

### Kann das Halbierungsziel extremer Armut bis 2015 erreicht werden: Anforderungen an die deutsche Politik

Gsänger, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gsänger, H. (2001). *Kann das Halbierungsziel extremer Armut bis 2015 erreicht werden: Anforderungen an die deutsche Politik*. (Analysen und Stellungnahmen, 3). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194385>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Kann das Halbierungsziel extremer Armut bis 2015 erreicht werden? Anforderungen an die deutsche Politik

Auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen (Sept. 2000) bekräftigten 150 Staats- und Regierungschefs das Ziel, den Anteil der Weltbevölkerung, der in extremer Armut lebt und die Zahl der Hungernden bis zum Jahre 2015 zu halbieren. Dies ist ein ehrgeiziges Ziel, das nur unter Aufbietung großer Anstrengungen sowohl der betroffenen Länder als auch der Geberländer und internationalen Entwicklungsagenturen erreicht werden kann. Die Bundesregierung stellt sich ausdrücklich hinter das Halbierungsziel und hat im April 2001 durch Kabinettsbeschluß ein Aktionsprogramm 2015 in Kraft gesetzt.

Hier wird nach den Bedingungen für die Erreichbarkeit des Halbierungszieles und dem deutschen Beitrag gefragt.

- Das internationale Ziel, die extreme Armut und die Zahl der Hungernden weltweit bis 2015 zu halbieren, kann nur erreicht werden, wenn es gelingt, die Armut schneller als in den 90er Jahren abzubauen.
- Die Erfahrungen der 90er Jahre haben gezeigt, dass marktwirtschaftliche Reformen zwar das wirtschaftliche Wachstum begünstigen, dass aber wirtschaftliches Wachstum nicht automatisch zur Armutsminderung führt. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Ungleichheit sind nicht nur wichtige Ursachen von Armut, sie entscheiden auch über die Ergebnisverteilung. Deshalb verdienen Fragen des Zugangs zu den produktiven Ressourcen eine hohe Priorität und steht das Thema Agrarreform wieder auf der Tagesordnung.
- Das Tempo der Armutsminderung hängt nicht vorrangig von der Höhe des wirtschaftlichen Wachstums ab, sondern von der Verteilung der Ressourcen und der Qualität des Wachstums, d.h. von der breitenwirksamen Gestaltung des Wachstumsprozesses.
- Da der überwiegende Teil der extrem Armen auf dem Lande und von der Landwirtschaft lebt, bestimmen insbesondere das ländliche Einkommens- und Produktivitätswachstum Ausmaß und Tempo der Armutsminderung.
- Das Aktionsprogramm 2015 beschreibt den deutschen Beitrag. Die Bundesregierung sieht Armutsminderung als wichtigen Bestandteil ihrer gesamten Politik an. Staatliches Handeln und die EZ wollen dabei ein wirksamer Katalysator sein, um Strukturen zu verändern, neue Allianzen gegen die Armut zu ermöglichen und innovative Finanzierungsquellen zu erschließen.
- Um das Aktionsprogramm wirksam umzusetzen, müssen die Prioritäten in einem Umsetzungsplan sowohl sektoral, regional als auch instrumentell genauer bestimmt und in einen operativen Kontext gestellt werden. Der Förderung der afrikanischen und asiatischen LDCs und deren landwirtschaftlicher und ländlicher Entwicklung sollte dabei Vorrang eingeräumt werden. Die Projekthilfe sollte zugunsten der multilateral koordinierten Programme (PRSPs, SwAPs) zurückgefahren werden.

### Die Ausgangslage

Das Tempo der Armutsminderung war in den 90er Jahren in vielen Entwicklungsregionen und -ländern enttäuschend langsam, insbesondere in den ländlichen Gebieten. Diese Beobachtung trifft auch auf wachstumsstarke Länder wie China und Indien zu. Das internationale Ziel, die extreme Armut und die Zahl der Hungernden weltweit bis 2015 zu halbieren wird nur erreicht werden können, wenn es gelingt, die Armut schneller als in den 90er Jahren abzubauen.

