



Dr. Karl-Dieter Hoffmann ist Politikwissenschaftler am Zentralinstitut für Lateinamerika-Studien der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt.

## ARMUT, SOZIALE UNGLEICHHEIT UND CONDITIONAL CASH TRANSFER-PROGRAMME IN LATEINAMERIKA

*Karl-Dieter Hoffmann*

Zu den zahlreichen Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten, welche die Länder der Region Lateinamerika auszeichnen, zählt auch die krasse soziale Ungleichheit. In keinem anderen Teil der Welt ist die Einkommenskonzentration stärker ausgeprägt als in Lateinamerika: Nirgendwo entfällt auf die obersten zehn Prozent der Einkommensbezieher ein derart großer Anteil am Gesamteinkommen und nirgendwo kommt dem unteren Zehntel in der Sozialhierarchie ein kleinerer Anteil am aggregierten Einkommensvolumen zu als dort.<sup>1</sup> Das statistische Durchschnittseinkommen ist kaum mehr als eine abstrakte Größe, da die Löhne und Gehälter von 85 bis 90 Prozent der Erwerbstätigen in der Realität unterhalb dieser Marge liegen. Selbst das lateinamerikanische Land mit der relativ geringsten Einkommensungleichheit, Uruguay, weist ein stärker verzerrtes Verteilungsmuster und mithin einen höheren Gini-Koeffizienten auf als das OECD-Land mit der größten sozialen Ungleichheit, Portugal.<sup>2</sup>

Begleitet wird die krasse soziale Ungleichheit von einem hohen Anteil in Armut lebender Menschen. Weitverbreitete und z.T. existenzielle („extreme“) Armut ist partiell Ausdruck der großen sozialen Disparitäten. Beide Phänomene

- 1 | Für eine umfassende Analyse sozialer Ungleichheit in Lateinamerika vgl. CEPAL, *La hora de igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, 2010.
- 2 | Die Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Mexiko und Chile bleiben bei diesem Vergleich unberücksichtigt. Bezeichnenderweise sind dies die beiden Länder in der 22 Staaten umfassenden OECD mit der am stärksten polarisierten Sozialstruktur. Siehe OECD, *Society at a Glance 2011 – OECD Social Indicators*, Paris, 2011.

haben sich als äußerst hartnäckig erwiesen. Zwar haben längere Phasen starken Wirtschaftswachstums regelmäßig zur Verminderung der Armutsraten geführt, ebenso verlässlich stiegen aber nach dem Ende der guten Konjunktur die negativen Sozialindizes wieder an, was darauf hindeutet, dass robustes Wirtschaftswachstum nicht ausreicht, um die strukturellen Ursachen weitverbreiteter Armut zu eliminieren. Im Verlauf der durch die regionale Schuldenkrise ausgelösten „verlorenen Dekade“ (1980-1990) stieg die Armutsrate von 40,5 auf 48,4 Prozent, die absolute Zahl der als arm eingestuften Personen erhöhte sich von 136 Millionen auf 204 Millionen. Die rasch steigende Arbeitslosigkeit mit quasi spiegelbildlicher Expansion des informellen Sektors und das Absinken eines Teils der Mittelschicht in die Nähe der Armutslinie oder darunter hatten eine Verschärfung der sozialen Ungleichheit zur Folge. Die allmähliche wirtschaftliche Erholung in der Folgezeit führte bis 1999 zu einem Rückgang der Armutsrate auf 43,8 Prozent, was de facto aber elf Millionen mehr Arme bedeutete als 1990. Im Jahre 2002 – damals ging eine fünfjährige Wirtschaftsflaute zu Ende – wurde der (vorläufige) historische Höchststand bei der Armutspopulation registriert: 225 Millionen Menschen in Lateinamerika, entsprechend 43,9 Prozent der Bewohner der Region, galten als arm, 99 Millionen davon (19,3 Prozent der Bevölkerung) als extrem arm.<sup>3</sup>

Seither ist Bemerkenswertes geschehen. Die Armutsraten sind ab 2003 rasch und deutlich zurückgegangen. Dabei sind die sozialen Besserungstendenzen in Südamerika wesentlich stärker ausgeprägt als in Mexiko und Zentralamerika. Binnen sechs Jahren reduzierte sich die regionale Armutsrate um gut zehn Prozentpunkte auf 33,2 Prozent. Die in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 ausgebrochene globale Finanz- und Wirtschaftskrise

konnte diesen positiven Trend nur vorübergehend unterbrechen – Lateinamerika erholte sich erstaunlich schnell von dieser weltwirtschaftlichen Zäsur.<sup>4</sup> Laut Berechnungen der ECLAC liegt die Zahl der Armen im Jahr 2011

**Nicht nur die Armut ist seit 2002 spürbar zurückgegangen, es lassen sich deutliche Anzeichen für eine Abschwächung der krassen sozialen Ungleichheiten beobachten.**

um zehn Millionen niedriger als zwei Jahre zuvor. Aber nicht nur die Armut ist seit 2002 spürbar zurückgegangen, gleichzeitig lassen sich deutliche Anzeichen für eine Abschwächung der krassen

3 | Vgl. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Social Panorama of Latin America 2011*, Santiago de Chile, 11 f.

4 | Siehe Hartmut Sangmeister, „Der Wirtschaftsraum Lateinamerika: Positive Aussichten für 2011“, *GIGA Focus Lateinamerika*, 1/2011.

sozialen Ungleichheiten beobachten.<sup>5</sup> Das war bei früheren Wachstumsphasen in einem nennenswerten Ausmaß nicht der Fall. Bezogen auf die Gesamtregion ging der Gini-Koeffizient im Zeitraum 1995 bis 2009 von 0,574 auf 0,534 zurück.<sup>6</sup> In einigen Ländern und vor allem in Brasilien sind seit der Jahrhundertwende der relative Anteil mittlerer Einkommensbezieher und mithin die in Lateinamerika seit jeher nur ansatzweise existente Mittelschicht enorm gewachsen.<sup>7</sup>

Die markante Verminderung der Armutsindizes und die damit einhergehende Verbesserung der Lebensbedingungen eines beträchtlichen Teils der lateinamerikanischen Bevölkerung geht in erster Linie auf die gute Wirtschaftskonjunktur zurück, die der Region ab 2003 ungewöhnlich hohe Wachstumsraten bescherte. Als Auslöser und Motor des Booms fungierten schnell expandierende Ausfuhrmengen in Kombination mit steigenden Weltmarktprei-

**Als Auslöser und Motor des Booms fungierten schnell expandierende Ausfuhrmengen in Kombination mit steigenden Weltmarktpreisen für viele Produkte der Region.**

5 | Dieser Trend setzte sogar schon einige Jahre vor dem fulminanten Wirtschaftsaufschwung ab 2003 ein. Siehe Luís F. López-Calva und Nora Lustig, „Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy“, in: dies. (Hrsg.), *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Baltimore, 2010, 6-9. Relativ verlässliche Zahlenwerte liefern eigentlich nur Trendbeobachtungen innerhalb einzelner Volkswirtschaften, weil „[d]as Fehlen einer einheitlichen Basis für die Messung von Ungleichheit in den verschiedenen Ländern [...] gravierende Vergleichbarkeitsprobleme auf[wirft]“, Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 2006*, Bonn, 2006, 46. Auch die bei Ländervergleichen mittlerweile übliche Verwendung von Kaufkraftparitäten schließt Fehlinterpretationen keineswegs aus. Siehe Charles Kenny, *Getting Better: Why Global Development is Succeeding – And How We Can Improve the World Even More*, New York, 2011, 18. Für einen originellen Umgang mit dem Thema Ungleichheit siehe Branko Milanovic, *The Haves and the Have-Nots. A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York, 2011. Zur Messung von Ungleichheit siehe ebd., 24 ff.

6 | Dahinter verbergen sich höchst unterschiedliche nationale Trends. Während einige Länder (u.a. Peru und Paraguay) überproportionale Rückgänge verzeichnen, wurden für andere Staaten mehr oder weniger gleichbleibende Werte (z.B. Bolivien und Uruguay) errechnet, während Costa Rica mit einem deutlich gestiegenen Koeffizienten erscheint. Vgl. World Bank/LAC, *A Break with History: Fifteen Years of Inequality Reduction in Latin America*, Washington D.C., 2011, 22.

7 | Zur Entwicklung der lateinamerikanischen Mittelschicht nach 1990 siehe Rolando Franco et al., „The Growing and Changing Middle Class in Latin America“, *CEPAL Review*, 103, 04/2011, 7-25.

sen für viele Produkte der Region. Ein großer und rasch zunehmender Anteil der lateinamerikanischen bzw. südamerikanischen Exporte geht in den asiatischen Wachstumsraum und hauptsächlich nach China.<sup>8</sup> Als entscheidend für die positive soziale Entwicklung erwies sich die Tatsache, dass der durch externe Faktoren in Gang gesetzte Aufschwung zunehmend durch Kräfte des Binnenmarkts stabilisiert wurde. In den meisten Ländern kam es zu einem erheblichen Anstieg der Beschäftigung inklusive der Entstehung zahlreicher neuer Arbeitsplätze im formellen Wirtschaftsbereich.<sup>9</sup> Ohne die robuste Verfassung der internen Nachfrage wäre die von den USA ausgehende Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 in Lateinamerika wohl kaum so glimpflich verlaufen. Zudem nutzten viele Regierungen die (auch durch die Verminderung der Auslandsschulden<sup>10</sup>) verbesserte fiskalische Situation, um den potenziellen Negativeffekten dieser Zäsur mit gezielten antizyklischen Maßnahmen entgegenzusteuern. Zu den Erfolgsbedingungen der wirtschaftlichen Boomphase gehörte neben der niedrigen Inflationsrate auch der allmähliche demografische Wandel infolge fallender Fertilitätsraten sowie in einigen Staaten das rasch ansteigende Volumen der Geldüberweisungen von im Ausland (vor allen den USA) arbeitenden Landsleuten (*remesas*).<sup>11</sup>

- 8 | Wichtiger als die steigenden Ausfuhren nach China waren für mehrere lateinamerikanische Ökonomien (v.a. Chile, Peru und Bolivien) die durch die rasch wachsende chinesische Nachfrage nach bestimmten Rohstoffen ausgelösten Preiserhöhungen. Für einige zentralamerikanische Staaten hingegen „[t]he net impact of Chinese demand on commodity prices has been negative.“ Rhys Jenkins, „The ‚China Effect‘ on Commodity Prices and Latin American Export Earnings“, *CEPAL Review*, 103, 04/2011, 84).
- 9 | Siehe Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral 2010. América Latina y el Caribe*, Lima, 2010, 43 ff.
- 10 | „Debt levels have been reduced (from around 80% of GDP at the beginning of the 1990s to around 30% today) in part thanks to an increase in fiscal revenues“, OECD, *Latin American Economic Outlook 2012. Transforming the State for Development*, Paris, 2011, 9.
- 11 | Die nach Lateinamerika fließenden *remesas* erreichten 2008 mit 69,2 Milliarden US-Dollar ihren bisherigen Höchststand; 2009 gingen sie auf 58,8 Milliarden US-Dollar zurück und stabilisierten sich 2010 (58,9 Milliarden US-Dollar) auf diesem Niveau. In Guatemala, Nicaragua, El Salvador und Honduras machten diese Geldtransfers im Jahr 2010 mehr als zehn Prozent des BIP aus. Vgl. René Maldonado et al., *Remittances to Latin America and the Caribbean in 2010. Stabilization after the Crisis*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2011, 7, 25.

