

Theo Rauch

## Von Basic Needs zu MDGs Vier Jahrzehnte Armutsbekämpfung in Wissenschaft und Praxis und kein bisschen weiter

Aus einer *Global-Governance*-Perspektive müsste man sich in zweifacher Hinsicht freuen: Zum einen, weil die internationale Gemeinschaft unter dem Dach der Vereinten Nationen sich auf konkrete gemeinsame Entwicklungsziele geeinigt hat und diese nicht in einer Schublade verschwanden, sondern sich als „dominantes Referenzsystem für die entwicklungspolitische Diskussion und Programmatik etablieren konnten“ (so die PERIPHERIE-Redaktion in ihrem „Call for Papers“). Zum zweiten sollte es ein Anlass zur Hoffnung sein, dass nach Jahren des Diskurses um Marktliberalisierung und makroökonomische Stabilisierung wieder das Thema Armut ganz oben auf der Tagesordnung steht. Wem die Auseinandersetzung mit der fortbestehenden Problematik der Massenarmut ein Anliegen ist, kann heute auf die *Millenium Development Goals* (MDGs) und das damit korrespondierende Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung verweisen.

Die Freude darüber wird gedämpft, wenn man sich den Inhalten der MDG-Debatte zuwendet (vgl. Martens 2005, Messner & Wolff 2005): Da geht es um eine Verdoppelung der Entwicklungshilfegelder zugunsten staatlicher Investitionen in soziale, also armutsorientierte Infrastruktur (Sachs-Bericht 2005). Gerade so, als ob es keine Erfahrungen hinsichtlich der begrenzten Bereitschaft und Fähigkeit staatlicher Machthaber und Bürokratien gäbe, staatliche Leistungen bei den Armen und Ohnmächtigen ankommen zu lassen. Die Debatte wird reduziert auf finanzielle Ressourcen zum Kurieren von Armutssymptomen (Wichterich 2005). Als ob niemals Analysen zu Armutsursachen angestellt worden wären. Als ob nicht die Erfahrung gezeigt hätte, wie wenig dauerhaft öffentliche Infrastruktureinrichtungen sind, wenn die Gesellschaft zu arm ist, um sie zu erhalten. Und als ob es keine Diskussionen um den ausgrenzenden Charakter der ökonomischen Globalisierungsprozesse gäbe.

Der MDG-Diskurs läuft nicht nur in Isolation von den einschlägigen entwicklungstheoretischen Debatten, sondern er lässt auch alle Erfahrungen aus Jahrzehnten entwicklungspolitischer Praxis außer Acht. *Ziel dieses Beitrags* ist es

deshalb zu zeigen, welche konzeptionellen Ansätze zur Armutsminderung in den vergangenen vier Jahrzehnten versucht wurden und weshalb sie nur begrenzt wirksam waren. Damit soll ein Diskurs stimuliert werden, der einerseits stärker am Prinzip „aus Erfahrung lernen“ orientiert ist und der andererseits die Armuts-minderungsdebatte stärker mit der Debatte um Globalisierungsfolgen verknüpft.

In *den ersten beiden Abschnitten* geht es um den Armutsbegriff und um Erklärungsansätze für Massenarmut in einer sich globalisierenden Weltwirtschaft. Im zentralen *dritten Abschnitt* erfolgt eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Konzepten der Armutsbekämpfung. Mit deren Darstellung einher geht der Versuch einer Einschätzung der Umsetzungserfahrungen und -hindernisse. Hierbei kann es sich nur um vorläufige Einschätzungen handeln, da eine systematische Analyse der einschlägigen Literatur den Rahmen dieses Artikels sprengen würde. Im *letzten Abschnitt* werden Konsequenzen aus den dargestellten Erfahrungen unter Bezugnahme auf die Eingangs skizzierten Erklärungsansätze aufgezeigt.

## Armut – eine relevante Kategorie!

Es gibt eine kaum noch überschaubare Vielfalt von *Armutdefinitionen und -indikatoren*. Diese sind Gegenstand nahezu aller entwicklungspolitischen Lehrbücher (vgl. Nuscheler 2004) und bedürfen hier keiner Wiederholung. Die Definitionsdebatten sind aber wichtig. Sie entscheiden über die wahrgenommene Größenordnung des Problems und des Interventionsbedarfs. Wird Armut (als absolute Armut) anhand der verbreiteten 1 US-\$/Kopf/Tag Grenze (einschließlich Wert der Subsistenzproduktion) definiert, gelangt man zu einer Anzahl von 1,2 Mrd. Armen weltweit. Setzt man aber die Armutsgrenze bei 2 US-\$/Kopf/Tag an, so sind ca. 3,5 Mrd. Menschen, also über die Hälfte der Menschheit als arm zu klassifizieren (World Bank 2004; Scholz 2006: 54). Orientieren wir uns hingegen am Konzept der relativen Armut und bezeichnen alle Menschen mit weniger als 50 % des globalen Durchschnittseinkommens von ca. 20 US-\$/Kopf und Tag als arm, so gehörten wohl über 75 % der Menschheit zur Problemgruppe. Je weiter aber die Problemgruppe und damit der Adressatenkreis von Armuts-minderungsprogrammen abgesteckt wird, umso größer ist das Risiko, dass vor allem die „Nicht-so-Armen“ dank ihrer besseren Voraussetzungen in den Genuss von Unterstützungsprogrammen gelangen.

Ein Überblick über alle Facetten der Diskussion zum Armutsbegriff ist hier nicht möglich (vgl. hierzu: Scholz 2006; Nord-Süd aktuell XIX 2005; Eberlei 2003). Einige Klarstellungen zu dem diesem Beitrag zugrunde liegenden Armutsverständnis aber sind nötig, um Missverständnisse zu vermeiden:

1. Armut, normativ und politisch definiert, wird hier gemessen an der Möglichkeit von Menschen, zumindest ihre *Grundbedürfnisse* auf gesicherter Basis,

also ohne täglichen Kampf ums nackte Überleben zu befriedigen. Dies entspricht dem universellen Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben. Dies ist deshalb die gesellschaftspolitische Messlatte für politische Interventionen seitens des Staates und seitens einer entstehenden Weltgesellschaft, die begreift, dass aus globalen Zusammenhängen resultierende Probleme eine gemeinsame globale Verantwortung erfordern. Obgleich Grundbedürfnisbefriedigung keine sehr genaue Messlatte ist, schafft die Orientierung an Grundbedürfnissen Klärung: Sie bedeutet eine Absage an Armutdefinitionen, die sich am Modell westlicher Wohlstandsgesellschaften orientieren und an das verteilungspolitische Konzept der relativen Armut. Diese Einengung der politischen Herausforderung auf existenzbedrohende Formen *absoluter* Armut heißt nicht zu behaupten, dass Armut (i. S. relativer Armut) nicht auch ein verteilungspolitisches Problem sei. Es heißt nur, dass es über die Armutproblematik hinaus ein Problem der Ungleichheit gibt, das unter anderen Gesichtspunkten zu analysieren ist. Ich schränke in diesem Beitrag also die Analyse auf das Phänomen der absoluten Armut im Sinne einer unzureichenden Existenzsicherung ein; ein Phänomen das mit vielen materiellen, aber auch nicht-materiellen Symptomen verbunden ist, zu deren krassesten Hunger und Unterernährung gehören und das gesamtgesellschaftlich wohl am deutlichsten in einer geringen durchschnittlichen Lebenserwartung zum Ausdruck kommt.

2. Im Zusammenhang dieses Beitrags geht es um das Phänomen der *Massenarmut* in den einst kolonisierten, zu den „Entwicklungsländern“ gerechneten Staaten. Das hier zu analysierende Problem ist also nicht auf arme Minderheiten begrenzt, die aufgrund von Alter, Krankheit, individuellen Schicksalsschlägen in besondere Notsituationen geraten sind. Es geht vielmehr um die Problematik in armen Ländern, in denen ein großer Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung keine Möglichkeiten hat, eine hinreichende Existenz auf einigermaßen stabiler Grundlage zu sichern.
3. Armut wird hier nicht statisch als Zustand, sondern als *Verarmungsprozess* verstanden. Viele Menschen sind als VerliererInnen von Globalisierungs- und Deregulierungsprozessen von Verarmung betroffen. Sie verlieren ihren Arbeitsplatz, ihre Absatzmöglichkeiten. Das nutzbare Land wird knapper, die Parzellen kleiner, der Boden unfruchtbarer. Wiederholte Naturkatastrophen vernichten alle Ressourcen, reduzieren die Ausstattung von Haushalten auf ein Niveau, das keine Erholung aus eigener Kraft erlaubt. Es geht also meist nicht darum, Menschen aus einem seit jeher bestehenden Zustand von Armut herauszuholen, sondern um die Problematik der von Ausgrenzungsprozessen betroffenen sozialen Gruppen.
4. Armut wird hier verstanden als *Verwundbarkeit auf prekärem Niveau* (zum Verwundbarkeitskonzept vgl. Bohle 1994). Es geht um ungesicherte, nicht nur

um unzureichende Befriedigung von Grundbedürfnissen: Nicht zu wissen, ob und wie das Überleben im nächsten Jahr gesichert werden kann.

*Zwischenfazit:* Absolute Armut, verstanden als Massenphänomen und als dynamischer Prozess, der es breiten gesellschaftlichen Gruppen nicht (mehr) erlaubt, wenigstens die Befriedigung ihrer grundlegendsten Bedürfnisse, d.h. ihre Existenzgrundlagen auf einigermaßen gesicherter Basis zu gewährleisten, ist ein Problem, das ein notwendiger Gegenstand politischer Verantwortung ist – unabhängig von darüber hinaus gehenden Debatten um angemessene Entwicklungsperspektiven und globale Ungleichheit.

## Multi-dimensionale Verursachungszusammenhänge

Für die Einen ist Armut nichts als eine Folge mangelnden Wirtschaftswachstums. Für die Anderen ist sie Resultat eines Verteilungsproblems. Freunde des Freihandels sehen in Handelshemmnissen die Ursache dafür, dass Menschen nicht in die Märkte integriert werden und deshalb in „althergebrachter“ Armut verharren. Globalisierungskritiker hingegen sehen in den Armen die ausgegrenzten Globalisierungsverlierer, die im weltweiten Konkurrenzkampf um begrenzte Marktchancen zwangsläufig nicht zum Zuge kamen. Andere sehen in defizitären Institutionen und schlechter Regierungsführung den entscheidenden Faktor. Wieder andere heben die bekannten „Teufelskreise“ zwischen mangelndem Einkommen, unzureichender Ersparnisbildung und niedriger Investitionsquote hervor und fordern, diese durch Finanzinfusionen von außen zu durchbrechen. Schließlich gibt es auch eine starke Fraktion, die darauf verweist, dass die Ursachen in jedem Land unterschiedlich sind. Man ist sich also weniger denn je einig über die Ursachen von Massenarmut.

Vier Jahrzehnte entwicklungstheoretischer Debatten haben zwar nicht zu einer Einigung auf die eine „große“ Entwicklungstheorie geführt (vgl. Hein 1997), mit welcher auch Armut als Phänomen von Unterentwicklung schlüssig erklärt werden könnte. Sie haben aber ein breites Einvernehmen darüber hergestellt, dass externe und interne Verursachungszusammenhänge gleichermaßen wichtig und in ihrem (jeweils unterschiedlichen) Zusammenhang zu analysieren sind (Hein 1985). Weithin akzeptiert ist auch die Prämisse, dass nur eine *multi-dimensionale Analyse*, nur die Einbeziehung ökonomischer, politisch-institutioneller, soziokultureller und ökologischer Faktoren zur angemessenen Erklärung von Armut führen könne (vgl. Altvater 1987; Rauch 1996).

