

Sozialhilfe auf Pump

Conditional Cash Transfers – Ein schneller Weg aus der Armut?

Die Philippinen kämpfen mit hohen Armutsraten: 2006 hatten laut Weltbank 45 Prozent der Bevölkerung weniger als zwei US-Dollar am Tag zur Verfügung. Das *Conditional Cash Transfer Programm (CCT)* verspricht als Gegenleistung für medizinische Untersuchungen und den Schulbesuch von Kindern, bares Geld. Doch kann so die Armut nachhaltig bekämpft werden?

Jan Dierk Stolle

Was sind Conditional Cash Transfers?

Die CCTs sind ein in den vergangenen 20 Jahren verstärkt eingesetztes Instrument zur weltweiten Armutsbekämpfung geworden. Sie knüpfen dabei Sozialleistungen an Bedingungen, welche die Versorgungsempfänger erfüllen müssen. Diese Bedingungen variieren von Land zu Land und von Programm zu Programm, je nachdem welchen Schwerpunkt die Regierung setzt. In den meisten Fällen sind dies der regelmäßige Besuch der Schule oder die regelmäßige Inanspruchnahme von ärztlichen Leistungen, also eine Investition in »Humankapital«. Damit wird sozusagen ein sozialer Vertrag zwischen dem Staat und einer Familie geschlossen.

In vielen Ländern Süd- und Mittelamerikas wurden ähnliche Programme mehr oder weniger erfolgreich eingeführt, die bekanntesten Beispiele sind *Oportunidades* in Mexiko sowie *Bolsa Familia* in Brasilien

Gerade bei der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken sind solche Programme sehr populär und gelten als Wunderwaffe gegen die Armut. Wenn das CCT in einigen Ländern, wie aus diesen Reihen behauptet, so erfolgreich ist, warum sind die Programme dann immer noch im Einsatz, teilweise seit über 15 Jahren? Warum ist die Armut noch nicht endgültig bekämpft?

Situation in den Philippinen

In den Philippinen sind die CCTs Teil des sogenannten *Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps)*, das zur Bekämpfung von Armut schon von der ehemaligen Präsidentin Gloria Macapagal-Arroyo eingeführt wurde. Das Projekt startete im Jahr 2007 mit 4.587 Haushalten, im September 2010 waren es schon 787.807 Haushalte. Der seit 2010 amtierende Präsident Benigno Aquino hat das Budget für das 4Ps erst kürzlich von zehn Milliarden Pesos auf 29,2 Milliarden Pesos aufgestockt. Die Ausweitung des Programms sowie die Durchführung und Überwachung werden laut der *IBON Foundation* in den nächsten Jahren zusätzlich knapp 35,2 Milliarden philippinische Pesos (575 Millionen Euro) kosten, die durch die Aufnahme ausländischer Schulden bestritten werden (siehe Tabelle). Die Kredite stammen mehrheitlich von der Weltbank und von der *Asian Development Bank (ADB)* und sind für die ersten fünf Jahre tilgungsfrei. Ferner empfangen die Philippinen einen kleinen Zuschuss von der *Australian Agency for International Development (AusAid)* und technische Unterstützung von der *Japan International Cooperation Agency* und dem *United Nations Development Programme*. Die technische Unterstützung sieht ihren Schwerpunkt im Kampf gegen Korruption, in der Entwicklung von Good Governance sowie bei der Überwachung und Evaluation des Programms. Eine Unterstützung durch Unicef wird gerade diskutiert.

Diese neue Kreditlast erhöht die ohnehin schon extrem hohen internationalen Verbindlichkeiten der Philippinen weiter. Im Staatshaushalt für 2011 sind 78 Prozent allein für die Tilgung von Auslandsschulden eingeplant. Am Ende sind

Kredite und Zuschüsse zur Finanzierung des CCT-Programms

Quelle	Betrag (Mio. Peso)	Finanzierungsart
Weltbank	17.608,70	Kredit
Asian Development Bank	17.391,30	Kredit
Asian Development Bank	56,55	Zuschuss
Australian Agency for International Development	113,40	Zuschuss
Total	35.169,95	

Quelle: IBON Foundation nach Weltbank und ADB

es die Filipin@s, die die Schulden und die Profite der Banken in Form von Steuern zurückzahlen müssen.

Aquino kündigte erst kürzlich an, das Budget des 4Ps-Programmes für das Jahr 2011 eventuell ein weiteres Mal aufzustocken oder gar zu verdoppeln, um die 4,6 Millionen von der Regierung als arm identifizierten Familien vorzeitig aus der Armut zu führen. Der Vorwurf des Populismus darf hier wohl zu Recht laut werden, lenkt das Programm doch von der ungleichen Verteilung von Besitz und der auch von Aquino vorangetriebenen neoliberalen Öffnung des Landes ab.

