

Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen

Folgerungen der internationalen und nationalen Debatte über
Armutsbekämpfung
für die deutsche Entwicklungspolitik

*VENRO-Projekt „Perspektive 2015 –
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“*

Impressum**Herausgeber**

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen (VENRO)

Redaktion

Klaus Wardenbach und Steffen Beitz (V.i.S.d.P.)

Satz & Layout

Just in Print, Bonn

Druck

Druckerei Leppelt, Bonn

Bonn, Dezember 2001

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Armutsbekämpfung im internationalen entwicklungspolitischen Diskurs	5
1.1 Armutsbekämpfung in der längerfristigen Entwicklungsdebatte	5
1.2 Aktuelle konzeptionelle Beiträge wichtiger Akteure	7
1.2.1 UN-Ebene	7
1.2.2 Weltbank und Internationaler Währungsfonds	8
1.2.3 Positionen von Regierungen der Entwicklungsländer	10
1.2.4 Positionen von Regierungen der Industrieländer	10
1.2.5 Zivilgesellschaftliche Positionen	11
2. Armutsbekämpfung als Aufgabe deutscher EZ	12
2.1 Armutsbekämpfung in der Konzeption deutscher EZ	12
2.2 Armutsbekämpfung in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit	14
3. Wichtige Kontroversen über Armutsbekämpfung	16
4. VENRO Forderungen an die Bundesregierung	21
Anhang	28

Einleitung

Die weltweite Bekämpfung der *absoluten Armut* wird zu Beginn des 21. Jahrhunderts als eine der zentralen globalen Aufgaben verstanden. In der Abschlusserklärung des Millenniumsgipfels der Vereinten Nationen, die von Industrie- wie von Entwicklungsländern mitgetragen wurde, hat sich die Weltgemeinschaft im vergangenen Herbst verpflichtet, alles zu tun, um den Anteil der in absoluter Armut lebender Menschen bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Dieser Beschluss ist der vorläufige Höhepunkt der internationalen Debatte über Armutsbekämpfung, die spätestens seit dem UN-Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 große Aufmerksamkeit genießt.

Welche Folgerungen ergeben sich aus dem 2015-Ziel sowie aus der Debatte über Armutsbekämpfung für die Arbeit entwicklungspolitischer Akteure in Deutschland, d.h. vor allem für die Bundesregierung und für die Nichtregierungsorganisationen (NRO)? Dieses VENRO-Papier will einen Beitrag zur Diskussion dieser Frage leisten. In Abschnitt 4 werden konkrete Forderungen an die Bundesregierung formuliert. Voran gestellt ist eine knappe Darstellung des internationalen Diskurses zur Armutsbekämpfung (Abschnitt 1), eine Kurzanalyse von Armutsbekämpfung als Aufgabe deutscher staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (Abschnitt 2) sowie eine Übersicht über wesentliche Kontroversen, die die Debatte über Armutsbekämpfung prägen (Abschnitt 3).

Absolute Armut wird in den Statistiken – insbesondere der Weltbank – über das Einkommen definiert. Danach leben gegenwärtig etwa 1,2 Milliarden Menschen in absoluter Armut, d.h. von einem Einkommen unter einem US-Dollar pro Tag (in lokaler Kaufkraftparität). Die Zahl absolut Armer hat sich seit Anfang der 80er Jahre mehr als verdoppelt. Doch sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zur Weltbevölkerung zeichnet sich ein Umbruch ab. Während die Zahl der Armen weltweit bis in die 90er Jahre hinein anstieg, sind der Anteil der Armen und die absolute Zahl der Armen seither rückläufig (vgl. Tabelle im Anhang). Allerdings ist dabei die Entwicklung in China von erheblicher Bedeutung. Wird China aus der Statistik herausgenommen, ist zwar der Anteil der absolut Armen weiterhin rückläufig, die absolute Zahl der Armen steigt jedoch von 890 Mio. (1987) über 954 Mio. (1993) auf 991 Mio. (1998) (World Bank 2001). Mit anderen Worten: Der große Rückgang der Zahl der Armen in China und im übrigen Ostasien (zusammen: -137 Mio.) wird im Zeitraum 1987 bis 1998 ausgeglichen durch einen starken Anstieg insbesondere in Sub-Sahara Afrika (+ 73 Mio.) und Südasiens (+ 48 Mio.) und einen mäßigen Anstieg in Osteuropa (+23 Mio.) sowie Lateinamerika (+15 Mio.).

Die insgesamt positive Entwicklung (trotz der regionalen Unterschiede, die besondere Beachtung verdienen, gerade im Hinblick auf den „Armutskontinent“ Afrika), wird auch erkennbar, wenn nicht nur das Einkommen, sondern andere Sozialindikatoren zugrunde gelegt werden. In fast allen Ländern der Welt ist die Lebenserwartung gestiegen, die Sterblichkeitsraten (auch Kindersterblichkeitsraten) sind analog gesunken. Die Ernährungs- und Gesundheitssituation haben sich verbessert. Die Chancen, zur Schule zu gehen, sind auch für Kinder aus ärmsten Schichten spürbar verbessert worden. Die Alphabetisierungsrate steigt an. Der UNDP-Index für menschliche Entwicklung ist in den meisten Ländern der Welt gestiegen,

auch den ärmsten.¹ Diese positiven Trends können zwar dem weit verbreiteten Entwicklungspessimismus entgegen gehalten werden, sie dürfen allerdings in keiner Weise dazu verleiten, die Situation der in absoluter Armut lebenden Menschen zu verharmlosen.

Wie Arme den Zustand von Armut erleben, hat eine umfassende Studie der Weltbank erneut dokumentiert („Voices of the poor“). Über 60.000 Arme wurden befragt. Danach ist für Arme ein gutes Leben bzw. Wohlbefinden auf mehreren Ebenen angesiedelt, zu denen die materielle, aber auch die psychische gehören. Zum Wohlbefinden gehört danach z.B. gute Gesundheit und Ernährung, die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft, Sicherheit, die Freiheit zu selbstbestimmtem Leben, ein verlässlicher Lebensunterhalt bzw. ein regelmäßiges Einkommen, aber auch eine generelle Zufriedenheit.

Armut als Gegenteil von gutem Leben oder Wohlbefinden wird von den Armen beschrieben als Mangel an materiellen Dingen (insbesondere Lebensmittel), aber auch Mangel an Arbeit, Geld, Wohnung und Kleidung. Dazu kommt das Leben in einer ungesunden, verschmutzten, gefährlichen und häufig von Gewalt geprägten Umgebung. Zu einem solchen, als schlechtes Leben empfundenen Zustand, gehören vielfach auch negative und deprimierende Gefühle. Die Wahrnehmung von Machtlosigkeit und der fehlenden Möglichkeit, die eigenen Interessen überhaupt nur zu artikulieren, sind ebenso Elemente von Armut wie tägliche existentielle Sorgen oder die Angst vor der Zukunft.

Dass Armut also nicht nur auf Einkommensarmut zu beziehen, sondern „multidimensional“ zu verstehen ist, spielt in der neueren Debatte über Armutsbekämpfung eine wichtige Rolle (beispielsweise in den neuen OECD/DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung oder im neuesten Weltentwicklungsbericht der Weltbank, auf die im folgenden noch eingegangen wird).

¹ Vgl. die Statistiken in World Bank, UNDP, UNICEF (siehe Literaturverzeichnis).

1. Armutsbekämpfung im internationalen entwicklungspolitischen Diskurs

1.1 Armutsbekämpfung in der längerfristigen Entwicklungsdebatte

Nachdem das Ende der I. Entwicklungsdekade (60er Jahre) die bittere Erkenntnis zu Tage förderte, dass ökonomisches Wachstum allein keinesfalls zwingend dazu beigetragen hatte, Armut zu bekämpfen („Wachstum ohne Entwicklung“), begann eine rege Debatte über alternative Wege der Armutsbekämpfung.² Der Glaube, massive Kapitaltransfers und Investitionen zur Stimulierung einer nachholenden Industrialisierung würde automatisch auch das Problem der Massenarmut lösen („trickle-down-effect“), wurde entmystifiziert. Während einige für eine Ergänzung der Kapitalinvestitionen um Investitionen in das „Humankapital“ plädierten, wurde die wachsende Massenarmut in kapitalismuskritischen Kreisen als Beleg für das Scheitern des kapitalistischen Entwicklungsweges verwendet. Als Gegenbeispiele dienten insbesondere das chinesische und kubanische Modell der Beseitigung des Massenelends.

Im Mainstream der entwicklungspolitischen Debatte (insbesondere in Industrieländern und internationalen Organisationen) kristallisierte sich das Konzept der „Grundbedürfnisse“ heraus, dessen definitorische Grundlagen vor allem von der ILO geliefert wurden:

„Die Erfüllung der Grundbedürfnisse bedeutet die Deckung des privaten Mindestbedarfs einer Familie an Ernährung, Unterkunft, Bekleidung. Sie umfasst ferner die Inanspruchnahme lebenswichtiger Dienste, wie die Bereitstellung von gesundem Trinkwasser, sanitären Einrichtungen, Transportmitteln, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, und das Erfordernis, dass für jede arbeitsfähige und arbeitswillige Person eine angemessen entlohnte Arbeit zur Verfügung steht. Schließlich sollte sie auch die Erfüllung mehr qualitativer Bedürfnisse umfassen: Eine gesunde, humane und befriedigende Umwelt sowie eine Beteiligung des Volkes an Entscheidungen, die sein Leben und seinen Lebensunterhalt sowie seine individuelle Freiheiten betreffen.“ (ILO 1976: 7 f.)

Auf welchem strategischen Wege nun eine Befriedigung der Grundbedürfnisse erreicht werden könne, war Gegenstand heftiger Debatten. Die Weltbank zielte in ihrer Arbeit auf eine einkommensorientierte Strategie, deren Inhalt ganz wesentlich auf Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität ländlicher Armer ausgerichtet war sowie auf ergänzende Investitionen in soziale Grunddienste.³ Ähnliche Ansätze verfolgten andere bi- und multilaterale Geber. Alternative Vorschläge, z. B. der ILO, die für verteilungspolitische Maßnahmen plädierten, kamen nicht zum Zuge und dies obwohl schon damals in Studien belegt wurde, dass eine Bekämpfung der Massenarmut ohne stärkere Verteilung von vorhandenen Ressourcen keine realistische Chance haben würde.

² Vgl. hierzu und zum folgenden ausführlich Nuscheler 1982.

³ Rückschauend stellt die Weltbank heute fest, die Erkenntnis seinerzeit habe darin bestanden, „that physical capital was not enough, and that at least as important were health and education“ (World Bank 2000, S.6).

Seit Anfang der 80er Jahre wurde diese Diskussion vollständig von der Schuldenkrise der Entwicklungsländer überlagert. Die Industrieländer (in denen sich gleichzeitig eine „neoliberale“ Wende als Folge von Regierungswechseln u. a. in den USA, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland vollzogen hatte) antworteten auf die Krise der Entwicklungsländer mit der Forderung nach Strukturanpassung, d.h. marktliberalen und weltmarktorientierten Reformen unter strenger Aufsicht des IWF. Massive negative soziale Folgen und eine neuerliche Zunahme der Massenarmut wurden zunächst in Kauf genommen, in der Erwartung, die Entwicklungsländer könnten innerhalb weniger Jahre aus ihren Problemen herauswachsen. Erst die schärfer werdende Kritik an der Strukturanpassung ab Mitte der 80er Jahre führte dazu, dass über soziale Abfederungsmaßnahmen versucht wurde, Strukturanpassung und Armutsbekämpfung zu vereinbaren.

