



Geldleistungen und Gutscheine (CVA) in der strukturbildenden Übergangshilfe

1. Einleitung

Geldleistungen und Gutscheine (CVA) werden seit langem in der strukturbildenden Übergangshilfe als Instrument **zur temporären Stabilisierung von Einkommen genutzt sowie zur Vermeidung von negativen Krisenbewältigungsstrategien**, wie etwa Kinderarbeit, die Reduzierung von Mahlzeiten oder den Verkauf von Nutztieren und Saatgut. Des Weiteren dienen sie der **Abdeckung von Grundbedürfnissen vulnerabler Zielgruppen, z.B. nach Nahrung**. Im Gegensatz zum Bezug von Sachleistungen (z.B. Nahrungshilfen) bietet CVA den Vorteil Menschen zur Selbsthilfe zu befähigen und ihnen die Möglichkeit zu geben, **selbstbestimmte Entscheidungen** bezüglich der Verwendung der Transferleistungen zu treffen. Darüber hat der Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen das Potenzial transportbedingte **Kosten zu senken**, wie sie bspw. bei Sachleistungen anfallen und **lokale Märkte über gestiegene Nachfrage zu fördern**. Auch in der **humanitären Hilfe** werden Geldleistungen und Gutscheine im Rahmen der **Gewährleistung der Überlebenssicherung** und der Abdeckung von Grundbedürfnissen eingesetzt.

CVA hat auch eine lange Geschichte in **Grundsicherungsprogrammen der sozialen Sicherung mit dem Ziel generationenübergreifend Armut zu reduzieren**, lebenszyklusbedingte Einkommensverluste abzufedern (z.B. bei Schwangerschaft, Krankheit, Berufsunfällen, Arbeitslosigkeit oder im Alter), Investitionen in das Humankapital zu befördern und eine Basis für soziale Kohäsion zu schaffen. Um diese **nachhaltigen Wirkungen** zu erzielen, muss **CVA in einen systemischen Ansatz eingebettet** sein.

Klar ist: **Geldleistungen und Gutscheine werden von unterschiedlichen Akteuren, in unterschiedlichen Kontexten, mit unterschiedlichen Zielsetzungen und unterschiedlichen Institutionalisierungs- und Nachhaltigkeitsgraden eingesetzt**. Dabei stellen Geldleistungen und Gutscheine in der strukturbildenden Übergangshilfe nur eine Möglichkeit dar, Menschen bei der Bewältigung von Krisen zu unterstützen. Für die Entscheidung, ob CVA eingesetzt wird, mit welchen weiteren Instrumenten und Maßnahmen sie ggfs. zu verknüpfen ist, aber auch welche Modalität und welcher Transfermechanismus geeignet ist, **sind immer der jeweilige Kontext sowie das Projektziel ausschlaggebend**. Darüber hinaus sind die **Höhe des Transfers** sowie die **Dauer und Frequenz** der **Auszahlung entscheidende Faktoren**, die bei der Projektplanung berücksichtigt werden sollten.

Kooperation und Koordination spielen bei der Anwendung von CVA ebenfalls eine zentrale Rolle. So können z.B. bereits bestehende Transfermechanismen anderer Organisationen oder Institutionen genutzt werden. Zudem ist es notwendig, die Festlegung der Transferhöhe, -frequenz und -dauer mit anderen Akteuren vor Ort abzustimmen (Do No Harm).

Da in Krisenkontexten die Projektumsetzung oft mit großen Herausforderungen verbunden ist und immer wieder Zielkonflikte bestehen, wie bspw. unterschiedliche Transferhöhen verschiedener Akteure, ist es wichtig, diese im jeweiligen Kontext **sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Nicht immer können Zielkonflikte aufgelöst werden. Umso wichtiger ist ein offener und transparenter Umgang damit.**

Als BMZ ist es unser Ziel, im Rahmen der von uns geförderten strukturbildenden **Übergangshilfe den Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen kontext- und zielabhängig in unseren Projekten effektiv zu gestalten und – wo möglich – nachhaltig auszurichten.** Dazu soll die vorliegende Checkliste beitragen.

Nachhaltigkeit in der strukturbildenden Übergangshilfe

Nachhaltigkeit von CVA-Maßnahmen kann auf verschiedenen Ebenen ansetzen und sollte im Rahmen der Planung im Vorfeld als auch bei vertieften Analysen querschnittshaft berücksichtigt werden. Dabei ist grundsätzlich zu fragen, **ob der Kontext und die Zielsetzung der Maßnahme**, sowie die **Durchführungskapazitäten** der eigenen sowie von **Partnerorganisationen** die Möglichkeit bieten, den **Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen nachhaltig zu gestalten** und somit die Resilienz von Individuen und/oder Institutionen mittel- bis langfristig zu stärken.

