

Karin Küblböck, ÖFSE

## ARMUTSBEKÄMPFUNG – ZUR UMSETZUNG DER MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

### Einleitung

Der Begriff Armutsbekämpfung ist seit den 1990er Jahren ins Zentrum der entwicklungspolitischen Debatte gerückt. Praktisch alle multilateralen sowie bilateralen Geber haben sich diesem Ziel verschrieben. Dies kann als Eingeständnis gesehen werden, dass vier Jahrzehnte Entwicklungspolitik keine nachholende Entwicklung gebracht haben. Ganz im Gegenteil – die Schere zwischen den Industrieländern und Entwicklungsländern bzgl. Wirtschaftsleistung, Handel und Pro-Kopf-Einkommen driftet weiter auseinander.

Der Artikel benennt Gründe für den Paradigmenwechsel, untersucht die Millenniumsziele und die Perspektiven für ihre Realisierung und beleuchtet beispielhaft verschiedene Strategien zur Umsetzung dieser Ziele.

### Gründe für den Paradigmenwechsel

Die Entwicklungspolitik steht unter großem Legitimationsdruck. Nach vier Jahrzehnten haben sich die „Weltprobleme, zu deren Entschärfung oder gar Lösung sie beitragen soll, verschärft“ (Nuscheler 2003, 1). Entwicklungspolitik, ein „Kind des Kalten Krieges“ (ebenda) diente ursprünglich dazu, den Ländern des Südens Wohlstand und Entwicklung innerhalb des kapitalistischen Systems in Aussicht zu stellen (Fischer 2002). Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes mussten neue Grundlagen gefunden werden.

Die letzten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts waren im Süden geprägt von den Strukturanpassungsprogrammen der Internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank. Mehr als zweifelhafte Erfolge und steigende Kritik von zivilgesellschaftlichen Organisationen erhöhten den Druck in Richtung Änderung dieser Politik. Dass Wirtschaftswachstum für eine wirksame Armutsbekämpfung nicht ausreicht, sondern viele verschiedene Rahmenbedingungen notwendig sind, ist die Erkenntnis, die wichtige entwicklungspolitische Akteure, allen voran die Weltbank aus den 1980er und 1990er Jahren gezogen haben.

Neue Konzepte, die die Eigenverantwortung der Länder betonten, stehen nun im Mittelpunkt. Gute Regie-

rungsführung („good governance“) wird Voraussetzung für Mittelvergabe, Länder sollen die jeweiligen Entwicklungsstrategien nun auch selbst mittragen („ownership“) und in den „Fahrersitz“ ihrer Entwicklung gesetzt werden. Auffällig ist, dass in dieser Debatte internationale Rahmenbedingungen für Entwicklung zumeist ausgeblendet werden.

Seit den 1980er Jahren wird fast weltweit eine Politik implementiert, die vereinfacht als Neoliberalismus bezeichnet werden kann. Das Ziel Armutsbekämpfung scheint mit dieser Politik durchaus kompatibel zu sein. Grundlegende Eckpfeiler des viel kritisierten Washingtoner Konsensus finden sich – mit etwas anderer Betonung sowie ev. zeitlich oder sozial abgefedert – auch heute in den Armutsbekämpfungsstrategien wieder.

### Die Internationalen Entwicklungsziele

Die 1990er Jahre sahen eine Reihe von großen Konferenzen, in denen das Ziel Armutsbekämpfung im Zentrum stand. Am Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten dazu, das „Ziel der Beseitigung von Armut in der Welt durch unterschiedenes nationales Handeln und internationale Zusammenarbeit zu verfolgen“. Das Folgejahr 1996 wurde von den Vereinten Nationen als Jahr zur Beseitigung der Armut ausgerufen.

Im gleichen Jahr präziserte der Entwicklungshilfe-Ausschuss der OECD die Absichtserklärung des Weltsozialgipfels in einem Dokument mit dem Titel „Shaping the 21st Century“. Als oberstes Ziel wird hier erstmals die Halbierung der Zahl der absolut Armen bis zum Jahr 2015 genannt. Die Teilziele beinhalten u. a. universelle Grundbildung und Reduktion der Kindersterblichkeit um  $\frac{2}{3}$  bis zum Jahr 2015 (OECD/DAC 1996).

Auf dem Millenniumsgipfel im September 2000 in New York haben die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen Armutsbeseitigung, Friedenserhaltung und Umweltschutz als die vordringlichsten Aufgaben der internationalen Gemeinschaft in diesem Jahrhundert identifiziert. In das Schlussdokument dieses Gipfels wurden die Ziele von „Shaping the 21st Century“ aufgenommen und erweitert.

