

WELTENTWICKLUNGSBERICHT 2000/2001

BEKÄMPFUNG DER ARMUT

Überblick

WELTBANK
WASHINGTON, D.C.

© 2001 The International Bank for Reconstruction and
Development / The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Umschlaggestaltung von Tomoko Hirata.
Gemälde auf der Umschlagseite *Reise in die Neue Welt* von Manuel Cunjama.
Layout und Bearbeitung durch
Communications Development Incorporated, Washington, D.C.

Hergestellt in den Vereinigten Staaten von Amerika
1. Auflage September 2000

Dieses Dokument ist eine Zusammenfassung des Weltentwicklungsberichts 2000/2001,
den die Weltbank bei Oxford University Press publiziert.
Diese Veröffentlichung ist eine Arbeit des Mitarbeiterstabs der Weltbank, und die hier
vertretenen Ansichten stimmen nicht unbedingt mit den Auffassungen des Exekutivdirek-
toriums oder der von ihm vertretenen Länder überein. Die Weltbank übernimmt keine
Garantie für die Richtigkeit der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Daten und lehnt
jegliche Verantwortung für Konsequenzen irgendwelcher Art, die sich aus deren Verwen-
dung ergeben, ab.

ISBN 0-8213-4823-8



Gedruckt auf Umweltschutzpapier gemäß American Standard
for Permanence of Paper for Printed Library Material Z39.48-1984.

Inhalt des Weltentwicklungsberichts ²⁰⁰⁰/₂₀₀₁

Überblick **Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten, Empowerment und Sicherheit**

Basrabais Geschichte
Armut in einer Welt der Ungleichheit
Eine Strategie zum Abbau der Armut
Von der Strategie zum Handeln
Zusammenarbeiten, um die Armut zu bekämpfen

Teil I Rahmenwerk

Kapitel 1 Natur und Entwicklung der Armut

Die vielen Ausprägungen der Armut
Armut in ihren vielfältigen Ausprägungen messen
Entwicklung der Armut

Kapitel 2 Ursachen der Armut und Rahmenwerk für die Intervention

Ursachen der Armut
Rahmenwerk für die Intervention

Teil II Möglichkeiten

Kapitel 3 Wachstum, Ungleichheit und Armut

Wirtschaftswachstum und Abbau der Armut
Welche Faktoren fördern das Wirtschaftswachstum?
Warum gehen ähnliche Wachstumsraten mit unterschiedlichen Raten beim Abbau der Armut einher?
Wirtschaftswachstum und einkommensunabhängige Armut

Kapitel 4 Für die Armen besser funktionierende Märkte schaffen

Haben Marktreformen zu Wachstum geführt?
Haben Marktreformen den Armen Vorteile gebracht?
Märkte schaffen, die mehr für Arme leisten

Kapitel 5 Eigenmittel der Armen vermehren und Ungleichheiten beseitigen

Eigenmittel und deren Synergien
Mit staatlichen Interventionen die Vermehrung der Eigenmittel unterstützen
Ausgaben der öffentlichen Hand umverteilen
Institutionelle Reformen für effektive Leistungen: Regierungsführung, Märkte und Wettbewerb
Mitbestimmung: Auswahl, Überwachung und Rechenschaftspflicht
Komplementaritäten staatlicher Interventionen

Teil III Empowerment

Kapitel 6 Staatliche Institutionen schaffen, die stärker auf die Bedürfnisse der Armen eingehen

Öffentliche Verwaltung und Abbau der Armut

Arme und Rechtsstaatlichkeit

Wie kann Dezentralisierung armenfreundlich gestaltet werden?

Die politischen Grundsätze für den Abbau der Armut: armenfreundliche Bündnisse

Politische Systeme und Armut

Kapitel 7 Soziale Hemmnisse abbauen und gesellschaftliche Institutionen schaffen

Geschlechterdiskriminierung und Armut

Soziale Schichtung und Armut

Zersplitterung der Gesellschaft und Konflikte

Gesellschaftliche Institutionen schaffen und Sozialkapital vergrößern

Teil IV Sicherheit

Kapitel 8 Arme bei der Risikobewältigung unterstützen

Die verschiedenen Arten von Risiken

Natur und Ausmaß der Schutzlosigkeit

Reaktionen von Haushalten und Gemeinschaften auf Risiken

Reaktion der Politik zur Verbesserung der Risikobewältigung

Kapitel 9 Wirtschaftskrisen und Naturkatastrophen bewältigen

Wirtschaftskrisen verhindern und bewältigen

Schutzlosigkeit bei Naturkatastrophen verringern

Teil V Maßnahmen auf internationaler Ebene

Kapitel 10 Globale Kräfte für Arme nutzbar machen

Zugang zu Märkten in Ländern mit hohem Einkommen erweitern

Das Risiko von Wirtschaftskrisen mindern

Internationale öffentliche Güter zum Vorteil der Armen schaffen

Mitspracherecht der Armen in globalen Foren gewährleisten

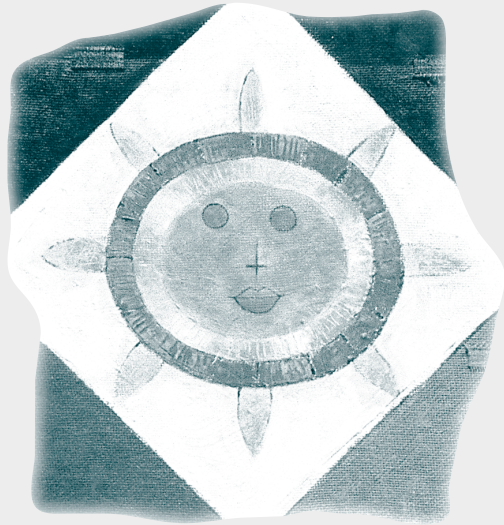
Kapitel 11 Zusammenarbeit in der Entwicklungspolitik reformieren, um Armut zu bekämpfen

Effektivität von Hilfen beim Abbau der Armut verbessern

Schuldenlast armer Länder verringern

Anmerkungen zu den verwendeten Quellen

Ausgewählte Kennzahlen der Weltentwicklung



Überblick

Arme führen ein Leben ohne Grundfreiheiten wie Handlungs- und Entscheidungsfreiheit, die Wohlhabendere für selbstverständlich halten.¹ Häufig mangelt es ihnen an angemessener Nahrung und Obdach, Bildung und Gesundheit, und diese Mängel verhindern, daß sie ein Leben führen können, wie es jeder schätzt. Auch sind sie nicht selten Krankheiten, wirtschaftlichen Erschütterungen und Naturkatastrophen praktisch schutzlos ausgeliefert. Außerdem werden sie häufig Opfer der Willkür staatlicher sowie gesellschaftlicher Institutionen und verfügen nicht über die Macht, Einfluß auf wichtige Entscheidungen zu nehmen, die sich auf ihr Leben auswirken. Alle diese Aspekte sind verschiedene Dimensionen der Armut.

Vieles zu entbehren ist eine bittere, schmerzhaft Erfahrung. Antworten von Armen auf die Frage, was es bedeutet, in Armut zu leben, sind ein deutliches Zeugnis ihres Leids (Sonderbeitrag 1). Wer in Armut lebt, dem mag es unmöglich erscheinen, ihr zu entfliehen. Aber unmöglich ist es nicht. Die Geschichte von Basrabai – der Vorsitzenden eines Ortsrates in einem indischen Dorf – verdeutlicht sowohl die vielen Facetten der Armut als auch das Handlungspotential (siehe Seite 2).

Basrabais Geschichte bildet den Hintergrund, vor dem die Natur und die Ursachen der Armut sowie die Handlungsmöglichkeiten näher erforscht werden können. Armut ist das Ergebnis wirtschaftlicher, politischer und sozialer Prozesse, die miteinander in Wechselwirkung stehen und sich häufig gegenseitig verstärken, so daß der Mangel, in dem Arme leben, verschärft wird. Knappe Eigenmittel, unzugängliche Märkte und viel zu wenig Arbeitsplätze halten Menschen in materieller Armut gefangen. Daher sind die Schaffung und die Förderung von Möglichkeiten – durch Anregung des Wirtschaftswachstums, Verbesserung der Märkte für die Armen und Mehrung ihrer Eigenmittel – entscheidend für den Abbau der Armut.

Doch dies ist nur ein Teil der Wahrheit. In einer Welt, in der politische Macht ungerecht verteilt ist und häufig die Verteilung der wirtschaftlichen Macht widerspiegelt, ist die Arbeit staatlicher Institutionen unter Umständen für Arme besonders unvorteilhaft. Beispielsweise gelangen Arme häufig nicht in den Genuß der Vorteile von Investitionen der öffentlichen Hand in das Bildungs- und Gesundheitswesen. Und sie sind nicht selten Opfer von Korruption und der Willkür von seiten des Staates. Erheblichen Einfluß auf

Basrabais Geschichte

Basrabai lebt in Mohadi, einem 500 km von Ahmedabad entfernten Dorf, im indischen Bundesstaat Gujarat am Arabischen Meer.² Sie ist die erste Frau, die *Sarpanch* des *Panchayats* – Vorsitzende des Ortsrates – geworden ist, nachdem im Zuge einer Verfassungsänderung Frauen Anspruch auf ein Drittel der Ortsratsitze und ein Drittel der Ratsvorsitze gewährt wurde.

Als wir nach einer langen Fahrt ihr Dorf erreichten, überquerten wir auf einer bei Flut unpassierbaren Straße einen schmalen Meeresarm. Das erste Gebäude, das wir sahen, war ein neues Betongebäude, die Grundschule. Als im vergangenen Jahr ein Wirbelsturm, der schwerste seit Menschengedenken, die Strohütten der Dorfbewohner mit sich riß, suchten sie Zuflucht in dem einzigen massiv gebauten Haus des Dorfes, der Schule. Als Rettungsmannschaften und Hilfslieferungen eintrafen, baten die Dorfbewohner um weitere Betongebäude, und heute gibt es in dem Dorf rund ein Dutzend davon.

Wir erreichten Basrabais Ein-Zimmer-Betonhaus, das direkt neben einer Strohütte steht. Nach der Begrüßung kam das Gespräch auf die Schule. Da es ein Wochentag war, fragten wir, ob wir dem Unterricht beiwohnen dürften. Basrabai berichtete, daß der Lehrer nicht da sei und das schon seit längerer Zeit nicht mehr. Eigentlich komme er nur einmal im Monat ins Dorf, wenn überhaupt. Protegiert von dem für das Schulwesen zuständigen Bezirksbeamten, mache er im Prinzip, was ihm gefiel.

Am nächsten Tag kam der Lehrer ins Dorf. Er hatte davon erfahren, daß Gäste im Dorf waren. Er kam in Basrabais Haus, und wir begannen, über die Schule und die Kinder zu sprechen. In dem Glauben, die gebildeten Gäste und er seien verwandte Seelen, fing er an, über seine Probleme und die Schwierigkeiten beim Unterrichten der Kinder zu klagen. Er bezeichnete sie als „Jungles“, Kinder aus dem Dschungel.