- Nachhaltigkeit auf Ebene des Individuums/Zielgruppe:
Wenn bspw. temporäre CVA mit kapazitätssteigernden Maßnahmen wie Trainings kombiniert und so Menschen zur Selbsthilfe befähigt werden, können die Wirkungen von CVA (z.B. verbesserter Ernährungsstatus) nachhaltig gefestigt werden. Auch die Auszahlungshöhe- und Frequenz haben Auswirkungen auf die Möglichkeit von Individuen nachhaltig ihre (Selbsthilfe-)Fähigkeiten zu verbessern, indem sie z.B. in besseres Saatgut, den Aufbau zusätzlicher Einkommensquellen oder Schulbesuch investieren.
- Nachhaltigkeit auf Ebene der Institutionen:
Bspw. kann durch die Anbindung von CVA an bestehende Soziale Sicherungssysteme und an den Finanzsektor sowie die Schaffung neuer Strukturen (z.B. Aufbau von Datenbanken, Targeting- und Transfermechanismen zur potenziellen Übernahme durch nationale Akteure) die nachhaltige Wirksamkeit verbessert werden. Hier liegt der Fokus auf der Stärkung von Institutionen (z.B. Finanzdienstleister, lokale Behörden, Sozialministerium) zum Aufbau oder zur Stärkung eines Soziale Sicherungssystems.

2. Nutzung der Checkliste und Orientierungshilfen

Als Umsetzungspartner der strukturbildenden Übergangshilfe des BMZ erhalten Sie die beigefügte Checkliste (**Kapitel 3**), die Ihnen Leitfragen für die Planung des Einsatzes von Geldleistungen und Gutscheinen an die Hand geben soll. Die Checkliste soll sie dabei unterstützen, wichtige Fragen im Vorfeld der Einreichung von Projektskizzen und Projektanträgen mitzudenken und zu erörtern. Die Entscheidung über den Einsatz von CVA bzw. über die Modalitäten ist weiterhin eine Entscheidung, die – wie oben dargelegt – unter Beachtung des landesspezifischen Kontexts, der Zielsetzungen sowie der Durchführungskapazitäten der eigenen und der Partnerorganisationen zu treffen ist. Der Einsatz von CVA allein erhöht daher nicht grundsätzlich die Förderwürdigkeit von eingereichten Projektideen/-skizzen/-anträgen.

Nach der grundsätzlichen Überprüfung der Machbarkeit und Angemessenheit, CVA als Instrument im Rahmen eines Vorhabens einzusetzen, gibt es eine Vielzahl an Entscheidungen zu treffen, um das Design der CVA-Maßnahme festzulegen. Dabei soll Ihnen **Kapitel 4** eine Orientierungshilfe bieten.

Wir erwarten, dass die Voraussetzungen für einen Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen sowohl im **Vorfeld als auch im Projektverlauf** kontinuierlich auf Veränderungen geprüft werden. Dazu gehören **Prüfungen des Kontexts, der Bedarfe und möglichen Zielgruppen, der vorherrschenden Marktsituation sowie der Möglichkeiten der nachhaltigen Ausgestaltung von CVA**. Dazu gehört auch von Anfang an mitzudenken und zu prüfen mit **welcher Höhe und Auszahlungsfrequenz welche Wirkung in Bezug auf das Projektziel erreicht werden kann**. Die nachfolgende Checkliste soll Ihnen zu den genannten Bereichen einen Überblick über die wichtigsten, zu berücksichtigenden Leitfragen geben. Die Entwicklung entsprechender **Monitoring-Systeme** sollte bereits in der Planung einer Maßnahme mitgedacht werden, in der CVA zur Projektzielerreichung beitragen sollen. **Die Liste an Leitfragen stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und gibt nur die aus BMZ-Sicht am stärksten zu beachtenden Fragen wieder.**