Die so genannte Millenniumserklärung umfasst insgesamt acht Kapitel, u. a. „Frieden, Sicherheit und Abrüstung“, „Schutz unserer gemeinsamen Umwelt“ sowie „Menschenrechte, Demokratie und gute Lenkung“ (UN 2000, 4). Die Entwicklungsziele<sup>1</sup> (Millennium Development Goals – MDGs) sind Teil des Kapitels „Entwicklung und Armutsbeseitigung“. In diesem Kapitel erklärt sich die internationale Gemeinschaft dazu entschlossen, Armut zu bekämpfen, indem sie „auf nationaler sowie auf internationaler Ebene ein Umfeld schaffen, das der Entwicklung und der Beseitigung der Armut förderlich ist“. „Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Mitmenschen aus den (...) Bedingungen der extremen Armut zu befreien.“ (UN 2000, 11).

Das übergeordnete Ziel der MDGs ist wie schon in „Shaping the 21st Century“ die Halbierung der Anzahl der in absoluter Armut lebenden Menschen weltweit bis zum Jahr 2015. Weiters verpflichten sich die Mitgliedsstaaten zu einer Halbierung der Anzahl der Menschen, die Hunger leiden sowie jener, die keinen Zugang zu hygienischem Trinkwasser haben. Die weiteren Ziele betreffen den Zugang zur Primärschulbildung für alle Kinder, die Reduzierung der Mütter- und Kindersterblichkeit (um  $\frac{3}{4}$  bzw. um  $\frac{2}{3}$ ), die Bekämpfung von HIV/AIDS und anderen schweren Krankheiten, Gleichstellung der Geschlechter, u. a.

Die Millennium Deklaration enthält auch, als achties „Ziel“, Verpflichtungen der entwickelten Länder. Diese beinhalten u. a. höhere und effektivere Entwicklungszusammenarbeit, neue Ansätze des Schuldenerlasses, Vergrößerung des Marktzuganges, verbesserten Zugang zu Technologien. Der UNDP-Bericht zur Menschlichen Entwicklung (Human Development Report – HDR) merkt kritisch an, dass diese Commitments keine zeitlichen oder quantitativen Zielvorgaben enthalten (UNDP 2003).

## Definitionen von Armut

Armut bedeutet einen Mangel an Möglichkeiten, um in den zentralen gesellschaftlichen Bereichen zumindest in einem Mindestausmaß teilhaben zu können. Armut ist daher mehr als der Mangel an Gütern. Wer als arm gilt, ist vom gesellschaftlichen Umfeld abhängig. Der Wirtschaftsnobelpreisträger und einflussreiche Armutstheoretiker Amartya Sen argumentiert, dass es um die Fähigkeit geht, zur Verfügung stehende Güter in Freiheiten umzuwandeln, um Vorstellungen von einem

guten Leben zu verwirklichen (Sen 2001; Schenk o. J.). In der Theorie-Diskussion gibt es neben jener von Amartya Sen viele weitere Definitionen von Armut. Für die **Messung** von Armut wurde lange Zeit ausschließlich Einkommen und Konsum herangezogen. Durch die verstärkten wissenschaftlichen Debatten über Armut kam es zu einer Ausweitung des Definitionsrahmens – nicht nur monetäre und materielle Aspekte werden betrachtet, sondern auch immaterielle Aspekte – sowie zur Entwicklung weiterer Indikatoren.

In der entwicklungspolitischen Praxis haben sich zwei Konzepte durchgesetzt – der **Ressourcenansatz**, der v. a. von der Weltbank angewandt wird, sowie der **Lebenslagenansatz**, den insbesondere UNDP verwendet.

In einem GTZ-Dokument wird eine Zuordnung verschiedener Dimensionen von Armut zu diesen beiden Konzepten versucht (GTZ 1998):

Ressourcenansatz	Lebenslagenansatz
Absolute Armut	Relative Armut
Materielle Armut	Immaterielle Armut
Objektive Armut	Subjektive Armut
Permanente Armut	Temporäre Armut

Als **absolut** arm gilt, wer nicht über die Ressourcen zur Deckung eines definierten Existenzminimums verfügt, um elementare Grundbedürfnisse zu befriedigen und ein menschenwürdiges Leben zu führen.

Bei der **relativen** Armut wird der Lebensstandard der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in einem Land verglichen. Relative Armut drückt daher in erster Linie soziale **Ungleichheiten** innerhalb einer Gesellschaft aus. In den meisten Ländern gilt als arm, wer über weniger als 50 Prozent des durchschnittlichen Nettoeinkommens verfügt.

**Materielle Armut** bedeutet einen **Mangel an Gütern**, die zum physischen Überleben erforderlich sind. Hier geht es v. a. um Essen, Kleidung, Wohnung, sauberes Trinkwasser.

**Immaterielle Armut** bezieht soziale, ethnische, religiöse, kulturelle und politische Aspekte ein, ohne die ein menschenwürdiges Leben nicht möglich ist. Hier geht es um Teilhabe am politischen wie gesellschaftlichen Leben eines Landes, um Bildungschancen, Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter u. v. m.