Bedingungen für die Auszahlung

Die vom *Department of Social Welfare and Development* (DSWD) für das Programm ausgewählten Familien erhalten 500 Pesos sowie 300 Pesos für jedes Kind, jedoch maximal für drei Kinder. Insgesamt kann eine Familie also bis zu 1.400 Pesos monatlich (was circa 23 Euro entspricht) oder eine jährliche Zahlung von 15.000 Pesos für maximal fünf Jahre erhalten.

Die Konditionen, die die Familien erfüllen müssen, sind dem DSWD zufolge die folgenden:

- Schwangere Frauen müssen von prä- und postnatalen Untersuchungen Gebrauch machen,
- Eltern müssen an sogenannten Familien-Entwicklungs-Kursen teilnehmen,
- 0-5-jährige Kinder müssen sich regelmäßigen medizinischen Untersuchungen und Impfungen unterziehen,
- 6-14-jährige Kinder müssen sich zweimal im Jahr einer Entwurmung unterziehen,
- 3-5-jährige Kinder müssen mindestens 85 Prozent der Zeit eine Kinderbetreuungsstelle besuchen,
- 6-14-jährige Kinder müssen mindestens 85 Prozent der Zeit in der Schule sein.

(Quelle: <http://pantawid.dswd.gov.ph/>)

Schulen und Gesundheitszentren informieren die örtlichen Stellen monatlich über das Nicht-Erscheinen von Hilfsempfängern. Das DSWD kontrolliert die Einhaltung quartalsweise. Das Geld

wird dabei an die Frauen der Familien ausgezahlt. Damit sollen die Stellung der Frau in der Gesellschaft und das Selbstwertgefühl der Frauen in den Familien gestärkt werden.

Die Regierung verspricht sich durch das Programm eine soziale Absicherung von armen Haushalten, vor allem gegen unvorhersehbare Ereignisse wie Lebensmittelkrisen oder Finanzkrisen wie im Jahre 2008. Durch die CCT-Zuwendungen sollen die Einkünfte der Haushalte um bis zu 20 Prozent erhöht werden. Hinzu kommt die Hoffnung, dass man mit dem Fokus auf die Bildung der Kinder den generationenübergreifenden Kreis der Armut brechen kann. Durch die Schulbildung soll ein Grundstein für eine weitere positive Entwicklung der Kinder gelegt und durch die medizinische Versorgung Kinder- sowie Müttersterblichkeit verringert werden.

Mangelnde soziale Infrastruktur

Um solche Vorhaben effektiv umzusetzen, muss natürlich die entsprechende Infrastruktur zur Verfügung stehen. Jedoch fehlen in den meisten Regionen in den Philippinen Kliniken, Schulen und Kinderbetreuungsstätten sowie entsprechendes Personal. Außerdem sind viele Einrichtungen in einem schlechten Zustand und nicht für weitere Nutzer ausgelegt. So werden zum Beispiel in vielen Schulen Kinder verschiedener Altersgruppen und Klassenstufen aus Platz- und Personalmangel zusammen und in maroden Gebäuden unterrichtet. Im gesamten Land hat der Anteil der Ärzte, Krankenschwester und Hebammen an der Gesamtbevölkerung in den letzten Jahren stark abgenommen. Entsprechende Investitionen in die soziale Infrastruktur lassen noch auf sich warten.

Auch ist es zweifelhaft, ob das Programm zu einer Verringerung der Kinderarbeit führen kann. Vor allem in den Städten kann es für eine Familie lukrativer sein, die eigenen Kinder arbeiten zu lassen anstatt sie in die Schule zu schicken. Insbesondere das Sammeln von Metallschrott, Altpapier und Glasflaschen verspricht größere Einnahmen als die Zuwendungen aus dem CCT bei gleichzeitigem Wegfall des Einkommens der Kinder.

Trotz alledem ist Bildung der beste Weg aus der Armut. Nur was passiert mit den Kindern aus armen Verhältnissen, wenn die staatliche Förderung zum Besuch der Schule mit 14 Jahren endet? Gerade hier sollten Kinder und Jugendliche bis zum Ende der High School unterstützt werden.