Ein zweiter wichtiger Faktor zur Erklärung des Rückgangs sowohl der Armutsrate als auch der Zahl der Armen im Zeitraum 2002 bis 2011 stellen innovative Sozialprogramme dar, die monetäre Leistungen an bedürftige Haushalte mit bestimmten Auflagen zur Verbesserung der schulischen Leistungen von Kindern und des Gesundheitszustands von Müttern und Kindern verbinden. Diese so genannten conditional cash transfer programs (CCTs) wurden

**Überall dort, wo conditional cash transfer programs zum Einsatz kamen, zeigten sich alsbald deutliche Verbesserungen im Ernährungs- und Gesundheitsstatus sowie beim Schulbesuch.**

zuerst Mitte der 1990er Jahre in Brasilien und Mexiko eingeführt und sind heute in nahezu allen Ländern der Region anzutreffen. Die rasche Ausbreitung der Programme ist zweifellos Resultat des breiten Konsenses über die

Zweckmäßigkeit und die unverkennbaren positiven Effekte der Programme dieses Typs. Überall dort, wo CCTs zum Einsatz kommen, zeigten sich in den begünstigten Familien alsbald deutliche Verbesserungen im Ernährungs- und Gesundheitsstatus sowie beim Schulbesuch. Mittlerweile werden CCTs auch in vielen Entwicklungsländern außerhalb der Region Lateinamerika praktiziert, wobei die Weltbank häufig finanzielle und technische Unterstützung leistet.

In Lateinamerika selbst sind es inzwischen mehr als 120 Millionen Menschen, die Geldleistungen im Rahmen von CCTs erhalten. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihres konzeptionellen Designs, ihrer Reichweite und Kosten, ihrer sozioökonomischen Wirkungen sowie ihrer politischen Implikationen. Das Verblüffendste am augenscheinlichen Erfolg der CCTs ist die Tatsache, dass das Konzept auf einem höchst simplen Kalkül basiert. Wurde nach jahrzehntelangem und insgesamt wenig erfolgreichem Experimentieren mit diversen Armutsbekämpfungsprogrammen (die Milliarden von Euro verschlungen haben) in Gestalt der CCTs endlich der Königsweg aus der Armut gefunden? Können durch Befolgung des einfachen Prinzips „Just give money to the poor“<sup>12</sup> tatsächlich nachhaltige Wohlstandseffekte für die (bislang) Unterprivilegierten in der Dritten Welt erzielt werden? Die Beantwortung der Frage hängt entscheidend davon ab, ob die primär assistenzialistisch angelegten Programme selbst eine Dynamik auslösen können, welche die strukturellen Ursachen und Reproduktionsbedingungen der

12 | So der Titel eines kürzlich erschienenen Buches von Joseph Hanlon, Armando Barrientos und David Hulme, *Just give money to the poor. The Development Revolution from the Global South*, Sterling, 2010.

Massenarmut zunehmend ausmerzt. Allerdings ist die (Erfolgs-) Geschichte der CCTs noch zu jung, um bereits ein abschließendes Urteil über deren entwicklungspolitischen Nutzwert fällen zu können.

### **ZUM ZUSAMMENHANG VON (ABSOLUTER) ARMUT UND (KRASSER) SOZIALER UNGLEICHHEIT**

Auch wenn weitgehende Einigkeit darüber besteht, dass soziale Ungleichgewichte im globalen Vergleich nirgendwo ähnlich extrem ausgeprägt sind wie in Lateinamerika, ver-harmlosen die üblicherweise zur Illustration der Situation verwendeten Statistiken und Kenngrößen die

Dimension des Problems eher noch. Im Regel-fall wird das ungleiche Distributionsmuster anhand von Einkommensstatistiken darge-stellt und gemessen. Die Vermögensverhält-nisse bleiben dabei völlig unberücksichtigt.

**Im Regelfall wird das ungleiche Dis-tributionsmuster anhand von Einkom-mensstatistiken dargestellt und gemes-sen. Die Vermögensverhältnisse bleiben dabei völlig unberücksichtigt.**

Dass in Bezug auf die Chance zur Anhäufung von Geld- und Sachvermögen zwischen dem obersten Zehntel der Ein-kommensbezieher und dem mehr oder weniger großen Teil der Bevölkerung, dessen Einkünfte nahe oder unterhalb der Armutslinie liegen, ein eklatanter Unterschied besteht, leuchtet unmittelbar ein. Das wahre Ausmaß der gravieren- den Diskrepanzen zwischen Arm und Reich lässt sich indes schlicht und einfach deshalb nicht ermitteln, weil es keine verlässlichen Verfahren gibt, um die tatsächlichen Vermö-genswerte der besser situierten Gesellschaftsschichten zu erfassen und zu vergleichen, was z.T. auch mit der Inef-fizienz der Steuerbehörden zu tun hat. Das Wissen über dieses brisante Segment der sozialen Wirklichkeit des Sub-kontinents beschränkt sich auf einige grobe Daten sowie eher schlaglichtartige Erkenntnisse.<sup>13</sup>

13 | Einen Einblick in die Welt der Millionäre und Multimillionäre gewährt der jährlich von Merrill Lynch und Caggemini edierte *World Wealth Report*. Als High Net Worth Individuals (HN-WIs) bezeichnet der Report „those having investable assets of US\$ 1 million or more“, hingegen sind Ultra-HNWIs „those having investable assets of US\$ 30 million or more“. *World Wealth Report*, 2011, 4. Zur diesbezüglichen Charakterisie-rung Lateinamerikas schreibt der Report: „In Latin America, the general population of HNWI is still small, numbering under 0.5 million. However, the prevalence of Ultra-HNWIs multiplies the aggregate level of HNWI wealth, which grew 9.2% to US\$ 7.3 trillion in 2010. The Latin American HNWI segment was quite resilient at the height of the crisis (the ▶

Die konkreten Lebensverhältnisse der unteren Schichten der Gesellschaftspyramide hängen allerdings nur sehr bedingt davon ab, ob die Ungleichverteilung eine noch wesentlich stärkere Schlagseite aufweist als es die auf die Einkommensunterschiede fixierten Berechnungen nahelegen. Auch wenn Lateinamerika seit langer Zeit für die Kombination einer extrem ungleichen Sozialstruktur mit einem hohen Bevölkerungsanteil armer und sehr armer Menschen bekannt ist, hängen beide Sachverhalte ursächlich weniger eng zusammen als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Weder resultiert aus einer stark ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermö-

**Armut wird nicht durch das Ausmaß der sozialen Ungleichheit definiert, sondern ausschließlich durch das monetäre und nicht-monetäre Einkommen sowie den Mangel an Verwirklichungschancen.**

gen per se ein breiter gesellschaftlicher Armutssektor, noch verweist ein relativ kleiner Bevölkerungsanteil armer Menschen auf eine unterdurchschnittlich ausgeprägte soziale Ungleichheit. Armut wird nicht durch das Ausmaß der sozialen Ungleichheit definiert, sondern ausschließlich durch das individuell jeweils zur Verfügung stehende monetäre und nicht-monetäre Einkommen sowie in einem weiteren Sinne durch den Mangel an Verwirklichungschancen.<sup>14</sup> Es gibt entwickelte Länder, die eine ähnlich ungleiche Sozialstruktur und Einkommensverteilung aufweisen wie viele Entwicklungsländer – wenn auch nicht in der extremen Variante des lateinamerikanischen Regelfalls –, ohne dass dieses Phänomen mit der Existenz eines signifikanten gesellschaftlichen Armutssockels einherginge.<sup>15</sup>

Damit sich die lateinamerikanischen Armen aus ihren prekären Lebensverhältnissen befreien können, benötigen sie Mittel und Möglichkeiten, die ihnen die Chance eröffnen, ein menschenwürdiges Dasein zu führen. Falls die Einkommen

number of HNWI's shrank just 0.7% in 2008) and the HNWI population has grown modestly since, gaining 8.3% and 6.2% respectively in 2009 and 2010. The disproportionate number of Ultra-HNWI's has also contributed to the gains in HNWI wealth, which is now up 18.1% since 2007." Laut dem *World Wealth Report* von 2010 leben in Lateinamerika weniger als ein Prozent der weltweit erfassten HNWI's, aber 10,7 Prozent der Ultra-HNWI's.

14 | Zum Konzept, Armut als Mangel an Verwirklichungschancen zu begreifen, siehe Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, München, 2002, 110 ff.

15 | „In France, the richest 5% of the population own 40% of the wealth, while 50%, the poorest, own barely 8%." Ignacio Ramonet, *Le Monde Diplomatique*, 02/1998.

eines mehr oder weniger großen Teils der Unterprivilegierten in diesem oder jenem Land über die Armutslinie hinaus angehoben werden könnten, würde sich die soziale Ungleichheit dort ein Stück weit vermindern – sofern nicht die Einkommen (und Vermögenswerte) der obersten zehn bis 20 Prozent der Sozialhierarchie parallel dazu stärker stiegen als jene der Unterschicht. Eine Abschwächung der sozialen Diskrepanzen kann mit einer Verminderung der Armutsrate einhergehen, muss dies aber nicht, ebenso wenig wie eine Verstärkung der sozialen Ungleichgewichte unweigerlich zu mehr Armut<sup>16</sup> führt oder Fortschritte bei der Armutsreduzierung ausschließt. Die Reichen in Lateinamerika sind nicht deshalb so reich, weil so viele ihrer Landsleute arm sind, auch wenn sie in vielfältiger Weise von der weitverbreiteten Armut profitieren – etwa im Hinblick auf die zumeist miserable Entlohnung von Hausbediensteten. Wenn die Reichen weniger reich werden, nutzt das nicht ohne Weiteres den Armen, es sei denn, die Abschwächung der Reichtumskonzentration ginge auf gezielte sozialpolitische Redistributionsmaßnahmen zugunsten der Unterschicht zurück. Umverteilungspolitik kann zweifellos eine wichtige Rolle bei der Verminderung der Armut übernehmen, ist aber alleine nicht in der Lage, den eigentlichen Ursachen und der mittlerweile erreichten Dimension der Problematik zuleibe zu rücken.

**Umverteilungspolitik kann eine wichtige Rolle bei der Verminderung der Armut übernehmen, ist aber alleine nicht in der Lage, den eigentlichen Ursachen zuleibe zu rücken.**

Zentrales Kriterium von Armutsstatistiken sind Schwellenwerte, deren Nichterreichen oder Überschreiten darüber entscheidet, ob eine Person bzw. eine Familie als (extrem) arm eingestuft wird oder nicht. Dies führt unweigerlich dazu, dass die konkrete Lebenswirklichkeit eines Teils des erfassten Personenkreises verharmlost wird, weil minimale monetäre Abstände zur Armutslinie über die Zuordnung zu der einen oder anderen Gruppe entscheiden.<sup>17</sup> Von einer wirklichen Verbesserung der sozialen Situation lässt sich erst dann sprechen, wenn es zahlreichen Menschen nach der Überwindung der statistischen Armutsgrenze gelingt, eine möglichst große Distanz zu dieser Linie herzustellen.