Von den 1,2 Mrd. Menschen, die weltweit mit weniger als 1 \$ PPP (*Purchasing Power Parity*) pro Kopf und Tag auskommen müssen und damit als extrem arm gelten, leben 75 % (oder 900 Millionen) auf dem Lande. Von den extrem Armen leben in Südasien 44 %, in Subsahara-Afrika 25 %, in Ostasien 22 %, 5 % in Lateinamerika und der Karibik sowie 1,5 % in Osteuropa und Zentralasien. Frauen sind häufiger und stärker von extremer Armut betroffen als Männer. Ausmaß und Tiefe der Armut auf dem Lande sind meist größer als in der Stadt, weil dort die Wahrscheinlichkeit größer ist, geographisch isoliert zu leben und sozial ausgegrenzt zu werden. Meist ist der Gesundheitszustand der ländlichen Bevölkerung schlechter, ihr Bildungsniveau niedriger, und sie geht stärker risikobehafteten Tätigkeiten (Klimaabhängigkeit, Naturkatastrophen) von meist geringerer Produktivität nach.

Massenarmut ist ein Charakteristikum der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), doch sie ist auch in Mittelein-

kommensländern weit verbreitet. Die höchste Armutskonzentration gibt es in den bevölkerungsreichsten Ländern der Welt, China und Indien. Sie allein beherbergen etwa 670 Mio oder 56 % der weltweit extrem Armen.

### Das Halbierungsziel und seine Messung

Das beim Millenniumsgipfel der VN feierlich verkündete Halbierungsziel bildet den vorläufigen Höhepunkt eines längeren Prozesses, der beim Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen begonnen und die Beseitigung der extremen Armut auf der Welt zum Endziel hat. Im Folgeprozess zu Kopenhagen wurde durch den Entwicklungshilfausschuss der OECD (DAC) 1996 das Halbierungsziel als zeitbezogenes Ziel festgelegt; es wurde vier Jahre später im Rahmen der UN-Sondergeneralversammlung zu Kopenhagen +5 in Genf (Juni 2000) politisch verbindlich beschlossen. Das Halbierungsziel ist durch folgende Parameter gekennzeichnet:

- Reduzierung des Anteils der Menschen in Entwicklungsländern, die in extremer Armut leben, bis zum Jahre 2015 um 50 %. Dabei wird angestrebt, die Armut in allen betroffenen Entwicklungsländern entsprechend zu vermindern.
- Das Bezugsjahr für die Erfolgsmessung ist das Jahr 1990. Zu diesem Zeitpunkt galten 1,276 Mrd. (bzw. 29 %) der Menschen in den Entwicklungsländern unter Einschluss von Osteuropa und Zentralasien als extrem arm. Dies entsprach etwa 25 % der gesamten Weltbevölkerung.

- Die Zielerreichung soll international mit Hilfe von vier Kern-Indikatoren überprüft werden. Diese sind: die *Zahl der extrem Armen* (Bevölkerung mit weniger als 1 \$ PPP Einkommen pro Tag); die *Armutslücke* (Zahl der extrem Armen x Armutstiefe); das Ausmaß der *Ungleichheit* (Anteil des ärmsten Fünftels am volkswirtschaftlichen Konsum) und die *Fehlernährung bei Kindern* (Anteil der untergewichtigen Kinder von weniger als fünf Jahren). Die Daten werden von verschiedenen internationalen Organisationen auf der Grundlage nationaler Statistiken zusammengetragen und ausgewertet.
- *Weltentwicklungsbericht 2000/2001*: Förderung der wirtschaftlichen Betätigung der Armen (*promoting opportunities*), Unterstützung der politischen Teilhabe der Armen (*facilitating empowerment*) und Erhöhung der sozialen und persönlichen Sicherheit der Armen (*enhancing security*).
- *DAC/OECD Leitlinien zur Armutsminderung 2001*: Breitenwirksames Wachstum durch strukturelle Reformen; Teilhabe der Armen, Beachtung der Menschenrechte und armenorientierte Regierungsführung; menschliche Entwicklung durch Verbesserung der sozialen Grunddienste und der Verbreiterung des Zugangs; *Gender-Mainstreaming* und Gleichberechtigung der Geschlechter; Förderung nachhaltiger Lebensumstände (*sustainable livelihood*), und menschliche Sicherheit durch Krisenprävention und -management.