**Objektive Armut** ist ein durch Außenstehende fest-

stellbarer Zustand, unabhängig von der Wahrnehmung der Betroffenen.

Das Konzept der **subjektiven Armut** bezieht sich auf die Sichtweise der Armen: Zentral für das subjektive Gefühl der Armut sind **Unsicherheit** (Abhängigkeit von Wetterbedingungen, Preisschwankungen), **Perspektivlosigkeit**, **Machtlosigkeit** und **Ausgrenzung** (keine Mitbestimmungsmöglichkeit des eigenen Lebensumfeldes) (Weltbank 2000).

**Temporäre Armut** berücksichtigt, dass Menschen aufgrund individueller Risiken vorübergehend in Armut leben. Wenn das Einkommen über die gesamte Lebenszeit unter dem Existenzminimum ist, spricht man von **permanenter Armut**.

## Indikatoren

Beim **Ressourcenansatz** steht die Fähigkeit eines Individuums oder einer Gruppe zur Selbsterhaltung im Mittelpunkt. Für die **Messung** von Armut wird bei diesem Ansatz **Einkommen** und **Konsum** herangezogen: Die Menschen, die in absoluter Armut leben, werden demnach als jene Menschen definiert, die von weniger als einem US \$/Tag – gemessen in lokaler Kaufkraft – leben müssen. Heute sind dies 1,2 Milliarden Menschen. Diese Größe wird für das Millenniumsziel der Halbierung der absoluten Armut herangezogen. Fast die Hälfte der Menschen, 2,8 Milliarden, müssen mit weniger als 2 US \$ pro Tag auskommen.<sup>2</sup>

Auch wenn das zur Verfügung stehende Dollareinkommen in lokaler Kaufkraftparität gemessen wird, ist ein Vergleich nur sehr bedingt aussagekräftig. Wie viel ein oder zwei oder mehr Dollar pro Tag für den einzelnen Menschen bedeuten, hängt u. a. davon ab, ob der Schul- und Arztbesuch kostenpflichtig ist, ob es eine funktionierende Altersversorgung gibt, wie regelmäßig und sicher das Einkommen ist, in welchem Ausmaß die Ernährung durch Subsistenz gewährleistet ist. Weiters werden beim Ressourcenansatz nationale Armutsgrenzen verwendet, sowie u. a. das Konzept der Armutslücke (Poverty Gap). Die **Armutslücke** gibt den durchschnittlichen Abstand der Armen zur Armutsgrenze (in Prozent) an. Diese Messzahl ist wichtig, um einschätzen zu können, wie hoch das zusätzliche Einkommen ist, das benötigt wird, damit die Mehrzahl der Armen über die Armutsgrenze gelangt.

Oft kostet es weniger Aufwand, jenen Bevölkerungsgruppen, die knapp unter der Grenze sind, zu etwas mehr Einkommen zu verhelfen, und dadurch die Statistik zu verbessern. Den aller Ärmsten käme diese Politik allerdings nicht zugute.

Der **Lebenslagenansatz** definiert den Begriff der Armut wesentlich umfassender. Die Grundlage ist, dass Armen die Möglichkeiten für ein würdiges Menschsein verwehrt sind. Neben dem Einkommen werden auch Kriterien wie Ausbildung, gesellschaftliche Teilhabe an Entscheidungen, Lebensstandard, Selbstbestimmung, Rechtssicherheit u. a. berücksichtigt. Eine Messgröße, die sich an den Lebenslagenansatz anlehnt, ist der **Human Development Index** von UNDP, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen. Der HDI wurde im Jahr 1990 erstmals publiziert und war ein Versuch, der Messgröße des Pro-Kopf-Einkommens (BIP/Kopf) einen alternativen Indikator für Entwicklung gegenüberzustellen. Der HDI bewegt sich zwischen 0 und 1 und verwendet die Indikatoren Lebenserwartung, Alphabetisierungsrate, Kindersterblichkeit und reale Kaufkraft per Kopf.<sup>3</sup> 1997 hat UNDP zusätzlich den **Human Poverty Index** (HPI) eingeführt. Im Unterschied zum HDI, der den Gesamtfortschritt einer Gesellschaft misst, informiert der HPI über den Anteil der Menschen, an denen dieser Fortschritt vorbeigeht (genauerer siehe Philipp 1999 sowie UNDP 2003).

## Erreichung der Entwicklungsziele?

Im jüngsten UN-Bericht über die Erreichung der Entwicklungsziele versucht der Generalsekretär der Vereinten Nationen ein optimistisches Bild zu zeichnen. UNDP, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, widmete seinen diesjährigen Weltentwicklungsbericht (Human Development Report – HDR) ebenfalls den Millenniumszielen, die Einschätzung fällt hier etwas skeptischer aus.<sup>4</sup>

Weltweit ist die Anzahl der Menschen, die von **weniger als einem Dollar pro Tag** leben müssen, zwischen 1990 und 1999 von 29,6 % auf 23,2 % zurückgegangen, ausschlaggebend sind hier vor allem die gesunkenen Armutszahlen im bevölkerungsreichsten Land China. Ohne China ist die Anzahl der absolut Armen in dieser Zeit um 28 Millionen gestiegen (UNDP 2003). In Afrika südlich der Sahara stieg diese Zahl von 47 % auf 49 %, in Westasien von 2,2 % auf 7,5 %.