16 | Durch die Erhöhung der Zahl der Armen und/oder die Verschlimmerungen der Ausprägungen von Armut.

17 | So erwartete die CEPAL (ECLAC) im Gegensatz zu einem rückläufigen Trend bei der (einfachen) Armut aufgrund steigender Nahrungsmittelpreise eine Zunahme der absoluten Armut. ECLAC, Fn. 3, 12.



Vergleiche zwischen den Armutsraten verschiedener Länder sind wenig aussagekräftig, wenn die z.T. markant unterschiedliche Tiefe der Armut unberücksichtigt bleibt.<sup>18</sup> Je höher die Zahl bzw. der Anteil der Unterprivilegierten, welche die Armutszone definitiv verlässt und einen bescheidenen Wohlstand zu etablieren vermag, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass die sozialen Disparitäten sich sukzessive und nachhaltig verringern. Eine Abflachung der sozialen Disparitäten kann mithin sowohl Ursache als auch Folge rückläufiger Armutsindizes sein.

Aus einer historischen Perspektive sind starke soziale Ungleichheit und weitverbreitete Armut Resultat ein und desselben Prozesses und haben z.T. gemeinsame oder eng

**Parallel zur sukzessiven Integration Lateinamerikas in den Weltmarkt ab ca. 1870 nahm die soziale Ungleichheit kontinuierlich zu.**

miteinander verbundene Ursachen. Während soziale Ungleichheit in den ersten 50 Jahren nach Erringung der politischen Unabhängigkeit verhältnismäßig wenig markant ausgeprägt war und Armut quasi den Normalzustand darstellte, nahm die Ungleichheit parallel zur sukzessiven Integration Lateinamerikas in den Weltmarkt ab ca. 1870 kontinuierlich zu. Dies war in erster Linie eine Folge der zunehmenden Einkommens- und Eigentumskonzentration in der schmalen Oberschicht, die sich ihren Anteil am Lebensstil der Elite in den Zentren der Industrialisierung über Luxusgüterimporte sicherte. Eine mehrere Jahrzehnte umfassende Phase überaus günstiger *terms of trade* für lateinamerikanische Exportprodukte determinierte die Konfiguration einer Wirtschaftsstruktur, welche die Herausbildung der Voraussetzungen für eine einigermaßen ausgewogene soziale Entwicklung auf lange Sicht verhinderte. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts unterschied sich der miserable Lebensstandard der Masse der Bevölkerung zwar merklich, aber keineswegs gravierend von den in Europa herrschenden Zuständen. Allerdings verzeichneten die Lebensbedingungen der Unterschicht in den Industriestaaten in der Folgezeit spürbare und nachhaltige Verbesserungen. Ein solcher Wandel blieb in Lateinamerika vor allem

18 | „In Colombia, not only poverty is more widespread, but the poverty gap is twice as much as in Argentina. That implies the need of higher transfers to the poor to lift them out of poverty [...]“, Pablo Acosta et al., „Should Cash Transfers Be Confined to the Poor? Implications for Poverty and Inequality in Latin America“, World Bank, Working Paper 5875, Washington D.C., 2011, 11.

deshalb aus, weil die durch die extreme Besitzkonzentration im Agrarsektor bedingte Abhängigkeit und Ausbeutung der großen Mehrheit der Arbeitskräfte die Entstehung einer nennenswerten Binnennachfrage verhinderte. Von zentraler Bedeutung für die weitere soziale Entwicklung waren zunächst eher schleichende, dann sich aber zunehmend beschleunigende Veränderungen auf dem lateinamerikanischen Arbeitsmarkt, die das Gesicht der Armut deutlich veränderten.

Herrschte im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts und z.T. bis zum Ersten Weltkrieg in zahlreichen Sektoren der lateinamerikanischen Volkswirtschaften ein starker Mangel an Arbeitskräften, wandelte sich diese Situation in den folgenden Jahrzehnten beträchtlich. Insbesondere seit den 1950er Jahren sorgte die fatale Kombination von verstärkter Landflucht, hohen demografischen Zuwachsraten und einer – in Relation zu den Arbeitssuchenden – hohen Kapitalintensität der (industriellen) Produktion für einen raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Städten.<sup>19</sup> Mangels staatlicher Sozialfürsorge führte dies zur raschen Ausbreitung des informellen Sektors, der im Wesentlichen nicht mehr und nicht weniger als eine Überlebensökonomie darstellt. In vielen Ländern der Region sind seit den 1980er Jahren mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen diesem Sektor zuzuordnen.<sup>20</sup> Diese strukturellen Gegebenheiten vermögen auch zu erklären, warum wirtschaftliche Aufschwungphasen keine dauerhafte Verminderung der Armut bewirken können. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, profitieren die im informellen Sektor sowie im kleinbäuerlichen Sektor beschäftigten Personen allenfalls indirekt von Prosperitätsschüben. Aufgrund ihres geringen Kaufkraftvolumens sind sie nur sehr bedingt in der Lage, als verstärkendes Element oder gar als Impulsgeber eines relativ hohen und stabilen Wirtschaftswachstums zu fungieren.

**Die wirtschaftlichen Aufschwungphasen können keine dauerhafte Verminderung der Armut bewirken. Beschäftigte im informellen Sektor profitieren allenfalls indirekt von Prosperitätsschüben.**

19 | Lebten um 1950 noch rund 75 Prozent der lateinamerikanischen Bevölkerung in ländlichen Gebieten, hat sich das Verhältnis schon vor der Jahrtausendwende umgekehrt. Einige Staaten der Region haben seit geraumer Zeit eine höhere Verstädterungsquote als europäische Länder.

20 | Siehe Guillermo Vuletin, „Measuring the Informal Economy in Latin American and the Caribbean“, IMF Working Paper 102/2008, Washington D.C., 2008.

Bis zum jüngsten Wirtschaftsboom (2003-2008) war es im lateinamerikanischen Regelfall so, dass auch in Zeiten hoher Wachstumsraten mehr neue Arbeitsplätze im informellen als im formellen Sektor der Wirtschaft entstanden. Je größer der Anteil der Menschen ist, die von Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung betroffen sind, desto geringer stehen die Chancen, im Verlauf wirtschaftlicher Blütezeiten spürbare und nachhaltige soziale Verbesserungen zu erreichen. Aus diesem Blickwinkel lässt sich die gravierende soziale Ungleichheit durchaus als ein gewichtiger Faktor identifizieren,

**Eine stark akzentuierte soziale Ungleichheit verteilt unweigerlich auch die Früchte hohen Wirtschaftswachstums sehr ungleichmäßig und wirkt von daher selbst wachstumshemmend.**

der die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Armutsreduzierung verschlechtert und beschränkt. Eine stark akzentuierte soziale Ungleichheit verteilt unweigerlich auch die Früchte hohen Wirtschaftswachstums sehr ungleichmäßig und wirkt von daher selbst wachstumshemmend.<sup>21</sup> Je ungleicher das Einkommen verteilt ist, desto mehr Wachstum wird benötigt, um die Armut zu reduzieren. Der Problemkomplex hat freilich auch eine subjektive Komponente, die sich aus dem anscheinend Schicksalhaften eines seit Generationen unveränderten Lebens in der Nähe des Existenzminimums speist: „As with poverty, inequality is a phenomenon caused by constraints, which, in addition to limiting access by broad swathes of the population to basic *functionings*, also affect people's aspirations and perceptions of their possibilities to achieve certain objectives, such as securing a university qualification or landing a well-paid job.“<sup>22</sup> Ein wesentlich höherer Stellenwert für das Beharrungsvermögen und die Reproduktion der gravierenden Armutszustände im heutigen Lateinamerika als die krassen sozialen Disparitäten kommt indessen den Charakteristika des sozioökonomischen Kontexts zu, in dem die Armen ihr Dasein fristen. Als wichtigste Determinante der prekären Lebensbedingungen lässt sich unschwer der strukturell bedingte riesige Mangel an ausreichend entlohnten Arbeitsplätzen ausmachen, dessen Kehrseite der umfangreiche informelle Sektor darstellt.

21 | Siehe J. Humberto López und Guillermo Perry, „Inequality in Latin America: Determinants and Consequences“, World Bank, Policy Research Working Paper 4504, Washington D.C., 2008.

22 | *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010*, Entwicklungsprogramm der VN (UNDP), New York, 2010, 13. Der erwähnte Aspekt wird in Kapitel 4 des Reports (79 ff.) intensiv behandelt.

## **DIE FISKALPOLITIK ALS VERSTÄRKUNGSFAKTOR SOZIALER DISPARITÄTEN**

Das Argument, in der Ausgabenpolitik der lateinamerikanischen Staaten erhielten die Interessen und Bedürfnisse der Armutsbevölkerung zu wenig Beachtung, hat einen festen Platz in der endlosen Debatte über die sozialen Missstände und die adäquaten Ansätze zu deren Bekämpfung. Vor allem in der mangelhaften Qualität des Primarschulsystems wird ein ernsthaftes Handicap für die Verwirklichungschancen von Kindern aus armen Familien gesehen. Auch die Gesundheitsversorgung weist in vielen Ländern und insbesondere in ländlichen Gebieten große Defizite auf. Zu den wichtigsten Posten auf der Ausgabenseite der staatlichen Haushalte, die sich unmittelbar auf die Lebensumstände der Armen auswirken oder mehr oder weniger gezielt auf die Linderung von deren Not bzw. die Deckung existenzieller Grundbedürfnisse ausgerichtet sind, gehören neben diversen Sozialprogrammen auch Subventionen zur Verbilligung von Lebensmitteln oder essenziellen öffentlichen Dienstleistungen (Elektrizität, Wasser, Gas u.a.). Im Vergleich zur Ausgabenseite der öffentlichen Budgets erhalten die Fiskaleinnahmen und mithin die Charakteristika der lateinamerikanischen Steuersysteme bisher auffallend wenig Beachtung in der Diskussion über Mittel und Wege zur Verminderung von sozialer Ungleichheit und Armut. Dies ist umso bemerkenswerter, als Steuern dort anders als in der OECD nicht als sozialpolitisches Korrektiv genutzt werden, sondern zur Konservierung bzw. Verstärkung der sozialen Disparitäten beitragen. Ihre regressive Wirkung ist eines von drei Merkmalen, welche die in Lateinamerika praktizierten Steuersysteme von ihren Pendanten in der OECD deutlich unterscheiden. Dazu kommt die wesentlich geringere Steuerquote sowie die große Bedeutung indirekter Fiskalabgaben.<sup>23</sup> Auch wenn die durchschnittliche

**Vor allem in der mangelhaften Qualität des Primarschulsystems wird ein ernsthaftes Handicap für die Verwirklichungschancen von Kindern aus armen Familien gesehen.**

23 | Zu den Charakteristika der lateinamerikanischen Steuersysteme siehe Edwin Goñi, J. Humberto López und Luis Servén, „Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America“, World Bank, Policy Research Working Paper 4487, Washington D.C., 2008; Karl-Dieter Hoffmann, „Steuern, Subventionen und soziale Ungleichheit in Lateinamerika“, *GIGA Focus Lateinamerika*, 7/2010; *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de igualdad*, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 2011; *Latin American Economic Outlook 2012. Transforming the State of Development (Overview)*, OECD, Paris, 2011, 10 ff.

