Inhalt und Methodik von Armutsanalysen

Christoph Serries

1. Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern - Ein Überblick

Das Thema 'Armutsbekämpfung' steht seit einiger Zeit weit oben auf den Prioritätenlisten der im Bereich Entwicklungspolitik tätigen Organisationen. Staatliche und nicht-staatliche Organisationen sowie die diversen multilateralen Geber bemühen sich, ihre Aktivitäten stärker in diese Richtung zu lenken. Ein wichtiger Grund für die neue Schwerpunktsetzung ist die Tatsache, daß es in den letzten Jahren in zahlreichen Ländern des Südens - trotz zum Teil beachtlicher makroökonomischer Erfolge - nicht gelungen ist, die absolute Zahl der Armen und vielfach auch deren Anteil an der Gesamtbevölkerung zu senken. Der oft beschworene *trickle-down*-Effekt, demzufolge mittel- bis langfristig alle Bevölkerungsgruppen von wirtschaftlichem Wachstum profitieren, ist in der Regel ausgeblieben. Ebenso kann festgestellt werden, daß die meisten Entwicklungsländer angesichts der Dimensionen des Armutsproblems überfordert wären, ließe man sie die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ausschließlich aus eigenen Mitteln finanzieren. Wenn die Armut in Entwicklungsländern sich also nicht 'von selbst' verringert, rein nationale Lösungen jedoch als nicht ausreichend anzusehen sind, ergibt sich die Notwendigkeit aktiver Armutsbekämpfungsanstrengungen von außen.

Um dem Ziel der Armutsbekämpfung ein größeres Gewicht zu geben, setzen viele Geberorganisationen bei Maßnahmen auf der Projektebene an. So werden beispielsweise Zielvorgaben formuliert, die festlegen, wie hoch der Anteil der Projekte mit einem 'direkten Armutsbezug' sein sollte. Oder es wird beschlossen,

künftig schwerpunktmäßig Projekte in besonders armutsgefährdeten Ländern und Regionen durchzuführen. Schließlich wird nach Methoden gesucht, um mit einzelnen Maßnahmen gezielter die Armen erreichen zu können. Diese Bemühungen, der Armutsbekämpfung Vorrang einzuräumen, sind sicherlich zu begrüßen. Allerdings bleibt oft unklar, nach welchen (länderspezifischen) Kriterien Armut gemessen und somit der Armutsbezug von einzelnen Projekten bestimmt werden soll. Außerdem ist zu fragen, ob die Durchführung von Einzelprojekten ein erfolgversprechender Weg von Armutsbekämpfung ist, oder ob nicht die Interdependenzen zwischen den armutsverursachenden Faktoren stärker berücksichtigt werden müssen. Schließlich sind Entwicklungsprojekte, die sehr nah an der Zielgruppe angesiedelt sind, mittel- bis langfristig zum Scheitern verurteilt, wenn die von dem jeweiligen Land bereitgestellten politischen Rahmenbedingungen ungeeignet sind.

Vor die Planung armutsbekämpfender Maßnahmen sollte daher eine genaue Analyse der Armutssituation gestellt werden. Eine **Armutsanalyse** kann verstanden werden als die Zusammenstellung und Auswertung solcher Informationen, die geeignet sind, die Armutssituation in einem Land zu beschreiben, ihre Ursachen zu verstehen, Aktivitäten zur Armutsbekämpfung zu beurteilen sowie Ansatzpunkte möglicher Veränderungen aufzuzeigen.[1)] Auch wenn die Armutsanalysen primär dazu dienen, die Situation einzelner Länder zu untersuchen, sollten bezüglich der Frage, welche Daten im Rahmen einer Armutsanalyse zu erheben sind und welche Methoden dabei zur Anwendung kommen sollten, die aktuellen Bedingungen des jeweiligen Landes nicht zu sehr im Zentrum stehen. Aus Gründen der Vergleichbarkeit - etwa im Rahmen einer Längs- oder Querschnittuntersuchung - sollte vielmehr eine weitgehend einheitliche Grundstruktur der Armutsanalysen angestrebt werden. Welche inhaltlichen Aspekte im Rahmen einer Armutsanalyse Berücksichtigung finden und welche Methoden verwendet werden sollten, wird im folgenden erläutert.

Zuvor sollen drei zentrale Begriffe erläutert werden, da sich an Definitionen immer auch zentrale Sachfragen festmachen lassen. Eine umfassende und dennoch operable **Armutsdefinition** ist von der *Canadian International Development Agency (CIDA)* vorgelegt worden: "*Poverty is deprivation and powerlessness. It is the lack of sufficient assets and income to satisfy basic human needs for food, water, shelter and clothing. It is the lack of education, skills or tools to acquire income or assets. And it is the lack of ability or power to change the situation.*"[2] Diese Definition fügt sich ein in das hier zugrundegelegte Verständnis von '**Entwicklung**'. Unter Aufnahme einer Definition des UNDP wird Entwicklung verstanden als "*a process of enlarging people's choices*". Dieses Oberziel, menschliche Handlungsspielräume zu erweitern, sollten alle Armutsbekämpfungsaktivitäten verfolgen. Unter **Armutsbekämpfung** schließlich können alle Maßnahmen verstanden werden, die darauf abzielen, vorbeugend zu wirken (*poverty prevention*), die Folgen und Erscheinungsformen der Armut zu lindern (*poverty alleviation*), das Ausmaß der Armut zu vermindern (*poverty reduction*) sowie letztlich, die Armut in einer Gesellschaft ganz zu beenden (*poverty erradication*).

Armutsanalysen können gerade in Entwicklungsländern nicht im 'luftleeren Raum' durchgeführt werden. Alle Bemühungen der Armutsmessung stehen vielmehr unter dem Vorbehalt der Datenverfügbarkeit. Viele Untersuchungen, die sich aus prinzipiellen Gründen nahelegen würden, scheiden oftmals schon deshalb aus. Außerdem darf in Fällen, in denen auch eine gewisse internationale Vergleichbarkeit beabsichtigt ist, das Niveau der Länder mit der schlechtesten Datenlage nicht überschritten werden.

---

1) Vgl. eine ähnliche Aufteilung bei Quibria (1991), 90/91.
2) Cida (21991), 8.

Die hier vorgestellten Überlegungen wurden entwickelt im Rahmen eines Forschungsprojektes, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Auftrag gegeben worden war. Ziel war es, ein in der Praxis anwendbares Armutsanalyse-Instrument zu entwerfen. Hieraus ergibt sich ein weiteres grundsätzliches Problem: Methoden, die unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll und notwendig erscheinen, sind u.U. in der Praxis einer Entwicklungshilfeorganisation weniger relevant oder schlicht nicht realisierbar.

2. Methoden zur Erstellung eines Armutsprofils

2.1. Einleitung

Ein erster wesentlicher Bestandteil einer Armutsanalyse ist ein Armutsprofil. Dieses stellt die Gesamtheit aller Faktoren dar, anhand derer sich die empirisch vorfindbare Armutssituation beschreiben läßt und ist auch als "*the socioeconomic makeup of the poor*"[3] bezeichnet worden. Im Zentrum steht die Darstellung der aktuellen Situation: Wer sind die Armen? Wieviele sind es? Wie läßt sich ihre Lebenssituation charakterisieren?

Bezüglich des Umfangs einer Armutsanalyse legen sich folgende Vorentscheidungen nahe: Zwar sind es letztlich immer nur Individuen, die von Armut betroffen sind und somit als 'arm' bezeichnet werden können. Wegen der - gerade in Entwicklungsländern - nur schwer meßbaren haushaltsinternen Verteilungsmechanismen sollte jedoch der **Haushalt** als Erhebungseinheit gewählt werden.[4] Da sich gerade im landwirtschaftlichen Sektor die Situation der Individuen und Haushalte im Zeitablauf stark ändern kann, erscheint **ein Jahr** als ein geeigneter Erhebungszeitraum. Als Erhebungsebene für Armutsanalysen legt es sich - trotz der oft willkürlichen Grenzziehungen in vielen Entwicklungs-

---

[3] Fields (1989), 144.

ländern und z.T. intensiver grenzüberschreitender Transaktionen - nahe, den **Nationalstaat** zu wählen, da auf dieser Ebene auch die wichtigsten Entscheidungen im Hinblick auf Armutsbekämpfung fallen. Als im Rahmen einer Armutsanalyse zu untersuchende Grundgesamtheit kommt aus verschiedenen Gründen nur die dauerhaft auf dem Territorium eines Landes lebende **Wohnbevölkerung** in Frage.

