

Thomas Pogge

Die Entwicklung moralisch plausibler Indizes für Armut und Geschlechtergleichstellung: ein Forschungsprogramm*

1. Einleitung

Warum soll die Erörterung von Indizes – also Instrumenten zur fortlaufenden Messung von dem, was in der Welt passiert – überhaupt Raum in einer philosophischen Zeitschrift einnehmen? Lassen Sie mich zur Beantwortung der Frage drei Arten von Indizes unterscheiden oder besser gesagt drei Arten, wie ein Index von seinen Konstrukteuren und Benutzern verstanden werden kann.

Erstens kann ein Index als reine Zusammenfassung von Daten verstanden werden. Fußballstatistiken werden meist so verstanden. Der Ballbesitz in Prozent fasst einen Aspekt des Geschehens bei einem Spiel zusammen. Dies wird nicht unbedingt als »richtige« Zusammenfassung der Daten wahrgenommen, sondern als eine Kennzahl, deren Benutzung sich eingebürgert hat. Indizes, die so verstanden werden, stellen uns nicht vor philosophisch interessante Fragen.

Zweitens kann einem Index eine erklärende und/oder voraussagende Funktion zugeschrieben werden. Ein Index für das Risiko eines Herzinfarkts anhand von Risikofaktoren ist ein Beispiel dafür. Ein solcher Index wird im Hinblick auf seine Vorhersagekraft optimiert, indem man bspw. Faktoren hinzufügt oder herausnimmt oder die Formel für die Zusammenfassung der Daten für verschiedene Faktoren ändert. Dieses Unterfangen ist intellektuell ehrgeiziger, aber es ist ein empirisches, kein philosophisches Problem: Man muss herausfinden, welche Risikofaktoren relevant sind und wie sie miteinander interagieren, um den Index genau dem Problem anzupassen.

Schließlich können Indizes als Bewertungsstandards aufgefasst werden; typischerweise um in einer normativen Funktion eingesetzt zu werden. Allerdings kann man auch Indizes der vorigen Art so beschreiben: Die Ärztin bewertet die Lebensweise ihres Patienten und erlegt ihm auf, Zigaretten oder bestimmte Lebensmittel zu vermeiden. In diesem Fall gibt es jedoch ein klar definiertes Ziel – die Vermeidung eines Herzinfarkts – dessen Erwünschtheit außer Frage steht. Die Dinge liegen anders im Falle bspw. eines Indexes für die Geschlechtergleichstellung (gender equity), weil dazu konzeptuell und normativ geklärt werden muss, wie eine Konzeption der Gleichstellung auszusehen hat:

* Übersetzt von Ortrud Leßmann. Das englische Original erscheint demnächst unter dem Titel »Developing Morally Plausible Indices of Poverty and Gender Equity: a Research Program« in *Philosophical Topics*. Mein herzlicher Dank gilt der Übersetzerin und außerdem Kieran Donaghue, Alison Jaggar, Justine Kolata, Matt Peterson, Elizabeth Weissberg und nochmals Frau Leßmann, für ihre guten Anregungen und Kommentare.

eine Konzeption, die angibt, was daran wünschenswert ist und als Grundlage für die Identifikation und Messung der Geschlechtergleichstellung in der Wirklichkeit dienen kann. Das ist eine philosophische Arbeit: die Erstellung einer allgemeinen Grundlage für eine Rangordnung, die verschiedene Zustände einer Population sowie alternative Veränderungspfade dieser Zustände nach besser und schlechter ordnet, moralisch bewertet und auf dieser Grundlage Vorschläge und Pläne macht.

Sofern moralisch bedeutsame Indizes tatsächlich konstruiert und angewandt worden sind, hat sich diese Arbeit in zweierlei Weise von typisch philosophischer Arbeit unterschieden. Erstens wurde die Konstruktion von Indizes von professionellen Moralphilosophen weitgehend ignoriert und bekam somit mehr Aufmerksamkeit von Nicht-Philosophen, unter denen die Ökonomen Joan Robinson und Amartya Sen hervorzuheben sind. Und zweitens haben einige Indizes, anders als die meisten philosophischen Veröffentlichungen, großen Einfluss gewonnen: sie wurden von den Medien, von Politikern und der Öffentlichkeit verfolgt und zitiert. Das ist eine unglückselige Kombination – unglückselig für diejenigen, die unter den Auswirkungen von mangelhaften Indizes leiden, und unglückselig für die akademische Philosophie, die sich selbst marginalisiert und eine Chance verpasst, ihre Weisheit für etwas wirklich Wichtiges einzusetzen.

Dieser Aufsatz steht am Beginn eines größeren Forschungsprojekts – unterstützt vom Australischen Forschungsrat, Oxfam, der Internationalen Entwicklungsagentur für Frauen (International Women's Development Agency) und der sozialwissenschaftlichen Vereinigung für Gesundheit in den Philippinen (Philippine Health Social Science Association). Ziel des Projekts ist es, kritisch zu überdenken, wie Geschlechtergleichstellung, Entwicklungsstand und Armut von Populationen gemessen und ihre Entwicklungsverläufe verfolgt worden sind – und werden sollten – über alle Verschiedenartigkeit hinweg, die sich aus der Mannigfaltigkeit der natürlichen und sozialen Umwelt ergeben. Dieses Projekt ist wichtig, weil sich Entscheidungsträger in Regierungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und internationalen Behörden sich von solchen Indizes leiten – und oft auch in die Irre leiten lassen. Wenn sie solche Indizes ernst nehmen, werden politische Akteure sie als Surrogate für das nehmen, was sie zu messen vorgeben: Regierungen werden die verfügbaren Mittel einsetzen, um zum Beispiel den größtmöglichen Rückgang eines Armutsindexes zu erzielen. Sie nehmen an, somit den größtmöglichen Rückgang an Armut (und des mit ihr einhergehenden moralischen Mankos) herbeizuführen – oder zumindest so wahrgenommen zu werden. Sofern diese Annahme fehlgeht, werden Geld und menschliche Mühen verschwendet.

Diese Gefahr ist real. Denn erstens ist der Konstruktion von Indizes bisher zu wenig systematische moralische Aufmerksamkeit und Reflektion geschenkt worden. Und zweitens weisen Indizes ein großes Beharrungsvermögen auf: Ist ein Index erst einmal gut eingeführt und weithin bekannt, wird er oft trotz bekannter Mängel weiter verwendet, denn dies erlaubt Vergleiche mit der Vergangenheit, die unmöglich oder zumindest erschwert wären, wenn der Index ersetzt oder erheblich verändert werden würde. Der dritte und vielleicht wichtigste Grund ist besonders im Bezug auf jene Indizes relevant, die Bewertungs- und Planungsaufgaben erfüllen. Weil die von solchen Indizes gelieferten Ergebnisse weitreichenden politischen Widerhall finden – zum Beispiel indem sie als

Munition in den Debatten über die WTO-Globalisierung dienen¹ –, versuchen verschiedene Interessengruppen teilweise recht intensiv auf die Konstruktion, Verfeinerung und Anwendung der Indizes Einfluss zu nehmen. Solches Lobbying ist innerstaatlich wohlbekannt, bei staatsübergreifenden Indizes bislang aber noch nicht hinlänglich wahrgenommen worden. Wenn für Regierungen und Unternehmen Milliarden auf dem Spiel stehen bei ihren Bemühungen, das neu entstehende globale Handelssystem auszugestalten und zu ermächtigen, dann werden sie ein Interesse daran nehmen, wie die Leistungen dieses Systems analysiert und bewertet werden. Um bei ihren Bemühungen, das System und seine Regeln zu formen, erfolgreich zu sein, müssen Politiker und Unternehmen politische Unterstützung einwerben und die politische Opposition entwaffnen. Ob sie dies können, hängt zum Teil davon ab, ob andere Politiker und Bürger – zu Hause und im Ausland – daran glauben, dass die WTO-Globalisierung »funktioniert«, zum Beispiel in dem Sinne, dass sie die Armut verringert, die Entwicklung armer Länder voranbringt oder die Geschlechtergleichstellung befördert.