lateinamerikanische Steuerquote in den letzten 20 Jahren merklich gestiegen ist, beträgt sie mit rund 19 Prozent (2008) nur wenig mehr als die Hälfte des OECD-Mittelwerts (35 Prozent). Allein Brasilien erreicht mit einer Quote von 34 Prozent (inklusive ca. 15 Prozent Sozialabgaben) OECD-Standards, den zweithöchsten Wert in der Region verzeichnet Argentinien mit rund 30 Prozent. Bei einigen Ländern beträgt die Steuerquote weniger als 15 Prozent des BIP, wobei Guatemala das Schlusslicht mit knapp zwölf Prozent bildet. Dort, wo sich wertvolle Bodenschätze (Erdöl, Erdgas, Kupfer u.a.) im Staatseigentum befinden, tragen die entsprechenden Exporteinnahmen beträchtlich zu den Fiskaleinnahmen bei (u.a. Venezuela, Mexiko, Ecuador, Bolivien, Chile).<sup>24</sup>

Die geringe Steuerquote wird auch, aber keineswegs primär durch niedrige Steuersätze verursacht. Die Steuereinnahmen würden deutlich höher ausfallen, wenn das beträchtliche Ausmaß der Steuerhinterziehung verringert werden könnte, das in mehreren Ländern bei der Einkommenssteuer mehr als 40 Prozent beträgt. Das Problem hängt eng mit der mangelnden Effizienz der Steuerbehörden und z.T. auch mit überaus komplizierten Steuereinzugsverfahren<sup>25</sup> zusammen. Zahlreiche mittlere und große Unternehmen erfüllen ihre Steuerpflicht überhaupt nicht oder nur zu einem Bruchteil der vorgeschriebenen Tarife.<sup>26</sup> Vielen Steuersätzen

24 | So hatte in Chile das Kupfer im Zeitraum 2004 bis 2010 einen Anteil von über 60 Prozent an den Exporterlösen und trug mit durchschnittlich 24 Prozent zu den Staatseinnahmen bei. In Ecuador stammten in den Jahren 2000 bis 2008 durchschnittlich 27 Prozent der Fiskaleinkünfte aus dem Ausfuhrgeschäft mit Erdöl und Ölderivaten. Mexikos Steuerquote beträgt knapp 20 Prozent, wobei ein Drittel der Einnahmen aus dem Ölsektor stammen.

25 | So müssen Unternehmer in El Salvador, Panama und Uruguay ihrer Steuerpflicht quasi im Wochenrhythmus nachkommen, in Venezuela sogar 70 Mal im Jahr. Siehe *Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World, Regional Profile: Latin America*, World Bank/IFC, Washington D.C., 2012, 53.

26 | Das große Ausmaß der Steuerhinterziehung verweist auf eine Unmenge nicht deklarerter kommerzieller Transaktionen, Umsätze und Gewinne, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Berücksichtigung finden und somit auch die Bonität der offiziellen makroökonomischen Statistiken ernsthaft in Frage stellen. Dies verleiht ökonomischen Vergleichen zwischen verschiedenen Ländern oder auch komparativen Betrachtungen gesellschaftlicher Ungleichheit einen hohen Unsicherheitsfaktor.

kommt zudem eine eher fiktive Relevanz zu, weil zahlreiche Ausnahme- und Sonderregelungen sowie (legale) Schlupflöcher existieren. Eine der wichtigsten Ursachen für die geringen Steuereinnahmen stellt das ausgeprägte Missverhältnis zwischen der Zahl der Erwerbstätigen und jener der effektiven Steuerzahler dar. Die riesige Kluft resultiert hauptsächlich aus dem enormen Umfang informeller Wirtschaftsaktivitäten.<sup>27</sup> Allein über ihre Verbindungen zum formellen Teil der Wirtschaft tragen die informell Beschäftigten vermittels der Zahlung von Verbrauchssteuern zu den Fiskaleinnahmen bei, was u.a. die herausragende Bedeutung der Mehrwertsteuer erklärt. Diese trägt im regionalen Durchschnitt nahezu 40 Prozent zu den Steuereinkünften bei – etwa doppelt so viel wie in der OECD.

**Eine der wichtigsten Ursachen für die geringen Steuereinnahmen stellt das ausgeprägte Missverhältnis zwischen der Zahl der Erwerbstätigen und jener der effektiven Steuerzahler dar.**

Der informelle Sektor entrichtet nicht nur selbst keine direkten Steuern, er mindert durch sein Waren- und Dienstleistungsangebot zudem die Umsätze offiziell registrierter Unternehmen und damit die Höhe von deren Fiskalabgaben. Jeder ambulante Händler, der Produkte verkauft, die sich auch im Sortiment legal operierender Anbieter befinden, trägt indirekt zur Verminderung des Steueraufkommens bei.<sup>28</sup> Die Nicht-Zahlung von Steuern und (Sozial-) Abgaben wirkt wie eine Subvention, die es auch Fertigungsstätten mit niedriger Produktivität ermöglicht, über den Preis Marktanteile zulasten produktionstechnisch überlegener legaler Unternehmen zu gewinnen. Häufig reagieren formelle Firmen auf diesen Verdrängungsdruck ebenfalls mit Steuerhinterziehung, um über Kostenersparnisse ihre Wettbewerbsposition zu stärken. Plant eine Regierung die Erhöhung einer Abgabe, die quasi ausschließlich von formellen Unternehmen gezahlt wird, wächst aus deren Sicht die Attraktivität der Option, zumindest einen Teil ihrer

27 | „In 2005, 50.3 per cent of non-agricultural workers in Latin America were employed in the informal sector. Of these, 55 per cent were own-account workers, 33 per cent worked in micro-enterprises employing fewer than five workers and the remainder, 12 per cent, were domestic workers.“ Victor Tokman, „The Informal Economy, Insecurity and Social Cohesion in Latin America“, *International Labour Review*, Bd. 146, 2007, Nr. 1-2, 86.

28 | In Kolumbien hat der ambulante Handel mit illegal eingeführter Billigbekleidung aus Asien die heimische Textilproduktion weitgehend zum Erliegen gebracht. Vgl. *El Espectador*, 12.06.2010.

Aktivitäten in den informellen Sektor zu verlagern. Die Ausweitung der Steuerbasis auf Teilbereiche des informellen Sektors kann nur gelingen, wenn jene Elemente der Steuer- und Abgabenordnung ausgemerzt werden, welche die Informalität de facto begünstigen.<sup>29</sup> So steigen die Anreize zur Informalität mit der Verteuerung des Faktors Arbeitskraft im formalen Segment der Wirtschaft. Im regionalen Durchschnitt erhöhen die Lohnnebenkosten die Arbeitskosten von legal wirtschaftenden Unternehmen um 40 Prozent. Ohne innovative Konzepte, die zumindest einen spürbaren Teil der Abgaben an die Sozialversicherung über allgemeine Steuern finanzieren und dadurch die Kostenvorteile informeller Betriebe reduzieren, dürften Fortschritte bei der Formalisierung der Volkswirtschaften und mithin der Verbreiterung der Steuerbasis kaum möglich sein.

Die Kombination aus niedrigen Tarifen und hoher Steuerhinterziehung weist der Einkommenssteuer eine wesentlich geringere Bedeutung als in der OECD zu. Auch wenn

**Die geringe Relevanz von personengebundenen Einkommenssteuern trägt maßgeblich zu der die soziale Ungleichheit verstärkenden Wirkung der lateinamerikanischen Steuersysteme bei.**

deren Anteil am gesamten Steueraufkommen 2008 bei immerhin rund 26 Prozent lag, gingen diese Einnahmen zu rund zwei Drittel auf Abgaben von Unternehmen zurück. Die geringe Relevanz von personengebundenen Einkommenssteuern trägt maßgeblich zur regressiven – die soziale Ungleichheit verstärkenden – Wirkung der lateinamerikanischen Steuersysteme bei. Anders als in der OECD, wo der auf die Einkommensverteilung bezogene Gini-Koeffizient nach direkten Steuern im Schnitt um fünf Prozentpunkte niedriger liegt, macht dieser Effekt in Lateinamerika nur rund ein Prozent aus.<sup>30</sup> Die im besten Fall minimale Progression der direkten Steuern wird in den meisten Ländern durch die regressive Wirkung der Verbrauchssteuern überkompensiert. Auch wenn die obersten 20 Prozent in der Einkommenspyramide im regionalen Regelfall mehr als die Hälfte aller Steuern zahlen, ist die auf

29 | „Doing Business data show that economies where it is more difficult and costly to pay taxes have larger shares of informal sector activity.“ *Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs*, World Bank/IFC, Washington D.C., 2010, 22.

30 | Allerdings steigt die Einkommenskonzentration (vor Steuern) im OECD-Raum in jüngster Zeit merklich an, während die Ausgleichswirkung des Steuersystems schwächer tendiert. *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, OECD, Paris, 2011, 36. Siehe dazu auch Milanovic, Fn. 5, 68 ff.

die verfügbaren monetären Mittel bezogene effektive Steuerbelastung der unteren Quintile und insbesondere der armen Haushalte proportional höher. Daran vermögen auch verminderte Mehrwertsteuersätze für Güter des täglichen Bedarfs nichts zu ändern.<sup>31</sup> Die regressiven Implikationen der Sozialabgaben, die ab einer gewissen Einkommenshöhe nicht weiter steigen, vervollständigen das Bild. In den geltenden Steuerregimen kann daher eine zusätzliche Determinante der krassen sozialen Disparitäten gesehen werden. Die niedrige Steuerquote schränkt nicht nur den Umverteilungsspielraum von vornherein stark ein, sondern reduziert auch die Fähigkeit des Staates, öffentliche Investitionen zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit – etwa im ungemein wichtigen Infrastrukturbereich – zu tätigen.

**Die niedrige Steuerquote reduziert die Fähigkeit des Staates, öffentliche Investitionen zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit zu tätigen.**

Die Reproduktion der sozialen Ungleichheit durch das Steuersystem wäre sozial- und entwicklungspolitisch weniger bedenklich, wenn auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte diesbezügliche Korrekturen vorgenommen würden. Dies ist aber nicht der Fall. Transferleistungen, deren Anteil am BIP mit 7,5 Prozent rund die Hälfte des OECD-Wertes beträgt, vermindern die sozialen Diskrepanzen im Regelfall nur minimal und verstärken diese in einigen Ländern sogar noch. Ein krasses Beispiel liefern die großzügigen Pensionsregelungen für bestimmte Gruppen von Staatsbediensteten, deren enorme Differenz zwischen aktuellen Beitragseinnahmen und laufenden Pensionszahlungen durch Steuergelder ausgeglichen wird.<sup>32</sup> Die mit diesen Pensionsystemen verbundenen Privilegien, wie das niedrige Pensionsalter oder die hohen Bezüge, finden in den OECD-Staaten kaum etwas Vergleichbares. Im lateinamerikanischen Durchschnitt entfallen auf die beiden obersten Ein-

31 | Dazu schreibt die OECD bezüglich Mexiko: „VAT tax expenditure are inefficient as a poverty alleviation mechanism, as higher-income households capture the largest part of the benefits in absolute terms.“ OECD, *OECD Economic Surveys: Mexico*, Paris, 2011, 14. Das Argument überzeugt nicht, weil den Armen niedrigere Mehrwertsteuersätze auch dann nutzen, wenn die höheren Einkommensklassen am stärksten davon profitieren. Dass dem Fiskus dadurch potenzielle Einnahmen verloren gehen, steht auf einem anderen Blatt.