Das war zuviel für Meeraißen, die Mitglied der Self-Employed Women's Organisation (SEWA) war und unseren Besuch arrangiert hatte. Sie sagte, daß sein Gehalt 6.000 Rupien pro Monat (mehr als das Sechsfache des indischen Existenzminimums) betrage, seine Stelle sicher und es seine Pflicht sei, wenigstens zur Arbeit zu erscheinen. Die Eltern wollten, daß ihre Kinder Lesen und Schreiben lernten, auch wenn das bedeutete, daß die Jungen ihren Vätern nicht beim Fischen und die Mädchen ihren Müttern nicht beim Wasserholen, Holz sammeln und bei der Feldarbeit helfen konnten.

Später am Abend leitete Basrabai die Dorfsitzung. Zwei Themen standen im Vordergrund. Das erste war der Ausgleich für die Wirbelsturmschäden: obwohl in der Hauptstadt vollmundig Hilfsprogramme angekündigt worden waren, ließ deren Umsetzung noch vieles zu wünschen übrig, und auch die örtlichen Beamten waren untätig. Die SEWA-Mitglieder notierten die Namen derjenigen Dorfbewohner, welche die ihnen zustehende Entschädigung noch nicht erhalten hatten, und es wurde beschlossen, daß sie und Basrabai sich in der Folgezeit mit örtlichen Beamten treffen würden.

Der zweite Tagesordnungspunkt war das Fischereiverbot, das die Regierung zum Schutz der Fischbestände in den Küstengewässern verhängt hatte. Verantwortlich für das Überfischen waren die großen Trawler, während offenbar die kleinen Fischer den Preis dafür zahlen sollten. Die großen Trawler durften weiterhin fischen, solange sie die richtigen Beamten bestachen.

Etwa nach der Hälfte der Sitzung kam in dem Sitzungsraum Unruhe auf. Jemand war hereingekommen und berichtete, daß Basrabais Bruder bei dem Versuch, zwei kämpfende Kühe zu tren-

nen, von einer Kuh mit einem Horn schwer im Gesicht verletzt worden war. Er mußte sofort behandelt werden, da sich andernfalls die Wunde mit Sicherheit entzündet hätte. Es war jedoch bereits spätabends, und der nächste Arzt lebte in der nächstgelegenen größeren Siedlung, rund 10 Kilometer entfernt. Normalerweise hätte dies die sofortige Wundversorgung unmöglich gemacht. Zufällig aber waren wir mit unserem Jeep da und konnten Basrabais Bruder zum Arzt bringen.

Während unseres Besuches sahen wir auch die Handarbeiten, die die Frauen des Dorfes bereits seit Generationen anfertigten. Die Nachfrage nach traditionellen Stickerei- und Batikprodukten ist hoch, weil sich indische Artikel weltweit großer Beliebtheit erfreuen und auch die wachsende indische Mittelschicht sich wieder stärker zu ihren Wurzeln bekennt. Die Händler können die Produkte jedoch sehr günstig erstehen, weil die Frauen des Dorfes praktisch isoliert sind.

Die Bundesregierung und die Regierungen der Bundesstaaten haben zahllose Programme zur Förderung des traditionellen Kunsthandwerks ins Leben gerufen, von denen jedoch keines wirklich effektiv ist. Daher unterstützt die SEWA die Heimarbeiterinnen dabei, sich zu organisieren und Zugang zu den internationalen Märkten zu erhalten. Ein bestickter Artikel, den wir uns ansahen, würde auf dem internationalen Markt für 150 Rupien, in staatlichen Geschäften für 60 Rupien und an Händler für 20 Rupien verkauft werden können.

Am letzten Tag unseres Besuches gingen wir zu Basrabais Feld, das wir zu Fuß nach einer Stunde erreichten. Die Risiken in der Landwirtschaft waren deutlich zu erkennen. Durch die Trockenheit war der Boden hart und trocken geworden. Wenn es nicht innerhalb der nächsten Tage regnete, würde ihre Hirsernte vernichtet sein. Und verloren würde auch das Geld sein, das sie nur durch den Verkauf ihrer Handarbeiten hatte aufbringen können und einem Traktorfahrer für die Bestellung ihres Feldes gezahlt hatte. Als wir sie einige Tage später in Ahmedabad wiedersahen, hatte es es noch immer nicht geregnet.

Der Kontakt zu und die Gespräche mit Basrabai und den vielen tausend Armen, die bei der Erstellung dieses Berichts befragt wurden, machen auf die gleichen, altbekannten Themen aufmerksam. Arme Menschen berichten von dem Mangel an Verdienstmöglichkeiten, der schlechten Marktanbindung und davon, daß staatliche Institutionen sich nicht ihrer Bedürfnisse annehmen. Sie sprechen über die Unsicherheit, etwa gesundheitliche Risiken, das Risiko, arbeitslos zu werden, und Risiken in der Landwirtschaft, die Erträge stets ungewiß sein lassen. Überall – von den Dörfern in Indien und den Favelas in Rio de Janeiro, bis zu den Barackenstädten außerhalb von Johannesburg und den Bauernhöfen in Usbekistan – verweisen die Berichte auf ähnliche Probleme.

Die Gespräche mit Basrabai und anderen Armen verdeutlichen aber auch, was möglich ist. Zwar sind örtliche Beamte und staatliche Strukturen gegenüber Basrabai und ihrem Dorf noch immer nicht rechenschaftspflichtig, doch machte erst eine explizite Politik zur Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen Basrabais Wahl zur *Sarpanch* möglich und zeigte so, was durch staatliches Eingreifen erreicht werden kann. Die SEWA wiederum macht deutlich, wie Arme etwas bewirken können, wenn sie sich organisieren, um ihre Rechte zu verteidigen, Marktchancen zu nutzen und sich selbst vor Risiken zu schützen.

Sonderbeitrag 1 Die Stimme der Armen

Die Untersuchung *Voices of the Poor*, die auf Angaben von mehr als 60.000 armen Frauen und Männern in 60 Ländern beruht, wurde für den Weltentwicklungsbericht 2000/2001 durchgeführt. Sie besteht aus zwei Teilen: einer Untersuchung von partizipativen Armutsstudien, an denen über 40.000 Arme in 50 Ländern teilnahmen, und einer neuen komparativen Studie aus dem Jahr 1999, die mit rund 20.000 Armen in 23 Ländern durchgeführt wurde. Die Untersuchung zeigt, daß Arme ihr Leben aktiv verbessern wollen, häufig aber nicht genügend Macht haben, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren zu beeinflussen, die für ihr Wohlergehen bestimmend sind.

Die folgenden Zitate veranschaulichen, was es bedeutet, in Armut zu leben.

Fragen Sie mich nicht, was Armut ist, denn Sie haben sie vor meinem Haus bereits gesehen. Sehen Sie das Haus an, und zählen Sie die Löcher. Sehen Sie sich meine Werkzeuge und die Kleidung an, die ich trage. Sehen Sie sich alles an, und schreiben Sie auf, was Sie sehen. Was Sie sehen, ist Armut.

– Armer Mann, Kenia

Unser Bauernhof ist recht klein, alles, was wir in Geschäften kaufen, ist teuer. Es ist schwierig für uns, unseren Lebensunterhalt zu bestreiten, wir arbeiten hart und verdienen

wenig Geld. Wir kaufen nur wenige Dinge ein. Alles ist knapp, es gibt kein Geld, und wir fühlen uns arm. Wenn wir nur mehr Geld hätten . . .

– Aus einer Diskussionsrunde mit armen Männern und Frauen, Ecuador

Wir stehen vor dem Ruin, wenn mein Mann krank wird. Bei uns geht nichts mehr, bis er wieder gesund ist und wieder arbeiten kann.

– Arme Frau, Zawyet Sultan, Ägypten

Armut ist eine Demütigung, das Gefühl der Abhängigkeit und die Tatsache, daß wir Unverschämtheiten, Beleidigungen und Gleichgültigkeit hinnehmen müssen, wenn wir Hilfe brauchen.

– Arme Frau, Lettland

Am Anfang hatte ich vor allem und jedem Angst: vor meinem Mann, dem Dorfvorsteher, der Polizei. Heute habe ich vor niemandem Angst. Ich habe ein eigenes Konto und leite den Sparverein in unserem Dorf. Ich erzähle allen meinen Schwestern von unserer Bewegung. Und in unserem Bezirk sind wir schon 40.000, die organisiert sind.

– Aus einer Diskussionsrunde mit armen Männern und Frauen, Indien

Quelle: Narayan, Chambers, Shah und Petesch 2000, Narayan, Patel, Schafft, Rademacher und Koch-Schulte 2000

die Folgen der Armut haben außerdem gesellschaftliche Normen, Werte und Sitten, die in der Familie, der Gemeinschaft oder dem Markt zum Ausschluß von Frauen, Menschen mit bestimmter ethnischer oder Rassenzugehörigkeit oder sozial Benachteiligten führen. Aus diesem Grund ist das Empowerment der Armen, das heißt ihre Ermächtigung zu eigenverantwortlichem Handeln, durch staatliche und gesellschaftliche Institutionen, die stärker auf ihre Bedürfnisse eingehen, ebenfalls entscheidend für den Abbau der Armut.

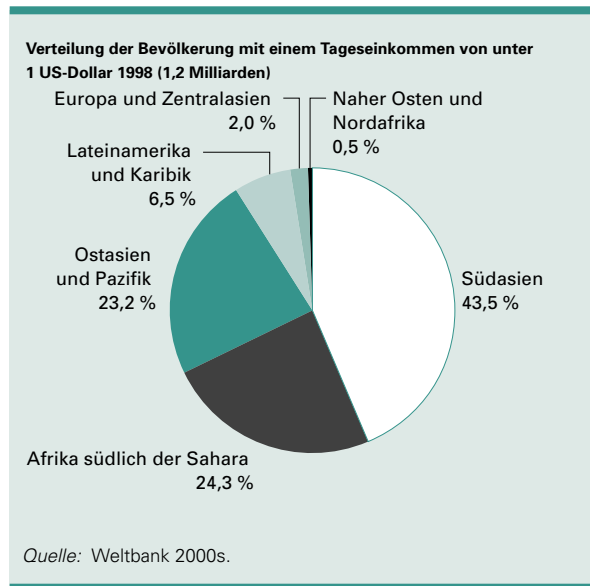
Die Schutzlosigkeit gegenüber externen und weitgehend unkontrollierbaren Ereignissen, etwa Krankheit, Gewalt, wirtschaftlichen Erschütterungen, Unwettern und Naturkatastrophen, verstärkt das Gefühl der Machtlosigkeit, verschärft die materielle Armut und schwächt die Verhandlungsposition der Armen. Daher ist die Verbesserung der Sicherheit – durch Minderung der Risiken von Faktoren wie Kriegen, Krankheiten, Wirtschaftskrisen und Naturkatastrophen – entscheidend für den Abbau der Armut. Und entscheidend sind auch die Verminderung der Schutzlosigkeit der Armen gegenüber Risiken und die Umsetzung von Mechanismen, die ihnen helfen, die Folgen von Erschütterungen zu überwinden.