Trotz der neuen Berechnungsmethode<sup>2</sup> hat die Armut in den 1990er Jahren in 37 von 67 Ländern, für die die Daten zugänglich waren, zugenommen.

Geht man davon aus, dass durch steigende Landflucht und Ökonomisierung vieler Lebensbereiche mehr finanzielle Mittel zum Überleben benötigt werden, stellen sich die Zahlen in den ärmsten Ländern als noch dramatischer dar.

Laut dem UN-Bericht ist ein jährliches **Pro-Kopf-Wachstum** von mindestens 3 % nötig, um Armut zu reduzieren. Zwischen 2001 und 2003 wiesen die Entwicklungsländer im Durchschnitt ein Wachstum von 2,8 % auf – allerdings betrug dieses in Afrika südlich der Sahara nur 0,7 %, und in der gleichen Zeit schrumpfte die Wirtschaftsleistung in Lateinamerika um durchschnittlich 1 % pro Jahr (UN 2003).

Die Anzahl der an **Hunger** leidenden Menschen ist in den 1990er Jahren um fast 20 Millionen zurückgegangen – sieht man jedoch wieder von China ab, ist diese Anzahl gestiegen (UNDP 2003). Der Prozentsatz der Kinder in **Grundschulen** hat sich in den meisten Ländern leicht erhöht, ist in Südasien und Südostasien jedoch zurückgegangen. In Afrika südlich der Sahara besuchen nur 57 % der Kinder die Grundschule, und nur ein Drittel beendet diese auch.  $\frac{3}{4}$  der 115 Millionen Kinder, die nicht die Grundschule besuchen, sind **Mädchen** (UNDP 2003).

Besonders besorgniserregend ist die immer ungleichere **Verteilungssituation**, die laut UNDP „groteskes Niveau“ erreicht hat (UNDP 2003, 39). Die Ungleichverteilung steigt weltweit zwischen Menschen, zwischen den Ländern und innerhalb der Länder. Die reichsten 5 % der Weltbevölkerung verdienen 114-mal so viel wie die ärmsten 5 %, die reichsten 1 % gleichviel wie die ärmsten 57 %. In den 1980er und 1990er Jahren ist die Ungleichheit in 17 von 33 Entwicklungsländern gestiegen, in nur 6 ist sie gesunken (ebenda). Dies ist umso bedenklicher, als Wachstum weniger zur Armutsbekämpfung beiträgt je ungleicher die Verteilungssituation ist. So hat ein Prozent Wachstum in Ostasien viermal mehr zur Armutsbekämpfung beigetragen als in Lateinamerika, das eine viel ungleichere Verteilungssituation aufweist (Oxfam 2000).

Die Zwischenbilanz, die UNDP zur Einhaltung der **Verpflichtungen der Industrieländer** unter Punkt 8

der MDGs zieht, stimmt nicht optimistisch: Es wird geschätzt, dass – auch wenn die Entwicklungsländer ihr Bestes in der nationalen Politik und Ressourcenaufbringung geben – mindestens 50 Mrd US \$/Jahr zusätzlich notwendig wären, um die MDGs zu erreichen. Dies wäre fast eine **Verdopplung** der aktuellen EZA-Leistungen.<sup>5</sup> Trotz geringfügiger Steigungen im Jahr 2002 scheint dieses Ziel in weiter Ferne.

Auch bei den anderen Themen (Schuldenerlass, Technologietransfer, Streichung von Exportsubventionen etc.) kritisiert UNDP, dass die Fortschritte bisher sehr marginal waren. „It is time for the rich countries to deliver on these promises.“ (UNDP 2003, 11).

UNDP hat errechnet, wie lange die einzelnen Regionen – wenn die Entwicklung im derzeitigen Tempo weitergeht – brauchen werden, um die Millenniumsziele zu erreichen. Das Ziel der Armutreduktion würde überhaupt nur Südasien erreichen, Lateinamerika, Afrika südlich der Sahara und Zentral- und Osteuropa würden weiter zurückfallen. Die Ziele der Reduktion des Hungers und der Erhöhung des Grundschulbesuchs würden in Afrika südlich der Sahara im Jahr 2160 erreicht werden (ebenda).

## Strategien zur Armutsbekämpfung

Praktisch alle Entwicklungshilfe-Geber haben sich hinter die Millenniumsziele gestellt. Die Strategien zur Erreichung dieser Ziele sehen allerdings recht unterschiedlich aus. In der Folge sollen beispielhaft einige dieser Strategien beleuchtet werden.

### Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)

Die auf der Jahrestagung von IWF und Weltbank im Herbst 1999 beschlossene PRSP-Initiative kann als Versuch zur Operationalisierung der Millenniumsziele gesehen werden. Armutsbekämpfungsprogramme haben die ursprünglichen Struktur Anpassungsprogramme ersetzt. Seither sind die Regierungen der Entwicklungsländer, mit Einbeziehung der Zivilgesellschaft, für die Formulierung der Programme zuständig. Die Internationalen Finanzinstitutionen haben durch diese Initiative auf langjährige Kritik aus der Zivilgesellschaft reagiert. Die Strategiepapiere (Poverty Reduction Strategy Paper) dienen nun auch vermehrt als Grundlage für die

Kooperation mit bi- und multilateralen Gebern und haben zu einer verbesserten **Geberkoordination** geführt. Der Ansatz fügt sich in die neuen Paradigmen der Entwicklungszusammenarbeit ein, da die **Eigenverantwortung** des Landes betont wird, und Good Governance im Mittelpunkt steht.

Die Verabschiedung eines PRSP ist Bedingung für **Schuldenerlass** und für **neue Kredite**. Das bedeutet, dass die Abhängigkeit von den Geberorganisationen weiterhin sehr hoch bleibt.

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft stellt einen Fortschritt zur bisherigen Strukturanpassungspolitik dar, und hat – auch wenn die **Partizipation** meist eher auf Konsultationen beschränkt war – zu einer verstärkten öffentlichen Diskussion in den jeweiligen Ländern geführt. Wie groß die Einflussnahme von zivilgesellschaftlichen Gruppen auf die Formulierung ist, hängt – abgesehen von der Bereitschaft der jeweiligen Regierung – stark vom Organisationsgrad und den vorhandenen Kapazitäten in diesem Bereich ab.

Weithin wird die PRSP-Initiative als wichtiger Schritt für die Armutsbekämpfung wahrgenommen. Um zu einem nachhaltigen Erfolg zu führen, gibt es allerdings noch eine Reihe von Herausforderungen.

- Der makroökonomische Kern der PRSPs gleicht stark den viel kritisierten Strukturanpassungsprogrammen, eine Debatte über alternative Politikformulierungen (Hofmann/Schröder 2003) und deren Implementierung wäre dringend notwendig.
- IWF und Weltbank nehmen weiterhin sehr starken Einfluss auf die direkte Politikformulierung, so wurde Sambia, um Schuldenerlass zu bekommen, nahe gelegt, eine staatliche Bank zu privatisieren, in Nicaragua wurde verlangt, die Wasserversorgung zu privatisieren (Chavez/Guttal 2003).
- Chavez/Guttal kritisieren, dass das angewandte Konzept der „Good Governance“ vor allem darauf zielt, ein förderliches Umfeld für ausländische Investoren zu schaffen und deren Interessen zu schützen, jedoch nicht, die Rechte der Bevölkerung zu wahren (ebenda). Eine Diskussion und Redefinition dieses Konzepts wäre sinnvoll.
- Die Internationalen Rahmenbedingungen, die großen Einfluss auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung haben, werden auch bei dieser

Initiative nicht thematisiert (ÖFSE 2003) – die verbesserte Geberkoordination könnte auch zu diesem Zwecke dienen.<sup>6</sup>

### **Weltbank: Armutsbekämpfung durch den privaten Sektor**

Die Weltbank widmet regelmäßig ihre Flaggshippublication, den Weltentwicklungsbericht (World Development Report, WDR) verschiedenen Aspekten von Armutsbekämpfung.

Der **WDR 1990** definierte Wachstum und soziale Sicherheitsnetze als Schlüssel zur Armutsbekämpfung. Die dahinter liegende Annahme war, dass Wachstum der Mehrheit der Menschen automatisch zugute kommt, und diejenigen, die von dieser Strategie nicht profitieren, durch soziale Netze aufgefangen werden sollten. 10 Jahre später erkannte der **WDR 2000** an, dass Armutsbekämpfung sehr viel komplexer ist. Die Schlüsselthemen in dem Report sind „Security, Empowerment und Opportunity“. Die Rolle von gut funktionierenden Institutionen wird betont, weiters wird festgehalten, dass Entwicklungsländer Liberalisierung und Freihandel womöglich etwas langsamer implementieren sollen.

Der neue World Development Report (**WDR 2004**) widmet sich dem Thema „Making Services work for Poor People“. Eine Grundannahme des WDR 2004 ist, dass Regierungen zu schwach sind, um qualitativ hochwertige Basisdienstleistungen zur Verfügung zu stellen, die auch den Armen zugute kommen. Daher soll – auch als Instrument zur Armutsbekämpfung – der Privatsektor eine stärkere Rolle übernehmen.

