

Für eine Handvoll Dollars?

Die MDGs und die Armutsindikatoren
von Weltbank und UN – Defizite
und Alternativen

Impressum

Redaktion	Herausgeber
Jens Martens	Global Policy Forum Europe Bertha-von-Suttner-Platz 13 53111 Bonn Tel.: +49-(0)228-965 05 10 Fax: +49-(0)228-963 82 06 Internet: http://www.globalpolicy.org/eu Kontakt: Jens Martens
Textkorrektur	terre des hommes
Demian Naumann & Tatjana Viaplana	Ruppenkampstr. 11a 49084 Osnabrück Tel.: +49-(0)541-710 10 Fax: +49-(0)541-707 233 Internet: http://www.tdh.de Kontakt: Peter Eisenblätter
Druck	
????	
Layout	
Wolfgang Obenland	
ISBN 3-924493-77-4	
Bonn, Februar 2007	

Diese Dokumentation ist Teil des Projekts „**MDG plus**“ des
Global Policy Forums Europe, gefördert durch die



Nordrhein-Westfälische Stiftung für Umwelt und Entwicklung

Dokumentation

Für eine Handvoll Dollars?

Die MDGs und die Armutsindikatoren von Weltbank
und UN – Defizite und Alternativen

Inhalt

Jens Martens		
Vorwort		2
<hr/>		
1 Bernd Luderemann		
Schön gerechnet		3
<hr/>		
2 Thomas Pogge		
„How not to count the poor“ – Defizite und Schwächen der MDG-Indikatoren		6
<hr/>		
3 Karina Batthyány		
Armutsmessung aus zivilgesellschaftlicher Sicht – Die Indikatoren und Methoden von Social Watch		14
<hr/>		
4 Gisela Glimmann		
PAPA: Ein partizipativer Ansatz zur Armutsmessung – Fallbeispiel aus dem zentralen Andenhochland in Peru		23
<hr/>		
5 Klaus Heidel		
Anmerkungen zur begrenzten Aussagekraft von Armutskindikatoren – Zehn Thesen		28

Jens Martens

Vorwort

Als erstes Millenniumsentwicklungsziel (MDG) haben die Regierungen vereinbart, den Anteil der Menschen, die in „extremer Armut“ leben, bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Aber worüber reden wir eigentlich, wenn wir über „Armut“ reden? Wie zählt man Arme? Ist die vielzitierte Einkommensgrenze von einem US-Dollar pro Tag ein sinnvolles Maß für die „extreme“ Armut? Welche Schwächen haben die von der Weltbank entwickelten Indikatoren? Und wie können alternative Armutsindikatoren aussehen?

Diese Fragen haben wir bei einem Workshop am 2. Dezember 2006 in Bonn mit renommierten internationalen Fachleuten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft diskutiert. Ihre Beiträge sind im Folgenden dokumentiert.

Einen Überblick über einige der Themen, die bei dem Workshop diskutiert wurden, gibt der einführende Beitrag des Journalisten Bernd Ludermann.

Thomas W. Pogge, Professor an der New Yorker Columbia University, setzt sich im Anschluss daran kritisch mit den Indikatoren und den Methoden der Weltbank, Armut zu messen, auseinander. Er plädiert dafür, Armutsgrenzen nicht an willkürlichen Dollarbeträgen sondern an einer plausiblen Konzeption menschlicher Grundbedürfnisse festzumachen.

Karina Batthyány, Leiterin des sozialwissenschaftlichen Teams von Social Watch (Montevideo, Uruguay), setzt sich in ihrem Beitrag mit den Problemen der Quantifizierung von Einkommensarmut auseinander und stellt zwei alternative Indizes vor, die Social Watch entwickelt hat: Den Lebenschancenindex (Basic Capabilities Index, BCI) und den Index zur Gleichstellung der Geschlechter (Gender Equity Index, GEI).

Gisela Glimmann berichtet in ihrem Beitrag über einen partizipativen Ansatz zur Armutsmessung,

den sie gemeinsam mit einem Forscherteam des Seminars für ländliche Entwicklung (SLE) der Berliner Humboldt Universität entwickelt hat. Der Ansatz wurde im Rahmen einer Fallstudie in vier Dörfern des peruanischen Andenhochlands angewendet, um auf diese Weise das Armutsverständnis und die Bedürfnisse der dortigen Kleinbauern zu dokumentieren.

Klaus Heidel, Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie und Sprecher von Social Watch Deutschland, formuliert abschließend zehn Thesen zur Aussagekraft von Armutsindikatoren und zu den Tücken von Sozialstatistiken. Er schlägt damit auch eine Brücke zur Debatte über Armut in Deutschland.

Alle Beiträge machen deutlich, dass die Auseinandersetzung über Sozialindikatoren und Armutsmessung keine technische Übung sondern eine hochpolitische Angelegenheit ist. Denn Auswahl und Definition von Indikatoren und Zielgrößen spiegelt die politischen Prioritäten der Regierungen wider und hat direkte Implikationen für die Strategien der Armutsbekämpfung.

Wenn in der Auseinandersetzung über die Verwirklichung der MDGs weiterhin an dem simplen Armutsmaß von einem US-Dollar pro Kopf und Tag festgehalten wird, ist die Gefahr groß, dass im Jahr 2015 zwar die globalen Statistiken „stimmen“, sich an der tatsächlichen Lebenssituation der Millionen von Menschen, die in bitterster Armut leben, aber nichts geändert hat. Die Halbzeitbilanz der MDGs im Jahr 2007 bietet den Anlass, über Alternativen nachzudenken. Diese Dokumentation will einen Beitrag dazu leisten.

Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forum Europe und Mitglied im internationalen Koordinierungsausschuss von Social Watch.

Bernd Ludermann

1

Schön gerechnet

Armutsbekämpfung ist das Leitziel der Entwicklungspolitik. Die Weltbank-Statistiken zur Einkommensarmut gelten weltweit als wichtigste Gradmesser. Einige Experten jedoch kritisieren die Berechnungen der Bank. Diese unterschätzten die Zahl der Armen, und ihre Aussagen über die Zu- oder Abnahme der Armut seien unsicher.

Um eine Anzahl der Armen weltweit zu bestimmen, sind willkürliche Festlegungen nötig. Die Statistik der Weltbank gibt an, wie viele Menschen in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeiten weniger Einkommen haben als ein konstantes „absolutes“ Minimum. Die Bank musste also zunächst dieses Minimum bestimmen. Dazu wertete sie 1990 die nationalen Armutsgrenzen in 33 Ländern aus. Ausgehend von den Schwellenwerten der ärmsten dieser Länder definierte die Bank Menschen als absolut oder extrem arm, deren Einkommen geringer war als die Kaufkraft von einem US-Dollar im Jahr 1985; wer weniger als doppelt so viel hatte, galt noch als arm. Trotz methodischer Probleme setzte sich diese Definition international durch. Sie liegt etwas über der Armutsgrenze in Indien.

Vor sieben Jahren brachte die Weltbank die Armutsgrenze auf einen neuen Stand. Seitdem gelten 1,08 beziehungsweise 2,15 US-Dollar aus dem Jahr 1993 als Grenzwerte. Die neue Grenze liegt laut Berechnungen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) unter den typischen Armutsgrenzen in den ärmsten Ländern.

Doch die Art, wie die Weltbank bei der Armutsmessung Währungen umrechnet und die Inflation berücksichtigt, ist nach Ansicht von Thomas Pogge, Philosophieprofessor an der New Yorker Columbia University, unhaltbar. Pogge erläuterte seine Kritik auf einer Tagung von terre des hommes und des Global Policy Forum Europe im Dezember 2006 in Bonn.

Die Bank konvertiert zunächst die globale Armutsschwelle in nationale Währungen. Hierfür sind offizielle Wechselkurse ungeeignet, weil sie nur die Preisverhältnisse von international gehandelten Produkten grob wiedergeben. Lokale Güter wie Wohnkosten sind in armen Ländern typischerweise sehr billig, so dass die Gesamtkaufkraft der Währung im Inland größer ist, als der Wechselkurs angibt. Daher rechnet die Weltbank mit Kaufkraftparitäten für 1993, die Währungen nach ihrer Inlandskaufkraft vergleichen.

So erhält die Bank nationale Schwellenwerte für absolute Armut im Basisjahr 1993. Um festzustellen, wie viele Menschen in anderen Jahren unter diese Schwelle fielen, muss sie die Einkommen auf das Basisjahr 1993 umrechnen. Hierzu benutzt sie die Inflationsraten der betreffenden Länder.

Das führt laut Pogge zu Verfälschungen. Denn die Kaufkraftparitäten und die nationalen Inflationsraten beruhen auf globalen beziehungsweise lokalen Warenkörben, die mit dem Konsum der Armen nichts zu tun haben. Die Armen kaufen zum Beispiel nicht, was in Entwicklungsländern besonders preiswert ist, zum Beispiel persönliche Dienste wie Haushaltshilfen, erläutert Pogge. Sie kaufen vor allem Grundnahrungsmittel. Die aber, so Pogge, werden international gehandelt und sind in armen Ländern nicht viel billiger als in reichen. Die Folge: Die Weltbank bewertet durch die Währungsumrechnung die Kaufkraft der Armen zu hoch.

Der Einwand Pogges gilt allerdings nur bedingt: Reis wird zwar international gehandelt, afrikanisches Yams oder Kochbananen dagegen gibt es fast nur aus lokaler Produktion. Zudem werden Grundnahrungsmittel von manchen Regierungen subventioniert und verbilligt. Die Kaufkraftparitäten führen demnach vor allem dort zu einer Unterschätzung der Armut, wo vorwiegend international gehandelte Grundnahrungsmittel verzehrt und diese nicht stark subventioniert werden.

Arme kaufen keine Computer

Auch die Inflationsraten machen den Vergleich der Länder problematisch, da sie alle auf verschiedenen Warenkörben beruhen. Weil diese sich außerdem ändern, verfälschen sie laut Pogge auch den Vergleich über die Zeit: Das Gewicht von Dienstleistungen wächst, und die Preise ändern sich unterschiedlich stark – zum Beispiel werden Computer oder Telefoneinheiten gegenüber Nahrungsmitteln billiger. Deshalb, so Pogge, sind Aussagen über die Zu- oder Abnahme der Kaufkraft armer Menschen fragwürdig, so lange sie auf derartigen durchschnittlichen Warenkörben beruhen.

Er fordert daher, der Armutsschwelle die Kosten des tatsächlichen lokalen Konsums armer Menschen zugrunde zu legen. Zusammen mit dem Ökonomen Sanjay Reddy hat er errechnet, dass dies die Anzahl der extrem Armen im Vergleich zu den Weltbank-Daten um rund zwei Fünftel erhöhen dürfte.

Die Weltbank-Ökonomen Shaohua Chen und Martin Ravallion verteidigen ihre Daten unter anderem mit dem Hinweis darauf, dass andere Ökonomen ihnen vorwerfen, sie setzten die Zahl der Armen viel zu hoch an. Hier ist der Streitpunkt nicht die Umrechnungsmethode, sondern die Datengrundlage. Die Weltbank gewinnt die Einkommensdaten aus etwa 450 stichprobenartigen Haushaltsbefragungen, die Behörden in knapp 100 Entwicklungsländern (in denen über 90 Prozent der Bevölkerung von Entwicklungsländern leben) durchgeführt oder in Auftrag gegeben haben. Die Datenlage ist für Afrika in den 1980er Jahren dürftig. Den Umfragen liegen außerdem unterschiedliche Methoden zugrunde, so dass sie nur eingeschränkt vergleichbar sind.

Einige Ökonomen nutzen deshalb anstelle von Haushaltsbefragungen die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Sie errechnen die privaten Einkommen aus dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Haushalte und aus Daten über die Ungleichheit.

Diese Berechnungen, zum Beispiel von Surjit Bhalla, ergeben für die vergangenen Jahrzehnte einen deutlich stärkeren Rückgang der extremen Einkommensarmut als die Statistik der Weltbank. Die Gründe für diese Diskrepanz sind nicht restlos geklärt. Einer dürfte sein, dass die Weltbank nur

Konsumausgaben, nicht aber gesparte Einkommen berücksichtigt. Ein anderer ist, dass die volkswirtschaftliche Statistik – anders als Haushaltsbefragungen – nur Einkommen aus Markttransaktionen erfasst, nicht aber kostenlos verfügbare Güter (etwa Holz). Einerseits unterschätzt die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung daher die Höhe des Einkommens der Ärmsten. Andererseits aber überschätzt sie dessen Anstieg als Folge von Wirtschaftswachstum: Denn Wachstum geht mit der Umwandlung kostenloser Güter in Waren einher – ein zunehmender Teil der wachsenden Einkommen muss also für früher freie Güter ausgegeben werden.

Armut ist nicht nur eine Frage des Einkommens

Angaben zur globalen Anzahl der Menschen mit weniger als einem Dollar pro Tag sind mit großer Skepsis zu betrachten. Ohnehin hängt Armut nicht nur vom Einkommen ab – grundlegende Sozialdienste sind ebenso wichtig. Sie spiegeln sich in einer Reihe anderer Indikatoren – etwa der Kindersterblichkeit. Auch Lebenserwartung und Bildungsstand, die in den Human Development Index des UNDP einfließen, hängen vom Stand der Sozialdienste ab; sie spiegeln deren Auf- oder Abbau jedoch nur mit großer Verzögerung.

Einen neuen Indikator, den Basic Capabilities Index (BCI), hat die von nichtstaatlichen Organisationen getragene internationale Initiative Social Watch entwickelt. Der BCI kombiniert Daten für die Kindersterblichkeit, den Anteil der von professionellem Personal begleiteten Geburten sowie den Anteil der Kinder, welche die fünfte Klasse abschließen, erläuterte Karina Batthyány von Social Watch auf der Tagung in Bonn. Pogge kritisiert diesen Index als zu stark auf Kinder fokussiert; es müssten auch Arbeitslosigkeit und Unterernährung berücksichtigt werden.

Batthyány räumt ein, dass der BCI die Armutsmessung kaum verbessert. Sein Mehrwert, so ein Ergebnis der Tagung, liegt in der Eignung für lokale Anwaltschaft: Er misst Defizite sozialer Grunddienste und kann auch für einzelne Regionen eines Landes erhoben werden – ohne Haushaltsbefragung, also auch von NROs. In einer Region

auf den Philippinen ist es gelungen, auf diese Weise die Behörden stärker in die Pflicht zu nehmen. Der Verzicht auf die von Pogge angemahnten Indikatoren hat also pragmatische Gründe: Der BCI ist so konzipiert, sagt Batthyány, dass er leicht aus vorhandenen Daten erstellt werden kann.

Solch ein politischer Umgang mit Statistik ist für Klaus Heidel von der Werkstatt Ökonomie in Heidelberg durchaus angemessen. Es gebe keine „richtige“, von politischen Interessen freie Art der Armutsmessung. Pogge stimmt zu: Die Weltbank rechnet die Armut bewusst klein, sagt der Philosophieprofessor. Dennoch hält er Statistiken über Einkommensarmut nicht für bedeutungslos: Man kann daraus Trends ablesen sowie die am meisten von Armut betroffenen Staaten ermitteln. Wenn man sich ihrer begrenzten Aussagekraft bewusst bleibt, dann, so Heidel, kann man auch von mangelhaften Indikatoren etwas erfahren.

Bernd Ludermann ist freier Journalist mit Schwerpunkt Entwicklungspolitik. Er lebt in Essen.

Dieser Artikel erschien zuerst in der Zeitschrift E+Z, Nr. 1/2007.

Literatur

Angus Deaton (2004): Measuring Poverty. Research Program in Development Studies. Princeton University.
[<http://www.princeton.edu/~deaton/poverty.html>]

The Economist (11. März 2004): Global economic inequality: More or less equal?

UNDP (2004): Dollar a Day – How Much Does It Say? Themenheft von Poverty in Focus, September, mit Beiträgen von T. N. Srinivasan, Sanjay Reddy, Nanak Kakwani und Martin Ravallion.
[<http://www.undp-povertycentre.org/ipcpublications.htm>]

Shaohua Chen und Martin Ravallion (2004): How have the world's poorest fared since the early 1980s? World Bank Research Observer, Washington D.C.

Im Internet

Auf der Website des Institute of Social Analysis, das auf eine Initiative von Mitarbeitern der Columbia University, New York, zurückgeht, lässt sich die Debatte zwischen Thomas Pogge und Sanjay Reddy auf der einen und Weltbank-Ökonom Martin Ravallion auf der anderen Seite verfolgen:
[<http://www.socialanalysis.org>].

Thomas Pogge

2

„How not to count the poor“ –

Defizite und Schwächen der MDG-Indikatoren

In der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen verpflichteten sich deren 191 Mitgliedsstaaten im Jahr 2000 auf das Ziel, „bis zum Jahr 2015 den Anteil der Menschen, deren Einkommen weniger als einen US-Dollar pro Tag beträgt und den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren“: das erste und wichtigste von insgesamt acht Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) der Vereinten Nationen.

Das Ziel der Halbierung weltweiter extremer Armut bis 2015 ist nicht neu. Es wurde z.B. schon 1996 auf dem Welternährungsgipfel in Rom als vorrangig bezeichnet. Dort erklärten die 186 teilnehmenden Staaten: „Wir bekräftigen unseren politischen Willen und unsere gemeinsame wie nationale Verpflichtung, Ernährungssicherheit für alle zu erreichen und kontinuierliche Anstrengungen zu unternehmen, um den Hunger in allen Ländern abzuschaffen, mit dem unmittelbaren Ziel, die Anzahl der gegenwärtig unterernährten Menschen bis spätestens 2015 zu halbieren“.¹

Ist das erste MDG also nur eine Bestätigung einer früher eingegangenen Verpflichtung? Oder sogar eine etwas anspruchsvollere Verpflichtung angesichts der Tatsache, dass die Zahl der absolut Armen gegenüber den für 1996 gemeldeten 1.097,2 Millionen ein wenig gesunken war? Nicht ganz.

Die Anzahl oder den Anteil der Armen mindern?

Schaut man sich die beiden Texte genau an, dann stellt man eine subtile, aber wichtige Veränderung fest. Während die frühere Erklärung von Rom davon

sprach, die Zahl der Unterernährten bis 2015 zu halbieren, spricht die spätere Millenniums-Erklärung von einer Halbierung des Anteils der unter Hunger und extremer Armut leidenden Menschen bis 2015.

Diese Ersetzung von „Anzahl“ durch „Anteil“ macht einen erheblichen Unterschied aus. Für das Jahr 2000 wurde von 1.094 Millionen Menschen berichtet, die von weniger als einem Dollar pro Tag lebten.² Soll die Zahl der extrem Armen halbiert werden, dann müssten wir sicherstellen, dass es 2015 nicht mehr als 547 Millionen solcher Menschen gibt. Die Halbierung des Anteils extrem Armer ist weniger ambitioniert. Im Jahr 2000 zählte die Weltbevölkerung insgesamt 6.070,6 Millionen; 18,02 Prozent lebten also in extremer Armut. Die Halbierung des Anteils bedeutet demnach eine Reduzierung dieses Anteils auf 9,01 Prozent. Bei einer für 2015 erwarteten Weltbevölkerung von 7.197 Millionen wäre das Ziel aber die Reduzierung der Zahl extrem Armer auf 648,5 Millionen bis 2015. Die geplante Armutsminderung ist also um 101,5 Millionen Menschen verringert worden.

Die Differenz entsteht hier durch die Erhöhung der Referenzpopulation. Da die Weltbevölkerung im Zeitraum von 2000 bis 2015 um 18,6 Prozent wächst, nimmt die Zahl der für 2015 angenommenen extrem Armen ebenfalls um 18,6 Prozent zu (von 547 auf 648,5 Millionen) und die geplante Armutsminderung wird entsprechend um 18,6 Prozent verringert (von 547 auf 445,5 Mio.).