Der erste Schritt im Rahmen des Armutsprofil ist also die Darstellung des Ausmaßes der Armut in einem Land. Als arm gelten alle Personen, die sich dauerhaft auf dem Territorium eines Nationalstaates aufhalten und in Haushalten leben, denen im Laufe eines Jahres nicht die zur Sicherung des langfristigen Überlebens ihrer Mitglieder erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen.

Zur Operationalisierung des Sachverhalts 'zur Sicherung des langfristigen Überlebens erforderliche Mittel' kann auch für Entwicklungsländer das Verfahren der Armutsgrenzen als eine praktikable Methode angesehen werden. Dabei ist zunächst festzulegen, anhand welcher Kriterien die Armut von Personen gemessen werden soll. Anschließend ist ein konkreter Wert zu definieren, der die Gruppe der Armen von den Nicht-Armen trennt. Schließlich ist eine Berechnungsmethode festzulegen, mit deren Hilfe im Einzelfall geprüft werden kann, ob ein Haushalt oberhalb oder unterhalb dieser Armutsgrenze liegt.

Dieses Verfahren basiert im wesentlichen auf einem Konzept **absoluter Armut**. Damit wird eine Situation bezeichnet, in der die Betroffenen aufgrund von materiellen wie immateriellen Mangelerscheinungen in einer gegebenen Gesellschaft kein menschenwürdiges Leben führen können. Der Maßstab, mit dem eine Person als arm klassifiziert wird, ist absolut in dem Sinne, daß er unabhängig

---

4) Die in diesem Zusammenhang erforderliche Anwendung der Äquivalenzziffernmethode wird weiter unten erläutert.

von der Situation anderer Personen festgestellt werden kann. Als alternativer Maßstab im Rahmen des Konzeptes absoluter Armut wird vielfach ein soziokulturelles Existenzminimum gewählt, das in einer konkreten Gesellschaft als zur Führung eines menschenwürdigen Lebens unverzichtbar angesehen wird (**absolute Armut im weiteren Sinne**). Zur Messung werden dabei im allgemeinen monetäre Größen herangezogen. Der Begriff 'absolute Armut im weiteren Sinne' beinhaltet also auch ein relatives, vom Lebensstandard der Gesamtbevölkerung abhängiges Element. Anpassungen im Laufe der Zeit sind dabei durchaus möglich.

Der Begriff der **relativen Armut** hingegen bezieht sich hingegen vor allem auf die Frage, wie die Wohlstandsposition bestimmter Personen oder Gruppen im Verhältnis zum Rest der Gesellschaft einzuschätzen ist. Da die Grenze relativer Armut vom durchschnittlichen Wohlstandsniveau einer Gesellschaft abhängt, nimmt sie in der Regel mit steigendem Wohlstand ebenfalls zu. Zur Betrachtung der Armutssituation in Entwicklungsländern, wo das Hauptaugenmerk der Frage gilt, wieviele Menschen ihr Überleben nicht sichern können, ist somit das Konzept der relativen Armut weniger geeignet.

2.2. Auswahl der Indikatoren

Zur Festlegung der Armutsgrenze kommen prinzipiell Sozialindikatoren oder monetäre Indikatoren in Frage. Soziale Indikatoren haben den Vorteil, daß sie in einer engen Verbindung zu den zu untersuchenden Sachverhalten stehen, etwa in den Bereichen Bildung, Ernährung oder Gesundheit. Allerdings lassen sich Indikatoren dieser Art nur sehr schwer aggregieren. Es erschiene beispielsweise wenig plausibel, wenn eine Minderversorgung im Bereich Ernährung durch ein vergleichsweise günstiges Bildungsniveau kompensiert werden könnte. Dies ist

auch die grundlegende Kritik an verschiedenen zusammengesetzten Indikatoren, wie z.B. dem *Human Development Index*[5] oder dem *Physical Quality of Life Index*[6].

Ein höheres Maß an Vergleichbarkeit weisen demgegenüber die monetären Indikatoren auf. Außerdem lassen die einem Haushalt oder Individuum zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen Rückschlüsse zu auf die Handlungsspielräume, die diesen Personen offenstehen. Da in Entwicklungsländern typischerweise einer hoher Anteil des Einkommens nicht-monetärer Art ist (z.B. aufgrund von Subsistenzproduktion oder einer Entlohnung in Naturalien), müssen geeignete Methoden zur Umrechnung gewählt werden. Bezüglich der Frage, ob die Armutsgrenzen auf dem Haushaltseinkommen oder den Haushaltsausgaben basieren sollten, ist eine eindeutige Entscheidung schwer, da beide Indikatoren spezifische Vor- und Nachteile aufweisen. Die Entscheidung wird jedoch dadurch 'entschärft', daß es i.d.R. nur geringe Abweichungen geben dürfte zwischen den Gruppen der Personen, die nach dem einen oder anderen Kriterium als arm anzusehen sind. Außerdem gilt hier wie in vielen anderen Fällen, daß die Datenverfügbarkeit die Wahl der Analyseschritte stark determiniert. Im folgenden soll exemplarisch das Haushaltseinkommen als relevanter Indikator gewählt werden.

2.3. Berechnung des zum langfristigen Überleben notwendigen Einkommens

Wie läßt sich nun bestimmen, in welcher Höhe das Existenzminimum für eine bestimmte Gesellschaft liegen sollte? Ein in diesem Zusammenhang häufig verwendetes Verfahren ist die sogenannte Warenkorbmethode. Ausgangspunkt hierbei ist der Geldbetrag, der in einem Land benötigt wird, um die zum

---

5) Dieser Index berücksichtigt in seiner ursprünglichen Fassung die Bereiche 'Lebenserwartung', 'Bildung' und 'Einkommen'. - Vgl. die erste Fassung des HDI in Undp (1990a); sowie die Weiterentwicklungen in Undp (1991), Undp (1992a) und Undp (1993).

6) Hierbei werden die Indikatoren 'Kindersterblichkeit', 'Lebenserwartung eines Einjährigen' und 'Alphabetisierungsgrad' in einem einfachen ungewichteten Index kombiniert. Vgl. Morris (1979).

langfristigen Überleben erforderlichen Lebensmittel zu kaufen. Um auch Nicht-Lebensmittel zu berücksichtigen, ist ein prozentualer Zuschlag auf die Lebensmittelausgaben zu bilden.

Zu berücksichtigen ist außerdem, daß aufgrund hoher Transaktionskosten, begrenzter Rationalität der Akteure und "mangelnder Rigorosität im Ausgabenverhalten"[7] das zur Verfügung stehende Einkommen nicht immer in der - im engen ökonomischen Sinne - effizientesten Weise ausgegeben werden kann. Würde unter Verfolgung des Konzepts der **primären Armut** nur nach der Menge der dem Individuum bzw. Haushalt zur Verfügung stehenden Ressourcen gefragt, und zwar unabhängig davon, wie diese Ressourcen verwendet werden,[8] entstünde innerhalb der Armutsanalyse eine hohe Zahl an 'verdeckten' Armen. Diese Personen haben zwar *rechnerisch* genug Geld zur Verfügung, können jedoch mit den *tatsächlich* erworbenen Gütern ihr Überleben nicht sichern. Bei einem solchen Konzept **sekundärer Armut** wird auch danach gefragt, *wie* die zur Verfügung stehenden Ressourcen verwendet werden, so daß auch eine ineffiziente Mittelverwendung Berücksichtigung finden kann. Der Wert des Warenkorbes, der das sozio-kulturelle Existenzminimum im zu untersuchenden Land repräsentiert, berechnet sich somit nach der folgenden Formel.

$$FB = \alpha \bullet \beta \bullet p^f \bullet x^f$$

FB	:	Gesamtpreis des Warenkorbes
p^f	:	Preise für Lebensmittel
x^f	:	Menge an Lebensmitteln
α	:	Multiplikator für 'ineffiziente' Verwendung (≥ 1)
β	:	Multiplikator für den Anteil an Nicht-Nahrungsmitteln (> 1)

