wie hoch die Quoten für EmpfängerInnen in den einzelnen *Sub-Locations* sein würden, noch welche Geldsumme genau vom HSNP zu erwarten sei. Diese Zahlen wurden erst später festgelegt und sorgten dementsprechend für große Irritationen unter der lokalen Bevölkerung (vgl. ebenda).

Zum Start des Programms wurden allen Haushaltsvorständen¹² Kontokarten ausgehändigt, mit denen sie an dezentralen Zahlstellen ihr Geld alle zwei Monate abholen konnten.

¹² Es konnte jeweils ein/e Vertreter/in benannt werden zur Entgegennahme des Geldes.

3. Methodik

Die hier vorgestellte Untersuchung führten für das AVE-Team Karin Gaesing und Anika Mahla im Februar/März 2017 in Zusammenarbeit mit dem lokalen Berater Andrew Kiplagat durch. Das Team wurde dabei von drei MitarbeiterInnen der *National Drought Management Authority* (NDMA) unterstützt. Gemeinsam mit den MitarbeiterInnen der NDMA wurden auch die Untersuchungsgebiete ausgewählt. Auswahlkriterien waren vorherrschende Armut und Ernährungsunsicherheit sowie eine etwas abgelegene Region, in der die Menschen nahezu ausschließlich von der Viehhaltung (*Location* Kapus, *Sub-Location* Kalokol) leben und eine Region, in der auch der Fischfang aus dem Turkana-See zum Einkommen zahlreicher Haushalte beiträgt (*Location* Kataboi, *Sub-Location* Kataboi).¹³

Ein ausführliches *Briefing* über die Struktur und Aktivitäten des HSNP und der NDMA, Probleme und Errungenschaften des Programms sowie Informationen über die lokale Bevölkerung durch die MitarbeiterInnen sowie Führungspersonal der NDMA legten die Grundlage für die Untersuchung in den beiden Regionen.

Sowohl in Kataboi als auch in Kapus wurden zu Beginn der Untersuchung die *Sub-Location Chiefs* zur Situation der Bevölkerung in ihrer *Sub-Location* befragt. Weitere Schlüsselpersoneninterviews wurden mit dem *Assistant County Commissioner*, einer Verantwortlichen,¹⁴ die im Auftrag der NDMA die Geldzahlungen an die am HSNP Teilnehmenden vornimmt, und dem Personal der für Ernährung zuständigen Abteilung der Gesundheitsverwaltung des *County*, durchgeführt.

Abb. 2: Durchführung eines Einkommens- und Ausgabenprofils in Kapus



In den beiden *Locations* Kataboi und Kapus wurden jeweils folgende Untersuchungen durchgeführt:

- eine Fokusgruppendifkussion (FGD) mit am HSNP teilnehmenden Personen (zeitweise mehr als 40 Frauen und 25 Männer aus acht zugehörigen Dörfern);
- eine FGD mit Nicht-Teilnehmenden;
- eine FGD ausschließlich mit weiblichen Teilnehmenden;

¹³ Die Verwaltungsebene unterhalb des *County* ist die *Location*. Darunter gibt es *Sub-Locations*. Die Kataboi *Location* besteht nach Aussagen des *Sub-Location Chiefs* aus drei *Sub-Locations*: Lumekwin, Kataboi und Katiko. Lumekwin besteht wiederum aus 6 Dörfern, Kataboi aus 11 und Katiko aus 8 Dörfern. In der *Sub-Location* Kataboi leben insgesamt 12.500 Menschen.

¹⁴ Lokal als *agent* bezeichnet.

- fünf intensive Haushaltsinterviews mit Teilnehmenden, jeweils mit Besuch des Haushalts oder Geschäfts / Gewerbes.

Die FGD wurden anhand von vorbereiteten Leitfäden durchgeführt. Im Anschluss daran kamen unterschiedliche Instrumente des *Participatory Rural Appraisal* (PRA) zur Anwendung. So wurde mit getrenntgeschlechtlichen Gruppen jeweils ein Einkommens- und Ausgabenprofil (*Income and Expenditure Profile*, siehe Abb. 2) erstellt sowie erfragt, wie für die verschiedenen Haushaltsmitglieder ein normaler Tagesablauf bzw. die Arbeitsteilung dabei aussieht (*Daily Routine*).

4. Ergebnisse der Untersuchung

4.1 Die Lebenssituation der Menschen in Kataboi und Kapus

Die Lebensverhältnisse der Menschen in den beiden *Locations* Kataboi und Kapus sind unterschiedlich und jeweils stark von den lokalen Gegebenheiten, vor allem auch von der Entfernung zum Turkana-See und damit der Möglichkeit des Fischfangs geprägt. Die Haupteinkommensquelle der ländlichen Bevölkerung in der Untersuchungsregion ist die Viehhaltung, wobei vor allem Ziegen, jedoch auch Schafe und Kamele gehalten werden (siehe Abb. 3). Nach Aussagen der MitarbeiterInnen der NDMA verfügt ein Haushalt im Durchschnitt über 15 bis 20 Ziegen. Wenn eine größere Ausgabe in der Familie getätigt werden muss, so z.B. für die Ausbildung der Kinder, „tauschen die Turkana Ziegen gegen Geld ein“.¹⁵ Im Allgemeinen halten die Turkana dagegen Tiere nicht, um damit Geld zu verdienen, sondern um ihren Wohlstand zu zeigen und zu mehren. Sie ernähren sich von der Milch und gelegentlich vom Fleisch ihrer Tiere, zusätzlich zapfen sie den lebenden Tieren Blut ab und trinken dieses. Sie tauschen Tiere gegen Getreide ein, um damit ihre Ernährung zu bereichern und einen Getreidebrei (*Porridge*) oder *Ugali*, einen in weiten Teilen Ostafrikas verbreiteten Maisbrei mit sehr fester Konsistenz, zuzubereiten.

Abb. 3: Kamele und Ziegen beim Grasen in der kargen Landschaft



Früher lebten alle Menschen in der Untersuchungsregion von der Viehhaltung. Es gab keine urbanen Zentren. Seit sich aber die Dürren häufen, sind die Haushalte auch auf andere Einkommensquellen und Dienstleistungen angewiesen, die in der Regel über die wenigen kleineren Zentren verkauft oder dort bezogen werden können. Auch die sechs Grundschulen und eine weiterführende Schule der *Location* Kataboi sind in den Zentren angesiedelt. Zumeist handelt es sich hierbei um Internate.

Nahezu alle Haushalte stellen nach den Informationen aus den FGD Holzkohle her, um ein zusätzliches Einkommen zu erzielen. Für extrem arme Menschen ist dies oft die einzige Einkommensquelle, in Notzeiten greifen jedoch auch andere Haushalte auf dieses Gewerbe zurück. Der Verkauf der Holzkohle gestaltet sich allerdings etwas schwierig, da nur wenige HändlerInnen ihren Weg in die abgelegenen und schlecht erreichbaren Gebiete finden. Bisweilen steht die Holzkohle bis zu einem Monat lang am Straßenrand, ohne dass sich ein/e KäuferIn dafür findet. Verschiedene Männer aus Kataboi bzw. Kapus arbeiten in Lodwar als Mopedfahrer (Personentaxi,

¹⁵ So die Formulierung des *Assistant County Commissioner* am 28.2.2017, der damit ausdrücken möchte, dass die Bevölkerungsgruppe der Turkana kein Interesse am Verkauf ihrer Tiere haben und sie lediglich dann zum Tausch einsetzen, wenn sie unbedingt Geld oder eine bestimmte Leistung benötigen. So „zahlt“ man z.B. für eine Braut in der Regel 15 Kamele.

Warentransport). Einige von ihnen kaufen die Holzkohle im Dorf auf und verkaufen sie dann in Lodwar oder kleineren urbanen Zentren weiter.