Während es einigen Schwellenländern gelang, die schärfsten sozialen Folgen der Strukturanpassung in den Griff zu bekommen, erwies sich die von IWF und Weltbank geführte und von allen bilateralen Gebern weitgehend unterstützte Entwicklungspolitik in den ärmsten Ländern sowohl in ökonomischer wie auch sozialer Hinsicht als weitgehend erfolglos. In der ersten Hälfte der 90er Jahre wuchs die Erkenntnis des weitgehenden Scheiterns der bisherigen Strukturanpassungsprogramme. Von Anfang der 80er bis Mitte der 90er Jahre hatte wieder die wirtschaftliche Entwicklung im Zentrum der Entwicklungsdebatte gestanden (in der mehr oder minder direkt formulierten erneuten Hoffnung auf „trickle-down-Effekte“). Mit dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 rückte die soziale Entwicklung und damit die Armutsbekämpfung erneut in das Zentrum der Entwicklungspolitik.

1.2 Aktuelle konzeptionelle Beiträge wichtiger Akteure

1.2.1 UN-Ebene

Im Rahmen der verschiedenen UN-Konferenzen der 90er Jahre wurde die Entwicklungsdebatte wesentlich weiter entwickelt. Der Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 entfachte eine breit angelegte Diskussion über Armutsbekämpfung. Er konnte sich dabei nicht zuletzt stützen auf die bemerkenswerten Vorarbeiten von UNDP, dessen *Human Development Report* seit Beginn der 90er Jahre ganz neue Akzente in die armutsorientierte Entwicklungsdebatte gebracht hatte, sowie von UNICEF, das schon Ende der 80er Jahre eine „Anpassung mit menschlichem Gesicht“ forderte. Unter anderem formulierte der Gipfel dezidierte Kritik an der von IWF und Weltbank über Jahre in der Dritten Welt durchgesetzten neoliberalen Strukturanpassungspolitik und ihren armutsverschärfenden Wirkungen. Ferner verwies der Gipfel auf das weithin ungelöste Schuldenproblem vor allem der ärmsten Entwicklungsländer als wesentlichen externen Faktor für mangelnde Fortschritte im sozialen Bereich. Um den noch immer gravierenden Defiziten an sozialer Grundversorgung entgegenzutreten, verpflichteten sich die Teilnehmer des Gipfels, die sogenannte 20:20-Initiative zu starten: Die Entwicklungsländer sollten 20 Prozent ihrer öffentlichen Haushalte für soziale Grunddienste (Grundbildung, Basisgesundheitsdienste, Reproduktive Gesundheit/Familienplanung, Beseitigung von Mangelernährung bei Kindern und Müttern, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung für Arme) zur Verfügung stellen und Industrieländer sollten dies unterstützen, indem sie 20 Prozent ihrer Entwicklungshilfe für soziale Grunddienste reservieren.

Während dieser 20:20-Beschluss bis heute nur halbherzig umgesetzt wird, ist unbestritten, dass der Gipfel mit seiner Forderung nach konzertierten Aktionen zur Überwindung absoluter Armut den Grundstein für den aktuellen Konsens zwischen Entwicklungs- und Industrieländern gelegt hat, der Bekämpfung der absoluten Armut höchste Priorität einzuräumen. In Aufnahme der Vorschläge des Entwicklungsausschusses der OECD von 1996 (siehe unten), des UN-Welternährungsgipfels 1996 sowie des Kopenhagen+5-Gipfels im Sommer 2000 in Genf formulierte die UN-Generalversammlung des Jahres 2000 („Millenniumsgipfel“) den Beschluss, bis zum Jahr 2015 klar definierte Entwicklungsziele zu verfolgen (in dessen Zentrum das Ziel steht, den Anteil der in absoluter Armut lebender Menschen zu halbieren; weitere Ziele siehe Anhang).

Die Ziele sind damit eine Vorgabe für die Politik der Industrie- wie auch der Entwicklungsländer sowie ihrer multilateralen Institutionen im Bereich der Armutsbekämpfung. Es sind insbesondere UN-Organisationen wie UNDP oder auch das UN-Programm für ländliche Entwicklung IFAD, die gegenwärtig mahnend darauf hinweisen, dass die Erreichung der 2015-

Ziele kein Selbstläufer ist, sondern erheblich ausgeweiteter Anstrengungen der Industrie- wie auch Entwicklungsländer bedarf.⁴

1.2.2 Weltbank und Internationaler Währungsfonds

Die Weltbank, die jahrelang im Schatten des IWF stand, orientierte sich seit Kopenhagen neu und arbeitet an den Grundlinien eines *Post-Washington-Consensus*. Präsident James Wolfensohn rückte *poverty reduction* wieder in den Kernbereich der Weltbank-Politik (wo er sich in den 70er Jahren zumindest ansatzweise schon befunden hatte). Anfang 1999 bündelte Wolfensohn verschiedene frühere Vorschläge in seinem Plan für länderbezogene *Comprehensive Development Frameworks (CDF)*. Die Länder des Südens sollten wieder selbst für die Entwicklung ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien verantwortlich sein. Die Rolle der bi- und multilateralen Geber sei es, diese Länderstrategien in koordinierter Weise zu unterstützen, forderte Wolfensohn.⁵

Auf den Beschluss der G-7 in Köln, beschleunigte Schuldenerlasse an Programme zur Armutsbekämpfung zu koppeln⁶, reagierte die Weltbank schnell. Wolfensohn gelang es, den durch die Asienkrise angeschlagenen damaligen IWF-Direktor Camdessus ins Boot zu bekommen. Beide Institutionen legten vor ihrer Jahrestagung im Herbst 1999 die ersten Papiere zu einer neuen Strategie vor, die ihre Politik gegenüber ärmsten Ländern ganz auf Armutsbekämpfung ausrichtete. Das neue magische Kürzel – PRS (für *Poverty Reduction Strategies*, oft noch ergänzt durch ein P für *Paper*) – bestimmt seither die Debatte.⁷

Im Februar 2001 unternahm Weltbank-Präsident James D. Wolfensohn und der Direktor des Internationalen Währungsfonds (IWF), Horst Köhler, gemeinsam eine ausgedehnte Reise durch Afrika. Mit 22 Staatschefs und zahlreichen anderen führenden Afrikanern aus der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor wurden Strategien debattiert, die Probleme des Kontinents zu bearbeiten und zu überwinden. Das gemeinsame Fazit der beiden Manager der

⁴ Vgl. z.B. IFAD 2001. Betont wird darin z.B. die Notwendigkeit, der Verteilung von Ressourcen – insbesondere des Bodens – erheblich mehr Bedeutung zu geben als bisher (Forderung nach „redistributive empowerment“).

⁵ Zur CDF vgl. Jakobeit 1999.

⁶ Zu den Kölner Beschlüssen vgl. Eberlei 1999.

⁷ PRSP sollen zu Steuerungsinstrumenten für die mittelfristigen Entwicklungswege der ärmsten Länder des Südens werden, dabei insbesondere die Armutsbekämpfung vorantreiben, und auf dieser Basis internationale Unterstützung einwerben. Schuldenerlasse im Rahmen der *Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative* setzen künftig ein PRSP voraus. Langfristig viel wesentlicher ist jedoch, dass auch alle neuen Kredite von Weltbank und IWF an die sogenannten IDA-Länder (ca. 70 ärmere Länder) sowie alle künftigen Zusagen der bilateralen Entwicklungshilfe an diese Länder nur noch auf der Basis von PRSP erfolgen sollen. Ein PRSP wird, so die Absicht, nicht nur einmalig erarbeitet, sondern zu einem kontinuierlichen strategischen Diskurs über die besten Wege zur Armutsbekämpfung führen. Ganz im Sinne eines klassischen Policy-Zyklus ist ein Kreislauf von Analyse (der Armutssituation), Strategieentwicklung (zur Armutsbekämpfung), Implementierung, Monitoring und Evaluierung vorgesehen. Alle drei Jahre, so die Planer bei der Weltbank, soll jedes der beteiligten Länder ein neues PRSP vorlegen, dazwischen gibt's im jährlichen Takt *mid-term reviews*. Neu ist ferner, dass künftig nicht nur die Sozialpolitik, sondern auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik der PRSP-Länder auf Armutsbekämpfung ausgerichtet sein soll. Bisher verkündete der IWF stets, dass eine wachstumsorientierte Makroökonomie und eine weitreichende Integration in den Weltmarkt wie von selbst auch den Armen zugute kommen würden. Nun soll von der anderen Seite her, von der Seite der Armen gefragt werden, welche Politiken konkret dazu dienen, ihre Situationen zu verbessern. Zu PRSP grundlegender: Eberlei 2000a.

Bretton-Woods-Zwillinge nach Dutzenden Gesprächen mit Vertretern der afrikanischen Eliten fiel folgendermaßen aus: „*We were deeply impressed by a new spirit that pervades their thinking [african leaders, W.E.], a recognition that Africa’s future lies in its own hands. And we believe passionately that the international community must rise to the challenge of helping Africa.*“⁸

Nicht nur die Tatsache, dass die Vertreter der beiden (neben der WTO) einflussreichsten multilateralen Institutionen eine gemeinsame Afrikareise unternahmen und bei vielen Gelegenheiten geschlossen auftraten, ist bemerkenswert. Mehr noch verrät das knappe Zitat das Zentrum einer veränderten Entwicklungsstrategie im Armenhaus der Welt: Die Gesellschaften (nicht allein Regierungen!) Afrikas müssen ihren eigenen Entwicklungsweg finden und gehen. Und: Die internationale Gemeinschaft muss ihre Bemühungen, positive Entwicklungswege in Afrika zu unterstützen, erheblich ausweiten. Köhler und Wolfensohn forderten die Industrieländer zum Politikwechsel auf. Diese müssten endlich für freien Zugang der ärmsten Länder zu den Märkten des Nordens und für den Abbau von Subventionen für Exporte (insbesondere Agrarexporte) sorgen sowie den dramatischen Rückgang von Entwicklungshilfe für Afrika stoppen und umkehren. Wolfensohn und Köhler setzen sich dafür ein, das von der UN vor Jahrzehnten schon geforderte und von Industrieländern immer wieder zugesagte 0,7 Prozent-Ziel (Anteil Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt) innerhalb der nächsten 10 Jahre zu erreichen. Entwicklungshilfe dürfe nicht mehr als Wohltat, sondern müsse als „*a vital investment in global peace and security*“ gesehen werden.

Dass Armutsbekämpfung gegenwärtig im Zentrum der Weltbank-Konzeptionen steht, wurde auch durch den jüngsten Weltentwicklungsbericht mit dem Schwerpunkt Armutsbekämpfung deutlich (World Bank 2000). Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die 2015-Ziele schlägt der Bericht eine Armutsbekämpfungsstrategie vor, die auf drei Säulen beruht: Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten für die Armen (*opportunity*), Stärkung ihrer politischen Teilnahme (*empowerment*) und Schaffung sozialer Sicherheit (*security*).⁹

1.2.3 Positionen von Regierungen der Entwicklungsländer

Neben eher allgemeinen und wenig operationalisierten Erklärungen von Entwicklungsländern zur Überwindung von Armut¹⁰ erhalten seit wenigen Jahren vor allem nationale Strategien zur

⁸ Horst Köhler / James D. Wolfensohn: Africa, take the driver’s seat. Beitrag für *International Herald Tribune*, nachgedruckt in und hier zitiert aus: *Daily Nation* (Nairobi), 13. März 2001

⁹ Wichtig festzuhalten ist, dass an dieser Stelle nur über konzeptionelle Weiterentwicklungen gesprochen werden kann. Inwieweit diese programmatischen Veränderungen auch zu realen Veränderungen in der Politik der beiden Institutionen geführt haben oder führen werden, ist naturgemäß umstritten und kann im Rahmen dieses Papers nicht erörtert werden. Hinsichtlich der Umsetzung des PRS-Ansatzes wird jedoch mit großem Nachdruck von den Bretton-Woods-Institutionen vorangetrieben, insbesondere von der Weltbank, die damit gegenwärtig eindeutig wieder die Funktion der *leadagency* übernommen hat, nachdem die 80er und frühen 90er Jahre vor allem im Zeichen der IWF-dominierten Strukturanpassungsprogramme standen.

