

# Editorial

## Millenniumsziele Entwicklung von Armut

Mit der Konzentration der Weltbank auf die Linderung der vor allem in den 1980er Jahren durch die Strukturanpassungsprogramme geschlagenen Wunden hat sich die Perspektive von „Entwicklung“ zusehends auf Armutsbekämpfung verkürzt. Wo einmal mit der Vorstellung des Auf- oder gar Überholens zumindest als Phantasmagorie auch die Überwindung globaler Ungleichheit diffus mitgedacht werden konnte, wird mit der „Bekämpfung“ oder „Minderung“ der Armut ihre Perpetuierung terminologisch sanktioniert. Umso wichtiger wurde es, sich darüber klar zu werden, was Armut eigentlich ist. Über ein Jahrhundert der Debatte über Begriffe der Armut, *Poverty Lines* usw. hätte einerseits die Einsicht befestigen können, dass es objektive, von Zeit und Kultur unabhängige Kriterien der Armut nicht gibt, auch wenn noch so viele Zahlen produziert werden. Damit wäre die weitere Einsicht verbunden gewesen, dass auch quantitative Festlegungen einer „Armutsgrenze“ immer auf einem irgendwie zustande gekommenen Konsens beruhen, was menschenwürdiges, Menschen zumutbares Leben ist, oder was eben als nicht mehr menschenwürdig, Menschen nicht zumutbar angesehen wird. Die Weigerung, diese Diskussion zu führen und die Fixierung auf quantitative Vorgaben wie ein oder zwei US\$ am Tag entpolitisieren diese notwendige Debatte. Hier können die Beiträge des in Indien geborenen Ökonomen Amartya Sen ein wichtiges Korrektiv sein, nicht nur, weil er für seine grundlegenden Arbeiten zur Wohlfahrtsökonomie 1998 mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichnet wurde. Sen hält Einkommensdaten für unzureichend, um Ausmaß und Intensität von Armut sowie Wohlstand und Lebensqualität zu analysieren und bezieht auch soziale und politische Aspekte – wie politische und bürgerliche Rechte, Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit und gesellschaftliche Transparenz – ein. Zentrale Begriffe in seinen Arbeiten sind *Entitlements* und *Capabilities* – d.h. Zugangsrechte zu lebensnotwendigen Gütern sowie die „Verwirklichungschancen“ von Menschen, ein für sie erstrebenswertes Leben zu führen. In mehreren Studien zeigt er, dass Hunger und Hungersnöte nicht als Resultat von Nahrungsmittelknappheit sondern aufgrund von Verteilungsproblemen entstehen – weil spezifische Gruppen keinen ausreichenden Zugang zu vorhandenen Ressourcen haben. Armut ist für ihn die Vorent-

haltung grundlegender Verwirklichungschancen in materieller und nicht-materieller Hinsicht. Entwicklung definiert er als Erweiterung von Freiheiten und als Prozess, der Menschen ermöglicht, ihre Fähigkeiten zu entfalten. Sens *Capability*-Ansatz hat das UNDP Konzept der „menschlichen Entwicklung“ maßgeblich beeinflusst. In den jährlichen Berichten zum Stand menschlicher Entwicklung und menschlicher Armut zählen neben Einkommensdaten auch Indikatoren wie Lebenserwartung, Bildung und Alphabetisierung.

Die Weltbank initiierte in den 1990er Jahren in mehreren Ländern partizipative Armutsstudien mit dem Anspruch, die „Stimmen der Armen“ hörbar werden zu lassen. Tausende armer Frauen und Männer wurden nach ihrer Perzeption von Armut und Lebensqualität, Überlebensstrategien, Perspektiven und Prioritätensetzungen befragt. Sie beschrieben Armut als multidimensionales Problem, das neben materiellen auch eine Vielzahl nicht-materieller Aspekte beinhaltet, zum Beispiel Unsicherheit, soziale Ausgrenzung, Machtlosigkeit und Abhängigkeit von anderen. Darüber hinaus wurde in den Studien deutlich, dass Armut von spezifischen sozialen Gruppen, zum Beispiel von Männern und Frauen oder von Land- und Stadtbevölkerung, auf jeweils unterschiedliche Art und Weise erfahren wird.