In Kataboi leben zahlreiche Familien vom Fischfang (siehe Abb. 4). Der Fischfang im Turkana-See ist gegenwärtig von der Regierung aus nur für acht Monate im Jahr erlaubt. Während der Monate Januar bis April ist Schonzeit, damit sich die Bestände regenerieren können. In Notzeiten sehen die Behörden allerdings nicht so genau hin. Die Fischer beklagen, dass in den letzten Jahren das Fischvorkommen stark zurückgegangen sei. Nach Informationen des *Sub-Location Chief* von Kataboi¹⁶ geht das Wasser im See pro Jahr um etwa fünf Prozent zurück, vor allem aufgrund des Baus der Gibe-Staudämme in Äthiopien, die den Fluss Omo, den einzigen Zustrom des Turkana-Sees, im Oberlauf zur Energiegewinnung aufstauen. Weil auch Kenia daraus Energie beziehe, würde die Regierung aber nicht dagegen protestieren, obwohl ca. 500.000 Menschen am See vom Fischfang abhängen. Eine andere Entwicklung, die das Einkommen der Fischer bedrohen könnte, sind Ölfunde im See, deren mögliche Erschließung zum Zeitpunkt der Studie noch untersucht wurde.

Die Rangfolge der Einnahmequellen und Ausgaben (vgl. Tab. 2) unterscheidet sich für arme Haushalte in Kataboi und Kapus nicht wesentlich. Sofern eine Familie in den Genuss von Geldtransfers kommt, steht diese Einnahmequelle immer an erster Stelle, dicht gefolgt von der Holzkohleproduktion. Auch die Korbflechterei trägt zum Einkommen bei. Kataboi ist nicht nur lokal bekannt für die Qualität seiner geflochtenen Matten und Körbe. In der Vergangenheit förderte die norwegische Entwicklungsorganisation NORAD dort Frauengruppen bei der Produktion und Vermarktung dieser Flechtwaren, stellte die Förderung jedoch bereits vor Jahren wieder ein. Aufgrund mangelnden Geldeinkommens berichteten einige Frauen auch, dass manchmal Matten oder Körbe gegen Gesundheitsdienstleistungen eingetauscht würden.

Abb. 4: Fischer am Turkana-See bei der Arbeit



Es wird also deutlich, dass für arme Haushalte die freie Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen wie Holz und frei zugängliche Weideflächen für das Vieh sowie der Zugang zum See für den Fischfang von allerhöchster Bedeutung für das Überleben ist. Interessanterweise gaben die Befragten in Kataboi bei den FGD Fischfang jedoch nicht als Einkommensquelle an. Eventuell sehen die Menschen den Fischfang genau wie die Viehhaltung, die in den Nennungen der Einnahmequellen auch nur als „Verkauf von Tieren in Notzeiten“ genannt wird, weniger als Einnahme-, denn als Nahrungsquelle an. Zudem fand die Befragung während der verordneten Schonzeit statt. Vereinzelt wurde bei den Ausgaben jedoch der Kauf von Netzen

¹⁶ Interview am 28.2.2017.

oder der Erwerb eines Floßes genannt, es finden also durchaus Investitionen in diesem Erwerbszweig statt.

Bei den Haushaltsausgaben dominieren eindeutig die Ausgaben für das tägliche Essen der Familie, hier vor allem für Maismehl und Bohnen. Beides wird nicht in der Region produziert, wie generell die meisten Lebensmittel nach Turkana eingeführt werden müssen. Zu den Ausgaben für die Schulbildung für die Kinder zählen weniger das Schulgeld, das nur für die weiterführenden Schulen gezahlt werden muss, sondern in erster Linie die Aufwendungen für Schuluniformen, Transport, Bücher, Schreibhefte und -utensilien sowie für Gesundheitsdienstleistungen und Schulausflüge. Von großer Bedeutung ist in allen Haushalten die Unterstützung von Verwandten und Freunden sowie die Rückzahlung von Schulden. Dies sind in der Regel private Kredite, die nicht selten bei denjenigen aufgenommen wurden, die Geldtransfers erhalten. Oft kaufen die Menschen Lebensmittel auf Kredit und zahlen, wenn sie die Zahlung des HSNP erhalten (siehe Tabelle 2).

Tab. 2: Rangfolge der Einnahmequellen und Ausgaben armer Haushalte

Rang	Katoboi		Kapus	
	Einnahmequellen	Ausgaben	Einnahmequellen	Ausgaben
1	Geldtransfers	Essen	Geldtransfers	Essen
2	Körbe und Matten flechten	Schulbildung (weiterführende Schule, Transport u.a.)	Holzkohle	Schulbildung (weiterführende Schule, Transport u.a.)
3	Holzkohle produzieren und verkaufen	Gesundheit	Alkohol (produzieren wenige Haushalte)	Gesundheit
4	Feuerholz sammeln und verkaufen	Unterstützung von Verwandten und Freunden	Klein(st)handel	Erwerb von Haushaltsgütern und Kleidung (inkl. Transportkosten)
5	Lohnarbeit (z.B. Hilfe beim Hausbau, Wasser holen, Kleidung waschen, Tiere hüten)	Investition in Klein(st)handel	Verkauf von Tieren, zumeist Ziegen	Rückzahlung von Schulden
6	Klein(st)handel	Baumaterial für Hausbau	Mopedservice	Unterstützung von Verwandten und Freunden

Quelle: eigene Erhebungen 2017

4.2 Lösungsstrategien der Bevölkerung in Notzeiten

4.2.1 Einkommen

Nach Aussagen des *Sub-Location Chief* in Kataboi¹⁷ sind etwa 50% der EinwohnerInnen EmpfängerInnen von HSNP-Geldleistungen. Die FGD und Einzelinterviews bestätigen, dass für die Mehrzahl der Empfängerhaushalte die regelmäßigen Zahlungen das Haupteinkommen darstellt. Da die Unterstützung von Verwandten und Freunden eine der größten Ausgaben für die Empfängerhaushalte darstellt, bedeutet dies, dass das HSNP-Geld nicht nur ihnen, sondern auch einer ganzen Reihe weiterer Haushalte zugutekommt.

Diejenigen Menschen, die nicht vom Programm profitieren, verfolgen unterschiedliche Strategien, um ihr Überleben in Notzeiten zu sichern. So wird die Produktion von Holzkohle, die bei extrem armen Haushalten ohnehin die Haupteinkommensquelle darstellt, in Notzeiten auch für die etwas besser gestellten Haushalte immer wichtiger (siehe Abb. 5). Allerdings räumen die Befragten ein, dass man nur noch wenig Totholz in der Umgebung finde und dass das Fällen von Bäumen illegal sei. Extrem arme Menschen befinden sich also mit dieser Einkommensstrategie zumindest am Rande der Legalität und erhöhen in Anbetracht der Endlichkeit der Ressource Holz dadurch langfristig zusätzlich ihre Vulnerabilität.

Abb. 5: Zum Verkauf angebotene Holzkohle



In der jüngeren Vergangenheit sammelten die Menschen in Notzeiten im Wald Aloe Vera und verkauften es anschließend an somalische Händler, die es zur Weiterverarbeitung in Seife und Medizin vermarkteten. Mit zunehmender Dürre treiben die Pflanzen jedoch nicht mehr aus, so dass die Händler ihre Nachfrage eingestellt haben, weil sie nicht mehr genügend Aloe Vera in den Dörfern vorfinden.

Eine weitere Bewältigungsstrategie während der Dürre ist es, um Geld einzusparen, eines der Kinder aus der Schule zu nehmen, was eher Mädchen als Jungen betrifft. Viele extrem arme Menschen versuchen, mit unregelmäßiger Lohnarbeit ein Einkommen zu erwirtschaften. Beispiele hierfür sind das Hüten von Vieh für andere Familien, das Waschen von Wäsche, Wasser holen, Hilfe beim Hausbau oder mit dem Moped fahren, um Transportdienste zu erledigen.

Eine weitere Strategie, die die Menschen in der Untersuchungsregion in Notzeiten verfolgen, ist die Aufnahme der Fischerei. Von zwei Fallstudien aus den Intensivinterviews erfahren wir, dass die Männer nach Verlust ihrer Herden durch Dürre oder Flut¹⁸ an den See

¹⁷ Interview am 28.2.2017.