32 | Vgl. David Tuesta, „A Review of the Pension Systems in Latin America“, BBVA Research Working Papers, Nr. 11/15, Madrid, 2011, 12 f.



kommensquintile rund 80 Prozent sämtlicher Pensionsleistungen. „Computing an elasticity of inequality to each source of income over time suggests that pensions have become increasingly regressive. In particular, in 2009, a 1 percent increase in pensions increased total inequality more than proportionally by 1.8 percent.“<sup>33</sup>

Ein ähnlich unausgewogenes Bild ergibt sich hinsichtlich der Effekte von Subventionsprogrammen. Wiewohl diese in den allermeisten Fällen im Hinblick auf das Bedarfsprofil der Armutsbevölkerung hin konzipiert wurden, sind es vielfach gerade jene Bevölkerungsgruppen, die aufgrund ihrer hohen Einkommen solcher Vergünstigungen gar nicht bedürfen, welche den Großteil der Kosten solcher Programme verursachen. Besonders kostenträchtig sind Subventionen für Benzin und andere Treibstoffe, die im Falle von Erdölexportländern aufgrund der (riesigen) Differenz

**Für Mexiko hat man errechnet, dass von jedem Peso, der zur Verbilligung von Treibstoff aufgewendet wird, 50 Cent an das oberste Einkommensquintil gehen.**

zwischen den Inlandspreisen und dem potenziellen Ausfuhrerlös quasi in zweifacher Weise zu Buche schlagen. In Venezuela, wo Kfz-Treibstoffe billiger sind als in jedem anderen Land der Welt,<sup>34</sup> in Ecuador und Bolivien geht ein beträchtlicher Teil dieser Aufwendungen auf den umfangreichen Kraftstoffschmuggel in die Nachbarstaaten zurück. Für Mexiko hat man errechnet, dass von jedem Peso, der zur Verbilligung von Treibstoff aufgewendet wird, 50 Cent an das oberste Einkommensquintil gehen, während nur drei Cent auf die untersten 20 Prozent der Einkommenspyramide entfallen. Letztere sind freilich die ersten, die protestieren und demonstrieren, wenn die Benzinpreise angehoben werden, da sie durch höhere Bustarife und die Auswirkungen gestiegener Transportkosten auf die Lebensmittelpreise proportional am stärksten von der Verteuerung betroffen sind. Als im Dezember 2010 die bolivianische Regierung mit Verweis auf den Schmuggel von Erdölprodukten in die Nachbarstaaten den Wegfall der Treibstoffsubventionen verfügte, brach ein derart heftiger öffentlicher Proteststurm

33 | World Bank/LAC, Fn. 6, 14.

34 | „Für weniger als einen US\$ lässt sich der Tank eines Autos füllen, weil der Preis für einen Liter Benzin nach 12 Jahren unveränderter Tarife zwischen drei und vier Dollarcenten beträgt.“ *El Universal*, 13.02.2011. „[A]bout 44 percent of the \$ 12 billion spent by Venezuela in oil subsidies every year goes to the richest 20 percent of the population.“ *The Miami Herald*, 11.12.2008.

los, dass sich Präsident Evo Morales nach einer Woche veranlasst sah, das Dekret ersatzlos zu streichen.<sup>35</sup>

Im Ausgabentableau der staatlichen Haushalte sind es einzig die CCTs, die aufgrund ihrer relativ konsequenten Ausrichtung auf wirklich bedürftige Segmente der Bevölkerung eine eindeutig progressive – sprich: tendenziell Ungleichheit vermindern – Stoßrichtung entfalten. Wegen ihrer relativ geringen Anteile an den öffentlichen Ausgaben sind sie allerdings nicht in der Lage, die insgesamt eher regressive Bilanz der Fiskalpolitik auszugleichen. Mithin wird das enorme Redistributionspotenzial, das die immense Einkommens- und Besitzkonzentration in der obersten Sphäre der Sozialstruktur bietet, allenfalls ansatzweise genutzt.

**Wegen ihrer relativ geringen Anteile an den öffentlichen Ausgaben sind CCTs nicht in der Lage, die insgesamt eher regressive Bilanz der Fiskalpolitik auszugleichen.**

#### **ZUR VIELFALT VON CCTS IN LATEINAMERIKA: DESIGN, REICHWEITE, KOSTEN**

Mexiko und Brasilien gelten als die beiden Pioniere des CCT-Schemas in Lateinamerika. Die dort Mitte der 1990er Jahre konzipierten und in der Folgezeit mehrfach reformierten Programme erreichen heute zusammen mehr als 90 Millionen Menschen, was gut 70 Prozent sämtlicher Empfänger von CCT-Leistungen in der Region entspricht.

Hintergrund der Initiierung des ersten mexikanischen CCT-Programms bildete die zu Beginn der Amtszeit Präsident Ernesto Zedillos (1994/1995) ausgebrochene Wirtschafts- und Finanzkrise, die den damals sich allmählich verstärkenden Trend zu einer Überwindung der schlimmen sozialen Folgen der Schuldendekade binnen kurzer Zeit umkehrte. Der Anteil der Bevölkerung, dessen Einkommen nicht ausreichte, um auch nur den Ernährungsbedarf zu decken, stieg zwischen 1994 und 1996 von 21,1 auf 37,1 Prozent, gleichzeitig vergrößerte sich das Ausmaß an „asset poverty (that is, lack of enough income to cover food, health, education, clothing, shoes, housing, and public transport

35 | Vgl. *El País*, 01.01.2011; *El País*, 03.01.2011.

**Ziel von PROGRESA war die Verbesserung der grundlegenden Fähigkeiten der extrem Armen durch Anhebung der Standards in puncto Ernährung, Gesundheit und Bildung.**

needs)<sup>36</sup> von 55,6 auf 69,6 Prozent. An der Konzeption des PROGRESA genannten neuen Sozialprogramms, das 1997 in seine Implementierungsphase trat, waren diverse staatliche Stellen beteiligt.<sup>37</sup> Zentrales Ziel von PROGRESA war die Verbesserung der grundlegenden Fähigkeiten der extrem Armen durch eine integrierte Maßnahme zur Anhebung der Standards in puncto Ernährung, Gesundheit und Bildung. Das neue Konzept übernahm einige Elemente aus früheren Armutsbekämpfungsprogrammen, verzichtet jedoch ganz bewusst auf die Reaktivierung der lange Zeit praktizierten Subventionszahlungen zur Verbilligung von Grundnahrungsmitteln, die größtenteils der Austeritätspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Strukturanpassungsprogramme der 1980er Jahre zum Opfer gefallen waren. Die vermittels eines detaillierten Kriterienkatalogs ausgewählten Empfängerfamilien hatten Anspruch auf bestimmte monetäre Leistungen, wenn und solange sie sich an eine Reihe von Auflagen hielten.

Auch wenn die Anhebung des Lebensstandards sämtlicher Familienmitglieder angestrebt wurde, rückte das Programm Frauen und Kinder in den Mittelpunkt seines Funktionsschemas. Die Geldtransfers wurden an die Mütter ausbezahlt, um deren Verwendung zum Wohle der Familie sicherzustellen. Indem die Auszahlung über unabhängige Finanzinstitutionen erfolgte, sollten Korruption und politische Manipulation vermieden werden. Von den Familien wurde verlangt, dass sie ihre Kinder regelmäßig zur Schule schickten und deren Ernährungs- und Gesundheitsstatus durch medizinisches Fachpersonal periodisch überprüfen ließen. Außerdem mussten Mütter an Aufklärungsgesprächen über gesunde Ernährung und reproduktive Gesundheit sowie an Gemeinschaftsarbeiten (u.a. Reinigungsarbeiten in Schulen) teilnehmen. Die Reichweite des Programms, das sich auf die extreme Armut in ländlichen Regionen

36 | Iliana Yashine und Monica E. Orozco, „The Evolving Antipoverty Agenda in Mexico: The Political Economy of PROGRESA and Oportunidades“, in: Michelle Adato und John Hoddinott (Hrsg.), *Conditional Cash Transfers in Latin America*, Baltimore, 2010, 57.

37 | Zur Geschichte und den Charakteristika von PROGRESA/Oportunidades siehe ebd., 62-71; Simone Cecchini und Aldo Madariaga, *Conditional Cash Transfer Programmes. The Recent Experience in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Santiago de Chile, 2010; Hanlon et al., Fn. 12, 40 f.

konzentrierte, konnte nach 1997 infolge erhöhter Budgetzuweisungen rasch vergrößert werden. Umfasste das neue CCT-Schema Ende 1997 rund 300.000 Familien in nahezu 11.000 Munizipien, waren es zum Ende der Amtszeit Zedillos (2000) fast 2,5 Millionen ländliche Familien in ca. 53.000 Orten. Zum Design von PROGRESA gehörte auch die Messung und Evaluierung der Wirkung und des Erfolgs der Maßnahmen, deren Ergebnis eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung und partiellen Reform des Programms (u.a. Ausdehnung auf urbane Gebiete) hervorbrachte, die in den letzten Monaten der Regierung Zedillo jedoch nicht mehr umgesetzt werden konnten. Präsident Vicente Fox, der das CCT-Programm aufgrund seines offensichtlichen Erfolgs und seiner großen Popularität beibehielt, benannte es 2002 in „Oportunidades“ um und ergänzte es seit 2003 um einige Komponenten. Deren Wichtigste sind die Zahlung einer monatlichen Unterstützung an bedürftige ältere Menschen ab einem Alter von 70 Jahren und monetäre Anreize für Personen ab 30 zum Abschluss einer privaten Altersversicherung. Im Verlauf der Amtszeit der ersten PAN-Regierung konnte der Umfang der Begünstigten auf rund fünf Millionen Familien in etwa 90.000 ländlichen und städtischen Bezirken ausgedehnt werden. 2010 erreichte Oportunidades 5,6 Millionen Haushalte und damit ca. 26 Prozent der mexikanischen Bevölkerung, womit theoretisch alle unter extremer Armut leidenden Familien und knapp 63 Prozent der als arm eingestuften Personen entsprechende Leistungen bezogen.

Übertroffen werden diese Zahlen nur vom brasilianischen Bolsa Família-Programm, dessen Ursprünge auf innovative Ansätze zur Armutsbekämpfung in der Amtszeit von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) zurückgehen. Cardoso ließ Geld an arme Familien auszahlen, damit diese Nahrungsmittel und Gas (zum Kochen) kaufen konnten. Ein anderes Programm war auf arme Familien ausgerichtet, die ihr karges Einkommen durch Kinderarbeit aufbesserten. Um diese Praxis zu beenden und den Kindern den Schulbesuch zu ermöglichen, wurden Ausgleichszahlungen in Höhe von monatlich elf bis 17 US-Dollar geleistet. Im Jahr 2002 erfolgten entsprechende Zahlungen für knapp 870.000 Kinder. Das Modell Bolsa Escola, das arme Haushalte mit monatlichen Bargeldbe-

**Das Modell Bolsa Escola, das arme Haushalte mit monatlichen Bargeldbeträgen unterstützte, wenn sie ihre Kinder zur Schule schickten, wurde 1995 initiiert.**

trägen unterstützte, wenn sie ihre Kinder zur Schule schickten, wurde 1995 in der Hauptstadt Brasilia durch die von der Arbeiterpartei (PT) gestellte neugewählte Lokalregierung initiiert und breitete sich von dort auf rund 100 Municipien aus, ehe das Konzept 2001 von der Zentralregierung in den Rang eines landesweiten Programms erhoben wurde. Damals erhielten arme Haushalte mit Nachwuchs im schulpflichtigen Alter monatlich zwischen acht und zehn US-Dollar je Kind; 2002 wurden 8,2 Millionen Kinder in ca. fünf Millionen Haushalten durch Bolsa Escola unterstützt.