Die nächsten zwei Abschnitte illustrieren diese Punkte anhand eines der einflussreichsten Indizes: der von der Weltbank vorgenommenen Armutsmessungen (Abschnitt 3) und des Ziels, »die weltweite Armut bis 2015 zu halbieren«, das unter Bezugnahme auf diese Messungen formuliert wurde und verfolgt werden soll (Abschnitt 2). Danach diskutiere ich den Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index, HDI) und den geschlechtsbezogenen Entwicklungsindex (Gender-Related Development Index, GDI), die das United Nations Development Programme fortlaufend bereitstellt (Abschnitt 4).² Der abschließende Abschnitt umreißt ein paar Ideen für bessere Indizes für Armut, Entwicklung und Geschlechtergleichstellung.

2. Wie unsere Regierungen die weltweite Armut bis 2015 halbieren wollen

Unser gegenwärtiges Verständnis der weltweiten Armut und ihres Entwicklungverlaufs ist stark auf die Anzahl der Armen fixiert. Diese Zählung der Armen basiert auf einer engen Konzeption »absoluter« oder »extremer« Armut, die sich stark am Hunger orientiert: Menschen werden nur dann als arm eingestuft, wenn sie weniger als ein »Einkommens- oder Ausgabenniveau [haben], unter dem sich die Betroffenen eine angemessene Mindesternährung und bestimmte lebenswichtige Artikel des täglichen Bedarfs nicht... leisten können«.³

- 1 Mit WTO-Globalisierung ist die besonders von den USA in den letzten drei Jahrzehnten betriebenen Art von Globalisierung gemeint, die im Regelsystem der Welthandelsorganisation ihren klarsten Ausdruck gefunden hat. Bei den Debatten über das Für und Wider von Globalisierung ist immer zu erinnern, dass Globalisierung auch ganz anders hätte organisiert werden sein können und auch jetzt noch neu umstrukturiert werden könnte.
- 2 In diesem Zusammenhang ist auch die detaillierte Kritik des Human Poverty Index und des Gender Empowerment Maßes des UNDP relevant, für die ich hier nicht genügend Platz habe, die ich aber hoffentlich anderswo vorstellen kann.
- 3 Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hg.), *Bericht über die Menschliche Entwicklung 1995*, übersetzt von Gabi Lassen, Bonn 1995, S. 238. (Übersetzung von United Nations Development Programme, *Human Development Report 1995*, New York 1995, S. 223).

Während (ungefähr) der letzten zwanzig Jahre hat sich die Weltbank der Aufgabe angenommen, die Armen zu zählen. Für diesen Zweck benutzt sie eine internationale Armutsgrenze, die weithin als »ein Dollar pro Tag« bekannt ist. Die Weltbank hat diese Armutsgrenze ursprünglich anhand der Kaufkraft definiert, welche 1,02 \$ in der USA des Jahres 1985 hatten. Seither hat sie die Grenze dreimal neu gefasst. Die neueste Definition bezieht sich auf die Kaufkraft, die 1,25 \$ im Jahr 2005 in den USA hatten. Ist die internationale Armutsgrenze erst mal definiert, wird Armut einfach in Form der Anzahl jener, die Unterhalb der Armutsgrenze leben, quantifiziert und ein Rückgang der Armut als Rückgang dieser Zahl verstanden.

Sich auf die Zahlen und Daten der Weltbank beziehend, haben die Regierungen der Welt wiederholt versprochen, »die weltweite Armut bis 2015 zu halbieren«. Unter den Versprechen sticht das vom Welternährungsgipfel 1996 heraus, wo sich 186 Regierungen »zur Erreichung von Ernährungssicherheit für alle und zu fortlaufenden Anstrengungen zur Beseitigung des Hungers in allen Ländern mit dem unmittelbaren Ziel, die Zahl der unterernährten Menschen spätestens bis zum Jahr 2015 auf die Hälfte des gegenwärtigen Standes zu verringern«,⁴ verpflichtet haben. Ein »unmittelbares« Ziel, das 19 Jahre benötigt, um just die Hälfte des Problems weltweiter Armut zu lösen, ist natürlich nicht gerade ehrgeizig – man stelle sich vor, Franklin Roosevelt hätte sich im Jahr 1942 dazu verpflichtet das Leid, das von den Nazis fortwährend verursacht wurde, bis 1961 um die Hälfte zu verringern!⁵ Aber wenigstens schien diese Selbstverpflichtung machbar, sieht sie doch eine jährliche Verminderung der Zahl armer Menschen um nur 3,58 %⁶ vor.

Trotzdem haben die Regierungen der Welt bald entschieden, dass sie mehr versprochen hatten als sie zu tun bereit waren. Im Jahr 2000 erklärten sie im ersten UN-Millenniumsziel (Millennium Development Goal 1, MDG-1) die Absicht, »bis zum Jahr 2015

⁴ Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit, http://www.bmelv.de/cln_111/Shared-Docs/Standardartikel/Europa-Internationales/Welternahrung-FAO/Erklae-rungRom1996.html?nn=310370.

⁵ Man könnte meinen, dass die Selbstverpflichtung des fiktiven Roosevelt schlimmer wäre, weil das betreffende Leid aktiv verursacht wurde unter Verstoß gegen negative Pflichten. Aber die aktive Zufügung von Leid ging von den Deutschen und ihren Alliierten aus, ohne dass die USA beteiligt waren. Also hätten die USA keine negativen Pflichten verletzt, wenn sie nichts dagegen unternommen hätten. Die USA und andere wohlhabende Staaten sind jedoch aktiv daran beteiligt, die globalen institutionellen Arrangements zu gestalten und durchzusetzen, welche vorhersehbar die Armut weltweit verschlimmern (Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, 2. Auflage Cambridge, 2008). Falls es eine Asymmetrie gibt, liegt sie also andersherum. Ceteris paribus ist es schlimmer, aktiv zu einem Leid beizutragen, das billig vermeidbar wäre, als passiv Leid zuzulassen, das nur zu einem hohen Preis verhindert werden könnte.

Der wirkliche Roosevelt fühlte sich übrigens dazu verpflichtet, nicht nur die Gefahr durch die Nazis zu bezwingen, sondern auch die weltweite Armut zu beenden. In seiner Ansprache zur Lage der Nation vom 6. Januar 1941 postulierte er als eines von vier Leitprinzipien für eine postfaschistische Welt (die »in unserer Zeit und Generation« zu verwirklichen seien): »Freiheit von Not, das heißt auf globaler Ebene wirtschaftliche Zusammenarbeit, die jeder Nation ein gesundes friedvolles Leben für seine Bewohner sichert – überall in der Welt.«.