¹⁰ Dazu zählt auch die neueste internationale Erklärung afrikanischer Staats- und Regierungschefs, das *Millennium Africa Recovery Programme (MAP)*, an dessen Operationalisierung die Economic Commission for Africa (UNECA) gegenwärtig arbeitet (vgl. www.uneca.org). Die Beschlüsse der LDC-III-Konferenz im Mai 2001 können ebenfalls eine Basis für ein breiteres und gleichzeitig operationalisierbares Verständnis von Armutsbekämpfung südlicher Regierungen darstellen.

Armutsbekämpfung Bedeutung. In Folge des Weltsozialgipfels von Kopenhagen haben eine Reihe von Ländern begonnen, nationale Strategien zur Armutsbekämpfung zu entwickeln, teilweise mit intensiver Unterstützung von UNDP.¹¹ Nach dem Beschluss der Industrieländer, von allen ärmeren Ländern (IDA-Länder) künftig *Poverty Reduction Strategies* als Voraussetzung für Schuldenerlasse und neue Entwicklungshilfe zu verlangen, arbeiten inzwischen eine Vielzahl von Entwicklungsländern an entsprechenden Strategiepapieren.¹²

Als Beispiel soll hier kurz auf Uganda verwiesen werden, das bereits 1997 den ersten „Poverty Eradication Action Plan“ (PEAP) vorlegte, diesen Plan im Jahr 2000 einer Überarbeitung unterzog und dann als PRSP vorlegte. Die Säulen dieser Strategie werden wie folgt formuliert:

- einen politischen Rahmen für Wirtschaftswachstum und Entwicklung schaffen;
- gute Regierungsführung und Sicherheit gewährleisten;
- Maßnahmen implementieren, die auf direkte Weise dazu beitragen sollen, die Einkommen der Armen zu steigern;
- Maßnahmen implementieren, die auf direkte Weise die Lebensqualität der Armen erhöhen.

1.2.4 Positionen von Regierungen der Industrieländer

Obwohl Armutsbekämpfung seit vielen Jahren ganz oben auf der Agenda staatlicher Akteure der EZ steht, hat sich die konzeptionell entschiedene Beschäftigung mit dem Thema in den vergangenen Jahren deutlich verstärkt. Gründe dafür sind die bereits geschilderten negativen Erfahrungen mit den Strukturanpassungsprogrammen in ärmsten Ländern sowie internationale Debatten, insbesondere im Vorfeld und Umfeld des Kopenhagener Weltsozialgipfels. Aber auch die Möglichkeit einer Neuorientierung der EZ nach Ende der Ost-West-Konfrontation sowie die wachsende Legitimationsdebatte um EZ dürften dazu beigetragen haben, sich stärker der Armutsbekämpfung zu widmen.

Meilenstein in dieser Entwicklung ist das Dokument „Shaping the 21st Century“, das der Entwicklungshilfeausschuss der Industrieländer (OECD/DAC) 1996 veröffentlichte und das in Aufnahme der Beschlüsse des Weltsozialgipfels Entwicklungsziele für das Jahr 2015 vorlegte. Damit wurde eine einseitige Verpflichtung der Industrieländer eingegangen, zur Erreichung dieser Ziele beizutragen (vgl. Fues 2000). Es war diese Basis, auf der die Vereinten Nationen – zunächst im Rahmen der Kopenhagen+5-Konferenz, dann des UN-Millenniumsgipfels – die *International Development Goals* zu Zielen der Weltgemeinschaft erklärten.

Auch die EU schloss sich dieser Strategie an, indem sie auf dem Entwicklungsministerrat am 10. November 2000 in Brüssel eine gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft verabschiedete, die durch eine am 26. April 2000 veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission vorbereitet wurde. In der gemeinsamen Erklärung wird postuliert: „Oberstes Ziel der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft muss die Minderung der Armut unter der Perspektive ihrer letztendlichen

¹¹ Vgl. UNDP: Choices for the Poor. Im Internet: www.undp.org

¹² Diese sind dokumentiert auf der Internetseite der Weltbank: www.worldbank.org/prsp/

Beseitigung sein.“ (Artikel 7) Der Erklärung liegt – im Einklang mit den Definitionen von DAC, Weltbank, UN etc. - ein multidimensionaler Armutsbegriff zugrunde. Nachhaltiges Wachstum wird als eine der „wesentlichen – jedoch nicht hinreichenden - Bedingungen für Armutsminderung“ verstanden (Artikel 9).¹³

Insbesondere die Gruppe der sog. „like-minded countries“ (v.a. die Regierungen Großbritanniens, der Niederlande, der skandinavischen Länder) forcierten die Weiterarbeit an den 2015-Zielen und versuchten, auch die Koordination der Geber vor diesem Hintergrund zu verstärken. Jüngstes Produkt dieser Anstrengungen sind die Ende April 2001 verabschiedeten ausführlichen DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung.¹⁴ Prinzipien dieser Leitlinien sind unter anderem: Armut wird als multidimensionales Phänomen definiert (siehe Anhang); Armutsbekämpfung verlangt einen kohärenten Politikansatz (einschließlich z.B. Maßnahmen der Handelspolitik, der Umweltpolitik u.v.a.m.); Wachstum ist nötig, muss aber den Armen dienen (*pro-poor-growth*); Armutsbekämpfung ist nur durch einen breiten gesellschaftlichen Prozess zu leisten (notwendig: Partizipation/Demokratische Beteiligung); die Geber müssen sich besser koordinieren.

1.2.5 Zivilgesellschaftliche Positionen¹⁵

Zivilgesellschaftliche Akteure, vor allem entwicklungspolitische NGOs und Kirchen, gelten seit eh und je als „Anwälte der Armen“ und als Befürworter einer radikaler auf die Bedürfnisse der Armen zugeschnittenen Politik auf allen Ebenen.¹⁶ Bezogen auf die deutsche EZ vertreten deutsche NGOs und Kirchen überwiegend die Position, dass die direkte und unmittelbare Armutsbekämpfung gestärkt werden muss (Gsänger 1998:11). Im Kontext und in Folge des Weltsozialgipfels setzen sich deutsche NGOs stark für den Ausbau des 20/20-Ansatzes ein (vgl. Fues 2000). Daneben haben zivilgesellschaftliche Akteure insbesondere auch die Bedeutung der internationalen Rahmenbedingungen für Armutsbekämpfung und die Verantwortung der Industrieländer betont. Dies wird beispielsweise in den Stellungnahmen von NRO, z.B. in den Schreiben von VENRO an Dr. Michael Hofmann, Leiter der Abteilung 4 im BMZ vom 23. Januar und 20. Februar 2001 zum Aktionsprogramm 2015 deutlich. Die „mittlere“ Ebene der Armutsbekämpfung, die in der Politik des BMZ eine hervorgehobene Rolle spielt – strukturelle Reformprozesse in Entwicklungsländern – wird dagegen von NRO seltener bearbeitet. Eine Ausnahme von dieser Regel betrifft den Austausch von BMZ und NRO auf dieser Ebene, der seit Jahren im „Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“ (AKA) erfolgt.¹⁷

¹³ Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft vom 10. November 2000, eine englische Fassung kann im Internet heruntergeladen werden unter http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm

¹⁴ OECD/DAC: *Guidelines on Poverty Reduction*. Das Gesamtdokument wurde Ende April 2001 angenommen (zitiert als OECD/DAC 2001). Im Internet: www.oecd.org/dac/htm/g-pov.htm

¹⁵ Die Ausführungen in diesem Abschnitt konzentrieren sich wegen der unüberschaubaren Vielfalt zivilgesellschaftlicher Positionen zu entwicklungspolitischen Fragen auf die deutsche Debatte.

¹⁶ Vgl. für den deutschen Kontext Grundsatzpapiere z.B. von Brot für die Welt oder Misereor sowie die von terre des hommes und Welthungerhilfe jährlich herausgegebenen Berichte zur „Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“.

¹⁷ Im AKA arbeiten neben BMZ und verschiedenen staatlichen Durchführungsorganisationen (u.a. GTZ, KfW) die Friedrich-Ebert- sowie Konrad-Adenauer-Stiftung sowie folgende NRO mit: Brot für die Welt, Deutsche Welthungerhilfe, Evangelischer Entwicklungsdienst, Misereor. Zur Arbeit des AKA vgl. z.B. AKA 2000.

Im Zuge der Entwicklung von PRSP haben deutsche zivilgesellschaftliche Akteure sich sowohl mit grundsätzlichen Positionen zu Wort gemeldet¹⁸ als auch länderbezogene Beiträge geleistet.¹⁹ In den länderbezogenen Arbeiten hat die enge Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in den jeweiligen Ländern eine hohe Bedeutung.

Inhaltliche Positionen von zivilgesellschaftlichen Akteuren zur aktuellen Debatte um Armutsbekämpfung sind von VENRO für die Formulierung seiner Forderungen an die Bundesregierung zugrunde gelegt worden (siehe ausführlichen Abschnitt 4).

2. Armutsbekämpfung als Aufgabe deutscher EZ

2.1 Armutsbekämpfung in der Konzeption deutscher EZ

Bundesdeutsche Entwicklungspolitik verfolgte von Beginn an den Anspruch, einen Beitrag zur Überwindung von Massenarmut in Entwicklungsländern leisten zu wollen. Im Gefolge der internationalen Debatte über Armutsbekämpfung und Befriedigung von Grundbedürfnissen (s.o.) erklären die Entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung 1980: „Die größte Herausforderung für die internationale Solidarität ist die Massenarmut in den Entwicklungsländern. (...) Ihre Bekämpfung ist vorrangige Aufgabe auch der deutschen Entwicklungspolitik.“ Ganz ähnlich formulierte 1992 ein Papier des CSU-geführten BMZ: „Armutsbekämpfung ist vorrangiges Ziel deutscher Entwicklungspolitik (...).“²⁰ In den 90er Jahren wurde Armutsbekämpfung neben Umweltschutz sowie Bildung/Ausbildung als dritter Schwerpunktbereich deutscher EZ betrachtet und in drei Kategorien unterschieden.²¹

- Direkte Maßnahmen der selbsthilfeorientierten Armutsbekämpfung (SHA)
- Andere direkte Maßnahmen der Armutsbekämpfung (insbesondere Förderung sozialer Grunddienste)
- Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene.