Schließlich ist auch die Größe und Struktur der einzelnen Haushalte einzubeziehen. Zur Anwendung kommen dabei - soweit die entsprechenden Daten verfügbar sind - Äquivalenzskalen. Mit deren Hilfe wird der Haushaltsverbrauch

---

7) Hirtz / Köhler / SChulte (1992), 326.
8) Vgl. Quibria (1991), 94.

umgerechnet auf die *consumption per equivalent adult*. Referenzgröße ist also ein allein lebender Erwachsener mit seinem Bedarf und seiner nicht vorhandenen Möglichkeit, bei der Haushaltsproduktion Skalenerträge zu nutzen.[9] Den einzelnen Personen werden Äquivalenzziffern zugeordnet, die dann aufaddiert werden. So ergibt sich z.B. für eine Familie mit drei Kindern je nach zugrundeliegender Äquivalenzziffernskala der 3,7- bis 3,9fache Bedarf eines Alleinstehenden.[10]

2.4. Berechnung des tatsächlichen Einkommens

Zur Ermittlung des tatsächlichen Einkommens sind zunächst die monetären Einkommen der Haushaltsmitglieder zu erheben. Probleme bereitet i.d.R. die Bewertung nicht-monetärer Einkommenskomponenten in monetäre Größen. Zu denken ist beispielsweise an selbsterzeugte Güter und Dienstleistungen, Naturalentlohnung, Erträge aus Tauschgeschäften oder die kostenlose bzw. nicht-kostendeckende Nutzung öffentlicher Infrastruktur. Diese Einkommensbestandteile sollten jeweils mit dem Geldbetrag in die Einkommensberechnung eingehen, der sich unter den für den betrachteten Haushalt relevanten Gegebenheiten am Markt erzielen ließe. Schließlich ist auch das dem Haushalt zur Verfügung stehende Vermögen einzubeziehen, da es einen nicht unerheblichen Opportunitätsnutzen stiften kann. Ausgenommen werden sollten dabei allerdings Produktionsmittel (z.B. in Landwirtschaft, Handwerk, Kleinhandel) Güter des täglichen Gebrauchs (z.B. Wohnungseinrichtung, Kleidung, Transportmittel) oder sozio-kulturell notwendige bzw. übliche Güter (z.B. Brautschmuck oder religiöse Kultgegenstände). Nachdem das tatsächliche Einkommen festgestellt worden ist, läßt sich durch einen Vergleich mit dem notwendigen Einkommen und unter Berücksichtigung der Äquivalenzziffernmethode feststellen, ob die in dem Haushalt lebenden Personen als arm zu charakterisieren sind.

---

9) Vgl. Ravallion (1992b), 17ff.
10) Vgl. hierzu: Hauser / Berntsen (1992), 2; Kordos (1992), 48.

2.5. Charakterisierung der Gruppe der Armen

2.5.1. Methoden zur Bestimmung des Ausmaßes der Armut

Auf der Basis des Armutsgrenzenkonzepts lassen sich nun verschiedene Kennzahlen berechnen, die jeweils einen spezifischen Aussagewert besitzen. Die Unterschiede zwischen den drei wichtigsten Kennzahlen, der Armutsquote, der Armutstiefe und der Armutsintensität sollen mit Hilfe der von FOSTER / GREER / THORBECKE entwickelten Klasse von Armutsmaßen[11)] erläutert werden.

$$P_\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{q} \left[\frac{z - y_i}{z} \right]^\alpha$$

y_i	:	Einkommen des i-ten Armen
z	:	Höhe der Armutsgrenze
n	:	Gesamtzahl der Bevölkerung
q	:	Anzahl der Armen
P_α	:	Armutsmaß (α= 0, 1, 2)

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang der Exponent α, der die Werte 0, 1 und 2 annehmen kann, wodurch sich verschiedene Formeln ergeben: Für **α = 0** nimmt der potenzierte Klammerausdruck den Wert '1' an. Dieser wird wegen des Summenzeichens q-mal aufaddiert, so daß sich der Bruch 'q / n' ergibt. Dies entspricht der **Armutsquote**. Dieser Indikator ist leicht interpretierbar als Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung. Die Frage, wie groß in einer Gesellschaft der Anteil der Personen ist, die als arm zu bezeichnen sind, ist sicherlich nicht unwichtig. Unberücksichtigt bleibt dabei jedoch, wie weit die einzelnen Personen unterhalb der Armutsgrenze leben. Im Hinblick auf die Lebenssituation der Armen selbst und auch auf mögliche Maßnahmen zur Armutsminderung ist dies jedoch von großer Bedeutung.

---

11) Vgl. Foster / Greer / Thorbecke (1984).

Für **α = 1** ergibt sich die Formel für die **Armutstiefe**: Da der Exponent '1' unberücksichtigt bleibt, wird für jede arme Person die Differenz zwischen deren Einkommen und der Armutsgrenze gebildet und durch den Wert, der die Armutsgrenze repräsentiert, dividiert. Anschließend werden dann die so gebildeten Quotienten für alle Armen addiert und durch die Anzahl der Armen dividiert. Der so berechnete Wert gibt an, wie weit die Einkommen der Armen in einem Land *durchschnittlich* unterhalb der Armutsgrenze liegen. Eine solche Information ist von Bedeutung, um die Lebenssituation der Armen einschätzen und mit geeigneten Maßnahmen darauf reagieren zu können.

Doch auch das Armutsmaß der Armutstiefe weist Defizite auf. Befinden sich beispielsweise 100 Personen um je 10 Geldeinheiten (GE) unterhalb der Armutsgrenze, weist die Armutstiefe den gleichen Wert auf, als wenn 20 Personen um je 50 GE darunter liegen. Dabei ist der erste Fall als der günstigere anzusehen, da Personen unmittelbar unter der Armutsgrenze im allgemeinen leichter die Armutslage verlassen können als Personen, die nur über ein sehr niedriges Einkommen verfügen. Ebenso reagiert die Armutstiefe nicht auf Umverteilungen innerhalb der Gruppe der Armen. Beispielsweise beeinflußt ein Einkommenstransfer von einer Person knapp unterhalb der Armutsgrenze an eine am unteren Ende der Einkommensskala befindliche Person die Armutstiefe nicht. Beide genannten Probleme ergeben sich nicht, verwendet man die **Armutsintensität** als Meßgröße. Diese Kennzahl ergibt sich, wenn in der Formel von FOSTER / GREER / THORBECKE der Exponent **α** den Wert **2** annimmt. Je weiter das Einkommen einer Person unterhalb der Armutsgrenze liegt, desto größer ist das Gewicht, mit dem diese Person bei dem jeweiligen Indikator berücksichtigt wird.[12)]

---

12) α kann auch Werte von über 2 annehmen. Dabei würden mit steigendem α-Wert die Personen, die sich weit unterhalb der Armutsgrenze befinden, immer stärker gewichtet und den Wert des Gesamtindikators immer stärker beeinflussen.

2.5.2. Ressourcen- versus Lebenslagenansatz

Die bislang dargestellten Methoden der Armutsanalyse basieren im wesentlichen auf dem Ressourcenansatz. Dieser geht von den (materiellen) Ressourcen aus, die einem Individuum oder Haushalt zur Verfügung stehen und eine *potentielle* Versorgungslage charakterisieren. Der Vorteil eines solchen Ansatzes besteht in der guten Meß- und Operationalisierbarkeit. Zudem wird die Entscheidung über die konkrete Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen in das Ermessen des Einzelnen gestellt. Andererseits verkennt ein solches Konzept, daß Armut niemals *nur* durch einen Mangel an Ressourcen verursacht ist. Außerdem wird vorausgesetzt, daß alle zur Befriedigung der Grundbedürfnisse benötigten Güter gegen Geld und ohne Diskriminierung erworben werden können. Da deshalb eine Beschränkung auf den Ressourcenansatz für eine umfassende Analyse nicht ausreichen kann, sollten in einem Armutsprofil die konkreten Erscheinungsformen der Armut im jeweiligen Land direkt Berücksichtigung finden.