¹⁸ In Trockengebieten bzw. nach längeren Trockenzeiten ist es nicht unüblich, dass bei heftigen Regenfällen in kürzester Zeit eine große Wassermenge die Trockentäler entlangströmt und alles hinwegreißt, was sich darin befindet. Einige Befragte gaben an, auf diese Weise ihre Herde verloren zu haben.

zogen, um ihr Einkommen durch Fischerei zu erwirtschaften. Dies ist jedoch nicht einfach, weil sie ggf. nicht die erforderlichen Kenntnisse besitzen und zunächst Investitionen für ein Netz und ggf. ein Floß (siehe Abb. 6) tätigen müssen, um der Fischerei nachgehen zu können. Ein Boot, mit dem auch die weiter vom Ufer entfernten tieferen Gewässer erreicht werden

Abb. 6: Floß, welches die Fischer auf dem See nutzen



können, ist für die meisten Menschen eine viel zu teure Anschaffung, was die Chancen auf einen guten Ertrag reduziert. Der zunehmende Bevölkerungsdruck führt zudem zu Überfischung. Außerdem, so wurde in den FGD betont, habe „jede Familie Verwandte am See, die sie mit Fisch versorgen“.

Der Verkauf von Tieren in Notzeiten, der von den BehördenvertreterInnen häufig in

Dürrezeiten angeregt wird, ist für die Turkana immer der allerletzte Ausweg. Wenn Vieh verendete oder verkauft werden musste, so wird die Herde sofort wieder aufgestockt, sobald sich die Möglichkeit dazu bietet.

Häufig sind es die Frauen, die darauf drängen, ihre Einkommensquellen zu diversifizieren und nicht nur in die Viehhaltung zu investieren.

4.2.2 Ernährung

Wenn keine Dürre herrscht, dann essen die Erwachsenen eines Haushalts in der Untersuchungsregion zweimal (seltener auch dreimal) am Tag, Kinder nehmen jedoch nach Möglichkeit drei Mahlzeiten am Tag zu sich. Die Art und Häufigkeit der Mahlzeiten für die verschiedenen Familienmitglieder wird in Tabelle 3 veranschaulicht.

Tab. 3: Mahlzeiten armer Familien in normalen Jahren und bei Dürre

	Normales Jahr		Jahr mit Dürre	
Mahlzeit	Erwachsene	Kinder	Erwachsene	Kinder
Frühstück	Schwarzer Tee mit Zucker	Schwarzer Tee mit Zucker, wilde Beeren	-	-
Mittagessen	-	Schulspeisung oder <i>Porridge</i> (Brei)	-	-
Abendessen	<i>Langaria</i> (Brei) oder Mais und Bohnen oder <i>Ugali</i> (v.a. in Kataboi mit Fisch)		Mais und Bohnen (<i>Githeri</i>)	

Quelle: eigene Erhebungen 2017

In extrem armen Haushalten beschränken sich vor allem die Erwachsenen auch in normalen Jahren bei der Anzahl der Mahlzeiten pro Tag, um genug Essen für alle Familienmitglieder zu haben. Auch die am Krankenhaus in Lodwar angesiedelte Ernährungsexpertin¹⁹ bestätigt, dass Kinder in Notzeiten bei der Ernährung in der Familie immer den Vorrang erhielten.

In den FGD und Einzelinterviews wurde immer wieder betont, dass es in den Tagen direkt nach der Auszahlung der Geldleistungen von HSNP oder einem der anderen Sozialen Sicherungsprogramme immer dreimal am Tag zu essen gäbe und dass man sich dann etwas Besonderes leiste wie z.B. *Ugali* mit Fleischsoße zum Abendessen.

Die Schulspeisung durch das World Food Programme (WFP) wird ausdrücklich durch das *Nutrition Team* in Lodwar begrüßt, nimmt es doch den Druck und die Sorge von den armen Familien, für ihre Kinder etwas zu essen besorgen zu müssen, obwohl es praktisch nichts gibt.

Eine weit verbreitete Überlebensstrategie ist es, Wildfrüchte wie Beeren oder die Früchte der Doumpalme (*Hyphaene coriacea*, siehe Abb. 7) zum Verzehr zu sammeln, deren gemahlene Kerne essbar sind, solange sie noch nicht ausgereift sind. Besonders arme Menschen gehen sehr früh morgens in den Busch und sammeln Palmfrüchte für das Frühstück. Für die Abendmahlzeit wird das Pulver der übriggebliebenen Früchte in Wasser gelöst und mit Beigabe von Mehl (falls vorhanden) zu *Porridge* verarbeitet.

Abb. 7: Doumpalme mit essbaren Früchten



In den Gruppendiskussionen wird allgemein beklagt, dass sich die Zeiten sehr geändert hätten. In der Vergangenheit habe man Ziegen morgens und abends melken können und die Milch getrunken. Mit der zunehmenden Dürre hingegen könnte man seine Tiere – wenn überhaupt – lediglich einmal am Tag melken, sonst bliebe nichts für die Jungtiere übrig. Außerdem zapften sie früher ihren Kamelen Blut ab zur eigenen Ernährung. Bei geringer werdendem Viehbestand und einem allgemein schlechteren Zustand der Tiere sei dies hingegen nicht mehr möglich.

Bei anhaltender Dürre und wenn keine Holzkohle verkauft werden kann, müssen Haushalte oftmals ein bis zwei Tage gänzlich ohne Nahrung auskommen. Die Menschen helfen sich in diesen Fällen gegenseitig. Weitere Bewältigungsstrategien in Notzeiten sind der Erwerb von noch billigeren als sonst üblichen Lebensmitteln sowie die Reduzierung der Größe von Nahrungsportionen, insbesondere für ältere Haushaltsmitglieder. Problematischer ist vor diesem Hintergrund der Konsum von Kautabak oder Alkohol vor allem durch die Männer, der billiger als Nahrung erscheint. Beides dient dazu, den Schmerz des Hungers zu lindern.

¹⁹ Interview am 2.3.2017.

4.3 Geldtransfers, ihre Nutzung und Wirkungen

Das HSNP wird von der Bevölkerung in seinen Wirkungen als sehr positiv angesehen. Nach Aussagen sowohl der BehördenvertreterInnen als auch im Rahmen der FGD hat es dazu beigetragen, dass die Menschen ihre Nahrungssicherheit verbessern konnten, ihre Kinder kontinuierlicher in die Schule schicken und z.B. Klein- und Kleinsthandel beginnen bzw. ausbauen konnten, um die Vulnerabilität ihrer Haushalte zu reduzieren.²⁰ Auch die derzeitige Dürre und die damit einhergehende Not für die Menschen kann das HSNP durch die Ausweitung der Geldzahlungen auf weitere Bedürftige überwiegend auffangen.

Je nach Befund eines *Monitoring* des Zustands der Vegetationsdecke (*Vegetation Cover Index*) wird der Notstand für eine Region ausgerufen und das Hilfsprogramm ausgeweitet: Zusätzliche Haushalte kommen in den Genuss von Geldzahlungen, Tanklaster mit Trinkwasser werden in die Region gesendet und bisweilen werden auch Lebensmittel verteilt. Die bereits flächendeckend vorhandenen Haushaltsdaten (vgl. Abschnitt 2.2) ermöglichen eine rasche Ausweitung des Programms gemäß den vorliegenden Armutskriterien.

Der *Assistant County Commissioner* beklagte allerdings, dass die kenianische Regierung lediglich kurzfristig auf Notsituationen reagiere, aber Interventionen nicht längerfristig planen würde. Die Dezentralisierung habe in dieser Hinsicht zwar Verbesserungen gebracht, weil jedes *County* versuchen würde, besser als seine Nachbarregionen zu sein und schneller die Ziele der Vision 2030²¹ zu erreichen, aber langfristige Planungen zur Lösung der regionalen Probleme und deren Implementierung fehlten nach wie vor.

Nahezu alle interviewten Menschen empfinden große Dankbarkeit gegenüber dem HSNP.²² Die Dankbarkeit erstreckt sich dabei nicht allein auf die finanziellen Aspekte der Geldtransfers. Extrem arme alte Menschen und Menschen mit Behinderung sprachen in den FGD und den Intensivinterviews explizit davon, wie sie vor dem Erhalt der Geldzahlungen von der Gesellschaft ausgegrenzt und geächtet wurden. Die regelmäßigen Zahlungen hätten bewirkt, dass sie sich wieder wertgeschätzt fühlten, nicht mehr betteln müssten und sich adäquat kleiden könnten und vor allem wieder Teil der Gemeinschaft seien. Dies ist z.B. von hoher Bedeutung in Hinsicht auf die Teilhabe an sozialen Netzwerken zur gegenseitigen Hilfeleistung oder am gemeinsamen Sparen.