So wie die Vereinten Nationen das Ziel interpretieren, wird die geplante Armutsminderung sogar noch weiter geschmälert. In der Formulierung des ersten MDG ist das Ende des Planungszeitraums klar

¹ Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit, verabschiedet im November 1996 vom Welternährungsgipfel. Der vollständige Text ist verfügbar unter [<http://www.fao.org/docrep/003w3613e/w3613e00.htm>].

² Meine ungefähre Interpolation der von der Weltbank genannten Zahlen von 1.095,1 Millionen für 1999 und 1.092,7 Millionen für 2001 [<http://www.worldbank.org/research/povmonitor>].

benannt: das Jahr 2015. Aber sie sagt nichts über den Anfang dieser Periode aus, nämlich über den Status quo ante, im Verhältnis zu dem das Ziel der 50-prozentigen Reduzierung des Anteils der Armen erreicht werden soll. Man sollte nun meinen, dass die im Text nicht genannte Ausgangsbasis offensichtlich ist: dass es einfach der Zeitpunkt ist, zu dem die MDGs verabschiedet wurden, das Jahr 2000 – analog zur Festlegung der „gegenwärtigen Anteile“ als Basis in der Erklärung von Rom. Stattdessen wählt die UN aber 1990 als Bezugsjahr, wodurch der Planungszeitraum auf 25 Jahre verlängert wird. Ihre Interpretation des Ziels besagt, dass 2015 der Anteil der extrem Armen nicht mehr als die Hälfte des Standes von 1990 betragen sollte.

Verlängerte Zeithorizonte

Die Wahl von 1990 statt 2000 als Bezugsjahr ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam. Erstens gab es in den neunziger Jahren eine dramatische Reduzierung der Zahl der extrem Armen in China. Indem die Planungsperiode zurück verlegt wird, wird diese Reduzierung um fast 150 Millionen bei der Zielerreichung angerechnet, die damit viel leichter möglich wird. Dank des chinesischen Erfolgs können die Vereinten Nationen berichten, dass der Anteil extrem Armer in der bevölkerungsreichsten Region „Ostasien und Pazifik“ bereits 1999 halbiert wurde, ein Jahr *bevor* die Millenniums-Erklärung überhaupt verabschiedet wurde!³

Zum zweiten bedeutet ein längerer Planungszeitraum – hier 25 statt 15 Jahre – ein viel größeres Bevölkerungswachstum vom Anfang bis zum Ende dieses Zeitraums. Und dieses Bevölkerungswachstum trägt erheblich zur Zielerreichung bei. Um genau zu sein: Der Anteil der extrem Armen ist ein Quotient, der die Zahl extrem Armer als Zähler und irgendeine Referenzpopulation als Nenner hat. Je größer der Nenner wird, was sich schlicht durch das Bevölkerungswachstum ergibt, desto geringer fällt die Minderung aus, die auf Seiten des Zählers erzielt werden muss. Durch die Verlängerung des

Planungszeitraums verdoppelt die UN fast den erwarteten Anstieg des Nenners: Während das für den Zeitraum 2000 bis 2015 erwartete Bevölkerungswachstum 18,6 Prozent beträgt, wird für den längeren Zeitraum von 1990 bis 2015 ein Wachstum von 36,7 Prozent erwartet, nämlich von 5.263,6 auf 7.197 Millionen.⁴

Die Auswirkungen in Bezug auf die tatsächlichen Zahlen stellen sich folgendermaßen dar: 1990 lebten der Weltbank zufolge 1.218,5 Millionen Menschen oder 23,15 Prozent der Menschheit von weniger als einem US-Dollar am Tag. Wollte man diesen Anteil halbieren, dann wäre das Ziel, dass 2015 nicht mehr als 833 Millionen Menschen (11,575 Prozent der angenommenen Weltbevölkerung von 7.197 Millionen) so arm sein sollten. Durch die Ausdehnung des Referenzzeitraums nach hinten steigern die Vereinten Nationen die Zahl der für 2015 akzeptablen extrem Armen um weitere 184,5 Millionen und senken damit die Zahl der Menschen, die zwischen 2000 bis 2015 von extremer Armut zu befreien sind, in gleichem Maße, nämlich auf 261 Millionen.

Zielsetzung wird abgeschwächt

Die UN setzen ein noch weniger ehrgeiziges Ziel, indem sie feststellen, das Ziel sei die Halbierung des Anteils extrem Armer „innerhalb jeder Region“. Das führt zu einer weiteren Reduzierung der geplanten Armutsminderung, weil Regionen mit hoher Armutsrate generell ein schnelleres Bevölkerungswachstum aufweisen. Diesen Effekt können wir uns vor Augen führen, wenn wir die entwickelten Länder, in denen extreme Armut äußerst selten oder gar nicht existiert, herausrechnen. Die Bevölkerung der verbleibenden Entwicklungsländer wächst schneller als die Weltbevölkerung insgesamt. Man erwartet hier einen Zuwachs von 45 Prozent (von 4.114,7 auf 5.967 Millionen) im Zeitraum von 1990 bis 2015.⁵ Das Ziel der Halbierung der extremen Armut wird also noch weniger anspruchsvoll, wenn die Zahl der Armen nicht in Relation zur wachsenden Gesamtbevölkerung, sondern zur schneller wachsenden Bevölkerung der Entwicklungsländer gesetzt wird. 1990 lebten

³ Siehe [<http://www.un.org/millenniumgoals/MDG-Page1.pdf>]. Dort wird der tatsächliche Anteil der Armen in der Region mit 28 Prozent im Jahr 1990 und 14 Prozent im Jahr 1999 beziffert, und als Ziel für 2015 werden 14 Prozent genannt.

⁴ Siehe [<http://esa.un.org/unppp>].

⁵ Ebd...

29,6 Prozent dieser Bevölkerung in absoluter Armut, nämlich 1.218,5 von 4.114,7 Millionen.

Die für 2015 akzeptabel erscheinende Ziffer ist also 14,8 Prozent von 5.967 Millionen, gleich 883,5 Millionen. Damit wird die geplante Armutsminderung um weitere 50,5 Millionen auf 210,5 Millionen reduziert. Laut offizieller Interpretation der UN verpflichtet uns also das MDG 1 auf eine Reduzierung der Zahl der Armen um 19 Prozent: von 1.094 Millionen zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Erklärung im Jahr 2000 auf 883,5 Millionen im Jahr 2015.

Im Vergleich zur Verpflichtung des Welternährungsgipfels von 1996 bedeutet die UN-Interpretation von MDG 1 eine Anhebung der für 2015 für akzeptabel gehaltenen Zahl von absolut Armen um 335 Millionen (von 548,45 auf 883,5 Millionen) und damit eine Senkung der Armutsminderung, auf die sich die Staaten für den Zeitraum von 2000 bis 2015 festlegen, um mehr als 62 Prozent. Würden wir uns weiter an die Verpflichtung von Rom halten, dann wäre es unsere Aufgabe, die Zahl der extrem Armen von 2000 bis 2015 um 545,55 Millionen zu reduzieren. Die Millenniums-Erklärung sieht eine Reduzierung um nur 210,5 Millionen vor.

Weltbankindikatoren untauglich

Die vorausgegangenen Überlegungen mögen etwas beunruhigend sein. Es gibt aber auch gute Nachrichten. So sagte der scheidende Weltbankpräsident Wolfensohn 2001: „Nachdem die Zahl der in Armut lebenden Menschen sich in den vergangenen beiden Jahrhunderten stetig erhöhte, ist sie seit 1980 weltweit um geschätzte 200 Millionen gesunken, obwohl die Weltbevölkerung um 1,6 Milliarden wuchs.“ Das heißt, auch wenn die Politiker der Welt sich nicht so entschieden oder so schnell auf das Ziel der Überwindung extremer Armut hinbewegen, wie wir vielleicht geglaubt haben oder wünschen mögen, so bewegen sich die Dinge doch wenigstens in die richtige Richtung, und dies in einem beruhigenden Tempo.

Aber ist das tatsächlich der Fall? Die Zahlen, auf die sich Wolfensohn bezieht, wurden von seiner eigenen Organisation, der Weltbank, ermittelt, die die vorherrschende Methode für die Ermittlung des

Einkommens der Armen maßgeblich entwickelt hat und die auch die umfassendsten empirischen Daten durch Haushaltserhebungen und andere Studien ermittelt. Diese Schätzungen der Weltbank, die oft mit sechsstelliger Genauigkeit präsentiert werden (vgl. Chen and Ravallion 2001, S. 290), werden weitgehend von anderen UN-Organisationen (vor allem vom UN-Entwicklungsprogramm UNDP) sowie von den Medien übernommen. Es sind dies die Zahlen, die die UN verwenden, um zu überprüfen, wie gut die Staaten der Welt ihre Aufgabe der Bekämpfung extremer Armut erfüllen.

Doch leider sind die Schätzungen der Weltbank problematisch, ja sind sogar als grobe Indikatoren für das globale Problem der Armut und dessen Entwicklung über die Jahre und Jahrzehnte nur bedingt tauglich. Dies ist umfangreicher dargelegt in einer gemeinsam mit meinem wirtschaftswissenschaftlichen Kollegen Sanjay Reddy verfassten Arbeit, die unter www.socialanalysis.org verfügbar ist. Im Folgenden stelle ich unsere wesentlichen Schlussfolgerungen kurz vor:

Die ursprünglich um 1990 eingeführte Methode der Weltbank umfasst drei Schritte. Als erstes legt man eine Armutsgrenze fest, die in der Kaufkraft der Währung eines bestimmten Landes in einem bestimmten Bezugsjahr ausgedrückt wird. Bis 1999 verwendete die Weltbank als Bezugsgröße ein Einkommen von einem US-Dollar pro Person und Tag in den USA im Jahr 1985. In jüngerer Zeit hat die Bank unter dem gleichen Ein-Dollar-pro-Tag-Etikett ein monatliches Pro-Kopf-Einkommen von 32,74 US-Dollar in den USA im Jahr 1993 zugrunde gelegt (vgl. Chen and Ravallion 2001, S. 285), eine Veränderung, die wegen einer Inflation von 34,3 Prozent in den USA im Zeitraum 1985-1993 eine Senkung der Bezugsgröße in den USA um 19,6 Prozent bedeutet.⁶

Zweitens nimmt man eine räumliche Übertragung dieser Bezugsgröße vor, indem man für das ausgewählte Jahr entsprechende Beträge in den Währungen anderer Länder umrechnet, wofür man Kaufkraftparitäten (purchasing power parities PPP)

⁶ Dieser Effekt ist typisch. Durch die substantielle Herabsetzung der Armutsgrenzen (IPL) für 77 von 92 Ländern, also von 82 Prozent der Gesamtbevölkerung, wird die Zahl der als extrem arm eingestuften Menschen erheblich reduziert (vgl. Reddy and Pogge 2005, Tabelle 5).

des Bezugsjahrs verwendet. Und drittens nimmt man eine zeitliche Übertragung vor, indem man den Bezugsjahresbetrag des jeweiligen Landes in die Äquivalente für andere Jahre auf der Basis des Verbraucherpreis-Indexes (consumer price index CPI) eines jeden Landes umrechnet. Zusammen ergeben diese Schritte (als wechselseitig äquivalent angenommene) Armutsgrenzen in Eigenwährung für jede Land-Jahr-Kombination, die dann als Grundlage für die Beurteilung verwendet werden, ob ein gegebener Haushalt in irgendeinem bestimmten Land und Jahr arm ist oder nicht.

Zu niedrige Armutsschwelle

Unser erster Kritikpunkt betrifft Schritt 1: die von der Weltbank gewählte Bezugsgröße ist zu niedrig. Laut US-Landwirtschaftsministerium betragen die Mindestkosten häuslicher Verpflegung eines typischen Vier-Personenhaushalts in den USA 1999, um ein Minimum des Kalorienbedarfs zu decken, 5.134 US-Dollar (vgl. USDA 1999). Würde eine solche Familie nach Maßgabe der von der Bank gesetzten offiziellen internationalen Armutsgrenze (international poverty line IPL) leben, hätte sie 1999 nur 1.812 und 2004 2.057 US-Dollar ausgegeben. Wenden wir die von der Bank zu Grunde gelegte Armutsgrenze in ihrem Bezugsland, den USA, an, so stellen wir fest, dass der Betrag nicht einmal annähernd auch nur für Nahrungsmittel allein ausreichen würde.

Schwankende Preisverhältnisse

Unser zweiter Kritikpunkt, Schritt 2 betreffend, bezieht sich auf die Art, wie die Bank ihre US-Dollar-Bezugsgröße in Auslandswährungs-Äquivalente umrechnet. Sie tut es nicht über Markt-Wechselkurse, sondern durch Ermittlung des in den USA und im Ausland herrschenden Preisniveaus. Nun schwanken aber die Preisverhältnisse zwischen reichen und armen Ländern je nach Warenart erheblich. Für leicht handelbare Güter, sogenannte „Tradables“, wie Getreide oder Autos, unterscheiden sich die Preise bei Zugrundelegung von Markt-Wechselkursen zwischen reichen und armen Ländern wenig. Für Güter und vor allem Dienstleistungen, die nicht so leicht grenzüberschreitend

gehandelt werden können („Nontradables“), können Preise zu Marktwechselkursen in reichen Ländern fünfzigfach über denen in armen Ländern liegen. Besonders Arbeitskraft ist in armen Ländern sehr viel billiger, weil sie dort im Verhältnis zu Kapital in viel größerem Umfang verfügbar ist und zudem daran gehindert wird, sich frei über Grenzen in Gebiete mit höheren Löhnen zu bewegen.

Wie spiegeln nun die Kaufkraftparitäten (PPPs) diese große Diversität der Preisrelationen wider? Die von der Weltbank verwendeten PPPs ermitteln den Durchschnitt dieser Preisverhältnisse dergestalt, dass – grob gesprochen – jede Ware oder Dienstleistung im Verhältnis ihres Anteils am internationalen Konsum bewertet wird. Auf diese Weise wird unterstellt, dass die Kaufkraft von einem US-Dollar der von 13 bangladeschischen Taka entspricht, obwohl man mit dem erstgenannten Betrag viel mehr „Tradables“ und viel weniger „Nontradables“ in den USA kaufen kann als mit dem zweitgenannten in Bangladesh.

Nun liegt der Wechselkurs auf dem freien Markt für die Währung von Bangladesch viereinhalbfach über ihrer PPP, also nicht bei 13 sondern bei 59 Taka zum US-Dollar. Die für die Währung von Bangladesch errechnete PPP besagt also, dass man mit dem Geld viereinhalb mal so viel in Bangladesch kaufen kann wie in den USA. Das mag für wohlhabende bangladeschische Verbraucher zutreffen, deren Ausgaben dem internationalen Muster entsprechen. Aber in Bezug auf sehr arme Familien in Bangladesch, die wenig oder gar nichts für „Nontradables“ wie die in Bangladesch besonders billigen Dienstleistungen ausgeben, ist dies völlig irreführend. Diese Familien haben keine Wahl. Um zu überleben, müssen sie ihre Konsumausgaben auf Artikel des Grundbedarfs, insbesondere Nahrungsmittel, konzentrieren. Und es ist umfangreich belegt, dass Nahrungsmittel und andere Grundbedarfsartikel in armen Ländern wesentlich teurer sind, als es generelle Konsum-PPPs nahe legen (vgl. Reddy and Pogge 2005).

Angesichts einer PPP von 13 für Bangladesch geht die Weltbank davon aus, dass eine vierköpfige Familie mit einem Jahreseinkommen von 26 000 Taka dort so gut gestellt ist wie eine vergleichbare Familie in den USA es mit 2000 US-Dollar pro Jahr wäre. Das stimmt aber nicht, weil für solch eine

2

Familie in Bangladesch der Nachteil, dass man für 26.000 Taka viel weniger Nahrungsmittel kaufen kann als für 2.000 US-Dollar in den USA, nicht dadurch ausgeglichen wird, dass man für 26.000 Taka in Bangladesch auch mehr Dienstleistungen als für 2.000 US-Dollar in den USA kaufen kann. Denn so eine arme Familie gibt kein Geld für Dienstleistungen aus: für Fahrer, Dienstmädchen oder Frisörbesuche. Sie kann sich das einfach nicht leisten. Um zu überleben, muss sie fast ihr gesamtes Einkommen für Grundnahrungsmittel ausgeben. Und dabei steht sie dann mit 26.000 Taka pro Jahr in Bangladesch wesentlich schlechter da als ein vergleichbarer Haushalt mit 2.000 US-Dollar in den USA. So konnten z.B. 1993, dem letzten PPP-Bezugsjahr der Weltbank, mit dem bangladeschischen Taka gerade mal etwas mehr als die Hälfte (53 Prozent) an Brot und Getreide gekauft werden, als es die festgestellte PPP unterstellte (vgl. Reddy and Pogge 2005, Tabelle 6B).

Da die Weltbank ihre Armutsstatistiken periodisch aktualisiert, indem sie auf ein späteres Bezugsjahr umstellt, wird dieser Fehler tendenziell größer, weil Nahrungsmittel einen sinkenden, Dienstleistungen aber einen steigenden Anteil an den weltweiten Konsumausgaben haben. So haben die Nahrungsmittelpreise einen abnehmenden, die Preise für Dienstleistungen aber einen zunehmenden Einfluss auf die Kalkulation der offiziellen PPPs. Deshalb ist es wahrscheinlich, dass die von der Weltbank ermittelten PPPs in wachsendem Ausmaß den Wert der Währungen armer Länder für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse überschätzen. Es ist zu erwarten, dass sukzessive Armutserhebungen der selben armen Familie im selben Land und für dasselbe Jahr immer größere Kaufkraft zuschreiben werden, indem sie ihr Einkommen an Warenkörben messen, die immer mehr Dienstleistungen und immer weniger Nahrungsmittel enthalten.

Zusammenfassend ergibt sich aus dem zweiten Teil unserer Kritik folgende Schlussfolgerung: Wenn wir als „extrem Arme“ diejenigen verstehen, die nicht annähernd ausreichenden Zugang zu Gütern des Grundbedarfs haben, dann müssen wir davon ausgehen, dass die Weltbank (so, wie sie PPPs des Gesamtverbrauchs für die Konvertierung ihrer internationalen in nationale Armuts Grenzen verwendet) die Zahl der Armen in vielen armen Ländern, in

denen Nahrungsmittel im Verhältnis zu Dienstleistungen teurer sind als in den USA, wesentlich zu niedrig angesetzt hat. Dies gilt selbst unter der Prämisse, dass die Armutsgrenze der Weltbank für die USA, wo Nahrungsmittel im Vergleich zu Dienstleistungen billig sind, angemessen wäre.

Unser zweiter Kritikpunkt verstärkt den ersten, indem er nahe legt, dass die von der Weltbank für die armen Länder angewandten nationalen Armuts Grenzen zu niedrig sind, um glaubhaft zu sein. Die Weltbank irrt, wenn sie unterstellt, dass ein Vier-Personen-Haushalt in den USA 1993 seine Grundbedürfnisse mit 131 US-Dollar im Monat befriedigen konnte. Dies ist Punkt 1 der Kritik. Und die Weltbank irrt noch einmal, wenn sie PPPs und Verbraucherpreisindizes verwendet, um diesen Betrag auf andere Währungen und andere Jahre zu übertragen. Die so ermittelten Beträge in nationaler Währung werden eine ganz andere Kaufkraft (in armen Ländern generell niedriger) in Bezug auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse haben, auf die die Armen ihre Ausgaben notwendigerweise konzentrieren.

Ausmaß der Armut wird unterschätzt

Unsere beiden ersten Kritikpunkte legen nahe, dass die Zahl der Menschen, die ihre Grundbedürfnisse nicht befriedigen können, viel größer ist als es die Annahmen der Weltbank nahe legen. Man könnte nun meinen, dass dies bei dem Vorhaben, das erste Entwicklungsziel der UN zu erreichen, nicht so wichtig ist. Wenn glaubwürdigere, also höhere Armuts Grenzen verwendet würden, um die Armen zu zählen, dann würden mehr Menschen als arm anerkannt. Aber das würde ja für alle Jahre zutreffen und die optimistischen Trendaussagen der Bank nicht beeinträchtigen.