Armut in einer Welt der Ungleichheit

In der Welt gibt es inmitten all des großen Überflusses auch tiefe Armut. Von den 6 Milliarden Menschen auf der Erde leben 2,8 Milliarden – also fast die Hälfte – von weniger als 2 US-Dollar pro Tag und 1,2 Milliarden – also ein Fünftel – sogar von weniger als 1 US-Dollar pro Tag. Von diesen 1,2 Milliarden Menschen leben wiederum 44 Prozent in Südasien (Schaubild 1). In den reichen Ländern erleben weniger als 10 von 1000 Kindern ihren fünften Geburtstag nicht, während in armen Ländern sogar jedes fünfte Kind vor seinem fünften Geburtstag stirbt. Und während in reichen Ländern weniger als 5 Prozent aller Kinder unter 5 Jahren fehl- oder unterernährt sind, beläuft sich diese Rate in armen Ländern auf rund 50 Prozent.

Die Not in der Welt ist noch immer groß, auch wenn sich die Lebensbedingungen in den letzten 100 Jahren stärker verbessert haben denn je – der globale Wohlstand, die globalen Verflechtungen und die technischen Möglichkeiten übertreffen heute alles Dagewesene. Doch dieser globale Gewinn ist außerordentlich ungleich verteilt. Das Durchschnittseinkommen ist in den 20

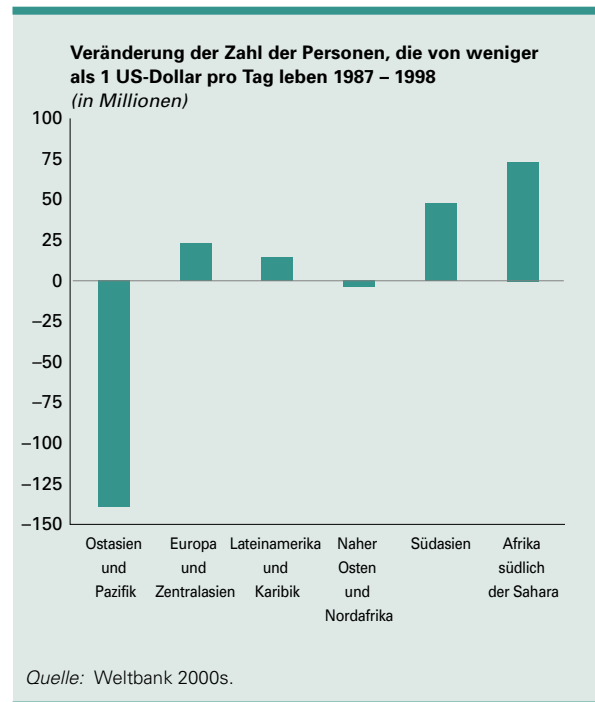
Schaubild 1
Wo die Armen der Entwicklungsländer leben



reichsten Ländern 37mal höher als in den ärmsten 20, und dieser Abstand hat sich in den letzten 40 Jahren verdoppelt. Die Entwicklung in verschiedenen Teilen der Welt war dabei sehr unterschiedlich (Schaubild 2, siehe Tabelle A.1 am Ende des Überblicks). In Ostasien ging die Zahl der Personen, die von weniger als 1 US-Dollar pro Tag leben, zwischen 1987 und 1998 trotz der schweren Rückschläge infolge der Finanzkrise von etwa 420 Millionen auf rund 280 Millionen zurück.³ In Lateinamerika, Südasien und den afrikanischen Ländern südlich der Sahara hingegen steigt die Zahl der Armen. Und in den europäischen und zentralasiatischen Transformationsländern hat sich die Zahl der Menschen, die von weniger als 1 US-Dollar pro Tag leben müssen, mehr als verzwanzigfach.⁴

Auch im Hinblick auf wichtige einkommensunabhängige Meßgrößen der Armut sind große Fortschritte, aber auch schwere Rückschläge zu verzeichnen. In Indien ist die Zahl der Mädchen, die eine Schule besuchen, deutlich gestiegen, und in dem am besten gestellten Bundesstaat Kerala liegt die Lebenserwartung sogar über der in anderen Gegenden mit einem um ein Vielfaches höheren Einkommensniveau, wie zum Beispiel Washington D. C. Andererseits ist in den von HIV/AIDS am schwersten betroffenen Ländern Afrikas, zum Beispiel Botswana und Zimbabwe, jeder vierte Erwachsene infiziert, so daß AIDS-Waisen sowohl traditionelle als auch offizielle Unterstützungssysteme bereits erheblich bela-

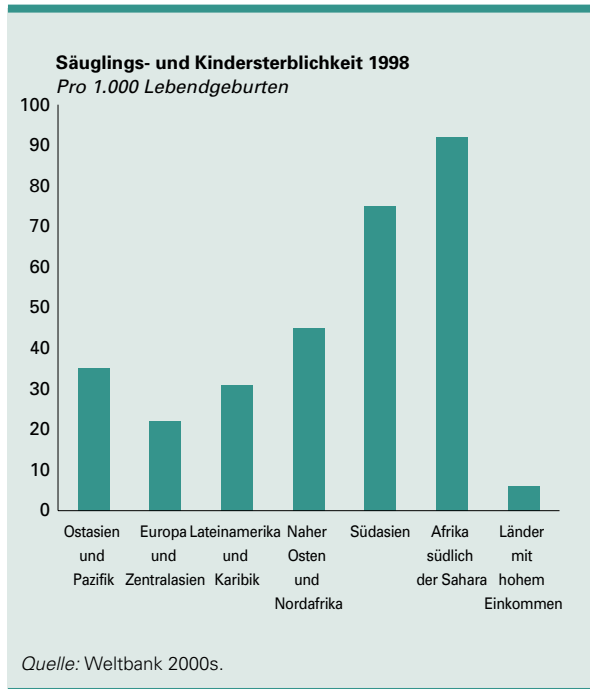
Schaubild 2
Wo Armut abgenommen hat und wo nicht



sten und die seit Mitte des 20. Jahrhunderts erzielten Fortschritte in bezug auf die Lebenserwartung schon bald wieder zunichte gemacht sein werden. Die weltweit stark variierende Säuglingssterblichkeit, die etwa in afrikanischen Ländern südlich der Sahara fünfzehnmal so hoch ist wie in einkommensstarken Ländern, vermittelt einen sehr guten Eindruck von dieser sehr unterschiedlichen Entwicklung (Schaubild 3).

Auch die Situation auf subnationaler Ebene sowie für ethnische Minderheiten und Frauen variiert erheblich. Die verschiedenen Regionen eines Landes profitieren in sehr unterschiedlichem Umfang vom Wachstum. In Mexiko beispielsweise nahm die Armut zu Beginn der 90er Jahre – wenn auch nur leicht – insgesamt ab, legte im ärmeren Südosten jedoch zu. In vielen Ländern bestehen auch zwischen den verschiedenen ethnischen Bevölkerungsgruppen Ungleichheiten. In einigen afrikanischen Ländern ist die Säuglingssterblichkeit bei politisch einflußreichen ethnischen Gruppen geringer, und in lateinamerikanischen Ländern liegt die Schulbesuchsquote bei den Ureinwohnern häufig bei nicht einmal 75 % der durchschnittlichen Schulbesuchsquote für andere Bevölkerungsgruppen. Frauen sind weiterhin gegenüber Männern benachteiligt. In Südasien gehen Mädchen nur

Schaubild 3
Die Säuglings- und Kindersterblichkeit
variiert weltweit erheblich



etwa halb so lange zur Schule wie Jungen, und die Schulbesuchsquote für Mädchen liegt für die Sekundarstufe etwa ein Drittel unter der für Jungen.

Konfrontiert mit dieser Realität der weltweiten Armut und Ungleichheit, hat die internationale Gemeinschaft einige Ziele für die ersten Jahre des neuen Jahrhunderts festgelegt, die auf den Gesprächen bei verschiedenen Konferenzen der Vereinten Nationen im Laufe der 90er Jahre beruhen (Sonderbeitrag 2). Zu diesen internationalen Entwicklungszielen, die zum Großteil bis zum Jahr 2015 erreicht sein sollen, zählt unter anderem der Abbau der Einkommensarmut sowie vielfältiger Mangelzustände (Maßstab sind jeweils die Werte für 1990):

- Verringerung des Prozentsatzes der in extremer Einkommensarmut (also von weniger als 1 US-Dollar pro Tag) lebenden Weltbevölkerung um die Hälfte.
- Garantie einer allgemeinen Grundschulausbildung
- Beseitigung von Geschlechterdisparitäten im Bereich der Grund- und weiterführenden Schulausbildung (bis 2005).
- Verringerung der Säuglings- und Kindersterblichkeit um zwei Drittel.
- Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel.

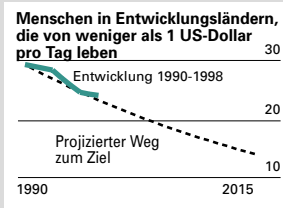
- Garantie eines allgemeinen Zugangs zu Angeboten der Reproduktionsmedizin.
- Umsetzung nationaler Strategien zur nachhaltigen Entwicklung in jedem Land bis 2005, um dem Verlust von Umweltressourcen bis 2015 entgegenzuwirken.

Diese Ziele müssen in einer Welt erreicht werden, deren Bevölkerung in den kommenden 25 Jahren um rund 2 Milliarden Menschen steigen wird, und zwar zu rund 97 Prozent in den heutigen Entwicklungsländern. Studien zu der Frage, was getan werden muß, um diese Ziele zu erreichen, verdeutlichen die Tragweite und das Ausmaß dieser Herausforderung. Um beispielsweise die Einkommensarmut von 1990 bis 2015 um die Hälfte zu verringern, muß sie im Laufe dieser 25 Jahre um 2,7 Prozent pro Jahr abnehmen. Nach neuesten Schätzungen der Weltbank betrug diese Verminderung zwischen 1990 und 1998 gerade einmal rund 1,7 Prozent pro Jahr. Diese in einigen Regionen zu beobachtende langsame Entwicklung ist zum Großteil durch langsames oder gar negatives Wachstum begründet. In manchen Fällen trug die zunehmende Ungleichheit zu diesem Effekt bei, wie zum Beispiel insbesondere in einigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Die aktuelle Entwicklung der Schulbesuchsquoten wird wahrscheinlich nicht zu einer allen zugänglichen Grundschulbildung führen, vor allem nicht in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara. Um zwischen 1990 und 2015 die Säuglings- und Kindersterblichkeit um zwei Drittel zu verringern, hätte sie zwischen 1990 und 1998 um 30 Prozent abnehmen müssen und damit weit mehr als jene 10 Prozent, welche in Entwicklungsländern zu verzeichnen waren. In einigen afrikanischen Ländern südlich der Sahara steigt die Säuglings- und Kindersterblichkeit sogar, zum Teil infolge der Ausbreitung von AIDS. Auch die Müttersterblichkeitsraten sinken zu langsam, um die Ziele zu erreichen.