Im rot-grünen Koalitionsvertrag von 1998 findet sich dagegen das Ziel der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern überraschenderweise nicht. Entwicklungspolitik wird dort als Globale Strukturpolitik bezeichnet, die – immerhin – *auch* dazu dienen sollte, die sozialen Verhältnisse in Entwicklungsländern zu verbessern. Auch in der Bilanz der BMZ-Leitung nach dem ersten rot-grünen Regierungsjahr wird Armutsbekämpfung nicht als Thema der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit erkennbar. Erst im Frühjahr 2000 deutet sich eine neue Orientierung an. Die Bundesministerin stellte in ihrer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag im Mai 2000 die Armutsbekämpfung in den Vordergrund und bekannte sich ausdrücklich zum Ziel, bis 2015 den Anteil der absolut Armen an der Weltbevölkerung zu

¹⁸ Vgl. bspw. Unmüßig/Walther 2000.

¹⁹ Beispiele: Zu Bolivien vgl. www.bolivien-netzwerk.de/ oder zu Tansania: www.tanzania-network.de/

²⁰ BMZ 1992. In Erläuterung dazu: Jentsch 1996.

halbieren. Allerdings sagte sie in ihrer Rede nichts Konkretes dazu, wie die deutsche bilaterale EZ einen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten kann.²²

Ein Überraschungseffekt erzielte Bundeskanzler Schröder, als er in seiner Rede während des UN-Millenniumsgipfels im September 2000 genau diese Konkretion versprach und ein Aktionsprogramm ankündigte, das die Beiträge der Bundesregierung zur Erreichung des 2015-Ziels der Halbierung von Armut aufzeige. Ein halbes Jahr dauerte es, bis das BMZ nach zahlreichen interministeriellen Diskussionen sowie nach verschiedenen Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren das „Aktionsprogramm 2015“ vorlegte (BMZ 2001a).

Das Dokument stellt insofern eine Innovation dar, als dass erstmalig die gesamte Bundesregierung (Beschluss des Bundeskabinetts) die weltweite Armutsbekämpfung als eine wichtige Aufgabe bezeichnet und ihren Beitrag dazu zumindest deklaratorisch in den von den Vereinten Nationen beschlossenen internationalen Rahmen einordnet. Eine Analyse des Dokuments offenbart auch im Detail einige Neuerungen (z.B. die Ankündigung, künftig alle Gesetzesvorhaben auf ihre Verträglichkeit mit dem Ziel der Armutsbekämpfung zu prüfen), aber auch eine Vielzahl von Schwächen und Defiziten. Für die weitere Debatte um einen deutschen Beitrag zur Armutsbekämpfung dürfte aber weniger der Inhalt des jetzt vorgelegten Papiers von Bedeutung sein, als der darin angekündigte „Umsetzungsplan“, der in naher Zukunft konkrete Schritte der Armutsbekämpfung formulieren soll, sowie das „Dialogforum“, bestehend aus Vertretern der Regierung sowie zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, das die künftige Politik der Bundesregierung in diesem Aufgabenfeld begleiten soll.

Nachdem das Thema Armutsbekämpfung zu Beginn der Legislaturperiode keine Rolle spielte, wird ihm nunmehr die zentrale Rolle zugewiesen: „In der Entwicklungspolitik ist Armutsbekämpfung eine überwölbende Aufgabe, zu der Maßnahmen aus allen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (soziale Gerechtigkeit, ökologische Verträglichkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) sowie Maßnahmen der politischen Dimension zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung beitragen.“ (BMZ 2001a: 6)

Anders als in früheren Konzeptionen²⁴ geht das BMZ dabei heute analog zum sich veränderten internationalen Verständnis davon aus, dass Armut nicht nur auf Einkommensarmut zu beziehen, sondern multidimensional ist:

²¹ Vgl. BMZ 1996 zu den drei Schwerpunkten. Zu den Kategorien der Armutsbekämpfung: Vgl. Gsänger 1998: 12 auf der Basis der BMZ-Leitlinien für die Bewertung der Armutsorientierung von Entwicklungsvorhaben von 1997; Fues 2000: 35 f.

²² Auf den Zusammenhang von Armutsbekämpfung und Globaler Strukturpolitik ging sie nicht ein: Der Begriff Globale Strukturpolitik kam in ihrer Regierungserklärung überraschenderweise überhaupt nicht vor (das Redemanuskript ist unter www.bmz.de abrufbar). – Die frühere Regierung hatte die DAC-Ziele 2015 zunächst mit erheblicher Skepsis betrachtet (Gsänger 1998: 4).

²⁴ Das BMZ definierte noch 1992: „Menschen sind arm, wenn sie nicht über das Minimum an monetärem oder nicht-monetärem Einkommen verfügen, welches zur Deckung ihres Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlich ist.“ (BMZ 1992: 2)

„Die Bundesregierung folgt einem weiten Verständnis von Armut und Armutsbekämpfung. Heute besteht über wichtige Strategieelemente der Armutsbekämpfung eine breite internationale Übereinstimmung. Sie lassen sich mit dem Weltentwicklungsbericht 2000/2001 der Weltbank unter die Stichworte Verbesserung der wirtschaftlichen Möglichkeiten für die Armen (opportunity), Stärkung ihrer politischen Teilnahme (empowerment) und Schaffung sozialer Sicherheit (security) fassen. Zum Konzept der „menschlichen Entwicklung“ hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) wertvolle Beiträge geleistet. Ebenso wichtig sind die Ergebnisse globaler VN-Konferenzen zur Sozialentwicklung, zu Umwelt und Entwicklung, zur Gleichberechtigung der Geschlechter und zur Achtung der Menschenrechte.“ (BMZ 2001a: 6)

2.2 Armutsbekämpfung in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit

Wer die „Wirklichkeit“ der EZ auf ihre Beiträge zur Armutsbekämpfung befragt, wird sich auf mehreren Ebenen um Antworten mühen müssen. Zu unterscheiden sind:

- (a) Maßnahmen der direkten Armutsbekämpfung (u.a. Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung; Förderung sozialer Grunddienste durch 20:20-Ansatz)
- (b) Maßnahmen der übergreifenden bzw. strukturellen Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern
- (c) Beiträge „globaler Strukturpolitik“ zur Armutsbekämpfung.

In neueren Debatten wird empfohlen, die Analyse von Armutsbekämpfung nach *input*, *output* und *outcome* zu unterscheiden. Dies legt schnell Schwierigkeiten der Bewertung offen. Zu EZ-Maßnahmen der direkten bzw. der übergreifenden Armutsbekämpfung können qualitative Input-Analysen vorgelegt werden: Wieviel Geld steht im Einzelplan 23 für Armutsbekämpfung zur Verfügung? Was damit gemacht wird, welcher Output also erzielt wird, lässt sich ebenfalls nachvollziehen (und ggf. hinsichtlich bestimmter Kriterien evaluieren und bewerten). Welche Wirkung die eingesetzten Mittel erzielen, wie der entscheidende „outcome“ zu bewerten ist, insbesondere langfristig, erscheint kaum verlässlich zu sein.²⁵ Für Beiträge „globaler Strukturpolitik“ zur Armutsbekämpfung gilt dies umso mehr als dass schon der Output häufig kaum zu greifen ist.

Zunächst zum Input im Rahmen der EZ im engeren Sinne. Das Ergebnis einer Analyse des Einzelplans 23 zeigt: Die Kürzungen im BMZ-Haushalt insgesamt drücken sich auch in gesunkenen Mitteln für die Armutsbekämpfung aus.²⁶ In zentralen Bereichen armutsorientierter Politik wird im BMZ-Haushalt gekürzt. So hat der Anteil für Bildungsausgaben an den Ausgaben des Haushalts 2000 mit 6,3 Prozent (Soll) einen außergewöhnlich niedrigen Stand erreicht. Vor wenigen Jahren noch lag er fast doppelt so hoch – und dies bei einem höheren Mittelvolumen als Bezugsgröße. Ein weiterer Bereich, der für eine armutsorientierte Politik

²⁵ Vgl. Diskussion über Evaluierung langfristiger Wirkungen, u.a. in e+z, 1/2001. Zu den Methoden sozialer Wirkungsanalyse vgl. Neubert 1999.

²⁶ Vgl. hierzu und zu den folgenden Angaben Eberlei 2000b, insbesondere S. 33 und 34.

zentrale Bedeutung hat - die EZ zugunsten ländlicher Entwicklung- unterliegt ebenfalls seit Jahren einem erheblichen Abwärtstrend. Nicht nur der Anteil von Mitteln für ländliche Entwicklung an der bilateralen EZ (FZ und TZ) ist von über 40 Prozent inzwischen auf um 35 Prozent gesunken. Bei schrumpfendem Gesamthaushalt beschleunigt dies den faktischen Trend kontinuierlich sinkender absoluter Mittel – die aus der Sicht der Entwicklungsländer natürlich entscheidend sind. Auch die sozialen Grunddienste – die sich in der 20/20-Regelung von Kopenhagen niederschlagen – haben im BMZ-Haushalt weiterhin nicht die ihr angemessene Bedeutung. Zwar wurden die Mittel für soziale Grunddienste im Etat 2001 gegenüber dem Vorjahresansatz leicht erhöht, in Relation zum sektoral aufteilbaren Betrag der deutschen EZ sinkt ihr Anteil aber weiter. Auch die absoluten Mittel liegen deutlich unter den Ansätzen z.B. des Jahres 1998. Die BMZ-Leitung hat angekündigt, die Mittel für Armutsbekämpfung schrittweise erhöhen zu wollen. So wurde z.B. im Vorfeld der UN LDC III Konferenz vom 14.-20. Mai 2001 in Brüssel die Absicht bekundet, den Anteil der LDCs an der bilateralen deutschen FZ und TZ von 25% im Jahr 2000 auf rd. 30% im Jahr 2001 zu steigern.²⁷ Die Umsetzung bleibt abzuwarten. Auch der kürzlich - Mitte Oktober 2001 - vom Haushaltsausschuss des deutschen Bundestags gebilligte Vorschlag, im BMZ-Etat für das Jahr 2002 einen neuen Titel 68705 für die Umsetzung des Aktionsplans 2015 einzurichten, ist angesichts der Höhe der eingestellten Mittel (40 Mio. Euro an Barmitteln und 50 Mio. Euro an Verpflichtungsermächtigungen) nur als erster kleiner Schritt hin zu einer konsequent armutsorientierten deutschen EZ anzusehen.

Das BMZ argumentiert im Blick auf den verstärkten Kampf gegen Armut jedoch nicht nur auf der Ebene traditioneller EZ-Politik, sondern auch auf der Ebene **globaler Strukturpolitik**. Hier sei die Armutsbekämpfung verbessert worden. Verwiesen wird in dem Kontext vor allem auf den vom BMZ unterstützten Beschluss des Kölner Weltwirtschaftsgipfels zur Entschuldung und zur Verwendung der freiwerdenden Mittel zur Armutsbekämpfung. Dieser Beschluss mündete im Herbst 1999 in die oben erwähnten *Poverty Reduction Strategies* von IWF und Weltbank ein.²⁸

Ferner verweist das BMZ auf sein Engagement im Kontext des Kopenhagen-plus-5-Prozesses. Fünf Jahre nach dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen sollte die Nachfolgekonzferenz Ende Juni 2000 die Fortschritte zur Bildung einer Weltsozialordnung vorantreiben. Regierungen auf der einen, NRO auf der anderen Seite bewerteten die Ergebnisse der Kopenhagen-plus-5-Konferenz unterschiedlich.²⁹ Das BMZ verwies anschließend vor allem auf die Verankerung von ILO-Kernarbeitsnormen im Abschlussdokument und lobte außerdem, dass „die gesamte Weltgemeinschaft“ sich nun darauf verständigt habe, alle Anstrengungen zu unternehmen, den Anteil der in absoluter Armut lebenden Menschen bis zum Jahr 2015 zu halbieren. NRO bemängelten die recht vagen und unverbindlichen politischen Verabredungen, diesem Ziel näher zu kommen. Sie kritisierten unter anderem die Haltung der Industrieländer, vor allem den

²⁷ vgl. den Beitrag von Prof. Dr. Bohnet im VENRO-Arbeitspapier Nr. 11, Den ärmsten Ländern neue Chancen eröffnen!, Bonn, Juni 2001

²⁸ Vgl. Eberlei 1999 sowie 2000a

Entwicklungsländern die Verantwortung für dieses Ziel zuzuschieben. Außerdem stieß auf Kritik, dass Armutsbekämpfung mit alten makroökonomischen Konzepten verbunden werde, die nicht tragfähig seien. Schließlich bezeichneten NRO es als großes Defizit, dass keine Folgekonferenz Kopenhagen-plus-10 verabredet worden sei. Damit werde der gesamte Kopenhagen-Umsetzungsprozess gefährdet.