Dies ist allerdings nicht der Fall. Glaubhaftere Armuts Grenzen würden nicht das gleiche Bild vom Trend liefern. Wir wissen dies von den eigenen Schätzungen der Bank. Legt man deren jüngste Zahlen zugrunde, so sank die Zahl der unter der offiziellen „Ein-Dollar-pro-Tag“ Grenze lebenden Menschen im Zeitraum 1981-2001 um 389,1 Millionen oder mehr als 26 Prozent (von 1.481,8 auf 1.092,7 Millionen; die Zahl der von weniger als dem zweifachen dieser Richtgröße (zwei US-

Dollar/Tag) lebenden Menschen verzeichnete im selben Zeitraum einen Anstieg um 285,6 Millionen oder fast 12 Prozent (von 2.450,0 auf 2.735,6 Millionen). Diese Zahlen belegen deutlich, dass ein weniger rosiges Bild des Trends gezeichnet worden wäre, wenn die Weltbank glaubwürdigere, d.h. höhere Armutsgrenzen zugrunde gelegt hätte.

Unzuverlässige Methode

Zum Dritten kritisieren wir, dass das Verfahren der Weltbank insoweit auch methodisch unzuverlässig ist, als die von ihr produzierten Schätzungen nicht nur auf empirischen Daten, sondern auch, und zwar beträchtlich, von der Wahl des Bezugsjahres für die Kaufkraftparität abhängen. Das liegt daran, dass Kaufkraftparitäten (PPP) und Verbraucherpreisindices (CPI) auf unterschiedlichen Äquivalenzkonzepten beruhen. Ein Beispiel: In Indien bedeutet Äquivalenz von 1.562 Rupies im Jahr 1985 mit 2.756 Rupies 1993, dass diese beiden Beträge in den jeweiligen Jahren dieselbe Kaufkraft mit Bezug auf das indische Muster von Verbraucherausgaben hatten. In den USA bedeutet Äquivalenz von 293 US-Dollar im Jahr 1985 mit 393 US-Dollar im Jahr 1993, dass diese beiden Beträge in den jeweiligen Jahren die gleiche Kaufkraft in Bezug auf das US-Muster von Verbraucherausgaben hatten. Und die Gleichsetzung von 2.756 Rupies in Indien mit 393 US-Dollar in den USA im Jahr 1993 bedeutet, dass diese beiden Beträge in den jeweiligen Ländern, bezogen auf das maßgebliche internationale Muster der Verbraucherausgaben die gleiche Kaufkraft hatten. Weil sich aber die Verbraucherausgaben in Indien, den USA und der Welt insgesamt sehr unterschiedlich zusammensetzen, ist es falsch, solche Äquivalenzen durch Transitivität zu kombinieren wie z.B. im folgenden Beispiel dargestellt:

- 293 US-Dollar im Jahr 1985 in den USA entsprechen 1993 = 393 US-Dollar in den USA.
- 393 US-Dollar im Jahr 1993 in den USA entsprechen 1993 = 2.756 Rupies in Indien.
- 2.756 Rupies im Jahr 1993 in Indien entsprechen 1985 = 1.562 Rupies in Indien.

Also:

- 293 US-Dollar im Jahr 1985 in den USA entsprechen 1985 = 1.562 Rupies in Indien.

Diese Schlussfolgerung ist falsch, weil die herangezogenen Äquivalente keinen Bestand hätten, wenn wir die beiden Summen direkt über die Kaufkraftparitäten von 1985 oder auf andere Weise indirekt über die PPPs irgendeines anderen Jahres als 1993 vergleichen würden.

Glücklicherweise muss ich es nicht bei der theoretischen Feststellung der Problematik bewenden lassen. Die Weltbank hat umfassende Armutsschätzungen veröffentlicht, die auf zwei verschiedenen PPP-Bezugsjahren basieren: 1985 und 1993. Dieser Wechsel des Bezugsjahrs führte zu riesigen Unterschieden bei der Bewertung des Verhältnisses der verschiedenen Währungen zueinander. Wenn z.B. 1993 statt 1985 als Bezugsjahr gewählt wird, dann verdreifacht sich die Kaufkraft aller mauretanischen Einkommen im Verhältnis zu allen nigerianischen Einkommen in allen Jahren. Der Bezugsjahrwechsel durch die Weltbank führte zu einer Anhebung der nigerianischen Armutsgrenze für alle Jahre um 42 Prozent und zur Senkung der mauretanischen Armutsgrenzen für alle Jahre um 61 Prozent. Diskrepanzen dieser Art kann man in variierenden Größenordnungen bei allen Ländern im Zweiervergleich finden.

Die Auswirkung dieser Revisionen nationaler Armutsgrenzen auf nationale Armutsraten und die ermittelte Zahl der Armen ist sogar noch dramatischer. 1999 meldete die Weltbank nach Anwendung ihrer Methode mit 1985 als dem Bezugsjahr sehr ähnliche Armutsraten für Nigeria und Mauretanien, nämlich 31,1 bzw. 31,4 Prozent. Im Jahr 2000 wendete die Weltbank ihre Methode mit 1993 als Bezugsjahr an und ermittelte für Nigeria und Mauretanien Armutsraten von 70,2 bzw. 3,8 Prozent. Je nach gewähltem Bezugsjahr schätzt die Weltbank Nigerias Armutsrate entweder als etwas geringer oder als 18 Mal höher als die von Mauretanien ein!⁷

⁷ Es trifft zu, dass inzwischen neue Erhebungsdaten verfügbar sind. Dennoch hatte die Revision der Armutsgrenzen der beiden Länder eine enorme Auswirkung auf den geschätzten Anteil der Armen. Und andere Fälle, in denen die gleichen Erhebungsdaten verwendet wurden, liegen

Das Gleiche gilt für Regionen: 1999 meldete die Weltbank auf der Basis der Kaufkraftparität von 1985 für Sub-Sahara Afrika und Lateinamerika Armutsraten von 39,1 bzw. 23,5 Prozent. Im Jahr 2000 wendete sie ihre Methode auf der PPP-Basis von 1993 an und kam zu dem Ergebnis, dass die selben Regionen im selben Jahr (1993) Armutsraten von 49,6 bzw. 15,31 Prozent aufwiesen (vgl. World Bank 2000, S. 23, Chen and Ravallion 2001).

Willkürliche Bezugsjahre

Die Klassifizierung von Hunderten von Millionen Menschen als entweder arm oder nicht arm hängt zu jeder Zeit von der willkürlichen Auswahl des PPP-Bezugsjahrs durch die Weltbank ab. 1999 hatte die Weltbank auf der PPP-Basis von 1985 ein erheblich weniger beruhigendes Bild der weltweiten Armut gezeichnet, als es Wolfensohn zwei Jahre später präsentierte. Damals schrieb die Weltbank: „Die absolute Zahl der Menschen, die von einem US-Dollar pro Tag oder weniger leben, steigt weiter an. Die weltweite Gesamtzahl stieg von 1987 bis heute von 1,2 Milliarden auf 1,5 Milliarden und wird, wenn dieser Trend anhält, bis 2015 1,9 Milliarden erreichen“ (World Bank 1999, S. 25).

Mit Punkt 3 unserer Kritik legen wir folglich dar, dass die von der Weltbank angewandte Methode der Armutsschätzung unzuverlässig ist. Wir können dies nicht nachweisen, indem wir die Schätzungen der Weltbank mit anderen, nach einer verlässlicheren Methode erstellten vergleichen – weil es solche Schätzungen bisher nicht gibt. Wir führen den Nachweis der Unzuverlässigkeit der Weltbank-Methode schlicht durch den Vergleich von verschiedenen nach dieser Methode erstellten Schätzungen und stellen unakzeptabel große Diskrepanzen fest. Eine Methode ist abzulehnen, wenn mit ihr erhobene Schätzungen infolge willkürlicher Auswahl des PPP-Bezugsjahres so inkonsistent sind, wie gerade festgestellt wurde - was nicht das Geringste mit der

ähnlich: Die von der Weltbank vorgenommene Änderung hob Turkmenistans Armutsrate zum Beispiel von 4,9 Prozent auf 20,9 Prozent, während sie die Südafrikas von 23,7 Prozent auf 11,5 Prozent senkte. Siehe Reddy and Pogge, Tabellen 2 und 3, die zeigen, wie die Armuts-schätzungen der Weltbank sich für diese und viele andere Länder verändert haben.

tatsächlichen wirtschaftlichen Lage armer Menschen zu tun hat.

Grundbedürfnisse statt Dollarbeträge

Eine zuverlässige Monitoring-Methode, mit der überprüft wird, wie sich die Welt in Bezug auf die Komponente Einkommensarmut des ersten MDG der Vereinten Nationen entwickelt, kann nicht Kaufkraft-Vergleiche durch Kaufkraftparitäten (PPPs) und Verbraucherpreisindizes (CPIs) anstellen, die sich auf unterschiedliche und sehr weit gefasste Warenkörbe beziehen, sondern muss sich auf einen viel kleineren, auf Güter des Grundbedarfs konzentrierten Warenkorb beziehen. Zudem darf eine zuverlässige Methode ihre Armutsgrenzen nicht an irgendwelchen willkürlichen Dollarbeträgen festmachen, sondern an einer plausiblen Konzeption menschlicher Grundbedürfnisse. Eine solche Definition würde zu einer Bezugsgröße führen, die sowohl glaubwürdig als auch einheitlich anwendbar ist, und zwar in jedem Land und in jedem Jahr. Menschen sind arm, wenn sie nicht über genügend Einkommen verfügen, um die Grundbedarfsgüter zu kaufen, die Menschen im Allgemeinen benötigen.

Thomas Pogge ist Professor für Philosophie an der Columbia University, New York.

Der Text wurde aus dem Englischen übersetzt von Eberhard Jennerjahn. Er erschien in ähnlicher Form in der Zeitschrift Entwicklungspolitik 12/13 2005. Er beruht auf einer Vorlesung, die der Autor am 11. September 2003 als die erste „Oslo Lecture in Moral Philosophy“ an der Universität Oslo hielt. [<http://www.etikk.no/globaljustice>].

Literatur

Chen, S., and M. Ravallion (2001): How did the World's Poorest Fare in the 1990s?, *Review of Income and Wealth* 47, 283 – 300.

Chen, S., and M. Ravallion (2004): How have the World's Poorest Fared since the early 1990s?, *World Bank Policy Research Working Paper* 3341. [http://econ.worldbank.org/files/36297_wps3341.pdf].

Pogge, T. (2002): *World Poverty and Human Rights*, Polity Press, Cambridge.

Pogge, T., and S. Reddy (2003): Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty, verfügbar unter [<http://www.socialanalysis.org>].

Ravallion, M., and S. Chen (1997): What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty?, The World Bank Economic Review 11, 357-82.

Reddy, S., and T. Pogge (2005): How Not to Count the Poor, forthcoming in S. Anand and J. Stiglitz (auch verfügbar unter [<http://www.socialanalysis.org>]).

USDA (United States Department of Agriculture) (1999): U.S. Action Plan on Food Security, USDA, Washington D.C. [<http://www.fas.usda.gov/icd/summit/usactplan.pdf>].

World Bank (1999): World Development Report 1999/2000, New York [<http://www.worldbank.org/wdr/2000/fullreport.html>].

World Bank (2000): World Development Report 2000/2001, New York [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>].

3

Karina Batthyány

Armutsmessung aus zivilgesellschaftlicher Sicht – Die Indikatoren und Methoden von Social Watch

Das Thema „Armut“ steht heute auf den Agenden aller sozialer Akteure. Es findet sich auf den Prioritätenlisten von Regierungen, multilateralen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die Ansichten darüber, was unter Armut zu verstehen und wie sie zu definieren ist, gehen jedoch weit auseinander. Hinter diesen Debatten stehen unterschiedliche politische Auffassungen darüber, wie ein würdiges Leben für alle Menschen erreicht werden kann.

1. Das Recht, nicht arm zu sein

Social Watch versteht Armut als ein komplexes, multidimensionales Phänomen. Nach dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von 1995 hat Armut

„vielfältige Erscheinungsformen. Zu ihnen gehören das Fehlen von ausreichenden Einkommen und produktiven Ressourcen, um auf Dauer den Lebensunterhalt bestreiten zu können; Hunger und Mangelernährung; ein schlechter Gesundheitszustand; begrenzter oder fehlender Zugang zu Bildung und anderen Grunddiensten; erhöhte Morbidität und Mortalität aufgrund von Krankheiten; Obdachlosigkeit und menschenunwürdige Unterkünfte; eine unsichere Umwelt sowie soziale Diskriminierung und Ausgrenzung. Ein weiteres Merkmal ist mangelnde Beteiligung an den Entscheidungsprozessen und am bürgerlichen, sozialen und kulturellen Leben. Armut tritt in allen Ländern auf: Als massenhafte Armut in vielen Entwicklungsländern, als Verlust der Existenzgrundlage infolge einer Wirtschaftsrezession, als plötzliche Verarmung infolge von Katastrophen oder Konflikten, als Armut von Arbeitern mit niedrigen Löhnen und als absolutes Elend bei Menschen, die keinerlei Unterstützung durch die

Familie, durch soziale Einrichtungen und soziale Netze erhalten.“¹

Es gibt auch qualitative Dimensionen von Armut, die eine breitere Perspektive erfordern: Das Gefühl „arm“ zu sein ist ein relatives Konzept, das eine Menge damit zu tun hat, Zugang zu den notwendigen Ressourcen zu haben, um einen Lebensstandard zu erreichen, der in einer Gesellschaft als angemessen angesehen wird.²

Bei der Definition von Armut müssen außerdem Dimensionen wie persönliche Sicherheit, der Schutz vor öffentlicher und häuslicher Gewalt, der Schutz gegenüber Naturkatastrophen, die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Freizeit berücksichtigt werden.³ Ein umfassendes Armutskonzept schließt weitere immaterielle Dimensionen ein, wie zum Beispiel das Vorhandensein persönlicher Fähigkeiten, um sozialer Ausgrenzung zu entgehen. Dazu gehören in der modernen Welt Eigenschaften wie analytisches Denken, die Fähigkeit, Informationen zu verarbeiten, sowie Kommunikations- und Managementfähigkeiten. Diese ermöglichen es Menschen, sich an der globalisierten Welt zu beteiligen und an neue Arbeitsbedingungen und Produktionsmethoden anzupassen.

Wenn es darum geht, Armut zu konzeptionalisieren, zu messen und letztendlich zu bekämpfen, bietet ein Ansatz, der auf den Menschenrechten basiert (insbesondere auf den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten), nützliche Anknüpfungspunkte. Denn er beleuchtet Dimensionen des Problems, die gewöhnlich übersehen werden. Der Menschenrechtsansatz markiert den Wandel weg

¹ Vgl. UN (1995): Programme of Action of the World Summit for Social Development, para. 19.

² Ebd..

³ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2003): Documento sobre la pobreza para la III Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social.

von einem überkommenen Verständnis von Entwicklung, das auf der Befriedigung von Bedürfnissen durch Mildtätigkeit und Goodwill beruht. Der Menschenrechtsansatz sieht im Gegensatz dazu den einzelnen Menschen als Träger von Rechten. Das impliziert, dass andere die Träger von Pflichten sind. Bedürfnisse haben dagegen keinen Adressaten – es gibt keine Person und keine Institution, deren Aufgabe es ist, Bedürfnisse zu befriedigen.

Im internationalen Menschenrechtssystem sind Regierungen die primären Träger von Pflichten. Zu diesen Pflichten gehört es, für Gesetze und Verfahren zu sorgen, die es Individuen erlauben, ihre Rechte auszuüben und einzuklagen. Als Träger von Rechten können Personen ihre rechtmäßigen Ansprüche einfordern. Diese Sichtweise betont die Beteiligung von Einzelpersonen und Gemeinschaften an Entscheidungsprozessen, von denen sie betroffen sind.⁴

Der Ausschuss der Vereinten Nationen für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (CESCR) hat festgestellt, dass Armut eine Verletzung der Menschenrechte darstellt.⁵ Wird Armut aber als Verletzung von Menschenrechten angesehen, ergibt sich daraus eine Verpflichtung für die Regierungen und internationalen Organisationen, etwas gegen diese Armut zu tun. Es ist deshalb essentiell zu wissen, inwieweit jedes Land Fort- oder Rückschritte beim Kampf gegen die Armut gemacht hat. Wenn Armut als eine Negation von Menschenrechten angesehen wird, müssen Kriterien gefunden werden, um zu beurteilen, wann diese Rechte verletzt werden. Im internationalen System gibt es diverse Deklarationen und Stellungnahmen zum Thema Armut. Die Erklärung des CESCR ist nur eine unter vielen. Es gibt jedoch bislang keine weltweit akzeptierte, umfassende Definition von Armut, die auch eine Verpflichtung zum Handeln mit einschließt.

2. Das Problem der Quantifizierung von Einkommensarmut

In den letzten Jahrzehnten wurden wir Zeugen von Rezepten gegen die Armut, die Armut nicht als soziales Phänomen sondern als individuelle Eigenschaft einzelner Menschen ansahen. Armut wurde weitgehend mit einem Mangel an Einkommen gleichgesetzt. Zwar ist es richtig, dass das Einkommensniveau ein wichtiger Faktor von Armut ist, er ist allerdings nicht der einzige. In einem mehrdimensionalen Ansatz relativiert sich die Bedeutung des Einkommens. Denn das Einkommen kann nicht dazu verwendet werden, andere Dimensionen des Konzepts von einem menschenwürdigen Leben zu bestimmen, die nichts mit monetärem Einkommen zu tun haben. Welchen Zugang Menschen zu Gütern und Dienstleistungen haben, hängt nicht allein vom Einkommen ab. Die Befriedigung von Bedürfnissen nur aus der Perspektive des Konsums von Gütern und Dienstleistungen zu betrachten, die mit Geld gekauft werden können, bedeutet, den Zugang zu anderen Gütern und Dienstleistungen zu übersehen, die abseits des Marktes von Staaten, NGOs oder privaten Haushalten bereitgestellt werden. In vielen Gemeinden gibt es andere Wege des Austausches von Gütern und Dienstleistungen, die nichts mit Geld zu tun haben. Die Bedeutung monetären Einkommens ist verbunden mit spezifischen Modellen von modernem Leben und Wohlergehen – aber diese können zwischen einzelnen Gemeinschaften erheblich differieren.

Aus der Einkommensperspektive wird eine Person als arm angesehen, wenn ihr Einkommen unter einer bestimmten Schwelle liegt, die als Existenzminimum angesehen wird. Eine solche Einkommensschwelle kann auf Konzepten relativer oder absoluter Armut basieren.⁶ Abhängig von den Standards, die genutzt werden, um Einkommensarmut zu quantifizieren, kann eine Person innerhalb eines Landes als arm gelten, gleichzeitig aber nach

⁴ UNFPA (2005): State of the World Population 2005. Chapter 3: „The Promise of Human Rights“. [<http://www.unfpa.org/swp/2005/english/ch3/index.htm>].

⁵ Vgl. UN Dok. E/C.12/2001/10 vom 4. Mai 2001.

⁶ Die **relative Armutsgrenze** wird so festgelegt, dass eine Person als arm angesehen wird, wenn ihr Einkommen geringer ist als der Durchschnitt oder Mittelwert oder sonst eine statistische Größe, die auf der Verteilung des Einkommens auf die Mitglieder einer Gesellschaft beruht. Die **absolute Armutsgrenze** wird festgelegt, indem ein bestimmtes Einkommen definiert wird, das nötig ist, um einen gewissen Lebensstandard zu erreichen. Die Einkommensverteilung spielt hier keine Rolle.