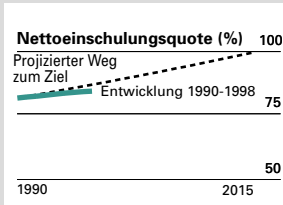
Die Verwirklichung der internationalen Entwicklungsziele erfordert Maßnahmen, die ein gerecht verteiltes Wirtschaftswachstum fördern und die Einkommensungleichheit verringern, doch auch ein gerecht verteiltes Wachstum reicht nicht aus, um die Ziele im Gesundheits- und Bildungswesen zu erreichen. Um die Säuglings- und Kindersterblichkeit um zwei Drittel zu verringern, muß die weitere Ausbreitung von HIV/AIDS verhindert werden, indem die Fähigkeit der Gesundheitssysteme der Entwicklungsländer, mehr gesundheitliche Leistungen zu erbringen, verbessert und darüber hinaus sichergestellt wird, daß auch Entwicklungsländer von dem technolo-

Sonderbeitrag 2
Eine bessere Welt für alle: internationale Entwicklungsziele

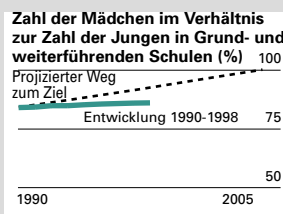
1 Senkung des Anteils der in extremer Armut lebenden Menschen um die Hälfte von 1990 bis 2015



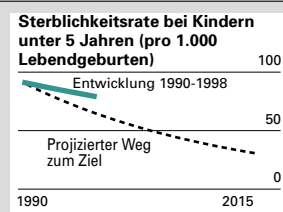
2 Einschulungsquote von 100 Prozent bis 2015



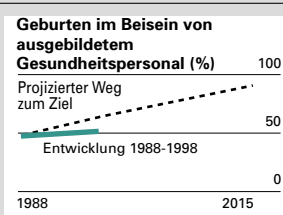
3 Fortschritte auf dem Weg zur Geschlechtergleichheit und zum Empowerment von Frauen durch Abbau von Geschlechterdisparitäten in Grund- und weiterführenden Schulen bis 2005



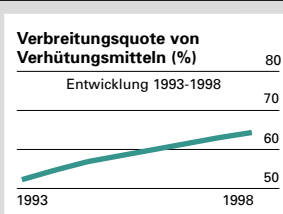
4 Senkung der Säuglings- und Kindersterblichkeitsrate um zwei Drittel von 1990 bis 2015



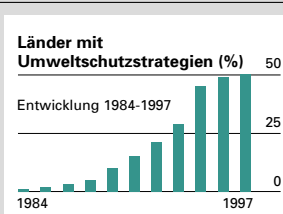
5 Senkung der Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel von 1990 bis 2015



6 Zugang zu Leistungen der Reproduktionsmedizin für alle, die diese Leistungen benötigen, bis 2015



7 Umsetzung nationaler Strategien zur nachhaltigen Entwicklung bis 2005 zwecks Verhinderung des Verlusts von Umweltressourcen bis 2015



Die Ziele in der internationalen Entwicklungspolitik betreffen den sehnlichsten aller Wünsche der Menschen: eine Welt ohne Armut und ohne das Elend, zu dem Armut führt.

Jedes der sieben Teilziele betrifft einen Aspekt der Armut. Sie müssen gemeinsam betrachtet werden, da sie sich gegenseitig verstärken. Eine höhere Schulbesuchsquote, vor allem bei Mädchen, verringert die Armut und die Sterblichkeit. Eine bessere medizinische Grundversorgung erhöht die Schulbesuchsquote und verringert die Armut.

Viele Arme verdienen ihren Lebensunterhalt mit Hilfe von Umweltressourcen. Daher müssen in jedem einzelnen dieser sieben Bereiche Fortschritte erzielt werden. Im letzten Jahrzehnt ist die Welt im großen und ganzen vom projizierten Weg zum Ziel abgekommen. Fortschritte in manchen Ländern und Regionen belegen jedoch, was getan werden kann. China verringerte die Zahl der in Armut lebenden Menschen zwischen 1990 und 1998 von 360 Millionen auf rund 210 Millionen. Mauritius kürzte den Verteidigungshaushalt und investierte statt dessen massiv in das Gesundheits- und Bildungswesen. Heute haben alle Mauritier Zugang zu sanitären Einrichtungen und 98 Prozent Zugang zu sauberem Wasser, und bei 97 Prozent der Geburten ist qualifiziertes Gesundheitspersonal vor Ort. Außerdem kamen viele lateinamerikanische Länder der Geschlechtergleichheit im Bildungswesen einen großen Schritt näher.

Die Botschaft: Wenn einige Länder beim Abbau der Armut in vielen ihrer Ausprägungen große Fortschritte machen können, können andere Länder es auch. Konflikte und Bürgerkriege machen jedoch in vielen afrikanischen Ländern südlich der Sahara die Erfolge in der sozialen Entwicklung zunichte. Die Ausbreitung von HIV/AIDS stürzt Einzelpersonen, Familien und Gemeinschaften auf allen Kontinenten in Armut. Ferner ist ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, der entscheidende Faktor für einen langfristigen Abbau der Armut, in der Hälfte der Länder der Welt noch immer nicht zu verzeichnen. In über 30 dieser Länder ist das reale Pro-Kopf-Einkommen in den vergangenen 35 Jahren gesunken. Und wo Wachstum zu verzeichnen ist, muß es gerechter verteilt werden. Die Ziele können erreicht werden – mit einer Kombination aus effektiven Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene.

Anmerkung: Daten gelten für Länder mit geringem und mittlerem Einkommen mit Ausnahme jener zu Umweltschutzstrategien, die für alle Länder gelten.
Quelle: IMF, OECD, Vereinte Nationen und Weltbank 2000 (www.paris21.org/betterworld/).

gischen Fortschritt in der Medizin profitieren.⁵ Eine Voraussetzung, um die angestrebte Geschlechtergleichheit im Bildungsbereich zu erreichen, werden politische Maßnahmen sein, welche die kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Hindernisse beseitigen, die Mädchen einen Schulbesuch verwehren.⁶ Außerdem werden Maßnahmen zur Gewährleistung einer stärkeren Umweltfreundlichkeit entscheidend sein, um die den Armen zur Verfügung stehenden Eigenmittel zu vermehren und Armut langfristig abzubauen.⁷ Diese Maßnahmen werden ineinandergreifen müssen, damit die Ziele erreicht werden können. Daher ist eine breiter angelegte, umfassendere Strategie zur Bekämpfung der Armut vonnöten.

Eine Strategie zum Abbau der Armut

Der Ansatz zum Abbau der Armut hat sich in den vergangenen 50 Jahren verändert und weiterentwickelt, da man ein besseres Verständnis für die komplexen Zusammenhänge der Entwicklung erlangt hat. In den 1950er und 1960er Jahren wurden vielfach massive Investitionen in physisches Kapital und Infrastruktur als die wichtigste Maßnahme zur Entwicklungsförderung angesehen.

In den 1970er Jahren erkannte man zunehmend, daß physisches Kapital allein nicht genügte und dem Bildungs- und Gesundheitsbereich eine ebenso große Bedeutung zukam. Der Weltentwicklungsbericht 1980 faßte diese Erkenntnisse in Worte und legte dar, daß Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungsbereich nicht nur um ihrer selbst willen wichtig waren, sondern auch, um die Steigerung des Einkommens armer Menschen zu fördern.

In den 1980er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt infolge der Schuldenkrise, der weltweiten Rezession und der entgegengesetzten Erfahrungen in Ostasien, Lateinamerika, Südasien und den afrikanischen Ländern südlich der Sahara erneut. Besonderes Gewicht wurde darauf gelegt, das wirtschaftliche Management zu verbessern und den Marktkräften freiere Hand zu lassen. *Der Weltentwicklungsbericht 1990*: Armut propagierte eine zweigeteilte Strategie: Förderung des arbeitsintensiven Wachstums durch eine offene Wirtschaftspolitik und Infrastrukturinvestitionen sowie die Grundversorgung der Armen im Gesundheits- und Bildungswesen.

In den 1990er Jahren rückten die Regierungsführung und Institutionen in den Mittelpunkt, wie auch Fragen

und Probleme des Ausgeliefertseins der Armen auf lokaler und nationaler Ebene. Dieser Bericht baut auf den früheren Strategien auf und läßt die gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen des vergangenen Jahrzehnts sowie die veränderten globalen Zusammenhänge einfließen. Er schlägt eine dreigeteilte Strategie zur Bekämpfung der Armut vor: Schaffung von Möglichkeiten, Förderung des Empowerment und Verbesserung der Sicherheit.

- *Möglichkeiten fördern.* Arme betonen immer wieder, von welcher zentraler Bedeutung materielle Gelegenheiten sind. Diese sind Arbeitsplätze, Kredite, Straßen, Strom, Absatzmärkte für Agrarprodukte, Schulen, Wasserversorgung, Zugang zu Sanitäreinrichtungen und Leistungen der Gesundheitsfürsorge, die den Unterbau für die zum Arbeiten erforderliche Gesundheit und die Qualifikationen bilden. Ein allgemeines Wirtschaftswachstum ist entscheidend für die Schaffung von Möglichkeiten. Gleiches gilt für das Muster oder die Qualität des Wachstums. Marktreformen können für den Ausbau der Möglichkeiten für Arme entscheidend sein, doch dürfen die Reformen die örtlichen institutionellen und strukturellen Gegebenheiten nicht außer acht lassen. Außerdem müssen Mechanismen vorhanden sein, die neue Möglichkeiten schaffen und denen, die im Zuge der Veränderungen eventuell auf der Verliererseite stehen, helfen. In einer Gesellschaft mit einem hohen Maß an Ungleichheit ist eine größere Gleichheit besonders wichtig, um rasche Fortschritte beim Abbau der Armut zu erzielen. Das setzt ein Eingreifen des Staates voraus, um Verbesserungen beim Humankapital und bei Aspekten wie Grund und Boden oder Infrastruktur, die Arme besitzen oder zu denen sie Zugang haben, zu erzielen.
- *Empowerment fördern.* Die Auswahl und die Umsetzung staatlicher Interventionen, die auf die Bedürfnisse der Armen eingehen, sind abhängig von dem Zusammenwirken politischer, gesellschaftlicher und anderer institutioneller Prozesse. Der Zugang zu Marktchancen und Leistungen des öffentlichen Sektors wird häufig sehr stark von staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen beeinflußt, die auf Arme eingehen und ihnen gegenüber Verantwortung zeigen müssen. Für Verantwortung und Rechenschaftspflicht zu sorgen ist Aufgabe der Politik und setzt eine aktive Zusammenarbeit zwischen Armen, der Mittelschicht und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen voraus. Er-

heblich erleichtert werden kann die aktive Zusammenarbeit durch Änderungen der Verwaltungsstruktur, welche die Effizienz von öffentlicher Verwaltung, rechtlichen Institutionen und staatlichen Leistungen sowie deren Rechenschaftspflicht gegenüber allen Bürgern verbessern, wie auch durch eine stärkere Einbeziehung der Armen in politische Prozesse und die Entscheidungsfindung auf Ortsebene. Darüber hinaus ist auch der Abbau von sozialen und institutionellen Hindernissen, die aus Unterschieden bei Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und gesellschaftlichem Status resultieren, von Bedeutung. Solide, auf die Bedürfnisse der Bürger eingehende Institutionen sind nicht nur für die Armen wichtig, sondern auch für den Wachstumsprozeß insgesamt entscheidend.