Eine umfassende Versorgung mit Basisdienstleistungen (wie Bildung, Gesundheit, Wasser, Strom) ist eine Grundvoraussetzung für Armutsbekämpfung und wird weithin als **Hauptinstrument für die Erreichung der MDGs** anerkannt. Diese Dienstleistungen können öffentlich – auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene – wegen fehlender Mittel oft nur ungenügend zur Verfügung gestellt werden. Die Frage ist, welche Rolle hier der private Sektor übernehmen kann: Arme stellen für private Anbieter keine interessante Zielgruppe dar. Ohne wirksame öffentliche Intervention oder Anreize ist die Gefahr groß, dass diese von der Versorgung ausgeschlossen werden. Das World Bank Operations Evaluation Department selbst hält fest: „getting the private

sector to focus on the alleviation of poverty and to design tariffs in a way that does not discriminate the poor has proved hard to achieve in practice“ (Pitman 2002 in Alexander/Kessler 2003, 7).

Ein großer Teil der armen Bevölkerung lebt oft in ländlichen Gebieten, diese sind wegen der höheren Versorgungskosten ohnehin wenig attraktiv. „Water multinationals have little or no interest in rural drinking water systems.“ (International Rivers Network in ebenda, 5).

Öffentliche **Subventionen** explizit für Arme sind ein Instrument, um die Versorgung zu garantieren. Die Praxis zeigt jedoch, dass es schwierig ist, die Zielgruppen zu erreichen. Eine Studie über die private Wasserversorgung in Chile zeigte, dass 80 % der Armen von den Subventionen nicht erreicht wurden, und 80 % der Subventionen an wohlhabendere Schichten flossen. Dies ist besonders besorgniserregend, da Chile bessere institutionelle Kapazitäten aufweist als die meisten Entwicklungsländer (ebenda).

Um die Investitionen für private Anbieter attraktiv zu gestalten, gibt es verschiedene **Anreize** von Seiten der Regierungen: Subventionen für Infrastruktur-Errichtung und für den Betrieb, Abnahmegarantien, Steuererleichterungen sowie steuerfreie Perioden etc. Diese Anreize stellen für das Budget beträchtliche Belastungen und Steuerausfälle dar. Schwache Regierungen sind meist auch nicht in der Lage, private Investoren in einem notwendigen Maße zu **regulieren**, was zu überhöhten Preisen, zu geringen Investitionen und Steuerzahlungen führen kann (Bayliss 2002).

Die bisherigen Erfahrungen stellen die positiven Auswirkungen privater Dienstleistungserbringung auf Armutsbekämpfung in Frage. Es gibt keine empirische Evidenz, dass Privatisierung zu mehr Wachstum, zu mehr Wettbewerb oder zu mehr Staatseinnahmen führt (ebenda). Laut ILO-Studien kommt es zu einer drastischen Reduktion der Beschäftigung bei Privatisierungen des Wasser-, Strom- und Gassektors (ILO 1999). Der Human Development Report 2003 hält fest: „The supposed benefits of privatizing social services are elusive, with inconclusive evidence on efficiency and quality standards in the private relative to the public sector“ (UNDP 2003, 113).

Dennoch sorgt die Weltbank dafür, dass ihre Empfehlungen auch umgesetzt werden: Privatisierung ist in vielen Fällen Voraussetzung für Entschuldung und neue

Kreditvergabe. Eine Studie von 276 Weltbankkrediten für Wasserversorgung zwischen 1990 und 2002 zeigte, dass 30 % davon Privatisierung als Bedingung beinhalteten, die Mehrheit davon in den letzten 5 Jahren (Center for Public Integrity 2003). Druck wird auch durch die selektive Auswahl bestimmter Länder für Kreditvergabe ausgeübt. So konzentriert die Weltbank in Indien ihre Kreditmittel auf jene 3 Bundesstaaten, die zur Implementierung der gewünschten Politik bereit waren (Alexander/Kessler 2003).

Auch die mittlerweile gängige Praxis der Dezentralisierung – ohne dass die lokalen Regierungen über ausreichende Kapazitäten oder Mittel verfügen – führt oft zur Privatisierung „aus Verzweiflung“ wie Alexander/Kessler dies ausdrücken (ebenda).

### WTO – Doha-Entwicklungsrunde

Die WTO-Politik kann als Nagelprobe für den politischen Willen der internationalen Gemeinschaft zur Armutsbekämpfung gesehen werden, daher werden in der Folge einige Punkte rund um die letzte Ministerkonferenz in Cancun angeführt.

Die in Seattle geplatzte Millenniumsrunde der WTO wurde in Doha in „Entwicklungsrunde“ umgetauft und sollte besonders Entwicklungsländern zugute kommen. Dies ist als Eingeständnis zu sehen, dass die Entwicklungsländer von den bisherigen WTO-Verträgen nicht in ausreichendem Maße profitiert haben.