Tabelle 1: Zahl der Länder nach dem Anteil der Bevölkerung, der in Armut lebt (1 US-Dollar/Tag, 2 US-Dollar/Tag und nationale Armutsgrenze)

Anteil der Armen an der Bevölkerung	1 US-Dollar/Tag	2 US-Dollar/Tag	Anteil der Armen an der Bevölkerung	nationale Armutsgrenze
	Zahl der Länder			Zahl der Länder
Weniger als 2%	33	10	Weniger als 20%	14
Von 2% bis 9%	14	14	20% bis 29%	17
Von 10% bis 24%	21	15	30% bis 39%	20
Von 25% bis 49%	14	20	40% bis 49%	16
Von 50% bis 74%	10	16	50% und mehr	18
75 % und mehr	3	20		
Länder mit vorhandenen Informationen	95	95		85

Quelle: World Development Indicators 2006. The World Bank [<http://www.worldbank.org/data>].

einer internationalen Definition als nicht arm eingestuft werden – oder umgekehrt. An ihren tatsächlichen Lebensumständen ändert sich dadurch nichts.

Indem festgelegt wird, wer arm ist und wer nicht, wird auch darüber bestimmt, wer am meisten von Programmen zur Armutsminderung profitiert. Im Jahr 2000 forderte das erste Millenniumentwicklungsziel (Millennium Development Goal, MDG) die Halbierung des Anteils der Menschen, die in extremer Armut leben; zu diesem Zweck wurde Armut über das Einkommen definiert: Eine Person wird als extrem arm angesehen, wenn sie von weniger als 1 US-Dollar am Tag lebt. Obwohl sich praktisch alle Regierungen verpflichtet haben, das erste MDG zu verwirklichen, ist es praktisch unmöglich abzuschätzen, welche Fortschritte die Länder bisher gemacht haben. Denn Grundlage dafür wären ausreichende Informationen. Aber Informationen sind ein knappes Gut. Es sind nur für eine relativ kleine Anzahl von Ländern Statistiken vorhanden, und diese sind oft veraltet. Die Angaben über Armut in den verschiedenen Regionen und weltweit müssen daher auf einer ganzen Reihe von Schätzungen beruhen.

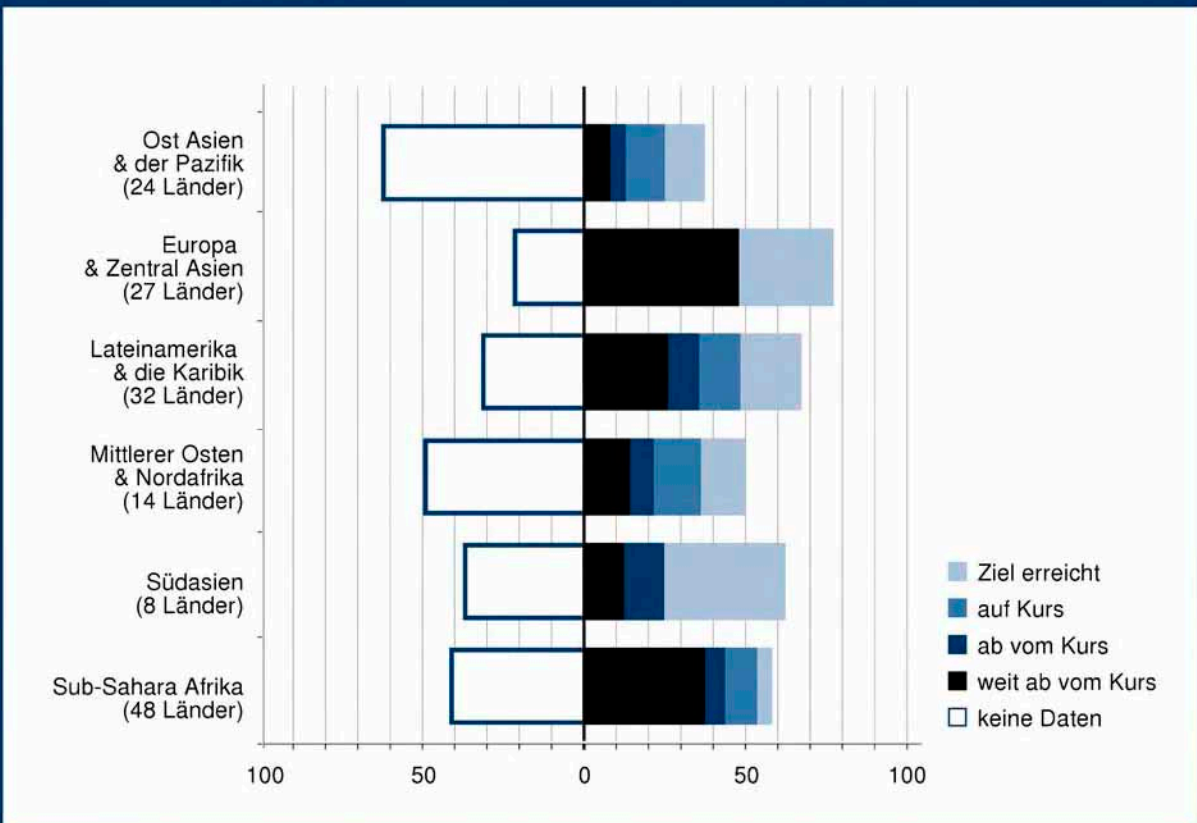
Social Watch veröffentlicht jedes Jahr in seinem Report eine Tabelle zur Armut und Einkommensverteilung („Die derzeitige Verteilung der Armut in der Welt“), die auf den wenigen Informationen

beruht, die von den internationalen Datenquellen bereitgestellt werden. Diese Tabelle zeigt nur einige der Indikatoren, die dazu benutzt werden, die Situation der Einkommensverteilung und Einkommensarmut in einem Land zu messen. Es wird geschätzt, dass zur Zeit mehr als eine Milliarde Menschen in extremer Armut, das heißt von weniger als 1 US-Dollar am Tag leben müssen.⁷

Wir haben allerdings nur für 95 Länder Informationen darüber, wie viele Menschen von weniger als 1 oder 2 US-Dollar am Tag leben müssen. In mindestens 13 dieser Länder lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung von weniger als 1 US-Dollar pro Tag. Nimmt man die 2 US-Dollar-Grenze, so gibt es mindestens 36 Länder, in denen mehr als die Hälfte der Menschen in Armut lebt. In 20 Ländern haben mehr als drei Viertel der Menschen ein Einkommen unter 2 US-Dollar. Diese Armutsgrenzen wurden international mit der Begründung festgelegt, dass sie es möglich machten, Länder, die sich in kritischer Lage befinden, zu erkennen, zu vergleichen und zu entscheiden, wohin die internationale Hilfe fließen sollte.

Viele Länder definieren darüber hinaus ihre spezifische nationale Armutsgrenze. Dies ist ein angemessenerer Ansatz, da er die jeweiligen nationalen

⁷ World Bank (2006): World Development Indicators 2006.

Schaubild 1: Anteil der Länder, die dabei sind, die Armutsreduktionsziele zu erreichen


Quelle: Weltbank

Rahmenbedingungen berücksichtigt, in denen die armen Menschen leben. Für 85 Länder gibt es Informationen über nationale Armutsgrenzen. In 18 dieser Länder lebt mehr als die Hälfte aller Menschen unterhalb der jeweiligen nationalen Armutsgrenze.

Nach Schätzungen der Vereinten Nationen ist die Zahl der extrem armen Menschen seit 1990 um ca. 200 Mio. gesunken. Dieser Rückgang hat sich allerdings auf einige wenige Länder konzentriert. Wenn China aus den Schätzungen herausgenommen wird, ändert sich das Bild schlagartig. Ohne China hat die Zahl der extrem Armen in den letzten zwölf Jahren gerade einmal um 9 Mio. abgenommen.⁸ Nimmt man auch noch Indien aus der Schätzung heraus, kommt man zu dem Ergebnis, dass die Zahl der Armen in den übrigen Ländern überhaupt keinen Rückgang erlebt hat, sondern im Gegenteil sogar zugenommen hat. Sollten die Entwicklungsländer ihre derzeitigen Wachstumsraten bis 2015 beibehalten, würden noch immer 600 Mio. Menschen von

weniger als 1 US-Dollar pro Tag leben – so die letzten Schätzungen der Weltbank.⁹

Zwischen 1990 und 2002 ist die Zahl der Menschen, die von weniger als 2 US-Dollar am Tag leben müssen, um 40 Mio. gesunken. Es müssen aber noch immer 2,6 Mrd. Menschen auf unserem Planeten mit diesem Betrag oder weniger auskommen.

Nutzt man die Zeitreihen-Daten der Vereinten Nationen über den Anteil der Menschen, die von weniger als 1 US-Dollar am Tag leben müssen,¹⁰ kann man die Entwicklung dieses Indikators für eine begrenzte Anzahl von Ländern für die Zeiträume von 1990-94 und 1999-2003 nachvollziehen. Die Ergebnisse sind nicht ermutigend: Die Zahl der Länder, die den Anteil der armen Bevölkerung in diesem Zeitraum reduzieren konnten, ist ungefähr ebenso groß wie die Zahl der Länder, in denen der

⁹ Ebd..

¹⁰ United Nations Statistics Division. Millennium Development Goals Indicators. [<http://www.mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>]

⁸ Ebd..

Anteil der Armen zugenommen hat. Es gibt 13 Länder, in denen der Anteil stabil geblieben ist oder sich über die beiden Zeiträume nur geringfügig änderte. In den meisten dieser Länder gehören nur 2% der Bevölkerung zu den extrem Armen. Es gibt jedoch auch drei Fälle, in denen die Armut auf sehr hohem Niveau stagnierte (Bangladesh 36%, Uganda 85% und Sambia 64%).

Die Weltbank hat untersucht, welche Aussichten bestehen, dass bestimmte Länder die Ziele des ersten MDG erreichen. Diese Untersuchung beruht auf den Trends seit 1990 in diesen Ländern. Wie Schaubild 1 zeigt, sind die Perspektiven, die Zielvorgaben von MDG 1 zu erreichen, nicht gerade rosig. Nur wenige Länder werden den Anteil der Menschen, die in extremer Armut leben, bis zum Ende des Jahres 2015 halbiert haben. In einigen Regionen, vor allem in Afrika südlich der Sahara, wird kaum ein Land dieses Ziel erreichen. Die Länder Europas und Zentralasiens zerfallen in zwei klar unterscheidbare Gruppen. Es gibt jene Länder, die das Ziel bereits erreicht haben, und jene, vor allem Länder in Südosteuropa und GUS-Mitglieder, die weit hinter den Zielen zurückliegen.

Ein weiterer Schluss, der aus dem Schaubild gezogen werden kann, ist, dass für viele Länder keine ausreichenden Informationen vorhanden sind, um vernünftige Schlussfolgerungen ziehen zu können. In einigen Regionen haben wir für nicht einmal die Hälfte der Länder verwertbare Daten. Das bedeutet, dass Schätzungen über die weltweite Armutssituation ungenau und unsicher, wenn nicht gar unmöglich sind.

3. Die Entwicklungsindizes von Social Watch

Das Ziel von Social Watch ist es, anhand von objektiven Indikatoren zu überprüfen, inwieweit die Regierungen ihre internationalen Verpflichtungen im Bereich von sozialer Entwicklung und Geschlechtergerechtigkeit erfüllen. Die jährlichen Berichte von Social Watch sind Werkzeuge, die von Menschen überall auf der Welt dazu genutzt werden können, ihre Regierungen, das UN-System und andere internationale Organisationen zur Verantwortung zu ziehen.

Obwohl der Umfang an Informationen zugenommen hat, die von den einzelnen Ländern regelmäßig über verschiedenste Indikatoren sozialer Entwicklung bereitgestellt werden, sind diese Daten für die Öffentlichkeit nur schwer zugänglich. Die meisten internationalen statistischen Datenbanken können nur über Abonnements zu horrenden Preisen genutzt werden. Auch die Weltbank, die wichtigste Quelle für internationale Statistiken zu Entwicklungsfragen, beruft sich auf ihre Urheberrechte und verlangt von der Öffentlichkeit Gebühren für den Zugang zu ihren Datenbanken. Dies scheint um so problematischer, als die Weltbank doch eine öffentlich aus Steuergeldern finanzierte Organisation ist und die Informationen, mit denen sie arbeitet, von Regierungen bereitgestellt werden.

3.1 Der Lebenschancenindex (Basic Capabilities Index; BCI)

Für seinen Bericht 2004 erarbeitete Social Watch den *Basic Capabilities Index*, einen zusammenfassenden Index, der die multidimensionalen Aspekte von Entwicklung berücksichtigt und die Klassifizierung von Ländern vereinfachen soll.¹¹ Dieser Index basierte auf einem methodologischen Ansatz, den die philippinische Social Watch-Koalition in ihrem Jahresbericht 2001¹² verwendet hatte. Der Index misst die grundlegenden Lebenschancen der Menschen anhand ihres Gesundheitszustands (Gesundheit von Kindern und reproduktive Gesundheit) und der Grundschulbildung.¹³ Beide Aspekte sind von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der internationalen Entwicklungsziele.

¹¹ Im Bericht von 2004 wurde er noch als *Quality of Life Index* (Index für Lebensqualität) bezeichnet. Dieser Titel wurde 2005 geändert.

¹² Raya, R. (2001): An alternative measure of poverty and human capability: Introducing the Quality of Life Index. Social Watch Philippines 2001. Der *Quality of Life Index*, der ursprünglich von der philippinischen Nichtregierungsorganisation *Action for Economic Reforms* entwickelt wurde, beruht auf dem *Capability Poverty Index* (CPI) nach Prof. Amartya Sen, der später als der *Human Development Index* (HDI) des UNDP populär wurde.

¹³ Ein Unterschied zwischen dem BCI und dem HDI ist, dass der HDI Lebenschancen-Indizes mit der Messung von Einkommen verbindet.

Tabelle 2: Die Kategorisierung der Länder nach dem BCI

BCI Niveau	Punkte nach dem BCI	Anzahl betroffener Länder
Kritisch	bis zu 69 Punkten	26
Sehr niedrig	70 – 79 Punkte	26
Niedrig	80 – 89 Punkte	18
Mittel	90 – 97 Punkte	47
Hoch	98 – 100 Punkte	45

Der BCI setzt sich aus folgenden Indikatoren zusammen:

- Prozentsatz der eingeschulten Kinder, die die fünfte Klasse erreichen
- die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren¹⁴
- Prozentsatz der Entbindungen mit Betreuung durch medizinisches Fachpersonal

Ein niedriger Lebenschancenindex zeigt, dass das betreffende Land weit davon entfernt ist, die grundlegenden Bedürfnisse seiner Bürger zu befriedigen. Die ersten Ränge werden somit von Ländern eingenommen, in denen Fortschritte dringend nötig sind, um ein Mindestniveau von Wohlergehen für die Bevölkerung zu erreichen.

Der BCI hat komparative Vorteile, weil er relativ einfach und kostengünstig zu berechnen ist. Er beruht nicht auf Haushaltsbefragungen, bei denen Einkommensniveaus ermittelt werden. Er ist kompatibel mit den verschiedensten nationalen und internationalen statistischen Systemen und er kann einfach aus Daten berechnet werden, die regelmäßig von Regierungen und Behörden veröffentlicht werden. Der BCI korreliert in hohem Maße mit anderen Indizes, die dazu genutzt werden, Entwicklung allgemein zu messen oder Länder gemäß ihrer

Wohlstandsniveaus zu klassifizieren, insbesondere dem Human Development Index (HDI) und dem Human Poverty Index.¹⁵

Der BCI ermöglicht eine Differenzierung zwischen Ländern mit eher schlechten Lebensbedingungen, aber er ist weniger empfindlich bei der Messung von Unterschieden zwischen Ländern, die ein eher hohes Wohlstandsniveau erreicht haben. Das liegt an der Wahl der Indikatoren, die die grundlegenden Lebenschancen betreffen. Deswegen sollte der BCI eher genutzt werden, um Länder und Regionen mit kritischen Lebensbedingungen zu identifizieren, und weniger zur Beschreibung von marginalen Unterschieden in Ländern mit einem höheren Lebensstandard.

Der BCI stuft Länder auf einer Skala zwischen 0 und 100 ein. In der Realität finden sich die niedrigsten Werte um die 50 und die Mehrheit der Länder konzentriert sich am oberen Ende mit Werten nahe an der 100. Social Watch teilt die Länder nach ihrem BCI in fünf Gruppen, von einem kritischen Lebenschancenindex bis hin zu einem hohen Lebenschancenindex, ein (s. Tabelle 2).

Da der BCI ein Index ist, der nur Ergebnisse darstellt, kann er gut mit anderen Indizes kombiniert werden, die die eingesetzten Mittel (z.B. das Einkommen) messen. Dieses Cross-Checking gibt uns die Möglichkeit zu vergleichen, wie Länder im BCI-Ranking und im Einkommens-Ranking (z.B. gemessen am Bruttonationaleinkommen pro Kopf) abschneiden.

¹⁴ Der ursprünglich auf den Philippinen verwandte Indikator war „Unterernährung von Kindern unter fünf Jahren“. Die philippinische Social Watch Koalition entwickelte diese Methodologie, merkt jedoch in ihrem eigenen Bericht an, dass stattdessen auch Kindersterblichkeit als Indikator verwendet werden könne. Zu diesem Indikator können in vielen Ländern leichter Daten erhoben werden und es besteht eine hohe Korrelation zwischen Kindersterblichkeit und Unterernährung bei Kindern.

¹⁵ Der BCI klammert die Geschlechterdimension explizit aus. Es gibt ein eigenes Ranking für diese Dimension, die durch den Gender Equity Index dargestellt wird (siehe unten).

3.2 Der Index zur Gleichstellung der Geschlechter (Gender Equity Index, GEI)

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein äußerst komplexes Themenfeld, das zahlreiche quantitative und qualitative Dimensionen einschließt. 2004 erstellte Social Watch hierzu erstmals einen *Gender Equity Index* (Index zur Gleichstellung der Geschlechter, GEI),¹⁶ der seitdem kontinuierlich überarbeitet und verbessert wird. Das Ziel ist es, ein Werkzeug zu haben, um das Niveau der Gleichstellung der Geschlechter, das in einem Land erreicht wurde, zu messen. Der Index wird auf Basis von Informationen erstellt, die international verfügbar und vergleichbar sind und einen Bezug zur Gleichstellung der Geschlechter haben. Das größte Hindernis bei der Erstellung des Index waren fehlende Daten.

Zunächst wurden die unterschiedlichen Dimensionen zusammengefasst, in denen Gleichstellung gemessen werden kann. Damit sollte ein umfassendes Ranking entstehen, das breiter angelegt sein sollte als die traditionellen Rankings in diesem Themenbereich. Drei Dimensionen wurden gewählt:

- Bildung,
- wirtschaftliche Aktivitäten und
- die Vertretung von Frauen auf den Entscheidungsebenen im politischen und wirtschaftlichen Bereich (*empowerment*).

Auf dieser Grundlage entstand die erste Version des GEI, wie sie in den Social Watch Reports von 2004 und 2005 veröffentlicht wurde.

Im Report von 2006 wurde der GEI verbessert, indem er um eine Komponente erweitert wurde, die Vergleiche entlang einer Zeitreihe erlauben sollte. Weiterhin sollte der Vergleich mit einem Idealzustand ermöglicht werden. Diese Möglichkeiten hatten in den Versionen von 2004 und 2005 noch gefehlt. Das geeignetste Modell, um dies zu erreichen, war es, die Differenzen bei den einzelnen Indikatoren zwischen Frauen und Männern zu

bestimmen. So wurde es möglich zu ermitteln, wie weit die einzelnen Länder noch von einer idealen Situation entfernt sind, in der es keine Unterschiede in der Stellung der Geschlechter mehr gibt.