- *Sicherheit verbessern.* Ein verbesserter Schutz – vor wirtschaftlichen Erschütterungen, Naturkatastrophen, Krankheit, Behinderung und Gewalt – ist ein wesentlicher Faktor für ein verbessertes Wohlergehen und fördert Investitionen in Humankapital und risikoreichere, aber ertragsstärkere Tätigkeiten. Dies erfordert ein effektives Handeln auf nationaler Ebene, um das Risiko von landesweiten Erschütterungen zu begrenzen, und effektive Mechanismen zur Minderung der Risiken für Arme, etwa gesundheitlicher und wetterbedingter Risiken. Außerdem müssen die Eigenmittel der Armen vermehrt, Tätigkeiten in den Haushalten diversifiziert und eine Reihe von Absicherungsmechanismen geschaffen werden, etwa Arbeitsangebote der öffentlichen Hand, Programme zur Verlängerung des Schulbesuchs und Krankenversicherungen, um die Folgen von Erschütterungen zu mildern.

Dabei kommt allen Maßnahmen eine gleich große Bedeutung zu. Die einzelnen Elemente ergänzen sich gegenseitig. Jeder Teil der Strategie wirkt sich auf die zugrundeliegenden Ursachen der Armut aus, welche auch die beiden anderen Teile angehen. Die Schaffung von Möglichkeiten durch Eigenmittel und einen Marktzugang macht die Armen unabhängiger und ermächtigt sie durch die Stärkung ihrer Verhandlungsposition gegenüber Staat und Gesellschaft zu eigenverantwortlichem Handeln. Ferner führt sie zu mehr Sicherheit, da ein angemessener Bestand an Eigenmitteln die Folgen schwerer Erschütterungen abfedert. Auf ähnliche Weise verbessern die Stärkung demokratischer Institutionen und das Empowerment von Frauen und benachteiligten ethnischen

Gruppen und Rassen – etwa durch Abschaffung von diskriminierenden Gesetzen – die wirtschaftlichen Chancen für Arme und gesellschaftliche Randgruppen. Durch die Stärkung von Organisationen der Armen kann unter Umständen gewährleistet werden, daß Leistungen erbracht und politische Entscheidungen gefaßt werden, die den Bedürfnissen der Armen gerecht werden, und darüber hinaus Korruption und staatliche Willkür eingedämmt werden. Und wenn die Armen die Bereitstellung sozialer Leistungen vor Ort besser überwachen und kontrollieren können, ist es wahrscheinlich, daß öffentliche Ausgaben im Falle einer Krise tatsächlich ihnen zugute kommen. Wenn die Armen bei der Bewältigung von Erschütterungen und Risiken unterstützt werden, sind sie schließlich auch besser in der Lage, sich eröffnende Marktchancen zu nutzen. Daher setzt sich dieser Bericht für einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung der Armut ein.

Von der Strategie zum Handeln

Es gibt kein einfaches Patentrezept, wie diese Strategie umgesetzt werden sollte. Entwicklungsländer müssen ihr eigenes Maßnahmenpaket schnüren, um unter Berücksichtigung der nationalen Prioritäten und örtlichen Realitäten die Armut abzubauen. Die Entscheidungsgrundlage wird der ökonomische, gesellschaftspolitische, strukturelle und kulturelle Kontext in den einzelnen Ländern, ja sogar in den einzelnen Gemeinschaften bilden müssen.

Dieser Bericht präsentiert zwar einen umfassenderen Ansatz, doch werden die Prioritäten im Einzelfall auf der Grundlage der Ressourcen und auf der Basis dessen festgelegt werden müssen, was auf institutioneller Ebene machbar ist. Fortschritte beim Abbau einiger Aspekte der Armut sind möglich, auch wenn bei anderen Aspekten keine Veränderungen bewirkt werden. Zum Beispiel können breit angelegte Programme zur oralen Rehydratation die Säuglingssterblichkeit deutlich verringern, auch wenn sich das Einkommen der Armen nicht ändert.⁸ Im allgemeinen werden jedoch in allen drei Teilbereichen, das heißt Möglichkeiten, Empowerment sowie Sicherheit, aufgrund der Komplementaritäten zwischen ihnen Maßnahmen erforderlich sein.

Den Maßnahmen von Entwicklungsländern und multilateralen Organisationen wird eine sehr große Bedeutung zukommen. Viele Kräfte, die das Leben der Armen beeinflussen, entziehen sich ihrem Einfluß oder ihrer

Kontrolle. Allein können Entwicklungsländer solche Dinge wie die Stabilität der internationalen Finanzmärkte, erhebliche Fortschritte in der Gesundheits- und landwirtschaftlichen Forschung und Möglichkeiten des internationalen Handels nicht herbeiführen. Die Intervention der internationalen Gemeinschaft und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit werden weiterhin entscheidend sein.

Nachfolgend werden die Bereiche behandelt, in denen Maßnahmen zuerst auf nationaler, dann auf internationaler Ebene ergriffen werden sollten.

Möglichkeiten

Teil der zentralen politischen Ansätze und Institutionen zur Schaffung von mehr Möglichkeiten müssen sich gegenseitig ergänzende Maßnahmen sein, welche das Gesamtwachstum anregen, für die Armen funktionierende Märkte schaffen und ihre Eigenmittel vermehren – und außerdem tief verwurzelte Ungleichheiten in der Verteilung von Faktoren wie der Bildung angehen.

Effektive private Investitionen fördern. Investitionen und technologische Innovation sind die Haupttriebfeder für mehr Arbeitsplätze und steigende Arbeitseinkommen. Die Förderung privater Investitionen erfordert eine Risikominderung für private Investoren – durch eine solide Steuer- und Währungspolitik, eine solide Investitionsordnung, gesunde Finanzsysteme und ein klares, transparentes wirtschaftliches Umfeld. Weitere Voraussetzungen sind Rechtsstaatlichkeit und Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, die gegen ein auf Schmiergeldern beruhendes Geschäftsumfeld, Subventionen für Großinvestoren, Sondervereinbarungen und begünstigte Monopole vorgehen.

Besondere Maßnahmen sind häufig erforderlich, um sicherzustellen, daß Kleinst- und Kleinbetriebe, die häufig ganz besonders unter der Willkür der Bürokratie und dem Erkaufen von Privilegien durch andere mit guten Beziehungen zu leiden haben, effektiv an den Märkten teilnehmen können. Derartige Maßnahmen bestehen zum Beispiel darin, den Zugang zu Krediten durch Förderung einer höheren Kapitalintensität und Abbau der Ursachen für Marktversagen zu gewährleisten, Transaktionskosten für den Eintritt in Exportmärkte durch einen verbesserten Zugang zur Internet-Technologie, Exportmessen und Schulungsangebote zu modernen Geschäftspraktiken zu senken und schließlich Zubringerstraßen zu bauen, um physikalische Hemmnisse zu beseitigen. Die Schaffung eines soliden Geschäftsumfelds

für arme Haushalte und Kleinbetriebe kann unter Umständen Maßnahmen zur Deregulierung und ergänzende institutionelle Reformen erfordern, zum Beispiel zum Abbau vor allem jener Beschränkungen des inoffiziellen Sektors, die Frauen betreffen, und zur Beseitigung von Ungleichheiten bei der Pacht oder Eintragung von Grundstücken, die kleine Investoren abschrecken.

Private Investitionen müssen durch Investitionen der öffentlichen Hand ergänzt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und neue Marktchancen zu schaffen. Besonders wichtig sind ergänzende öffentliche Investitionen beim Ausbau der Infrastruktur und Verkehrswege sowie bei der Verbesserung der Qualifikationen der Arbeitskräfte.

In internationale Märkte expandieren. Internationale Märkte bieten ein gewaltige Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Einkommenserhöhung – in der Landwirtschaft, der Industrie und dem Dienstleistungssektor. Alle Länder, denen ein bedeutenderer Abbau der Einkommensarmut gelungen ist, bedienten sich dazu des internationalen Handels. Doch eine offene Handelspolitik kann sowohl Gewinner als auch Verlierer hervorbringen und führt nur dann zu erheblichen Vorteilen, wenn die Länder über die Infrastruktur und Institutionen verfügen, die nötig sind, um auch eine starke Nachfrage der Märkte nach Waren und Dienstleistungen decken zu können. Daher muß diese Öffnung wohlgedacht sein sowie landesspezifischen Aspekten und institutionellen und anderen Engpässen besondere Aufmerksamkeit widmen. Die Reihenfolge der politischen Maßnahmen sollte die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen und der Arbeitsplatzvernichtung begegnen. Eine armenfreundlichere Liberalisierung erfolgt nicht unbedingt langsamer, eine schnelle Reaktion kann mehr Möglichkeiten für Arme schaffen. Außerdem sollten explizite Maßnahmen die Belastung der Armen durch transitorische Kosten mindern, wie etwa die Zuschüsse für mexikanische Maisbauern im Gefolge des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA).

Bei der Öffnung der Kapitalmärkte ist Besonnenheit – sowie die Entwicklung des inländischen Finanzsektors – unverzichtbar, um das Risiko einer hohen Volatilität der Kapitalflüsse zu mindern. Langfristige Direktinvestitionen führen zu positiven Externalitäten, etwa dem Wissenstransfer, kurzfristige Kapitalflüsse hingegen unter Umständen zu negativen Externalitäten, insbesondere einer hohen Volatilität. Diese Probleme müssen die politischen Maßnahmen getrennt angehen.

Eigenmittel der Armen aufstocken. Die Schaffung von menschlichen, materiellen, natürlichen und finanziellen Vermögenswerten, die Arme besitzen oder nutzen können, erfordert Maßnahmen an drei Fronten. Erstens muß der Fokus der öffentlichen Ausgaben insbesondere auf die Armen gelegt werden, indem das Angebot an grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Leistungen ausgebaut und Hindernisse auf der Nachfrageseite (etwa durch Stipendien für arme Kinder) abgebaut werden. Zweitens muß durch institutionelle Maßnahmen und eine solide Verwaltung sowie mit Hilfe von Märkten und mehreren Marktteilnehmern die Bereitstellung hochwertiger Leistungen gewährleistet werden. Das kann sowohl Reformen der staatlichen Bereitstellung von Leistungen, etwa im Bildungsbereich, als auch eine Form der Privatisierung implizieren, welche die Ausweitung des Leistungsangebotes auf die Armen gewährleistet, wie es häufig bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung sinnvoll ist. Drittens muß armen Gemeinschaften und Haushalten bei der Auswahl und Umsetzung von Leistungen sowie bei deren Überwachung ein Mitspracherecht eingeräumt werden, um die Rechenschaftspflicht der Leistungsanbieter aufrechtzuerhalten. Das wurde bei Projekten in El Salvador, Tunesien und Uganda versucht. Zu Programmen zur Vermehrung der Eigenmittel von Armen zählen unter anderem der umfassende Ausbau des Bildungsbereichs mit Einbeziehung der Eltern und Gemeinschaften, Programme zur Verlängerung der Schulzeit wie jene in Bangladesch, Brasilien, Mexiko und Polen, Ernährungsprogramme, Gesundheitsprogramme für Mütter und Kinder, Impfungen und andere Maßnahmen der Gesundheitsfürsorge sowie Programme auf Gemeinschaftsebene zum Schutz der Wasserressourcen und anderer Teile der natürlichen Umwelt.

Es bestehen starke Komplementaritäten zwischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen. Aufgrund enger Verbindungen zwischen Human- und materiellem Kapital können Arme zum Beispiel in Form eines besseren Zugangs zu und höheren Nutzens aus der Bildung von einem besseren Zugang zu Energie und Verkehr profitieren. Auch die Verbesserung der Umwelt kann erhebliche Auswirkungen auf die Armut haben. Dies belegen die deutlichen gesundheitlichen Vorteile durch die Eindämmung der Luft- und Wasserverschmutzung, einem wichtigen Faktor bei einigen der häufigsten Krankheiten bei Armen, zum Beispiel Durchfallerkrankungen bei Kindern und Atemwegserkrankungen.