Armut hat tiefere Wurzeln

Das CCT-Programm zielt nur auf einige wenige Dimensionen von Armut ab. Weitere Formen der Armut, wie zum Beispiel die Altersarmut, bleiben unberücksichtigt. Auch das Schicksal der Eltern nach Ablauf des Programms ist unklar, denn die Förderung der Eltern ist unzureichend und es gibt keine ausgewogene Exit-Strategie. Ausgeschlossen von der staatlichen Zuwendung werden außerdem Menschen und Familien ohne offiziellen und festen Wohnsitz. Diese Bedingungen schließen die Ärmsten der Armen von staatlichen Zuwendungen aus.

Damit unterhöhlt das CCT-Programm die Prinzipien des allgemeinen und freien Zugangs zu Sozialleistungen. Die Regierung Aquino sollte sich darauf konzentrieren, einen freien Zugang zu einem gut ausgebauten Gesundheits- und Bildungssystem zu gewährleisten. Jedoch versteckt sie hinter dem Deckmantel des CCT eine fortschreitende Privatisierung des sozialen Sektors. Kinder werden als Humankapital angesehen, als eine Investition für die zukünftige Produktivität des Landes.

Die Menschen in den Philippinen benötigen soziale Sicherheit, Arbeit und eine gerechte Verteilung von Ressourcen. Eine gerechte Verteilung von Land, das immer noch von einigen Wenigen kontrolliert wird, wäre sicherlich eine bessere Lösung zur Bekämpfung von Armut. Gerade Bauern in den ländlichen Regionen haben mit einer mangelnden sozialen Absicherung zu kämpfen. Doch eine umfassende Agrarreform tritt immer mehr in den Hintergrund, da auch das Budget des für diese Reform verantwortlichen Ministeriums weiter gekürzt wurde.

Aus der Basis einer von der Weltbank in Auftrag gegebenen und vom *Institute of Philippine Culture* durchgeführten Evaluation des CCT-Programmes behauptet die Journalistin Angeli Sabillo, dass das Programm zwar zu einem quantitativen Zuwachs der Schul- und Arztbesuche geführt, nicht jedoch zu einer qualitativen Verbesserung der Lebensumstände und zur Erschließung neuer Einkommensmöglichkeiten für die Betroffenen beigetragen habe.

Auch Walden Bello, philippinischer Kongressabgeordneter und Preisträger des Alternativen Nobelpreises, kritisiert das CCT-Programm als kurzfristig und warnte die Regierung vor dem

wachsenden Einfluss von Weltbank und ADB auf die Politik des Landes. Im besten Falle könne es nur eine Art Einkapselungsstrategie für die Armut im Land sein bevor es von größeren Reformen und Programmen abgelöst werden müsste.

Insgesamt lässt sich sagen, dass das CCT-Programm in den Philippinen die Armut im Land weder nachhaltig noch effektiv bekämpfen kann. Insbesondere die fehlende soziale Infrastruktur wird den Erfolg des Programms verhindern. Hinzu kommt, dass der paternalistische Charakter des Programms den konditionierten Sozialtransfer wie ein Almosen erscheinen lässt und es so wirkt, als würde der Staat die armen Bevölkerungsschichten in eine totale Abhängigkeit treiben. Eine Verknüpfung mit weiteren Mitteln zur Armutsbekämpfung, wie zum Beispiel die Verbindung mit Mikrokrediten, könnten zu einer Hilfe zur Selbsthilfe beitragen, dennoch werden nur weitreichende wirtschaftliche und politische Reformen, welche die strukturellen Ursachen von Armut angehen, die Nachhaltigkeit und Reichweite des Programms sicherstellen und dieses im besten Fall überflüssig machen.

Literatur

- Bello, Walden (2010): Policy challenges and policy choices for President Aquino. <http://opinion.inquirer.net/viewpoints/columns/view/20101001-295492/Policy-challenges-and-policy-choices-for-President-Aquino>
- CONDITIONAL CASH TRANSFER – A World Bank Policy Research Report (http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf)
- Ellao, Janess Ann (2010) <http://bulatlat.com/main/2010/10/23/critics-slam-conditional-cash-transfer-program-as-unsustainable-corruption-prone/> IBON Facts & Figures Special Release Vol.33 No. 19, 15 October 2010
- Sabillo, Angeli (2010): Through the looking glass: the conditional cash transfer program. <http://www.thepoc.net/thepoc-features/politi-ko/politiko-features/10123-conditional-cash-transfer-scheme.html>
- Somera, Nina (2010): Conditional Cash Transfer. Politics, patriarchs, palliative and the poor: heralded. Misunderstood. Attacked. NGO Forum on ADB. <http://www.forum-adb.org/docs/BP-201012.pdf>