Der Bericht von 2006 spiegelt den Durchschnitt der Differenzen in den drei Dimensionen wider, die alle gleich gewichtet in den Index einfließen. Die Werte des GEI reichen von 0 bis 1. Je kleiner der Wert, desto größer die Ungleichheit in einem bestimmten Land. Je näher ein Land an 1 heran reicht, desto größer waren die Erfolge in diesem Land bei der Bekämpfung der Ungleichheit. Dabei ist es wichtig daran zu denken, dass die Zahlen nur Informationen über die Bereiche enthalten, die bei der Erstellung des Index berücksichtigt wurden. Kein Index wird jemals in der Lage sein, ein so komplexes Phänomen wie Geschlechtergerechtigkeit vollständig zu erfassen. Es ist jedoch sehr wohl möglich, die spezifische Situation in einem Land zu erfassen und Veränderungen wahrzunehmen. Der GEI ist der Prototyp für einen Index, der ein vollständiges Bild von der Gleichstellung der Geschlechter geben kann. Wir werden weiter an ihm arbeiten, ihn erweitern und präzisieren.

Karina Batthyany leitet das sozialwissenschaftliche Team von Social Watch (Montevideo, Uruguay) und ist Professorin an der Universität der Republik Uruguay in Montevideo.

Der Text wurde von Wolfgang Obenland aus dem Englischen übersetzt.

¹⁶ Das englische Wort Gender umfasst nicht nur die Zugehörigkeit zum weiblichen – oder männlichen – Geschlecht, sondern auch das jeweils damit verbundene Rollenverhalten und -verständnis.

Tabelle 3: Der Lebenschancenindex (BCI) 2006

Platz	BCI	Platz	BCI	Platz	BCI	Platz	BCI	Platz	BCI					
Kritisch		Komoren	129	73	Marshall Ins.	95	88	Fiji	61	96	Frankreich	26	99	
Tschad	162	47	Indien	128	73	Ägypten	94	88	Bahamas	60	96	Tsch. Rep.	26	99
Äthiopien	161	49	Nicaragua	127	73	Kolumbien	93	89	Katar	57	96	Bahrain	25	99
Ruanda	160	52	Benin	126	73	Mittel		St. Lucia	57	96	Chile	22	99	
Bangladesh	159	53	Tansania	125	74	Kuwait	92	90	Slowakei	57	96	Polen	22	99
Niger	158	55	Senegal	124	74	Surinam	91	90	Libanon	56	96	USA	22	99
Nepal	157	56	Sambia	123	74	Belize	89	90	Kasachstan	54	96	Irland	17	99
Burundi	156	56	Papua-Neug.	122	75	Kap Verde	89	90	Costa Rica	54	96	Israel	17	99
Laos	155	58	Irak	121	75	Botswana	88	90	Argentinien	53	96	GB	17	99
Äqu. Guinea	154	59	Mauretanien	120	76	Vietnam	87	91	Uruguay	52	97	Malta	17	99
Kambodscha	153	59	Zimbabwe	119	77	Panama	86	92	Armenien	51	97	Zypern	17	+99
Pakistan	152	60	Swaziland	118	77	Mexiko	85	92	Samoa	50	97	Südkorea	6	+99
Guinea-Biss.	151	60	Philippinen	117	78	Türkei	83	92	Luxemburg	49	97	Niederlande	6	+99
Mosambik	150	61	S. Tome & Pr.	116	78	Grenada	83	92	Oman	48	97	Neuseeland	6	+99
Jemen	149	61	El Salvador	115	78	Brasilien	82	92	Brunei Daress.	47	97	Griechenland	6	+99
Malawi	148	63	Djibuti	114	79	China	81	93	Thailand	45	98	Spanien	6	+99
Uganda	146	63	Malediven	113	80	Iran	80	94	Hoch		Österreich	6	+99	
Nigeria	146	63	Marokko	112	80	Tonga	79	94	Trinidad	45	98	Belgien	6	+99
Liberia	145	64	Sudan	110	80	Georgien	78	94	VA Emirate	42	98	Schweiz	6	+99
Madagaskar	144	65	Niedrig		Palau	77	94	Ukraine	42	98	Deutschland	6	+99	
Mali	143	66	Bolivien	110	80	Albanien	76	94	Jordanien	42	98	Dänemark	6	+99
Ghana	142	66	Ecuador	109	81	Dominica	75	94	Bulgarien	41	98	Portugal	6	+99
Eritrea	141	67	Guyana	108	81	Malaysia	73	94	Italien	40	99	Finnland	1	+99
Guinea	140	67	Paraguay	107	82	Jamaika	73	94	Lettland	37	99	Japan	1	+99
Bhutan	139	69	Gabun	106	82	Venezuela	72	94	Barbados	37	99	Norwegen	1	+99
Gambia	138	69	Cook Inseln	105	82	Mongolei	70	95	Weißrussland	37	99	Schweden	1	+99
Lesotho	137	70	Tadschikist.	103	83	Tunesien	70	95	Ungarn	35	99	Island	1	+99
Sehr niedrig		Aserbaidsch.	103	83	Algerien	69	95	Litauen	35	99				
Myanmar	136	70	Indonesien	102	84	W. Bank & Gaza	67	95	Kroatien	33	99			
Togo	135	70	Peru	101	84	Saudi Arab.	67	95	Mauritius	33	99			
Kamerun	134	70	Dom. Rep.	100	85	St. Kitts & Nevis	66	95	Slowenien	32	99			
Elfenbeink.	133	71	Vanuatu	99	85	Rumänien	65	95	Estland	28	99			
Burkina Faso	132	71	Namibia	98	86	St. Vincent	63	95	Kuba	28	99			
Guatemala	131	72	Syrien	97	87	Moldawien	63	95	Australien	28	99			
Honduras	130	73	Südafrika	96	87	Mazedonien	62	95	Kanada	28	99			

Zur Errechnung des BCI wurden drei Indikatoren benutzt:

1. Prozentsatz der Entbindungen mit Betreuung durch medizinisches Fachpersonal,
2. Prozentsatz der Kinder, die die fünfte Klasse erreichen und
3. die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren.

2006 waren genug Informationen vorhanden, um den BCI für 103 Länder zu errechnen. Um diese Zahl zu erhöhen, wurden Ländern mit fehlenden Informationen Werte zugewiesen. Dies geschah, indem dem Land der Durchschnittswert seiner jeweiligen Ländergruppe (nach der aktuellen Situation in einem bestimmten Themengebiet) zugeordnet wurde. Dies machte es möglich, den Index für 162 Länder zu erstellen.

Die BCIs errechneten sich aus dem ungewichteten Durchschnitt der tatsächlichen Werte der drei Einzelindikatoren. Zur Vereinfachung wurden alle drei Indikatoren gleich gewichtet. Die Werte für Sterblichkeit und Verweildauer in Grundschulen wurden ohne weitere Bearbeitung oder Standardisierung der Werte übernommen, da beide Indikatoren schon Teil internationaler Statistiken sind. Dieser Index korreliert in hohem Maße mit den Ranglisten, die sich aus den Durchschnittswerten für alle von Social Watch verwendeten Themenbereichen ergeben.

Für genauere Informationen zur Erstellung des BCI siehe: Social Watch (2006): Social Watch Report 2006 – Impossible Architecture. Montevideo, S. 59ff und 160f.

Tabelle 4: Der Index zur Gleichstellung der Geschlechter (GEI) 2006

Schweden	89	Panama	72	Japan	61	Guinea	47
Finnland	86	Tschech. Rep.	72	Malaysia	61	Jordanien	47
Norwegen	86	Argentinien	71	Malediven	61	Äthiopien	46
Dänemark	81	Rumänien	71	Mexiko	61	Benin	46
Neuseeland	81	Thailand	71	Swaziland	61	Libanon	46
Bahamas	80	Irland	70	Uganda	61	Malawi	46
Island	80	Mazedonien	70	Fiji	60	Mali	46
Australien	79	Trinidad & Tobago	70	Kirgisistan	60	Niger	46
Barbados	79	Uruguay	70	Peru	60	Türkei	46
Lettland	79	Georgien	69	Bolivien	59	Ägypten	45
Litauen	79	Weißrussland	69	Burundi	58	Bahrain	45
Kanada	78	Brasilien	68	China	58	Bangladesh	45
Moldau	78	St. Lucia	68	Guayana	58	Eritrea	45
USA	78	Südafrika	68	Luxemburg	58	Guinea-Bissau	45
Estland	77	Venezuela	68	Malta	58	Kuwait	45
Großbritannien	77	Costa Rica	67	Mosambik	57	Algerien	44
Kolumbien	77	Honduras	67	Tadschikistan	57	Äquatorial Guinea	44
Niederlande	76	Tansania	67	Usbekistan	57	Marokko	44
Philippinen	76	Kuba	66	Albanien	56	Oman	44
Spanien	76	Paraguay	66	Ghana	56	Syrien	44
Kroatien	75	Zypern	66	Rep. Korea	56	Kongo	43
Namibia	75	Griechenland	65	Kap Verde	55	Nigeria	43
Ruanda	75	Jamaika	65	Lesotho	55	Saudi Arabien	43
Russ. Föderation	75	Kasachstan	65	Mauritius	55	Ver. Arab. Emirate	43
Slowakei	75	Sri Lanka	65	Nicaragua	55	Sudan	42
Belgien	74	Surinam	65	Laos	54	Nepal	41
Botswana	74	Vietnam	65	Madagaskar	54	Burkina Faso	40
Bulgarien	74	El Salvador	64	Salomonen	53	Togo	40
Mongolei	74	Frankreich	64	Sambia	53	Indien	39
Polen	74	Aserbaidzhan	63	Senegal	53	Pakistan	38
Schweiz	74	Chile	63	Guatemala	52	Zentralafrika	38
Hong Kong	73	Dom. Rep.	63	Indonesien	52	Sierra Leone	37
Israel	73	Italien	63	Tunesien	51	Elfenbeinküste	36
Portugal	73	Belize	62	West Bank & Gaza	51	Tschad	36
Slowenien	73	Kenia	62	Angola	50	Jemen	26
Ukraine	73	Armenien	61	Zimbabwe	50		
Ungarn	73	Ecuador	61	Iran	48		
Österreich	72	Kambodscha	61	Gambia	47		

Der Index kombiniert drei Dimensionen:

1. Gleichberechtigung (% der Frauen in technischen Positionen, % der Frauen in Management- und Regierungspositionen, % der Frauen in Parlamenten, % der Frauen auf Ministerposten).
2. Wirtschaftliche Aktivität (Einkommensunterschiede, % der wirtschaftlich aktiven Frauen (ausgenommen der landwirtschaftliche Sektor)).
3. Bildung (Unterschiede in der Alphabetisierung, Unterschiede in der Einschulungsrate in Grund- und weiterführenden Schulen).

Der zusammengefasste Index errechnet sich aus den Werten jedes Landes für die drei Dimensionen als nicht gewichtete Durchschnittszahl. Länder mit dem gleichen GEI werden alphabetisch aufgelistet. Für jede Dimension wurde der Durchschnitt der Differenzen der jeweiligen Indikatoren für Männer und Frauen berechnet.

Für genauere Informationen zur Konzeption des GEI siehe: Social Watch (2006): Social Watch Report 2006 – Impossible Architecture. Montevideo, S. 91ff und 159.

Gisela Glimmann

4

PAPA: Ein partizipativer Ansatz zur Armutsmessung – Fallbeispiel aus dem zentralen Andenhochland in Peru

4

Einleitung

Dieser Beitrag erläutert die partizipative Methodik zur Armutsmessung PAPA (Participatory Approach to Poverty Assessment) und die Ergebnisse ihrer Anwendung im zentralen Andenhochland von Peru. Er untersucht die Frage, ob ein partizipativer Ansatz der Armutsmessung zu anderen Ergebnissen als die konventionellen, zumeist quantitativen Formen der Armutsschätzung führt. Ebenso wird der Frage nachgegangen, ob eine partizipative Armutsmessung zu anderen politischen Strategien führen müsste als die Orientierung an den Armutsindikatoren der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs).

Hintergrund und Ziele der Armutsstudie

Die im Jahr 2000 vereinbarten MDGs der Vereinten Nationen sind auch für internationale Agrarforschungsinstitute, wie das International Potato Center (CIP) in Lima, zum Orientierungsrahmen geworden. CIP ist eines von weltweit 15 internationalen Agrarforschungsinstituten, die in der Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) zusammenarbeiten. Es konzentriert sich auf die Forschung über Kartoffeln, Süßkartoffeln und andere Wurzel- und Knollenfrüchte. CIP will mit seinen Forschungs- und Beratungsaktivitäten einen signifikanten Beitrag zur Erreichung der MDGs leisten, insbesondere zur Armutsschätzung. Im Jahr 2004 entwickelte CIP einen neuen „Research and Development Cycle“, der dazu dienen soll, die Aktivitäten von CIP armutsorientierter zu gestalten. Voraussetzung für eine armutsorientierte Agrarforschung ist ein differenziertes Verständnis der Erscheinungsformen und Ursachen von Armut. Ein wichtiger Bestandteil des neuen Forschungs-

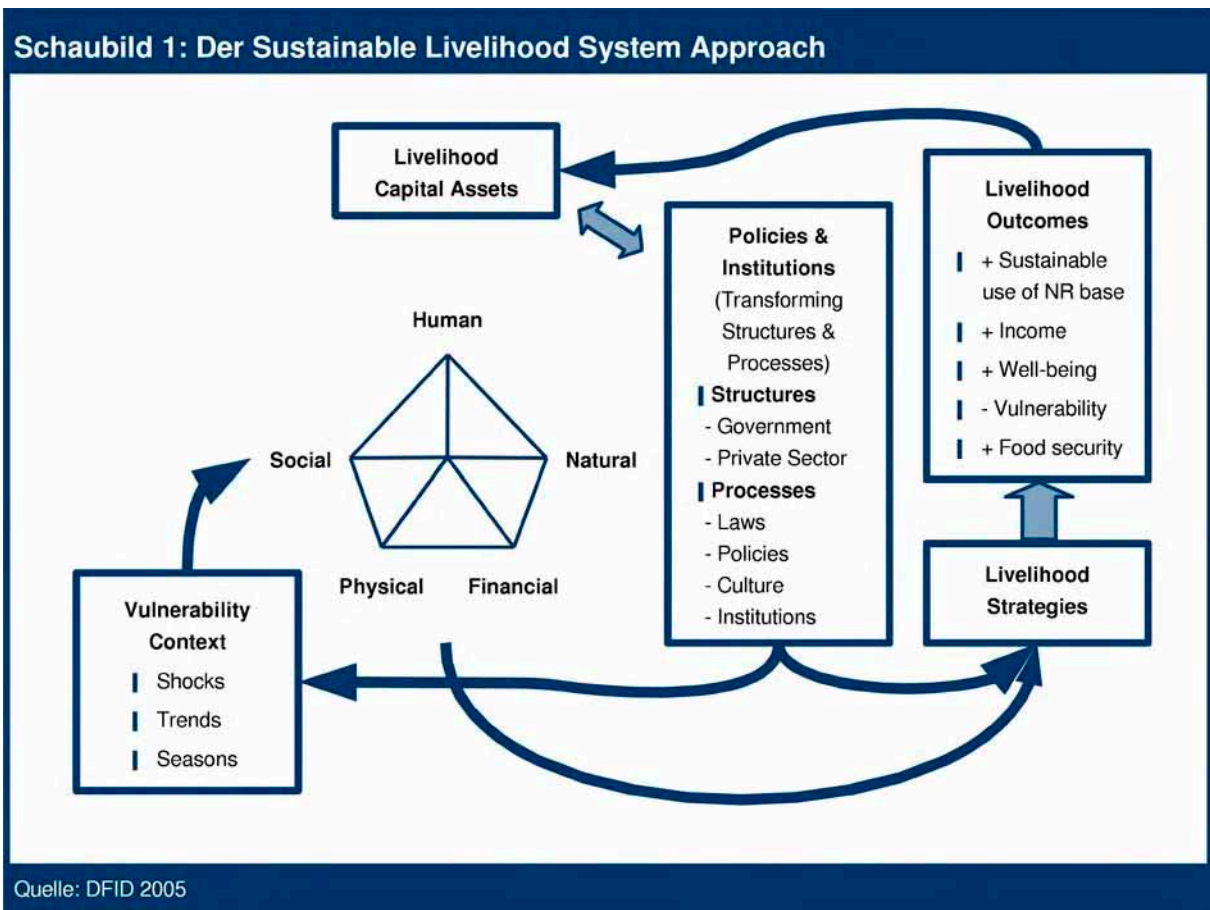
zyklus sind daher Studien, die zu einem umfassenden Verständnis der Lebensbedingungen und Bedürfnisse armer Bevölkerungsgruppen beitragen.

Im Jahr 2005 beauftragte das International Potato Center (CIP) ein interdisziplinäres Forscherteam des Seminars für ländliche Entwicklung (SLE) der Humboldt Universität zu Berlin mit einer Grundlagenstudie zum Thema Armut im zentralen Andenhochland Perus. Das zentrale Andenhochland ist eine Region, in der der Kartoffelanbau die Lebensgrundlage für die zumeist sehr armen Kleinbauern darstellt. Ziel der Studie war es, eine partizipative Methodik zur Armutsmessung zu entwickeln und diese in vier Andendörfern anzuwenden, um auf diese Weise die Armutdefinition und die Bedürfnisse der Kleinbauern zu dokumentieren.

Konzeptioneller Rahmen und PAPA Methodik

Das der Studie zugrunde liegende Armutverständnis ist multidimensional. Dieses multidimensionale Verständnis von Armut (bzw. im Umkehrschluss von Wohlergehen) berücksichtigt den Zugang zu Nahrung, Gesundheit, Bildung, Einkommen, natürlichen Ressourcen, sozialer und politischer Teilhabe, Geschlechtergerechtigkeit sowie Sicherheit. Armut wird nicht als statischer Zustand sondern als dynamischer Prozess betrachtet. Ebenso wird zwischen chronischer und vorübergehender (transitorischer) Armut unterschieden und die Kontextabhängigkeit von Armut berücksichtigt.

Als Analyserahmen zur Entwicklung der partizipativen Methodik diente der Sustainable Livelihood System Approach. Er wurde vom britischen Department for International Development (DFID) entwickelt.



Der Sustainable Livelihood System Ansatz ermöglicht die Analyse von Potentialen und Schwächen der Lebensbedingungen von Haushalten. Die Verfügbarkeit von existentiellen Ressourcen (Livelihood Capital Assets), wie etwa Zugang zu Land, Produktionsmitteln, Bildung oder Krediten, wird zum einen beeinflusst durch den „Verwundbarkeitskontext“ (z.B. Dürren). Zum anderen haben die vorherrschenden politischen und gesellschaftlichen Strukturen auf die Lebensbedingungen der Menschen Einfluss. Gemäß den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen verfolgen Haushalte bestimmte Strategien, um ihre Lebensbedingungen zu verbessern.

Um die Definition von Lebensqualität und Armut aus Sicht der Kleinbauern in den Andendörfern zu erfassen, entwickelte das SLE-Team die partizipative Methodik zur Armutsmessung, kurz PAPA. Die für die Studie relevanten Daten wurden im Wesentlichen durch die Anwendung der PAPA-Methodik auf Dorfebene sowie die Befragung von in den Dörfern tätigen Organisationsvertretern erhoben. Vergleichend dazu wurden verfügbare sozioökonomische Sekundärdaten analysiert (Triangulation).