Begrüßt wird auch, dass die Hilfeleistungen jetzt als Geld gezahlt werden. Zuvor gab es Nahrungsmittelhilfe in Form von Mais, Bohnen und Öl. Die Geldzahlungen erlauben den Menschen, das Geld dort einzusetzen, wo es benötigt wird – und das ist nicht nur das tägliche Essen. Mit dem Geld können sie z.B. die notwendigen Ausgaben für die Bildung ihrer Kinder tätigen. Manche Familien sind dadurch erstmals in der Lage, ihre Kinder überhaupt in die Schule zu schicken. Die Zahlungen werden zudem für den Bau bzw. die Renovierung eines Hauses oder für Kleidung ausgegeben. Die Menschen können somit eigenverantwortliche Entscheidungen treffen. Gleichwohl schlagen vor allem Frauen in den FGD vor, in harten Dürrezeiten sowohl Nahrungsmittelhilfe als auch Geldzahlungen zu leisten, da das Geld

²⁰ Evaluationen des HSNP bestätigen diese Wirkungen (vgl. Merttens et al. 2013).

²¹ Weitere Informationen auf <http://www.vision2030.go.ke/> [05/2018].

²² Wobei in den Interviews und FGD oftmals generell zu den Geldzahlungen Aussagen getroffen werden. Die Interviewten differenzieren in der Regel nicht nach den unterschiedlichen Programmen des NSNP, wissen auf Nachfrage zumeist jedoch zu spezifizieren, aus welchem Programm sie ihr Geld beziehen.

sonst nahezu ausschließlich für Essen ausgegeben würde und für andere notwendige Ausgaben nichts mehr übrigbliebe.

Für viele HSNP-EmpfängerInnen ist es sehr schwierig, mit der ausgezahlten Summe von 5.400 KES über zwei Monate lang auszukommen. Der Zeitraum zwischen den Zahlungen sei extrem lang. Das meiste Geld würde am Tag der Zahlung oder in den ersten Tagen danach ausgegeben. Für die verbleibende Zeit bis zur nächsten Zahlung bliebe dann nichts mehr übrig und es müssten wieder Kredite aufgenommen werden, die dann am nächsten Zahltag sofort wieder zurückgezahlt werden müssten. Zahlreiche LeistungsempfängerInnen befinden sich in einem ständigen Kreislauf von „auf Kredit im Geschäft kaufen“ oder „Schulden in der Nachbarschaft oder bei Verwandten machen“, dann auf die Zahlung von HSNP warten und mit dem Geld die Schulden wieder zurückzahlen. Diese Praxis entspricht dem Verhalten chronisch armer Haushalte auch andernorts und kommt dem nahe, was bei Lewis (1962 und 1966) als typisch für Menschen gilt, die in einer „Kultur der Armut“ leben.²³

MitarbeiterInnen der NDMA²⁴ merken allerdings an, dass sie die Familien ermutigen, die Frauen als prioritäre AbholerInnen für die Zahlungen eintragen zu lassen, weil sie mit dem Geld wirtschaftlicher umgehen und es vor allem für die Familie und den Haushalt ausgeben würden. Männer hingegen, die in die Stadt fahren, um das HSNP-Geld abzuholen, würden dort zunächst einmal Geld für ihre eignen Bedürfnisse ausgeben, wie etwa ein gutes Essen und Alkohol. Abzüglich der Transportkosten und der Rückzahlung von Schulden bliebe am Ende für die Familienbedürfnisse nicht mehr viel übrig.

Box 1: Wege aus der Armut: Eröffnung eines Kleinhandels durch HSNP-Zahlungen

Sarah ist eine ältere Witwe, die mit ihrem Sohn und zwei Waisenkindern ihrer an HIV/AIDS verstorbenen Tochter zusammenlebt. Sie begleicht von der HSNP-Zahlung das Schulgeld für ihren Sohn auf der weiterführenden Schule (2.000 KES) sowie die Ausgaben für die Grundschulbildung der beiden Waisen (1.000 KES). Das restliche Geld nutzt sie für den Kauf von Haushaltsgegenständen und Essen sowie für den Erwerb von Tabak zum Weiterverkauf. Sie kauft drei Kilogramm (kg) Tabak pro Monat und verkauft ihn mit einem Gewinn von 50 KES pro kg. Die regelmäßigen Zahlungen erlauben ihr, ein wenig Geld zu sparen, wovon sie sich z.B. zwei Ziegen gekauft hat. Da sie Probleme mit ihren Augen hat, muss sie auch immer etwas für deren Behandlung beiseitelegen. Die alte Dame ist froh, in ihrem Alter nicht mehr Feuerholz, Holzkohle und Palmfrüchte zum Verkauf sammeln oder Körbe flechten zu müssen. Noch glücklicher ist sie darüber, wieder ein angesehenes Mitglied der Gesellschaft zu sein, dadurch, dass sie sich selbst versorgen kann und die Kinder in der Schule sind. Dies hat auch dazu geführt, dass sie nun ein gesteigertes Selbstbewusstsein besitzt. Sie wünscht sich, dass sie das HSNP-Geld noch so lange erhält, bis ihr Sohn die Schule beendet hat.

Zahlreichen Menschen gelingt es jedoch, eine kleine Summe zurückzulegen und sich z.B. einen Sack Maismehl, Bohnen, Tabak oder Zucker davon zu kaufen und diese in kleinen Mengen wiederzuverkaufen (Box 1). Diese Art von Handel ist weit verbreitet. Einige Menschen schaffen es dabei, diesen Kleinsthandel im Laufe der Zeit zu einem kleinen Ladengeschäft auszuweiten, andere investieren in Unternehmungen wie z.B. die Eröffnung eines Restaurants am Marktplatz, den Kauf von Fischernetzen und eines Floßes zum Fischfang im Turkanasee, den Erwerb eines Mopeds als Taxi (Box 2) oder das Betreiben eines kleinen

²³ So auch im Rahmen der Tagung „Kulturen der Armut – Idee oder Realität. Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit“ von INEF und Institut für Ethnologie der Universität Frankfurt am 21.4.2017 thematisiert.

²⁴ Abschlussdiskussion mit NDMA-MitarbeiterInnen am 2.03.2017 in Lodwar.

Steinbruchs (Box 3, Abb. 8). In den meisten dieser Fälle waren allerdings gute Planung und die Verfügbarkeit einer größeren Geldsumme auf einmal (z.B. infolge sich aufsummierter HSNP-Zahlungen von mehreren Runden) förderlich für den Erfolg.

Box 2: Durch Zusammenlegen von HSNP-Zahlungen aus der Armut kommen

Peter ist etwa 40 Jahre alt, hat nie eine Schule besucht, und konnte sich Dank der HSNP-Zahlungen ein Moped kaufen. Zuvor lebten er, seine beiden Frauen und die sechs Kinder von der Viehhaltung und etwas Holzkohleproduktion. Als er einen Teil seiner Tiere aufgrund einer Dürre verlor, verkaufte er die restlichen Tiere und erstand mit dem Erlös ein Fahrrad. Er handelte daraufhin mit Holzkohle und Ziegen, die er mit dem Rad zum Markt transportierte. Beim Targeting wurden seine Frau, seine Mutter und seine Tante für HSNP registriert. HSNP hatte zu Beginn organisatorische Probleme, so dass schließlich jede der drei Nutznießerinnen mit erheblicher Verspätung 23.000 KES in einer Summe ausbezahlt bekamen. Von dem Geld startete seine zweite Frau einen Kleinhandel (family kiosk). Die Familie diskutierte dann, wie das übrige Geld am besten einzusetzen sei und entschied, dass jede Empfängerin 20.000 KES beitragen solle, um ein gemeinsam zu nutzendes Moped zu kaufen. Der zusätzliche Verkauf eines Kamels der erweiterten Familie ermöglichte schließlich die Anschaffung. Das Moped wird nun als Taxi für Lasten und Personen genutzt, außerdem verwendet die Familie es zum Wasser holen. Peter fährt zweimal am Tag nach Lodwar, um Holzkohle zu verkaufen und gleichzeitig Güter für das Geschäft seiner Frau zu besorgen. Die Familie steht mittlerweile mit ihren diversen Einkommensquellen finanziell auf sicheren Füßen.