Eine **Lebenslagendefinition** hebt weniger auf die potentielle, sondern auf die *aktuelle* Situation der Personen ab. Unter 'Lebenslage' kann dabei die "individuelle Ausfüllung des Spielraums, der durch die äußeren Umstände bestimmt ist", verstanden werden.[13] Bei diesem Konzept werden alle armutsrelevanten Lebensbereiche und -bedingungen einbezogen, z.B. die Aspekte Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit sowie die Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben[14], wobei zu jedem Bereich bestimmte Mindeststandards festgelegt werden. So läßt sich präziser feststellen, in welcher Hinsicht und in welchem Ausmaß einzelne Individuen benachteiligt sind. Dem Vorteil eines solchen phänomenologisch orientierten Ansatzes, der Möglichkeit einer differenzierten Erfassung der Lebenswirklichkeit der Armen also, stehen

---

13) Vgl. Hauser / Neumann (1992), 247.
14) Vgl. Döring / Hanesch / Huster (1990), 11 sowie Glatzer / Hübinger (1990).

jedoch ebenso gravierende Nachteile gegenüber. So werden Aussagen quantitativer und vergleichender Art erheblich erschwert. Außerdem wirft es erhebliche Probleme auf, die Beziehungen der einzelnen Faktoren zueinander, beispielsweise in Form von Kumulations- und Kompensationseffekten, zu untersuchen.

Vergleicht man den Ressourcen- und den Lebenslagenansatz, ist zunächst festzustellen, daß beide sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen lassen. Arbeit beispielsweise kann sowohl als Ressource wie auch als Lebenslage betrachtet werden[15)], und das Einkommen, eine der wichtigsten Ressourcen, bestimmt in hohem Maße die Lebenslage des Einzelnen. Es ist daher durchaus möglich, beide Konzepte zu kombinieren, was in dem vorliegenden Ansatz geschehen soll. Daher wird im folgenden skizziert, wie die Gruppe der Armen näher charakterisiert werden kann.

2.5.3. Sozio-demographische Merkmale der Armen

Eine rein quantitative Erfassung der Armutssituation in einem Land kann aus den genannten Gründen als nicht ausreichend betrachtet werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß in vielen Ländern (und zwar meistens in den Ländern mit den gravierendsten Armutsproblemen) die für die oben skizzierten Verfahren erforderlichen Daten nicht zur Verfügung stehen. In diesen Fällen kann die Armutssituation näher untersucht werden mit Hilfe der Indikatoren, die im folgenden erläutert werden. Grundsätzlich ist dabei die folgende Unterscheidung zu treffen: Die **Armutsquote** bezeichnet den Anteil der Armen an einer bestimmten Subgruppe (oder auch an der Gesamtbevölkerung). Mit dem **Armutsanteil** ist der Prozentsatz der Angehörigen einer bestimmten Subgruppe an der Gruppe der Armen gemeint. Je nach den zur Verfügung stehenden Vergleichszahlen, durch die die konkreten Werte erst aussagekräftig werden,

---

15) Vgl. Döring / Hanesch / Huster (1990), 11/12.

können die einzelnen Indikatoren nach dem einen oder anderen Verfahren berechnet werden.

Ein erste wesentliche Fragestellung ist, ob und inwieweit **Männer und Frauen** in unterschiedlichem Maße von Armut betroffen sind. Zahlreiche Untersuchungen haben ergeben, daß Frauen, "*the non-participating majority*"[16], erstens in weit höherem Maße die Lasten der Armut und Unterentwicklung zu tragen haben als Männer, während sie zweitens an möglichen Entwicklungsfortschritten nur unterproportional partizipieren.[17] Hierbei handelt es sich nicht nur um eine grundsätzliche Frage sozialer (Un-) Gerechtigkeit. Ebenso wichtig ist der Aspekt, daß in vielen Fällen den Frauen in Entwicklungsländern wesentliche Handlungs-spielräume vorenthalten werden und dadurch der Gesellschaft als ganzer ein erhebliches Potential an Humankapital verlorengeht.

Aus verschiedenen Gründen kann es von Interesse sein, Informationen über die **Altersstruktur** der Gruppe der Armen zu besitzen. Beispielsweise läßt sich so einschätzen, wie groß die Gruppe derjenigen ist, die ökonomisch noch nicht bzw. nicht mehr aktiv sind. Soll bei diesen Altersgruppen, in der Regel den ganz Jungen und den ganz Alten also, Armut bekämpft werden, sind andere Maßnahmen erforderlich als bei Personen mittleren Alters. Die Frage, wieviele Kinder in armen Haushalten aufwachsen, läßt Prognosen über deren weitere Entwicklung zu, da sich die Startchancen mit steigender Geschwisterzahl tendenziell verschlechtern. Schließlich kann die Armutsquote unter den alten Menschen Hinweise auf die Leistungsfähigkeit sozialer Sicherungssysteme geben. Im Rahmen einer Armutsanalyse sind Kenntnisse über die Armutsquote und den Armutsanteil bestimmter **Ethnien bzw. religiöser Gruppen** wichtig, um die Armutsbekämpfungsanstrengungen besser auf die Zielgruppen ausrichten zu

---

16) Undp (1993), 25.
17) Vgl. die sehr aufschlußreichen Statistiken in UN (1991).

können. Zum anderen haben sozio-kulturelle und religiöse Aspekte eine nicht zu unterschätzende direkte Bedeutung für die Entwicklungschancen eines Landes.

Die Frage nach der **räumlichen Verteilung** der Armen ist ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt. Eine hohe räumliche Konzentration der Armen in bestimmten Regionen kann Segregationsprozesse hervorrufen und zu einer Abkopplung dieser Gruppe von der Gesamtentwicklung führen. Zunächst ist zu fragen, in welchen geographischen Zonen der Anteil der Armen überdurchschnittlich hoch ist. Zweitens sollte untersucht werden, ob diese überwiegend in Städten oder in ländlichen Gegenden leben. Für einige Länder schließlich ist die weitergehende Frage wichtig, ob Armut verstärkt in den größeren Ballungszentren anzutreffen ist. Lebt beispielsweise der größte Teil der städtischen Armen eines Landes in der Hauptstadt oder in deren Umkreis, verschärfen sich die o.g. Probleme tendenziell noch.

Mit der Erhebung sozio-demographischer Merkmale der Armen können aus methodischen Gründen jeweils nur einzelne Aspekte untersucht werden. Werden jedoch die so gewonnenen Ergebnisse zusammengefügt, läßt sich ein Armutsprofil für ein ganzes Land erstellen, das bereits erste Rückschlüsse auf die Armutsursachen und die Armutsbekämpfungspolitik ermöglicht: Sind in einem Land bestimmte - nach den o.g. Kriterien definierbare - Gruppen überproportional von Armut betroffen, sollte gezielt an deren Lebensbedingungen und Problemen angesetzt werden. Soweit jedoch für das jeweilige Land Untersuchungen darüber vorliegen, wie bestimmte sozio-demographische Merkmale sich wechselseitig beeinflussen, sind diese Informationen in das Armutsprofil zu integrieren.

2.5.4. Hauptproblemlagen der Armen

Sozialindikatoren sind im allgemeinen zur Bildung einer Armutsgrenze weniger geeignet als monetäre Indikatoren. Gleichwohl können diese Kennzahlen wichtige Informationen über spezielle Problemlagen der Armen liefern. Die oben definierten Armutsgrenzen sollen dadurch nicht ersetzt, sondern ergänzt werden. Lediglich in den (seltenen) Fällen, daß keine oder nur sehr unzureichende Einkommensdaten verfügbar sind, können ersatzweise auf Sozialindikatoren basierende Armuts-grenzen herangezogen werden.

Das Armutsprofil soll erste Hinweise auf die Situation und die Hauptproblemlagen der Armen geben. Wenn Entwicklung als ein Prozeß sich erweiternder Lebenschancen verstanden wird, können die vier Bereiche Gesundheit, Ernährung, Bildung, Wohnung als Grundoptionen repräsentieren, die am Anfang dieses Prozesses stehen. Oft liegen für die einzelnen Sachverhalte nur Durchschnittswerte für die Gesamtgesellschaft vor. Bezüglich der Verwendung solcher Durchschnittswerte muß differenziert werden nach der Art der jeweiligen Indikatoren:

a) Werden Indikatoren herangezogen, die direkt mit Problemlagen der Armen in Verbindung stehen, können Durchschnittszahlen durchaus einen beschränkten Aussagewert haben. Wird beispielsweise der Anteil der unterernährten Kinder oder die Analphabetenquote an der Gesamtbevölkerung erhoben, ist davon auszugehen, daß vor allem arme Haushalte von diesen Phänomenen betroffen sind.

b) Die Situation stellt sich anders dar, wenn beispielsweise für die Gesamtbevölkerung die durchschnittliche Kalorienaufnahme pro Person erfragt wird. In diesem Fall kommt es unweigerlich zu verzerrten Aussagen: Auch wenn das *durchschnittliche* Kalorienangebot innerhalb eines Landes als ausreichend angesehen werden kann, sagt das wenig über die tatsächliche Ernährungslage der Armen aus. Bei monetären Indikatoren (z.B. Haushaltseinkommen), die

nach oben hin keine 'Sättigungsgrenze' aufweisen, gilt dies umso mehr. Nur in dem Fall, daß Indikatoren dieser Art schon für die Gesamtbevölkerung sehr niedrige Werte aufweisen, sind sie auch im Hinblick auf die - vermutlich noch schlechtere - Situation der Armen aussagekräftig und können ersatzweise herangezogen werden, falls keine anderen Informationen verfügbar sind.