PAPA besteht im Wesentlichen aus einem Workshop mit Dorfvertretern, einer Dorfversammlung sowie einer anschließenden Haushaltsbefragung. In den Dorfversammlungen ging es zunächst darum, gemeinsam mit den Anwesenden eine für alle Bewohner des Dorfes gültige Definition von Lebensqualität (Wohlergehen) zu entwickeln. Anhand der offenen Frage „Was bedeutet es für eine Familie hier im Dorf gut zu leben?“ wurden Kriterien von der Dorfbevölkerung bestimmt und erläutert. Diese Kriterien wurden in einem zweiten Schritt nach ihrer Wichtigkeit für die Überlebenssicherung in einer Prioritätenliste zusammengefasst. Anschließend wurde eine Armutslinie festgelegt, die zwischen „armen“ und „nicht-armen“ Haushalten anhand der genannten Kriterien unterschied. Um die Entwicklung der Lebensqualität zu erfassen, wurde gemeinsam analysiert, ob sich der Status der einzelnen Haushalte im Dorf innerhalb der letzten 15 Jahre verbessert oder verschlechtert hat. Hierzu wurde in einer gemeinsamen Diskussion jeder Haushalt oberhalb oder unterhalb der Armutslinie heute und vor 15 Jahren eingeordnet. Dies erlaubt die Differenzierung von vier Kategorien:

- Haushalte, deren Lebenssituation in der analysierten Zeitspanne gleichbleibend gut geblieben ist;
- Haushalte, die ihre Situation verbessert haben;
- Haushalte, deren Lebensbedingungen sich verschlechtert haben;
- sowie als arm definierte Haushalte, die es nicht geschafft haben, ihre Situation in den letzten 15 Jahren zu verbessern.

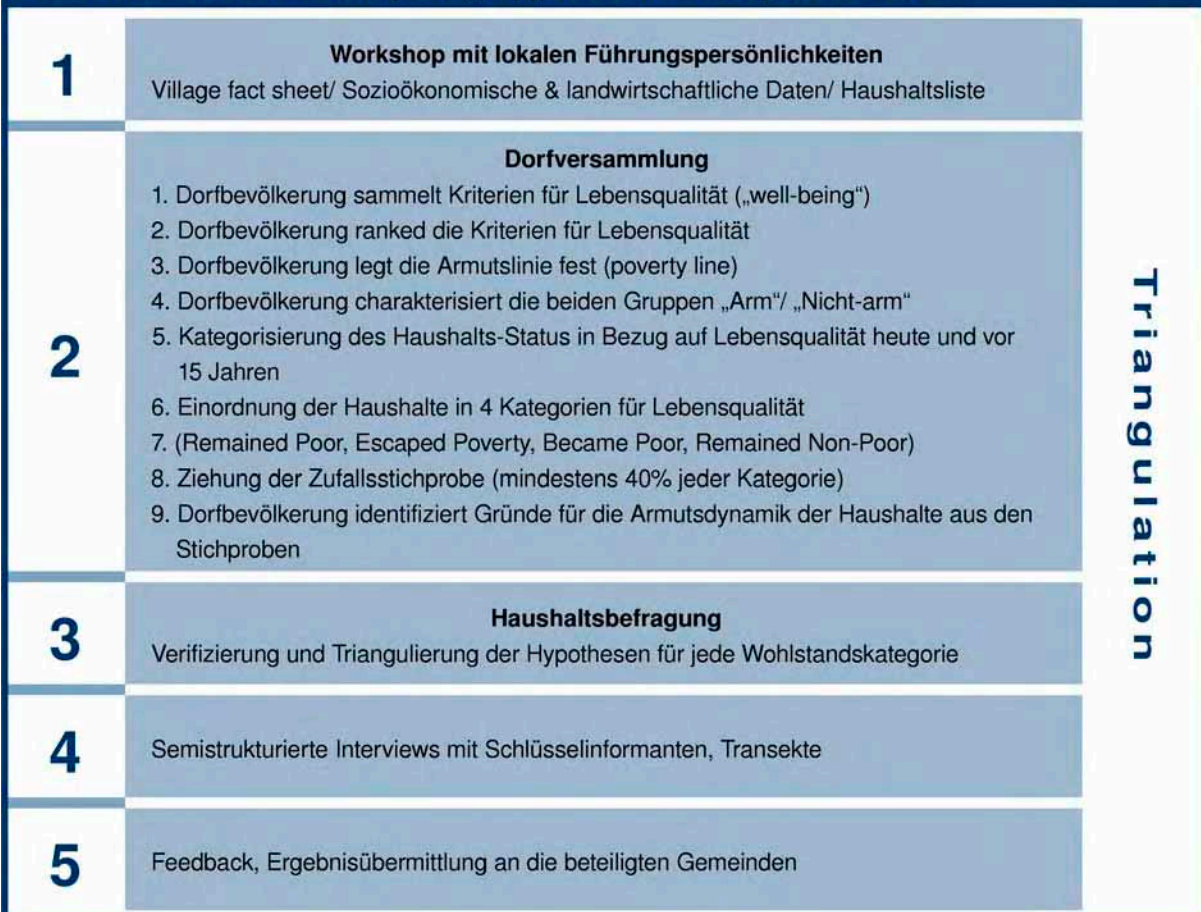
In einem nächsten Schritt wurden per Zufallsauswahl mindestens 40 % der Haushalte jeder Kategorie ausgewählt, um in Haushaltsbefragungen detaillierte Daten zur Lebenssituation zu erheben. Insgesamt wurden 120 Haushaltsbefragungen durchgeführt. Die Auswertung dieser Daten unter Einbeziehung des Sustainable Livelihood Ansatzes erlaubt die Analyse von Wechselwirkungen und Rückschlüsse auf entscheidende Einflussfaktoren von Armut und Wohlergehen in den Dörfern.

Zentrale Ergebnisse und Bewertung eines partizipativen Vorgehens zur Armutserfassung

Die Armutdefinition der Kleinbauern in den Dörfern deckt sich zu großen Teilen mit dem Konzept der elementaren Grundbedürfnisbefriedigung, das vor allem den Zugang zu Nahrung und Bildung, Obdach und eine angemessene Gesundheitsversorgung umfasst. Ein zusätzlicher und besonders wichtiger Aspekt für die befragten Haushalte ist die Einbindung in kommunale Strukturen, insbesondere in Krisensituationen. Soziale Netzwerke auf kommunaler Ebene stützen Haushalte mit geschwächter Arbeitskraft, wie Witwen, Waisen, Alte und Kranke.

Die natürlichen Rahmenbedingungen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft im Andenhochland sind geprägt von periodisch auftretenden Dürren oder extremen Wetterereignissen wie Frost und Hagel. Bei Ernteaussfällen verkaufen die Bauern Nutztiere, die eine Art Lebensversicherung darstellen, um

Schaubild 2: PAPA – Participatory Approach to Poverty Assessment



Quelle: SLE 2005

Einkommensverluste zu verkraften und für die nächste Anbausaison investieren zu können. Kleinbauern in den Anden müssen also in der Lage sein, Rücklagen zu bilden, um langfristig ihren Lebensstandard zu sichern und zu verbessern.

Entscheidende Faktoren zur Anhebung des Lebensstandards sind ebenso eine diversifizierte Agrarproduktion, um die einseitige Abhängigkeit vom Kartoffelpreis zu vermeiden, funktionierende kommunale Produktions- und Vermarktungsstrukturen, zusätzliches Einkommen außerhalb der Landwirtschaft sowie Zugang zu Organisationen, insbesondere Agrarberatungsprogrammen. Die Studie hat gezeigt, dass vor allem arme Haushalte die wenigen Agrarberatungsangebote kaum nutzen, da diese sich häufig an den Bedürfnissen bessersituierter Haushalte orientieren. Arbeitskraftgeschwächte Haushalte haben beispielsweise wenig Potential, um an intensiven Trainingsmaßnahmen oder Anbauversuchen teilzunehmen. Sie können eher von virenfreiem Saatgut und der Unterstützung bei der Vermarktung profitieren. Agrarberatungsmaßnahmen von CIP, welche die kollektive Organisationsstruktur der Andengemeinden unterstützen, haben sich besonders bewährt. Hierzu zählt die Förderung kommunaler Vermarktungsstrukturen sowie ein ökologisch angepasstes kommunales Dünge- und Schädlingsbekämpfungssystem.

Die PAPA-Methodik bildet die Lebensbedingungen auf lokaler Ebene aus Sicht der betroffenen Bevölkerung ab. Als Vergleichsbasis zur Einschätzung des Lebensstandards dient das eigene Dorf. Im Vergleich zu anderen partizipativen Ansätzen der Armutsmessung, die Daten auf der Basis von Einkommen bzw. Ausgaben erheben, erlaubt die offene Vorgehensweise der PAPA-Methodik auch die Einbeziehung qualitativer, nicht-monetärer Kriterien, die als wichtig für die Lebensqualität auf lokaler Ebene gelten. So konnte durch die Anwendung der PAPA-Methodik in den Andendörfern die Bedeutung sozialer Organisation auf kommunaler Ebene und die Wichtigkeit des Umweltschutzes und des Erhalts der natürlichen Ressourcen berücksichtigt werden.

Die Selbsteinschätzung des Haushaltsstatus führt zudem zu einer genaueren Differenzierung als standardisierte quantitative Erhebungsmethoden. Obwohl laut offiziellen peruanischen Statistiken fast

alle Haushalte der Region mit weniger als 1 US-\$ pro Tag auskommen müssen und somit als extrem arm gelten, zeigt sich durch die partizipative Armutsmessung, dass auf lokaler Ebene erhebliche Unterschiede im Lebensstandard bestehen. Sechzig Prozent der befragten Haushalte schätzten sich auf lokaler Vergleichsbasis selbst als nicht arm ein. Dies verdeutlicht die Kontextabhängigkeit von Armutsmessungen und zeigt zugleich, dass sich aus partizipativer Armutsmessung auf lokaler Ebene Anknüpfungspunkte für spezifische Unterstützungsmaßnahmen einzelner sozialer Gruppierungen in einem Dorf ableiten lassen. Dies kann eine bedarfsgerechte und wirksame Zusammenarbeit fördern. Zudem ermöglicht die dynamische Erfassung der Lebensstandardentwicklung die Identifizierung von Schlüsselfaktoren für Verbesserung, Stagnation oder Verschlechterung des Status von Haushalten. Insbesondere für Organisationen, die langfristige Programme in bestimmten Regionen durchführen, bietet die Anwendung der PAPA-Methodik die Voraussetzung, lokale Sichtweisen und Bedürfnisse zu erfassen und auf dieser Grundlage eine tatsächliche Armutsminderung der unterschiedlichen sozialen Gruppen zu erreichen.

Nationale Armutsminderungsstrategien berücksichtigen häufig keine lokalen und regionalen Disparitäten. Die Armutsminderung im Rahmen der MDGs wird auf nationaler Ebene gemessen und international verglichen. Erzielte Erfolge der Armutsbekämpfung in den Statistiken bedeuten nicht automatisch, dass die Erfolge den ärmsten Bevölkerungsgruppen verbesserte Lebensbedingungen gebracht haben. Die Studie im peruanischen Andenhochland hat gezeigt, dass in einer Region, die unterhalb der Armutsschwelle von 1 US-\$ pro Tag liegt, erhebliche soziale Unterschiede und Unterstützungserfordernisse bestehen.

Die Rolle kollektiver Organisationsstrukturen und Bewältigungsstrategien, die bei der indigenen Andenbevölkerung von zentraler Bedeutung sind, findet keine Berücksichtigung in nationalen Armutsminderungspolitikern, da diese auf Haushalte fokussiert sind. Entscheidende Faktoren zur langfristigen Verbesserung und Sicherung des Lebensstandards, wie die Frage nach Marktzugang, Landrechten sowie die Förderung nachhaltiger

Landnutzungssysteme, werden durch eine Ausrichtung der Armutsminderungspolitik an den MDGs und ihrem Indikatorensystem vernachlässigt. Schließlich können staatliche Armutsminderungsprogramme nur dann langfristig effektiv sein, wenn sie auch Fragen der Dezentralisierung und Förderung lokaler Autonomie sowie die bessere kommunale Ausstattung mit finanziellen Ressourcen berücksichtigen.

Gisela Glimmann ist Diplom-Geographin und arbeitet als Programmassistentin für Westafrika bei der Deutschen Welthungerhilfe.

Dieser Beitrag basiert auf der Studie *Poverty in Potato Producing Communities in the Central Highlands of Peru* (siehe Literatur).

Literatur

Ivonne Antezana, André Fabian, Simon Freund, Eileen Gehrke, Gisela Glimmann, Simone Seher (2005): *Poverty in Potato Producing Communities in the Central Highlands of Peru*. Berlin: Seminar für ländliche Entwicklung (SLE), Humboldt Universität zu Berlin. [<http://edoc.hu-berlin.de/series/sle/219/PDF/219.pdf>]

Department for International Development (DFID) (1999): *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*. London: DFID. [<http://www.nssd.net/pdf/sectiont.pdf>]

Klaus Heidel

5

Anmerkungen zur begrenzten Aussagekraft von Armutsindikatoren – Zehn Thesen

Die folgenden Thesen beleuchten zunächst methodische Probleme bei der statistischen Erfassung des Ausmaßes von Armut in Deutschland und deuten dann methodenkritische Fragen an, die nicht nur für Deutschland von Belang sind.

THESE 1: Armut – (k)eine Definitionsfrage?

Jeder Versuch einer statistischen Erfassung von Armutslagen erlaubt alleine schon deshalb nur eine sehr unvollständige modellhafte Abbildung sozialer Wirklichkeit, weil es weder eine objektive, von normativen Setzungen unabhängige, noch eine ausreichend operationalisierbare Definition von Armut gibt (und geben kann), die der Multidimensionalität und Diversität von Armut gerecht würde.

Armut zeichnet sich durch vielfältige und sich in der Regel wechselseitig bedingende Dimensionen von Mangel, Unterversorgung und daher Verletzungen der Menschenrechte aus und ist weit mehr als eine Unterausstattung mit finanziellen Ressourcen. Zu diesen Dimensionen gehören zum Beispiel Mangel- oder Unterernährung (Verletzung des Rechtes auf Nahrung), Krankheit und fehlender Zugang zu Gesundheitsdiensten (Verletzung des Rechtes auf Gesundheit) oder fehlender Zugang zu Bildung (Verletzung des Rechtes auf Bildung). Solche Armutsdimensionen hängen eng mit dem Fehlen finanzieller Ressourcen zusammen. Dennoch erlauben Angaben über Haushaltseinkommen nur begrenzte Aussagen über die Schärfe von Armut, die auch von jeweiligen Kontexten abhängt. Hinzu kommt, dass unterschiedliche Armutslagen nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Armut hat viele Gesichter.

Angesichts dieser Komplexität ergeben sich grundsätzlich drei Schwierigkeiten für den Versuch, Armut zu definieren:

- Erstens erfolgen Armutsdefinitionen in der Regel aus der Perspektive einer existentiellen Differenz: Während sich für arme Menschen Definitionsfragen nicht stellen – für sie ist Armut bittere und vor allem im Falle absoluter Armut existenzbedrohende Alltagserfahrung, sind es von Armut nicht Betroffene, die Armut wissenschaftlich und politisch definieren und hierbei von ihren normativen Grundentscheidungen ausgehen.
- Zweitens muss jede Definition von Armut so offen gestaltet werden, dass sie der Multidimensionalität und Diversität von Armut gerecht wird. Dies versucht die seit 1984 in der Europäischen Union geltende Definition von (relativer) Armut als „sozialer Ausgrenzung“ (social exclusion). Danach gilt als arm, wer über so geringe Mittel verfügt, dass er oder sie von einer Lebensweise ausgeschlossen ist, die in einer Gesellschaft als akzeptables Minimum verstanden wird.
- Drittens aber und im Widerspruch hierzu erfordert eine statistische Erfassung des Ausmaßes und der Schärfe von Armut, die syn- und diachrone Vergleiche erlaubt, eine Armutsdefinition, die ausreichend operationalisierbar ist und die die Bestimmung einer begrenzten Zahl messbarer Armutsindikatoren erlaubt. Dies bedeutet zugleich eine bewusste Komplexitätsreduktion um den Preis unvollständiger Aussagen.

Ist bereits die Definition absoluter Armut strittig, wie die entwicklungspolitische Debatte über Armutsindikatoren zeigt, muss eine Definition relativer Armut mit diesen drei Schwierigkeiten rechnen, unabhängig davon, ob sie auf einem Lebenslagen- oder einem Ressourcenansatz beruht. Mit welchen Indikatoren soll also „soziale Ausgrenzung“ gemessen werden? Welche Ausstattung

Wer ist arm in Deutschland?				
Einkommensschwelle und Armutsgrößen 2003 Berechnung von Äquivalenzeinkommen mithilfe der neuen OECD-Skala, absolute Beträge in Euro				
	Einpersonenhaushalt		Vierpersonenhaushalt	
	West	Ost	West	Ost
prekärer Wohlstand				
75 % Durchschnittseinkommen (prekärer Wohlstand I)	1.352	1.096	3.110	2.521
75 % Median (prekärer Wohlstand II)	1.218	1.001	2.801	2.302
Armutrisiko und relative Armut				
60 % Median (Armutrisikogrenze)	974	801	2.240	1.842
50 % Durchschnitt (relative Armut)	901	731	2.072	1.681
50 % Median	812	667	1.868	1.534
strenge Armut				
40 % Median (strenge Armut)	650	534	1.495	1.228
Arbeitslosengeld II mit Warmmiete	578	528	1.575	1.457
Quellen: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 16-18. Ingo Kolf (2005): Unterkunftskosten bei Hartz IV: Wie teuer dürfen ALG-II-Bezieher wohnen? In: Soziale Sicherheit 6/2005, 203ff.				

mit Chancen und Gütern muss unterschritten werden, damit „soziale Ausgrenzung“ vorliegt? Wie können syn- und diachrone Vergleiche von Ausmaß und Schärfe von Armut angesichts der Diversität und Multidimensionalität von Armut ermöglicht werden?

So ist zum Beispiel eine statistische Erfassung der Ausstattung von Haushalten mit langlebigen Konsumgütern ebenso möglich wie die Erhebung der Zahl von Arzt- oder Theaterbesuchen, von Urlaubsreisen und anderem mehr – wie aber sollen die unterschiedlichen Ausstattungen der Haushalte miteinander verglichen werden, und ab welchen Ausstattungskombinationen liegt Armut vor? Solchen Fragen nach der Gewichtung der einzelnen Dimensionen der Bedarfsdeckung muss sich der **Lebenslagenansatz** stellen.

Auch der **Ressourcenansatz** ermöglicht keine objektive Operationalisierung der offenen Armutsdefinition. Er entgeht den Schwierigkeiten einer Bewertung des Grades der Bedarfsdeckung, da er nicht nach dem Bedarf, sondern nach den (finanziellen) Mitteln fragt, die einem Haushalt zur

Verfügung stehen müssen, um eine Lebensweise zu erreichen, die in einer Gesellschaft als vertretbares Minimum betrachtet wird. Wie aber soll die Höhe der Ressourcen bestimmt werden, die erforderlich ist, um einen Haushalt aus dem Bereich relativer Armut zu heben? Üblich ist die Bezugnahme auf Anteile am durchschnittlichen Einkommen der Haushalte – aber welche Anteile sind angemessen? Beginnt relative Armut unterhalb einer Schwelle von 50 Prozent des Durchschnittseinkommens? Oder unterhalb von 60 Prozent? Und wie ist der Durchschnitt zu bestimmen – als arithmetisches Mittel oder als Median? Je nach Wahl des Grenzwertes und des Maßes der zentralen Tendenz fallen die Einkommensschwelle unterschiedlich aus, unterhalb derer relative Armut beginnt – und folglich auch die Armutsquoten einer Gesellschaft. Wie die Tabelle zeigt, ist die Spreizung der einschlägigen Einkommensschwelle groß – für Einpersonenhaushalte in den alten Bundesländern reichte sie 2003 von 1.352 Euro monatlich bis 650 Euro.

THESE 2: Unbefriedigende Datenlage

Die statistische Erfassung von Armut ist auch deshalb nur in Grenzen möglich, weil die Datenlage unbefriedigend ist. So werden für zentrale Fragestellungen keine gesonderten Datenerhebungen durchgeführt, Datensammlungen sind unvollständig, für manche Fragen fehlen sie gänzlich und die Ergebnisse unterschiedlicher Haushaltsstichproben und –befragungen sind nur eingeschränkt vergleichbar.