3. Wichtige Kontroversen über Armutsbekämpfung

In der Debatte um Armutsbekämpfung tauchen immer wieder eine Reihe von Punkten und Fragen auf, die zwischen verschiedenen Akteuren umstritten sind. Sie sollten im folgenden kurz skizziert (nicht beantwortet) werden. Dabei wird von der deutschen Diskussion ausgegangen, die zwar nicht in allen, aber doch in einer Reihe von Fällen Debatten in anderen Industrieländern und/oder international entspricht oder ähnelt.

- *Stellenwert der Armutsbekämpfung in der Entwicklungspolitik.* Schon zu Zeiten der Regierungen unter Bundeskanzler Kohl und einem CSU-geführten BMZ war Armutsbekämpfung ein Schwerpunkt neben anderen. Das rot-grün geführte BMZ trat zunächst mit dem Anspruch an, über globale Strukturpolitik weltweite nachhaltige Entwicklungen beeinflussen zu wollen. Armutsbekämpfung schien der neuen BMZ-Leitung und ebenso etlichen Mitarbeitern im Hause ein viel zu enges Feld zu sein:

„Although seriously committed to mainstreaming poverty reduction, poverty reduction has not matured to become an overarching goal of German aid. Many actors within BMZ fear that the ministry will carry even less weight within government if it reduces its own role to purely fighting poverty in poor countries, while neglecting other relevant global concerns such as ecological sustainability, climate change, conflict management, global governance architecture, international social and ecological standards, etc. BMZ's ambitious are to become a ministry with a mandate to co-ordinate global sustainable development internally as well as to examine the coherence of various sectoral policies. The new government could respond positively to these aims.“
(Gsänger 1998: 3)

Während die Bundesregierung heute zwar erklärt, Armutsbekämpfung sei „überwältigende Aufgabe“ ihrer Entwicklungspolitik, bleibt das Verhältnis von Globaler Strukturpolitik und Armutsbekämpfung weiterhin vage – und damit auch der Stellenwert der Armutsbekämpfung in der EZ.³⁰ Auch in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit ist diese Frage bis heute offen.

- *Wirtschaftliches Wachstum und Armutsbekämpfung.* Hinter der Formel von *pro-poor-growth* (Wirtschaftswachstum zugunsten der Armen) verbirgt sich zwar der Versuch, den alten Glauben an das natürliche Durchsickern von Wachstumsergebnissen zu den Armen zu überwinden und durch ein gesteuertes Wachstum zu ersetzen, konzeptionell gelöst ist die Frage

²⁹ Vgl. dazu die sehr gute Übersicht von Jens Martens: Die internationale soziale Frage auf dem Abstellgleis, veröffentlicht als Sonderdienst 4/2000 des WEED-Informationsbriefes Weltwirtschaft & Entwicklung.

aber nicht, wie dies zu erreichen sei. Es mag zwar sein, dass die Anhänger der beiden konkurrierenden „Schulen“ (wirtschaftliche Entwicklung vs. menschliche Entwicklung), die in einer Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Deutschland ausgemacht wurden, inzwischen etwas versöhnlicher miteinander umgehen (Gsänger 1998: 7-11), gleichwohl ist der Streit zwischen den Verfechtern beider Richtungen keineswegs abgeschlossen.³¹ Diese Divergenzen spiegeln auch internationale Debatten und Positionen wider. Während der IWF z.B. weiterhin stark darauf setzt, insbesondere die Wachstumspotentiale der Entwicklungsländer zu fördern, in der Hoffnung, daraus ergäben sich Wirkungen auf die Armut der Länder, belegen Studien z.B., dass die 2015-Ziele durch Wirtschaftswachstum allein niemals erreichbar sind (Hanmer u.a. 2000). In NRO-Stellungnahmen zum Aktionsprogramm 2015 spiegelte sich die Sorge, das BMZ setze zu sehr auf wirtschaftliche Entwicklung und die Hoffnung, dadurch könnten sich armutsmindernde Wirkungen ergeben.

- *Wachstum vs. Verteilung?* Ohne eine umfassende Verteilung von Ressourcen (insbesondere von landwirtschaftlich nutzbarem Boden) sind die Halbierungsziele 2015 nicht erreichbar, stellt die bereits erwähnte Studie des britischen Overseas Development Institute fest (Hanmer u.a. 2000). Während NGOs und Wissenschaftler seit Jahren fordern, die Umverteilung von Ressourcen z.B. über Agrarreformen und Steuerreformen zugunsten der Armen verstärkt zu unterstützen (vgl. Gerster 2000), sind die EZ-Geber zurückhaltend mit der Umsetzung dieser Forderungen. So wird im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zwar der Stellenwert von Agrarreformen unterstrichen. Diese lägen aber allein in der Verantwortung der Entwicklungsländer und würden ggf. unterstützt. Hinweise darauf, dass die Bundesregierung versucht, durch entsprechende Anreize Bodenreformen zu forcieren, fehlen. Auch hinsichtlich der Steuerpolitik wird zwar an einer Stelle erklärt, die Bundesregierung unterstütze „sozial gerechte Reformen des Steuerwesens“ (36), doch so recht fordern mag sie diese nicht (im Gegensatz dazu wird die Forderung nach einer „leistungsfördernden Steuerpolitik“ festgehalten (11).

- *Positiver vs. negativer Einfluss Globalisierung auf Armut und Armutsbekämpfung:* Während insbesondere die Verfechter von Weltmarktintegration und globaler Marktwirtschaft (z.B. der IWF) stets die positiven Effekte der Globalisierung für die weltweite Armutsminderung betonen, sind Kritiker der Auffassung, Globalisierung habe die Armut im Süden verschärft oder sei bestenfalls neutral – sei also eher dazu geeignet, den Reichtum zu mehren als die Armut zu bekämpfen. Letztere Position kann durch Daten gedeckt werden, die darauf hinweisen, dass die

³⁰ Der jüngst veröffentlichte 11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (BMZ 2001b) nimmt frühere Kritik offenbar auf und bemüht sich um einen systematischerer darstellenden Ansatz, der Ausgangspunkt für eine konzeptionelle Klärung der genannten Frage werden könnte.

³¹ Von Urf argumentiert z.B. namens des Wissenschaftlichen Beirats des BMZs v.a. mit dem ostasiatischen Beispiel von Wachstum und Armutsverminderung und sieht hier einen „gesicherten Zusammenhang“ (1995: 216). Diese Sichtweise markierte über viele Jahre die Perspektive insbesondere der neoliberal orientierten Regierungen der Industrieländer sowie die Sicht des IWF. Der Leiter des BMZ-Referats Armutsbekämpfung sieht dagegen diesen Zusammenhang nicht in dieser Weise, sondern umgekehrt: Sinkende Armut begünstige Wirtschaftswachstum. (Jentsch 2000: 175-177). Wirtschaftswachstum könne zwar helfen, Armut zu bekämpfen, es gebe aber keinen kausalen Zusammenhang. Ähnlich argumentierte zum Beispiel Sautter (1995: 139-141).

Schere zwischen Armen und Reichen weltweit weiter auseinander geht, weil die Einkommen der Reichen sehr viel schneller wachsen als die durchschnittlichen Einkommen der Armen. Diese Kontroverse findet sich auch innerhalb der Bundesregierung. Während das BMZ in einem der ersten Entwürfe des Aktionsprogramms 2015 noch die Meinung vertrat, die neoliberale Globalisierung habe keinen Rückgang der Armut bewirkt, hob das Wirtschaftsministerium die positiven Effekte der Marktöffnung hervor – und strich den kritischen Passus aus dem BMZ-Entwurf heraus.

Endogene vs. exogene Faktoren als Ursachen von Armut und als Ansatzpunkte für Armutsbekämpfung. Die Debatte über Ursachen von Armut zieht sich über Jahrzehnte. Die v. a. in den 70er Jahren heftig debattierte Frage, ob Armut eher durch endogene Ursachen bedingt ist (v. a. verfehlte Politik der Entwicklungsländerregierungen; häufig ethnisch bedingte Konfliktslagen; Geschlechterverhältnisse; usw.), oder ob vorrangig exogene Faktoren zur Armut führen (Schuldenkrise; Handelsbedingungen; Globalisierung u.a.m.), ist seit den 80ern zumeist (aber nicht immer!) zugunsten eines recht pragmatischen sowohl als auch aufgelöst worden. Das BMZ verdeutlicht in seinem „Aktionsprogramm 2015“ demzufolge auch die verschiedenen Handlungsebenen (BMZ 2001a). Gleichwohl scheint der mit Abstand größte Anteil der Anstrengungen zur Armutsbekämpfung auf Problemlagen in den Entwicklungsländern abzielen, während im Bereich der exogenen Faktoren nach wie vor nur geringe Fortschritte gemacht werden (z.B. Handelsliberalisierung für Produkte aus Entwicklungsländern).

- *Langfristige strukturelle Ansätze vs. unmittelbare Förderungsmaßnahmen:* Während eine Reihe von Entwicklungspolitikern darauf setzen, Armut langfristig und strukturell zu bekämpfen durch Reformen der Rahmenbedingungen (z.B. Rechtsstaat, Agrarreformen, Demokratisierung; die aber keine kurzfristige Armutsbekämpfung bringen und daher zunächst keinen Nutzen für die Armen haben), betonen andere, die Armen könnten nicht warten, deshalb seien unmittelbare Formen der armutsbekämpfenden Hilfe nötig (z.B. selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung; aber auch Sozialhilfe/Überlebenssichernde Transfers ohne unmittelbaren Nachhaltigkeitsanspruch). Der Streit um den 20/20-Ansatz ist vor diesem Hintergrund zu sehen.³²

- *Mainstreaming durch Budget vs. Special Funds.* In den vergangenen Jahren hat sich durch starkes Betreiben der Weltbank und der britischen Regierung (vertreten durch DFID) der Grundsatz unter Gebern durchgesetzt, Armutsbekämpfung zum Gegenstand aller Bereiche von Politik zu machen (z.B. auch in der Wirtschafts- oder Steuerpolitik) und dies im Regierungsbudget erkennbar werden zu lassen. Dagegen setzen andere entwicklungspolitische Akteure (zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure, aber auch einige bilaterale Geber) zumindest in Teilen auf spezielle Fonds, die – nicht unter Regierungskontrolle stehend – dazu dienen sollen, vor Korruption zu schützen und effektive Armutsbekämpfung zu leisten. Die Kritiker der speziellen Fonds sehen darin jedoch eine Fortsetzung der alten „Projektitis“. Ein Kompromiss zwischen den beiden Linien könnte der ugandische Ansatz sein, der einen *Poverty Action Fund*

³² vgl. ablehnend Wolf, Jürgen H.: e+z 1995, H.2, 47-50 während Fues in e+z 1996, S.150 den Gegensatz für kontraproduktiv hält und die Komplementarität beider Ansätze betont.