Die derzeitige globale Armutsproblematik ist als historisch neues und einzigartiges Phänomen zu betrachten, das diese deutlich von früheren Armutssituationen in vorindustriellen Gesellschaften und in Zeiten geringer globaler Verflechtung

unterscheidet. Es geht heute um den Sachverhalt begrenzter Existenzsicherungsmöglichkeiten in einem *globalen Kontext* bisher ungekannter Produktivkraftentwicklung und Marktverflechtung. Diese Konstellation erfordert einen *historisch spezifischen Ansatz* zur Analyse von Armutsursachen. Mechanistische und ahistorische Wachstumsmodelle helfen hier nicht weiter (siehe auch Nissen 1992: 128).

Das nachfolgend grob skizzierte multi-dimensionale und historisch auf den spezifischen Kontext der post-fordistischen Globalisierungsdynamik zugeschnittene *Hypothesengebäude zur Erklärung von Massenarmut* versucht, armutsverursachende Faktoren aus unterschiedlichen, aber miteinander kompatiblen Erklärungsansätzen zusammenzufügen. Solch ein generalisierendes Hypothesengebäude kann nach Regionen und Standorten differenzierende Armutsanalysen nicht ersetzen. Es kann aber helfen, die im zentralen Abschnitt dieses Beitrags beschriebenen Strategien zuzuordnen. Darüber hinaus mag es als Analyserahmen für konkrete Armutsanalysen vor Ort hilfreich sein.

Der Zusammenhang zwischen globalen *ökonomischen Rahmenbedingungen* und Armut wird in zahlreichen Analysen über die Auswirkungen ökonomischer Globalisierung beschrieben. Globalisierungskritische Vertreter der These einer fragmentierenden (Menzel 1998, Scholz 2000) bzw. archipelisierten (Hein 1999) Entwicklung sind sich mit Globalisierungsbefürwortern (Weltbank 2000) darin einig, dass der Globalisierungsprozess für arme Länder neue Chancen, aber auch zusätzliche Beeinträchtigungen und Risiken (oft verharmlosend umschrieben als „Herausforderungen“) mit sich bringt, dass er Gewinner und Verlierer erzeugt. Der – entscheidende – Unterschied liegt in der Einschätzung und Bewertung der Chancen und Risiken. Globalisierung führt demnach zur Aufrechterhaltung bzw. Verschärfung von Armut, weil sie einhergeht mit Kapitalintensivierung und damit einer Marginalisierung bzw. Ausgrenzung von Menschen aus dem Produktionsprozess und vom Zugang zu Ressourcen. Eine zunehmende Zahl von Arbeitskräften konkurriert um eine – auch bei positiven Wachstumsraten – begrenzte Zahl von Existenzmöglichkeiten (vgl. Rifkin 2001).

Analysen zu globalökologischen Systemzusammenhängen (Klimawandel) wie zu regionalen bzw. lokalen Ökosystemen weisen eindeutig darauf hin, dass auch die *ökologischen Rahmenbedingungen* die Handelsspielräume von ressourcenärmeren Bevölkerungsgruppen tendenziell weiter einengen (vgl. Fues 2004: 196; Bals 2006: 40). Das erhöhte Risiko von Naturkatastrophen (Dürren, Überschwemmungen, Wirbelstürme) betrifft arme Bevölkerungsgruppen überproportional (vgl. Plate u.a. 2001: 3). Aber auch von lokal bzw. regional verursachten Ressourcen-degradierungsprozessen sind ärmere Bevölkerungsgruppen am stärksten betroffen: Sie wirtschaften auf den am stärksten erodierten Böden. Sie sind meist zuerst betroffen, wenn der Grundwasserspiegel sinkt oder das Feuerholz knapp wird.

Existenzmöglichkeiten werden für ressourcenärmere Haushalte durch die geschilderten ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen zwar *tendenziell* eingeschränkt, aber nicht determiniert. Polit-ökonomische und institutionen-ökonomische Ansätze weisen darauf hin, dass die Art der *Ausübung staatlicher Macht* (Elsenhans 1981; Hein 1995; Tetzlaff 1997), die *Funktionsfähigkeit und die Verteilungswirkung der Institutionen* (North 1992) eines Landes auch unter Bedingungen zunehmender Globalisierung weiterhin eine wichtige Rolle spielen, wenn es um die Frage geht, ob und zu wessen Gunsten veränderte Handlungsspielräume genutzt werden. Politik und Institutionen beeinflussen zum einen, in wie weit ein Land zu den Gewinner oder Verlierern im globalen Konkurrenzkampf gehört. Und sie entscheiden darüber, welche Gruppen innerhalb einer Gesellschaft zu den Gewinnern und welche zu den Verlierern gehören. Wo eine Staatskasse sich primär auf die Abschöpfung von Renten konzentriert (Elsenhans 1997: 163ff) und diese nach klientelistischen Gesichtspunkten umverteilt (Eisenstadt 1981) wo diejenigen, die neue Marktchancen nutzen wollen keine Rechtssicherheit genießen, dort entsteht kein Umfeld, in dem verbleibende Möglichkeiten kreativ genutzt werden. Dort ist der Anteil der Verlierer höher, nimmt Armut zu. Falsche *Anreizsysteme*, wie „rent seeking“ schaffen bzw. erhalten Armut, indem sie Menschen entmutigen Krisen besser zu bewältigen, bzw. produktive, Möglichkeiten besser zu nutzen (Rauch 2004: 185). Sie beeinträchtigen „systemische Wettbewerbsfähigkeit“ (vgl. Meyer-Stamer 1999). *Rent Seeking* und Klientelismus begünstigen Armut aber nicht allein durch ihre Produktivität mindernde Wirkung, sondern auch durch ihre *Verteilungswirkung*. Sie fördern die Selbstbereicherung der Eliten und sind dafür verantwortlich, dass öffentliche Mittel nicht bei den Armen ankommen und diese beim Kampf um Zugang zu knappen Ressourcen (Land, Wasser) zu kurz kommen. Klientelistische Umverteilungspolitik lindert Armut selten. Sie orientiert sich an der Fähigkeit sozialer Gruppen, Netzwerke zu bilden und Druck auszuüben. Wo *Rent Seeking* und Klientelismus politische und administrative Entscheidungen dominieren, gehören die VerliererInnen des Marktmechanismus meist auch zu den VerliererInnen des politischen Kampfes um die Verteilung der Renteneinkommen, weil sie nicht die Organisations- und Artikulationsmacht haben, um sich an diesem Kampf zu beteiligen. Dies gilt auch für die Durchsetzungschancen der Armen in demokratischen Entscheidungsprozessen. Schlechte Regierungsführung, interessengeleitete Misswirtschaft verbaut also wirtschaftliche Optionen, stärkt die Starken im Verteilungskampf und verschärft damit tendenziell Armut. Dies aber vollzieht sich – wie oben gezeigt wurde – in einem weiteren globalen Rahmen, der insgesamt nur begrenzte Spielräume für Beseitigung von Massenarmut lässt. Würde also überall gut regiert, die systemische Wettbewerbsfähigkeit allerorts gesteigert, und ließe man weiterhin den Marktmechanismus unbegrenzt walten – die

Armut würde dennoch nicht beseitigt, weil die Arbeitskraft der Armen von „den Märkten“ nicht gebraucht wird.

Bleibt die Frage, inwieweit Armut kulturbedingt ist. Welche *soziokulturellen Faktoren* tragen zu Massenarmut bei bzw. helfen dabei, diese zu beseitigen? Zwei Faktoren sind hier von Bedeutung: *Erstens* die kulturspezifisch geprägten *Anreizsysteme* hinsichtlich Eigeninitiative bzw. -verantwortung einerseits und Solidarität andererseits (Sen 2000: 337f). Wo einseitig Eigenverantwortung betont wird, entsteht Armut, weil den Schwachen oder vom Unglück getroffenen nicht geholfen wird. Wo einseitig Solidarität positiv bewertet und individuelle Eigenverantwortung negativ betrachtet wird, im Erfolgsfall mit Neid sanktioniert wird, entsteht Armut, weil niemand die Initiative ergreift, vorhandene Möglichkeiten zu nutzen und neue Möglichkeiten zu suchen. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Eigenverantwortlichkeit und Solidarität ist also wohl als begünstigende soziokulturelle Grundorientierung für Vermeidung von Armut zu betrachten. *Zweitens* spielen die *Organisationskapazitäten und der soziale Zusammenhalt*, also die Fähigkeit zu gemeinschaftlicher Interessenvertretung und Problemlösung eine wichtige Rolle (vgl. Bourdieu 2005 und Bremer 2005 zum Thema Sozialkapital). Viele Armutsgruppen sind schlecht organisiert, haben keine geeigneten Führungspersönlichkeiten und können deshalb weder auf den Produkt- und Arbeitsmärkten noch in demokratischen Aushandlungsprozessen ihre Interessen durchsetzen. Soziokulturelle Faktoren bestimmen also darüber, wer begrenzte ökonomische und politische Handlungsspielräume besser nutzen und sie – in Auseinandersetzung mit den jeweils mächtigeren Gruppen (Politikern, Bürokraten, Großgrundbesitzern, Händlern) – möglicherweise auch erweitern kann.

*Fazit:* Ob Armut im jeweiligen Kontext sich verschärft oder reduziert wird, hängt von der jeweiligen Konstellation und dem Zusammenwirken all dieser Faktoren ab. Ökonomie und Ökologie schaffen bzw. begrenzen die Möglichkeiten. Politik bzw. Institutionen und soziokulturelle Faktoren bestimmen darüber, wer die begrenzten Möglichkeiten nutzt und wer an den Rand gedrängt täglich um die Existenz bangen muss.

## Die Geschichte der Armutsminderungsstrategien

Ein Überblick über die verschiedenen – mehr oder minder ernst gemeinten – Ansätze zur Armutsbekämpfung in den vergangenen Jahrzehnten soll zeigen, woran es lag, dass trotz einer Produktivkraftentwicklung ungeahnten Ausmaßes die Armut geblieben ist. Dies kann für die gegenwärtige Diskussion zeigen, welche Fehler man nicht wiederholen, welche Räder man nicht neu erfinden und welche Faktoren man berücksichtigen sollte. Dabei sind im Rahmen dieses Beitrags Generalisierungen und die damit zwangsläufig verbundenen Vereinfachungen unvermeidlich.

## Warum der fordistische Weg aus der Armut sich nicht wiederholen ließ oder: Warum Wirtschaftswachstum nicht die Lösung ist

Die Entwicklungspolitik der 1950er und 1960er Jahre war bestimmt von der Idee der nachholenden Entwicklung. Es ging nicht primär um Armut, sondern um Wirtschaftswachstum. Die Auseinandersetzung wurde bestimmt von der Frage, auf welche Weise man am besten wirtschaftliches Wachstum ankurbeln sollte (einen Überblick über die Vertreter dieser Richtung findet man bei Grimm 1979 und Menzel 1992). Der gerade entstehende Massenwohlstand in den Industrieländern gab Anlass zu der Erwartung, dass – über kurz oder lang – die Vermehrung der Produktion auch die Armut beseitigen würde. Eine gängige, plausibel erscheinende Veranschaulichung dieser Hypothese, die *Kuznets-Kurve* (Kuznets 1955), das umgekehrte U, besagte, dass im Verlauf von Wachstumsprozessen zunächst die Ungleichheit zunahm, weil ja erst einmal investiert, sprich Konsumverzicht, also Lohnverzicht geübt werden musste (vgl. Nissen 1992). Damit war die frühkapitalistische Armut der Arbeiter begründet. Im weiteren Verlauf des Wachstumsprozesses aber – so die Logik – nimmt die Ungleichheit ab, weil der erzielte Produktivitätszuwachs mehr Verteilungsspielraum bietet („der Kuchen ist gebacken und kann nun verteilt werden“), weil die produzierten Güter auch gekauft werden müssen und weil, dank Vollbeschäftigung, die Arbeitenden höhere Löhne durchsetzen können.