Die ab Anfang 2003 amtierende Regierung Lula da Silva behielt dieses Programm bei und dehnte es auf größere Bevölkerungsgruppen aus. Nachdem Präsident Lula anfänglich zusätzliche CCT-Programme u.a. zur Verbesserung der Lebensmittelversorgung der Armutsbevölkerung (Fome

Zero) lanciert hatte, integrierte er 2004 alle

**Vom brasilianischen Bolsa Família-Programm erhalten die begünstigten Familien im Schnitt eine monatliche Unterstützung von ca. 35 US-Dollar.**

bestehenden CCT-Maßnahmen im Programm Bolsa Família.<sup>38</sup> In der Folgezeit stiegen die jährlichen Ausgaben für das Programm kräftig an, dessen Budget 2010 rund 6,2 Milliarden

US-Dollar betrug. Auch im brasilianischen Fall werden die Geldbeträge prinzipiell den Müttern ausbezahlt, wobei die Zahlungen über Banken, Kaufläden, Lotterie-Agenturen oder Geldautomaten erfolgen. Im Schnitt erhalten die begünstigten Familien eine monatliche Unterstützung von 70 Reais (ca. 35 US-Dollar), die konkret ausgezahlte Summe hängt von diversen Kriterien ab (Zahl und Alter der Kinder, Differenz des tatsächlichen Einkommens zum Mindestlohn). Maximal werden pro Familie 182 Reais (91 US-Dollar)

38 | Zu den Charakteristika dieses Programms siehe Natasha Borges Sugiyama, „Bottom-Up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil“, *The Journal of Federalism*, 42, 2012, 1, 52-77; Valéria Pero und Dimitri Szerman, „The New Generation of Social Programs in Brazil“, in: Adato und Hoddinott, Fn. 36, 78-100; Sergei Soares, „Bolsa Família, its Design, its Impacts and Possibilities for the Future“, International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper, Nr. 89, Brasilia, 2012; Hanlon et al., Fn. 12, 39 f.; Aaron Ansell, „Brazil's Social Safety Net under Lula“, *NACLA Report*, 03-04/2011, 23-26; Matthew L. Layton, „Who Benefits from Bolsa Família?“, *AmericasBarometer Insights*, Nr. 47, Vanderbilt University, 2010; Ricardo Barros et al., „Markets, the State, and the Dynamics of Inequality in Brazil“, in: López-Calva und Lustig, Fn. 5, 165 ff.; Sara Miller Llana, „Brazil Becomes Antipoverty Showcase“, *The Christian Science Monitor*, 13.11.2008.

gezahlt. Familien müssen die Aufnahme in das Programm beantragen, wobei die Überprüfung der Einkommensverhältnisse durch die örtlichen Behörden erfolgt. Die Familien verpflichten sich im Gegenzug, ihre Kinder regelmäßigen Gesundheitschecks zu unterziehen und festgelegte Fehlzeiten beim Schulbesuch nicht zu überschreiten. Schwangere Frauen sind angehalten, sich in ärztliche Obhut zu begeben.

Zum Ende von Lulas zweiter Amtszeit (2010) erhielten rund 12,5 Millionen Familien Geld aus dem Bolsa Família-Programm, dies entsprach ca. 52 Millionen Menschen und mehr als einem Viertel der Gesamtbevölkerung. In Übereinstimmung mit den im Hinblick auf die einschlägigen Sozialindikatoren markanten regionalen Disparitäten zeigt die Streuung der Bolsa Família-Mittel ein höchst heterogenes Verteilungsmuster. Rund die Hälfte der Empfängerfamilien lebt in der für ihre hohen Armutsindizes bekannten Region Nordosten. Dort wird nahezu jede zweite Familie (46,7 Prozent) durch das Programm unterstützt, in der Region Norden ist es jeder dritte Haushalt (35,1 Prozent). In armen Munizipien dieser Landesteile ist es keineswegs ungewöhnlich, wenn zwei Drittel der Familien von Bolsa Família profitieren. Indem sie das verfügbare Einkommen erhöhen, tragen die Geldtransfers dort auch wesentlich dazu bei, die notorische Migration in die Großstädte zu verlangsamen. In den anderen drei Großregionen des Landes (Mittelwesten, Süden, Südosten) beläuft sich die Proportion der Bolsa Família-Empfänger auf 14 bis 16 Prozent der jeweiligen Bevölkerungssegmente. Zu den Empfängern des Transferprogramms gehören knapp die Hälfte der ländlichen und nahezu 22 Prozent der städtischen Bevölkerung, was aufgrund der ausgeprägten demografischen Dominanz urbaner Zonen einem Verhältnis von drei zu eins zugunsten der Stadtbewohner entspricht. Unter Berücksichtigung anderer Geldtransfer-Programme – v.a. Unterstützungszahlungen für bedürftige alte Menschen und Behinderte – beläuft sich die Gesamtzahl der brasilianischen CCT-Empfänger auf nahezu 75 Millionen Personen.

**In armen Munizipien ist es keineswegs ungewöhnlich, wenn zwei Drittel der Familien von Bolsa Família profitieren.**

Nachdem sich die Einführung von CCT-Programmen in der Region in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts enorm beschleunigt hat, sind es mittlerweile 17 lateinamerikanische Länder, die auf monetären Geldtransfers beruhende

soziale Protektionssysteme praktizieren.<sup>39</sup> Auch wenn es in Bezug auf das konzeptionelle Design, die Höhe der monetären Zuwendungen oder die Reichweite (Zahl und Anteil der Begünstigten) beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen CCT-Modellen gibt, ist die dahinterstehende Grundidee weitgehend identisch.

**Hohes Wirtschaftswachstum wird nicht länger als das Allheilmittel zur Überwindung der gravierenden sozialen Missstände gesehen. Die Vererbung prekärer Lebensumstände wird als Armutsfalle anerkannt.**

Die Simplizität des angestrebten Funktionsmechanismus der CCTs darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass deren rasche Verbreitung einen veritablen Paradigmenwechsel darstellt.

In hohem Wirtschaftswachstum wird nicht länger das Allheilmittel zur Überwindung der gravierenden sozialen Missstände gesehen. Überdies wird damit die lange Zeit zumindest latent vorhandene Ansicht revidiert, dass die Armen zu einem gewissen Teil selbst Schuld an ihrer Misere tragen. Stattdessen wird anerkannt, dass sie sich in den meisten Fällen in einer Art Armutsfalle befinden, die es ihnen nahezu unmöglich macht, ihrem Los aus eigenen Kräften zu entfliehen. Dies kommt insbesondere in der ausgeprägten Vererbung der prekären Lebensumstände von einer Generation zur nächsten zum Ausdruck. Einer dieser fatalen Mechanismen besteht darin, dass arme Familien ihre Kinder zwecks Aufbesserung der kargen Einkünfte arbeiten schicken statt sie am Schulunterricht teilnehmen zu lassen, wodurch wiederum deren Chancen, später einen einigermaßen gut entlohnten Job zu finden, reduziert werden. Insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten verzeichnen Primarschulen erhöhte Abgänge von Kindern.

Arme Haushalte können es sich angesichts der alltäglich präsenten akuten Not schlicht nicht leisten, ihr Handeln an einem langfristigen Kalkül zu orientieren. Genau hier setzen die CCTs an. Sie verbinden schnell wirkende Symptombekämpfung mit strategischen entwicklungspolitischen Zielsetzungen. Durch die Erhöhung des Konsumpotenzials befreien sie die begünstigten Familien sofort nach der ersten

39 | Ausgenommen sind Kuba und Haiti sowie Venezuela, wo Präsident Chávez zwar seit 2003 umfangreiche Sozialprogramme lanciert hat, die aber nicht dem CCT-Schema entsprechen. Zu den Charakteristika des chavistischen *misiones*-Systems und dessen wenig solider Finanzierungsbasis (Dekapitalisierung des Erdölsektors) siehe Javier Corrales und Michael Penfold, *Dragon in the Tropics. Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Washington D.C., 2011, 47-70.

Zahlung von den drängendsten Alltagsorgen, während die an die Geldtransfers gekoppelte Konditionalität eine Steigerung der physischen und geistigen Kapazitäten von Kindern und mithin eine systematische Qualitätsverbesserung des Humankapitals bezweckt. Das CCT-Schema erkennt an, dass dem Syndrom extremer Armut zuerst und vor allem ein Mangel an Einkommen zugrunde liegt, der den Handlungsspielraum und die Wahlmöglichkeiten der Betroffenen massiv einschränkt und sie daher daran hindert, bestimmte Angebote (v.a. Schulen) zu nutzen, die langfristig ihr Dasein bzw. das ihrer Kinder erleichtern könnten.<sup>40</sup> CCTs setzen auf eine Stärkung der Nachfrage, welche die Nutzung vieler Angebote und die Erwägung neuer Optionen erst möglich macht. Zudem sind die Armen im CCT-Modell nicht nur primär Objekt regierungsamtlicher Maßnahmen, sondern in starkem Maße auch Subjekt, indem ihnen die Autonomie über die Verwendung der empfangenen Geldbeträge zugestanden wird.

**CCTs setzen auf eine Stärkung der Nachfrage, welche die Nutzung vieler Angebote und die Erwägung neuer Optionen erst möglich macht.**

Jenseits ihres weitgehend übereinstimmenden entwicklungspolitischen Basiskalküls weisen die derzeit in Lateinamerika praktizierten CCTs eine große Zahl von Unterschieden auf.<sup>41</sup> Die allermeisten Programme sind solche, in denen der Empfängerkreis durch ein mehr oder weniger detailliertes Kriterienraster ermittelt wird. Dieses Verfahren bietet den Vorteil, die angestrebte Zielgruppe einigermaßen verlässlich in das Programm einzubinden, geht aber mit höheren Verwaltungskosten einher, weil sich der ursprünglichen Selektion sinnvollerweise periodische Monitoring- und Kontrollmaßnahmen anschließen. Hingegen besitzen kategorial definierte CCTs, welche ihre Mittel nach Maßgabe eher allgemeiner Kriterien zuteilen (z.B.: Personen ab dem 65. Lebensalter, Bewohner bestimmter Regionen u.a.), ein

40 | „[I]t is worth noting that the relationships we do see between income and quality of life might be because better quality of life raises income rather than (or as well as) because incomes raise quality of life.“ Kenny, Fn. 5, 109.