Viele der Befragten können sich an den HSNP-Registrierungsprozess erinnern. Sie geben an, dass man ihnen Fragen zu ihrer Lebenssituation gestellt hätte wie beispielsweise nach der Zahl der Kinder im Haushalt, nach der Anzahl der Ehefrauen und nach dem Viehbestand. Ihnen sind auch noch immer die Diskussionen um die Einstufung in Armutskategorien und die anschließende Ausgabe von farbigen Karten gegenwärtig. Das partizipative Vorgehen bei der Identifizierung der HSNP-EmpfängerInnen hat in der Erinnerung der Menschen einen sehr positiven Eindruck hinterlassen. Sie können auch Fälle benennen, bei denen ein Haushalt fälschlicherweise auf der Liste stand und gestrichen wurde, weil er beispielsweise bereits von

Box 3: Betreiben eines Steinbruchs und Schaffung von Arbeitsplätzen

Martin ist 37 Jahre alt und lebt mit seiner (zweiten) Frau und ihren drei kleinen Kindern etwa eine halbe Stunde außerhalb von Katiko, dem kleinen urbanen Zentrum von Kataboi. Früher hielt er Vieh. So besaß er zwei Kamele, 20 Ziegen und 13 Schafe. In schlechten Jahren lebten sie zusätzlich davon, dass er Früchte im Busch sammelte und verkaufte und seine Frau Körbe zum Verkauf geflochten hatte. Sein Versuch, den Fischfang zu erlernen, scheiterte. Der Tod seiner ersten Frau und eine Dürre, die ihm nur noch drei Ziegen ließ (die Kamele waren davongelaufen, als er am Turkanasee war), stürzten ihn ins Elend. Er hörte von Oxfam und dem HSNP-Targeting in Katiko, ließ sich registrieren und bekam eine Kreditkarte ausgehändigt. Aufgrund von verspäteten Auszahlungen erhielt er 27.600 KES auf einmal.

Die BeraterInnen von Oxfam hatten bei der Registrierung angekündigt, später ins Dorf zurückzukommen, um zu sehen, wie er sein Geld angelegt habe. Außerdem kannte er HSNP-EmpfängerInnen, denen schon nach wenigen Tagen nichts mehr blieb von ihrer Auszahlung. Zu ihm kamen auch sofort Notleidende, die von seiner Zahlung gehört hatten und ihn um Hilfe baten. Von seinem Geld gab er 7.600 KES an Bedürftige. Vom übrigen Geld kaufte er Ziegen und verkaufte sie mit einem Gewinn von 10.000 KES weiter. Mit den dann verfügbaren 30.000 KES startete er einen Steinbruch und erwirtschaftet damit bis heute einen soliden Gewinn. Er beschäftigt zwei Arbeiter dauerhaft, bisweilen beschäftigt er auch mehr Männer. Martin bezieht noch HSNP-Zahlungen, diese werden aber ab dem nächsten Monat eingestellt, weil er aus der Armut „graduirt“ ist.

einem anderen Sozialen Sicherungsprogramm profitierte. Ebenso werden Fälle zitiert, in denen sehr arme Menschen am Tage der Registrierung nicht im Dorf waren und später auf der Liste nachgetragen wurden. Dies trifft vor allem auf extrem arme Haushalte zu, deren erwachsene Mitglieder auf Arbeitssuche oder im Busch waren, um Wildfrüchte oder Feuerholz zu sammeln, als die Registrierung stattfand.

Abb. 8: Mit HSNP-Zahlungen aufgebauter Steinbruch



Gleichwohl wurde auch Kritik an der Identifizierung der EmpfängerInnen für die Geldtransfers geäußert. „Wir sind doch alle arm. Warum bekommen die einen Geld und die anderen nicht?“, fragten viele Teilnehmende in den FGD. Einige gaben auch an, alle seien registriert worden, man wisse aber nicht, wieso dann manche Haushalte auf der Liste seien und andere nicht. Naturgemäß beschwerten sich vor allem diejenigen, die nicht ins HSNP aufgenommen wurden, die jetzigen EmpfängerInnen von Geldzahlungen deutlich weniger. Mitar-

beiterInnen der NDMA²⁵ bemerkten, dass die auf Basis der *Sub-Location* und auf Daten des Zensus 2009 festgelegten Quoten für EmpfängerInnen von HSNP-Leistungen für die lokale Bevölkerung weder transparent noch einsichtig seien. Auch seien die Unterschiede zwischen den zur Identifizierung der Ärmsten der Armen genutzten vier Armutskategorien in vielen Dörfern so minimal, dass sie von der Bevölkerung nicht nachvollzogen werden könnten. Generell ist der Anspruch auf einen armutsbasierten *Targeting*-Prozess mit einer ex ante-Festlegung von Quoten nur schwer vereinbar und als problematisch hinsichtlich des rechtlichen Anspruchs auf soziale Sicherung einzuschätzen.

Ebenso wird beklagt, dass eine zeitnahe Anpassung der Armutskategorien nicht stattfände. Der Viehbestand vieler Familien hätte zur Zeit der Registrierung noch eine große Herde umfasst, die Tiere seien aber in der Zwischenzeit durch die Dürre fast alle umgekommen.

Die HSNP-EmpfängerInnen aus Kapus müssen sich ihr Geld auf der Equity Bank in Lodwar abholen. In anderen Orten gibt es in näher gelegenen urbanen Kleinzentren der Region lokale AgentInnen der Bank. Die Begünstigten bekommen Ort und Datum der Abholung genannt. Normalerweise ist neben dem Haushaltsvorstand eine weitere Person registriert, die im Falle von z.B. Krankheit des/der Hauptbegünstigten berechtigt ist, das Geld abzuholen. Von den weiter entfernt lebenden Menschen wird beklagt, dass die Transportkosten nach Lodwar zur Equity Bank einen Großteil der gesamten Auszahlung verschlingen würde.

In Katiko betreibt ein Händlerhepaar eine lokale Auszahlungsstelle (Abb. 9), ein kleines Gebäude in einem umzäunten Hof, in dem ein Schreibtisch steht, der als Auszahlungsschalter

²⁵ Abschließende Diskussion mit NDMA MitarbeiterInnen am 2.03.2017 in Lodwar.

dient. Die junge Frau am Schalter berichtet,²⁶ dass sie pro Tag bis zu 30 Personen bediene, zur Zeit seien es wegen der zusätzlichen Notzahlungen aufgrund der Dürre (2.700 KES pro Haushalt, umgerechnet etwa 22 Euro) bis zu 50 Menschen am Tag. Sie bekommt die Liste der EmpfängerInnen, weiß also Bescheid, wer auszahlungsberechtigt ist. Zudem besitzt sie ein über zwei Solarbatterien betriebenes Kartenlesegerät, in das die EmpfängerInnen nach Vorlage ihres Ausweises ihre Kontokarte einführen. Oben auf dem Lesegerät befindet sich eine Vorrichtung, um Fingerabdrücke („bios“) zu prüfen.

Als Entgelt für ihre Arbeit bekommt die Agentin einen kleinen Betrag (ca. 50 KES, umgerechnet etwa 0,40 Euro) pro Person, die sie am Schalter bedient. Die Liste der Extrazahlungen in Notzeiten umfasst ca. 30 Haushalte (davon 22 Haushalte aus Katiko), die regulären HSNP-Zahlungen umfassen etwa 300 Haushalte (davon 120 aus Katiko). Sie bedient die *Sub-Locations* Katiko, Kataboi und Lumekwin. Die Frau reist regelmäßig nach Lodwar, um von der Equity Bank das Geld abzuholen und zahlt es dann in Katiko an die EmpfängerInnen aus. Bisweilen hat sie keine Zeit, vorher nach Lodwar zu fahren, und zahlt zunächst von ihrem eigenen Geld. Da diese Praxis keine Ausnahme darstellt, werden auch nur wohlhabendere Personen für das Betreiben der lokalen Zweigstellen ausgewählt. Das Händlerhepaar in

Abb. 9: HSNP Zahlstelle in Katiko



Katiko betreibt beispielsweise noch einen Fischhandel, ein Lebensmittelgeschäft sowie eine Maismühle und besitzt zusätzlich ein Boot, mit dem Fischer gegen Mietzahlung auf den Turkana-See hinausfahren. Im Geschäft gewährt sie vielen Bedürftigen Kredit, den diese dann vom HSNP-Geld zurückzahlen. Diese Kredite werden ihren Aussagen nach vor allem von Frauen nachgefragt, die für ihre an Hunger leidenden Familien etwas zu essen kaufen möchten oder Zuhause kranke Kinder zu versorgen haben.