Damit war zutreffend das Modell der fordistischen Entwicklung von der Massenarmut des 19. Jahrhunderts. zum Massenwohlstand der 1960er Jahre beschrieben. Warum ließ sich dieses Modell nicht auf die Mehrzahl der postkolonialen Länder übertragen? Die Antwort füllt Bände entwicklungstheoretischer Literatur (vgl. Hein 1995). Die Hauptargumente, stark vereinfacht:

1. Der *fordistische Weg* war aus Sicht der *Kapitalverwertungserfordernisse* auch in den reichen Ländern an seinem Ende angelangt. Im globalen Wettbewerb versuchte man Arbeitskosten zu senken, indem man automatisierte und über neoliberale Handelspolitik den Zugang zu billigeren Standorten öffnete. Da Automatisierung den weltweiten Bedarf an Arbeitskraft je Produkteinheit drastisch reduzierte, war Wirtschaftswachstum nicht mehr, wie einst im Frühkapitalismus, mit einem entsprechenden Beschäftigungswachstum verbunden. „Jobless growth“ aber heißt: Wachstum ohne Beseitigung der Armut (vgl. Altwater & Mahnkopf 1999; Menzel 1995: 41). Auch als Konsumenten werden die Armen nicht mehr benötigt (Scholz 2000: 12). Für die Kapitalverwertung ist es effektiver, die Wohlhabenden alle fünf Jahre zum Kauf neuer Autos und einer neuen elektronischen Ausstattung zu bewegen, als die Armen zum Kauf von mehr Gemüse oder Kleidung in die Lage zu versetzen.

2. Die *ökologischen Grenzen* erlauben keinen fordistischen Weg für sieben Mrd. Menschen (vgl. Hein 1995: 54).
3. Die meisten *nachkolonialen Staaten* haben zwar auf dem Weg über eine import-substituierende Industrialisierung versucht, den fordistischen Weg zu beschreiben („peripherer Fordismus“, vgl. Hein 1995: 52), haben aber dabei ihre staatlichen Lenkungsinstrumente (Staatsbetriebe, Subventionen, Schutzzölle) zur eigenen Bereicherung seitens der Machthaber missbraucht. Wachstum fand statt, führte mangels Effizienz aber zu Verschuldung und zu nicht konkurrenzfähigen Produktionsanlagen (Ausnahmen wie die VR China belegen, dass mit dieser Strategie auch der Weg zu einer international konkurrenzfähigen Wirtschaft besritten werden konnte).

Diejenigen, die heute wieder Wachstum als den Königsweg zu Armutsminderung propagieren, haben nur das dritte, mittlerweile weitgehend hinfällig gewordene Argument im Auge, vergessen aber die beiden ersten Argumente: Ein weltweites Wachstum in allen armen Ländern wird heute an begrenzter Nachfrageexpansion und an ökologischen Grenzen scheitern. Selbst bei einer – eher unwahrscheinlichen – anhaltenden Wachstumsdynamik würde aufgrund abnehmender Arbeitsintensität die Zahl von Existenzmöglichkeiten zu begrenzt bleiben, um die Masse der Armen zu integrieren. In Südafrika wurden z. B. zwischen 1994 und 2004 bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 5-6 % 500.000 Arbeitsplätze abgebaut (Rauch 2004). Statistische Korrelationen zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsminderung belegen lediglich, dass dort, wo Wachstum stattgefunden hat – also in den Gewinnerregionen – die Zahl der Armen zurückgegangen ist. Sie widerlegen nicht die These, dass bei ungesteuerter Marktdynamik dem Wachstum der globalen Beschäftigung Grenzen gesetzt sind, dass also z. B. den zusätzlichen Existenzmöglichkeiten, die in China entstanden sind, Menschen anderswo, z. B. in Afrika gegenüber stehen, die dadurch ihrer Existenzgrundlagen beraubt wurden.

### Warum der realsozialistische Weg aus der Armut in der Niederlage mündete

Der reale Sozialismus sowjetischer Prägung, wie er heute nur noch in Kuba fortbesteht, hatte das Problem der absoluten Armut weitestgehend beseitigt. Es herrschte Vollbeschäftigung (auf meist bescheidenem, aber zumindest die Grundbedürfnisse befriedigenden Lohnniveau). Und alle hatten freien Zugang zu Bildung und Gesundheitseinrichtungen. Die heute vorzufindende absolute Armut in manchen „Transformationsländern“ ist primär Resultat der Abschaffung dieser Form von „realem“ Sozialismus. Gescheitert ist das Modell daran, dass es büro-

kratisch-ineffizient war und deshalb gegenüber dem fordistischen Modell des Kapitalismus hinsichtlich Produktivität und Befriedigung der den Grundbedarf überschreitenden Bedürfnisse unterlegen war. Gescheitert ist das Modell auch daran, dass es angesichts seiner mangelnden Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem metropolitanen Fordismus nur um den Preis der Unterdrückung von Freiheit durchsetzbar war.

Wer angesichts der ausgrenzenden Tendenzen des heutigen post-fordistisch entfesselten Kapitalismus über sozialistische Optionen der Armutsbekämpfung nachdenkt, kommt nach diesen Erfahrungen nicht umhin, neue Lösungen für die beiden im realen Sozialismus ungelöst gebliebenen Probleme zu finden: Zum einen die Schaffung von Effizianzen in Systemen bürokratischer Regulierung und zum anderen die Schaffung hinreichend attraktiver Entfaltungsmöglichkeiten für hoch qualifizierte, tendenziell abwanderungswillige Bevölkerungsgruppen, angesichts der Unmöglichkeit der Abschottung in einer globalisierten Welt. Wie also sind die erprobten sozialistischen Konzepte zur Beseitigung der absoluten Armut mit Freiheit des Individuums und Effizienz verknüpfbar? Zumindest in den Bereichen des allgemeinen Zugangs zu öffentlichen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie bei arbeitsintensiven öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen für marginalisierte Armutsgruppen können Erfahrungen aus sozialistischen Modellen (z. B. Kuba, das bzgl. Lebenserwartung und anderen Sozialindikatoren – gemeinsam mit Costa Rica – einen Spitzenplatz in Lateinamerika einnimmt – (vgl. Müller 2005: 199f) berücksichtigt werden, ohne damit die Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen der globalen Standortkonkurrenz zu gefährden.

### Warum die Basic-Needs-Initiative und das Konzept der direkten Armutsbekämpfung nur zu Insellösungen führte

Seit 1973 ist Armutsbekämpfung zu einem zentralen Thema in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden. Salonfähig wurde es erst, als auch der damalige Weltbank-Präsident McNamara bekannte, dass die Hoffnung auf baldige Beseitigung der Armut durch Wirtschaftswachstum eine Illusion bleiben musste.

„Die verfügbaren Daten lassen darauf schließen, dass das schnelle Wachstum im vergangenen Jahrzehnt in vielen Entwicklungsländern von einer größeren Ungleichheit der Einkommensverteilung begleitet war ... Daraus lässt sich schließen, dass primär wachstumsfördernde Maßnahmen in den meisten Entwicklungsländern den reichsten 40 % der Bevölkerung zugute kamen und dass öffentliche Dienstleistungen und Investitionen diesen Trend eher verstärkt als abgeschwächt haben“ (R. McNamara 1973, zit. nach Nuscheler 1995: 51).

Deshalb sollte es nun um direkte Armutsbekämpfung gehen. Diese wurde auch zu einem der zentralen entwicklungspolitischen Ziele der Bundesregierung (BMZ 1978). Eine kurze Darstellung des 1978 im Auftrag des BMZ entworfenen Konzepts der armutsorientierten ländlichen Entwicklung (Fischer u.a. 1978/1981) gibt einen Einblick in den damaligen Stand der Diskussion zum Problem der Massenarmut. Ziel der Konzeption ist es, „die Masse der ländlichen Armen in die Lage zu versetzen, ihre Armut durch eigene Anstrengungen zu überwinden“ (ebd.: 14) und zwar durch „Hebung der Leistungskraft der Armen und die verbesserte Nutzung natürlicher Ressourcen“ (ebd.: 15). Also kein sozialpolitisches Konzept, sondern Orientierung an dem damals populären Motto: „Wachstum durch die Armen und für die Armen“: ein *Pro-Poor-Growth*-Konzept.

Die Autoren benennen die globalen und nationalen Verursachungszusammenhänge von Massenarmut (Welthandelssystem, nationale Verteilungsstrukturen) und folgern daraus, dass eine effektive armutsorientierte Strategie eigentlich auf *allen Ebenen* (international, national, regional, lokal) *zugleich* ansetzen müsste. Dies jedoch würde „die Handlungsmöglichkeiten nicht nur der bilateralen Entwicklungshilfe gegenwärtig bei weitem überfordern“ (ebd.: 16). Die Autoren halten es aber deshalb nicht für nötig, sich resignierend zurückzuziehen, sondern kommen zu der Einschätzung, dass es trotz der widrigen globalen und nationalen Rahmenbedingungen Handlungsspielräume auf lokaler Ebene für eine verbesserte Grundbedürfnisbefriedigung der Masse der Armen gibt. Diese Spielräume können durch Überwindung der meist zusätzlich bestehenden lokalen Barrieren erschlossen werden: So könne z.B. der fehlende Zugang der Armen zu Informationen, zu technischen und finanziellen Mitteln durch Unterstützung beim Aufbau von Nutzergruppen bzw. Dienstleistungs-Organisationen (z.B. Beratungsgruppen, Kreditgruppen, Wassernutzerkomitees) überwunden werden. Gleichzeitig könne die geringe Fähigkeit der Armen, eigene Interessen gegenüber Behörden oder lokalen Eliten zu artikulieren und durchzusetzen und eine oft damit verbundene klientelistische Abhängigkeit durch derartige Organisationsprozesse verbessert werden. Schlüsselemente der Strategie sind Zielgruppenorientierung (d.h. Organisation von Gruppen mit ähnlichen Ressourcen und Interessen) und Partizipation, verstanden als dauerhaft institutionalisierter Dialogprozess zwischen organisierten Zielgruppen und Dienstleistungsbereitstellern. Kurz zusammengefasst: Durch „Empowerment“ im lokalen Kontext sollen die Armen besseren Zugang zu den benötigten ökonomischen und sozialen Dienstleistungen im Kampf um begrenzte Möglichkeiten erlangen.

Dieser Ansatz wurde zum Orientierungsrahmen vieler, nicht nur ländlicher, Entwicklungsprojekte und Legitimationsphilosophie vieler sozialreformerisch engagierter Linker, die sich in das Berufsfeld der EZ wagten. Dort, wo diese Strategien ernsthaft umgesetzt wurde – was eine, nicht immer vorhandene, beachtliche sozialwissenschaftliche Kompetenz voraussetzte – führte sie zu bemer-

kenswerten, zum Teil auch nachhaltigen, Verbesserungen in der Grundbedürfnisbefriedigung der Armen (BMZ 2005: 7). Doch aufgrund der unverändert widrigen weltwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen blieb es bei regional begrenzten Insellösungen. Auch dort, wo nachhaltige Verbesserungen lokaler Produktions- und Vermarktungssysteme erreicht wurden, kam es nicht zu einer nachhaltigen positiven Veränderung der staatlichen Institutionen (BMZ 2005: 6). Hinzuzufügen ist, dass in der Mehrzahl der Projekte die Armutsminderungsstrategien des BMZ und des darauf aufbauenden Ansatzes der Ländlichen Regionalentwicklung (LRE) nie zu Kenntnis genommen, geschweige denn ernst genommen wurde. Bei einer BMZ-Querschnitts-Evaluierung 1990 stellte sich heraus, dass Projektverantwortliche den Grundsatz der Armutsminderung allein schon dadurch als erfüllt betrachteten, dass sie in einer insgesamt armen Region arbeiteten (BMZ 1990).