⁶ Das ist eine Art Tilgungsrate, mit der nach Ablauf der Zeit die gewünschte Verminderung erreicht wird (Anmerkung der Übersetzerin). $(1 - 0,0358)^{19} = 0,5$.

den Anteil der Menschen in der Welt, die ein Einkommen von weniger als einem Dollar pro Tag haben, und jener Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren«.⁷ Diese Formulierung behält die Idee bei, das Problem bis 2015 zu halbieren, doch zugleich bezeugt sie einen verminderten Ehrgeiz, indem sie auf den *Anteil* und nicht auf die *Anzahl* der armen und hungrigen Menschen abhebt. Dieser Anteil wird als Bruch berechnet mit der Anzahl der armen Leute im Zähler und der Weltbevölkerung im Nenner.⁸ Es wird erwartet, dass die Weltbevölkerung bis 2015 auf 120 % des Wertes von 2000 zunimmt,⁹ so dass eine Verminderung der Anzahl der Armen auf 60 % der Zahl vom Jahr 2000 ausreicht, um den Anteil der Armen zu halbieren. Durch die Neudefinition dessen, was halbiert werden soll, haben die Regierungen der Welt, nach den aktuellen Weltbank-Statistiken,¹⁰ die akzeptable Zahl armer Menschen im Jahr 2015 von 836 Millionen (dem Referenzwert von 1996 minus 50 %) auf 1004 Millionen (dem Referenzwert von 2000 minus 40 %) erhöht. Damit haben sie auch die versprochene jährliche Verminderung der Zahl der Armen von 3,58 % auf 3,35 % gesenkt.

Mir geht es bei der Betrachtung dieser Revision nicht darum, ob die Regierungen sich auf die Anzahl oder den Anteil der Armen beziehen. Meine Kritik gilt der Abschwächung des Ziels für 2015 und den Bemühungen, diese Abschwächung zu verschleiern. Die Abschwächung kann in beiden Relationen ausgedrückt werden: Die Anzahl der Armen soll gemäß der Erklärung von Rom um 50 % vermindert werden, aber nur um 40 % gemäß des ersten UN-Millenniumsziels (MDG-1). Oder: der Anteil der Armen soll gemäß der Erklärung von Rom um 58,33 % und nur um 50 % gemäß des ersten Millenniumsziels vermindert werden. Beide Formulierungen machen deutlich, dass die Ziellinie um 168 Millionen Menschen verschoben worden ist, die nun zur Anzahl der Menschen, deren extreme Armut im Jahr 2015 als moralisch akzeptabel eingestuft wird, hinzukommen. – Weitere 168 Millionen Menschen, für die »eine angemessene Mindesternährung und bestimmte lebenswichtige Artikel des täglichen Bedarfs« außer Reichweite sein wird. Durch den undurchsichtigen Schwenk von »Anzahl« auf »Anteil« und die Beibehaltung des Sprachbilds von der Halbierung der Armut bis 2015 wurde diese Abschwächung erfolgreich vor der Öffentlichkeit verschleiert und aus den Medien herausgehalten.

Seit der gefeierten Verabschiedung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen ist das Armutsbekämpfungsversprechen in zwei Hinsichten revidiert und dadurch noch einmal dramatisch abgeschwächt worden. Aktuell geht es den Vereinten Nationen beim ersten Millenniumsziel jetzt nicht mehr um Halbierung der Armut als »Anteil der Weltbevölkerung« sondern um Halbierung der Armut als »Anteil der Bevölkerung der

7 Generalversammlung der Vereinten Nationen, *United Nations Millennium Declaration* (A/RES/55/2, 8. September 2000), verfügbar unter: <http://www.millenniumkampagne.de/fileadmin/downloads/erklaerung/millenniumserklaerung.pdf> (auf Deutsch).

8 Diese Kennzahl wird auch als Armutsquote bezeichnet. Anmerkung der Übersetzerin.

9 UN Population Division, *World Population Prospects: The 2006 Revision* (2007), verfügbar unter: <http://esa.un.org/unpp>.

10 Shaohua Chen, / Martin Ravallion »The Developing World is Poorer than We Thought, but no less Successful in the Fight against Poverty« World Bank Policy Research Paper WPS 4703, 2008, S. 34, verfügbar unter: econ.worldbank.org/docsearch.

Entwicklungsländer.«¹¹ Dadurch profitiert man von einem schneller anwachsenden Nenner. Ferner datierte man das Basisjahr nach hinten, indem man jetzt eine Halbierung »zwischen 1990 und 2015«¹² vorsieht anstatt zwischen 2000 und 2015. Da die Bevölkerung der Entwicklungsländer im Jahr 2015 etwa 146 % derer des Jahres 1990 betragen wird,¹³ sieht man es jetzt also als für »die Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015« ausreichend an, die Anzahl der Armen und Hungrigen auf 73 % des Wertes von 1990 zu reduzieren. Die Verkleinerung der zu erzielenden Armutsreduktion gepaart mit der Verlängerung der Zeitspanne, in der diese Reduktion erreicht werden soll, auf 25 Jahre, senkt die versprochene jährliche Verminderung der Zahl der Armen auf 1,25 %. Zugleich hebt diese Revision, nach den aktuellen Weltbank-Statistiken,¹⁴ die für das Jahr 2015 angestrebte Anzahl armer Menschen auf 1327 Millionen an (dem Referenzwert von 1990 minus 27 %) – und addiert somit weitere 314 Millionen zur Zahl der Menschen, deren extreme Armut im Jahr 2015 als moralisch akzeptabel angesehen werden soll.

Eine bemerkenswerte Folge der Rückdatierung des Basisjahrs durch die Vereinten Nationen ist, dass Chinas massive Armutsreduktion in den 1990er Jahren – die Anzahl der Chinesen in extremer Armut soll in jenem Jahrzehnt um 265 Millionen zurückgegangen sein¹⁵ – nun als Fortschritt im Hinblick auf das erste Millenniumsziel mitgezählt werden kann. Die Revision des ersten UN-Millenniumsziels führte so dazu, dass der Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan geradezu tragikomisch der Generalversammlung der Vereinten Nationen berichtet hat, dass die bevölkerungsreichste Region der Welt – Ostasien und Pazifik – das Armutsziel für 2015 bereits im Jahr 1999 erreicht habe, ein ganzes Jahr, bevor das Ziel überhaupt erst beschlossen wurde!¹⁶

	Basisjahr	Zugrundegelegte Anzahl der Armen (Mio.)	Versprochene Reduktion bis 2015	Ziel für 2015 (Mio.)	Benötigte jährliche Reduktion	Ziel für 2005 (Mio.)
Welternährungsgipfel	1996	1672	50 %	836	3,58 %	1204
MDG-1 (ursprüngliche Fassung)	2000	1673	40 %	1004	3,35 %	1411
MDG-1 nach Revision	1990	1817,5	27 %	1327	1,25 %	1505

Tabelle 1: Das verwässerte Versprechen

11 Vereinte Nationen, *The Millennium Development Goals Report 2008*, New York 2008, S. 6–7; verfügbar unter www.un.org/millenniumgoals.

12 *Ibid.*

13 UN Population Division, *World Population Prospects: The 2006 Revision*, aaO. (FN 9).

14 Chen, / Ravallion, »The Developing World is Poorer than We Thought«, aaO. (FN 10), S. 34.

15 *Ibid.*

16 Vereinte Nationen, *Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General* (A/57/270, 31. Juli 2002), S. 8 und 22; verfügbar unter www.undemocracy.com/A-57-270.pdf.