Die Forderungen der Entwicklungsländer fanden jedoch keinen Eingang in die Cancun-Agenda: Sie forderten, keine neuen Themen in die Verhandlungen aufzunehmen und stattdessen den Fokus auf Implementierung und „**Special & Different Treatment**“ zu legen, d. h. Korrektur der bisher für Entwicklungsländer negativen Passagen sowie eine Sonderbehandlung für die ärmeren Handelspartner.

Ein weiteres wichtiges Anliegen war die Streichung von **Exportsubventionen** im Agrarbereich, die dazu führen, dass Märkte mit billigen Agrarprodukten v. a. aus der EU und USA überschwemmt und lokale Märkte zerstört werden. Weiters ging es um die Aufweichung des Patentschutzes auf überlebenswichtige Medikamente. Bei letzterem Thema wurde kurz vor Cancun ein extrem schwacher aber gut vermarkteter Kompromiss gefunden, bei allen anderen Themen fanden praktisch keine Zugeständnisse statt. Ein bezeichnendes

Beispiel ist die Weigerung der USA, die Exportsubventionen für Baumwollexport zu streichen, die in Westafrika die lokalen Produktionen zerstören und somit zur Steigerung der Armut beitragen.

Nähmen die Industrieländer das Ziel der Armutsbekämpfung ernst, gäbe es gerade in der WTO sehr viele Möglichkeiten, hier große Fortschritte zu machen. Vor allem gälte es, Entwicklungsländern alternative Wege zum Freihandelsmodell zuzugestehen. Der Cambridge Ökonom Ha-Joon Chang belegt eindrucksvoll, dass kein einziges Industrieland durch Freihandel seinen heutigen Entwicklungsstatus erreicht hat (Chang 2002).

## Ausblick

Obwohl in vielen Ländern konkrete Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durchgeführt werden, scheint die Erreichung der Millennium Development Goals heute weniger realistisch denn je. Die Gefahr ist groß, dass die Legitimationskrise der Entwicklungspolitik bei einem Misserfolg noch verschärft wird. In keiner Zeit war das Potenzial für weltweiten Wohlstand so groß wie heute. Dass noch immer die Mehrzahl der Menschen in Armut lebt, zeigt das Versagen unseres Gesellschafts- und Wirtschaftsmodells. Bei einer effektiven Armutsbekämpfung geht es um mehr als schöne Deklarationen. Es geht um eine Neugestaltung der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Es geht um Umverteilung von Ressourcen und von Macht. Es geht um das transparent Machen von Interessen und Einfluss auf Politik. Es ist dringend notwendig, diese Fragen in einer Zeit, wo die Verteilungsgerechtigkeit und Entdemokratisierung steigt, zu diskutieren und in politische Strategien münden zu lassen. „Armutsbekämpfung muss aus der Ecke einer Armen- und Mitleidspolitik herausgeholt und als Gebot der politischen Vernunft und des aufgeklärten Eigeninteresses begriffen werden“ (Nuscheler 2001, 7).

- 1 Eine Auflistung der Entwicklungsziele befindet sich im Anhang.
- 2 Die Weltbank hat Ende der 1990er Jahre Änderungen in der Berechnungsmethode für das PPP Dollareinkommen vorgenommen. Laut Robert H. Wade hat sich durch die Methode die Armutsrate in 7% der Länder, für die Daten vorhanden sind, verringert (Wade 2003).
- 3 Für einen Überblick über verschiedene Fragestellungen bzgl. Messung von Armut siehe auch World Development Report (WDR) 2000/2001, S. 25 ff sowie Wade 2003
- 4 Es folgt eine Auswahl wichtiger Ergebnisse – ein Gesamtüberblick ist nachzulesen in UN, 2003, sowie UNDP, 2003.
- 5 Auch eine Verdopplung würde den Prozentsatz der EZA auf nur 0,44% des BIP der Industrieländer erhöhen, noch weit entfernt von den immer wieder versprochenen 0,7%.
- 6 Zu drei Länderbeispielen siehe den Beitrag von Christine Enzi im selben Heft.