### Warum die Armen sich von der Idee „Armutsminderung durch Selbsthilfe“ überfordert fühlen

Das Konzept „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“ (BMZ 1990) orientiert sich an einer ähnlichen Logik wie jenes der „armutsorientierten ländlichen Entwicklung“: Die Notwendigkeit einer Veränderung global-ökonomischer und nationaler politischer Rahmenbedingungen für eine umfassende Armutsbekämpfung wird betont. Gleichzeitig aber werden lokale Handlungsspielräume zur Armutsminderung gesehen. Als zentraler Ansatzpunkt werden hierbei die Selbsthilfepotentiale, die Eigeninitiative der Armen – insbesondere in informellen Sektoren – betrachtet. Damit wird eine Abkehr von paternalistischen, zu Entmündigung der Armen führenden Ansätzen der EZ gefordert. Selbsthilfeförderung wird nicht als *der*, sondern als *ein* Ansatz zur Armutsbekämpfung gesehen.

Der strategische Fokus liegt auch hier bei einer Organisierung der Armen (möglichst ansetzend bei bestehenden Initiativen), bei der Beteiligung der Betroffenen und bei der Aushandlung des Verhältnisses von Eigenbeitrag und externer Unterstützungen im Dialog. Zentrale Unterstützungsinstrumente sind die Stärkung der Organisationen der Armen (durch NRO) und Mehrzweck-Fonds zur Finanzierung externer Zuschüsse zu Selbsthilfeaktivitäten. Der wesentliche Unterschied zur Strategie der Armutsorientierten Ländlichen Entwicklung besteht darin, dass weniger Wert auf Zielgruppenorientierung und damit auf eine spezielle Stärkung der Position armer Bevölkerungsgruppen innerhalb lokaler Gemeinschaften, stattdessen aber mehr Wert auf die Selbstbestimmung lokaler Gemeinschaften gelegt wird. Wege zum Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Eigeninitiative und Selbsthilfepotenzial (also dem begrenzten Organisationspotential der ärmeren Gruppen innerhalb lokaler Gemeinschaften) werden ebenso wenig

thematisiert, wie die Relevanz klientelistischer Beziehungen zwischen lokalen Eliten und Armutgruppen. Faktisch folgten die meisten Selbsthilfe-Förderprojekte einem „Community-Ansatz“ und wandten sich an Dorfgemeinschaften oder Nachbarschaften ohne Berücksichtigung sozialer Differenzierungen (vgl. Berner & Phillips 2004: 507).

Auch bei diesem Ansatz blieben die Armutsminderungseffekte auf lokale Inselösungen begrenzt. Die Selbsthilfeorganisationen funktionierten meist nur so lange, wie durch externe Geber bereitgestellte Fonds zur Finanzierung von Unterstützungsleistungen zur Verfügung standen (Münkner 1982: 14; Fischer 1990: 5). Mit der Bereitstellung solcher extern finanzierten Fonds hatte man die schwierige gesellschaftspolitische Frage nach dem angemessenen Verhältnis zwischen staatlicher Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen und den zumutbaren Selbsthilfe-Beitrag der NutzerInnen zu solchen Dienstleistungen einfach ausgeklammert. Verbreitet war bei Vertretern dieses Ansatzes ein Selbsthilfe-Mythos, demzufolge allein Selbsthilfe der von Armut betroffenen die Probleme lösen könne. Die Verantwortung des Staates wurde dabei oft übersehen (Berner & Phillips 2004: 510). Geber-abhängige NRO ersetzen lokal begrenzt und temporär den Staat (z.T. auch die Privatwirtschaft) in seiner Funktion. Die Selbsthilfefazilitäten alleine reichten aber meist nicht, um Armut auf Dauer zu überwinden. Man hatte gelernt: Ohne funktionsfähige staatliche und private Dienstleistungen läuft Selbsthilfe ins Leere (oder in die Arme der nächsten Geber).

### Warum sich autozentrierte Entwicklung als struktureller Ansatz zur Armutsbekämpfung nicht durchsetzen ließ

Die aus der dependenztheoretischen Debatte der 1970er Jahre resultierende Strategie der autorisierten Entwicklung war zwar primär als alternativer Weg zu einer nachholenden Entwicklung konzipiert (Senghaas 1977). Sie war aber auch eine Strategie der strukturellen Armutsbekämpfung. Ihr Ziel war es, Massenbeschäftigung durch eine gegenüber der Importkonkurrenz geschützte Förderung eines arbeitsintensiven und binnenmarktorientierten verarbeiteten Gewerbes (in Verbindung mit Agrarreformen) zu erreichen. Dies sollte zur Erhöhung der Massenkaufkraft für einfache, grundbedarfsorientierte Konsumgüter beitragen (Elsenhans 1982). Für den Kontext der EZ operationalisiert wurde dieser Ansatz durch Strategien der Förderung kleinräumiger Wirtschaftskreisläufe (Rauch & Redder 1987) bzw. autozentrierter Regionalentwicklung (Altenburg u.a. 1994). Die daraus resultierende vielfältige regionale Wirtschaftsstruktur und das damit einhergehende erhöhte Kompetenzniveau regionaler Gesellschaften wurden – mit Verweis auf die Wirtschaftsentwicklung in der VR China – als Grundlage für eine spätere erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft aus einer Position der Stärke heraus betrachtet.

Diese Strategie war politisch nicht durchsetzbar, wurde nie entwicklungspolitischer *Mainstream* und musste somit auch nie ihre Bewährungsprobe bestehen. In den 1980er Jahren begegnete sie dem Desinteresse der meisten Regierungen in den armen Ländern. Diese huldigten zwar dem Protektionismus, wollten damit aber den Aufbau großer staatlich kontrollierter Industriekomplexe fördern, nicht jedoch arbeitsintensives informelles Kleingewerbe. Ab Ende der 1980er Jahre, als die neoliberale Doktrin zum *Mainstream* wurde und über Strukturanpassungsprogramme die weitgehende Weltmarktöffnung der nationalen Ökonomien erzwang, hatte die Verarbeitung lokaler Ressourcen für den lokalen Bedarf keine Überlebenschance mehr. Selbst in periphersten, scheinbar „unfreiwillig abgekoppelten“ Regionen Afrikas (vgl. Bittner 1999: 431) oder Lateinamerikas erwiesen sich Billigwaren aus Ostasien als konkurrenzüberlegen. Die „peripherisierten“ Regionen waren nämlich nur als Produktionsstandorte uninteressant, nicht aber als Zielregionen für Marketingstrategien internationaler Konzerne und Handelsunternehmen. Länder, die nicht wie China oder Südkorea vor 1990 einen autozentrierten Weg gingen, erhielten danach keine Chance mehr hierzu.

Ohne Beschäftigungsmöglichkeiten kann Massenarmut nicht beseitigt werden. Wenn aber Zollschutz bereits in frühen Stadien gewerblicher Entwicklung tabuisiert wird, besteht angesichts der Konkurrenzüberlegenheit automatisierter Massenproduktion nur in wenigen Wirtschaftsbereichen die Chance, Existenzmöglichkeiten für die Mehrzahl der Armen zu schaffen. Diese Tendenz ist Gegenstand der derzeitigen Auseinandersetzungen um neue „Entwicklungspartnerschaften“ zwischen der EU und den AKP-Staaten (Falk 2006).

## Warum „richtige“ Marktpreise alleine die Armut nicht verringern

Die neoliberalen Strukturanpasser hatten nicht in erster Linie an Armutsminderung gedacht, als sie mit Deregulierung und Privatisierung der Marktwirtschaft zum Durchbruch verhelfen wollten. Es wäre aber falsch, sie allesamt in die Ecke der kalten Zyniker zu stellen, denen Massenarmut gleichgültig war. Sie verwiesen nicht zu Unrecht auf die armutsfördernden Wirkungen staatlicher Wirtschaftspolitik in Zeiten vor den Strukturanpassungsmaßnahmen: Einer kleinbauernfeindlichen staatlichen Agrarpolitik, der Bekämpfung des informellen Sektors, der die Überlebensgrundlage vieler Armer war. Sie verwiesen zurecht auch darauf, dass die Armen die Hauptleidtragenden einer ineffizienten, auf Selbstprivilegierung erpichten, korrupten Bürokraten- und Politikerkaste seien. Schließlich sind es immer nur die Bessergestellten, die sich über Bestechungsgelder Zugang zu öffentlichen Dienstleitungen erkaufen können (World Bank 1994: 34).

„Get the prices right“ war in erster Linie ein Motto zur makroökonomischen Stabilisierung, zur Bekämpfung von Inflation und Verschuldung, zur Stimulie-

rung der Produktion und zur Dämpfung des Konsums auf das Niveau der Produktion. Dies aber sollte letztlich auch zur Armutsminderung über höhere Erzeugerpreise und Produktionsanreize für KleinproduzentInnen beitragen. Vernachlässigt wurde dabei die Nachfrageseite. Die Massenkaufkraft wurde aber durch Abbau von Arbeitsplätzen im Staatsdienst und im verarbeitenden Gewerbe gesenkt. Zudem wurden zunehmend Importwaren gekauft, zulasten der Binnenmarktnachfrage. Zwar führten die neuen marktwirtschaftlichen Entfaltungsspielräume und Exportmöglichkeiten an vielen Orten (vor allem in den großen Städten) zu einer Wiederbelebung des Wirtschaftslebens, insbesondere im Handel und im Baugewerbe. Aufgrund der insgesamt begrenzten Nachfragedynamik und der verschärften internationalen Konkurrenz gab es in vielen Ländern aber eine zunehmende Kluft zwischen den wenigen Gewinnern und den zahlreichen VerliererInnen. Diese Tendenz wurde verschärft durch die Reduktion staatlicher Sozialausgaben: Zugang zu Bildung und Gesundheitseinrichtungen wurde zunehmend zum Privileg für Bessergestellte, die sich Privatschulen und Privatkliniken leisten können. In vielen Ländern kam es zu Verarmungsprozessen.

### Warum es so schwierig ist, die Institutionen armutsorientierter zu gestalten

Das Motto „get the prices right“ wurde in den 1990er Jahren abgelöst durch das Motto „get the institutions right“. Die direkte Armutsbekämpfung der 1970er/1980er Jahre wurde abgelöst durch Ansätze der strukturellen Armutsbekämpfung. Die armutsverursachenden politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sollten verbessert werden. Die Einschätzung, eine armutsorientierte Sozialgesetzgebung könne mehr zur Armutsminderung beitragen als hundert direkt armutsbezogene Entwicklungsprojekte, gewann große Überzeugungskraft. Seitdem gelten „Good Governance“ bzw. „Makro-Strukturpolitik“ als der Königsweg zur Armutsminderung (vgl. Faust 2005). Geht es den – in der deutschen Entwicklungspolitik derzeit dominierenden – Vertretern des *Good-Governance*-Paradigmas auch nicht primär um Armutsminderung, so können diese doch gute Gründe nennen, warum schlechte Regierungsführung und defizitäre Institutionen Armut schaffen: Destruktive institutionelle Anreizsysteme, Mangel an Rechtsstaatlichkeit lähmen Wirtschaftstätigkeit, reduzieren Wettbewerbsfähigkeit und unterminieren damit die materielle Basis für Armutsminderung. Ineffektive Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und staatliche Misswirtschaft verhindern, dass ökonomische und soziale Dienstleistungen bei den Armen ankommen. Die Belege dafür, dass es dort, wo die Institutionen besser funktionieren, weniger Armut gibt sind eindeutig. Der *Good-Governance*-Ansatz will also Armutsminderung durch bessere Anreizsysteme für wirtschaftliche Aktivitäten, durch armutsorientiertere

Allokation öffentlicher Mittel, durch dezentrale Demokratie mit verstärkter Rechenschaftspflicht des Staates gegenüber den Bürgern und entsprechend effektivere öffentliche Dienstleistungen erreichen.

Die Umsetzung befindet sich noch im Anfangsstadium. Wer Demokratisierung als historischen Prozess begreift, kann schnelle Erfolge nicht erwarten. Die Zahl der Länder mit Mehr-Parteien-Systemen, mit aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen und mit verbesserter Menschenrechtslage hat sich seit 1990 deutlich erhöht. Und damit auch die Zahl der Menschen, die ohne Furcht ihre Meinung äußern, sich organisieren können und unbehinderten Zugang zu Information haben. Dies aber hat noch kaum zu verbesserter oder gar stärker armutsorientierter Regierungsführung beigetragen (trotz Formulierung von Armutsminderungsstrategien, denen weiter unten ein eigener Abschnitt gewidmet wird). Ein Mehr an Demokratie führt offensichtlich nicht automatisch zu besserer Regierungsführung, wie auch der Sachverhalt autoritärer, aber entwicklungsorientierter Regierungen in Ostasien belegt. Und bessere Regierungsführung kommt nicht zwangsläufig den Armen, den Marginalisierten und damit auch in demokratischen Prozessen weniger Einflussreichen, zugute.