(PAF) innerhalb des Regierungsbudgets beinhaltet. Der PAF sieht eine starke zivilgesellschaftliche Mitwirkung vor.

- *Konzentration auf ärmste Länder vs. Konzentration auf „erfolgreiche“ Armutsbekämpfer.* Immer wieder werden Fragen wie diese diskutiert: Sollten vor allem „erfolgreich“ armutsbekämpfende Länder, z.B. Schwellenländer, unterstützt werden? Studien zeigen, dass vor allem Schwellenländer wie Indien, China, Brasilien usw. das Armutsziel 2015 erreichen werden, nicht aber die ärmsten Länder in Afrika. Oder sollte die EZ sich bewusst den ärmeren Ländern zuwenden, z.B. mit dem Argument, Länder wie Indien hätten eigenes Potential zur Armutsbekämpfung genug und benötigten keine Unterstützung für die Armutsbekämpfung. Sollte deutsche EZ überhaupt Armutsbekämpfung betreiben?³³
- *UN-Steuerung vs. Weltbank/IWF-Steuerung.* IWF und Weltbank sind mit ihren Strukturanpassungsprogrammen in den meisten Ländern gescheitert. Mit welchem Recht fällt ihnen automatisch die neue Leitungsfunktion innerhalb der Gebergemeinschaft zu? Schon jetzt klagen Vertreter bilateraler Geber auf Länderebene, sie würden von IWF und Weltbank schlicht überfahren („die machen weiterhin, was sie wollen, wir werden bestenfalls informiert“). Ferner: Das Ziel der Armutsbekämpfung 2015 wurde im Kontext der Vereinten Nationen entwickelt und beschlossen (Kopenhagen; Millenniumsgipfel). In den Vereinten Nationen und den VN-Organisationen wie UNDP haben Entwicklungsländer überdies eine stärkere Mitwirkungsmöglichkeit als bei Weltbank und IWF. Beide Aspekte sprechen dafür, UNDP – trotz gegenwärtig vielfältiger Schwächen – eine stärkere koordinierende Rolle in der globalen Armutsbekämpfung zuzuweisen. Die Einsicht in eine solche Grundentscheidung würde erhebliche Konsequenzen für die Unterstützung multilateraler Entwicklungsinstitutionen haben, z.B. auch für Deutschland.
- *Ownership vs. verstärkte Geberkonditionalität durch Geberkoordination?* Im Kontext der Armutsbekämpfung wird zunehmend eine starke Geberkoordination gefordert (Vorteil: konzentrierte Wirkung; kein Gegeneinander; Hebelwirkung gegenüber reformunwilligen Regierungen; Synergieeffekte usw.). Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass mit einer verstärkten Geberkoordination auch Nachteile verbunden sein können. Zumindest verstärkt eine solche Koordination das ohnehin starke Machtgefälle zwischen Gebern und Nehmern. Es kann damit unter Umständen den *ownership*-Ansatz unterlaufen. Ferner: Wenn die Geber in koordinierter Weise sinnvolle Strategien verfolgen (wer soll das bewerten?), mag es der Armutsbekämpfung dienen. Irren sie gemeinsam, ist der Schaden umso größer. Eine Geberkoordination begrenzt ferner die Flexibilität entwicklungspolitischen Handelns. Die Gebergemeinschaft insgesamt ist schwerer zu steuern. Veränderungsprozesse dauern lange und bedürfen ggf. aufwendiger Verhandlungen und Abstimmungen zwischen den Gebern. Damit

³³ Der Wissenschaftliche Beirat des BMZ forderte z.B. die Aufgabe direkter Armutsbekämpfung in Schwellenländern zugunsten technisch-industrieller und technisch-wissenschaftlicher Kooperationsformen; in „Armutsländern“ sollten „klar begrenzte EZ-Aktivitäten mit deutlich zurückgenommenem entwicklungspolitischen Anspruchsniveau“ und eher Konzentration auf „Etablierung einer elementaren Staatlichkeit“ erfolgen (von Urf 1995: 217). Vgl. BMZ: Neue Akzente in der deutschen EZ während der nächsten Legislaturperiode: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats. BMZ aktuell 054, Februar 1995. contra: Pinger in e+z 1995, H.7:160-161; Fues: 176-177; Reaktion auf Kritik: von Urf 1995.

soll eine Geberkoordination nicht insgesamt abgelehnt, aber auf ihre problematischen Seiten aufmerksam gemacht werden. Ein möglicher Ausweg könnte darin bestehen, sich zwar verstärkt gegenseitig zu informieren und gemeinsame Grundlinien anzustreben, gleichwohl aber das unabhängige Agieren der einzelnen Akteure beizubehalten. Eine Koordination von Gebern auf Länderebene sollte konsequent – gemäß PRSP-Ansatz – durch die Nehmerländer erfolgen. Vielfältige, gelegentlich auch konkurrierende Ansätze von Gebern könnten vor dem Hintergrund einer vieldimensionalen und sich stetig verändernden Armutssituation durchaus positive Effekte haben. Eine spezielle Frage in diesem Kontext ist, ob nicht die europäische Entwicklungspolitik konsequent zu Lasten bilateraler europäischer Entwicklungspolitiken ausgebaut werden muss.

4. VENRO Forderungen an die Bundesregierung

VENRO fordert die Bundesregierung auf, der weltweiten Bekämpfung absoluter Armut eine hohe Priorität in ihrer Politik einzuräumen. Als einfluss- und ressourcenreiches Land hat Deutschland eine besondere Verantwortung, zur Erreichung der Internationalen Entwicklungsziele 2015 beizutragen.

BMZ-Strategieentwicklung und Dialogprozess

1. Die Bundesregierung hat mit ihrem Aktionsprogramm 2015 ein wichtiges Dokument vorgelegt, das den deutschen Beitrag zur Armutsbekämpfung verstärken kann. VENRO fordert das BMZ auf, das Aktionsprogramm und den dort angekündigten „Umsetzungsplan“ in einer Strategie zu bündeln, die diesen Namen wirklich verdient. Es müsste präzisiert werden, mit welchen „Aktionen“ und welchen Instrumenten die angestrebten Ziele erreicht werden sollen und welche Prioritäten dabei gelten. Schließlich müssten definierte Zwischenziele eine Kontrolle darüber erlauben, ob der deutsche Beitrag tatsächlich Wirkung zeigt. Nur für solch klare Perspektiven kann gesellschaftliche Unterstützung erwartet werden.
2. Bedauerlicherweise geht das deutsche Aktionsprogramm nicht systematisch von einer Analyse der internationalen Diskussionen über Armutsbekämpfung sowie der bereits vorliegenden Strategien anderer Akteure (z.B. Weltbank, EU, bilaterale Geber) aus, um den eigenen Beitrag dann explizit in den internationalen Kontext einzuordnen.
3. Dem vom BMZ angekündigten Prozess zur weiteren Strategieentwicklung kommt in diesem Kontext große Bedeutung zu. VENRO erwartet vom BMZ die Bereitschaft, ihre Strategie im Dialog mit nicht-staatlichen Akteuren der EZ die Armutsbekämpfung zu entwickeln. Ein prominent besetztes „Dialogforum“, das in erster Linie *Public Relations*-Zwecken dienen soll, ist deutlich zu wenig. Konkret schlägt der Verband vor, dass das BMZ Arbeitsgruppen zu den zehn im Aktionsprogramm definierten Handlungsfeldern einrichtet, an denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus staatlichen wie nicht-staatlichen Institutionen teilnehmen. Diese Arbeitsgruppen sollten sowohl die Weiterentwicklung der Programmatik mittragen als auch die konkrete Umsetzung kritisch mitverfolgen.
4. Die Debatte um einen deutschen Beitrag zur Erreichung der 2015-Ziele sollte nicht allein von der Bundesregierung sowie gesellschaftlichen Akteuren geführt werden. VENRO fordert den Deutschen Bundestag auf, sich mit den Internationalen Entwicklungszielen 2015 zu befassen. Begrüßenswert wäre es, wenn das Parlament – ähnlich einer entwicklungspolitischen Grundsatzentscheidung Anfang der 80er Jahre – zu einem fraktionsübergreifenden Beschluss käme, in dem die Ziele 2015 nachdrücklich unterstrichen werden.

5. Auch sollte sich Bundesregierung und Bundestag nachdrücklich den in Vorbereitung der UN Konferenz „Financing for Development/ FfD“ gemachten Vorschlag zu eigen machen, in den nächsten Jahren eine durch die Vereinten Nationen unterstützte Öffentlichkeits-Kampagne in allen OECD-Staaten zur Unterstützung der 2015-Ziele durchzuführen. VENRO und die NRO-Zusammenschlüsse aus Österreich und der Schweiz haben dazu in einem gemeinsamen Positionspapier zur FfD-Konferenz vom Oktober 2001 bereits detaillierte Vorschläge unterbreitet.³⁴

Wichtige Grundlinien des Aktionsprogramms 2015

6. Das neue Dokument sollte nicht nur verbal und allgemein auf die 2015-Ziele Bezug nehmen (um dann doch wieder die alten BMZ-Ziele hervorzuholen), sondern konsequent und systematisch von den 2015-Zielen ausgehend eigene Beiträge zur Erreichung dieser Ziele darlegen. Dabei ist wichtig, nicht nur das häufig genannte Ziel der Halbierung des Anteils der Armen (Einkommensarmut) in das Zentrum zu rücken, sondern auch alle anderen der sieben 2015-Ziele (inkl. der Ziele des Welternährungsgipfels) systematisch zu bearbeiten. Speziell das siebte, ökologisch bestimmte Ziel der „International Development Goals“, das fordert den gegenwärtigen Trend, der auf einen Schwund an Umweltreserven hinausläuft, bis 2015 auf globaler und nationaler Ebene effektiv umzukehren, droht bei einer Verkürzung der 2015-Ziele auf die Bekämpfung der Einkommensarmut und weitere Maßnahmen sozialer Entwicklung unter den Tisch zu fallen.
7. Bei den Inhalten des Dokuments ist von zentraler Bedeutung, den Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Armutsminderung zu klären. Der Terminus *pro-poor-growth*, der gegenwärtig viel verwendet wird, um ein an den Bedürfnissen von Armen orientiertes Wirtschaftswachstum zu bezeichnen, darf nicht zu einem Alibi für das übliche wachstumsorientierte und auf *trickle-down*-Effekte hoffende alte Konzept à la IWF-Strukturanpassung werden. Wer nicht hieb- und stichfest argumentativ belegen kann, wie durch Wirtschaftswachstum Armutsbekämpfung geschehen soll (beispielsweise durch den Nachweis der zusätzlichen Beschäftigungswirksamkeit von Wirtschaftswachstum insbesondere auch für arme Bevölkerungsschichten), sollte von vorneherein auf alternative Strategien setzen, die auch ohne Wirtschaftswachstumshoffnungen auskommen. In diesem Kontext ist einmal mehr darauf hinzuweisen, dass Armutsbekämpfung über Wirtschaftswachstum auch unter ökologischen Gesichtspunkten höchst bedenklich ist.
8. Von einer rot-grünen Regierung sollte erwartet werden können, dass sie keine Scheu vor verteilungspolitischen Ansätzen hat. VENRO fordert das BMZ auf, Themen wie eine armenorientierte Bodenreform, eine Reform der Steuerpolitik ebenso ins Zentrum einer armenorientierten Entwicklungspolitik zu rücken wie Maßnahmen, die die sozialen Grundbedürfnisse von Menschen absichern – solange nicht anders möglich auch durch Transferleistungen wie über den 20:20-Ansatz.