Ungleiche Verteilung von Vermögenswerten nach Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Rassenzugehörigkeit und sozialer Stellung angehen. In vielen Gesellschaften sind besondere Maßnahmen erforderlich, um sozial begründete Ungleichverteilungen der Mittel anzugehen. Zwar behindern politische und gesellschaftliche Probleme Veränderungen häufig, jedoch gibt es zahlreiche Beispiele für funktionierende Mechanismen, bei denen eine Kombination aus öffentlichen Ausgaben, institutionellen Veränderungen und politischer Mitbestimmung zur Anwendung gelangen. Ein Beispiel ist die vereinbarte Bodenreform, bei der der Staat zur Unterstützung der Kleinbauern interveniert, wie etwa im Nordosten Brasiliens und auf den Philippinen. Ein weiteres Beispiel sind Programme, mit denen Familien Geld oder Nahrungsmittel angeboten werden, wenn sie Mädchen zur Schule gehen lassen, wie etwa in Bangladesch, Brasilien und Mexiko, oder die Einstellung von mehr Lehrerinnen, wie etwa in Pakistan. Eine dritte Möglichkeit ist die Unterstützung von Mikrokreditprogrammen für arme Frauen.

Infrastruktur und Wissen in arme Regionen bringen – auf dem Land und in der Stadt. Besondere Maßnahmen sind auch in armen Regionen erforderlich, in denen es – auch auf Gemeinschafts- und regionaler Ebene – unter Umständen an mehreren Mitteln und Ressourcen mangelt und sich die materiellen Aussichten der Armen verschlechtern können. Auch in diesem Fall sind staatliche Unterstützung sowie eine Reihe von institutionellen und partizipativen Ansätzen erforderlich. Notwendig ist unter anderem die Schaffung einer sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in armen, entlegenen Gebieten, unter anderem in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation, Schulen, Gesundheitsdienste und Strom, wie zum Beispiel im Rahmen des Programms für arme Regionen in China. Darüber hinaus ist die umfassende Bereitstellung von grundlegenden städtischen Versorgungsleistungen in Slums im Rahmen einer weitreichenden Strategie für die Städte unverzichtbar. Ferner ist der Ausbau des Zugangs zu Informationen für arme Dörfer sehr wichtig, um ihnen zu ermöglichen, an Märkten teilzunehmen und die örtliche Verwaltung zu überwachen.

Empowerment

Das Potential für Wirtschaftswachstum und Abbau der Armut wird in hohem Maße von staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen beeinflusst. Maßnahmen, die staatliche und gesellschaftliche Institutionen besser

funktionieren lassen, wirken sich sowohl auf das Wachstum als auch auf die Gleichheit günstig aus, indem sie bürokratische und soziale Hemmnisse für wirtschaftliches Handeln und Aufstiegschancen abbauen. Voraussetzung für die Ausarbeitung und Umsetzung dieser Veränderungen ist jedoch ein starker politischer Wille, vor allem wenn diese Veränderungen soziale Werte oder tief verwurzelte Interessen in ihren Grundfesten erschüttern. Regierungen können die öffentliche Debatte erheblich beeinflussen, um das Verständnis für den gesellschaftlichen Nutzen von staatlichen Interventionen zugunsten der Armen zu verbessern, und die politische Unterstützung für derartige Maßnahmen fördern.

Die politischen und rechtlichen Grundlagen für eine umfassende Entwicklung schaffen. Staatliche Institutionen müssen offen und gegenüber allen rechenschaftspflichtig sein. Das bedeutet, daß Institutionen transparent sein und auf demokratischen und partizipativen Mechanismen zur Entscheidungsfindung und Überwachung der Umsetzung und auf Rechtssystemen aufbauen müssen, die das Wirtschaftswachstum und die Gleichheit vor dem Gesetz fördern. Da es den Armen an Ressourcen und Informationen mangelt, um das Rechtssystem zu nutzen, sind Maßnahmen wie unentgeltliche Rechtsberatungen und die Verbreitung von Informationen zu Rechtsverfahren, wie zum Beispiel in Bangladesch durch die Organisation Ain-O-Salish Kendra (ASK), überaus leistungsfähige Hilfsmittel zur Schaffung rechenschaftspflichtiger Rechtssysteme, die allen Bevölkerungsteile offenstehen.

Öffentliche Verwaltungen zur Förderung von Wachstum und Gleichheit schaffen. Öffentliche Verwaltungen, die politische Maßnahmen effizient und ohne Korruption oder Willkür umsetzen, verbessern die Bereitstellung von Leistungen durch den öffentlichen Sektor und begünstigen das Wachstum des privaten Sektors. Angemessene Leistungsanreize sind notwendig, um die Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltungen und deren Bereitschaft, auf die Bedürfnisse der Bürger einzugehen, zu verbessern. Der Zugang zu Informationen wie Budgets, Budgetmechanismen mit Mitspracherecht sowie Leistungsbeurteilungen der öffentlichen Versorgungsdienste verbessern die Fähigkeit der Bürger, die Leistungen des öffentlichen Sektors zu beeinflussen und zu überwachen, und verringern gleichzeitig Möglichkeiten und Umfang der Korruption. Reformen der öffentlichen Verwaltungen und anderer Stellen, zum Beispiel der Polizei, welche die Rechenschaftspflicht und die Bereitschaft erhöhen, auf

Bedürfnisse der Armen einzugehen, können erheblichen Einfluß auf das tägliche Leben der Armen haben.

Dezentralisierung und Gemeinschaftsentwicklung mit Einbeziehung der Bürger fördern. Dezentralisierung kann die Nähe von Leistungsanbietern zu armen Gemeinschaften und Menschen vergrößern und mithin die Kontrolle der Menschen über die Leistungen, auf die sie Anspruch haben, verbessern. Dazu sind die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit auf lokaler Ebene sowie die Dezentralisierung von Finanzressourcen erforderlich. Ferner müssen Maßnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, daß örtliche Eliten Macht und Ressourcen an sich reißen. Die Dezentralisierung muß mit effektiven Mechanismen zur politischen Mitbestimmung des Volkes und zur Überwachung der Regierung und Verwaltungen durch die Bürger einhergehen. Ein Beispiel ist etwa eine Form der Dezentralisierung, die den Gemeinschaften eine Entscheidungsbefugnis im Hinblick auf die Mittelverwendung und Projektumsetzung überträgt. Es gibt auch eine ganze Reihe von Möglichkeiten, wie Gemeinschaften und Haushalte an Prozessen beteiligt werden können, zum Beispiel elterliche Mitbestimmung im Schulwesen oder Nutzerverbände in den Bereichen Wasserversorgung und Bewässerung.

Geschlechtergleichheit fördern. Ungleichheit in den Beziehungen zwischen den Geschlechtern sind Teil des weiterreichenden Problems der sozialen Ungleichheiten, die auf gesellschaftlichen Normen und Werten beruhen. Geschlechtergleichheit ist jedoch von so erheblicher Bedeutung, daß sie besondere Aufmerksamkeit verdient. Die Muster der Geschlechterungleichheit variieren von Land zu Land zwar erheblich, jedoch ist in fast allen Ländern die Mehrzahl der Frauen und Mädchen im Hinblick auf ihre relative Macht und Kontrolle über materielle Ressourcen (in den meisten Ländern liegt das Besitzrecht für Grundeigentum bei den Männern) benachteiligt, und sie sehen sich zudem mit größerer Unsicherheit konfrontiert (etwa nach dem Tod des Ehemanns). Arme Frauen sind daher in zweifacher Hinsicht benachteiligt. Außerdem hat die mangelnde Autonomie der Frauen erhebliche, negative Auswirkungen auf die Ausbildung und Gesundheit der Kinder.

Eine größere Geschlechtergleichheit ist für sich genommen und wegen des erheblichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzens bei dem Abbau der Armut erstrebenswert. Zwar wurden Fortschritte erzielt, zum Beispiel im Bildungs- und Gesundheitswesen, doch es gibt noch viel zu tun. Die Erfahrung zeigt, daß eine Kombi-

nation aus politischen, gesetzlichen und direkten öffentlichen Maßnahmen erforderlich ist. In zweiunddreißig Ländern, von Argentinien bis Indien, gibt es Programme, um die Vertretung von Frauen in örtlichen und landesweiten Versammlungen zu fördern, und diese Programme ermöglichen Frauen bereits, am öffentlichen Leben und dem Entscheidungsprozeß teilzuhaben. Einige Länder schaffen derzeit geschlechterdiskriminierende Gesetzesvorschriften wie im kolumbianischen Agrargesetz von 1994 ab. Die Nutzung öffentlicher Gelder zur Subventionierung der Ausbildung von Mädchen zeigt in Bangladesch und Pakistan bereits erste Erfolge. Mehrere Maßnahmen zur Förderung produktiver Tätigkeiten, vor allem Mikrokredite und landwirtschaftliche Produktionsfaktoren, haben erwiesenermaßen zu höheren Erträgen (beispielsweise in Kenia) und mehr Autonomie für Frauen sowie einem besseren Ernährungszustand der Kinder (in Bangladesch und praktisch überall, wo diese Frage untersucht wurde) geführt.

Soziale Hemmnisse beseitigen. Gesellschaftliche Strukturen und Institutionen bilden den Rahmen für die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen und beeinflussen einen großen Teil der Mechanismen, die Armut erzeugen und aufrechterhalten – oder mildern. Gesellschaftliche Strukturen, die Bevölkerungsteile ausschließen und ungerecht sind, etwa Klassenbildung oder Geschlechtertrennung, sind enorme Hindernisse, die die Aufstiegsmöglichkeiten von Armen beeinträchtigen. Regierungen können helfend eingreifen, indem sie die Debatte über ausschließende Praktiken und Bereiche der Stigmatisierung fördern und das Engagement und die Mitwirkung von Gruppen unterstützen, die soziale Randgruppen vertreten. Gruppen, die offen benachteiligt werden, kann durch ausgewählte Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung geholfen werden. Die Zersplitterung der Gesellschaft kann dadurch gemildert werden, daß Gruppen zu offiziellen und inoffiziellen Gesprächen an einen Tisch gebracht und ihre Energien so kanalisiert werden, daß sie für politische Prozesse statt für einen offenen Konflikt genutzt werden. Weitere Maßnahmen könnten die Abschaffung der von der Rechtsordnung und dem Rechtssystem geförderten Diskriminierung aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit, Rasse oder Geschlecht und die stärkere Vertretung und Mitbestimmung von Frauen und benachteiligten ethnischen und rassischen Gruppierungen in Gemeinschafts- und nationalen Organisationen sein.