3. Checkliste: Leitfragen im Vorfeld einer CVA-Maßnahme

Kontext: inkl. Haushalts- und Gemeindeebene

- Ist die Partizipation wichtiger Entscheidungsträger und relevanter gesellschaftlicher/sozialer (marginalisierter) Gruppen in Planung und Umsetzung der Maßnahmen vorgesehen?
- Kann eine politische, soziale und wirtschaftliche Gefährdung von Zielgruppen durch den Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen ausgeschlossen werden?
 - Kann eine negative Auswirkung auf Gender-Verhältnisse ausgeschlossen werden?
 - Kann eine negative Auswirkung auf die Beziehung zwischen Flüchtlingen/IDPs/Rückkehrern und aufnehmenden Gemeinden verhindert werden?
- Sind die nationale Gesetzgebung zum Arbeitsrecht und geltende internationale Standards zu menschenwürdigen Arbeitsbedingungen erfasst und werden in der Umsetzung (im Fall von Cash-for-Work-Maßnahmen) berücksichtigt?

Bedarfe und Zielgruppen:

- Sind die Bedürfnisse der Zielgruppe identifiziert? (Was fehlt? Was ist vorhanden? Welche Bedürfnisse müssen zuerst adressiert werden?)?
- Sind die Haupt-Barrieren im Zugang der Zielgruppe zu sozialen Basisprodukten/-dienstleistungen (z.B. Nahrung, Gesundheit) identifiziert, werden berücksichtigt und je nach Möglichkeit umfassend adressiert?
- Werden durch die Transfers besonders vulnerable Zielgruppen (z.B. schwangere Frauen, Kinder) direkt oder indirekt erreicht?
- Ist ein regelmäßiges Monitoring der Auszahlungsmodalitäten, der Marktsituation und der Bedarfe der Zielgruppe vorgesehen, um mögliche Anpassungen vornehmen zu können (sowie Wirkung und Qualität der Maßnahmen regelmäßig zu prüfen)?
- Ist die Akzeptanz bzw. Anwendbarkeit von Bargeld als Instrument bei der Zielgruppe bekannt?

□ **Marktsituation:**

- Sind Zugangswege zu Märkten vorhanden und sicher für Zielgruppe und Lieferanten zu erreichen?
- Sind mögliche Zugangsbeschränkungen zu Märkten und Finanzinstitutionen – ggf. für bestimmte Zielgruppen – identifiziert?
- Ist die Nachfrage- und Angebotssituation bei wichtigen Waren und/oder Dienstleistungen bekannt und sind diese (a) in ausreichender Menge und Qualität und (b) zu vertretbaren Preisen auch bei gesteigerter Nachfrage verfügbar und (c) ist die Preisstabilität gewährleistet sowie ein Wettbewerb bei Anbietern von Waren- und/oder Dienstleistungen vorhanden?
- Ist das Inflationsrisiko durch Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen ausreichend berücksichtigt?
- Sind mögliche Hürden und versteckte Kosten bei dem Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen identifiziert, z.B. beim Zugang zu Märkten und/oder Finanzinstitutionen (z.B. Transaktionskosten)?

□ **Nachhaltigkeit:**

- Sind Möglichkeiten berücksichtigt, je nach Zielsetzung kapazitätssteigernde Maßnahmen sinnvoll mit dem Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen für bestimmte Zielgruppen zu verknüpfen?
- Ist sichergestellt, dass die Höhe des Transfers sowie Dauer und Frequenz der Auszahlungen sorgfältig festgelegt werden können, um zur Erreichung des Projektziels beizutragen?
- Ist bekannt inwiefern traditionelle und/oder staatliche soziale Unterstützungssysteme bereits existieren, um im zweiten Schritt Möglichkeiten einer Verknüpfung mit bzw. eine Stärkung von vorhandenen Strukturen, zu prüfen?
- Sind die Möglichkeiten der Koordination- und Kooperation mit anderen Organisationen/Akteuren geprüft und sind bereits bestehende Auszahlungsmechanismen identifiziert und berücksichtigt (u.a. um Parallelstrukturen zu vermeiden)?