Die bisherigen Erfahrungen verweisen auf gesellschaftliche und ökonomische Hemmschranken für die Veränderbarkeit von Institutionen: Wo beispielsweise Renten angesichts verschärfter globaler Konkurrenz um Profitanteile und Niedriglöhne die einzigen leicht zugänglichen Einkommensquellen bleiben, ist es schwierig, leistungsorientierten institutionellen Anreizsystemen Geltung zu verschaffen. Wo demokratische Rechenschaftslegung von Regierenden gegenüber dem Wahlvolk klientelistischen Gesichtspunkten folgt, lassen sich Anreizsysteme nur schwer zugunsten größerer Effektivität staatlicher Mittelverwendungen verändern (vgl. Neubert 2004). Und wo die Unterschichten ökonomisch marginalisiert sind, wo sie nicht benötigt werden, wo sie nicht organisiert sind und über keine Interessensvertretungsbasis verfügen, ist es unwahrscheinlich, dass Regierungsführung, selbst wenn sie besser werden sollte, sich primär dem Ziel der Armutsminderung widmet.

Verbesserte Institutionen in armen Ländern sind somit zwar eine notwendige Voraussetzung für Armutsminderung. Es gibt aber mindestens drei gewichtige Gründe, warum man von einer einseitig auf institutionelle Verbesserungen, auf *Good Governance* setzenden Entwicklungsstrategie keine Lösung des Problems der Massenarmut erhoffen darf: Erstens hängt die Veränderbarkeit von Institutionen von gesellschaftlichen Strukturen ab und stößt oft dort an ihre Grenzen. Zweitens kommt eine eventuelle Verbesserung der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen und die damit verbundene Erweiterung von Handlungsspielräumen sowie Verbesserung von Anreizsystemen primär den gesellschaftlich starken Gruppen und zuletzt den Armen zu gute, es sei denn diese werden gezielt

und direkt in ihrer Interessenvertretungsmacht gestärkt (*Empowerment*). Und drittens stoßen auch gut und armutsorientiert regierte Länder bei dem Bemühen Beschäftigungsmöglichkeiten für die Marginalisierten zu schaffen bzw. zu erhalten an die Grenzen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

### Warum bei der Umsetzung nationaler Armutsminderungsstrategien wenig bei den Armen ankommt

„Poverty Reduction Strategy Papers“ (PRSP) wurden seit 1999 von großen Teilen der entwicklungspolitischen Fachwelt als der Weg zur Armutsminderung betrachtet. Bei PRSP ging es nicht um eine neue inhaltliche Strategie der Armutsbekämpfung, sondern um eine entwicklungspolitische Auflage: Im Rahmen der Entschuldungsinitiative (HIPC) sollten arme Länder unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft (und mit Unterstützung von Fachleuten der Geberorganisationen) ihre Armutsminderungsstrategien entsprechend der spezifischen Armutssituation im jeweiligen Land selbst formulieren.

PRSP wurde aus verschiedenen Gründen als Fortschritt gefeiert: Nach zwei Jahrzehnten Strukturanpassung und Stabilisierung stand nun – unter Federführung der Weltbank – wieder Armutsminderung ganz oben auf der Agenda. Gleichzeitig hatte man sich auf ein partizipatives Verfahren geeinigt, das nicht nur in die Bestrebungen zugunsten verbesserter demokratischer Regierungsführung passte, sondern auch geeignet erschien, im Rahmen eines öffentlichen PRSP-Prozesses Armutsminderung zum Gegenstand eines breiten gesellschaftlichen Diskurses zu machen. Dadurch sollte – im Unterschied zu den per Konditionalität aufgedrückten Strukturanpassungsprogrammen – die „Ownership“, die Zuständigkeit und Führung bei den Regierungen der armen Länder liegen. Sie selbst sollten sich mit dem Armutproblem auseinandersetzen und die Prioritäten festlegen. Und schließlich passte PRSP auch gut in die Pläne zu einer Neugestaltung der Architektur der Entwicklungszusammenarbeit mit verbesserter Geberkoordination und Gemeinschaftsfinanzierung: Armutsminderungs-Programme sollten zur Grundlage der gemeinsamen Finanzierung durch die Geberländer werden: Ein nationales Programm anstelle von tausend unkoordinierten lokalen Projekten!

Mittlerweile gibt es eine Vielzahl kritischer Analysen zur Umsetzung des PRSP-Konzepts. Sie betreffen die Rolle der Geber („Pseudo-Ownership“ nach dem Motto: „Unless you take full ownership for the process you will not get funds“), Mängel des Prozesses („Hauptstadtpartizipation“), inhaltliche Defizite der Strategiepapiere („Sammelsurium“) und mangelnde Umsetzung der Strategien (vgl. Asche 2005, Eberlei 2003, Booth 2005). Hier soll es allein um die Frage gehen, warum bei der Umsetzung der Strategien so wenig bei den Armen ankommt. Dies hat zunächst mit mangelndem *Ownership* zu tun. PRSP ist zwar

kein substanzielles, von Gebern vorgegebenes Programm, aber ein von Gebern aufgetriebener Prozess. Am mangelnden politischen Interesse der Machthaber an der Armutproblematik hat sich wenig geändert. Die Parlamente sind nicht involviert und auch nicht interessiert. Die Armutsminderungsprogramme sind meist geberfinanzierte Sonderprogramme, umfassen nicht das reguläre Budget. PRSP ist für die nationalen Regierungen zum Instrument geworden, zusätzliche Gebermittel für sozialpolitische Maßnahmen einzuwerben (vgl. Tetzlaff 2005). Es fehlt also weiterhin der ernsthafte politische Wille, das Armutproblem ins Zentrum staatlicher Politik zu rücken. Daran hat auch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen wenig geändert. Es handelte sich dabei zumeist um eine ad hoc zu Konferenzen eingeladenen Hauptstadt-Zivilgesellschaft, in welcher Repräsentanten armer Bevölkerungsgruppen normalerweise nicht vertreten sind. Es gab also niemanden, der die Interessen der Betroffenen kompetent, legitim und machtvoll in den Prozess einbringen konnte. Neben dem Willen fehlten aber auch die fachliche Kompetenzen. Nach dem beliebten Motto „wo man selbst nicht weiter weiß, gehe man partizipativ vor“ (Rauch 1995) wollten die Geber die Inhalte der Armutsminderungsstrategien den Beteiligten überlassen. Diese waren meist von der Dimension der strategischen Herausforderung überfordert und erstellten allumfassende Kataloge von nicht priorisierten Projektvorschlägen (ähnlich jenen aus der Periode der Fünf-Jahres-Entwicklungspläne der 1970er Jahre) ohne Ursachenanalyse und ohne strategische Orientierung. PRSP hatte an der Planungsqualität nichts geändert, hatte nicht zu einer ernsthafteren konzeptionellen Auseinandersetzung mit der Armutproblematik geführt. Bestenfalls gelangte man zu einer – allzu oberflächlichen – Begründung armutsorientierter sektoraler Schwerpunktsetzungen zugunsten sozialer Sektoren oder der Landwirtschaft.

Wo das politische Interesse fehlt und wo es keine schlüssigen Strategien gibt, mag die Frage der Umsetzung müßig erscheinen. Da aber viele Hoffnungen auf eine schrittweise Verbesserung der nationalen PRSP Prozesse gerichtet sind, erscheint es geboten, auf die – auch bei höherer Planungsqualität – zu erwartenden Umsetzungsprobleme hinzuweisen. In Sambia ist z.B. die Existenz einer nationalen Armutsminderungsstrategie bei den Durchführungsorganisationen auf Distrikt-Ebene kaum bekannt. Folglich fließen auch die einschlägigen Programmmittel – wie immer schon, wenn es um staatliche Fördermittel ging – an eine kleine Gruppe lokaler Eliten, die den lokalen Politikern und Behördenchefs nahe stehen (Eberlei u.a. 2005). Die entscheidende, seit 1973 im Armutsminderungsdiskurs heftig diskutierte Frage, wie staatliche Fördermittel, Gesundheitsdienste, Unterrichtsleistungen an der Basis an die Ärmeren gelangt, ist kein Thema in den PRS-Papieren. Auch die zahlreichen Verbesserungsvorschläge der PRSP Kritiker konzentrieren sich auf die Gestaltung des nationalen Planungs-, Partizipations- und Finanzierungsprozesses. Bei „Detailfragen“ jener Art, wie Armutsminderungs-

programme auf der Mikro-Ebene bei den Armen ankommen, verweisen Makro-Strukturexperten gerne auf das *Ownership* der Partnerregierungen.

PRSP aber ist nicht auf dem richtigen Weg, solange es ein Hauptstadt zentrierter Prozess bleibt, solange nicht basisnahe Interventionen zur Stärkung der Interessenvertretungsmacht der Masse der Armen im Vordergrund stehen und solange man bei der weltweit ungelösten Frage nach Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für die Armen auf die Zuständigkeit der Partnerseite verweist.

### Warum Massenarmut nicht durch Umverteilung und soziale Sicherungssysteme überwunden werden kann

Armut als Verteilungsproblem zu betrachten, liegt angesichts der unmittelbaren Verknüpfung von Elend einerseits und unvorstellbarem Reichtum und maßloser Verschwendung andererseits nahe. Die Zusammenhänge zwischen den Kursgewinnen von Aktionären und Abbau von Beschäftigung, sprich Existenzmöglichkeiten, zwischen billigem Kaffeegenuss und dem Überlebenskampf der von Erzeugerpreissenkungen betroffenen Familien, zwischen fehlender Trinkwasserversorgung und den von Regierenden in der Schweiz angelegten Milliarden, zwischen billiger Kinderarbeit, weltweiter Lohnrückerei und Luxuskonsum zu Billigstpreisen liegen auf der Hand. Armut ist nicht nur ein Symptom, sondern auch eine Ursache von ungleicher Verteilung von Einkommen, Besitz, Ressourcen, Marktmacht und Verfügungsgewalt.

Ein naheliegender Schluss wäre, die Mechanismen zu ändern, die eine dermaßen krasse Ungleichverteilung begünstigen. Dies führt zur Frage der Überwindung oder sozialstaatlichen Regulierung des „entfesselten“ kapitalistischen Wirtschaftssystems (vgl. hierzu die oben dargestellten Grenzen des sozialistischen Modells und die Schlussfolgerungen bezüglich der Möglichkeiten einer sozialstaatlich gelenkten Globalisierung). Ein anderer, eher systemkonformer, Schluss geht in Richtung einer Einkommensumverteilung durch internationale, nationalstaatliche oder karitative Transferleistungen. Solche Transferzahlungen waren bislang – außer in Katastrophenfällen – eher bescheiden. Dennoch gibt es Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen armutsorientierter Einkommenstransfers. Die gilt insbesondere für staatliche Subventionen für wirtschaftliche Aktivitäten armer Bevölkerungsgruppen und für staatliche soziale Sicherungssysteme. Subventionen sind ein beliebtes Instrument zur Erhaltung klientelistischer Beziehungen. Sie kommen deshalb bevorzugt den über solche Beziehungen verfügenden Bessergestellten zugute. Als Instrument zur langfristigen Linderung von Massenarmut in insgesamt armen Ländern sind sie aus einigen weiteren Gründen ungeeignet: Die Zahl der Bedürftigen ist im Vergleich zur Zahl der potenziellen Beitragszahler zu groß. Wo 10 % der Bevölkerung arm sind, können diese von den

restlichen 90 % problemlos subventioniert werden, wo mehr als 50 % arm sind funktioniert dies i. d. R. nicht. Zum andern täuschen als „Start-Subventionen“ begründete temporäre Zuschüsse zu wirtschaftlichen Aktivitäten für Arme (z. B. in Form von verbilligten Produktionsmitteln) oft darüber hinweg, dass die geförderte Wirtschaftsaktivität auch langfristig nicht konkurrenzfähig ist. Die begrenzten Kapazitäten der Armen werden so in wirtschaftlich nicht tragfähige Aktivitäten gelenkt, die Suche nach standortgerechteren Ressourcennutzungsformen dadurch verhindert.