Dem Halbierungsziel liegt ein relativ enger Armutsbegriff, der der Einkommensarmut, zugrunde. Die gesellschaftlichen und politischen Dimensionen der Armut, d.h. der fehlende Zugang zu Ressourcen, der Entzug von Chancen und die mangelnden Beteiligungsmöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben, die Verwundbarkeit gegenüber Risiken und dem Verlust von Menschenwürde, werden nicht als Zieleterminanten behandelt. Vordergründig scheint es, dass damit das Problem der Armutsminderung auf eine ausreichende Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens reduziert wird. Da das Halbierungsziel Teil eines Systems internationaler Entwicklungsziele ist, das die Probleme der Grundbildung, der Gesundheitsversorgung, der nachhaltigen Entwicklung und der Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung der Frauen zum Gegenstand hat, ist die Befürchtung eindimensionalen Handelns jedoch kaum begründet.

### Strategische Ansätze zur Armutsminderung

Die Verminderung der Armut in der Welt war seit den Anfängen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit immer ein wichtiges Ziel. Allerdings war es den 90er Jahren vorbehalten, die Bekämpfung der Armut zum überwältigenden Ziel der internationalen Zusammenarbeit zu erklären. Andere Schlüsselbegriffe in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion der 90er Jahre, die mit dem Ziel der Armutsminderung verknüpft sind, waren: ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit, breitenwirksames Wachstum (*pro-poor growth*), gute Regierungsführung, soziale Grunddienste für alle, *ownership* des Entwicklungsprozesses, partizipative Entwicklung und Gender.

Am Beginn der 90er Jahre stand der Zusammenbruch des Sozialismus und in seiner Folge die globale Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Ordnung. Unter dem Gesichtspunkt der Armutsminderung sind die Ergebnisse durchaus ambivalent. Marktwirtschaftliche Reformen begünstigen zwar das wirtschaftliche Wachstum, doch führt Einkommenswachstum nicht automatisch zur Armutsminderung. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Ungleichheit sind wichtige Ursachen von Armut und entscheiden darüber, wie die Früchte des Wachstums verteilt werden. Deshalb verdienen die Fragen des Zugangs zu den produktiven Ressourcen hohe Priorität und stehen Fragen von Agrarreformen wieder auf der Tagesordnung. Die Ansätze zur Stärkung der sozialen Grunddienste (z.B. 20/20-Initiative) haben häufig die institutionellen, sozialen und politischen Realitäten nicht berücksichtigt. Die Globalisierung hat die finanziellen, wirtschaftlichen und technologischen Integrationsprozesse beschleunigt. Diese haben in einer begrenzten Anzahl von fortgeschrittenen Entwicklungsländern signifikant zur Armutsminderung beigetragen, aber auch eindrucksvoll die Verletzlichkeit der Armen bei Wirtschaftskrisen (Asienkrise nach 1997) demonstriert. Die Mehrzahl der LDCs und deren arme Bevölkerungsmehrheiten konnten hingegen von der Globalisierung bislang nicht oder nur unzureichend profitieren.