Dies gilt selbst für Länder wie Deutschland, für die umfangreiche statistische Erhebungen vorliegen und die über ein ausgebautes statistisches Instrumentarium verfügen. Doch viele der Datensammlungen wurden nicht zur Erfassung von Armut erstellt und daher die Daten nicht nach den Forschungsfragen der Armutsforschung erhoben. Vor allem Untersuchungen, die dem Lebenslagenansatz folgen, werden dadurch erheblich erschwert. Hinzu kommt, dass für einen beträchtlichen Teil der Haushalte keine Daten vorliegen. So blendet die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) Haushalte mit einem weit überdurchschnittlichen Einkommen ebenso aus wie bestimmte Bevölkerungsgruppen am unteren Rand der Einkommensverteilung.

Daten unterschiedlicher Erhebungen sind nicht oder nur begrenzt miteinander vergleichbar. Dies gilt zum Beispiel für die beiden wichtigsten deutschen Haushaltsbefragungen beziehungsweise Stichproben EVS und SOEP (Sozioökonomisches Panel): So lag das auf der Datengrundlage der EVS errechnete Durchschnittseinkommen (Nettoäquivalenzeinkommen) in den Jahren 1988 bis 1998 rund ein Drittel über dem Niveau, das sich bei Zugrundelegung der Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) ergab.

Wesentlich gravierender sind die Defizite der Sozialstatistiken in den meisten Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas. So stehen das Vorherrschen informeller Strukturen und unzureichende Kommunikationsmöglichkeiten mit ländlichen Gebieten der Durchführung repräsentativer Haushaltsstichproben entgegen. Die internationale Vergleichbarkeit nationaler Statistiken ist aufgrund der Unterschiede bei der Durchführung von Erhebungen und der Wahl von Modellen nur begrenzt gegeben.

THESE 3: Von den Tücken der Statistik

Die statistische Abbildung sozialer Wirklichkeit hängt entscheidend ab von den gewählten Methoden und Modellen, wobei es eine objektiv richtige Wahl derselben nicht gibt.

Ob zum Beispiel Kinder oder ältere Menschen überdurchschnittlich von Armut betroffen sind, lässt sich nicht „objektiv“ bestimmen. Je nachdem, welche Äquivalenzskala gewählt wird, ergibt sich ein anderes Bild. Diese Skalen dienen dazu, die Nettoeinkommen von Haushalten unterschiedlicher Größe miteinander vergleichbar zu machen, indem die jeweiligen Gesamteinkommen auf eine Größe pro Person umgerechnet werden.

In Deutschland sind vor allem die alte und die neue OECD-Skala aufgrund ihrer internationalen Verbreitung üblich. Die neue OECD-Skala schätzt die Sparmöglichkeiten größerer Haushalte höher und den (statistischen Durchschnitts-)Bedarf weiterer Haushaltsmitglieder geringer ein als die alte OECD-Skala. Die alte OECD-Skala gewichtet die Bezugsperson (Haushaltsvorstand) mit 1, jedes weitere Haushaltsmitglied ab 15 Jahre mit 0,7 und Jugendliche unter 15 Jahre mit 0,5. Das Nettoäquivalenzeinkommen eines Haushaltes mit zwei erwachsenen Haushaltsmitgliedern und zwei Kindern unter 15 Jahren wäre somit das durch 2,7 geteilte Haushaltsnettoeinkommen. Die neue OECD-Skala verteilt die Gewichte wie folgt: Bezugsperson 1, weitere Haushaltsmitglieder ab 15 Jahre 0,5, jüngere 0,3.

Schaubild 1 zeigt, dass in den alten Bundesländern 1998 die Armutsquoten für Kinder bis 13 Jahre deutlich überdurchschnittlich hoch waren, wenn man die alte OECD-Skala zugrunde legt. Danach betrug die Armutsquote für Kinder bis sechs Jahre fast 16 Prozent, was deutlich über der durchschnittlichen Armutsquote für alle Altersgruppen von rund elf Prozent lag. Folgt man aber der neuen OECD-Skala, wären vor allem ältere Menschen ab 65 Jahre überdurchschnittlich oft von Armut betroffen gewesen. Die Armutsquote dieser Altersgruppe war – auf der Basis der neuen OECD-Skala – mit rund 15 Prozent deutlich höher als die Armutsquote für alle Altersgruppen mit etwa 10,5 Prozent.

THESE 4: Verhängnisvoller Modellwechsel

Allgemein gilt, dass soziale Veränderungen nur mit Hilfe langer Zeitreihen erfasst und interpretiert werden können. Daher ist es verhängnisvoll, dass ein häufiger Wechsel von Methoden und Modellen die statistische Abbildung sozialer Trends beträchtlich erschwert oder gar verhindert.

Dies trifft auch hinsichtlich des Ausmaßes und der Schärfe von Armut zu: Ob Ausmaß (Armutsquoten) und Schärfe (Einkommenslücke) von Armut tendenziell zu- oder abnehmen, lässt sich nicht durch den Vergleich zweier oder dreier Jahre entscheiden. Auch Trends hinsichtlich der Einkommensmobilität lassen sich nur mit langen Zeitreihen angemessen erfassen. Doch die Aufstellung der erforderlichen Zeitreihen ist häufig aufgrund eines mehrmaligen und mehrfachen Modellwechsels nicht möglich. So weist die amtliche deutsche Statistik für die Zeit bis 1998 Armutsquoten auf der Grundlage der alten OECD-Skala und bezogen auf 50 Prozent des arith-

metischen Mittels aus. Seither aber wurden im Zuge der Angleichung an die Statistiken der Europäischen Union die neue OECD-Skala und als Einkommensschwelle 60 Prozent des Median (Armutsrisikogrenze) zu Grunde gelegt. Daher sind in Deutschland die Armutsquoten seit 1998 nicht mehr mit denen bis 1998 vergleichbar.

THESE 5: Indikatoren zur Abbildung multidimensionaler Armutsdynamiken unzureichend

Indikatoren zur statistischen Abbildung multidimensionaler individueller und sozialräumlicher Armutsdynamiken sind unterentwickelt und fehlen für den Ländervergleich.

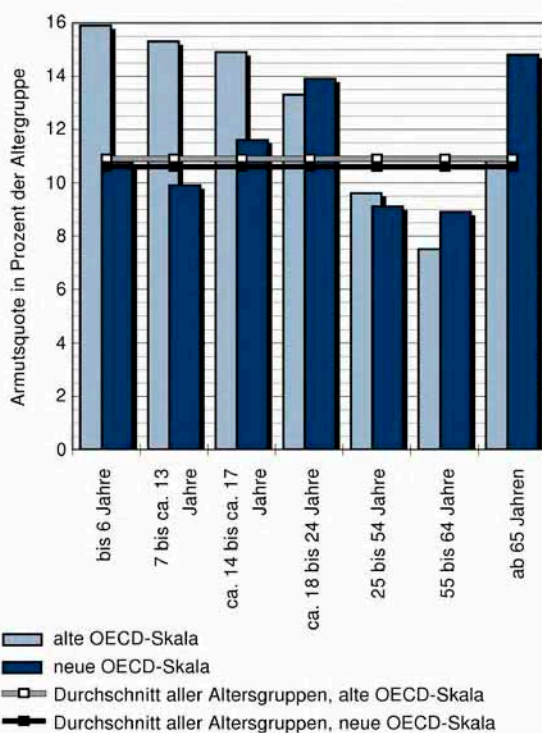
Zur Erfassung der Armutstruktur einer Gesellschaft reichen Indikatoren zur statischen Erfassung von Armut (zum Beispiel: Armutsquote, Einkommenslücke) nicht aus. Vielmehr ist es erforderlich, individuelle und sozialräumliche Armutsdynamiken statistisch abzubilden. So können sich hinter gleichen Armutsquoten unterschiedliche Armutstrukturen von Gesellschaften (und gesellschaftlichen Subsystemen) verbergen – etwa dann, wenn in einem System Armut eher biographische Übergangssituationen betrifft, in einem anderen System aber Armut gesamte Biographien bestimmt. Zur Erfassung solcher Unterschiede reicht es nicht aus, lediglich nach der Einkommensmobilität zu fragen. Vielmehr müssen Indikatoren zur Armutsmobilität die unterschiedlichen Dimensionen von Armut erfassen. So wäre zum Beispiel zu fragen, in welchem Maße ein Absinken von Haushalten in die Einkommensarmut verknüpft ist mit einer Verschlechterung der Wohnungs-, Ernährungs- und Gesundheitsverhältnisse.

Kennzeichnend für eine Gesellschaft (für ein gesellschaftliches Subsystem) sind auch sozialräumliche Armutsdynamiken. Zu untersuchen wäre zum Beispiel, ob sozialräumliche Armutcluster entstehen. Hierbei ist wiederum eine statistische Erfassung der Multidimensionalität von Armut erforderlich.

Solche Indikatoren zur statistischen Abbildung von Armutsdynamiken müssten so gestaltet, und das heißt unter anderem aggregiert, werden, dass sie für

Schaubild 1: Von den Tücken der Statistik I: Kinder- oder Altersarmut? vom Einfluss der Äquivalenzskala

Armutsquoten nach Altersgruppe, Westdt. 1998
alte und neue OECD-Skala, „50-Prozent-Grenze“, arithm. Mittel



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001b), 84.

den Ländervergleich taugen. Hier ist statistisches Neuland zu betreten.

THESE 6: Indikatoren zur Abbildung von Typologisierungen und der Konzeptualisierung von Armut notwendig

Erforderlich sind Armutsindikatoren, mit deren Hilfe Typologisierungen und die Konzeptualisierung von Armut erfasst werden können. Solche Indikatoren stehen bisher (nahezu) nicht zur Verfügung.

Armut kann nur dann als soziale Ausgrenzung verstanden werden, wenn die einzelnen Dimensionen von Armut aufeinander bezogen und die jeweiligen Formen von Armut voneinander unterschieden und als Ergebnis sozialer und wirtschaftlicher Strukturen und Prozesse begriffen werden.

Um die Multidimensionalität von Armut abzubilden, ist zum Beispiel zu fragen, wie sich die Verteilung der Einkommen und Vermögen widerspiegelt im unterschiedlichen Zugang zu politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten. Zu untersuchen wäre, welche Formen von Armut zu welchen Formen sozialer Ausgrenzung führen. Daher muss zugleich der Versuch unternommen werden, die Diversität von Armut herauszuarbeiten. Eine solche differenzierende Annäherung an die Multidimensionalität und Diversität von Armut wird ohne (für geschlechtsspezifische Unterschiede sensible) Typologisierungen nicht auskommen. Zugleich ist eine Konzeptualisierung von Armut nötig, die die Formen von Armut so auf sozio-ökonomische Kontexte bezieht, dass Kausalbeziehungen deutlich werden.

Ein solches Programm der Typologisierung und Konzeptualisierung von Armut ist anspruchsvoll: Ohne Typologisierungen von Armut sind deren Multidimensionalität und Diversität nicht abzubilden. Zugleich erfordert eine umfassende Konzeptualisierung, die soziale, wirtschaftliche und politische Ursachen, Funktionen und Dynamiken von Armut modellhaft darstellt und aufeinander bezieht, solche Typologisierungen. Andererseits ist die Bestimmung von Kriterien für Typologi-

sierungen auf eine Konzeptualisierung angewiesen oder Teil derselben, so dass Typologisierung und Konzeptualisierung in einem hermeneutischen Zirkel gefangen sind, der sich nur im Prozess des gesellschaftlichen Diskurses öffnen lässt (wie ja überhaupt Konzeptualisierung stets ein Prozess kollektiver Aneignung ist).

Ist bereits ein solches Programm nur schwer einzulösen, so gilt dies erst recht für den Anspruch, Armutsindikatoren zu entwickeln, die demselben gerecht werden.

THESE 7: Definitionsprozesse als Partizipationsprozesse

Angesichts der methodischen Schwierigkeiten kann nur im gesellschaftlichen Diskurs verabredet werden, was unter Armut zu verstehen sei, wobei solche Verabredungen von Zeit zu Zeit aktualisiert werden müssen. An diesem Diskurs müssen die von Armut Betroffenen maßgeblich beteiligt sein.

Werturteilsfrei und zeitunabhängig lässt sich nicht bestimmen, was in einem gegebenen sozialen und wirtschaftlichen Kontext konkret als Armut zu gelten hat. Der Streit über Wertorientierungen einer Gesellschaft muss aber politisch und vor allem zivilgesellschaftlich geführt und kann nicht allein sozialwissenschaftlich entschieden werden. Dies gilt angesichts normativer Implikationen und sozialpolitischer Folgen auch für methodische Probleme.

An dem gesellschaftlichen Prozess zur Definition von Armut müssen die von Armut Betroffenen beteiligt werden. Sie nach Selbsteinschätzungen zu fragen, reicht nicht aus. Vielmehr müssen sie als selbstständig handelnde Träger von Rechten (auch von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten) am sozialpolitischen Diskurs maßgeblich teilnehmen und in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Denn sie sind Subjekte der Auseinandersetzung und nicht bloß Objekte sozialpolitischen Interesses. Dies gilt auch für konkrete politische Folgerungen aus Armutsdefinitionen, etwa hinsichtlich der Festlegung des Niveaus staatlicher Transferleistungen (wie etwa des Arbeitslosengeldes II).

THESE 8: Zur Aussagekraft von Armutsindikatoren

Armutsindikatoren und die auf ihnen beruhenden statistischen Erfassungen von Armut sind in den skizzierten methodischen Grenzen durchaus aussagekräftig. Hierbei ist zu bedenken, dass alle Indikatoren nur Teilbereiche sozialer Wirklichkeit abbilden können und daher zwangsläufig Komplexität reduzieren. Zugleich gibt es den „richtigen“ Indikator nicht: Indikatoren leisten, was sie zu leisten vermögen. Deshalb kann es nicht darum gehen, „richtige“ Indikatoren zu finden, sondern nur um die Bestimmung, auf welche Fragen welche Indikatoren in welchen Grenzen Aussagen erlauben.

Drei Beispiele sollen diese These erläutern: Schaubild 2 stellt dar, wie sich die Bevölkerungsanteile in nach Einkommen geordneten Haushalten von 1973 bis 1998 entwickelten (aufgrund des Methodenwechsels der amtlichen Statistik ist eine Fortfüh-

rung dieser Zeitreihe nicht möglich). Unbeschadet aller methodischen Schwierigkeiten ist deutlich, dass die Bevölkerungsanteile in Haushalten mit einem Nettoäquivalenzeinkommen von unter 50 Prozent des Median und in Haushalten mit einem Einkommen von über 50 Prozent des Median bis unter 50 Prozent des arithmetischen Mittel des Durchschnittseinkommens deutlich anstiegen. Es kann also durchaus festgestellt werden, dass immer mehr Menschen in diesen einkommensärmsten Haushalten lebten. Ob dann aber diese Menschen arm im Sinne von sozialer Ausgrenzung waren, lässt sich anhand dieser Statistik ebenso wenig beurteilen wie zum Beispiel die Frage, ob in diesen Haushalten unterschiedliche Typen von Armut zu finden waren.

Ein zweites Beispiel: Zwar taugt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf nicht als Armutsindikator im eigentlichen Sinne – und außerdem ist der Ländervergleich mit Hilfe von Kaufkraftparitäten (Purchasing Power Parities, PPP) methodisch sehr problematisch, dennoch gibt es einen deutlichen Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen BIP pro Kopf und Indikatoren, die durchaus zur statistischen Abbildung von Armut taugen. Schaubild 3 zeigt dies am Beispiel der durchschnittlichen Lebenserwartung, die zwar kein Armutsindikator ist, wohl aber Aussagen über die durchschnittliche soziale Lage erlaubt. Denn die Lebenserwartung wird in der Regel nur dann hoch sein, wenn zum Beispiel Unterernährung nicht vorherrscht und der Zugang zu Wasser und zu den Gesundheitsdiensten zumindest in Grenzen gewährleistet ist. Dem Schaubild ist zu entnehmen, dass bis zu einem durchschnittlichen BIP pro Kopf von etwa 15.000 US-Dollar (PPP) mit dem BIP pro Kopf auch die durchschnittliche Lebenserwartung steigt. Schaubild 4 zeigt, wie der Bevölkerungsanteil Unterernährter mit dem durchschnittlichen BIP pro Kopf bis 15.000 US-Dollar (PPP) fällt: Beide Schaubilder legen nahe, dass die Steigerung der durchschnittlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes bis zu einem Wert des BIP pro Kopf von 15.000 US-Dollar (PPP) zumindest einige Dimensionen von Armut verringert.

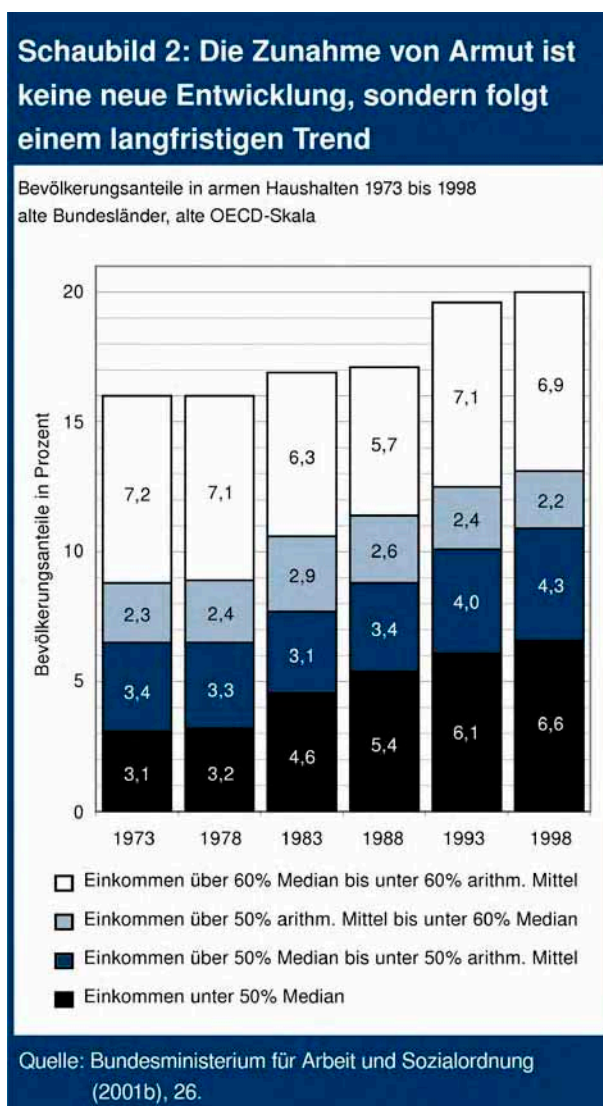
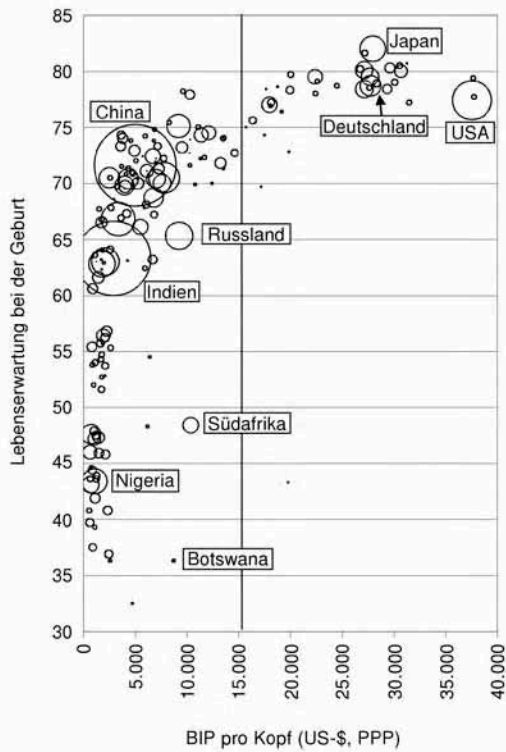


Schaubild 3: Reiche leben länger

Durchschnittliche Lebenserwartung und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2003 (US-\$, PPP)

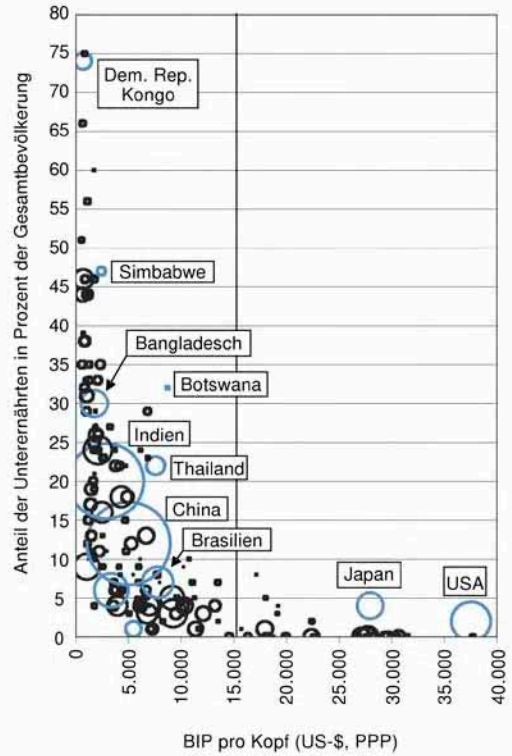


Die Kreisgröße ist proportional zur Bevölkerungsgröße.