4.4 Schlussfolgerungen

Zur Beantwortung der eingangs gestellten Forschungsfragen kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen: Das HSNP in Kenia hat die Ärmsten der Armen mit seinen Maßnahmen erreicht. Zum einen operiert das Programm dort, wo der Anteil der Armen in der Gesellschaft am höchsten ist, nämlich in den vier ASAL-Counties im Norden des Landes. Zum anderen erreicht es dort aufgrund der intensiven Vorbereitung des Programms mit ständiger wissenschaftlicher Begleitung sowie quantitativer und partizipativer Datenerhebung tatsächlich die bedürftigsten Menschen. Allerdings werden nicht alle erreicht. Die Quotenregelung erlaubt nur die Einbeziehung eines Teils der Ärmsten in das Transferprogramm. Viele Haushalte, die

²⁶ Interview in Katiko am 28.02.2017.

nicht in den Genuss von Zahlungen kommen, werden von anderen mitversorgt und sind dementsprechend von deren Wohlwollen abhängig.

Die Lebenssituation der EmpfängerInnen von HSNP-Zahlungen hat sich definitiv verbessert. Das trifft auf die finanzielle wie auch die psychische und soziale Situation der armen Menschen zu. Hierbei sind allerdings Unterschiede hinsichtlich der Art der Zahlung festzustellen. Die regelmäßige zweimonatliche HSNP-Zahlung erlaubt den EmpfängerInnen ein Leben, ohne sich um die nächste Mahlzeit für die Familie ständig Gedanken machen zu müssen. Durch die Zahlungen sind sie auch in der Lage, ihre Kinder regelmäßig zur Schule zu schicken, was ihnen vorher nicht möglich war. Viele Haushalte setzen auf die Bildung ihrer Kinder und die damit verbundene Hoffnung, die Kinder mögen eine bessere Arbeit finden und die Familie mit ihrem zukünftigen Einkommen unterstützen.

Nur einem Teil der Menschen gelingt es in der derzeitigen Situation, sich dauerhaft und signifikant aus der Armut zu befreien, diese Menschen jedoch schaffen Arbeitsplätze und versorgen andere Haushalte mit. Einen Ausweg aus der extremen Armut haben vor allem einige derjenigen Haushalte gefunden, die eine einmalige relativ große Zahlung bekamen und diese Summe klug investierten. Es passierte zu Beginn des Programms häufig, dass aufgrund von technischen Problemen das Geld nicht ausgezahlt werden konnte und sich so auf den Konten der EmpfängerInnen ansammelte. Viele dieser Haushalte haben ihre Einkommensquellen diversifiziert und genügend Vermögenswerte (*assets*) angesammelt, um nachhaltig Schocks überstehen zu können.

Auch die garantierte längerfristige Zahlung desselben Beitrags ist als wichtiger Faktor für eine nachhaltige Befreiung aus der Armut zu nennen. Eine solche Art der Zahlung macht das Leben mit seinen notwendigen Ausgaben für die Menschen planbar und setzt Energien und Zeit frei für z.B. einkommenschaffende Tätigkeiten und die Teilnahme an sozialen Netzwerken.

HSNP liefert einen signifikanten Beitrag zur Ernährungssicherung. Die Befragten gaben einhellig an, die HSNP-Zahlungen zu allererst für Nahrungsmittel auszugeben. Danach wurden Schulausgaben, Schuldenrückzahlungen, Eröffnung oder Aufstockung eines Klein(st)handels und andere Ausgaben für den Haushalt genannt. Auch die Schulden entstehen fast immer aus Nahrungsmittelkäufen auf Kredit bei lokalen Geschäften, also das landläufige „anschreiben lassen“. Statt nur eine einzige Mahlzeit am Tage bereiten zu können, sind den Haushalten mit den HSNP-Zahlungen zwei oder drei Mahlzeiten am Tag möglich. An den Tagen der Auszahlung bzw. direkt danach wird immer besonders gut gegessen, also dem Essen z.B. Fleisch zugesetzt oder Gemüsesorten, die die Familien sich sonst nicht leisten können. Lokal angebaut wird in Turkana so gut wie kein Gemüse, daher muss fast alles aus anderen Landesteilen teuer importiert werden.

Als Kapitalanlage sind neben den Tieren (überwiegend Ziegen) bei den Turkana oftmals Lebensmittel wie Mehl und Zucker zum Weiterverkauf beliebt, aber auch Tabak. Ziegen als die Haupttiere der Turkana produzieren nach einer Tragzeit von nur etwa 150 Tagen Nachwuchs und eignen sich damit sehr gut zur Mehrung von Kapital. Sowohl Frauen als auch Männer investieren in diese Anlage. Obwohl wir auch gegenteilige Beispiele fanden, in denen Frauen ihre Ehemänner erst mühsam vom Verkauf von Tieren zugunsten anderer Investitionen überzeugen mussten, sind Männer sowie Frauen an der Diversifizierung ihrer Einkommensquellen interessiert, weil sie erkennen mussten, dass die Viehhaltung allein in Zeiten von häufig wiederkehrenden Dürren zu unsicher ist.

Zur *Gender*-Dimension des HSNP gilt einerseits, dass Frauen von den Zahlungen insbesondere profitieren, da vorrangig sie von Armut und Ernährungsunsicherheit betroffen sind.

Andererseits wurde bei der Registrierung explizit dazu aufgerufen, überwiegend sie als Empfängerinnen für den Haushalt einzutragen.²⁷ Hintergrund ist auch, dass in Turkana mit etwa 60% sogenannter *female-headed households* ihr Anteil doppelt so hoch wie landesweit ist (vgl. WFP 2016). Zudem trägt das HSNP dazu bei, dass die Dürre für junge Mädchen aus armen Familien nicht zur Konsequenz hat, dass sie für den Brautpreis quasi als „Überbrückungsgeld“ (zwangs)verheiratet werden. Stattdessen können viele Mädchen durch HSNP-Zahlungen oder durch den Verkauf von Tieren weiterhin die Schule besuchen und teilweise sogar eine weiterführende Bildung erhalten (vgl. Esipisu 2017).

HSNP nutzt die lokalen Gegebenheiten und Entscheidungsmechanismen, um das Programm bekannt zu machen und die potentiellen EmpfängerInnen des Programms zu identifizieren. Die für die Erhebungen zu Beginn des Programms rekrutierten InterviewerInnen kommen aus der Region. Zum einen schafft dieses Vorgehen zumindest temporär Arbeitsplätze vor Ort, zum anderen kennen sich die InterviewerInnen mit den lokalen Gegebenheiten aus und können auf die Menschen eingehen und mit ihnen kommunizieren.

Die Identifizierung der EmpfängerInnen des Programms erfolgte zumindest für die lokalen EntscheidungsträgerInnen und Autoritäten transparent und nachvollziehbar. Die extrem Armen hingegen hinterfragen das Quotensystem, welches dazu führt, dass manche von ihnen in den Genuss von Zahlungen kommen und andere eben nicht, obwohl sich letztere als ebenso arm fühlen wie die am Ende Begünstigten. Die Möglichkeiten der Mitsprache werden begrüßt und auch genutzt. So wird angemerkt, dass gerade die Ärmsten der Armen in den sehr weit von den Zentren entfernten Gebieten leben und möglicherweise nicht über die Registrierung unterrichtet wurden. Oftmals waren die armen Menschen bei der ersten Registrierung nicht anwesend, weil sie für ihr Überleben arbeiten oder im Busch Nahrung sammeln mussten. Die Vorgehensweise in Turkana County ermöglichte mit einer zweiten Runde der Registrierung daher auch die Inklusion der zuvor ausgelassenen Haushalte. In anderen Counties wurde laut Fitzgibbon (2014) allerdings keine zweite Registrierung durchgeführt. In der Bilanz werden durch das *Targeting* die extrem armen Bevölkerungsgruppen wirksam erreicht. Die wenigen sichtbaren Schwächen des Programms sind mit relativ geringem Aufwand zu überwinden.

Die Nachhaltigkeit von HSNP wird zudem auch dadurch gesteigert, dass der finanzielle Anteil der kenianischen Regierung am Programm im Vergleich zu dem der ausländischen Geber deutlich angestiegen ist.