Tabelle 1 fasst zusammen, was die Abschwächung des Ziels für die Bekämpfung der Armut bedeutet: Die Zahl extrem armer Menschen, die den Regierungen der Welt für das Jahr 2015 akzeptabel erscheint, wurde um 491 Millionen erhöht. Die Verringerung der Anzahl extrem armer Menschen, welche die Regierungen in Rom versprochen haben, wurde um 491 Millionen Menschen gekürzt: statt der Armutsreduktion um 836 Millionen, die für den Zeitraum von 1996 bis 2015 zunächst versprochen worden war, ist nun eine Reduktion um 345 Millionen vorgesehen.

Es gibt wenig Zweifel daran, dass die Vereinten Nationen im Jahr 2015 in der Lage sein werden zu verkünden, dass das Ziel, die Armut um die Hälfte zu reduzieren, erreicht worden ist. Aber dieser Erfolg wird entscheidend davon abhängen, dass das ursprüngliche Verständnis des Ziels durch den Welternährungsgipfel, dass eine 50-prozentige Verringerung der Anzahl der Armen gemessen am Niveau von 1996 erforderlich ist, durch ein neues Verständnis ersetzt wurde, dass dieses Ziel nur eine 27-prozentige Verringerung der Anzahl der Armen vom viel höheren Niveau von 1990 erforderlich macht.

Die Geschichte davon, wie die Regierungen der Welt ihr Armutshalbierungsversprechen schlau und unbemerkt verwässert haben, spiegelt die politischen Kräfte wider, welche die Schaffung und Anwendung bedeutender normativer Indizes beeinflussten. Die Geschichte zeigt auch, warum extreme Armut massiv fortbesteht: die Armen haben keine Freunde in der globalen Elite. Hunderte von Beamten in vielen Regierungen und internationalen Organisationen waren an der Verschiebung der Ziellinie zu Ungunsten der Armen beteiligt. Tausende von Ökonomen, Statistikern und anderen Akademikern wussten, was gespielt wurde. Und ebenso auch tausende von Journalisten, die über den Gipfel von Rom oder über die Millennium-Entwicklungsziele berichtet hatten. Einige dieser Journalisten behaupteten sogar, jene Revisionen seien nicht berichtenswert.¹⁷

Wären wir beim Versprechen von Rom geblieben, wäre 2000–2015 eine Verringerung der Anzahl der Armen um 50,03 % erforderlich gewesen. Nach den Revisionen reicht eine Verringerung um 20,68 % aus. Die Revisionen haben fast eine halbe Milliarde Menschen zur Anzahl derer hinzugefügt, deren Armut im Jahr 2015 als akzeptabel gelten und als Erfüllung des Jahrtausendziels sogar gefeiert werden soll. Eine halbe Milliarde Menschen von unseren Politikern zu lebensgefährlicher Armut verdammt – das entspricht ungefähr 6 Millionen zusätzlichen Todesfällen pro Jahr aus armutsbedingten Ursachen. Man denkt unwillkürlich an die Wannsee-Konferenz, auf der hohe Beamte des Naziregimes den Tod vieler Millionen als Teil ihrer Endlösung geplant haben. Allerdings gibt es einen wichtigen Unterschied. Es war die Absicht der deutschen Bürokraten von 1942 und des Führers, dem sie zu Gefallen sein wollten, sich der Juden und anderer vermeintlich minderwertiger Menschen zu entledigen. Die UN-Bürokraten von 2001 und die nationalen Politiker, von denen sie abhängig sind, hegen keinerlei übeln Willen gegen die Armen der Welt. Sie kümmern sich um ihre Karrieren und sind deshalb auch um das Wohlwollen von uns Bürgern reicher Länder bemüht. Was aus den Armen wird, ist ihnen einfach nur egal. Dies ist ein feiner moralischer Unterschied auf Seiten der Handelnden, der allerdings am Leiden und Sterben der Opfer nichts ändert.

17 Pogge, *World Poverty and Human Rights*, aaO. (FN.5), note 21.

Der nächste Abschnitt über die Quantifizierung weltweiter Armut bietet eine weitere Veranschaulichung des Problems.

3. Wie Armut als Anzahl oder Anteil der unter einer internationalen Armutsgrenze lebenden Menschen vermessen wird

3.1 Das erste und offensichtlichste Problem an der Vermessung des Armutsproblems durch Zählen armer Menschen ist, dass Leute, die knapp unter die Armutsgrenze fallen, ungerechtfertigt Priorität erhalten. Diese Menschen gerade eben über die Armutsgrenze zu heben, ist die billigste und einfachste Methode, Armut zu reduzieren. Aber warum sollte nur das Überschreiten der Armutsgrenze als Fortschritt gelten? Warum sollten Änderungen in der wirtschaftlichen Situation von Menschen ignoriert werden, wenn sie vollständig unterhalb der Armutsgrenze oder nur etwas oberhalb stattfinden? Intuitiv verringert sich das Armutsproblem, wenn Leute ihren durchschnittlichen Tageskonsum z.B. von 1,00 \$ auf 1,24 \$ PPP 2005 oder von 1,26 \$ auf 1,60 \$ PPP 2005 erhöhen können — und ein solcher Zugewinn stellt sicherlich eine größere Armutsverringerung dar als ein Zugewinn von 1,24 \$ auf 1,26 \$ PPP 2005.¹⁸

3.2 Ein zweites und damit verbundenes Problem ist, dass, wenn man das Armutsproblem durch Zählen armer Leute quantifiziert, unser Bild der Verteilung und Entwicklung von Armut übermäßig vom gewählten Niveau der Armutsgrenze abhängt. Das Problem lässt sich leicht veranschaulichen, denn die Wissenschaftler der Weltbank, die die Armutsmessung durchführen, Martin Ravallion and Shaohua Chen, berechnen und veröffentlichen Armutszahlen nicht nur für ihre eigene internationale Armutsgrenze von 1,25 \$ PPP 2005 (täglicher Konsum), sondern auch für drei weitere Armutsgrenzen, die ebenfalls in internationalem Dollars des Basisjahrs 2005 angegeben werden.¹⁹ Tabelle 2 gibt für jede dieser vier Armutsgrenzen (Spalte links außen) die Veränderungen der Zahl der Armen zwischen verschiedenen Basisjahren (oberste Zeile) und dem Jahr 2005 an.²⁰ Die hervorgehobene Spalte vergleicht die tatsächliche Veränderung in der Anzahl von Armen im Zeitraum 1990–2005 mit der 17,2-prozentigen Verringerung dieser Zahl, die wir dem abgeschwächten ersten Millenniumsziel zufolge bräuchten, um uns der für 2015 versprochenen 27-prozentigen Verringerung planmäßig anzunähern.

18 »PPP« steht für »Kaufkraftparität« (purchasing power parity), und »1,25 \$ PPP 2005« steht für die Kaufkraft, welche 1,25 \$ in den USA im Jahr 2005 hatte, also das Einkommens- oder Konsumniveau an dem die Weltbank ihre derzeitige Armutsgrenze festmacht. (Volkswirte sprechen von Kaufkraftparität, wenn sich mit einer Einheit inländischer Währung im Ausland dieselbe Gütermenge erwerben lässt wie im Inland, wenn diese Währungseinheit in ausländische Währungseinheiten umgetauscht wird. Dem liegt die Vorstellung eines weltweit einheitlichen Preises zugrunde, der jedoch nur bei handelbaren Gütern überzeugend ist, siehe Abschnitt 3.5, Seite 313. Anmerkung der Übersetzerin).