Weiterhin sollten für die verschiedenen Bereiche sowohl kurzfristig reagible **Trend-Indikatoren** verwendet werden als auch **Niveau-Indikatoren**, die sich im Zeitablauf nur langsam verändern. Erstere eignen sich dazu, die aktuelle Situation einzuschätzen und einen Vergleich in kurzen Zeitabständen zu ziehen. Daher können sie auch als Grundlage für eine Politikbeurteilung herangezogen werden. Die zweite Gruppe von Indikatoren hingegen zeigt das Entwicklungsniveau eines Landes an und läßt so in gewissem Umfang auch internationale Vergleiche zu. Hingegen sollten diese Indikatoren für den Vergleich zwischen zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht verwendet werden, da sie auf kurzfristige Änderungen kaum reagieren.
Die einzelnen Indikatoren könnten außerdem - wiederum unter dem Vorbehalt der Datenverfügbarkeit - differenzierter erhoben werden, etwa für die Gruppe der Armen im Land in der aktuellen Periode und der Vorperiode sowie für den Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Weiterhin könnte ein Trend in mittelfristiger Perspektive skizziert werden, etwa über den Zeitraum der letzten 10-15 Jahre. Schließlich ist es möglich, die jeweiligen Indikatoren für einzelne Subgruppen, etwa die Frauen, bestimmte Ethnien oder die Landbevölkerung eines Landes zu erheben.

Zur Charakterisierung der Situation der Armen sollten in erster Linie ***Output-Indikatoren***[18)] herangezogen werden, da diese direkt die Situation der Bevölkerung widerspiegeln und z.T. auch speziell für die Gruppe der Armen

---

18) Zur Unterscheidung zwischen Output- und Input-Indikatoren vgl. Abb / Weeber (1989), 240.

erhoben werden können. ***Input*-Indikatoren** hingegen messen z.B. die Ausgaben des Staates für bestimmte Sektoren oder das dort eingesetzte Personal und sagen damit nicht notwendig etwas aus über die Leistungsfähigkeit des jeweiligen Bereiches oder über die diesbezügliche Situation der Armen. Hinzu kommen die häufig auftretenden Ineffizienzen bei der Verwendung der eingesetzten Mittel, ein Problem, das nicht berücksichtigt werden muß, wenn *Output*-Indikatoren herangezogen werden. Ausschließlich dann sollten *Input*-Indikatoren verwendet werden, wenn dadurch direkte Aussagen über die Situation der Armen ermöglicht werden.

Gesundheit

Zur Skizzierung der Gesundheitssituation der Armen empfiehlt es sich, folgende Indikatoren zu verwenden: Die '**Lebenserwartung bei Geburt**', im allgemeinen ein signifikanter Indikator für die Gesundheitssituation, sollte im Rahmen einer Armutsanalyse nur herangezogen werden, wenn er sich speziell für die Gruppe der Armen erheben läßt. Für die '**Sterblichkeitsrate unter fünf Jahren**'[19] gilt vom methodischen Gesichtspunkt her ähnliches. Im allgemeinen ist dieser Wert jedoch aufgrund seiner höheren Reagibilität gegenüber der allgemeinen Lebenserwartung noch besser geeignet zur mittelfristigen Beurteilung der Gesundheitssituation, da er Faktoren wie eine hohe Säuglings- und Kindersterblichkeit stark reflektiert. Der Anteil der '**Säuglinge mit Untergewicht bei der Geburt**'[20] ist in jedem Fall ein für eine Armutsanalyse aussagekräftiger Indikator, da hohe Werte in aller Regel auf Armut zurückzuführen sind. Außerdem läßt dieser Indikator auch Aussagen über die Gesundheits- und Ernährungssituation der Mütter zu. Wichtige Informationen über die Gesundheitssituation eines Landes liefert schließlich auch eine **Aufstellung der häufigsten Krankheiten** bzw. **Todesursachen**. Dabei läßt ein hoher Anteil solcher Ursachen, die auf Geldmangel zurückgeführt werden können (z.B.

---

19) Vgl. Undp (1992a), Tab. 4, S. 134/135.
20) Vgl. Weltbank (1991), Tab. 28, S. 300/301.

allgemeine Unterernährung, durch Impfungen vermeidbare Infektionskrankheiten, Durchfall usw.), Rückschlüsse auf die Situation der Armen zu.

Ernährung

Dieser Aspekt gehört ebenso wie die Gesundheit zu den entscheidenden, wenn es gilt, die Lebenssituation der Armen zu charakterisieren. Ein hoher **Anteil von Nahrungsmittelausgaben am Haushaltsbudget** kann als ein eigenständiger Wohlstandsindikator herangezogen werden, da dieser mit zunehmendem Einkommen zurückgeht.[21)] So ließe sich beispielsweise der Anteil der Haushalte erheben, die mehr als 70% ihrer Gesamtausgaben für Lebensmittel aufwenden (müssen). Auch die häufigsten **Todesursachen** im Land (s.o.) können Hinweise auf die Ernährungssituation geben. Als quantitativer Indikator für die Ernährungssituation ist die '**tägliche Kalorienzufuhr**' geeignet, die als Anteil am Bedarf[22)] dargestellt werden sollte. Als Bedarfsgrößen werden dabei in der Regel die von internationalen Organisationen[23)] festgelegten Größen herangezogen; dabei sollte allerdings versucht werden, diese an die nationalen Gegebenheiten, z.B. klimatischer Art, anzupassen. Ähnliches gilt für die '**Anzahl der unterernährten Kinder unter 5 Jahren**'.[24)] Auch um diesen Sachverhalt präzise quantifizieren zu können, sind i.d.R. mehrere Indikatoren erforderlich, z.B. die qualitative und quantitative Bestimmung der Nahrungsaufnahme und die Erhebung der Körpermaße.[25)] In vielen Entwicklungsländern ist festzustellen, daß zwar die quantitative Ernährung - gemessen am Kalorienangebot - als ausreichend angesehen werden kann, jedoch erhebliche **qualitative Mängel**

---

21) Vgl. die Darstellung des sog. ENGEL-Gesetzes (Buhmann (1991), 24) sowie Ravallion (1992b), 18.

22) Durchschnittliche Kalorienzahl, die bei normaler Aktivität und Gesundheitszustand benötigt wird, unter Berücksichtigung von Alter, Geschlecht, Körpergewicht und Außen-temperatur (vgl. Undp (1992a), 206).

23) Die Fao und Who setzen beispielsweise die Grenze für Unterernährung weltweit bei 1.770 kcal für einen erwachsenen Mann mit durchschnittlichem Körpergewicht an (vgl. Schu-bert / Balzer (1990a), 8/9).

24) Undp (1992b) - Da in diesem Zahlenwerk die Daten nach Ländern sortiert sind (pro Land jeweils drei bis vier Seiten), können hier keine Seitenangaben gemacht werden.

25) Vgl. Thomas / Lavy / Strauss (1992).

festzustellen sind, was beispielsweise die Versorgung mit Vitaminen, Proteinen oder Mineralstoffen anbetrifft.

Wichtig ist, daß zur Beurteilung der Ernährungssituation ausschließlich die einzelnen Personen als Erhebungseinheit herangezogen werden. Daten auf Haushalts- oder Familienebene sind in der Regel wenig aussagekräftig, so daß auch die Verwendung der Äquivalenzziffernmethode nicht sinnvoll ist. Wenn also - aufgrund der schwer zu erhebenden haushaltsinternen Verteilungsstrukturen - keine Angaben über die Kalorieneinnahme der einzelnen Personen verfügbar sind, müssen Hilfsvariablen wie Körpergröße oder -gewicht verwendet werden.