Das Sozialkapital der Armen unterstützen. Gesellschaftliche Normen und Vereinigungen sind eine wichtige Form des Kapitals, mit dessen Hilfe die Menschen der Armut entkommen können. Die Zusammenarbeit mit und Unterstützung von Vereinigungen armer Menschen ist daher wichtig, um ihr Potential zu vergrößern, indem der Kontakt zu Mittlerorganisationen, größeren Märkten und öffentlichen Institutionen hergestellt wird. Dazu ist eine Verbesserung der gesetzlichen, regulativen und institutionellen Rahmenbedingungen für Gruppen erforderlich, welche die Armen vertreten. Da sich Arme in der Regel auf örtlicher Ebene organisieren, werden auch Maßnahmen vonnöten sein, die ihre Fähigkeit zur Einflußnahme auf die Politik auf bundesstaatlicher und landesweiter Ebene verbessert, etwa indem örtliche mit überregionalen Organisationen zusammengebracht werden.

Sicherheit

Um ein höheres Maß an Sicherheit zu erreichen, muß die Frage, wie Unsicherheit das Leben und die Perspektiven der Armen beeinflusst, stärker in den Vordergrund gerückt werden. Darüber hinaus muß ein Maßnahmenpaket geschnürt werden, das auf die ein ganzes Land oder eine ganze Region betreffenden Risiken eingeht und den Armen hilft, die Folgen von Erschütterungen zu überwinden.

Einen modularen Ansatz zur Unterstützung der Armen bei der Risikobewältigung entwickeln. Um auf unterschiedliche Risiken und verschiedene Segmente der Bevölkerung einzugehen, bedarf es unterschiedlicher Maßnahmen – auf Gemeinschafts-, Markt- und Staatsebene. Eine Maßnahmenkombination ist unter Umständen erforderlich, um Gemeinschaften und Haushalte bei der Bewältigung von Risiken zu unterstützen. Diese Maßnahmen richten sich nach der Art des Risikos und den institutionellen Fähigkeiten des Landes. Mikroversicherungsprogramme können von Organisationen angebotene Mikrokreditprogramme für arme Frauen ergänzen, wie etwa bei den Programmen, welche die SEWA indischen Frauen anbietet, die im inoffiziellen Sektor tätig sind. Öffentliche Arbeitsprogramme können nach örtlichen oder landesweiten Erschütterungen ausgedehnt werden. Nahrungsmittelhilfsprogramme und Sozialfonds zur Finanzierung der von Gemeinschaften beschlossenen Projekte können sehr wirkungsvoll zur Überwindung der Folgen von Katastrophen beitragen.

Nationale Programme zur Verhinderung von, Vorbereitung und Reaktion auf schwere Erschütterungen des Finanzsektors und Naturkatastrophen. Landesweite Krisen treffen gerade arme Gemeinschaften und Haushalte häufig am stärksten, vor allem dann, wenn es sich um wiederkehrende, schwere oder andauernde Krisen handelt. Um Risiken der Erschütterung im Finanzbereich oder der Terms of Trade zu bewältigen, sind eine solide makroökonomische Politik und robuste Finanzsysteme von entscheidender Bedeutung. Sie müssen jedoch durch ein besonnenes Vorgehen bei der Öffnung der Kapitalmärkte untermauert werden, um das Risiko volatiler, kurzfristiger Kapitalflüsse zu mindern. Es bedarf darüber hinaus besonderer Maßnahmen, um sicherzustellen, daß Ausgaben für Programme, die für Arme wichtig sind, etwa gesellschaftliche Programme und zweckgebundene Transferzahlungen, bei einer Rezession nicht sinken, da sie gerade dann notwendig sind. Ebenso wichtig ist, daß fortwährend antizyklische Sicherungsnetze bestehen, die greifen können, wenn Länder von schweren Krisen erschüttert werden. Diese und andere Maßnahmen können auch helfen, die Folgen von Naturkatastrophen zu überwinden. Katastrophenhilfsfonds können zur Finanzierung von Hilfsaktionen nach Naturkatastrophen, Anschaffung von neuen Technologien und Weiterbildung zur besseren Risikobewertung dienen. Wenn frühzeitig Investitionen getätigt und Versicherungen abgeschlossen werden, können die Personalkosten im Katastrophenfall gesenkt werden.

Nationale Systeme der sozialen Risikobewältigung schaffen, die gleichzeitig das Wachstum fördern. Weltweit besteht Bedarf an nationalen Systemen zur sozialen Risikobewältigung. Das Problem besteht darin, sie so zu gestalten, daß sie die Wettbewerbsfähigkeit nicht schmälern und für Arme Vorteile bringen. Einige Beispiele: Systeme, die sowohl diejenigen, die nicht arm sind, absichern als auch Armen eine Sozialrente zahlen, wie etwa in Chile, eine Krankenversicherung, die Schutz vor verheerenden Krankheiten bietet, welche die Eigenmittel einer Familie aufzehren könnten, wie etwa in Costa Rica, oder eine Arbeitslosenversicherung und -hilfe, die nicht jeglichen Anreiz zu arbeiten zunichte macht. Um in den Genuß aller Vorteile solcher Programme zu gelangen, müssen Volkswirtschaften jedoch aus institutioneller Sicht in der Lage sein, sie effektiv zu verwalten.

Das Problem von Unruhen lösen. Aufstände und Unruhen haben verheerende Folgen für Arme: Die Mehrzahl

der Konflikte besteht in armen Ländern, und es handelt sich zumeist um Bürgerkriege – zwischen 1987 und 1997 wurden mehr als 85 Prozent aller Konflikte innerhalb eines Landes ausgetragen. Sie bedrohen nicht nur direkt das Leben der Menschen, sondern verursachen auch großes soziales und wirtschaftliches Leid und führen zu schweren psychologischen und sozialen Traumata. Häufig werden Kinder als Soldaten rekrutiert, zum Beispiel in Sierra Leone, und noch sehr viel mehr Kinder leiden unter dem Verlust ihrer Eltern, der Unterbrechung des Schulbetriebs und psychologischen Narben, die ihre Aussichten dauerhaft verdüstern.

Zwar ist es von größter Wichtigkeit, den Wiederaufbau eines Landes nach einem Konflikt, etwa in Kambodscha und Ruanda, nicht aus den Augen zu verlieren, jedoch ist es nicht minder wichtig, Maßnahmen zu ergreifen, um Konflikte zu vermeiden. Es gibt Belege dafür, daß der Stärkung pluralistischer Institutionen, welche die Rechte von Minderheiten schützen und die institutionelle Basis für eine friedliche Konfliktlösung bilden, dabei eine große Bedeutung zukommt. Ebenfalls wichtig für die Konfliktverhinderung sind Anstrengungen, verschiedene Gruppen durch mehrere Seiten einbeziehende, partizipative politische Institutionen sowie durch bürgerliche Institutionen zur Zusammenarbeit zu bewegen. Wie nachfolgend dargelegt, bedarf es außerdem internationaler Maßnahmen, um den Zugang zu Ressourcen für die Finanzierung von Konflikten und den internationalen Waffenhandel zu beschränken. Wenn Länder den Weg der umfassenden, alle Gruppen beteiligenden wirtschaftlichen Entwicklung einschlagen können, eröffnet sich ihnen eine Möglichkeit, aus dem Teufelskreis auszubrechen. Kriegerische Auseinandersetzungen zählen zu den drängendsten und hartnäckigsten Problemen, bei denen akuter Handlungsbedarf besteht und von denen viele der ärmsten Menschen der Welt betroffen sind.

HIV/AIDS bekämpfen. HIV/AIDS ist in den stark betroffenen afrikanischen Ländern bereits einer der wichtigsten Unsicherheitsfaktoren. Die unmittelbaren, verheerenden Auswirkungen äußern sich zwar auch in den Familien, jedoch reichen die Folgen noch viel weiter, von der außerordentlich starken Beanspruchung traditioneller Kinderfürsorgesysteme über eine extreme Belastung der Gesundheitssysteme bis hin zum Verlust leistungsfähiger Arbeitskräfte, die ganze Gemeinschaften und Nationen in Mitleidenschaft ziehen. Mehr als 34 Millionen Menschen sind HIV-infiziert (davon 90 Prozent

in Entwicklungsländern), und jedes Jahr infizieren sich weitere 5 Millionen. Über 18 Millionen Menschen sind bereits an AIDS-bedingten Krankheiten gestorben. Anstrengungen auf internationaler Ebene zur Entwicklung eines AIDS-Impfstoffs sind überaus wichtig für die Zukunft, jedoch zeigen die bislang gemachten Erfahrungen, daß nun nur durch effektive Führung, gesellschaftliche Veränderungen zur Vermeidung einer weiteren Ausbreitung von HIV sowie Pflege der bereits Infizierten wirklich etwas verändert werden kann. Das kann beinhalten, daß sexuelle Tabuthemen angesprochen werden, Risikogruppen wie Prostituierte gezielt Informationen und Unterstützung erhalten und AIDS-Kranke fürsorglich gepflegt werden müssen. Brasilien, Senegal, Thailand und Uganda veranschaulichen, was möglich ist, wenn die Bereitschaft zu entschlossenem Handeln besteht.

Maßnahmen auf internationaler Ebene

Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene werden häufig nicht ausreichen, um einen raschen Abbau der Armut zu erreichen. In vielen Bereichen wird auf internationaler Ebene, insbesondere seitens der Industrieländer, gehandelt werden müssen, um einen Nutzen für arme Länder und die Armen in den Entwicklungsländern zu gewährleisten. Ein stärkerer Fokus auf den Erlaß von Schulden und der damit verbundene Schritt, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit durch Entwicklungshilfe effizienter zu machen, sind dabei ein Teil der Strategie. Von ebenso großer Bedeutung sind Maßnahmen in anderen Bereichen, zum Beispiel Handel, Impfstoffe, Beseitigung des digitalen und des Wissensgefälles, welche die Möglichkeiten, das Empowerment und die Sicherheit der Armen verbessern.

Möglichkeiten. In einem auf Regeln basierenden Handelssystem könnten die Industrieländer mehr Möglichkeiten schaffen, indem sie ihre Märkte noch mehr für Importe aus armen Ländern öffnen, vor allem für Agrarprodukte, arbeitsintensive Erzeugnisse und Dienstleistungen. Schätzungen zufolge führen Zölle und Subventionen innerhalb der OECD in den Entwicklungsländern zu jährlichen Wohlfahrtsverlusten in Höhe von fast 20 Milliarden US-Dollar, das heißt rund 40 Prozent der Hilfsleistungen im Jahr 1998. Viele Entwicklungsländer sind der Ansicht, daß sie zwar ihre Handelsordnungen liberalisieren, zentrale Punkte in den Handelsordnungen der reichen Länder sie aber benachteiligen. Außerdem könnten die Geberländer die Fähigkeit der Entwicklungsländer verbessern, den Abbau

der Armut zu verfolgen, indem sie die Hilfszahlungen an Länder mit einem soliden politischen Umfeld, das den Armutsabbau unterstützt, aufstocken und die Entschuldungsinitiative zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer (HIPC) zusätzlich zu den Hilfsleistungen mit weiteren Mitteln finanzieren.

Empowerment. Globales Handeln kann Arme und die armen Länder in nationalen und weltweiten Foren zu eigenverantwortlichem Handeln ermächtigen. Hilfe sollte so geleistet werden, daß eine stärkere Verfügungsgewalt der Empfängerländer gewährleistet ist und die Mittel verstärkt landeseigenen, ergebnisorientierten Programmen zum Abbau der Armut zufließen, die durch großen Einsatz von Teilen der Gesellschaft und des privaten Sektors ins Leben gerufen wurden. Arme Menschen und arme Länder sollten ein stärkeres Mitspracherecht auf der internationalen Bühne haben, um sicherzustellen, daß internationale Prioritäten, Abkommen und Standards, zum Beispiel im Handel und bei den Rechten am geistigen Eigentum, ihre Bedürfnisse und Interessen widerspiegeln.