Besser zur Armutsminderung geeignet als die Subventionierung der Produktion ist die Subventionierung von Grundnahrungsmitteln. Sie ist jedoch für insgesamt arme Länder sehr kostspielig (bedarf also internationaler Unterstützung) und bedarf ausgeklügelter Mechanismen und entsprechend funktionsfähiger Institutionen, um Schwarzmarkttransaktionen (deren Nutznießer meist reiche Händler und Staatsbedienstet sind) zu verhindern.

Von Subventionen zu unterscheiden sind öffentliche Zuschüsse zur Finanzierung sozialer Sicherungssysteme (vgl. Schubert 1990). Deren AdressatInnen sind i. d. R. nicht erwerbsfähige bzw. nicht selbsthilfefähige Arme, also die Alten, Kranken, AIDS-Waisen. In Sambia erprobt beispielsweise die GTZ ein System, durch das 10 % der Haushalte, die von lokalen Komitees nach Armutskriterien ausgewählt werden, den Gegenwert von etwa 5 € pro Monat als „Rente“ erhalten (Krech & Schmidt 2006). Derartige Umverteilungssysteme sind angesichts der zunehmenden Überforderung traditioneller sozialer Sicherungssysteme und angesichts der durch HIV/AIDS bedingten Krisensituation notwendig. Sie sind auch finanzierbar. Sie schaffen ein gewisses Maß an lokaler Kaufkraft (sofern dauerhafte, von Geberkontrolle unabhängig funktionierende Mechanismen geschaffen werden, über die die Zahlungen bei den AdressatInnen ankommen). Aber sie lösen nicht das Problem der Massenarmut derer, die erwerbsfähig sind, denen aber die Einkommensmöglichkeiten fehlen.

Man kann den Gedanken weiter spinnen: Würden alle derzeitigen offiziellen Entwicklungshilfe-Leistungen, statt in Projekte oder in staatliche Budgets zu fließen, direkt an die 1,3 Mrd. absolut Armen verteilt, so erhielten diese ca. 5 €/Monat/Kopf oder 25 € pro Haushalt. Können, müssen wir uns also die vom Globalisierungsprozess Marginalisierten als Sozialhilfeempfänger vorstellen? Einkommensumverteilung an erwerbsfähige Bevölkerungsgruppen ist – abgesehen von den dadurch pervertierten Anreizsystemen, aufgrund derer sich wohl die Mehrzahl derer mit ungesicherter Existenz in die Reihe Schlangestehender einordnen würde – sicher nicht die menschenwürdigste Methode, das Problem der Massenarmut zu lösen.

*Fazit:* Einkommensumverteilung ist ein moralischer Imperativ. Sie ist notwendig und machbar, sofern es um die Grundversorgung nicht erwerbsfähiger Bevölke-

rungsgruppen geht. Als Instrument zur Beseitigung der absoluten (Massen-)Armut ist sie wenig praktikabel, kaum nachhaltigkeitskonform und gesellschaftspolitisch fragwürdig.

### Warum Fähigkeiten allein nicht aus der Armut führen

Zu ergänzen wäre die Überschrift um die Worte: Und warum eine Fokussierung auf soziale Dienstleistungen zwar Erfolge bei Erreichung von MDGs, aber keine Lösung des Armutsproblems verspricht.

A. Sen (1999) definierte Armut als Vorenthaltung grundlegender Fähigkeiten zur Existenzbewältigung. Er versteht dies als eine bewusste Abwendung vom Konzept der Einkommensarmut. Die Möglichkeit zur Entfaltung der schöpferischen Kräfte des Menschen sei der Kern von Lebensqualität, Einkommen sei nur ein Mittel zu diesem Zweck. Die Verweigerung des Zugangs zu diesen Fähigkeiten bzw. Kapazitäten durch Krankheit, Mangelernährung, fehlendem Zugang zu Wissen ist für Sen der eigentliche Skandal, der Kern des Armutsproblems.

Daraus resultiert ein starker strategischer Fokus auf die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und Ernährungssicherung: Überwindung von Armut durch Zugang zu Basisgesundheitsdiensten, Bildung, sauberem Trinkwasser und Nahrung. Diese Strategie entspricht in wichtigen Aspekten den Forderungen des Weltsozialgipfels von 1995 und dem *Human-Development-Ansatz* der UNDP. Auch in den *Millennium Development Goals* (fünf von acht Zielen beziehen sich auf Gesundheit und Bildung) ist der Befähigungsansatz von Sen deutlich erkennbar.

In der EZ wurde der *Capability-Ansatz* bislang nicht systematisch und armutsbezogen praktiziert. Zwar wurde auch in der Vergangenheit viel Geld in den Aufbau von Basisgesundheitsystemen, in Schulen und in die Trinkwasserversorgung investiert, meist blieb es aber bei den Infrastruktureinrichtungen, selten wurden diese gezielt dazu genutzt, ärmeren Bevölkerungsgruppen Zugang zu qualitativ hinreichenden sozialen Dienstleistungen und damit zu den erforderlichen *Capabilities* zu eröffnen. Als im Zeichen der Strukturanpassungspolitik die Mittel für den Betrieb der sozialen Einrichtungen weiter gekürzt wurden, brachen die ohnehin ziemlich maroden Systeme oft ganz zusammen. *Capabilities* für die Armen im Sinne Sens wurden selten vermittelt.

Viele jener Menschen in armen Ländern aber, die alle nötigen Fähigkeiten erlangt hatten, die gesund, gut gebildet und mit vielfältigen Potenzialen zur Existenzbewältigung ausgestattet waren, die aber im eigenen Land keine Erwerbs- und Entfaltungsmöglichkeiten, keine „Opportunities“ fanden, sind in reiche Länder abgewandert, wo ihnen solche Möglichkeiten geboten wurden. Sie wurden zum Teil des „Brain Drain“, um nicht trotz ihrer Fähigkeiten in Armut zu verfallen.

Fähigkeiten reichen also nur dort zum Entkommen aus materieller Not und Unsicherheit, wo es auch entsprechende ungenutzte Möglichkeiten gibt. Verbesserung der Fähigkeiten mag deshalb eine kluge Strategie für einzelne Länder, Regionen oder Individuen sein, um im Konkurrenzkampf um begrenzte Möglichkeiten zu den Gewinnern zu zählen. Sie kann aber, weltweit praktiziert, nicht die Grenzen des Arbeitskräftebedarfs einer globalen Kapitalverwertungslogik überwinden. Und somit auch globale Massenarmut nicht beseitigen.

Die Einschätzung, dass die Vermittlung von Fähigkeiten allein das Problem der Massenarmut in einem globalisierten Wirtschaftssystem nicht löst, ändert nichts an der Notwendigkeit eines Zugangs zu Gesundheit, Bildung und sauberem Trinkwasser und damit zu verbesserter Grundbedürfnisbefriedigung für alle. Hierfür aber genügt es nicht, mehr Geld in soziale Sektoren zu investieren, wie es die Vertreter eines „Big Push“ zugunsten der MDGs fordern. Vielmehr besteht die eigentliche Herausforderung darin, Anreiz- und Kontrollsysteme für zuverlässige, qualitativ gute und allgemein zugängliche öffentliche Dienstleistungen zu schaffen. Dies tangiert wieder die Problematik von Institutionenentwicklung und *Governance* (siehe oben). Die gesellschaftlichen Gründe für „bad“ und „anti-poor governance“ im Auge behaltend liegt es nahe anzunehmen, dass Arme nur dann an gute soziale Dienstleistungen herankommen, wenn sie als Dienstleistungsnutzer organisiert sind, eine gewisse Mitverantwortung für deren Betrieb und Erhalt übernehmen und dadurch auch ihre Interessen wirksam artikulieren können. Auch hier geht es also nicht allein um mehr Mittel; aber auch nationale Politikberatung reicht nicht, um funktionsfähige armutsorientierte Dienstleistungssysteme an der Basis zu etablieren. Basismobilisierung ist eine notwendige Grundlage für die Vermittlung von *Capabilities* im Sinne von Sen.

### Wer arm ist, ist nicht sehr partizipationsfreudig

Armut heißt Ohnmacht. Partizipation schafft *Empowerment*, überwindet also Ohnmacht. So ist es nicht verwunderlich, dass man in entwicklungspolitischen Broschüren oft die Behauptung findet, Partizipation und Armutsminderung gingen „Hand in Hand“ (GTZ 2006). Dies gilt natürlich nur dann, wenn es wirklich gelingt, die Ärmeren innerhalb der Gesellschaft, der lokalen Gemeinschaften wirksam in die Beteiligung an den für sie relevanten Entscheidungen einzubeziehen. Die Ärmeren aber haben i.d.R. weniger Zeit, sie sind schlechter ausgebildet und weniger gut organisiert, sie sind deshalb weniger eloquent, wenn es darum geht Interessen durchzusetzen, sie sind oft von den Bessergestellten in der Gemeinschaft abhängig, sind nicht selten demoralisiert und haben den Glauben an die Veränderbarkeit der Dinge und an die Realisierung der erstellten Forderungskataloge verloren. So setzen sich gerade im demokratischen Prozess oft die In-

teressen der Bessergestellten durch (vgl. Rauch 2002). Nicht Partizipation trägt zur Minderung von Armut bei, sondern nur gezielte und höchst kompetente Bemühungen an der Basis, all diese Partizipationsschranken marginalisierter Bevölkerungsgruppen zu überwinden. *Empowerment* benachteiligter Gruppen erfolgt nicht allein aus der Gewährung von Freiräumen, sondern bedarf zielgruppenspezifischer sozialer Mobilisierung und Organisierung und der entsprechenden basisnahen sozialwissenschaftlichen Fachkompetenz. Dies führt zurück zu den vergangenen Ansätzen der 1970er Jahre.

## Wundermittel Mikrokredite?

Anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises an M. Yunus, den Gründer der *Grameen Bank*, werden Mikrokredite, insbesondere für Frauen, als das bisher einzige erfolgreiche Instrument der Armutsminderung gepriesen. Dort, wo das Modell kompetent praktiziert wird und auch wirklich die Ärmeren erreicht, haben Mikrokredite tatsächlich einen wirksamen Beitrag zu Armutsminderung geleistet: Sie verringern Verwundbarkeit. Sie helfen, das Dilemma des auf prekärerem Niveau von der Hand in den Mund Lebens zu mildern. Wenn jemand in Not geraten ist, wenn Ausgaben für eine Beerdigung anstehen, wenn man die Einkommensbasis oder die Sicherheitsreserve um ein paar Küken erweitern will, ohne sich beim Geldverleiher zu hohen Zinsen zu verschulden und damit noch tiefer in die Armutsspirale zu geraten, dann verleiht einem der Zugang zu einem Mikrokredit von 20 bis 50 € Sicherheit, erweitert Handlungsspielräume. Zusätzlich kann die Spar- und Kreditgruppe zur organisatorischen Grundlage eines *Empowerment*-Prozesses werden (vgl. Kilibo & Schmidt 2006).

Mikrokredite aber sind nur in Ausnahmefällen ein Sprungbrett zur dauerhaften Erhöhung der Einkommen auf Basis produktiver Investitionen. Meist fehlen die ökonomischen Möglichkeiten, fehlt der Marktzugang, um mit Hilfe einer produktiven Investition die Marktproduktion zu erweitern.