Bildung

Für den Bereich Bildung kann eine hohe Korrelation zwischen den einzelnen *Output*-Indikatoren festgestellt werden. Bei der Auswahl der für die Armutsanalysen zu verwendenden Indikatoren kann daher dem Kriterium der Datenverfügbarkeit und -aktualität ein stärkeres Gewicht beigemessen werden.

Für die Beurteilung der Bildungssituation unter den Armen bietet sich als langfristiger Niveau-Indikator vor allem die **Analphabetenquote** an. Erstens nämlich liegen zu diesem Indikator für fast alle Länder aktuelle Daten vor, und zweitens ist das damit eingefangene Phänomen ein eindeutiges Merkmal von Armut. Außerdem eröffnet die Fähigkeit, lesen und schreiben zu können, einen großen Handlungsspielraum und stellt eine Grundvoraussetzung für viele weitere Aktivitäten dar. Für die beiden Trend-Indikatoren '**durchschnittliche Schulzeit**'[26] und '**Einschulungsquoten in % des jeweiligen Jahrgangs**'[27] gilt wiederum die Einschränkung, daß sie meist nicht für die Gruppe der Armen vorliegen. Zu beachten ist bei dem ersten Indikator, daß er durch eine hohe Zahl von Schülern, die ein Schuljahr wiederholen, nur bedingt aussagekräftig sein

---

26) Undp (1992b).
27) Undp (1992a), Tab. 14, S. 154/155.

kann. Der zweite Indikator weist oft Werte nahe 100% aus, was auch darauf zurückgeführt werden kann, daß auch solche Schüler die Grundschulausbildung beginnen, die nicht zum jeweiligen Jahrgang gehören.

Wohnung

Es verwundert, daß in den internationalen Zahlenwerken die Wohnraumversorgung in den einzelnen Ländern allenfalls am Rande behandelt wird, stellt doch das Wohnen ein Grundbedürfnis ersten Ranges dar. Andererseits gilt, daß sich dieser Bereich gerade in Entwicklungsländern oft nur schwer quantitativ erfassen läßt. Indikatoren, die in Industrieländern (wo es im allgemeinen nur die Formen Miet- bzw. Eigentumswohnen gibt) Anwendung finden, z.B. 'durchschnittliche Wohnfläche in Quadratmetern pro Person' oder 'Anteil des Haushaltseinkommens, der für Wohnen aufgewendet werden muß', sind in Entwicklungsländern nur wenig aussagekräftig, da hier eine ganze Bandbreite von Wohnformen anzutreffen ist, die sich von Land zu Land noch einmal unterscheiden. Daraus folgt, daß innerhalb einer Armutsanalyse dieser Bereich stark die länderspezifischen Gegebenheiten zu berücksichtigen hat.

So können beispielsweise die folgenden Informationen verwendet werden. Der Anteil der **Obdachlosen** an der Gesamtbevölkerung sollte möglichst nach Regionen oder einzelnen Städten spezifiziert erhoben werden. Ein direkter Indikator für Armut ist der Anteil der Bevölkerung, der in **Stadtvierteln mit schlechter Wohnqualität** lebt. Schließlich sind auch Informationen über die **Haushaltsgröße** und die Anzahl der in einem Haushalt zusammenlebenden Generationen wichtig, da sich so Rückschlüsse auf die Funktionsfähigkeit privater sozialer Sicherungssysteme ziehen lassen.

3. Methoden zur Durchführung der Politikbeurteilung

3.1. Einleitung

Alle Anstrengungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind zum Scheitern verurteilt, wenn sie nicht durch entsprechende Aktivitäten der nationalen Regierungen unterstützt werden. Auch wenn in der jüngsten Zeit verstärkt darüber nachgedacht wird, ob und wie in extremen Fällen die Regierungen - etwa durch die Kooperation mit Nicht-Regierungsorganisationen - umgangen werden können, sind diese doch in den meisten Fällen die (buchstäblich) entscheidenden Akteure bei Fragen der Armutsbekämpfung.

Im zweiten Teil der Armutsanalyse soll daher im Rahmen der Politikbeurteilung anhand eines Rasters geprüft werden, ob die von der Regierung des jeweiligen Landes betriebene Politik mit dem Ziel der Armutsbekämpfung vereinbar ist. Zu diesem Zweck wird nach unterschiedlichen Ursachenbündeln differenziert, denn nicht alle Armutsursachen sind in gleicher Weise einer unmittelbaren politischen Veränderung zugänglich, und jede der politisch veränderbaren Ursachen erfordert in der Regel spezielle Maßnahmen. Zunächst werden dazu die Fragen untersucht, in welchem Umfeld konkrete Maßnahmen der Armutsbekämpfung in dem betreffenden Land durchgeführt werden (müssen); ob und inwieweit in einem Land 'Armutsbekämpfung' überhaupt ein Ziel der Politik eines Landes darstellt. Weiterhin wird erläutert, wie die Wahl der Zielgröße (Armutsquote, -tiefe, -intensität) und der Zielgruppe Einfluß auf die Wahl der Armutsbekämpfungsmaßnahmen haben kann.

Hier kommt der oben skizzierte Entwicklungsbegriff zum Tragen. Wenn Entwicklung als ein Prozeß der Erweiterung menschlicher Lebenschancen angesehen wird, lassen sich Armutsbekämpfungsmaßnahmen in drei Bereiche einteilen, die mit den folgenden Zielen gekennzeichnet werden können: Erweiterung der Chancen der Armen, Verbesserung der Fähigkeiten der Armen

sowie unmittelbare Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen. Bei diesen drei Politikzielen handelt es sich nicht um getrennte und zeitlich aufeinander folgende Schritte. Vielmehr sind sie als drei interdependente Dimensionen anzusehen, die gleichzeitig berücksichtigt werden sollten, um das Ziel einer dauerhaften Armutsbekämpfung zu erreichen.

3.2. Das Umfeld der Regierungspolitik

Bevor auf einzelne Politikbereiche eingegangen wird, sollen zunächst Bedingungen skizziert werden, die in erheblichem Maße bestimmen, ob und in welcher Form in einem Land eine auf Armutsbekämpfung ausgerichtete Politik erfolgen kann. Zunächst ist nach der **Ausstattung des Landes mit natürlichen Ressourcen** zu fragen. Das Ausmaß der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen (Land, Bodenschätze) determiniert zwar nicht prinzipiell die Möglichkeit einer Armutsbekämpfung. Gleichwohl ist es angebracht, auch auf die Ressourcenausstattung eines Landes einzugehen, denn sie beeinflußt die *Art* der möglichen Strategien zur Armutsbekämpfung. Eine vergleichsweise reiche Verfügbarkeit über landwirtschaftliche Nutzflächen ermöglicht beispielsweise andere Maßnahmen der Armutsbekämpfung, als sie in bodenarmen Ländern möglich sind. Ähnliches gilt für die Ausstattung mit mineralischen Rohstoffen einschließlich fossiler Energieträger.

Weiterhin ist nach der **grundsätzlichen Sozialorientierung** der Politik des Landes zu fragen. Die Bekämpfung von Armut ist nicht ausschließlich Sache der Politik. Die Eigeninitiative der Armen und die Aktivitäten von Nicht-Regierungsorganisationen bei der Armutsüberwindung spielen dabei eine mindestens ebenso wichtige Rolle. Ob solche individuellen und kollektiven Selbsthilfeaktivitäten Erfolg haben, hängt freilich stark von den Rahmenbedingungen des politischen und wirtschaftlichen Systems ab.

Grundsätzlich läßt sich feststellen, daß ohne ein Mindestmaß an Engagement seitens der Regierung die Widerstände gegen armutsbekämpfende Maßnahmen - die von verschiedenen Seiten vorgebracht werden - nicht überwunden werden können. Zu fragen ist daher nach der **Handlungswilligkeit** in Bezug auf eine konsequente Armutsbekämpfungspolitik und danach, ob sich Aussagen darüber machen lassen, ob die Politik eines Landes dem Ziel der 'sozialen Gerechtigkeit' bzw. der 'Solidarität' verpflichtet ist.