Die internationalen Erfahrungen mit der Armutsbekämpfung haben dazu geführt, dass die Weltbank und der DAC/OECD zwei einander ergänzende multidimensionale Strategien mit folgenden Ansatzpunkten empfehlen:

### Kann das Ziel erreicht werden? Prognosen von Weltbank und Overseas Development Institute (ODI)

Die neuesten Weltbankprojektionen (*Global Economic Prospects 2001*) geben ein relativ ernüchterndes Bild hinsichtlich der Erreichbarkeit des Halbierungsziels bis zum Jahr 2015. Der Prognose werden ein optimistisches Szenario A und ein pessimistisches Szenario B zugrunde gelegt (Szenario A: durchschnittliche Wachstumsraten 2000-2010 in den Entwicklungsländern von 3,7 % p.a. bei weiterhin zunehmender Konsumungleichheit in Indien und China; Szenario B: jährliche Wachstumsraten von 2,3 %). Unter den Bedingungen von Szenario A ist das Ziel zwar global zu erreichen, es wird jedoch in einigen Regionen, insbesondere in Subsahara-Afrika verfehlt (vgl. Übersicht 1). Die Prognose B fällt wesentlich ungünstiger aus: das Ziel wird global verfehlt, nur die Region Ostasien kann es erreichen. Nimmt man an, dass sich die durchschnittlichen Wachstumsraten der Entwicklungsländer der 90er Jahre fortsetzen, die mit 1,8 % p.a. sogar noch unter denen des Szenario B lagen, dann wird die Zahl der extrem Armen im Jahre 2015 kaum niedriger als 1998 sein.

Allerdings sind diese Projektionen mit erheblichen statistischen und methodischen Problemen belastet. Die Qualität der Statistik ist in vielen Ländern, insbesondere Subsahara-Afrikas nach wie vor unzureichend. Methodisch problembehaftet ist die assoziative Mechanik von Einkommenswachstum und Armutsminderung bei Annahme relativ stabiler Verteilungsmuster – mit Ausnahme von Indien und China – über einen sehr langen Prognosezeitraum. Gerade wegen des herausragenden Zusammenhangs von Verteilung und Armutsminderung trägt gleich hohes volkswirtschaftliches Wachstum in sehr unterschiedlicher Weise zur Armutsminderung bei. Darüber hinaus spielt die Qualität des wirtschaftlichen Wachstums eine wichtige Rolle. Wachstum in relativ kapital- und wissensintensiven Sektoren und wirtschaftlich starken Regionen erzeugt weniger zusätzliche Beschäftigung für die Armen als Wachstum in Wirtschaftszweigen, die in größerem Umfang einfache Arbeit – die wichtigste Ressource der Armen – nachfragen sowie Wachstum in Regionen mit hoher Armutskonzentration. Belege dafür finden sich u.a. in Indien, wo die Armut bei relativ kräftigem Wirtschaftswachstum in den modernen Sektoren (1992-99) verglichen mit Perioden relativ geringer wirtschaftlicher Wachstumsraten (1975-89), die aber dafür durch eine beschleunigte Agrarentwicklung gekennzeichnet waren, nur sehr langsam zurückging.

Das Overseas Development Institute (*Hanmer and Nashold*, März 2000) geht bei seinen Prognosen davon aus, dass die Armutsminderung auf Grund von wirtschaftlichem Wachstum um so höher ist, je gleichmäßiger die Einkommensverteilung ist und je breitenwirksamer die Wachstumsprozesse gestaltet sind. Breitenwirksames Wachstum ist dabei als ein Wachstumsprozess zu verstehen, an welchem die Armen produktiv teilhaben. Die Prognosen kommen zum

Übersicht 1: Regionale Verteilung der Armut 1990, 1998 und Projektion bei optimistischer (2015 A) und bei pessimistischer Wachstumsprognose (2015 B)								
Region	Zahl der Armen (Mio.)				Anteil der Armen (%)			
	1990	1998	2015 A	2015 B	1990	1998	2015 A	2015 B
Ostasien insgesamt	452	267	65	101	27.6	14.7	3.2	4.8
ohne China	92	54	9	20	18.5	9.4	1.3	2.8
Osteuropa und Zentralasien	7	18	6	9	1.6	3.7	1.3	1.9
Lateinamerika und Karibik	74	61	43	58	16.8	12.1	6.9	9.4
Mittlerer Osten und Nordafrika	6	6	5	6	2.4	2.1	1.3	1.6
Südasiens	495	522	297	411	44.0	40.0	17.7	24.5
Afrika südlich der Sahara	242	302	361	426	47.7	48.1	39.5	46.7
Gesamt	1276	1.175	776	1.011	29.9	23.4	12.6	16.4
ohne China	916	961	721	931	28.1	25.6	15.0	19.4