³⁴ AGEZ/ Swiss Coalition/ VENRO: NRO-Positionspapier zur UN-Konferenz „Financing for Development“ (FfD) am 18.-22. März in Monterrey/ Mexico, veröffentlicht am 12. Oktober 2001

9. VENRO fordert, Armutsbekämpfung nicht primär aus „deutschen Eigeninteressen“ abzuleiten, sondern die menschenrechtliche Argumentation in den Vordergrund zu stellen.

Globale Strukturpolitik / Entwicklungspolitische Kohärenz

10. Die Ausschöpfung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung zur Unterstützung von Entwicklung und Armutsbekämpfung bleibt weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. In der interministeriellen Aushandlung des Aktionsprogramms 2015 konnte das BMZ sich auf mehreren Feldern nicht gegen das Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Finanzministerium durchsetzen. Hier ist weitere Arbeit dringend notwendig. Dazu gehört vordringlich:

- der Abbau der EU-Subventionspolitik in der Landwirtschaft, v.a. der Exportsubventionen;
- die Öffnung der Märkte für Produkte der Entwicklungsländer;
- eine Reform des Hermes-Bürgschaftssystems und sozialen (wie auch unter ökologischen) Kriterien;
- die Ausweitung und Beschleunigung der Entschuldungsmaßnahmen.

11. Die angekündigte Prüfung aller Gesetzesvorhaben auf ihre Entwicklungsverträglichkeit entspricht einer langjährigen Forderung von NRO und wird von VENRO begrüßt. Der im BMZ angesiedelte „Kohärenzbeauftragte“ sollte dem Parlament und der Öffentlichkeit regelmäßig über seine Arbeit Bericht erstatten. Eine enge Zusammenarbeit mit den entsprechenden Dienststellen der EU-Kommission ist anzustreben.

12. Die Bundesregierung muss ihren Einfluss auf den IWF nutzen, um diesen zu einer konsequenten Politik zugunsten der Armen zu verpflichten. Dass der IWF in verschiedenen Ländern (z.B. Ghana oder Kenia) eine Politik ohne Bezug zum PRSP-Prozess verfolgt, zeugt von erheblicher Arroganz und von fehlendem politischen Willen, sich in die neue Entwicklungsstrategie einzuordnen. Die Bundesregierung sollte insbesondere das Handeln des IWF in Afrika sehr aufmerksam und kritisch begleiten. Die Diskussion über eine Reform des IWF ist weiterhin auf der Agenda.

13. VENRO fordert, die entwicklungspolitische Bildungsarbeit weiter zu verstärken. Sie muss deutlich machen, dass Armutsbekämpfung eine wichtige Aufgabe von Globaler Strukturpolitik ist und über die Bekämpfung von Armut auch globale Zukunftsfähigkeit gesichert wird. Als Richtgröße ist entsprechend einer Empfehlung des UNDP die Verwendung von 2% der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen (ODA) für die Förderung der entwicklungsbezogenen Bildungs-, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit anzustreben.³⁵

³⁵ vgl. dazu VENRO: „Globales Lernen“ als Aufgabe und Handlungsfeld entwicklungspolitischer Nicht-Regierungsorganisationen (VENRO-Arbeitspapier Nr. 10), Bonn 2000

EZ im engeren Sinne

14. Armutsbekämpfung benötigt entsprechende Finanzmittel. Die Bundesregierung hat jedoch, ebenso wie andere Industrieländer auch, ihre Entwicklungshilfe reduziert. Der Entwicklungsetat der rot-grünen Bundesregierung liegt unter den Entwicklungsausgaben der Regierung Kohl – eine Tatsache, die nicht durch schöne Papiere und engagierte Reden ausgeglichen werden kann. Eine Bundesregierung, die glaubwürdig argumentieren will, sie wolle der globalen Armutsbekämpfung besondere Beachtung schenken, muss den hehren Worten auch Taten folgen lassen. Wieder einmal muss das britische Beispiel genannt werden: Die Regierung Blair hat konkrete und überprüfbare Schritte zur langsamen Erhöhung ihres ODA/BSP-Anteils angekündigt. VENRO fordert die Bundesregierung auf, diesem Beispiel zu folgen und klare Schritte für eine Erhöhung des Einzelplans 23 benennen und diese vertraglich oder gesetzlich zu fixieren. Spätestens bis zum Jahr 2010 muss auch von Deutschland das 0,7%-Ziel erreicht sein.³⁶
15. Das BMZ muss deutlich machen, wie der Ansatz der Armutsbekämpfung mit der neuen Konzentration auf Schwerpunktländer und den damit verbundenen strategischen Veränderungen in Einklang gebracht wird. Die gegenwärtig im BMZ erarbeiteten Schwerpunktstrategiepapiere, die eine Ergänzung zu den Länderkonzepten darstellen sollen, müssen deutlich machen, wie Armutsbekämpfung (als „überwölbende Aufgabe“) erfolgen soll. Gemäss dem nunmehr anerkannten breiten Verständnis von Armut dürfen die Konzepte dabei keinesfalls bei einer Überwindung von Einkommensarmut stehen bleiben, sondern müssen die Dimensionen menschlicher Entwicklung sowie politische Dimensionen klar umfassen.
16. Die Förderung von ärmsten Ländern (Least Developed Countries) darf nicht weiter beschnitten werden. Der Anteil der LDC-Förderung am deutschen BSP muss bis 2010 von heute 0,05% auf zumindest 0,15% gesteigert werden.³⁷ Gerade der afrikanische Kontinent benötigt eine kontinuierlich partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Überwindung seiner tiefgreifenden Probleme. Die Debatte um eine „neue Afrikapolitik“ hat in diesem Jahr eine neue Dynamik erfahren, die allerdings noch nicht zu einem kohärenten Konzept geführt hat.³⁸
17. Der Bekämpfung von Armut im ländlichen Raum muss stärkere Beachtung gewidmet werden. VENRO fordert, den Rückgang der EZ-Mittel für Programme der ländlichen Entwicklung umzukehren. Die Bundesregierung sollte aktiv Konzepte verfolgen, Bodenreformen in Entwicklungsländern zu forcieren (Anreizsysteme schaffen).

³⁶ Forderungen dazu finden sich im Detail in dem bereits zitierten Positionspapier zur FfD-Konferenz, AGEZ/ Swiss Coalition/ VENRO (2001)

³⁷ vgl. das NRO-Positionspapier „Den ärmsten Ländern neue Chancen eröffnen!“ im bereits zitierten VENRO-Arbeitspapier Nr. 11 zur UN LDC III Konferenz; VENRO (2001), S. 17-26

³⁸ Vgl. Afrikakonzept des AA (April 2001), Beitrag von Ministerin Wieczorek-Zeul in E+Z 5/2001; vgl. auch Memorandum 2000, Reaktionen darauf u.a. in e+z 3/2001.

18. Das BMZ soll die Ansätze selbsthilfeorientierter Armutsbekämpfung ausweiten und mehr Finanzmittel dafür zur Verfügung stellen.
19. Das BMZ darf direkte und indirekte Maßnahmen der Armutsbekämpfung nicht länger gegeneinander ausspielen, sondern sollte konsequent für die Komplementarität der verschiedenen Ansätze eintreten. VENRO fordert, dass das BMZ sich entschiedener als bisher zur Umsetzung des 20/20-Ansatzes bekennen muss und Partnerländer durch entsprechende finanzielle Anreize dazu bewegt, ihren Anteil zur Finanzierung von sozialen Grunddiensten zu erhöhen. Insgesamt muss darauf hingewirkt werden, dass 20 Prozent des BMZ-Haushalts für die Finanzierung von sozialen Grunddiensten zur Verfügung steht. Unter VENRO-Mitgliedsorganisationen besteht Konsens, dass insbesondere die Grundbildung als ein Schlüssel für sozialen Fortschritt zu betrachten und entsprechend stark zu fördern ist.
20. Die Partizipation der Armen im Kontext konkreter Entwicklungszusammenarbeit muss ganz anders als bisher in die Praxis eingebunden werden. Die deutsche EZ ist – trotz ihres lobenswerten neuen Konzepts „Partizipative Entwicklungszusammenarbeit“ – noch weit von einer tatsächlich partizipativen Arbeit entfernt.³⁹ Eine umfassende Partizipation ist als wesentlicher Beitrag zur Armutsbekämpfung anzusehen.
21. Der Überwindung von spezifisch Frauen benachteiligenden Strukturen in Entwicklungsländern und im Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die stark armutsmindernde Wirkungen entfalten, muss künftig höhere Priorität eingeräumt werden. Das wachsende Grundverständnis, dass Frauen nicht nur eine besonders verletzbare Bevölkerungsgruppe sind („vulnerable group“), sondern dass es ungleiche Geschlechterverhältnisse sind, die Armut verursachen und verstärken⁴⁰, muss für die praktische EZ operationalisiert werden. Der weite Weg vom neuen Konzept zur Praxis wird u. a. stärkeres *capacity building* bei allen Beteiligten sowie verstärktes auf Geschlechterverhältnisse bezogenes *monitoring* erfordern.
22. Nach Schätzungen der Weltbank hat jeder sechste in Armut lebende Mensch eine Behinderung. Eine Expertengruppe der Vereinten Nationen bezifferte den Anteil der Menschen, die direkt oder indirekt von Behinderung betroffen sind, auf 25 Prozent aller Menschen. Dies hat direkte Auswirkungen auf das Entwicklungspotential des Landes. Deshalb sollten bei der Umsetzung von allen Maßnahmen im Bereich der Armutsbekämpfung Menschen mit Behinderung ausdrücklich benannt und einbezogen werden. Dies gilt besonders für die Realisierung der 20/20-Initiative.
23. Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, dass die Geberkoordination verbessert wird, insbesondere um die Effizienz der Entwicklungshilfe zu erhöhen und die Belastung der Entwicklungsländer durch eine Vielzahl von Auflagen unterschiedlicher Geber zu

³⁹ Vgl. Bliss 2000

reduzieren. Dabei muss das BMZ aber darauf achten, dass Geberkoordination nicht dazu missbraucht wird, das Machtgefälle gegenüber ärmsten Ländern zu vergrößern und *ownership* zu unterlaufen. VENRO fordert die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Vertretern an den Koordinationsforen der Geber. Dies könnte helfen, negativen Tendenzen entgegenzuwirken. Entsprechend ist zu begrüßen, dass NGOs bereits in einigen Ländern an *Consultative Group Meetings* der Geber teilnehmen.