19 Chen, / Ravallion, »The Developing World is Poorer than We Thought«, aaO. (FN 10), S. 34–35.

20 Ein Minuszeichen in einer Zelle bedeutet, dass die Zahl der Armen in der in dieser Spalte betrachteten Periode gefallen ist in Bezug auf die in dieser Zeile verwendeten Armutsgrenze.

Periode	1981–2005	1984–2005	1987–2005	1990–2005	Verglichen mit dem Pfad zum verwässerten MDG-1	1993–2005	1996–2005	1999–2005
Armutsgrenze								
1,00 \$ PPP 2005	-43 %	-35 %	-28 %	-33 %	89 % Vorsprung	-29 %	-22 %	-23 %
1,25 \$ PPP 2005	-27 %	-23 %	-19 %	-23 %	34 % Vorsprung	-22 %	-16 %	-17 %
2,00 \$ PPP 2005	2 %	-1 %	-2 %	-6 %	67 % Rückstand	-8 %	-7 %	-10 %
2,50 \$ PPP 2005	15 %	9 %	6 %	2 %	112 % Rückstand	-1 %	-3 %	-5 %

Tabelle 2: Wie unser Erfolg bei der Armutsbekämpfung vom Niveau der Armutsgrenze abhängt

Tabelle 2 macht deutlich, dass der berichtete Fortschritt bei der Armutsbekämpfung stark von der gewählten Armutsgrenze abhängt. Egal welchen Zeitraum man betrachtet, die Änderung der Zahl der Armen in diesem Zeitraum sieht besser aus, je niedriger die Armutsgrenze angesetzt wird. Wenn man beispielsweise das neuerdings von den Vereinten Nationen bevorzugte Basisjahr 1990 nimmt, ist die durch 1 \$ PPP 2005 definierte Armut im Zeitraum 1990–2005 um annähernd 33 % gefallen – also weit mehr als die 17,2 %, die nötig wären, um das erste Millenniumsziels planmäßig zu erreichen. In genau demselben Zeitraum ist die durch 2,50 \$ PPP 2005 definierte Armut um 2 % gestiegen, so dass wir uns dieser Definition zufolge also vom ersten Millenniumsziel sogar *weiter entfernt haben*. Wird eine der beiden niedrigen Armutsgrenzen gewählt, dann ist die Welt gut im Plan, um die 27-prozentige Verminderung der Zahl der Armen zu erreichen, die das verwässerte erste Millenniumsziel vorsieht. Wird eine der beiden höheren Armutsgrenzen gewählt, dann werden wir die für den Zeitraum 1990–2015 versprochene Verminderung der Armut um 27 % wahrscheinlich nicht einmal annähernd erreichen.

Wie nun bestimmt die Weltbank das Niveau ihrer Armutsgrenze? Sie hat alle vier ihrer aufeinander folgenden Armutsgrenzen unter Verweis darauf begründet, was »Armut« in den ärmsten Ländern bedeutet.²¹ Woher weiß die Weltbank, was »Armut« in den ärmsten Ländern bedeutet? Sie leitet ihre Antworten aus einer einzigen Informationsquelle ab: den offiziellen Armutsgrenzen, die innerhalb der armen Länder verwendet werden. Wie diese Ableitung im Einzelnen aussieht, hat sich jedoch verändert. Beim ersten Mal, um 1990 herum, hat die Weltbank 1,02 \$ PPP 1985 pro Tag als internationale Armutsgrenze festgelegt mit der Begründung, dass die Armutsgrenzen von acht armen Ländern, nach Kaufkraftparitäten von 1985 in Dollar umgerechnet, nahe an diesem Betrag lagen.²² Kurz

21 Chen, / Ravallion, »The Developing World is Poorer than We Thought«, aaO. (FN 10), S. 9.

22 Martin Ravallion, / Gaurav Datt, / Dominique Van De Walle, »Quantifying Absolute Poverty in the Developing World« in: *Review of Income and Wealth* 37 (1991), S. 345–61, hier S. 348–49. Genauer gesagt wird die Armutsgrenze dort auf 31 \$ PPP 1985 pro Person pro Monat fixiert.

darauf wurde diese internationale Armutsgrenze »abgerundet« auf den Wert 1,00 \$ PPP 1985, wohl weil dieser Wert sich besser merken lässt.²³ Im Jahr 2000 revidierte die Weltbank ihre internationale Armutsgrenze erneut auf 1,08 \$ PPP 1993 mit der Begründung, dies sei der Median der zehn niedrigsten nationalen Armutsgrenzen (nach 1993er Kaufkraftparitäten in Dollar umgerechnet).²⁴ In ihrer neuesten Auslassung dazu, die im Sommer 2008 bekannt gemacht wurde, hat die Weltbank die internationale Armutsgrenze bei 1,25 \$ PPP 2005 angesetzt mit der Begründung, dies sei der Durchschnitt der in den 15 ärmsten Ländern verwendeten Armutsgrenzen (nach 2005er Kaufkraftparitäten umgerechnet).²⁵ Es ist unklar, warum die politische Entscheidung einiger Regierender oder Bürokraten in wenigen armen Ländern²⁶ ein verlässlicher Indikator dafür sein soll, was »Armut« für arme Menschen in der ganzen Welt bedeutet. Ebenso wenig erhöht die Führungsrolle der Weltbank bei der Festlegung nationaler Armutsgrenzen für viele arme Länder das Vertrauen in diese Übung: bloße Widerspruchsfreiheit in den Festsetzungen der Weltbank ist kein Ersatz für deren Rechtfertigung.

Die sukzessiven Revisionen der Armutsgrenze haben dazu geführt, dass das Kriterium für Armut in den meisten Ländern strikter und in wenigen etwas lockerer geworden ist.²⁷ Der Fall der USA ist nicht atypisch. Wenn wir den US-Verbraucherpreisindex²⁸ verwenden, um die vier sukzessiven internationalen Armutsgrenzen der Weltbank in Dollar des Jahres 2005 auszudrücken, erhalten wir folgende Werte:

$$1,02 \text{ $ PPP 1985} = 1,85 \text{ $ (2005)}$$

$$1,00 \text{ $ PPP 1985} = 1,81 \text{ $ (2005)}$$

$$1,08 \text{ $ PPP 1993} = 1,45 \text{ $ (2005)}$$

$$1,25 \text{ $ PPP 2005} = 1,25 \text{ $ (2005)}$$

Die letzte und jetzt ausschließlich verwendete internationale Armutsgrenze beläuft sich heute, im Jahr 2009, auf etwa 9,50 \$ pro Person pro Woche – oder 41 \$ pro Monat oder 500 \$ pro Jahr.²⁹ Eine Einwohnerin der USA würde dem neuen Standard der Weltbank zufolge im Jahr 2009 nur dann als arm gelten, wenn ihr gesamter Konsum von Gütern und Dienstleistungen dort für unter 500 \$ zu kaufen gewesen wäre.

23 Shaohua Chen, / Martin Ravallion, »How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?« in: *Review of Income and Wealth* 47 (2001), S. 283–300, hier S. 285 n. 7.

24 Ibid., S. 285; genauer gesagt verwendeten sie 32,74 \$ PPP 1993 pro Person im Monat.

25 Chen, / Ravallion, »The Developing World is Poorer than We Thought«, aaO. (FN 10), S. 10.

26 Von den genannten 15 ärmsten Ländern, sind neun nur gering bevölkert und 13 liegen in Afrika südlich der Sahara, vgl. Chen, / Ravallion, »The Developing World is Poorer than We Thought«, aaO. (FN 10).