Quelle: UNDP (2005): Human Development Report 2005, S. 304-307, 320-323.

Schaubild 4: In vielen armen Ländern ist der Anteil Unterernährter hoch

Bevölkerungsanteil Unterernährter und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (US-\$, PPP)



Die Kreisgröße ist proportional zur Bevölkerungsgröße.

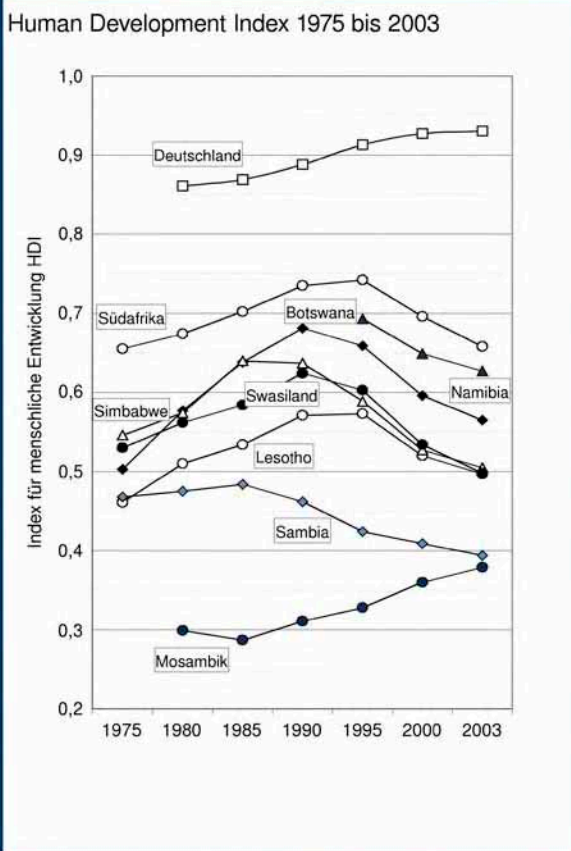
Quelle: UNDP (2005): Human Development Report 2005, S. 286-289.

Das dritte Beispiel: Der 1990 vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen eingeführte Human Development Index (HDI) ist kein Armutsindikator, auch Länder mit einem hohen HDI können hohe Armutsquoten haben. Der HDI (mit Werten zwischen 0 und 1) setzt sich aus Indizes für die Lebenserwartung bei der Geburt, für die Alphabetisierungsrate der Erwachsenen, für die Bruttoeinschulungsrate und für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf zusammen¹. Damit trägt er ansatzweise dem Umstand Rechnung, dass menschliche Entwicklung nur mit Hilfe eines

Indikatorenbündels umschrieben werden kann. Die Schaubilder 5 und 6 zeigen, wie sich der HDI für die Länder des südlichen Afrika und Südasiens von 1975 bis 2003 entwickelte. Ihnen ist zu entnehmen, dass es im südlichen Afrika seit Mitte der 1990er Jahre zu Einbrüchen bei der menschlichen Entwicklung kam – vor allem auf Grund der fallenden durchschnittlichen Lebenserwartung als Folge von HIV/AIDS. In Südasien stieg das Niveau menschlicher Entwicklung – erreichte aber 2003 für Indien, Pakistan, Bangladesch und Nepal nur das Niveau des HDI im südlichen Afrika. Wie lässt sich nun dieser Umstand interpretieren? Zunächst zeigt der Blick auf das südliche Afrika Grenzen der Aussagekraft des HDI – denn dessen Werte stiegen in der Region bis 1990 trotz Apartheid und schwerer bewaffneter Konflikte. Offensichtlich vermag der HDI nicht, Veränderungen menschlicher Entwicklung in umfassender Weise

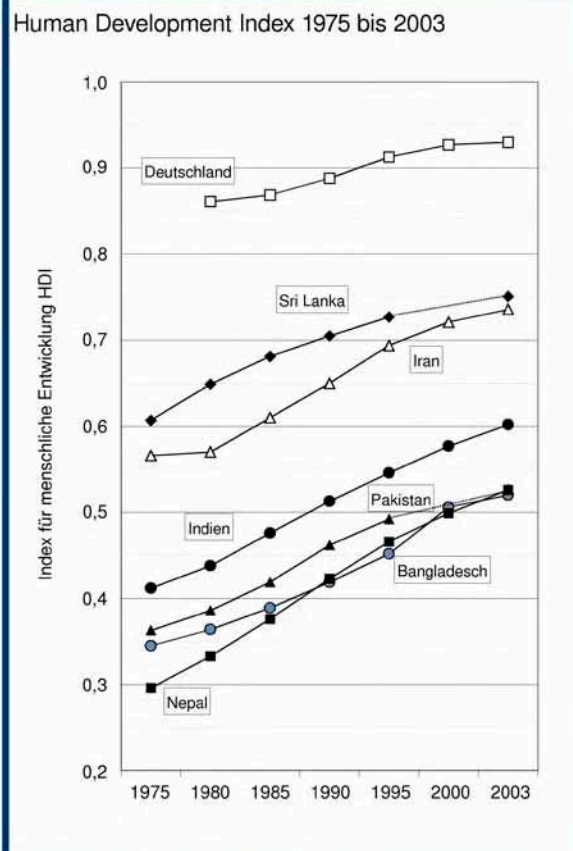
¹ Das BIP pro Kopf als Maßzahl der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes geht logarithmisch in den Index ein, daher nimmt mit zunehmenden BIP die Gewichtung dieses Faktors im HDI ab. Auf diese Weise soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass ein Wirtschaftswachstum bei niedriger Ausgangslage erheblich zur Verbesserung des Standes menschlicher Entwicklung beitragen kann, dass aber die Bedeutung des Wirtschaftswachstums für menschliche Entwicklung abnimmt, je größer das BIP wird.

**Schaubild 5: Südliches Afrika
Starke Einbrüche bei menschlicher
Entwicklung**



Quelle: UNDP (2005): Human Development Report 2005, S. 277-280.

**Schaubild 6: Südasien
Trotz Fortschritte niedriges Niveau
menschlicher Entwicklung**



Quelle: UNDP (2005): Human Development Report 2005, S. 277-280.

abzubilden. Andererseits zeigt der Vergleich der Entwicklungen des HDI im südlichen Afrika und in Südasien, dass trotz aller Fortschritte in Südasien das dort erreichte Niveau menschlicher Entwicklung in vier Ländern nicht über das im südlichen Afrika hinaus kommt – ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Fortschritte in Südasien nicht überinterpretiert werden dürfen. Auf diese Weise hilft der HDI im Ländervergleich, Entwicklungstrends realistischer einzuschätzen, als dies auf der alleinigen Grundlage von Daten zur Verbreitung absoluter Armut möglich wäre.

THESE 9: Zur Notwendigkeit von Ausdifferenzierungen

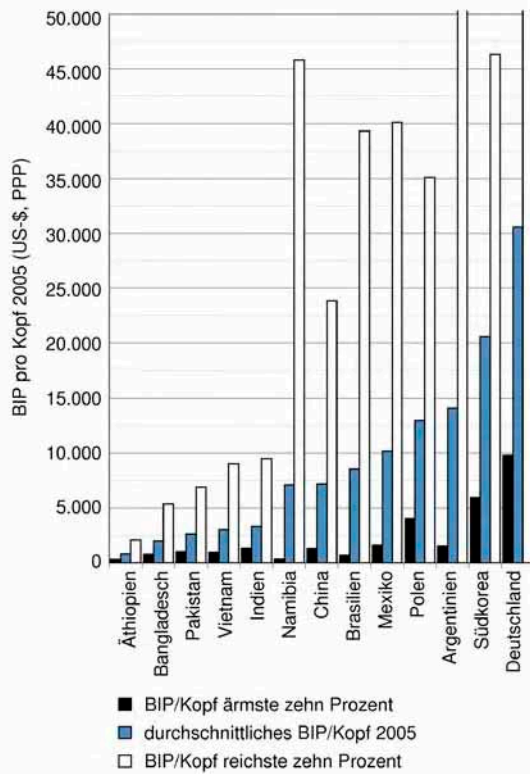
Angesichts sozialer Spaltung und Polarisierung müssen Armutsindikatoren eine statistische Erfassung von Ungleichheit und ihrer Veränderung ermöglichen. Hierbei ist die weithin übliche

Beschränkung auf Maße der Ungleichheit der Verteilung von Einkommen oder Konsum nicht ausreichend.

Als Indikator für soziale Ungleichheit wird vor allem die Verteilung von Einkommen oder Konsum mit Hilfe des Gini-Koeffizienten abgebildet. Dieser Koeffizient zeichnet sich durch eine starke Datenreduktion aus, was dessen Aussagekraft eingrenzt. So können sich hinter einem gleichen Wert für den Gini-Koeffizienten unterschiedliche Verteilungen verbergen. Mathematisch gesprochen gibt es zu jedem Wert des Gini-Koeffizienten unendlich viele Lorenzkurven. Daher erlaubt der Gini-Koeffizient zum Beispiel keine Aussagen darüber, wie sich die Einkommensverteilung auf das unterste (oberste) Dezil der Bevölkerung (oder Haushalte) auswirkt. Schaubild 7 zeigt aber, dass es gerade hinsichtlich der Einkommensanteile, die auf das ärmste und auf das reichste Dezil der Bevölkerung entfallen,

Schaubild 7: Ungleichheiten in und zwischen Ländern

Durchschnittliches Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und BIP pro Kopf der ärmsten und der reichsten zehn Prozent der Bevölkerung 2005



Quelle: Einkommensverteilung: World Bank (2006): World Development Indicators, Table 2.8.
BIP/Kopf: International Monetary Fund (2006): World Economic Outlook Database.

beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern gibt. So erreicht die finanzielle Ausstattung der reichsten zehn Prozent in einigen armen Ländern (wie zum Beispiel Namibia) fast das Niveau, das in wesentlich reicheren Ländern (wie Südkorea) die zehn Prozent der Reichsten für sich verbuchen können.

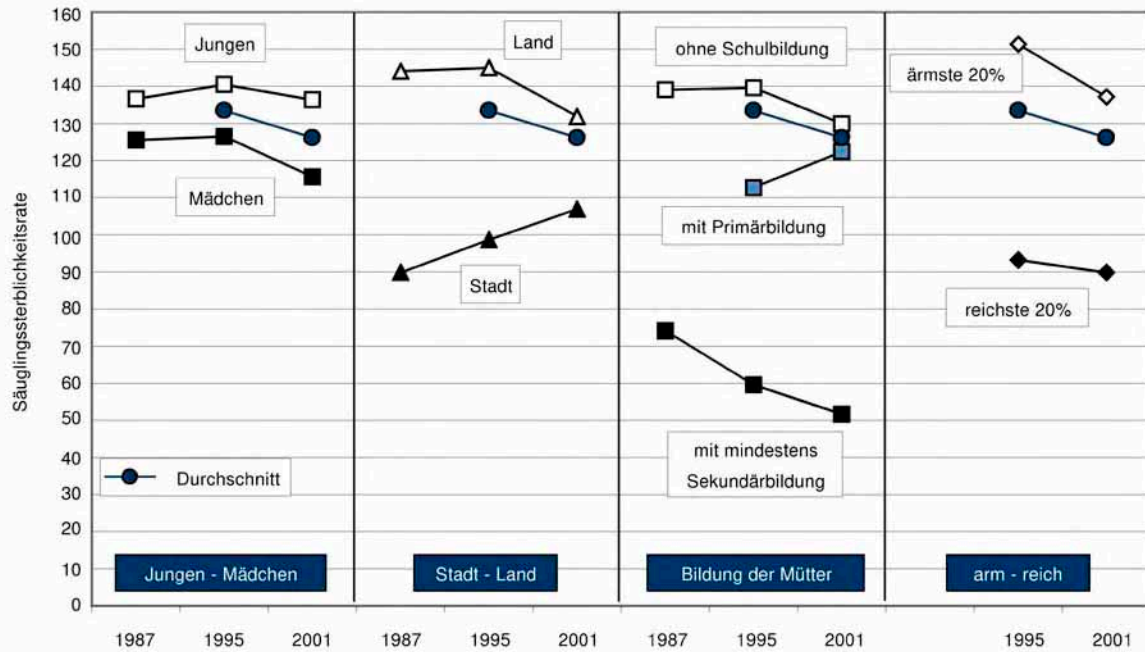
Umgekehrt gibt es Länder, in denen zwar das durchschnittliche BIP pro Kopf höher als in anderen Ländern ist, die Ärmsten aber dennoch über weniger finanzielle Ressourcen verfügen als die in durchschnittlich ärmeren Ländern. Vergleichen wir zum Beispiel Indien mit Brasilien, sehen wir, dass in Brasilien das durchschnittliche BIP pro Kopf mit rund 8.600 US-Dollar deutlich über dem indischen (3.344 US-Dollar) lag, auf die ärmsten zehn Prozent aber in Indien durchschnittlich 1.304 US-Dollar, in Brasilien lediglich 686 US-Dollar entfielen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht ausreichend, zur Beantwortung der Frage, ob die binnen- und zwischenstaatliche Ungleichheit im Sinne einer sozialen Polarisierung zugenommen habe, die Entwicklung des Gini-Koeffizienten zu untersuchen. Hinzu kommt, dass für einige Länder Daten zur Verteilung des Einkommens, für andere zur Verteilung des Konsums vorliegen. Die Verteilung des Einkommens ist aber in der Regel ungleicher als die des Konsums, was den Ländervergleich erschwert.

Wichtiger aber ist, dass die Verteilung der Einkommen (des Konsums) keine Aussagen über die Ungleichheit in weiteren Dimensionen menschlicher Entwicklung erlaubt. Dies verdeutlicht Schaubild 8 am Beispiel der Säuglingssterblichkeitsrate in Mali. Dort starben 2001 rund 50 von 1.000 Kindern von Müttern mit mindestens Sekundärbildung vor Erreichen des ersten Lebensjahres, bei Kindern von Müttern ohne Schulbildung lag diese Rate aber bei rund 130. Die Unterschiede der Säuglingssterblichkeitsrate von Kindern der ärmsten 20 und der reichsten 20 Prozent der Bevölkerung fielen deutlich geringer aus. Noch geringer war das Stadt-Land-Gefälle. Allerdings nahm in städtischen Gebieten die Säuglingssterblichkeitsrate zu, während sie zum Beispiel für Kinder der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung abnahm. In Mali, so könnte man folgern, scheinen Bildungsunterschiede erheblich zur Ungleichverteilung in weiteren Dimensionen menschlicher Entwicklung beizutragen und wichtiger als Einkommensunterschiede zu sein. Doch eine solche Schlussfolgerung wäre voreilig, da Bildungsunterschiede auch eine Folge von Einkommensunterschieden sind (und umgekehrt), beide Variablen sind nicht unabhängig voneinander. Auch dieses Beispiel verweist also auf die Komplexität von Armutsstrukturen, die sich nicht alleine mit einem Indikator abbilden lässt.

Schaubild 8: Soziale Ungleichheit in Mali Das Beispiel der Säuglingssterblichkeitsrate

Säuglingssterblichkeitsrate in Abhängigkeit von anderen Variablen



Säuglingssterblichkeitsrate: Anzahl der Kinder, die vor Erreichen des ersten Lebensjahres sterben, bezogen auf 1.000 Lebendgeburten.

Quelle: World Bank (2005): World Development Report 2005, S. 282f.

THESE 10: Nur Tertiärdaten?

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben bisher nur wenig zur Entwicklung neuer Armutsindikatoren beigetragen. Sie beschränken sich häufig auf eine eigene Präsentation von Daten, die im Zuge amtlicher Statistiken und von internationalen Organisationen erhoben wurden. Daher ist kritisch zu fragen, welchen Beitrag solche Sekundär- und Tertiärdatensammlungen zur Indikatorendebatte beitragen können.

Angesichts des hohen Aufwandes empirischer Untersuchungen wird es auch künftig kaum möglich

sein, dass zivilgesellschaftliche Organisationen eigene statistische Erhebungen vornehmen. Wohl aber könnten zivilgesellschaftliche Organisationen stärker und wissenschaftlich fundierter als bisher zur Methodendebatte beitragen und diese entwicklungs- und sozialpolitisch qualifizieren. Vor allem sollten sie das Bewusstsein dafür schärfen, dass jede sozialwissenschaftliche Methodendebatte normative Implikationen hat und von daher als politisch zu führende begriffen werden muss.

Klaus Heidelberg ist Mitbegründer und Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.



Global Policy Forum

Das Global Policy Forum wurde 1993 als unabhängige Forschungs- und Lobbyorganisation in New York gegründet. Das Global Policy Forum setzt sich dafür ein, dass multilaterale Politik gestärkt, transparenter gemacht und an den Zielen einer ökologisch tragfähigen und sozial gerechten Entwicklung ausgerichtet wird. Auf europäischer Ebene gibt es seit Oktober 2004 GPF Europe, das vor allem deutsche und europäische UN-Politik kritisch unter die Lupe nimmt.

Aktuelle Themenschwerpunkte von GPF Europe sind

- | internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik
- | die Reform der Vereinten Nationen
- | *corporate accountability*.

GPF Europe beteiligt sich aktiv an der Arbeit des internationalen Social Watch Netzwerks. Neben Studien und Veranstaltungen ist das zentrale Medium von GPF seine Homepage. Sie zählt zu den weltweit umfangreichsten und mit über 50 Mio. „hits“ und mehr als 5 Mio. BesucherInnen pro Jahr meistgenutzten unabhängigen Internet-Quellen im Bereich internationale Politik.

Weitere Informationen:

<http://www.globalpolicy.org/eu>



terre des hommes Deutschland

terre des hommes Deutschland e.V. ist ein entwicklungspolitisches Kinderhilfswerk und fördert etwa 350 Projekte in 29 Ländern der Erde. Darunter fallen Ausbildungsprojekte, Initiativen für Straßenkinder, arbeitende Kinder, Kinder in der Prostitution und Flüchtlingskinder.

Ziel der Arbeit von terre des hommes ist es, Menschen darin zu unterstützen, sich von Unterdrückung und wirtschaftlicher Not zu befreien und ihre Vorstellungen eines menschenwürdigen Daseins umsetzen zu können. Durch Kampagnen, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit versucht terre des hommes, die deutsche Politik und Wirtschaft im Interesse der Kinder, die unter Armut, Ausbeutung und Kriegsfolgen leiden, zu beeinflussen.

Weitere Informationen:

<http://www.tdh.de>

ISBN 3-924493-77-4



www.tdh.de



www.globalpolicy.org/eu