Poverty Reduction Strategies und Partizipation

24. Rund 70 Länder sollen in den nächsten zwei bis drei Jahren ein PRSP entwickeln. Das BMZ hat begonnen, Länder bei der Erarbeitung der Papiere zu unterstützen. VENRO fordert das BMZ auf, diese Arbeit zu intensivieren. Zentrale Bedeutung hat eine von der Weltbank unabhängige Unterstützung der partizipativen Prozesse: Diese könnten in Deutschland beginnen (z.B. durch institutionalisierte Beratungsgespräche zu PRSP-Ländern mit Fachleuten aus NRO, Stiftungen, Kirchen, Wissenschaft sowie Durchführungsorganisationen) und müsste einmünden in konkrete Maßnahmen zur Förderung der Prozesse im Süden. Die auf Anregung von NRO geführten Gespräche zum Fall Bolivien geben ein gutes Beispiel.
25. Hinsichtlich partizipativer Prozesse können Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft nicht in einem Atemzug genannt und gleich behandelt werden. Während privatwirtschaftliche Akteure vorrangig dem (legitimen) Eigeninteresse verpflichtet sind, haben zivilgesellschaftliche Akteure den Anspruch, die Perspektiven der Armen zu artikulieren und zu vertreten.
26. Besondere Aufmerksamkeit ist der Frage institutionalisierter Partizipation zu widmen. Einmalige Workshop-Partizipationsübungen im Rahmen eines ersten PRSP-Designs sind vielleicht ein guter Anfang, aber in sich nicht nachhaltig. VENRO fordert das BMZ auf, in Kooperation mit dem Auswärtigen Amt die Parlamente und demokratischen Institutionen in den ärmsten Ländern, so schwach sie heute auch sind (!), künftig stärker zu fördern als bisher. Langfristig kann es keine wirkliche Bekämpfung von Armut geben, wenn der politische Rahmen einer Gesellschaft keine institutionalisierte und wirkungsvolle politische Partizipation der Bevölkerung auf demokratischem Wege ermöglicht.
27. Zivilgesellschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu helfen (ohne sie zu dominieren), ist dann eine wichtige weitere Aufgabe, um Partizipation langfristig abzusichern. VENRO erwartet von der Bundesregierung, dass sie sich intensiv bemüht, die Armen eines Landes an der Entwicklung der Strategien, die sie betreffen, aktiv und mitentscheidend teilhaben zu lassen. Die ersten Erfahrungen mit PRS-Prozessen zeigen zum Beispiel, dass vor allem Arme in ländlichen Regionen deutlich unterrepräsentiert sind und dass viele partizipative Prozesse von Männern dominiert werden, während Frauen vielfach nicht oder nur begrenzt

⁴⁰ Vgl. die neuen DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung, die in dieser Hinsicht einige fortschrittliche Elemente enthalten (OECD/DAC 2001).

Einfluss nehmen können. Die Bundesregierung könnte insbesondere solche Ansätze fördern, die eine tatsächlich breitenwirksame Partizipation sichern und könnte gegenüber der Weltbank und dem IWF darauf drängen, dass die Länder mehr Zeit zur Entfaltung ihrer partizipativen Prozesse erhalten.

28. Die Bundesregierung kann und muss in den Gremien von IWF und Weltbank aktiv an der Behandlung der PRSPs mitwirken. Sie soll dabei darauf achten, dass die Papiere unter wirklicher Beteiligung der Zivilgesellschaft zustande gekommen sind. VENRO fordert die Bundesregierung auf, dem Streben von IWF und Weltbank entgegenzutreten, auf die Formulierung der Papiere Einfluss zu nehmen und damit den Grundgedanken von *ownership* zu unterlaufen.

ANHANG

Literaturverzeichnis

- AGEZ/Swiss Coalition/VENRO (2001): NRO-Positionspapier zur UN-Konferenz »Financing for Development« (FfD) am 18.–22. März in Monterrey/Mexico; 12. Oktober 2001
- Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe (AKA) (2000): Die Kluft überwinden – Wege aus der Armut. Bonn 2000
- Bliss, Frank (2000): Von der Mitwirkung zur Selbstbestimmung. Grundelemente einer partizipativen Entwicklungszusammenarbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2000, Heft B 9, S. 3–8.
- BMZ (1992): Hauptelemente der Armutsbekämpfung. BMZ-aktuell 020, Oktober 1992.
- BMZ (1996): The concept for development policy of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. (= BMZ aktuell, Nr.72). Bonn 1996
- BMZ (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Berlin/Bonn
- BMZ (2001b): 11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. (BMZ-Materialien 111). Bonn
- Eberlei, Walter (1999): Schuldenkrise ärmster Länder gelöst? Die Ergebnisse des Kölner G-7-Gipfels. (INEF-Report 40). Duisburg (im Internet: www.inef.de)
- Eberlei, Walter (2000a): Paradigmenwechsel in der Armutsbekämpfung. Poverty Reduction Strategies als neues Konzept – auch für das BMZ? In: Entwicklung + Zusammenarbeit (E+Z), 2000, H.6 (Juni), S. 165–168.
- Eberlei, Walter (2000b): Halbzeitbilanz rot-grüner Entwicklungspolitik: Weichen neu gestellt? In: Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (Hg.): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Achter Bericht 1999/2000. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn/Osnabrück, S. 5–39
- Eberlei, Walter/Fues, Thomas (2001): Bundesregierung beschließt Programm zur Armutsbekämpfung. In: Entwicklung + Zusammenarbeit (E+Z), 5/2001, S. 140–141
- Fues, Thomas (2000): Auf dem Weg zur Weltsozialordnung? Beiträge zur Debatte über globale Armutsstrategien. (= INEF Report 44/2000). Duisburg
- Gerster, Richard (2000): Geberstrategien im Vergleich: Wege aus der Armut? In: WEED-Sonderdienst 2/2000, S. 1–4
- Gsänger, Hans (1998): Mainstreaming Poverty Reduction in German Development Co-operation. (= DIE Reports and Working Papers 15/1998). Berlin
- IFAD (International Fund for Agricultural Development) (2001): Rural Poverty Report 2001. Rom 2001 (im Internet: www.ifad.org)
- Hanmer, Lucia/Healey, John/ Naschold, Felix (2000): Will Growth Halve Global Poverty by 2015? (= ODI Poverty Briefing, 8). London
- ILO (1976): Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse. Ein weltweites Problem. Genf
- Jakobeit, Cord: Die Weltbank und »Menschliche Entwicklung«. Ein neuer strategischer Ansatz aus Washington, in E+Z, Mai 1999, S. 124–125
- Jentsch, Gero: Neues von der Armutsbekämpfung. Erfahrungen und Perspektiven in der staatlichen Zusammenarbeit. In: E+Z, 1996, H. 5/6, S. 136–138
- Martens, Jens: Nach der UN-Sondergeneralversammlung in Genf: Die internationale soziale Frage auf dem Abstellgleis. In: WEED-Sonderdienst 4/2000, S. 1–4
- Memorandum (2000). Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik. Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität. Von Ulf Engel, Robert Kappel, Stephan Klingebiel, Stefan Mair, Andreas Mehler, Siegmund Schmidt. Leipzig (Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig)
- Neubert, Susanne (1999): Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit. (= Schriftenreihe des DIE, 116). Köln
- Nuscheler, Franz (1982): »Befriedigung der Grundbedürfnisse« als neue entwicklungspolitische Lösungsformel. In: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz: Handbuch der Dritten Welt, Band 1, 2. Auflage, Hamburg 1982, S. 332–358
- OECD/DAC (1996): Shaping the 21st Century. Paris, dt.: Das 21. Jahrhundert gestalten: Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit

- OECD/DAC (2001): Guidelines on Poverty Reduction. Paris
- UNDP: Human Development Report, New York (deutsch: Bericht über die menschliche Entwicklung, Bonn), jährlich.
- UNICEF: Zur Situation der Kinder. Frankfurt/M., jährlich.
- Unmüßig, Barbara/Walther, Miriam (2000): Armutsbekämpfung mit dem IWF? (WEED-Arbeitspapier). Bonn
- Urf, Winfried von (1995): Effizienz und Akzeptanz der EZ. Zu Reaktionen auf eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats. In: e+z, 1995, H. 9, S. 216–217
- VENRO (2000): »Globales Lernen« als Aufgabe und Handlungsfeld entwicklungs-politischer Nicht-Regierungsorganisationen (VENRO-Arbeitspapier Nr. 10), Bonn
- VENRO (2001): Den ärmsten Ländern neue Chancen eröffnen! NRO-Beiträge zur UN LDC III Konferenz vom 14.–20. Mai 2001 in Brüssel, (VENRO-Arbeitspapier Nr.11) Bonn
- World Bank (2000): Attacking Poverty. World Development Report 2000/2001

Armut in Zahlen

Anteile der Weltbevölkerung, die in extremer Armut leben (< \$ 1.08 pro Tag 1993 Kaufkraftparität)										
	Armutsrate (% unter \$ 1.08)				Anzahl der Armen (in Mio.)					
	1990	1993	1996	1998	1987	1990	1993	1996	1998	
Ostasien	27.58	25.24	14.93	15.32	415.13	452.45	431.91	265.13	278.32	
Osteuropa und Zentralasien	1.56	3.95	5.12	5.14	1.07	7.14	18.26	23.82	23.98	
Lateinamerika	16.80	15.31	15.63	15.57	63.66	73.76	70.79	75.99	78.16	
Mittlerer Osten und Nordafrika	9.28	8.41	7.81	7.32	24.99	21.99	21.54	21.35	20.85	
Südasien	44.01	42.39	42.26	39.99	474.41	495.11	505.08	531.65	522.00	
Sub-Sahara Afrika	47.67	49.68	48.53	46.30	217.22	242.31	273.29	288.97	290.87	
Gesamt	29.32	28.50	24.86	24.27	1196.48	1292.74	1320.88	1206.92	1214.18	

Quelle: Weltbank 2001 (<http://www.worldbank.org/research/povmonitor/index.htm>)

Der Armutsbegriff des OECD-Entwicklungsausschusses

Defining poverty: the core dimensions

1. An adequate concept of poverty should include all the most important areas in which people of either gender are deprived and perceived as incapacitated in different societies and local contexts. It should encompass the causal links between the core dimensions of poverty and the central importance of gender and environmentally sustainable development.

2. **Economic capabilities** mean the ability to earn an income, to consume and to have assets, which are all key to food security, material well-being and social status. These aspects are often raised by poor people, along with access to financial and physical resources: land, implements and animals, forests and fishing waters, credit and decent employment.

3. **Human capabilities** are based on health, literacy, nutrition, clean water and shelter. These are core elements of well-being as well as crucial means to improving livelihoods. Disease and illiteracy are barriers to productive work, and thus to economic and other capabilities for poverty reduction. Reading and writing facilitate communication with others, which is crucial in social and political participation. Education, especially for girls, is considered the single most effective factor for defeating poverty and some of its major causes: for example, illness—in particular AIDS—and excessive fertility.

4. **Political capabilities** include human rights, a voice and some influence over public policies and political priorities. Deprivation of basic political freedoms or human rights is a major aspect of poverty. This includes the arbitrary, unjust and even violent action by the police or other public authorities that is a serious concern of poor people. Powerlessness aggravates other dimensions of poverty. The politically weak have neither the voice in policy reforms nor the access to resources required to rise out of poverty.

5. **Socio-cultural capabilities** concern the ability to participate as a valued member of a community. They refer to social status, dignity and other cultural conditions for belonging to a society, which are highly valued by the poor themselves. Participatory poverty assessments indicate that geographic and social isolation is the *main* meaning of poverty for people in many local societies, with other dimensions seen as contributing factors.

6. **Protective capabilities** enable people to withstand economic and external shocks. Insecurity and vulnerability are crucial dimensions of poverty with strong links to all other dimensions. Poor people indicate that hunger and food insecurity are core concerns along with other risks like illness, crime, war and destitution. To a large extent, poverty is experienced intermittently in response to seasonal variations and external shocks—natural disasters, economic crises and violent conflicts. Dynamic concepts of poverty are needed because people move in and out of poverty. Today's poor are only partly the same people as yesterday's or tomorrow's. Some people are chronically poor or inherit their poverty; others are in temporary or transient poverty.

(Quelle: DAC 2001)