Neben konzeptionellen Überlegungen gehörten in den 1990er Jahren Analysen sozialer Polarisierung und ungerechter Verteilung zunehmend zum Basisbestand zivilgesellschaftlicher Kritik neoliberaler Ökonomie und Politik. In einer Vielzahl von Studien wurde thematisiert, inwieweit Globalisierungsprozesse zu neuen Ungleichheiten sowie zur Aufrechterhaltung und Verschärfung von Armut beitragen. Mit Lobbypolitik und Kampagnen versuchten Nicht-Regierungsorganisationen, sozialer und ökonomischer Ausgrenzung und Polarisierung entgegenzuwirken.

Die im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen verabschiedeten *Millennium Development Goals* (MDGs) fallen hinter diese komplexen Debatten und politischen Strategien zurück. Internationale Organisationen und Regierungen hatten die Jahrtausendwende zum Anlass genommen, aus dem Scheitern des „Washington-Konsenses“, dem Unbehagen an den Defiziten der weltweiten Entwicklungspolitik und der unzureichenden Umsetzung der Aktionsprogramme der großen UN-Konferenzen der 1990er Jahre einen konkreten politischen Schluss zu ziehen: Sie benannten acht mit quantitativen Indikatoren umrissene Ziele, die mit erhöhten Finanzmitteln bis zum Jahr 2015 erreicht werden und in der Summe die Zahl der Einkommensarmen und Hungernden halbieren sollen. Die MDGs fanden einen multilateralen Konsens und hohe globale Aufmerksamkeit, sodass sie sich als dominantes Referenzsystem für die entwicklungspolitische Diskussion und Programme etablieren konnten. Zivilgesellschaftliche Kräfte, die die Formulierung und das Konzept der MDGs aus makro-ökonomischer, ökologischer, sozialpolitischer oder feministischer Perspektive kritisierten, bemühten sich, den MDG-Ansatz nachzubessern und zu ergänzen und ihn mit Kampagnen wie „Make Poverty History“,

„Global Call against Poverty“ oder „Deine Stimme gegen Armut“ mit der Unterstützung von Pop- und Glamour-Stars von Bono bis Claudia Schiffer zu popularisieren. So war es politisch wenig überraschend, dass der G8-Gipfel in Gleneagles 2005 seine Anschlussfähigkeit an die Medienhype um „Make Poverty History“ inszenierte und mit einer neuen Runde von Finanzierungs- und Entschuldungsankündigungen reagierte. Doch die von Tony Blair angesagten „historischen Beschlüsse“ zur Rettung der Armen und der „größte Schuldenerlass aller Zeiten“ erwiesen sich als medial erfolgreiche, real aber wenig folgenreiche Versprechen, die mit einem Schulterchluss zwischen Politik und Pop-Kultur von den notwendigen, politisch zu steuernden Strukturveränderungen ablenken.

Auf diesem Erfahrungshintergrund setzten die Proteste und der Alternativgipfel gegen den G8-Gipfel in Heiligendamm Gegenakzente. Zwei Perspektiven aus der Pluralität der kritischen Stimmen erscheinen im Kontext dieser *PERIPHERIE*-Ausgabe besonders erwähnenswert: Einmal die Stimmen vieler junger Teilnehmender an den Blockaden und den Alternativveranstaltungen, die die globale Verteilungsfrage mit einer neuerlichen Infragestellung kapitalistischer Produktions- und Konsumverhältnisse und einer demokratischen Aushandlung dessen, was „gutes Leben“ und „andere Welten“ sein könnten, verknüpfen wollen, ohne auf den Zusammenbruch des neoliberalen Weltsystems zu warten. Ihnen geht es vordringlich um die Entwicklung von Alternativen in, gegen und jenseits der kapitalistischen Globalisierung. Zum anderen die Stimmen afrikanischer Teilnehmender, die sich – wie bereits auf dem Weltsozialforum in Nairobi – gegen das vielfach gescheiterte Repertoire von Entwicklungsinstrumenten und Armutsreduktionsprogrammen wenden und für neue politische Weichenstellungen plädieren, die Afrika von derzeitigen Abhängigkeiten freisetzen, statt diese durch handelspolitische Instrumente zu verstärken. Die aktuell tragenden Säulen ihres Dissenses sind ein klares Nein zu den *Economic Partnership Agreements* (EPAs) zwischen der EU und den AKP-Staaten, die Forderung nach Streichung der Agrarsubventionen im Norden, das Ende der Ausbeutung des Reichtums an Biodiversität und Ressourcen durch ausländische Investoren und die Forderung nach einem umfassenden Schuldenerlass. Dies wird als Voraussetzung dafür betrachtet, dass afrikanische Länder „Verwirklichungschancen“ entfalten und gestalten können.