## „*Opportunity – Empowerment – Security*“: Die halbherzige Rückkehr der Weltbank zu einem integrierten Ansatz der Armutsbekämpfung

Der im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 angekündigte neue integrierte Armutsbekämpfungsansatz der Weltbank klang zunächst vielversprechend. Die Dreifach-Strategie Möglichkeiten für die Armen zu eröffnen, deren Machtposition im demokratischen Prozess gleichzeitig so zu stärken, dass sie sich Zugang zu diesen Möglichkeiten verschaffen konnten und für jene, die nicht die hierfür nötigen Potenziale haben, ein soziales Sicherungsnetz aufzuspannen – das bedeutete nicht nur eine Abkehr vom ausschließlich auf Marktliberalisierung zielenden

Kurs der Strukturanpassungspolitik, es war auch eine Absage an all die anderen eindimensionalen Lösungsbemühungen.

Wer nun aber unter dem Stichwort „Opportunities“ nach Strategien suchte, wie bei vollständiger Marktliberalisierung und gleichzeitiger Durchsetzung von arbeitssparendem technologischen Wandel Beschäftigungsmöglichkeiten für die Masse der ungelerten Arbeitskräfte geschaffen werden können, wird enttäuscht. Es wird eingeräumt, dass es bei Marktliberalisierung und technologischem Fortschritt Verlierer gebe und dass darunter auch die Armen zu finden seien. Konkrete Existenzmöglichkeiten für die Verlierer werden nicht aufgezeigt. Die Hoffnung beruht darauf, dass das auf diese Weise stimulierte Wachstum langfristig allen zugute komme.

Das neoliberale Dogma wurde also doch nicht ersetzt, sondern nur ergänzt durch Komponenten zur Verbesserung des Marktzugangs für die Armen, zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, zur Stärkung der Interessenvertretungsmacht der Armen in dezentralen demokratischen Prozessen und von sozialen Sicherungssystemen. Die Frage nach Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten bleibt offen.

## Fazit

Was lehrt uns der Rückblick in die Geschichte fehlgeschlagener Versuche, Massenarmut unter dem Vorzeichen zunehmender Globalisierung zu verringern? Lehre Nr. 1: Ein-dimensionale Ansätze, welche darauf setzen, durch Fokussierung auf einen einzigen Faktor das Problem elegant zu lösen, sind zum Scheitern verurteilt. Stets zeigte sich, dass die Veränderung dieses einen Schlüsselfaktors nicht hinreichend zur Problemlösung war:

- *Wirtschaftswachstum* ist notwendig aber nicht hinreichend, weil es nicht genug Existenzmöglichkeiten schafft. *Pro-Poor Growth* aber heißt „Wachstum durch die Armen“.
- *Sozialismus* erwies sich zwar als geeignet, absolute Armut zu überwinden, fand aber keinen Weg, um dies angesichts der Überlegenheit des metropolitanen fordistischen Kapitalismus ohne massive Einschränkung demokratischer Freiheiten durchzusetzen.
- *Direkte Armutsminderung* durch zielgruppenbezogene Interventionen von Entwicklungsprojekten führte ohne Verbesserung der globalen und nationalen ökonomischen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen nur zu nicht replizierbaren Insellösungen.
- *Selbsthilfe* ist unabdingbare Voraussetzung für Armutsminderung. Damit allein ist aber weder der Zugang zu sozialer Basisinfrastruktur noch zu Einkommensmöglichkeiten zu erreichen.

- *Deregulierung* der Märkte schafft zwar auch neue Einkommensmöglichkeiten für arme KleinproduzentInnen in informellen Sektoren. Bei Öffnung der Binnenmärkte für kapitalintensiv erzeugte Weltmarktgüter vernichtet sie aber Chancen für die Produkte ungelerner Arbeitskräfte und bewirkt damit ruinöse Konkurrenz und zunehmende Marginalisierung.
- *Good Governance* ist zwar eine notwendige Bedingung für Armutsminderung, bedürfte aber grundlegender gesellschaftlicher Veränderungen (bzgl. *Rent-Seeking*-Orientierung und Klientelismus), lässt sich deshalb allein durch institutionelle Reformen nicht erreichen.
- *PRSP* schafft zwar wieder ein breiteres Forum für die Armutsthematik, zeigt aber keine neuen Lösungswege auf. Die Kernfrage, wie es zu schaffen ist, dass Fördermaßnahmen im Rahmen von Armutsminderungsprogrammen an der Basis ankommen, bleibt unbeantwortet.
- *Einkommensumverteilung* kann – auch wenn Armut ein Verteilungsproblem ist – nur begrenzt zur Lösung beitragen (z. B. bei Subventionierung von Grundnahrungsmitteln und bei Finanzierung von sozialen Sicherungssystemen für erwerbsunfähige Arme). Für Massenarmut aber ist Sozialhilfe keine praktikable Lösung.
- *Capabilities* sind unverzichtbares Element eines menschenwürdigen Lebens und Voraussetzung für Reduzierung materieller Not und Verwundbarkeit. Sie führen aber nur dort aus der Armut, wo es auch wirtschaftliche Möglichkeiten gibt.
- *Partizipationsmöglichkeiten* tragen nur zu Armutsminderung bei, wenn die schwierige Aufgabe der Organisation armer Bevölkerungsgruppen angegangen wird.
- *Mikrokredite* lindern Armut und federn Existenzbedrohungen ab. Zu einer verbesserten Einkommensgrundlage bedarf es darüber hinaus ökonomischer Möglichkeiten.
- *Die Weltbank-Strategie* von 2001 liegt im Prinzip richtig, weil sie bei den *Opportunities* ansetzt (sinnvoll ergänzt durch *Empowerment* und *Security*), bleibt aber die Antwort auf die Frage schuldig, wie man bei offenen Binnenmärkten Beschäftigungsmöglichkeiten schafft.

Lehre Nr. 2, welche sich aus dieser Zusammenfassung ableiten lässt: Zur Armutsminderung bedarf es eines Mehr-Ebenen-Ansatzes. Direkte Armutsminderung durch basisnahe Ansätze reicht nicht, solange nicht durch Verbesserung der ökonomischen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen erweiterte wirtschaftliche und demokratische Handlungsspielräume für die Armen geschaffen werden. Strukturelle Ansätze der Armutsbekämpfung auf Makro-Ebene helfen nicht, solange niemand gezielt die Armen in die Lage versetzt, verbesserte Handlungsspielräume in Konkurrenz zu gesellschaftlich durchsetzungsfähigeren Gruppen zu nutzen.

Lehre Nr. 3 besteht darin, dass alle Strategien, die das Beschäftigungsproblem, die Frage nach den wirtschaftlichen Existenzmöglichkeiten ausklammern, zu kurz greifen. Einkommen (einschließlich Subsistenz Einkommen) ist nicht alles. Ohne Einkommen aber ist alles nichts.

Ein *Mehr-Ebenen-Ansatz zur Armutsminderung* sollte sich also an den vier Strategiekomponenten *Opportunities*, *Capabilities*, *Empowerment* und *Security* orientieren: Es gilt ökonomische und demokratische Handlungsoptionen für die Armen durch globale und nationale Strukturreformen zu schaffen, gleichzeitig arme Gruppen gezielt – u.a. durch Zugang zu sozialen Dienstleistungen – dazu zu befähigen, diese erfolgreich zu nutzen und dabei auch ihre Interessen im Rahmen dezentraler Demokratie wirksam zu artikulieren. Schließlich sind soziale Sicherungssysteme so weit von außen zu unterstützen, dass existenzielle Bedrohungen verringert werden.

Auf *globaler Ebene* geht es vor allem darum, ökonomische Globalisierungsprozesse in sozial verträglicher Weise zu steuern. Der Schwerpunkt der derzeitigen Bemühungen richtet sich auf Arbeits- und Sozialgesetzgebung, auf humane Arbeitsbedingungen. Dies ist wichtig, hilft aber nur denen, die Beschäftigung gefunden haben. Für einen Abbau von Massenarmut noch wichtiger aber sind – neben dem stets thematisierten Abbau der Agrarsubventionen seitens der Industrieländer – die Verhandlungen um eine weitere Öffnung der Binnenmärkte der armen Länder. Nur durch selektiven Schutz der Binnenmärkte für arbeitsintensive Gewerbezweige und für kleinbäuerliche Produkte (nicht anstelle, sondern ergänzend zu einer Nutzung der – begrenzten – Chancen auf Exportmärkten) können Existenzmöglichkeiten für die Mehrzahl der Armen geschaffen werden. Selektiver Schutz heißt Schutz in Bereichen, die mittelfristig eine Chance haben konkurrenzfähig zu werden und die den Potenzialen armer Bevölkerungsgruppen entsprechen.

Auf *nationaler Ebene* geht es zweifellos – entsprechend dem derzeitigen *Mainstream* – darum, mehr Rechtssicherheit für privatwirtschaftliches Handeln und bessere rechtliche Bedingungen für die informellen Sektoren zu schaffen sowie den Zugang für die Armen zu sozialen und ökonomischen Dienstleistungen zu verbessern. Darüber hinaus aber muss die Frage der armutsorientierten Gestaltung von öffentlichen Dienstleistungen und von Wirtschaftsfördermaßnahmen, die Frage armutsbezogener Durchführungsmechanismen auf lokaler Ebene zum zentralen Thema von Armutsminderungsstrategien gemacht werden. Nationale Strategien müssen mehr „Bodenhaftung“ bekommen, d.h. besser auf die lokalen Bedingungen, auf die verschiedenen Armutsgruppen abgestimmt sein, müssen basisnahe Fachkompetenz berücksichtigen.

Auf *regionaler (sub-nationaler) Ebene* müssen – unter Einbeziehung von VertreterInnen der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen – standortgerechte und

zielgruppengerechte konkrete Strategien zur Armutsminderung ausgearbeitet werden. Dies betrifft einerseits die Identifizierung von wirtschaftlichen Möglichkeiten, von „systemischen Wettbewerbsvorteilen“, andererseits die armutsgerechte Gestaltung von öffentlichen und privaten Dienstleistungssystemen bzw. Vermarktungssystemen. Hierzu sind nationale Strategien zu abgehoben, lokale Strategien oft zu kleinteilig.

Auf *lokaler Ebene* aber geht es um die notwendigen gesellschaftsverändernden Interventionen. Dies umfasst das *Empowerment* der Armen, deren Organisation zum doppelten Zweck der Interessenvertretung und der Mitwirkung als Nutzer- bzw. Produzentengruppen an der Gestaltung und Aufrechterhaltung bedarfsgerechter Dienstleistungs- bzw. Vermarktungssysteme. Hier wird letztlich auch über gesellschaftspolitische Fragen entschieden, wie die, ob es gelingt, klientelistische Abhängigkeitsbeziehungen zugunsten demokratischer Interessenvertretungsstrukturen zu überwinden, oder ob demokratische Kontrolle und Rechenschaftslegung an der Nahtstelle zwischen Bürger und Staat sich durchsetzt zulasten von *Rent-Seeking*-Praktiken dezentraler Behörden. Hier müssen lokale NROs eine wichtige Rolle spielen. Diese aber bedürfen massiver internationaler Unterstützung für diese Aufgabe, nicht nur finanziell, sondern auch konzeptionell, um nicht in Gefahr zu geraten, selbst wieder Teil eines lokalen klientelistischen *Rent-Seeking*-Systems zu werden.

Diese konzeptionellen Überlegungen bestätigen die verbreitete Einschätzung, dass es sich bei Armutsminderung um eine komplexe gesellschaftspolitische Aufgabe globalen Ausmaßes handelt. Die skizzierten historischen Erfahrungen verweisen darauf, dass jede weniger komplexe Herangehensweise – wie die augenblicklichen Bestrebungen zur Erreichung der MDGs – einer hohen Wahrscheinlichkeit des Scheiterns ausgesetzt sind.