Schließlich ist nach der **Funktionsweise des politischen Systems** in dem jeweiligen Land zu fragen. Armutsbekämpfung findet immer in einem politischen Umfeld statt, das deren Erfolgsaussichten, aber auch die Partizipationsmöglichkeiten der Armen in hohem Maße mitbestimmt. In diesem Zusammenhang wären daher u.a. folgende Aspekte einzubeziehen: Finden regelmäßig demokratische Wahlen statt? Existieren freie Medien und haben die Armen freien Zugang dazu? Wie unabhängig ist die Regierung gegenüber Beeinflussungsversuchen durch Lobbygruppen (die in der Regel die Interessen der Nicht-Armen vertreten)? Existiert ein dezentraler, föderaler Staatsaufbau (der *ceteris paribus* die Partizipationsmöglichkeiten verbessert)?

3.3. Maßnahmen zur Erweiterung der Chancen der Armen

Grundlegend für eine Politik der Armutsbekämpfung ist die Erweiterung der Chancen armer Bevölkerungsgruppen, und zwar sowohl im gesamtwirtschaftlichen Prozeß der Einkommensentstehung als auch im rechtlichen und politischen Bereich. Es spricht vieles dafür, daß diese Chancen in einer wachsenden Wirtschaft günstiger sind als in einer stagnierenden, wobei '**Wachstum**' stets im Sinne des Begriffs der 'Nachhaltigkeit' zu qualifizieren ist. In einem ersten Schritt wird daher die Frage behandelt, ob die Regierung eine wachstumsfreundliche Politik betreibt. In der Regel sind freilich die '*trickle-down*'-

Effekte des Wirtschaftswachstums nicht ausreichend. Die weiteren Überlegungen gelten deshalb speziellen Maßnahmen zur Verbesserung der Chancen der Armen.

Ein 'armenfreundliches' **Rechtssystem** ist u.a. dadurch gekennzeichnet, daß es klar definierte und allen Bürgern offenstehende Rechtswege gewährt, Rechtsberatung garantiert sowie traditionelle Rechtsformen informeller Art respektiert.

Auch bei der Gestaltung der Faktormärkte sind die speziellen Interessen und Bedingungen der Armen zu berücksichtigen. Dies gilt zunächst für den **Arbeitsmarkt**. In der Regel ist unqualifizierte Arbeit der einzige Faktor, über den die Armen verfügen. Im Rahmen einer armutsorientierten Politik sollten daher die Bedingungen erleichtert werden, unter denen die Armen Arbeitseinkommen erzielen können. So bergen Mindestlohnvorschriften die Gefahr, daß die Arbeitsnachfrage vermindert und somit die Arbeitslosigkeit erhöht bzw. deren Sinken verhindert wird. Ähnlich beschäftigungshemmend können sich auch überhöhte formale Bildungsanforderungen für einzelne Berufe sowie gesetzliche Mindeststandards im sozialen Bereich auswirken. Positiver sind demgegenüber staatliche Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme anzusehen.

Auf den **Kreditmärkten** haben die Regierungen dafür Sorge zu tragen, daß die Armen Zugang zu Krediten bekommen und daß Organisation, die sich diesem Ziel verschrieben haben, z.B. Nicht-Regierungsorganisationen, frei arbeiten können. Schließlich sollte auf Zinssubventionierungen, die i.d.R. nur den Nicht-Armen zugute kommen, verzichtet werden. Schließlich ist auf die Zugangsregelungen zum Produktionsfaktor **Boden** einzugehen. Hier ist darauf zu achten, daß klare Eigentumsrechte existieren und auch die Armen Zugang zu der Ressource Land haben, was u.U. durch eine Bodenreform sicherzustellen ist. Außerdem ist die Versorgung mit komplementären Faktoren, z.B. Beratungsdienstleistungen und pyhsischer Infrastruktur sicherzustellen.

3.4. Maßnahmen zur Verbesserung der Fähigkeiten der Armen

Um ihre Chancen im gesamtwirtschaftlichen Prozeß der Einkommensentstehung besser *wahrnehmen* zu können, müssen die Armen bestimmte Fähigkeiten besitzen: körperliche Leistungsfähigkeit, berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten sowie einen hinreichend hohen Bildungsstand. Diese Fähigkeiten sind gleichsam der Schlüssel, mit dem die vorhandenen Handlungsspielräume erschlossen werden können. Nur wenn beides ineinandergreift, kann es zur wirksamen Armutsbekämpfung kommen. Die Frage ist, inwieweit die Regierung durch geeignete Maßnahmen zur Verbesserung dieser Selbsthilfefähigkeit der Armen beiträgt, d.h., inwieweit sie das 'Humankapital' der Armen erhöht. Dies läßt sich vor allem in den Bereichen 'Gesundheit', 'Bildung' und 'Familienplanung' untersuchen. Zu fragen ist jeweils, ob die Armen Zugang zu der jeweiligen Infrastruktur haben. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist, ob sich Prioritäten in der staatlichen Politik in den öffentlichen Haushalten widerspiegeln oder ob trotz aller Beteuerungen doch eher auf Prestigeprojekte, wie z.B. teure Hochschul-einrichtungen oder Spezialkliniken, gesetzt wird.

3.5. Maßnahmen zur unmittelbaren Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen

Traditionell wurde Armutsbekämpfung nahezu ausschließlich gleichgesetzt mit dem Transfer monetärer oder materieller Ressourcen und allenfalls noch mit dem Aufbau entsprechender Sicherungssysteme. Im Gegensatz dazu wird in anderen Ansätzen, die die Bedeutung der Rahmenbedingungen und der Humankapital-bildung betonen, die Sozialpolitik vielfach nur am Rande behandelt. Im Rahmen einer interdependenten Armutsbekämpfung[28)] kommt der Sozialpolitik eine zwar nachrangige, aber gleichwohl wichtige Funktion zu. 'Nachrangigkeit' bedeutet dabei, daß zunächst alles unternommen werden sollte, um die Chancen und Fähigkeiten der Armen zu erweitern. Da jedoch viele Arme vorübergehend oder dauerhaft nicht in der Lage sind, aus eigener Anstrengung die Armutslage zu

verlassen, müssen ergänzend andere Maßnahmen hinzukommen. Im übrigen sollte darauf hingewiesen werden, daß es keine scharfe Trennlinie zwischen dem zweiten und dem dritten Schritt gibt. Auch ein reiner Ressourcentransfer (z.B. ein Speisungsprogramm oder eine verbesserte Versorgung mit Basisgesundheitsdiensten) kann die Fähigkeiten der Armen zu Eigenanstrengungen erhöhen. Es sollte daher bei der Durchführung sozialpolitischer Maßnahmen immer darauf geachtet werden, daß sie Maßnahmen in anderen Bereichen nicht behindern, sondern unterstützen.

4. Abschließende Bemerkungen

Im zweiten Abschnitt wurde skizziert, welche Informationen erforderlich sind, um die Armutssituation in einem Land darzustellen und im dritten Abschnitt wurden Ansätze vorgestellt, um die Politik der jeweiligen Regierung im Hinblick auf das Ziel der Armutsbekämpfung zu beurteilen. Die so gewonnen Informationen können in einem Datenerhebungsinstrument nach Art eines Fragebogens zusammengefaßt werden. Eine solche Form erleichtert die Zusammenstellung der Daten und die Übersichtlichkeit bzw. Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

Was können nun Armutsanalysen in der vorgestellten Form tatsächlich bewirken? Sind Ergebnisse, die sich damit erzielen lassen, nicht größtenteils redundant? Läßt sich angesichts der offensichtlichen und gravierenden Armut in vielen Ländern des Südens nicht auch ohne umständliche theoretische Vorüberlegungen feststellen, daß Handlungsbedarf besteht und wo am sinnvollsten angesetzt werden sollte? Und auch wenn Ergebnisse von Armutsanalysen im einen oder anderen Fall sinnvoll sein mögen, wäre zu fragen, ob die Mittel, die für Armutsanalysen aufgewendet werden müssen, nicht sinnvoller für die direkte Bekämpfung der Armut eingesetzt werden können.

---

28) Vgl. zu diesem Konzept Karsch / Plastino / Sautter (1992).