27 Sanjay Reddy, / Thomas Pogge, »How Not to Count the Poor«, in: Sudhir Anand, / Paul Segal, / Joseph Stiglitz (Hg.), *Debates in the Measurement of Global Poverty*, Oxford 2009, Tabelle 1; auch verfügbar unter www.socialanalysis.org.

28 Vgl. www.bls.gov/cpi.

29 Ibid.

Eine Einwohnerin der Vereinigten Staaten kann mit 500 \$ im Jahr nicht einmal den geringsten Mindestbedarf decken.³⁰ Man mag denken, dies sei kein Problem, weil sich dort, wo die ganz armen Menschen leben, mehr mit einem Dollar kaufen lässt. Aber dieser Gedanke feit die von der Weltbank gesetzte internationale Armutsgrenze nicht gegen Kritik, denn die Bank verwendet für die Umrechnung aller lokalen Währungen nicht die Wechselkurse am Devisenmarkt, sondern Kaufkraftparitäten. Sie sieht daher jemanden, der im Jahr 2005 in Indien oder Vietnam von einem Betrag pro Tag gelebt hat, der 0,40 \$ oder 0,45 \$ zum Wechselkurs entsprach, nicht als arm an, weil dieser Betrag nach 2005er Kaufkraftparitäten umgerechnet 1,25 \$ oder mehr entspricht. Die Weltbank kann also nicht behaupten, 500 \$ im Jahr sei zu wenig, um davon in den USA zu leben, aber das Kaufkraftäquivalent in einem weniger entwickelten Land sei angemessen. Denn durch diese Behauptung würde sie ihre eigene Methode untergraben, die ja davon ausgeht, dass Kaufkraftparitäten geeignet sind, die Einkommen und Konsumausgaben von armen Menschen weltweit miteinander zu vergleichen und das Niveau einer internationalen Armutsgrenze festzulegen.

Lassen Sie mich diesen Punkt etwas weiter ausführen. Ich habe (in Fn. 30) gezeigt, dass Konsumausgaben von 1,25 \$ pro Person pro Tag viel zu wenig waren, um auch nur die allernotwendigsten Dinge zum Überleben in den USA im Jahr 2005 zu erwerben. Daraus folgt, dass man nicht darauf vertrauen kann, dass ein nach 2005er Kaufkraftparitäten äquivalenter Betrag in irgendeiner anderen Währung ausreicht, um im Jahr 2005 die allernotwendigsten Dinge zum Überleben auf dem Territorium dieser anderen Währung zu erwerben. Dies sieht man, wenn man zwei die Möglichkeiten erschöpfende Fälle durchspielt: Angenommen, Kaufkraftparitäten spiegeln zuverlässig die Kaufkraft von Währungen in Bezug auf die allernotwendigsten Dinge wider. Dann sind die den 1,25 \$ pro Person pro Tag im Jahr 2005 äquivalenten Währungsbeträge in jedem anderen Land genauso wenig ausreichend, wie es 1,25 \$ in den USA im Jahr 2005 waren. Nehmen wir nun alternativ an, dass Kaufkraftparitäten nicht die Kaufkraft von Währungen in Bezug auf die allernotwendigsten Dinge zuverlässig widerspiegeln. Dann sagt die Position einer Person im Verhältnis zur internationalen Armutsgrenze – nach Kaufkraftparitäten in 2005er internationale Dollar umgerechnet – nichts darüber aus, ob diese Person die allernotwendigsten Dinge erwerben kann oder nicht.

Die Weltbank kann auch schlecht sagen, dass ihre niedrige Armutsgrenze – wie wir gesehen haben – viel schönere Zahlen zur Armutsentwicklung liefert und uns so zu dem angenehmen Gedanken verhilft, dass wir auf dem richtigen Weg zur Erreichung des ers-

30 Selbst 2,50 \$ PPP 2005 pro Tag – umgerechnet etwa 1000 \$ im Jahr 2009 – ist ein fürchterlich geringer Geldbetrag – weit weniger als eine Person benötigt, um ihre Grundbedürfnisse in den USA zu befriedigen. Unter www.cnpp.usda.gov/USDAFoodCost-Home.htm findet man eine Abschätzung der Kosten für eine angemessene Mindesternährung, mit der man kurzzeitig oder im Notfall durchkommen kann. Die minimalen Ernährungskosten im Jahre 2005 für Haushalte von zwei bis vier Personen werden dort – je nach Größe des Haushalts und Alter der Kinder – auf zwischen 3,59 \$ und 4,97 \$ pro Person pro Tag angesetzt. Und darin sind natürlich keinerlei Ausgaben für Kleidung, Wohnung, Heizung, Wasser, Strom und medizinische Versorgung enthalten.

ten Millenniumsziels sind. Diese Tatsache kann die Wahl einer niedrigen Armutsgrenze wohl motivieren, aber nicht begründen.

Es gibt noch eine weitere mögliche Begründung für das niedrige Niveau der internationalen Armutsgrenze, das die Weltbank gewählt hat und das von den Vereinten Nationen verwendet wird, um die Entwicklung der Armut im Hinblick auf das erste Millenniumsziel zu verfolgen. Diese Begründung geht davon aus, dass das Problem weltweiter Armut, gemessen in Bezug auf irgendeine internationale Armutsgrenze, in einem vernünftigen Verhältnis zu den Ressourcen der Welt stehen sollte: Wir sollten Armut nicht so großzügig definieren, dass ihre Abschaffung praktisch unmöglich wird. Dies könnte sogar kontraproduktiv sein, indem es uns entmutigt und somit davon abhält, die Armut so weit zu vermindern, wie wir können.

Armutsgrenze ausgedrückt in Dollar PPP 2005 pro Person pro Tag	Arme im Jahr 2005		Aggregierte Armutslücke		
			in Prozent des weltweiten Sozialprodukts	in Milliarden Dollar	
	Zahl in Mrd.	Durchschnittliche Armutslücke ³¹	zu Kaufkraftparitäten	zu Devisenkursen	
1,25 \$	1,40	28 %	0,33 %	0,15 %	70
2,00 \$	2,58	40 %	1,3 %	0,6 %	270
2,50 \$	3,14	45 %	2,2 %	1,1 %	500

Tabelle 3: Wie die Größe der Armutslücke mit dem Niveau der Armutsgrenze variiert³²

Tabelle 3 zeigt, dass diese Sorge unbegründet ist. Unter Verwendung der von der Weltbank und den Vereinten Nationen favorisierten Armutsgrenze beträgt die aggregierte Armutslücke der 1,4 Milliarden Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, nur 0,15 % des weltweiten Sozialprodukts – dies entspricht etwa 70 Mrd. Dollar im Jahr oder einem Neuntel der US-Militärausgaben.³³ Dies ist das Armutproblem, zu dessen Reduktion sich die Privilegierten der Welt verpflichtet haben – in gemessenem Schritt mit einem Armutssabbau um 1,25 % pro Jahr.

Verdoppelten wir die Armutsgrenze der Weltbank, würde sowohl die Anzahl der Armen als auch ihre durchschnittliche Armutslücke stark steigen. Dann wäre eine siebenmal größere Veränderung (von 1,1 %) in der Verteilung des weltweiten Sozialprodukts nötig, um die so definierte Armut abschaffen zu können. Doch auch diese Verschiebung wäre nicht entmutigend in seiner Größe – nicht, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Armut

31 Die Armutslücke misst den Abstand zwischen dem Einkommen armer Personen und der Armutsgrenze. Anmerkung der Übersetzerin.