## Literatur

- Alle Homepages zuletzt am 17. November 2003 aufgerufen.
- Alexander, Nancy; Kessler, Tim (September 2003): *Assessing the Risks in the Private Provision of Essential Services*, Citizens' Network on Essential Services.  
[http://www.servicesforall.org/html/tools/assessing\\_risks.shtml](http://www.servicesforall.org/html/tools/assessing_risks.shtml)
- Bayliss, Kate (Jänner 2002): *Privatisation and Poverty: The Distributional Impact of Utility Privatisation*, Centre on Regulation and Competetion, No. 16, Manchester.  
<http://idpm.man.ac.uk/crc/wpdl149/wp16.pdf>
- Burchardt, Hans-Jürgen (2003): *Neoliberalismus mit menschlichem Gesicht?* In: *Journal für Entwicklungspolitik (JEP)* 2/2003
- Center for Public Integrity (2003): *Promoting Privatization*.  
<http://www.icij.org/dtaweb/water/PrintReady.aspx?AID=2>
- Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London
- Chang, Ha-Joon (2003): *Was der Freihandel mit einer umgestoßenen Leiter zu tun hat*. In: *TAZ*, 13.6.03.  
<http://www.taz.de/pt/2003/06/13/a0050.nf/text>
- Chavez, Chenina Joy; Guttal, Shalmali (2003): *PRSP: A poor Package for Poverty Reduction*. In: *Journal für Entwicklungspolitik (JEP)* 2/2003
- Fischer, Karin (2002): *50 Jahre „Entwicklung“: Ein uneingelöstes Versprechen?* [http://www.attac-austria.org/download/forum\\_fischer\\_160402.doc](http://www.attac-austria.org/download/forum_fischer_160402.doc)
- GTZ (Juli 1998): *Armut: Definitionen, Konzepte und Indikatoren*.  
[http://www.gtz.de/forum\\_armut/download/bibliothek/konzind.pdf](http://www.gtz.de/forum_armut/download/bibliothek/konzind.pdf)
- GTZ: *Aktionsprogramm 2015*.  
[http://www.aktionsprogramm2015.de/www/home\\_1\\_1\\_6\\_f.htm](http://www.aktionsprogramm2015.de/www/home_1_1_6_f.htm)
- Hofmann, Michael; Schröder, Ralf (2003): *On Process and Content of Poverty Reduction Strategies*. In: *Journal für Entwicklungspolitik (JEP)* 2/2003
- ILO (1999): *Report for discussion at the Tripartite Meeting on Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities*, Geneva. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/>
- Kessler, Tim (September 2003): *Review of the 2004 World Development Report „Making Services Work for Poor People“*.  
[http://www.servicesforall.org/html/tools/2004WDR\\_review.shtml](http://www.servicesforall.org/html/tools/2004WDR_review.shtml)
- Krause, Patrick (Februar 1999): *Ein Überblick über die aktuelle Diskussion um Messung, Ausprägung, Ursachen und Bekämpfung von Armut*. [http://www.gtz.de/forum\\_armut/download/bibliothek/arm\\_ueber.pdf](http://www.gtz.de/forum_armut/download/bibliothek/arm_ueber.pdf)
- Kwa, Aileen (2003): *Power Politics in the WTO, Focus on the Global South*, Bangkok. <http://www.focusweb.org/publications/Books/power-politics-in-the-WTO.pdf>
- Nuscheler, Franz (2001): *Halbierung der absoluten Armut: die entwicklungspolitische Nagelprobe*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 18/19 2001.  
[http://www.das-parlament.de/2001/18\\_19/Beilage/003p.pdf](http://www.das-parlament.de/2001/18_19/Beilage/003p.pdf)
- OECD/DAC (1996): *Shaping the 21st century*, Paris.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>
- Oxfam (2000): *Growth with equity is good for the poor*.  
[http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/debt\\_aid/growth\\_equity.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/debt_aid/growth_equity.htm)
- Philipp, Björn (Februar 1999): *Armut – Die Konzepte von Weltbank und UNDP*. [http://www.gtz.de/forum\\_armut/download/bibliothek/arm\\_mess.pdf](http://www.gtz.de/forum_armut/download/bibliothek/arm_mess.pdf)
- Schenk, Martin (o.J.): *Und raus bist du! Die Scham des Versagens*.  
[http://www.ufg.ac.at/be/studienrichtung/public\\_html/teil03/gastvortaege/schenk/versagens.pdf](http://www.ufg.ac.at/be/studienrichtung/public_html/teil03/gastvortaege/schenk/versagens.pdf)
- UN (2000): *Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen*, New York.  
<http://www.uno.de/sg/millennium/millenniumerklaerung.pdf>
- Strickner, Alexandra; Vögel, Monika – ÖFSE (2003): *PRSP – Ansätze zur Armutsbekämpfung: Eine Bilanz*.  
[http://www.oefse.at/download/prsp\\_informationen.pdf](http://www.oefse.at/download/prsp_informationen.pdf)
- UN (September 2003): *Implementation of the UN Millennium Declaration, Report of the Secretary-General*, New York.  
[http://www.undp.org/mdg/SG\\_MDGAnnualreport.pdf](http://www.undp.org/mdg/SG_MDGAnnualreport.pdf)
- UNDP (2003): *Human Development Report*, Oxford University Press, New York
- Wade, Robert Hunter (2003): *Poverty and Income Distribution: What is the Evidence?* In: Pettifor, Ann (Hrsg.) (2003): *Real World Economic Outlook*, Palgrave, New York
- Weltbank (1990): *World Development Report*, Oxford University Press, New York
- Weltbank (2000/2001): *World Development Report*, Oxford University Press, New York
- Weltbank (2004): *World Development Report*.  
<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2004/>