Weiterführende Hilfestellungen und Handlungsanleitungen:

<https://www.calpnetwork.org/>; <https://elan.cashlearning.org/>; [ECHO](#); [SPHERE-Handbook](#); [Multipurpose](#); [Cash Assistance](#); [CaLP Begriffsglossar für CVA](#)

4. Orientierungshilfe für die Wahl und Programmierung der Modalität

Wenn die grundlegenden Voraussetzungen wie Angemessenheit im Projektziel, Funktionalität der Märkte und (technische) Machbarkeit gegeben sind, bieten der untenstehende Schaukasten sowie die Infobox zu Modalitäten, eine ergänzende Orientierungshilfe zur Wahl der geeigneten CVA-Modalität. Oftmals sind Entscheidungen nicht exklusiv, sodass sich **einzelne Instrumente und Modalitäten** zur Erreichung einer Zielsetzung **ergänzen** (z.B. Bargeld für Nahrungsmittel und Sachleistungen für Hygieneartikel). Um **strukturbildende Effekte** zu erwirken, ist es essentiell den Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen sowie von Sachleistungen in einen umfassenden Ansatz einzubetten und durch geeignete Begleitmaßnahmen zu ergänzen, wie z.B. Ernährungsberatung, Verbesserung der landwirtschaftlichen Anbautechniken, Beratung zur Diversifizierung von Einkommensquellen und für Business Start-ups.

4.1 Bargeld in Abgrenzung zu Sachleistungen und Gutscheinen

| | | | |
|---|---|-----------------------|--|
| Bargeld ist eher geeignet, wenn + schnelle Verteilung an Zielgruppe notwendig ist + Kaufentscheidung der Zielgruppe nicht oder nur wenig gesteuert werden soll + geringe Verwaltungskosten gewünscht sind + flexibles Instrument gewünscht ist | Sachleistungen sind eher geeignet, wenn + Kein Marktangebot für nachgefragte soziale Grundgüter (z.B. Nahrung, Gesundheitsdienstleistungen) besteht + Bargeldleistungen ein Sicherheitsrisiko für die Zielgruppe darstellen + Die Zielgruppe keinen Zugang zu Finanzdienstleistungen hat + | 1. Entscheidungsebene | Eine Abwägung zwischen Geldleistungen und Gutscheinen als Umsetzungsmodalität aber auch zwischen weiteren Modalitäten/Mechanismen wird erst dann relevant, wenn grundsätzlich eine Entscheidung für das Instrument CBT getroffen wurde |
| | Gutscheine sind eher geeignet, wenn + Kaufentscheidung der Zielgruppe stärker gesteuert werden soll + Sicherheitsrisiken minimiert werden sollen/müssen + Der Tausch der Gutscheine nachverfolgt werden soll + Mit Inflation zu rechnen ist | 2. Entscheidungsebene | |

4.2 Infobox: Modalitäten

Gutscheine (in Papier oder elektronischer Form) sind eine Form der Zweckbindung des Transfers nachdem dieser ausgezahlt/übergeben wurde; d.h. diese können ausschließlich bei bestimmten (Service-)Anbietern für bestimmte Güter oder Dienstleistungen eingetauscht werden. Dies soll u.a. die Abdeckung eines konkreten Bedarfs gewährleisten und einer Zweckentfremdung vorbeugen.

Nicht zweckgebundene Geldleistungen lassen dem Leistungsempfänger die Wahl über die Nutzung des Transfers. Hiermit verbunden ist die Annahme, dass Leistungsempfänger am besten wissen, wo ihre Bedarfe liegen. Hierzu gehören auch multipurpose Bargeldtransfers, die entweder einmalig oder mehrmals ausgezahlt werden und deren Höhe so kalkuliert ist, dass ein Haushalt ein Grundpaket an unterschiedlichen Bedarfen (z.B. Nahrung, Hygiene, Trinkwasser, Unterkunft) komplett oder teilweise abdecken kann (Minimum Expenditure Basket – MEB).

Bargeld wie Gutscheine können entweder frei (unkonditioniert) oder an Bedingungen geknüpft (konditioniert) an Individuen oder Haushalte verteilt werden. Über die Knüpfung an Bedingungen sollen im Vorfeld Eigenbeiträge (z.B. cash/vouchers for work) mobilisiert oder bestimmte Verhaltensweisen gefördert werden (z.B. Schulbesuch von Kindern). Strukturbildende Effekte können über den konditionierten und unkonditionierten Einsatz von Geldleistungen und Gutscheinen erzielt werden, sofern eine Einbettung in einen ganzheitlichen Ansatz stattfindet.

Bargeld und Gutscheine können über unterschiedliche Transfermechanismen ausgehändigt werden. Beide Modalitäten können je nach technischen Voraussetzungen über elektronische Transfers (e-cash/e-voucher) abgewickelt werden, die insbesondere gegenüber Papierformen des Bargeldtransfers (z.B. Geld im Umschlag) den Vorteil haben den Transfer weniger sichtbar zu machen und somit Leistungsempfänger und andere Beteiligte bspw. vor Übergriffen zu schützen.