## Literatur

- Altenburg, Tilman (2005): „Welche neuen Erkenntnisse liefert das Pro-Poor Growth-Konzept für die Entwicklungspolitik?“ In: Messner, Dirk; Scholz, Imme (Hg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*. Baden-Baden.
- Altenburg, Tilman; Hein, Wolfgang; Weller, Jürgen (1994): *Autozentrierte agroindustrielle Entwicklung: eine Strategie zur Überwindung der gegenwärtigen Entwicklungskrise?* Hamburg.
- Altvater, Elmar (1987): *Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien*. Hamburg.
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Brigitte (1999): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster.
- Asche, Helmut (2005): „Die P-Welle rollt über Afrika“. In: *Entwicklung & Ländlicher Raum*, Heft 1/2005, S. 14-17.
- Bals, Christoph (2006): „Das globale Klima steht auf der Kippe. Neuere Forschungsergebnisse zum Klimawandel“. In: *Eins. Entwicklungspolitik*, Heft 6/2006, S. 36-40.

- Berner, Erhard (2005): „Nützlichkeits-Fetischismus: ‘Sozialkapital’ und die Ökonomisierung des Sozialen“. In: *Peripherie*, Nr. 99, S. 286-305.
- Berner, Erhard; Phillips, Benedict (2004): „Selbsthilfe oder unterlassene Hilfeleistung? Die Flucht des Entwicklungsstaats aus der Fürsorgepflicht“. In: *Peripherie*, Nr. 96, S. 500-514.
- Bittner, Andreas (1999): „Afrika in Zeiten der Globalisierung – eine Polemik“. In: *Nord-Süd aktuell*, XIII/3, S. 426-433.
- BMZ (1990a): *Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe*. BMZ aktuell. Bonn.
- BMZ (1990b): *Querschnittsanalyse von Projekten der „Ländlichen Regionalentwicklung“*. Bonn.
- BMZ (2005): *Summary Ex-Post Evaluation – Sustainability of Regional Rural Development Programmes (RRD)*. BMZ Evaluation Reports 003. Bonn.
- Bohle, Hans-Georg (1994): „Dürrekatastrophen und Hungerkrisen. Sozialwissenschaftliche Perspektiven geographischer Risikoforschung“. In: *Geographische Rundschau*, 46. Jg., S. 400-407.
- Booth, David (2005): „Missing links in the politics of development: Learning from the PRSP experiment“. In: *Nord-Süd aktuell*, Heft 3-4/2005, S. 239-245.
- Bourdieu, Pierre (2005): „Das Sozialkapital. Vorläufige Notizen“. In: *Peripherie*, Nr. 99, S. 263-266.
- Eberlei, Walter (2002): „Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen“. In: *Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der deutschen Kommission Justitia et Pax*. Bonn.
- Eberlei, Walter (2003): „Armut und Armutsbekämpfung“. In: *Stiftung Entwicklung und Frieden* 2003, S. 49-66.
- Eberlei, Walter (2005): „Neue Geberstrategien in Afrika: Bekämpfung der Armut oder Stärkung neopatrimonialer Eliten?“. In: *Nord-Süd aktuell*, Heft 3-4/2005, S. 282-295.
- Eberlei, Walter; Meyns, Peter; Mutesa, Fred (Hg.) (2005): *Poverty reduction in a political trap? The PRS process and neopatrimonialism in Zambia*. Lusaka.
- Eisenstadt, S. N.; Lemarchand, Rene (1981) (Hg.): *Political Clientelism, Patronage and Development*. Beverly Hills & London.
- Falk, Rainer (2006): „Der neue Trend in der EU-Handelspolitik“. In: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, Dez. 2006, S. 2-3.
- Faust, Jörg (2005): „Good Governance als entwicklungspolitisches Zielsystem. Verteilungs- und Koordinationsprobleme im Transformationsprozess“. In: Messner & Scholz 2005, S. 159-170.
- Fischer, Knut M.; Mühlenberg, Friedrich; Werth, Manfred; Krishnan, Rama; Schönherr, Siegfried; Britsch, Wulf (1978/1981): *Ländliche Entwicklung. Ein Leitfaden zur Konzeption, Planung und Durchführung armutsorientierter Entwicklungsprojekte*. Forschungsberichte des BMZ. Köln.
- Fischer, Wolfgang (1990): „Die Förderung von lokalen Institutionen im ländlichen Raum: Eine wichtige Aufgabe für die neunziger Jahre“. In: *Entwicklung & Ländlicher Raum*, Heft 6/1990, S. 3-6.
- Fues, Thomas (2003): „Klima und Energie“. In: *Stiftung Entwicklung und Frieden* 2003, S. 195-214.
- Glaser, Norbert (2006): „Ohne Arbeit ist alles andere nichts“. In: *E+Z*, Heft 5/2006, S. 212-213.
- Grimm, K. (1979): *Theorien der Unterentwicklung und Entwicklungsstrategien. Eine Einführung*. Opladen.
- GTZ (Hg.) (2006): *Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*. Publikationsreihe des Sektorvorhabens Mainstreaming Participation. Eschborn.
- Hein, Wolfgang (1985): „Konstitutionsbedingungen einer kritischen Entwicklungstheorie“. In: *Nuscheler, Franz (Hg.): Dritte Welt Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik*. Opladen.
- Hein, Wolfgang (1995): „Von der fordistischen zur post-fordistischen Weltwirtschaft“. In: *Peripherie*, Nr. 59/60, S. 45-78.
- Hein, Wolfgang (1997): „Das Scheitern der Großen Theorie, der Globalisierungsprozess und die Krise nationaler Gesellschaften“. In: *Peripherie*, Nr. 65/66, S. 109-132.
- Hein, Wolfgang (1999): „Versunkenes Land? Globalisierung, Archipelisierung und die Perspektiven marginalisierter Räume“. In: *Nord-Süd aktuell*, XIV/2, S. 254-271.

- Jentsch, Gero (2006): „Kann wirtschaftliches Wachstum die Armut vermindern?“ In: *E+Z*, Heft 41/2006, S. 175-177
- Kilibo, Charles; Schmidt, Oliver (2006): „Risiken abfedern – Erfahrungen aus Uganda“. In: *E+Z*, Heft 1/2006. S. 21-23.
- Krech, Rüdiger; Schmidt, Jean-Olivier (2006): „Target carefully“. In: *D+C*, Heft 11/2006. S.411-413.
- Kuznets, S. (1955): „Economic Growth and Income Inequality“. In: *American Economic Review*, 45. Jg., S. 1-28.
- Martens, Jens ((2005): *Der Bericht des UN Mileniumprojekts „Investing in Development“*. Berlin.
- Meyer-Stamer, Jörg (1999): „Strategien lokaler/regionaler Entwicklung: Cluster, Standortpolitik und systemische Wettbewerbsfähigkeit“. In: *Nord-Süd aktuell*, Heft 3/1999, S. 447-461.
- Messner, Dirk; Scholz, Imme (Hg.) (2005): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*. Baden-Baden.
- Menzel, Ulrich (1992): „40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie“. In: Nohlen & Nuscheler 1992, S. 131-155.
- Menzel, Ulrich (1995): „Die neue Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung im Zeichen der Postmoderne“. In: *Peripherie*, Nr. 59/60, S. 30-44.
- Menzel, Ulrich (1998): *Globalisierung versus Fragmentierung*. Frankfurt a.M..
- Messner, Dirk; Wolff, Peter (2005): *The Millenium Development Goals – Thinking beyond the Sachs-Report*. Bonn.
- Münkner, Hans-M. (1982): „Wie kann Selbsthilfe in Entwicklungsländern aktiviert werden?“ In: *Entwicklung & ländlicher Raum*, Heft 2/1982, S. 13-17.
- Müller, Katharina (2005): „Sozialpolitik in Lateinamerika“. In: Messner & Scholz 2005, S. 199-220.
- Neubert, Dieter (2004): „Globalisierung der Demokratie? Klientelismus in Mehrparteiensystemen in Afrika südlich der Sahara“. In: Lühr, Volker; Kohls, Arne; Kumitz, Daniel (Hg.): *Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf Afrika*. Münster, S. 207-223.
- Nissen, Hans-Peter (1992): „Einkommensverteilung und Armut“. In: Nohlen & Nuscheler 1992, S. 213-230.
- Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (Hg.) (1992): *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1. (3. Aufl.), Bonn.
- North, D. C. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen.
- Nuscheler, Franz (2004): *Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch*. Bonn.
- Nuscheler, Franz (1995): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik* (4. Aufl.). Bonn.
- Plate, Erich; Merz, Bruno; Eikenberg, Christian (2001): „Naturkatastrophen: Herausforderung an Wissenschaft und Gesellschaft“. In: Plate, E.; Merz, B. (Hg.): *Naturkatastrophen*. Stuttgart, S. 1-45.
- Rahnema, Majid (1993): „Armut“. In: Sachs, Wolfgang (Hg.): *Wie im Westen so auf Erden*. Hamburg. S. 16-46.
- Rauch, Theo (1996): *Ländliche Regionalentwicklung im Spannungsfeld zwischen Weltmarkt, Staatsmacht und kleinbäuerlichen Strategien*. Saarbrücken.
- Rauch, Theo (2002): „Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit auf dem Weg von der Spielwiese hin zum demokratischen Recht für alle“. In: *Peripherie*, Nr. 88. S. 496-522.
- Rauch, Theo (2003): „Bessere Rahmenbedingungen allein beseitigen die Armut nicht! Eine theoriegeleitete Vier Ebenen-Strategie für entwicklungspolitische Interventionen“. In: *Geographica Helvetica*, Heft 1/2003, S. 35-46.
- Rauch, Theo (2004): „Alle enttäuscht – Gratwanderung geglückt? 10 Jahre Demokratie in Südafrika“. In: *Querbrieft des WFD*, Heft 1/2004, S. 4-6.
- Rauch, Theo; Redder, Axel (1987): „Autozentrierte Entwicklung in ressourcenarmen ländlichen Regionen durch kleinräumige Wirtschaftskreisläufe“. In: *Die Erde*, Bd. 118, S. 109-126.
- Rifkin, John (2001): *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*. Frankfurt a.M..
- Sachs, Jeffrey (2005): *Das Ende der Armut. Ein ökonomisches Programm für eine gerechte Welt*. München.
- Sachs-Bericht (2005): *Report to the UN-Secretary General. The Milleniums Report. Investing in Development*. New York.

- Scholz, Fred (2000a): „Globalisierung versus Fragmentierung. Eine regionalwissenschaftliche Herausforderung?“ In: *Nord-Süd aktuell*, XIV/2, S. 254-271.
- Scholz, Fred (2000b): „Perspektiven des ‘Südens’ im Zeitalter der Globalisierung“. In: *Geographische Zeitschrift*, 88. Jg., Heft 1, S. 1-20.
- Scholz, Fred (2006): *Entwicklungsländer. Entwicklungspolitische Grundlagen und regionale Beispiele*. Braunschweig.
- Schubert, Bernd (1990): „Kaufkrafttransfers an die Ärmsten“. In: Claus, Burghardt (Hg.): *Rahmenbedingungen für erfolgreiche Ansätze zur Reduzierung der absoluten Armut*. Berlin, S. 77-97.
- Sen, Amartya (2000): *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München.
- Senghaas, Dieter (1977): *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation*. Frankfurt a. M.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.) (2003): *Globale Trends 2004/2005*. Frankfurt a.M.
- Tetzlaff, Rainer (2005): „Armutsbekämpfung durch globale Entwicklungspolitik – ein politisches Risk-business auf wissenschaftlich schwankendem Boden“. In: *Nord-Süd aktuell*, Heft 3-4/2005. S. 228-238.
- Wichterich, Christa (2005): „Ein entwicklungspolitischer Katechismus. Die Millenniumsziele als globales Ethos unter neoliberalem Vorzeichen“. In: *iz3w*, Nr. 285, S. 17-20.
- World Bank (1994): *Adjustment in Africa. Reforms, Results and the Road Ahead*. Washington D.C.
- World Bank (2000): *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington, D.C.
- Wolf, Peter (2005): „Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung“. In: Messner & Scholz 2005, S. 301-314.

Anschrift des Autors:

Theo Rauch

theorauch@aol.com