Die internationalen Finanzinstitutionen und andere internationale Organisationen sollten ihre Bemühungen fortsetzen, um eine vollkommene Transparenz ihrer Strategien und ihres Handelns und den offenen, regelmäßigen Dialog mit gesellschaftlichen Organisationen, vor allem jenen, die die Armen vertreten, zu gewährleisten. Internationale Organisationen sollten außerdem die weltweiten Bündnisse der Armen unterstützen, damit diese weltweite Debatten anstoßen können. Auch multinationale Konzerne können etwa durch Beachtung ethischer Investitionspraktiken und Annahme von arbeitsrechtlichen Vorschriften das Empowerment der Armen unterstützen.

Sicherheit. Auch die Notwendigkeit, Risiken durch negative internationale Kräfte zu mindern, zwingt zum Handeln. Gemeinsam mit den Regierungen und dem privaten Sektor müssen die internationalen Finanzinstitutionen das internationale Gefüge im Finanzbereich stärken und das Management dieses Gefüges verbessern, um die Volatilität in der Wirtschaft zu verringern, die für Arme eine verheerende Wirkung haben kann. Die Regierungen der Industrieländer sollten möglichst in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor mehr Unterstützung für internationale öffentliche Güter anbieten – etwa für die Entwicklung und Verteilung von Impfstoffen gegen HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria und für die Entwicklung und Verbreitung von Verbesserungen für die Landwirtschaft in tropischen und semiariden Regionen.

Internationale Maßnahmen zum Schutz der Umwelt können die schädlichen Folgen der Umweltzerstörung mindern, die in einigen armen Ländern dramatisch sein können. Darüber hinaus sollte die internationale Gemeinschaft versuchen, kriegerische Auseinandersetzungen zu verhindern, die häufig die Armen am schlimmsten treffen, und dazu Maßnahmen zur Beschränkung des internationalen Waffenhandels, zur Förderung des Friedens und zum materiellen und sozialen Wiederaufbau nach Ende des Konflikts ergreifen.

Zusammenarbeiten, um die Armut zu bekämpfen

Die in diesem Bericht dargelegte Strategie erkennt an, daß Armut mehr bedeutet als ein geringes Einkommen oder schlechte Bildungsmöglichkeiten – Armut bedeutet auch Schutzlosigkeit und einen Mangel an Mitbestimmung, Macht und Vertretung. Durch diese mehrdimensionale Betrachtung der Armut nimmt die Komplexität von Strategien zum Abbau der Armut zu, da mehr Faktoren,

Tabelle A.1
Einkommensarmut nach Region, ausgewählte Jahre 1987 - 1998

| Region | Von wenigstens einer Untersuchung erfaßte Bevölkerung | Zahl der Menschen, die von weniger als 1 US-Dollar pro Tag leben (in Millionen) | | | | |
|----------------------------|---|--|---------|---------|---------|-------------------|
| | (%) | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 | 1998 ^a |
| Ostasien und Pazifik | 90,8 | 417,5 | 452,4 | 431,9 | 265,1 | 278,3 |
| Ohne China | 71,1 | 114,1 | 92,0 | 83,5 | 55,1 | 65,1 |
| Europa und Zentralasien | 81,7 | 1,1 | 7,1 | 18,3 | 23,8 | 24,0 |
| Lateinamerika und Karibik | 88,0 | 63,7 | 73,8 | 70,8 | 76,0 | 78,2 |
| Naher Osten und Nordafrika | 52,5 | 9,3 | 5,7 | 5,0 | 5,0 | 5,5 |
| Südasien | 97,9 | 474,4 | 495,1 | 505,1 | 531,7 | 522,0 |
| Afrika südlich der Sahara | 72,9 | 217,2 | 242,3 | 273,3 | 289,0 | 290,9 |
| Gesamt | 88,1 | 1 183,2 | 1 276,4 | 1 304,3 | 1 190,6 | 1 198,9 |
| Ohne China | 84,2 | 879,8 | 915,9 | 955,9 | 980,5 | 985,7 |

| Region | Anteil der Bevölkerung, die von weniger als 1 US-Dollar pro Tag lebt (in Prozent) | | | | |
|----------------------------|--|------|------|------|-------------------|
| | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 | 1998 ^a |
| Ostasien und Pazifik | 26,6 | 27,6 | 25,2 | 14,9 | 15,3 |
| Ohne China | 23,9 | 18,5 | 15,9 | 10,0 | 11,3 |
| Europa und Zentralasien | 0,2 | 1,6 | 4,0 | 5,1 | 5,1 |
| Lateinamerika und Karibik | 15,3 | 16,8 | 15,3 | 15,6 | 15,6 |
| Naher Osten und Nordafrika | 4,3 | 2,4 | 1,9 | 1,8 | 1,9 |
| Südasien | 44,9 | 44,0 | 42,4 | 42,3 | 40,0 |
| Afrika südlich der Sahara | 46,6 | 47,7 | 49,7 | 48,5 | 46,3 |
| Gesamt | 28,3 | 29,0 | 28,1 | 24,5 | 24,0 |
| Ohne China | 28,5 | 28,1 | 27,7 | 27,0 | 26,2 |

Anmerkung : Die Armutsgrenze liegt bei 1,08 US-Dollar pro Tag bei KKP von 1993. Schätzungen zur Armut basieren auf Einkommens- und Verbrauchsdaten aus den Ländern der jeweiligen Regionen, für die von 1985 - 1998 wenigstens eine Untersuchung verfügbar war. Falls die untersuchten nicht mit den in der Tabelle aufgeführten Jahren übereinstimmen, wurden die Schätzungen anhand der zeitnächsten verfügbaren Untersuchung unter Anwendung der von den Ländern berechneten Verbrauchswachstumsraten angepaßt. Ausgehend von der Annahme, daß die von Untersuchungen abgedeckte Gruppe von Ländern für die gesamte Region repräsentativ ist, wurde die Zahl der Armen daraufhin für die einzelnen Regionen geschätzt. Diese Annahme ist natürlich in den Regionen, in denen die wenigsten Untersuchungen durchgeführt wurden, am wenigsten gesichert. Nähere Einzelheiten zu den Daten und der Methodologie siehe Chen und Ravallion (2000).

a. Vorläufige Zahlen

Quelle : Weltbank 2000b.

etwa gesellschaftliche und kulturelle Kräfte, berücksichtigt werden müssen.

Die einzigen Möglichkeiten, dieser Komplexität Herr zu werden, sind Empowerment, also die Ermächtigung zu eigenverantwortlichem Handeln, und Mitbestimmung – auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Nationale Regierungen sollten gegenüber ihren Bürgern voll rechenschaftspflichtig für den Entwicklungskurs sein, den sie einschlagen. Partizipative Mechanismen können Frauen und Männern ein Mitspracherecht verleihen, insbesondere jenen aus armen und ausgeschlossenen Teilen der Gesellschaft. Die Schaffung von dezentralisierten Stellen und Leistungen muß die örtlichen Gegebenheiten, sozialen Strukturen sowie die kulturellen Normen und das kulturelle Erbe widerspiegeln. Ferner sollten internationale Institutionen ein offenes Ohr für die Interessen der Armen haben und sich für diese Interessen einsetzen. Die Armen sind die Hauptakteure im Kampf gegen die Armut. Sie müssen bei der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von Strategien zum Abbau der Armut im Mittelpunkt stehen.

Dabei spielen die reichen Länder und internationale Organisationen eine wichtige Rolle. Wenn ein Entwicklungsland über ein schlüssiges, wirkungsvolles und selbstentwickeltes Programm zum Abbau der Armut verfügt, sollte es massive Unterstützung erhalten – damit es seinem Volk Gesundheit und Bildung bringt sowie Mangel und Schutzlosigkeit beseitigt. Gleichzeitig müssen globale Kräfte für die Armen und die armen Länder nutzbar gemacht werden, damit sie bei Fortschritten in Wissenschaft und Medizin nicht ins Hintertreffen geraten. Die Förderung der Stabilität des globalen Finanzwesens und der Umwelt sowie die Senkung der Markteintrittshürden für Produkte und Dienstleistungen aus armen Ländern sollten Kernpunkte der Strategie sein.

Driftet die Welt auseinander? Oder wächst sie zusammen? Eine Welt, in der es Armut gibt? Oder eine Welt, die frei von Armut ist? Konzertierte Aktionen zur Verbesserung der Möglichkeiten, des Empowerment und der Sicherheit können eine neue Dynamik für einen Wandel erzeugen, die es möglich machen wird, die Armut zu beseitigen und Gesellschaften zu schaffen, die nicht nur gerecht, sondern auch wettbewerbsfähig und produktiv sind. Wenn die Entwicklungsländer und die internationale Gemeinschaft zusammenarbeiten und diese Erkenntnis mit echten Ressourcen kombinieren, und zwar sowohl finanziellen als auch jenen, über die Menschen und Institutionen verfügen, das heißt Erfahrung,

Wissen und Vorstellungskraft, dann werden im 21. Jahrhundert große Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut erzielt werden können.

Anmerkungen

1. Sen 1999.
2. Dieser Reisebericht stammt von Ravi Kanbur, der bis Mai 2000 die Leitung für diesen Bericht innehatte.
3. Das Jahr 1998 ist das letzte Jahr, für das Daten verfügbar sind.
4. Diese Zahlen vermitteln zwar einen groben Eindruck von den Trends, jedoch sollten sie mit Vorsicht betrachtet werden, da, wie in Kapitel 1 erwähnt, nur wenige Daten vorliegen und die Zahlen für 1998 aufgrund der begrenzten Anzahl der verfügbaren Untersuchungen nicht unbedingt zuverlässig sind (siehe Sonderbeitrag 1.2).
5. Hanmer und Naschold 1999.
6. Hanmer und Naschold 1999, McGee 1999.
7. Eine Erörterung der Beziehungen zwischen Umwelt und Wachstum ist Kapitel 4 von Weltbank (2000) zu entnehmen.
8. Weitere Informationen, siehe statistische Datenbank der UNICEF unter www.unicef.org/statis.

Verwendete Quellen

- Chen, Shaohua und Martin Ravallion. 2000. „How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?“ Policy Research Working Paper. Weltbank, Washington, D.C.
- Hanmer, Lucia und Felix Naschold. 1999. „Are the International Development Targets Attainable?“ Overseas Development Institute, Portland House, London.
- IWF (Internationaler Währungsfonds), OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), UN (Vereinte Nationen) und Weltbank. 2000. 2000: A Better World for All— Progress towards the International Development Goals. Washington, D.C. [www.paris21.org/betterworld/].
- McGee, Rosemary. 1999. „Meeting the International Development Targets: What Are the Prospects and Key Challenges? Uganda Country Study.“ Christian Aid, London.
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera K. Shah und Patti Petchsch. 2000. *Crying Out for Change: Voices of the Poor*. New York: Oxford University Press.
- Narayan, Deepa, mit Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher und Sarah Koch-Schulte. 2000. *Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor*. New York: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Weltbank. 2000a. *The Quality of Growth*. New York: Oxford University Press.
- . 2000b. *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.