41 | Für detaillierte Informationen zu den verschiedenen CCT-Programmen siehe Julia Johannsen, Luis Tejerina und Amanda Glassman, *Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2009; Hanlon et al., Fn. 12, 101 ff.; Adato und Hoddinott, „Conditional Cash Transfer Programmes: A ‚Magic Bullet?‘“, in: dies., Fn. 36, 3-25; Cecchini und Madariaga, Fn. 37, 13-100.



höheres Risiko zur Fehlallokation, haben dafür aber einen deutlich geringeren Verwaltungsaufwand. Letztere Variante bietet sich in Ländern mit sehr hohen Armutsindizes oder einer ausgeprägten regionalen Konzentration der Armutsbevölkerung an.<sup>42</sup> Bolivien praktiziert diese Methode beim Juancito Pinto-Programm, das einen (bescheidenen) monetären Anreiz für den Besuch staatlicher Schulen offeriert sowie beim Renta Dignidad-System, das allen Personen ab 60 Jahren eine beitragsunabhängige Rente gewährt, die mit Einnahmen aus dem staatlichen Gassektor finanziert wird. Das panamaische Programm Red de Oportunidades bedient sich einer Kombination aus *kategorialen* (Regionen mit sehr hohen Armutsindizes) und stärker zielgerichteten Kriterien, die aber nicht optimal zu wirken scheint.<sup>43</sup> Allerdings bieten auch die enger auf bestimmte Empfängergruppen fokussierten Programme keineswegs eine Gewähr dafür, dass alle wirklich bedürftigen Familien Berücksichtigung finden und/oder Familien, welche die offiziellen Kriterien eigentlich nicht erfüllen, definitiv keine Geldtransfers erhalten. Mit der quantitativen Dimension eines Programms steigt nicht nur die Chance, dass ein möglichst großer Teil der sozialen Zielgruppe erreicht wird, gleichzeitig vermindern sich die Möglichkeiten zur politischen Instrumentalisierung der Vergabep Praxis. In der wissenschaftlichen Diskussion über lateinamerikanische CCTs lässt sich keine Stimme vernehmen, die bei einem der Programme ein starkes Missverhältnis zwischen Verwaltungskosten und der Netto-Transfersumme konstatiert oder eine drastische Fehlallokation der Zuwendungen festgestellt hat.

**In der Diskussion über lateinamerikanische CCTs lässt sich keine Stimme vernehmen, die bei einem der Programme ein starkes Missverhältnis zwischen Verwaltungskosten und der Netto-Transfersumme konstatiert.**

### **SOZIOÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN VON CCTS: MEHR ALS ASSISTENZIALISMUS?**

Aufgrund des konzeptionellen Designs und der inhärenten Funktionslogik von CCTs ist es eigentlich wenig verwunderlich, dass sich überall dort, wo solche Programme eine gewisse Zeit lang in Kraft sind, positive Veränderungen in den von der jeweiligen Konditionalität erfassten Bereichen feststellen lassen. Es liegt auf der Hand, dass die Besse-

42 | Vgl. Pablo Acosta et al., „Should Cash Transfers Be Confined to the Poor? Implications for Poverty and Inequality in Latin America“, World Bank, Policy Research Working Paper 5875, Washington D.C., 2011, 21.

43 | Vgl. Cecchini und Madariaga, Fn. 37, 35 f.

rungstendenzen in Ländern mit geringeren Deckungsraten und/oder absolut sehr niedrigen Transferbeträgen weniger stark ausgeprägt sind.<sup>44</sup> So konnte in den begünstigten Familien im Regelfall die durchschnittliche Kalorienzufuhr und zum Teil auch die ernährungsphysiologische Qualität der konsumierten Nahrungsmittel erhöht werden.<sup>45</sup> Unter anderem nahm der Milchverbrauch in brasilianischen Haushalten, die Bolsa Família-Mittel erhielten, deutlich zu. Viele arme Familien konnten sich einen Kühlschrank zulegen. Die verbesserte Lebensmittelversorgung hatte positive Auswirkungen auf die Gesundheit von Kindern und Erwachsenen: Die körperliche Leistungsfähigkeit stieg an, die Krankheitsanfälligkeit nahm ab. Weniger Kinder in armen Haushalten weisen Untergewicht auf, die gestärkte Physis erleichtert das Lernen in der Schule, die Säuglings- und Kindersterblichkeit verzeichnet rückläufige Raten. Der Gebrauch von Kontrazeptiva steigt, Teenagerschwangerschaften werden seltener. Im zentralen Konditionalitätsbereich „Schulbesuch“ sind deutliche Verbesserungen erkennbar: Die Einschulungsquoten steigen, Kinder absolvieren mehr Schuljahre, weniger Kinder müssen Jahrgangsstufen wiederholen, mehr Kinder aus armen Familien setzen ihre Ausbildung in höheren Schulen fort. In Mexiko eliminierte Oportunitades die gravierenden Unterschiede zwischen den Einschulungsquoten von Jungen und Mädchen und verlängerte die Dauer des durchschnittlichen Schulbesuchs beider Geschlechter. Vor der Einführung des Programms lag die Einschulungsquote in ländlichen Gebieten für 12-jährige Jungen mit 75 Prozent

**Durch Bolsa Família konnten sich viele arme Familien einen Kühlschrank zulegen. Die verbesserte Lebensmittelversorgung hatte positive Auswirkungen auf die Gesundheit.**

44 | Zur Wirkung von CCTs siehe Enrique Valencia Lomeli, „Conditional Cash Transfer as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations“, *Annual Review of Sociology*, Bd. 34, 2008, 475-499; Cecchini und Madariaga, Fn. 36, 111-146; Hanlon et al., Fn. 12, 53 ff.; Soares, Fn. 38; sowie die verschiedenen Kapitel in Teil 3 („Impacts“) des Sammelbands von Adato und Hoddinott, Fn. 36, welche die erreichten Veränderungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Ernährung, Konsum sowie hinsichtlich der Rolle von Frauen behandeln.

45 | Hanlon et al., Fn. 12, 9, 129 f., plädieren dafür, die *cash transfers* ohne Auflagen zu vergeben, weil die Armen ihrer Meinung nach am besten wissen, wie sie das Geld am sinnvollsten nutzen können. Dagegen spricht die Tatsache, dass häufig die mit den CCT-Programmen verbundenen Beratungsgespräche den Ausschlag für eine gesündere Ernährung gaben. Vgl. Cecchini und Madariaga, Fn. 37, 237 f.; siehe zu diesem Aspekt auch Kenny, Fn. 5, 128 ff.

des entsprechenden Jahrgangs um zehn Prozentpunkte über dem der gleichaltrigen Mädchen. Die positiven Effekte von CCTs treten besonders plastisch im Falle von Familien hervor, deren ältere Kinder nicht oder erst nach einigen Lebensjahren von CCT-Leistungen profitieren konnten.<sup>46</sup> Kaum verwunderlich ist, dass die Lernerfolge im konkreten Einzelfall stark von den qualitativen Charakteristika der jeweils besuchten Schule abhängen, was darauf verweist, dass eine längere Verweildauer im Schulsystem allein kein Garant für verbesserte geistige Fähigkeiten bietet.<sup>47</sup> Wenn die Konditionalität in diesem Bereich Sinn ergeben soll, muss der Staat Sorge für eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung des (Primar-)Schulsystems tragen. Dies ist in vielen Fällen (zumindest ansatzweise) erfolgt, in anderen nicht.

Im Hinblick auf die Vermeidung von Kinderarbeit sind die Ergebnisse ambivalent. Statt gänzlich darauf zu verzichten, haben viele Eltern die Arbeitsbelastung ihrer Kinder vermindert, um ihnen die Teilnahme am Schulunterricht zu ermöglichen. Die gezahlten Beträge reichen wohl oft nicht aus, um die Mindereinnahmen bei Wegfall der Kinderarbeit

46 | „Parents whose work consisted of using a machete to cut grass had children who, thanks to Oportunidades, had finished high school and were now studying accounting or nursing. Some families had older children who were malnourished as youngsters, but younger children who have always been healthy because Oportunidades had arrived in time to help them eat better. In the city of Venustiano Carranza, in Mexico's Puebla state, I met Hortensia Alvarez Montes, a 54-old widow whose only income came from taking in laundry. Her education stoooped in sixth grade, as did that of her first three children. But then came Oportunidades, which kept her two youngest children in school. They were both finishing high school when I visited her. One of them told me she planned to attend college.“ Tina Rosenberg, „To Beat Back Poverty, Pay the Poor“, *New York Times*, 03.01.2011.

47 | „[W]hile conditional cash transfers may improve attendance, they do not necessarily improve service quality. [...] Forty percent of fifteen-year-old Mexican students fail an internationally comparable reading test passed by all but 5 percent of students in the average member-country of the OECD.“ Kenny, Fn. 5, 168. In einem Bericht des *Economist* über das brasilianische Schulsystem heißt es lapidar: „On a bad day in bad schools in bad states, teachers' absenteeism can reach 30%.“ Um die Qualität des Unterrichts zu verbessern, „Brazil needs qualified teachers, who are in short supply. Many have two or three different jobs in different schools and complain that conditions are intimidating and the pay is low.“ The *Economist*, 04.06.2009.

oder sonstige daraus resultierende Vorteile (Entlastung anderer Familienmitglieder) zu kompensieren.<sup>48</sup> In einigen Untersuchungen wurde festgestellt, dass mit der Reduzierung der Arbeitspflichten von Kindern bzw. mit deren regelmäßigem Schulbesuch die Arbeitsbelastung von Müttern steigt. Andere Studien weisen darauf hin, dass durch die zentrale Rolle von Frauen in den CCT-Programmen in vielen Fällen deren Position in der Familie und innerhalb der Gemeinde gestärkt wird – mit entsprechenden positiven Auswirkungen auf das weibliche Selbstvertrauen.

Der Nettoeffekt von CCT-Programmen auf die markante Verminderung der Armutsindizes während der vergangenen Dekade lässt sich kaum verlässlich ermitteln. Außer Frage steht, dass diese Programme einen gewichtigen Beitrag zu dieser erfreulichen Entwicklung geleistet haben. Aus Sicht der CEPAL kommt dem seit Ende der 1990er Jahre bemerkbaren und im Verlauf des jüngsten Wirtschaftsbooms akzentuierten Trend einer abnehmenden Spreizung der Arbeitseinkommen die wichtigste Rolle bei der Armutsreduzierung und der tendenziellen Abflachung der sozialen Disparitäten zu. An zweiter Stelle folgen dann die Effekte der CCT-Programme.<sup>49</sup> Gegen eine allzu enge kausale Verknüpfung von CCTs mit der Armutsentwicklung spricht schon die Tatsache, dass zu der Gruppe von Ländern, in denen die größten Fortschritte bei der Verminderung sozialer Missstände verzeichnet wurden, auch einige gehören, in denen keine umfangreichen Geldtransferprogramme existieren (Peru, Paraguay, Panama), deren Wirtschaft in den letzten Jahren im regionalen Vergleich aber überproportional gewachsen ist. Andererseits wird auch in jenen Staaten, deren CCT-Deckungsrate den statistisch ausgewiesenen Anteil der unter extremer Armut leidenden Haushalte übersteigt, diese drastische Variante sozialer Deprivation auf absehbare Zeit nicht verschwinden,

**Zu den Ländern, in denen die größten Fortschritte bei der Verminderung sozialer Missstände verzeichnet wurden, gehören einige, in denen keine umfangreichen Geldtransferprogramme existieren.**

48 | In Brasilien ist die Kinderarbeit in ländlichen Regionen stärker zurückgegangen als in den Städten, z.T. wegen der unterschiedlichen Art der Beschäftigung, zum anderen aber auch, weil in Städten „their earnings are often greater than the modest benefits from Bolsa Família. So there is an economic incentive to cut school and leave the programme. Of the 13,000 households who lost their grant because of school truancy in July, almost half were in São Paulo alone.“ *The Economist*, 29.07.2010.