Quelle: Weltbank, Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000/2001

Ergebnis, dass bei Annahme breitenwirksamen Wachstums das Halbierungsziel global erreichbar ist. Subsahara-Afrika verfehlt das Halbierungsziel jedoch auch dann.

Gelingt es nicht, den Wachstumspfad breitenwirksam zu gestalten, dann reichen die prognostizierten Wachstumsraten nur in Ostasien aus, um das Ziel zu erreichen. In welchem Umfang die Einkommensverteilung die zur Zielerreichung erforderlichen Wachstumsraten beeinflusst, zeigt Übersicht 2.

#### Breitenwirksames Wachstum ist notwendig

Diese Ergebnisse legen nahe, dass die Erreichbarkeit des Halbierungszieles dann in weite Ferne rückt, wenn es nicht gelingt, den Wachstumsprozeß breitenwirksam zu gestalten. Breitenwirksames Wachstum wird nur im erforderlichen Maße eintreten, wenn es durch entsprechende gesellschaftliche Reformprozesse ermöglicht und gestützt wird. D.h., der erforderliche wirtschaftliche, soziale und politische Strukturwandel muss armutsorientiert gestaltet werden.

Es herrscht heute in der Gebergemeinschaft weitgehend Einigkeit über die erforderliche Hauptstoßrichtung des sozio-ökonomischen Strukturwandels in Ländern mit hoher Armutskonzentration: Um Armut erfolgreich und dauerhaft zu vermindern, bedarf es eines national wie international förderlichen Umfeldes, in dem Konflikte friedlich bewältigt, verantwortungsvolle Regierungsführung gestärkt, Menschenrechte verwirklicht, wirtschaftliche Dynamik begünstigt, breitenwirksame Finanzsysteme entwickelt, Agrarreformen zügig durchgeführt sowie eine nachhaltige Ressourcennutzung gesichert werden. Die Gebergemeinschaft muß einen Beitrag durch Schaffung fairer Handelschancen, durch Entschuldung und durch Verbreiterung und Verstetigung der Entwicklungsfinanzierung leisten.

#### Der deutsche Beitrag: das Aktionsprogramm 2015

Die Bundesregierung hat am 4. April 2001 das "Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut" in Kraft gesetzt. In diesem Programm wird die Armutsminderung als internationale Gemeinschaftsaufgabe begriffen, die politischen Handlungswillens erfordert und bei der viele Akteure partnerschaftlich zusammenarbeiten müssen. Die Hauptverantwortung für eine nachhaltige Minderung der Armut tragen allerdings die Regierungen der Entwicklungsländer, indem sie den erforderlichen Strukturwandel sowie eine nachhaltige Wirtschaftsdynamik durch wirtschaftliche, soziale und politische Reformen ermöglichen.

Die Bundesregierung sieht Armutsminderung als wichtigen Bestandteil ihrer gesamten Politik an. Jedoch kann staatliches Handeln kann nur einen beschränkten Beitrag leisten. Es will vornehmlich ein Katalysator sein, um Strukturen zu verändern, neue Allianzen gegen die Armut zu ermöglichen und innovative Finanzierungsquellen zu erschließen. In den Mittelpunkt ihres Aktionsprogramms stellt die Bundesregierung zehn vorrangige Ansatzpunkte zur Armutsminderung:

- Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik und aktiven Teilhabe der Armen, Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und Durchführung von Agrarreformen,
- Schaffung fairer Handelschancen für die Entwicklungsländer;
- Umsetzung der Entschuldung, Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe und Entwicklung der Finanzsysteme,
- Gewährleistung sozialer Grunddienste und Stärkung der sozialen Sicherungssysteme,

Übersicht 2: Wachstumsprognose und erforderliches Wachstum, um das Halbierungsziel zu erreichen (durchschnittliches jährliches Wachstum der realen Pro-Kopf-Einkommen)			
	Wachstumsprognose 2000-2010 <sup>1</sup>	erforderliches Wachstum	
		breitenwirksamer Wachstumspfad	unveränderter Wachstumspfad
<b>Sub-Sahara Afrika</b>	<b>1,3</b>	<b>2,4</b>	<b>5,9</b>
Länder mit hoher Ungleichheit		3,5	10,4
Länder mit geringer Ungleichheit		2,1	4,6
<b>Lateinamerika und Karibik</b>	<b>3,0</b>	<b>0,6</b>	<b>7,0</b>
Länder mit hoher Ungleichheit		0,5	7,0
Länder mit geringer Ungleichheit		2,1	4,5

<sup>1</sup> World Bank, Global Economic Prospects and the Developing Countries 2001

Quelle: L. Hanmer und F. Naschold Attaining IDTs: Will Growth Be Enough? in: Development Review, Vol. 18, No.1 March 2000

- Sicherung des Zugangs zu lebensnotwendigen Ressourcen und Förderung einer intakten Umwelt,
- Verwirklichung der Menschenrechte und Beachtung der Kernarbeitsnormen,
- Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter,
- Sicherung der gesellschaftlichen Beteiligung der Armen
- und Stärkung verantwortungsvoller Regierungsführung, sowie
- friedliche Bewältigung von Konflikten und Förderung von Abrüstung und menschlicher Sicherheit.

Jedem dieser Ansatzpunkte werden Aktionen zugeordnet. Insgesamt nennt das Aktionsprogramm 75 Aktionen, von denen nur eine begrenzte Zahl echte Neuerungen bzw. Erweiterungen des Instrumentariums der EZ darstellen, während viele bereits fester Bestandteil der deutschen bilateralen EZ sind, allerdings eine wichtigere Rolle als in der Vergangenheit spielen sollen.

Zur Begleitung und Umsetzung des Planes soll ein *Dialogforum 2015* eingerichtet werden, in dem auch die Bundesländer, die Wirtschaft sowie die Zivilgesellschaft (einschließlich Gewerkschaften und Wissenschaft) vertreten sind.

#### **Anforderungen an die deutsche Politik**

Das vorgelegte Aktionsprogramm hat Stärken und Schwächen. Die gewählten Ansatzpunkte entsprechen zu einem großen Teil denen der *DAC/OECD Leitlinien zur Armutsminderung*. Die handlungsleitende Idee des Aktionsprogramms ist, jeweils auf drei Ebenen tätig zu werden, um eine hohe Wirkung zu entfalten: auf der internationalen Ebene und ihren Regelwerken, der Ebene der Partnerländer sowie der deutschen und europäischen Ebene. Auf diese Weise wird auch der langjährigen Kritik von Seiten der Partnerländer und der NROs in Nord und Süd Genüge getan, dass man nicht von den betroffenen Ländern Strukturreformen erwarten und sie ihnen z.T. per Konditionalität aufzwingen kann, ohne die internationalen Strukturen und Regelwerke und die nationalen Politiken der Industrieländer kohärenter zu gestalten. Die Selbstverpflichtung der Bundesregierung zur Kohärenz aller Politikfelder einschließlich der Agrar- und Handelspolitik hinsichtlich des Armutsziels ist ein wichtiger Schritt, um entwicklungspolitisch schädliche Praktiken abzubauen bzw. zu verhindern. Hier wird die Praxis als Lackmus-Test dienen.