²⁷ Dies schlägt sich auch in den Statistiken nieder, wobei insgesamt 60% Frauen die regulären HSNP-Zahlungen erhalten. Bei der Ausweitung in Notzeiten sind es immerhin noch 58% (vgl. NDMA 2016).

5. Allgemeine Erkenntnisse für die Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung

Die Untersuchung zeigt deutlich, dass das Instrument der unkonditionierten Geldzahlungen im Bereich der Sozialen Sicherung äußerst wirksam sowohl Armut als auch Ernährungsunsicherheit bekämpfen kann. Die flächendeckende Anwendung wie im Falle der vier ASAL *Counties* in Kenia bewahrt nicht nur einen Großteil der dort lebenden Menschen vor kontinuierlich auftretendem Hungerleiden, sondern ermöglicht einem beträchtlichen Teil von ihnen auch, sich eine Existenz aufzubauen, die sie nachhaltig vor Vulnerabilität schützt. Robuste Wirkungsevaluationen haben nicht nur die armutsreduzierende Wirkung des HSNP belegen können, sondern zeigten auch die gestiegene Resilienz der involvierten Haushalte (vgl. u.a. Merttens 2013). Unsere wichtigste allgemeine Erkenntnis lautet demnach, dass Programme der Sozialen Sicherung in Form von unkonditionierten Geldzahlungen zur Unterstützung der Ärmsten der Armen in vergleichbaren Situationen verstärkt in das Portfolio der deutschen EZ aufgenommen werden könnten, um dem Anspruch „leave no one behind“ und damit dem ersten und zweiten Ziel der Agenda 2030 verstärkt gerecht zu werden.

Eine umfassende sozio-ökonomische Haushaltsanalyse, wie sie DFID und Oxfam im Falle von Turkana *County* gemeinsam durchführten, liefert eine sehr gute Datenbasis für Programme zur Armutsbekämpfung und kann zusätzlich für das *Targeting* für weitere Maßnahmen wie z.B. einer Nothilfe genutzt werden. Um insbesondere die Resilienz armer Menschen zu stärken, wäre in diesem Kontext generell eine engere Verzahnung von Nothilfe und EZ wünschenswert, wie sie bereits unter dem Schlagwort der Übergangshilfe anläuft. Wichtig ist dabei stets die partizipative und transparente Überprüfung der Daten, die erheblich zur Akzeptanz des *Targeting* durch die betroffene Bevölkerung beiträgt (vgl. das *Targeting*-System ID Poor in Kambodscha).²⁸

Die Möglichkeit eines dezentralen Abholens bzw. Abhebens des Geldes ist aufgrund der hohen Transportkosten im ländlichen Raum eines Landes von enormer Wichtigkeit. Es sollte daher geprüft werden, inwieweit auch in mit Kenia vergleichbaren Ländern, in denen Mobiltelefone auch unter armen Menschen sehr weit verbreitet sind, z.B. ein dem kenianischen MPESA²⁹-System vergleichbares Verfahren zur Zahlung der Gelder genutzt werden kann.

Eine Beratung der Menschen bei ihren Investitionen und die Ermutigung zum Sparen als begleitende Maßnahmen erhöhen die Aussicht auf nachhaltigen Erfolg. Eine solche Beratung durch z.B. in der Region tätige NRO könnte angeboten werden an festgelegten Zahltagen, zu denen sich die HSNP-EmpfängerInnen in den Orten zur Abholung ihres Geldes efinden. Die Beratungsleistung könnte dabei bereits zu Beginn des Programms in den *barazas* (Versammlungen) der *Sub-Locations* angekündigt werden, um die Menschen von Anfang an dafür zu sensibilisieren. Auch die Forderung, das Geld bevorzugt an Frauen auszuzahlen, weil diese es eher als Männer familienorientiert ausgeben, sollte beim *Targeting* weiterhin ernst genommen werden.

²⁸ Dokumentiert in Bliss / Hennecke 2018 (in Verfassung)

²⁹ Dieses System ermöglicht den bargeldlosen Geldtransfer mittels Mobilfunkgeräten und ist in Kenia sowie in Nachbarländern sehr weit verbreitet. „M“ bedeutet dabei mobil und „pesa“ heißt auf Kisuaheli Geld.

Auch wenn dies eine höhere finanzielle Belastung darstellt, sollte in Anbetracht einer durchschnittlichen Inflation von 8% im Jahr eine Anpassung der Höhe der Auszahlungen angedacht werden, um der absinkenden Kaufkraft der EmpfängerInnen entgegenzuwirken (Jamii 2016: 52).

Die Schulspeisung sowie die Einrichtung von Internaten für Mädchen und Jungen ermöglichen eine erfolgreiche Bildung der Kinder der Region und können damit einen Grundstein zum Entkommen aus der Armut legen. Internate bieten nomadischen ViehhalterInnen die Möglichkeit, ihren Kindern eine Schulbildung zu ermöglichen, ohne an einem zentralen Ort mit Schule eine kostenpflichtige private Unterkunft finden zu müssen oder hohe Transportkosten für die Kinder zu zahlen. Alternativ könnten verstärkt mit den NomadInnenfamilien mitziehende LehrerInnen zum Einsatz kommen.

Zu überdenken ist auch der Ansatz, die HSNP-Leistungen pro Haushalt zu vergeben. Dabei spielt es keine Rolle, wieviele Familienmitglieder im Haushalt leben bzw. wie hoch die Abhängigkeitsrate im Haushalt ist. Auch wenn dies eine organisatorisch größere Herausforderung birgt, macht eine Staffelung der Höhe der Zahlungen in zum Beispiel zwei Kategorien je nach Haushaltsgröße durchaus Sinn.

Ferner wäre es wünschenswert, die Pünktlichkeit der HSNP-Zahlungen zu verbessern. Auch wenn in der vorliegenden Studie eine sich angesammelte größere Auszahlungssumme zum Teil zu positiven Einkommenschancen geführt hat, so ist doch generell für die armen Haushalte eine größere Planungssicherheit von hoher Bedeutung.

Wie sich angesichts der geringen Anzahl an Beschwerden vermuten lässt, ist vielen HSNP-EmpfängerInnen wie auch den nicht für das HSNP ausgewählten Personen der Beschwerdemechanismus des Programms nicht bekannt. Eine breitere Informationskampagne könnte hier Abhilfe schaffen (vgl. Jamii 2016).

Zu begrüßen ist der Plan der kenianischen Regierung, unter dem Schirm des *National Safety Net Programme* die unterschiedlichen Zahlungen der Sozialen Sicherung gemeinsam zu handhaben. Erste Fortschritte sind dabei mit der gemeinsamen Registrierung, dem sogenannten *Single Registry-Ansatz* sowie dem *Management Information System* für die Geldtransfers bereits erkennbar. So ist das zukünftige Ziel, zur selben Zeit von derselben Bank die gleiche Summe pro Person an bedürftige Menschen auszuzahlen.

Literaturverzeichnis

- Bauer, Armin (2016): Relevance of pro-poor growth, social protection, and graduation programs for the extreme poor. Questions for discussions. International Workshop on "Incorporating Pro-poor growth in the SDGs" organized jointly by AusAID, CPAN, ADB, 26-27 April 2016, ADB Manila.
- Bliss, Frank (2017): Home-Grown School Feeding as a "Good Practice" for Poverty Alleviation and Nutrition Security in Cambodia. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 4/2017, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).
- Bliss, Frank / Gaesing, Karin / Mahla, Anika (2017): Die Verstetigung von Armut in Entwicklungsländern. Ursachenanalyse und Gegenstrategien. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 2/2017, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).
- Bliss, Frank / Hennecke, Rosa (2018 in Verfassung): Wer sind die Ärmsten im Dorf? Mit dem ID Poor-Ansatz werden die Armen in Kambodscha partizipativ und transparent identifiziert. Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen (AVE-Studie 9/2018, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit).
- CIA. Central Intelligence Agency (2017): The World Factbook. Kenya. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ke.html> [04/2018].
- Climate-Data (o.D.): Klima und Wetter in Kalokol. <https://de.climate-data.org/location/103942/> [04/2018].
- CPAN. Chronic Poverty Advisory Network (2014): The Chronic Poverty Report 2014-2015: The road to zero extreme poverty. London.
- Devereux, Stephen / Sabates-Wheeler, Rachel (2015): Graduating from Social Protection? Editorial Introduction, IDS Bulletin, 2015, 46 (2), 1.
- DHS. Demographic and Health Survey (2014): Demographic and Health Survey Kenya 2014. <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/fr308/fr308.pdf> [04/2018].
- Esipisu, Isaiah (2017): Drought in Kenya brings a surprise: More girls in school. Thomson Reuters Foundation. <http://www.hsnp.or.ke/index.php/latest-testing/142-drought-in-kenya-brings-a-surprise-more-girls-in-school> [04/2018].
- Fitzgibbon, Katherine (2014): HSNP Phase II Registration and Targeting. Lessons Learned and Recommendations. London (For DFID).
- Geda, Alemayehu / de Jong, Niek / Kimenyi, Mwangi S. / Mwabu, Germano (2005): Determinants of Poverty in Kenya: A Household Level Analysis. Working Paper Series 44, Department of Economics, University of Connecticut.
- GoK. Government of Kenya (2011): Kenya National Social Protection Policy. (Ministry of Gender, Children and Social Development), Nairobi.
- GoK. Government of Kenya (2018a): Kenya Vision 2030. <http://www.vision2030.go.ke/> [04/2018].