32 Den Zahlen liegt Chen, / Ravallion, »The Developing World is Poorer than We Thought«, S. 23 und 32–36 zugrunde.

33 Vgl. www.cdi.org/PDFs/What is the Defense Budget.pdf.

jährlich 18 Mio. vorzeitige Tode verursacht,³⁴ also zweimal so viele Todesopfer fordert wie der Zweite Weltkrieg in seinen schlimmsten Jahren. Den Krieg zu gewinnen hat das Leben von 23 Millionen alliierter Soldaten sowie mindestens der Hälfte des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der USA, des Vereinigten Königreichs und der UdSSR während der Kriegsjahre gekostet.³⁵ Für die weltweite Abschaffung der Armut, müssten keine jungen Männer in blutige Kämpfe geschickt werden. Und sie würde – selbst bei einer so breiten Definition wie 2,50 \$ PPP 2005 – die Wirtschaften der wohlhabenden Länder nicht merklich beeinträchtigen.

3.3 Ein drittes Problem an der Armutsvermessung nach Art der Weltbank besteht darin, dass die ausschließliche Konzentration auf Einkommen und Konsumausgaben Faktoren außer Acht lässt, die einem intuitiven Verständnis von Armut zufolge relevant sind. Jemand, der in einem kalten Klima lebt und arbeitet, ist ärmer als jemand anderes, der an einem wärmeren Ort dasselbe Einkommen verdienen kann, denn um sich warm zu halten, entstehen ersterem zusätzliche Kosten, die letzterer nicht hat. Dasselbe gilt für jemanden, dem zusätzliche Ausgaben durch lokale Krankheitsgefahren, Umweltprobleme oder das soziale Umfeld entstehen.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Arbeitslast: jemand, der die internationale Armutsgrenze erreicht, indem er 70 Stunden pro Woche arbeitet, ist ärmer als jemand anderes, der sich dasselbe Ausgabenniveau mit nur 20 Arbeitsstunden pro Woche leisten kann. Jedweder Armutsindeks, der plausibel erscheinen will, muss die notwendige Arbeitszeit berücksichtigen – und nicht nur die für die bezahlte Arbeit, sondern auch die für den Eigenanbau an Lebensmitteln, die Haushaltsführung und Versorgung der Kinder. Diese Arbeiten werden typischerweise nicht bezahlt und hauptsächlich von Frauen und Mädchen ausgeführt.

3.4 Ein viertes Problem besteht darin, dass sich die Weltbank auf Haushaltsbefragungen verlässt, die in lokaler Währung den Gesamtwert des Einkommens oder der Haushaltsausgaben zu erfassen trachten. Dieser Betrag wird dann einfach durch die Anzahl der Haushaltsglieder geteilt, um ihre wirtschaftliche Lage zu bestimmen. Dieses simple Vorgehen lässt altersbedingte Variationen von Bedürfnissen außer Betracht, die dann Variationen des zur Armutsvorbeugung nötigen Einkommens nach sich ziehen. Die Weltbank sollte daher das Lebensalter der Haushaltsglieder in Betracht ziehen, wenn sie beurteilt, ob die Konsumausgaben eines Haushalts ausreichend sind. Simples Dividieren lässt ferner außer Acht, wie Konsum und Arbeit innerhalb des Haushalts verteilt sind, so dass insbesondere geschlechtsspezifische Zuordnungen von Arbeit, Nahrung, Bildung und Gesundheitsfürsorge systematisch übersehen werden. Beim näheren Hin-

34 Weltgesundheitsorganisation, *Global Burden of Disease: 2004 Update*, Genf 2008, table A1, Seiten 54–9, verfügbar unter www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/2004_report_update/en/index.html.

35 Mark Harrison, »Resource Mobilization for World War II: the U.S.A., U.K., U.S.S.R., and Germany, 1938–1945«, in: *Economic History Review* 41 (1988), S. 171–192, S. 184. Vgl. auch Mark Harrison (Hg.), *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison*, Cambridge 2000, S. 287 et passim.

sehen würde offenbar, was die Methoden der Bank von vorneherein unmöglich machen: dass einige – meist weibliche – Haushaltsmitglieder ärmer sind als andere.³⁶

3.5 Ein fünftes Problem besteht darin, wie die Ergebnisse von Haushaltsbefragungen zu den Konsumausgaben – ausgedrückt in den Währungen vieler Länder in verschiedenen Jahren – mit der internationalen Armutsgrenze verglichen werden. Wie bestimmt die Weltbank, ob die Konsumausgaben eines indischen Haushalts, sagen wir im Jahr 1987, im Wert von soundso viel Rupien des Jahres 1987 höher oder geringer als 1,25 \$ PPP 2005 sind?

Die Weltbank nimmt zwei Umrechnungen vor, um dies zu bestimmen. Mit Hilfe der Kaufkraftparitäten des Basisjahrs rechnet sie die gewählte internationale Armutsgrenze in alle anderen Währungen um (auch in Rupien des Jahres 2005). Dann verwendet sie nationale Verbraucherpreisindizes, um die Ergebnisse in nationale Währungsbeträge für andere Jahre umzurechnen (auch in Rupien des Jahres 1987).

Diese Umrechnungsmethode ist unzuverlässig sowohl was den Verbraucherpreisindex als auch was die Kaufkraftparitäten anbelangt. Intertemporale Preisvergleiche (im selben Land) und internationale Preisvergleiche (zur selben Zeit) erbringen sehr unterschiedliche Ergebnisse für verschiedene Güter: Der Preis von Computern mag fallen, auch wenn der Preis für Reis ansteigt, und ein Dollar in den Vereinigten Staaten mag mehr Brot, aber weniger häusliche Dienstleistungen kaufen als ein Yuan in China. Verbraucherpreisindizes und Kaufkraftparitäten aggregieren solch unterschiedliche Daten und gewichten die Preise der verschiedenen Güter je nach ihrem Anteil an den nationalen (Verbraucherpreisindex) bzw. internationalen (Kaufkraftparitäten) Konsumausgaben. Deshalb sind Verbraucherpreisindex und Kaufkraftparität kein zuverlässiges Instrument zur Messung der Armut, denn nationale und internationale Konsummuster entsprechen nicht annähernd der Bedürfnisstruktur sehr armer Menschen. Die Preise für Grundnahrungsmittel spielen bspw. im Leben armer Menschen eine viel größere Rolle als in der Berechnung von Verbraucherpreisindizes und Kaufkraftparitäten. Die Verdoppelung der Lebensmittelpreise in der Zeit von 2006 bis 2008 hatten viel geringere Auswirkungen auf die nationalen Verbraucherpreisindizes – und damit auf die offizielle Armutssstatistik – als auf die armen Menschen, die meist weit mehr als die Hälfte ihres Einkommens für Grundnahrungsmittel ausgeben müssen. Umgekehrt spielen die Preise für Autos eine wesentlich größere Rolle in der Berechnungen von Verbraucherpreisindizes und Kaufkraftparitäten als im Leben armer Menschen. Man kann sich also nicht darauf verlassen, dass Verbraucherpreisindizes und Kaufkraftparitäten glaubwürdige Vergleiche von Einkommen armer Menschen ermöglichen, die räumlich oder zeitlich voneinander entfernt leben.