Die große Zahl von Handlungsabsichten, die im Aktionsprogramm genannt werden, führt dazu, dass Prioritäten nicht mehr zu erkennen sind und Zweifel an der Umsetzbarkeit laut werden. Es gelang bislang nicht, überzeugende sektorale, regionale und instrumentelle Prioritäten zu setzen. Es hätte nahe gelegen, aufgrund langjähriger Erfahrungen bei der Armutsbekämpfung sich auf Aktionen zu konzentrieren, die ihre Hebelwirkung erwiesen haben und bei denen die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit komparative Vorteile besitzt. Dies kann jedoch in dem noch ausstehenden Umsetzungsplan nachgeholt werden. Aufgrund der bilateralen und internationalen Erfahrungen sollten dabei drei Leitlinien beachtet werden:

- Sektorale sollte der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung sowie einer KMU-orientierten Wirtschaftsförderung in hohes Gewicht in der Zusammenarbeit mit armen Partnerländer eingeräumt werden, da die ländli-

chen Armuts- und Beschäftigungsprobleme in der Mehrzahl der LDCs nur durch ein agrargestütztes Wachstum, das die vorhandenen intersektoralen Verflechtungspotentiale ausschöpft, aussichtsreich angegangen werden können. Ziel muss es sein, den Produktivitätszuwachs zu optimieren und ein höheres Maß an technologischer und institutioneller Kompetenz zu erreichen.

- Regional sollte sich die deutsche EZ auf die Armutsbekämpfung insbesondere in den afrikanischen und asiatischen LDCs konzentrieren, deren wirtschaftliche und soziale Ausgangslage besonders prekär ist. Sie brauchen zusätzliche Unterstützung, insbesondere um ihre personellen, institutionellen und finanziellen Schwächen und Engpässe zu überwinden bzw. abzubauen. Gerade wegen der begrenzten institutionellen und personellen Kapazitäten sollte die deutsche EZ ihre projektbezogene Hilfe zugunsten multilateral koordinierter Programme (z.B. Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs, Sectorwide Approaches, SwAPs) zurückfahren und zügig die entsprechenden instrumentellen Voraussetzungen schaffen.
- Die Mitteleinkommensländer mit hoher Armutskonzentration sollten insbesondere in ihren Bemühungen eine armutsorientierte Formulierung und Gestaltung ihrer Makro- und Sektorpolitiken unterstützt werden. Angesichts der Entwicklungen des BMZ-Haushalts und der besseren Möglichkeiten dieser Länder, neben Entwicklungshilfe auch ausländische Direktinvestitionen und kommerzielle Kredite zur Entwicklungsfinanzierung zu mobilisieren, sollten bilaterale Finanzmittel zugunsten der ärmsten Länder umgeschichtet werden.

Das Aktionsprogramm nennt als einen wichtigen Ansatzpunkt die Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe und bekräftigt erneut das 0,7 %-Ziel (ODA-Quote), doch angesichts der Entwicklung des BMZ-Haushalts kommt Deutschland diesem Ziel nicht näher. Dies bedeutet zwar nicht notwendigerweise, dass dem Aktionsprogramm die zur Umsetzung erforderlichen Finanzmittel fehlen werden, doch schadet es der Glaubwürdigkeit. Der wohlfeile Hinweis darauf, dass wichtige Maßnahmen wie die Reformen des internationalen Handels- und Finanzsystems nicht allein von der Höhe der ODA abhängen, überzeugt nicht.

#### **Dr. Hans Gsänger**

*Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
in der Abteilung Agrar- und  
Sozialentwicklung, regionale  
Kooperation, Klein und Mittele-  
industrie; regionaler Schwerpunkt:  
Subsahara - Afrika*

#### **Weiterführende Literatur**

**BMZ**, Aktionsprogramm 2015, Bonn April 2001  
**UN/WB/IWF/OECD**, A better world for all, New York 2000  
**DAC / OECD**, Poverty Reduction Guidelines, Paris 2001  
**World Bank**, Attacking Poverty, World Development Report 2000/2001, Washington 2000