Die Autoren und Autorinnen dieses Heftes setzen sich kritisch mit wesentlichen Aspekten derzeitiger Armutsdiskurse auseinander. In zwei Stichwort-Texten fassen *Wolfgang Hein* und *Christa Wichterich* Ansätze in der aktuellen Diskussion um Armut und die MDGs zusammen. Im Beitrag von *Theo Rauch* wird deutlich, dass Armut multi-dimensionale Verursachungszusammenhänge aufweist und nur die Einbeziehung ökonomischer, politisch-institutioneller, soziokultureller und ökologischer Faktoren zu einer angemessenen Analyse führen kann. Der Autor resümiert verschiedene konzeptionelle Ansätze und politische Strategien zur Verminderung

von Armut und stellt dar, dass in der politischen Diskussion immer wieder neue Ziele und Vorstellungen entwickelt werden, ohne die (begrenzten) Wirkungen bisheriger Aktivitäten ausreichend zu reflektieren. Seiner Ansicht nach läuft der MDG-Diskurs „nicht nur in Isolation von den einschlägigen entwicklungstheoretischen Debatten, sondern er lässt auch alle Erfahrungen aus Jahrzehnten entwicklungspolitischer Praxis außer Acht“. Anknüpfend an den Beitrag von Rauch kritisiert *Gerhard Hauck* Begriffe, Konzepte und „Scheuklappen“ des *Mainstream*-Entwicklungsdiskurses. Er argumentiert gegen Konstruktionen von Realität, die strategisch genutzt und nicht weiter hinterfragt werden.

Ein strittiger Punkt in der gesamten Debatte um die MDGs ist die Festlegung von Armutsgrenzen und -indikatoren, weil damit sowohl die Wahrnehmung des Ausmaßes des Problems als auch die Bestimmung des Interventionsbedarfs maßgeblich beeinflusst werden kann. Wie Rauch feststellt, gibt es mittlerweile „eine kaum noch überschaubare Vielfalt von Armutdefinitionen und -indikatoren“. *Sanjay Reddy* fragt daher nach der „Wahrheit“ über die Größenordnung der weltweiten Armut. Er kritisiert „Geldmaß-Ansätze“ wie die gängige Definition, dass arm ist, wer weniger als einen US\$ pro Tag zur Verfügung hat. Schon allein weil er die Grenze von einem US\$ pro Tag für zu niedrig hält, um elementare Bedürfnisse zu befriedigen, müsste seiner Ansicht nach der Anteil der Armen höher sein als von führenden Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, zum Beispiel in den Berechnungen der Weltbank, angenommen. Als Alternative schlägt Reddy einen – nach dem Konzept von Sen – auf *Capability* basierenden Ansatz vor. In seinem relativ kurzen Beitrag geht der Autor allerdings wenig darauf ein, inwieweit sich mit der Orientierung an seinen vorgeschlagenen Messgrößen ein grundsätzlich anderes Bild der weltweiten Armut bzw. neue Konzepte für Lösungsansätze ergeben könnten.