- GoK. Government of Kenya (2018b): Kenya Vision 2030. Social Protection. National Safety Net Program. <http://www.socialprotection.or.ke/national-safety-net-program> [04/2018].
- Government of Turkana / UNICEF (2015): Turkana Country Investment Plan 2016-2020, Nairobi: UNDP, Government of Turkana. <http://www.ke.undp.org/content/dam/kenya/docs/Democratic%20Governance/TURKANA%20COUNTY%20INVESTMENT%20PLAN%20-%2027TH%20NOVEMBER%202015.pdf> [04/2018].
- HDX. The Humanitarian Data Exchange (2016): Kenya Human Development Index per County. <https://data.humdata.org/dataset/kenya-human-development-index-per-county> [04/2018].
- Jamii, Inua (2016): Towards a More Effective National Safety Net for Kenya. Progress Report. Ministry of Labour and East African Affairs (MLEAA).
- Kenya law reform commission (2018): Constitution of Kenya. Part 2. Rights and fundamental freedoms. 43. Economic and social rights. <http://www.klrc.go.ke/index.php/constitution-of-kenya/112-chapter-four-the-bill-of-rights/part-2-rights-and-fundamental-freedoms/209-43-economic-and-social-rights> [04/2018].
- Kiarie, Lucy Njeri (2013): An Assessment Of Poverty Reduction Interventions in Kiandutu Slum, Thika West District, Kiambu County, Kenya. Master Thesis. Nairobi (Department of Environmental Community Development, Kenyatta University).
- KIRA. Kenya Interagency Rapid Assessment (2014): Turkana Secondary Data Review as at March 2014, Nairobi: KIRA. https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Turkana%20Secondary%20Data%20Review_20141112.pdf [04/2018].
- Kristjansson, Patti / Radeny, Maren / Nindo, Wilson / Krishna, Anirudh (2014): Pathway out of Poverty in Western Kenya and the Role of Livestock. PPLPI Working Paper No. 14, Rome (FAO).
- Kuper, Hannah et al. (2015): Malnutrition and Childhood Disabilities in Turkana, Kenya: Results from a Case-Control Study. In: PLoS One, Vol. 10 (12) 2015. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4686999/> [04/2018].
- Lewis, Oscar (1962): The Children of Sánchez. London.
- Lewis, Oscar (1966): La Vida. A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty. San Juan and New York.
- Mariotti, Chiara / Ulrichs, Martina / Harman, Luke (2016): Sustainable escapes from poverty through productive inclusion. A policy guide on the role of social protection. London (CPAN Policy Guide No. 9).
- MD&P. Ministry of Devolution and Planning (2016): Report of the Taskforce on Post 2015 Poverty Reduction Coordination Framework, Nairobi.
- Merttens, Fred et al. (2013): Kenya Hunger Safety Net Programme. Monitoring and Evaluation Component. Impact Evaluation Final Report: 2009 to 2012. Oxford Policy Management. Oxford.

- NDMA. National Drought Management Authority (2016): Dashboard at a Glance.
<http://www.hsnp.or.ke/index.php/dashboards/at-a-glance> [04/2018].
- NDMA. Die National Drought Management Authority (2018): Committed to Ending Drought Emergencies. <http://www.ndma.go.ke/index.php/resource-center/early-warning-reports> [04/2018].
- Nyamboga, Tom / Ongesa Benson / Nyamweya, Omwario / Sisia, Adam / Gongera, Enock George (2014): The effectiveness of Poverty Reduction efforts in Kenya: An Evaluation of Kenyan Government's Policy Initiatives on Poverty alleviation. In: International Affairs and Global Strategy 23, S. 30-40.
- Samoei, Paul K./ Kipruto, Samoei / Wanyonyi, Mary / Bore, John (2015): Spatial Dimensions of Well-Being In Kenya. Where are the poor? Kenya National Bureau of Statistics (KNBS). Nairobi.
- UNAIDS (2015): HIV and AIDS estimates.
<http://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/kenya> [04/2018].
- UNDP. United Nations Development Programme (2016): Human Development Report 2016. Human Development for Everyone. New York.
- UNICEF. United Nations Children's Fund (2014): Jedes Kind hat Rechte. Frankfurt.
- UNICEF. United Nations Children's Fund (2016): The State of the World's Children 2016. A fair chance for every child, New York.
- Waswa, Lydia M. / Bau, Anne-Madeleine (2016): Nutrition Baseline Survey Kenya. For the Globale Programme Food and Nutrition Security, Enhanced Resiliene. Hrsg. v. GIZ.
- WFP. World Food Programme (2016): Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA) Kenya 2016. Baseline Study 6/2016.
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp285586.pdf> [04/2018].

Bislang in der Reihe erschienen:

AVE-Studie 1/2017	Mahla, Anika / Bliss, Frank / Gaesing, Karin: Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit. Begriffe, Dimensionen, Verbreitung und Zusammenhänge
AVE-Studie 2/2017	Bliss, Frank / Gaesing, Karin / Mahla, Anika: Die Verstetigung von Armut in Entwicklungsländern. Ursachenanalyse und Gegenstrategien
AVE-Studie 3/2017	Hennecke, Rosa / Schell, Oliver / Bliss, Frank: Landsicherheit zur Überlebenssicherung. Eine Studie zum Kommunalen Landtitelprogramm für indigene Bevölkerungsgruppen in Kambodscha
AVE-Studie 4/2017	Bliss, Frank: Home-Grown School Feeding as a "Good Practice" for Poverty Alleviation and Nutrition Security in Cambodia
AVE-Studie 5/2017	Heinz, Marco: Benachteiligte Gruppen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit
AVE-Studie 6/2017	Mahla, Anika / Gaesing, Karin: Der Selbsthilfegruppen-Ansatz am Beispiel von Kitui in Kenia. Armutsbekämpfung durch Empowerment
AVE-Studie 7/2017	Hennecke, Rosa / Bliss, Frank / Schell, Oliver: Landzuteilung für die Ärmsten. Untersuchungen zu Sozialen Landkonzessionen in Kambodscha
AVE-Studie 7b/2017	Hennecke, Rosa / Bliss, Frank / Schell, Oliver: Land Allocation for the Poorest. Investigations into Social Land Concessions in Cambodia
AVE-Studie 8/2018	Mahla, Anika / Gaesing, Karin / Bliss, Frank: Ernährungssicherung: Eine entwicklungspolitische Bewertung ausgewählter Handlungsfelder
AVE-Studie 9/2018	Bliss, Frank / Hennecke, Rosa: Wer sind die Ärmsten im Dorf? Mit dem ID Poor-Ansatz werden die Armen in Kambodscha partizipativ und transparent identifiziert
AVE-Studie 10/2018	Gaesing, Karin / Mahla, Anika: Hunger Safety Net Programme. Soziale Sicherung in Turkana County im Norden Kenias

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Christof Hartmann (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Petra Stein (Dekanin der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Prof. Dr. Dr. Nele Noesselt; Christian Scheper; Lieselotte Heinz; Ursula Schürmann.

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

FAKULTÄT FÜR
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

AVE-Studie 10/2018

Institut für
Entwicklung
und Frieden



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Lotharstr. 53 D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420
Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISSN 2511-5111

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online



Offen im Denken



Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/84358

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20250925-085450-9

Alle Rechte vorbehalten.