49 | Vgl. ECLAC, Fn. 3, 13 ff.; siehe dazu auch OIT, Fn. 9, 38 ff.

weil die bereitgestellten Mittel die Kluft zwischen den faktischen Lebensbedingungen und der Linie, die Armut von absoluter Armut trennt, nicht zu schließen vermögen.<sup>50</sup> In diesen Staaten hängen weitere Erfolge bei der Armutsminderung weniger von der Aufstockung der Transferzahlungen als von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und deren Implikationen für den Arbeitsmarkt ab.<sup>51</sup>

Die beachtliche Erfolgsgeschichte der CCTs ist eingebettet in einen sozioökonomischen Kontext, der maßgeblich von der seit den 1960er Jahren stärksten Wachstumsphase der jüngeren lateinamerikanischen Wirtschaftsgeschichte geprägt

**Auch wenn die Wirkung der Geldtransfers lokale Wirtschaftskreisläufe stärken kann, sind sie in einem schwachen Umfeld kaum in der Lage, nennenswerte dynamische Impulse zu generieren.**

wurde. Ihren Härtestest in einer Rezessionsphase haben die staatlichen Transferprogramme noch vor sich.<sup>52</sup> Auch wenn die kumulative Wirkung der Geldtransfers vor allem dann, wenn sich die Zahlungen auf bestimmte geografische Regionen konzentrieren, lokale Wirtschaftskreisläufe stärken kann, sind sie in einem konjunkturell schwachen oder stagnativen ökonomischen Umfeld kaum in der Lage, nennenswerte dynamische Impulse zu generieren. Dass ein kleiner Teil der Empfänger von CCT-Leistungen in den letzten Jahren eine Arbeitsstelle im formellen Sektor der Wirtschaft gefunden hat, lässt sich kaum in erster Linie auf diesen Programmtyp zurückführen, sondern verdankt sich zuerst und vor allem der robusten Wirtschaftskonjunktur. Auch in jenen Ländern, die neben den CCTs arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen oder

50 | „On average, in the countries with high human development indices, cash transfers cover over 100% of the income deficit of the extremely poor and 22.2% of the income deficit of the poor. In the countries with medium human development indices, cash transfers cover just 12.9% of the aggregate income deficit of the extremely poor and 3.4% of the income deficit of the poor.“ Cecchini und Madariaga, Fn. 37, 170 f.

51 | Gute Argumente zur Widerlegung der Annahme, Geldtransfers könnten arbeitslose oder unterbeschäftigte Arme zum Nichtstun verleiten, liefern Hanlon et al., Fn. 12, 73 ff. Siehe dazu auch Cecchini und Madariaga, Fn. 37, 142; vgl. Layton, Fn. 38, 5.

52 | Die mittelfristigen Prognosen für die lateinamerikanischen Volkswirtschaften fallen durchweg positiv aus. Siehe Hartmut Sangmeister, „Der Wirtschaftsraum Lateinamerika weiter auf Wachstumskurs“, *GIGA Focus Lateinamerika*, 1/2012. Der Präsident der Interamerikanischen Entwicklungsbank, Luis A. Moreno Mejía, wagte die optimistische Prognose, die Dekade ab 2011 werde „la década de América Latina“. *El País*, 28.11.2010.

Darlehen zur geschäftlichen Existenzgründung anboten, fand die Mehrheit der Arbeitssuchenden aus dem CCT-Empfängerkreis nur eine Einkommensquelle im informellen Sektor, und das z.T. auch nur vorübergehend. Die große Mehrheit der CCT-Empfängerfamilien kann trotz der außergewöhnlich guten Wirtschaftslage ihren äußerst bescheidenen Lebensstandard nur Dank der monatlichen Unterstützungszahlungen aufrechterhalten. Ohne eine Steigerung des Humankapitals sind die Chancen der Armen auf einen Job mit ausreichender Entlohnung sehr gering – die vermittelt durch die CCT-Programme erzielte verbesserte Qualifikation verfehlt indes ihr Ziel in dem Maße, wie die vor allem im weitgehend unproduktiven informellen Sektor sich

manifestierenden strukturellen Defizite des Arbeitsmarkts nicht abgebaut werden können. Die nachfrage-orientierten CCTs schaffen ein verbessertes Angebot an Humankapital, das der (formelle) Arbeitsmarkt unter den gegebenen Bedingungen aber nur partiell zu absorbieren vermag. Von daher dürfte sich auf absehbare Zeit an der hervorragenden Rolle und Bedeutung der auf kurzfristige Wirkung setzenden (assistenzialistischen) Komponente der CCTs wenig ändern. Dabei könnten die unmittelbar armutsreduzierenden Effekte in dem einen oder anderen Fall durch Korrekturen am Design der CCT-Programme optimiert werden.<sup>53</sup> Zudem könnte nicht nur die sozialpolitische Wirkung von CCTs gesteigert, sondern auch das staatliche Budget entlastet werden, wenn wenig zielführende Subventionsprogramme mit systemischer Fehlallokation durch Geldtransfer-Modelle ersetzt würden.<sup>54</sup>

**Die nachfrage-orientierten CCTs schaffen ein verbessertes Angebot an Humankapital, das der Arbeitsmarkt unter den gegebenen Bedingungen nur partiell zu absorbieren vermag.**

53 | Beispiel Brasilien: „[P]overty is still 10 times greater among children than among the elderly, but the average noncontributory public transfer for an elderly person is at least 20 times greater than the average noncontributory public transfer for a child. This suboptimum nature of Brazilian social policy has two interrelated implications. On one hand, it is one cause of the persistently high levels of inequality and poverty. On the other hand, optimizing social policy design gives Brazilian policymakers plenty of room to further reduce inequality, without the need of additional resources.“ Barros et al., Fn. 38, 170.

54 | „Mexico has [...] started an interesting pilot programme to replace electricity subsidies for pumping irrigation water with direct cash transfer in some states, thus removing the price distortions.“ OECD, Fn. 31, 18.

Auch wenn CCTs in Zeiten hohen Wirtschaftswachstums ihr Potenzial besser entfalten können – über die Freisetzung oder Verstärkung von Multiplikatoreffekten –, wird sich ihr wahrer Wert für die gesellschaftliche Kohäsion erst in ökonomischen Depressionsphasen herausstellen. Sie könnten dann zumindest verhindern, dass die sozialen Rückschläge ähnlich gravierend ausfallen wie bei früheren Konjunktur-einbrüchen. Dies gilt freilich nur für Länder mit relativ breit angelegten CCT-Programmen. Beachtung verdient indes die Tatsache, dass es in allen Ländern der Region Bevölkerungssegmente gibt, die jeglicher (institutioneller) sozialer Protektion entbehren.<sup>55</sup>

**Insbesondere in Ländern mit vielen Empfängern haben CCT-Programme den Ausgang von Präsidentschaftswahlen beeinflusst.**

Relativ unabhängig davon, in welchem Maße sie ihrer langfristigen entwicklungspolitischen Zweckbestimmung gerecht werden, dürfte es allein aus politischen Gründen kein Zurück mehr in Sachen CCT geben. Insbesondere in Ländern mit einer großen Anzahl von CCT-Empfängern haben solche Programme den Ausgang von Präsidentschaftswahlen mehr oder weniger stark beeinflusst. So hatte der brasilianische Präsident Lula da Silva seine Wiederwahl im Jahre 2006 in starkem Maße den Wählern aus den armen Regionen im Norden des Landes zu verdanken, die vier Jahre zuvor noch mehrheitlich für den konservativen Kandidaten Serra votiert hatten.<sup>56</sup> Andererseits hat die massive Ausdehnung des Empfängerkreises von CCT-Leistungen unter Lula die Voraussetzungen für eine politische Instrumentalisierung des Programms – die unter dem quantitativ weniger weit reichenden Bolsa Escola-Modell der Regierung Cardoso noch weit verbreitet war – weitgehend neutralisiert.<sup>57</sup> In Kolumbien wurden CCT-Gelder in einigen Regionen 2006 gezielt für die Wiederwahl Álvaro Uribes eingesetzt, auch wenn dessen überwältigender Sieg

55 | Dies betrifft neun Prozent der Haushalte in Costa Rica und immerhin 20 Prozent der argentinischen Familien. „[H]ouseholds without protection stand at 58% in El Salvador, 63% in Guatemala and 69% in Paraguay.“ ECLAC, Fn. 3, 36.

56 | Vgl. Karl-Dieter Hoffmann und Silvana Krause, „Die brasilianischen Wahlen von 2010: Von Lula da Silva zu Dilma Rousseff“, in: Frank Zirkl (Hrsg.), „Brasilien und die Ära Lula: Neue Entwicklungsszenarien im ‚Land der Zukunft‘?“, *Mesa Redonda*, Nr. 26, Eichstätt/Erlangen/Augsburg, 2012 (i.E.).

57 | Vgl. Ansell, Fn. 38, 25.

solcher Praktiken nicht bedurft hätte.<sup>58</sup> Für Linkspopulisten wie Morales in Bolivien oder Rafael Correa in Ecuador sind breit gestreute CCTs unverzichtbare Elemente ihrer Legitimationsbasis, wenn auch niemand in der Region soziale Unterstützungsleistungen so schamlos zur Absicherung der eigenen Herrschaft einsetzt wie der Pseudo-Demokrat Ortega in Nicaragua.<sup>59</sup>

CCTs haben in Kombination mit einer guten Wirtschaftskonjunktur für eine gewisse Entspannung im Bereich der gravierenden sozialen Missstände gesorgt. Da eine Verstärkung hoher Wachstumsraten allen historischen Erfahrungen widerspricht, ist jedoch in Bezug auf weitere signifikante und nachhaltige Erfolge bei der Armutsreduzierung Skepsis angebracht.

58 | Vgl. Oskar Nupia, „Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias en Acción in Colombia“, Bogotá, Universidad de los Andes, Documentos CEDE 14, 2011.

59 | Ein Teil der von Ortega für den Erhalt einer regierungsfreundlichen Wählerklientel verausgabten Mittel stammt aus Chávez' Venezuela und kann daher außerhalb des staatlichen Budgets gemäß dem politischen Kalkül der herrschenden Clique verteilt werden. „In 2010 alone, Venezuela provided Nicaragua with \$511 million in oil discounts and direct aid – accounting for a whopping 7.6 percent of Nicaraguan GDP.“ Richard Feinberg, „Daniel Ortega and Nicaragua's Soft Authoritarianism“, *Foreign Affairs*, 11/2011. Siehe dazu auch Timm B. Schützhöfer, „Nicaragua: Neue Wege in Sozialpolitik und ländlicher Entwicklung?“, Working Papers, Universität Kassel, 01/2011, 42 ff.