Kritische Fragen zu Sens *Capability*-Ansatz selbst stellt *Séverine Deneulin*. Sie bezweifelt, dass es ausreicht, Entwicklungserfolge als individuelle Freiheiten und Verwirklichungschancen zu messen, wie dies in Sens Ansatz impliziert sei. Stattdessen plädiert sie dafür, die Bemessungsgrundlagen für die Bewertung von Entwicklung auf nicht-individuelle oder kollektive Verwirklichungschancen auszuweiten und die sozio-historischen Bedingungen, die individuelles Handeln möglich machen, stärker einzubeziehen, zum Beispiel Machtstrukturen, die politische und demokratische Geschichte in den jeweiligen Ländern oder Regionen sowie die dort geltenden sozialen Normen.

Ein generelles Problem der Entwicklungszusammenarbeit – nicht nur in Bezug auf die MDGs – ist die Umsetzung von (gut gemeinten) Projekten und Programmen. Mit dem Wortspiel „When Rights Go Wrong“ umreißt *Srilatha Batliwala* ihre Kritik an Programmen mit Menschenrechtsansätzen europäischer Prägung, die ihrer Ansicht nach häufig lokale Kulturen, Geschlechterverhältnisse,

soziale Strukturen oder die politische Geschichte von Regionen nicht ihrer Bedeutung entsprechend berücksichtigen.

Die Beiträge zu dem Schwerpunkt unterstreichen insgesamt, dass die Überwindung oder Reduzierung von Armut im Sinne der MDGs weitreichende politische, ökonomische und soziale Veränderungen auf globaler, nationaler und lokaler Ebene erfordert. Inzwischen ist die erste Hälfte der selbst gesetzten Frist zur Einlösung der MDGs nahezu verstrichen und die Bilanz ist selbst innerhalb des Bezugsrahmens der MDGs ernüchternd. Es zeichnet sich ab, dass viele Länder, vor allem die ärmsten in Afrika, die Ziele nicht erreichen können. Die entwicklungspolitischen Debatten der nahen Zukunft werden ihren Blick vor allem auf MDG-Halbzeitbilanzen sowie auf die Ursachen und Verantwortlichkeiten für die Umsetzungsdefizite wie unzureichende Mittel, fehlenden politischen Willen, *Bad Governance* usw. richten. Die Messbarkeit von Armut wird ein zentraler Streitpunkt werden, der die Debatten zunehmend technokratisch kanalisiert und entpolitisiert. Wie auch *Stefan Kühl* sehr deutlich zeigt, können vermeintlich objektive ökonomische Kennziffern – als Ausdruck spezifischer Interessen und Zielsetzungen – nach unterschiedlichen Logiken bestimmt werden. So steht ein Krieg der Daten und Indikatoren an, die Weltbank behauptet schon jetzt Erfolge der Armutsbekämpfung in Afrika, die anderen Statistiken widersprechen.

Die nächste Ausgabe der *PERIPHERIE*, zugleich letzte des 27. Jahrgangs, soll die Beziehungen von Raum, Ethnizität und Politik ausleuchten. Sie greift damit einen Themenkreis wieder auf, der die *PERIPHERIE* bereits verschiedentlich beschäftigt hat. Die den 28. Jahrgang eröffnende Doppelausgabe, deren Erscheinen bereits für Mitte März 2008 geplant ist, wird Probleme gesellschaftlicher Erinnerung diskutieren. Dabei sollen Nord-Süd-Zusammenhänge im Mittelpunkt stehen. Mit den Veränderungen in den Kräfteverhältnissen der Weltwirtschaft wird sich die für Mitte August 2008 geplante Einzelausgabe auseinandersetzen. Zu allen diesen Themen sind nach Maßgabe des vor allem in den ersten beiden Fällen bereits recht engen Terminplans Beiträge sehr willkommen. Die *Calls for Papers* für diese und weitere geplante Themenschwerpunkte finden sich auf unserer Homepage.

Zu guter Letzt noch ein Hinweis in eigener Sache: Die *PERIPHERIE* zieht um. Die neue Post-Adresse lautet ab September 2008:

PERIPHERIE

c/o Michael Korbmacher

Stephanweg 24

48155 Münster

Tel.: +49-(0)251-38349643

Fax: +49-(0)251-3834463 (Bitte mit Notiz: „Für PERIPHERIE“)

Email- und Internet-Adresse bleiben unverändert.