Zunächst sprechen **wirtschaftliche Gründe** für die Anfertigung von Armutsanalysen. Diese haben investiven Charakter und können helfen, Projekte gezielter zu planen und durchzuführen, um so knappe Mittel einzusparen.[29] Dabei sind die durch die Armutsanalyse gewonnen Informationen kein Selbstzweck. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, daß Maßnahmen der Armutsmessung und -analyse stark steigende Grenzkosten bei abnehmendem Grenznutzen aufweisen. Daher sollten Armutsanalysen nur bis zu dem Punkt betrieben werden, an dem die 'Grenzkosten' der Analyse deren 'Grenznutzen' entsprechen. Ähnliches wird durch den Grundsatz der "optimalen Ignoranz" ausgedrückt: "Es wird nur soweit geforscht und analysiert, als es zum Erkennen der Bedürfnisse oder der angestrebten Aktivität notwendig ist."[30]

Es lassen sich auch **politische Gründe** für einen "*healthy appetite for information about people and their well being*"[31] anführen. Dies gilt zunächst für die **nationale Ebene**. Plant die Regierung eines Landes Armutsbekämpfungsmaßnahmen, so ist eine ausreichende Informationsbasis eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung. Dies gilt auch für die Abschätzung der Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen auf die ärmere Bevölkerung.[32] Eine Regierung, die völlig auf die Erhebung armutsspezifischer Daten verzichtet, dokumentiert damit ihr Desinteresse an diesen Fragestellungen.

Eine Armutsanalyse kann auch dann sinnvoll sein, wenn keine direkten politischen Umsetzungen anstehen. Die dabei gewonnenen Informationen sollten nämlich nicht als 'Herrschaftswissen' im Besitz der Regierung bzw. der jeweiligen Organisation verbleiben, sondern sind der nationalen Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Eine solche Transparenz ist als eine Grundvoraussetzung für politische Partizipation anzusehen. Bezeichnenderweise sind einige Regierungen

---

29) Vgl. World Bank (1992a), 8_1.
30) Schönhuth (1992), 13.
31) Vgl. Chander / Grootaert / Pyatt (1980), 1.
32) Vgl. Chander / Grootaert / Pyatt (1980), 1/2.

des Südens ohne weiteres bereit, Daten über die Armutssituation im Land an ausländische Geberorganisationen weiterzuleiten - in der Hoffnung, aufgrund dieser Zahlen den Zufluß von Hilfsmitteln zu erhöhen. Gegenüber der eigenen Bevölkerung halten sich jedoch die gleichen Regierungen - beispielsweise aus Angst vor politischen Unruhen - sehr 'bedeckt', was die Offenlegung der Armutsanalysen anbetrifft.

Auch auf **internationaler Ebene** können Armutsanalysen die Entwicklungszusammenarbeit mit dem jeweiligen Land effektiver machen. Dies gilt zum einen für den Bereich des sogenannten 'Politikdialogs', den Versuch der Geberorganisationen, in Gesprächen mit den Regierungen des Südens Einfluß auf deren Politik zu nehmen, etwa im Hinblick auf gezieltere Armutsbekämpfung.[33)] Zum anderen können Armutsanalysen bei der Vorbereitung konkreter Einzelprojekte hilfreich sein. Diese haben weiterhin ihren Platz im Rahmen der Entwicklungspolitik, beispielsweise als Pilotvorhaben, die den Weg für eine umfassende Armutsbekämpfungsstrategie ebnen können.

Armutsanalysen sind also - richtig verstanden - nicht nur ein Schritt, der der 'eigentlichen' Armutsbekämpfung vorgelagert ist und diese vorbereitet, sondern können als integraler Bestandteil einer auf Überwindung von Armut ausgerichteten Politik angesehen werden.

Literatur

Abb, Fritz; **Weeber**, Joachim (1989): Systeme sozialer Indikatoren; in: WISU 18 (1989), 239-243.

Buhmann, Brigitte I. (1991): Wohlstand und Armut in der Schweiz. Eine empirische Analyse für 1982 (WWZ - Beiträge, vol. 2); Basel.

Chander, Ramesh; **Grootaert**, Christiaan; **Pyatt**, Graham (1980): Living Standards Surveys in Developing Countries (LSMS Working Paper No. 1); Washington, D.C.

---

33) Vgl. Weltbank (1992b), 50.

Cida (1991): Working Paper on Poverty Alleviation (destined to the geographic programs); o.O.

Döring, Diether; **Hanesch**, Walter; **Huster**, Ernst-Ulrich (1990): Armut als Lebenslage. Ein Konzept für Armutsberichterstattung und Armutspolitik; in: dies. (eds.) (1990): Armut im Wohlstand; Frankfurt/Main, 7-30.

Fields, Gary S. (1989): Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries; in: WBRO 4 (1989), 167-185.

Foster, James; **Greer**, Joel; **Thorbecke**, Erik (1984): A Class of Decomposable Poverty Measures; in: Econometrica 52 (1984), 761-765.

Glatzer, Wolfgang; **Hübinger**, Werner (1990): Lebenslagen und Armut, in: Döring, Diether / Hanesch, Walter / Huster, Ernst-Ulrich (eds.) (1990): Armut im Wohlstand, Frankfurt am Main, 31-55.

Hauser, Richard; **Berntsen**, Roland (1992): Einkommensarmut. Determinanten von Aufstiegen und Abstiegen; in: Hujer, Reinhard / Schneider, Hilmar (eds.) (1992): Herausforderungen an den Wohlfahrtsstaat im strukturellen Wandel; Frankfurt am Main.

Hauser, Richard; **Neumann**, Udo (1992): Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Die öffentliche und sozialwissenschaftliche Thematisierung nach dem Zweiten Weltkrieg; in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie - Sonderheft 32/1992 "Armut im modernen Wohlfahrtsstaat", 237-271.

Hirtz, Frank; **Köhler**, Peter A.; **Schulte**, Bernd (1992): Die "drei Gesichter" der Armut. Sozialpolitik jenseits des Nationalstaats; in: KZfSS - Sonderheft 32/1992 "Armut im modernen Wohlfahrtsstaat", 324-344.

Karsch, Thomas; **Plastino**, Carlos; **Sautter**, Hermann (1992): Interdependente Armutsbekämpfung - Das Beispiel Brasilien. Eine Studie im Auftrag des Kirchenamtes der Evangelischen Kirche in Deutschland; Hamburg.

Kordos, Jan (1992): Poverty Measurement in Poland; in: Polish Statistical Association / Central Statistical Office (edd.) (1992), 43-64.

McGilligray, Mark (1991): The Human Development Index. Yet Another Redundant Composite Development Indicator?; in: WD 19 (1991), 1461-1468.

Morris, David (1979): Measuring the Condition of the World's Poor. The Physical Quality of Life Index; New York et al.

Quibria, M. G. (1991): Understanding Poverty. An Introduction to Conceptual and Measurement Issues; in: Asian Development Review 9 (1991) 2, 90-112.

Ravallion, Martin (1992): Poverty Comparisons. A Guide to Concepts and Methods (= LSMS Working Paper No. 88); Washington, D.C.

Schönhuth, Michael (1992): Die Dorfbewohner definieren ihre Bedürfnisse. Participatory Rapid Appraisal; in: E+Z 33 (1992) 11, 12/13.

Schubert, Bernd; **Balzer**, Geert (1990): Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungsländern. Transfers als sozialpolitischer Ansatz zur Bekämpfung überlebensgefährdender Armut (Sonderpublikation der GTZ Nr. 246); Eschborn.

Thomas, Duncan; **Lavy**, Victor; **Strauss**, John (1992): Public Policy and Anthropometric Outcomes in Côte d'Ivoire (LSMS Working Paper No. 79); Washington, D.C.

UN (1991): The World's Women 1970-1990. Trends and Statistics; New York.

Undp (1990): Human Development Report 1990; New York / Oxford.

Undp (1991): Human Development Report 1991; New York / Oxford.

Undp (1992a): Human Development Report 1992; New York / Oxford.

Undp (1992b): Country Human Development Indicators 1992; New York.

Undp (1993): Human Development Report 1993; New York / Oxford.

Weltbank (1991): Weltentwicklungsbericht 1991. Entwicklung als Herausforderung; Washington, D.C.

Weltbank (1992): Jahresbericht 1992; Washington, D.C.

World Bank (1992a): Poverty Reduction Handbook; Washington, D.C.