Man kann diesen Punkt sowohl empirisch als auch mathematisch veranschaulichen. Zur empirischen Veranschaulichung kann man die von der Weltbank verwendeten Kaufkraftparitäten (»individual consumption expenditure by households«) mit den Kauf-

36 Vgl. Susan M. Okin, »Poverty, Well-Being, and Gender: What Counts, Who's Heard?«, in: *Philosophy and Public Affairs* 31 (2003), S. 280–316, hier S. 284–86 und 305.

kraftparitäten für Lebensmittel (»food and non-alcoholic beverages«) vergleichen.³⁷ Für die 88 Länder, in denen nennenswerte Armut fortbesteht, ergibt dieser Vergleich folgendes:

	2005 PPP _{iceh}	2005 PPP _{fwb}	im Ver- hältnis		2005 PPP _{iceh}	2005 PPP _{fwb}	im Ver- hältnis
Angola	70,50	126,79	1,798	Lebanon	1107,12	1149,93	1,039
Argentina	1,35	1,70	1,259	Lesotho	3,43	5,66	1,650
Armenia	196,19	277,66	1,415	Liberia	0,51	0,89	1,745
Bangladesh	25,49	34,28	1,345	Madagascar	756,38	1367,97	1,809
Benin	275,90	495,42	1,796	Malawi	56,92	100,86	1,772
Bhutan	18,46	25,39	1,375	Malaysia	2,11	2,76	1,308
Bolivia	2,57	3,61	1,405	Maldives	9,74	11,30	1,160
Botswana	3,38	5,43	1,607	Mali	289,68	482,74	1,666
Brazil	1,57	1,69	1,076	Mauritania	125,67	223,16	1,776
Brunei Daruss- alam	1,08	1,50	1,389	Mexico	7,65	8,16	1,067
Burkina Faso	242,42	388,15	1,601	Moldova	4,83	6,35	1,315
Burundi	447,04	803,65	1,798	Mongolia	522,49	697,10	1,334
Cambodia	1615,30	2304,16	1,426	Montenegro	0,50	0,66	1,320
Cameroon	294,50	471,30	1,600	Morocco	5,51	7,82	1,419
Cape Verde	78,17	97,06	1,242	Mozambique	11625,69	18411,54	1,584
Central African Rep.	307,47	566,14	1,841	Namibia	5,06	7,03	1,389
Chad	327,57	597,46	1,824	Nepal	26,47	34,09	1,288
China	4,09	5,52	1,350	Niger	267,33	460,78	1,724
Colombia	1191,74	1738,54	1,459	Nigeria	78,58	159,02	2,024
Comoros	294,41	470,80	1,599	Pakistan	20,71	33,45	1,615
Congo, Dem. Rep.	316,23	542,69	1,716	Paraguay	2127,80	2621,79	1,232
Congo, Rep.	375,57	632,74	1,685	Peru	1,65	2,28	1,382

37 World Bank. *Global Purchasing Power Parities and Real Expenditures: 2005 International Comparison Program*. Washington 2008, table 1, Seiten 28–37, <http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/icp-final.pdf>.

	2005 PPP _{iceh}	2005 PPP _{fnb}	im Ver- hältnis		2005 PPP _{iceh}	2005 PPP _{fnb}	im Ver- hältnis
Cote d'Ivoire	325,81	528,52	1,622	Philippines	24,18	33,60	1,390
Djibouti	107,81	185,37	1,719	Rwanda	236,75	333,21	1,407
Ecuador	0,50	0,66	1,320	Sao Tome and Principe	6363,13	10467,10	1,645
Egypt, Arab Rep.	2,02	3,00	1,485	Senegal	298,24	522,49	1,752
Equatorial Guinea	436,29	736,79	1,689	Serbia	34,31	48,03	1,400
Ethiopia	2,75	4,13	1,502	Sierra Leone	1396,21	2758,54	1,976
Fiji	1,55	1,78	1,148	South Africa	4,57	5,53	1,210
Gabon	443,75	751,51	1,694	Sri Lanka	40,04	59,95	1,497
Gambia, The	10,34	23,21	2,245	Sudan	123,51	209,25	1,694
Georgia	0,78	1,04	1,333	Swaziland	3,73	5,64	1,512
Ghana	4475,82	8920,97	1,993	Syrian Arab Republic	24,65	28,17	1,143
Guinea	1479,57	2947,16	1,992	Tajikistan	0,93	1,39	1,495
Guinea-Bissau	284,28	461,33	1,623	Tanzania	482,45	793,51	1,645
Hong Kong, China	7,24	8,82	1,218	Togo	282,26	506,06	1,793
India	15,60	21,13	1,354	Tunisia	0,70	1,01	1,443
Indonesia	4192,83	5817,59	1,388	Turkey	1,00	1,29	1,290
Iran, Islamic Rep.	2714,82	5664,83	2,087	Uganda	744,62	1040,09	1,397
Iraq	639,87	820,45	1,282	Venezuela	1251,12	1833,68	1,466
Kazakhstan	64,96	71,24	1,097	Vietnam	5919,89	8352,05	1,411
Kenya	32,68	54,14	1,657	Yemen, Rep.	91,06	114,72	1,260
Kyrgyz Repu- blic	13,00	18,69	1,438	Zambia	2830,33	3930,78	1,389
Lao PDR	3741,62	5999,52	1,603	Zimbabwe	47952,42	70339,25	1,467

Tabelle 4: Unterschiede zwischen allgemeinen Kaufkraftparitäten und jenen für Lebensmittel

Wir sehen hier, dass in *jedem einzelnen* dieser Länder Essen teurer ist, als Kaufkraftparitäten vermuten lassen würden – und zwar im Durchschnitt um 49,6 % teurer (geome-

trisches Mittel) bzw. um 51,6 % teurer (arithmetisches Mittel). Die Diskrepanz ist in den ärmsten (meistenteils afrikanischen) Ländern am stärksten ausgeprägt. Im Falle Nigerias bspw. hatten 78,58 Naira im Jahr 2005 angeblich dieselbe Kaufkraft wie ein Dollar in den USA. Dabei brauchte man im selben Jahr 159,02 Naira um soviel Lebensmittel einzukaufen wie man für einen Dollar in den USA bekommen konnte. Die allgemeine Kaufkraftparität des Nigerianischen Naira übertreibt dessen Kaufkraft speziell in Bezug auf Lebensmittel um 102,4 Prozent oder um einen Faktor von 2,024.

Wie lässt sich diese systematische Diskrepanz erklären? Internationale Preisunterschiede sind tendenziell bei handelbaren Gütern kleiner. Wenn man ein Gut leicht über nationale Grenzen hinweg transportieren und verkaufen kann, wird sein Preis (nach Wechselkursen verglichen) überall mehr oder weniger derselbe sein. Wäre er irgendwo viel höher (oder niedriger), so würde das Angebot prompt dort erhöht (bzw. verringert) bis wieder überall der gleiche Preis herrscht. Wären alle Güter leicht handelbar, dann lägen die Kaufkraftparitäten in der Nähe der Wechselkurse. Die Tatsache, dass die Kaufkraftparitäten der Währungen armer Länder von ihren Wechselkursen abweichen – oftmals um einen Faktor von drei und mehr – ist daher auf Unterschiede in den Preisen nicht-handelbarer Güter zurückzuführen, also von Gütern wie Land, die nicht über Grenzen transportiert werden können, oder von Dienstleistungen, die nur in geringen Mengen und mit Schwierigkeiten über Grenzen hinweg gehandelt werden können. Da sowohl die Preise handelbarer wie nicht-handelbarer Güter in die Kaufkraftparitäten einfließen, kann man allgemein annehmen, dass die Kaufkraftparitäten armer Länder die dortigen Preise nicht-handelbarer Güter über- und die handelbarer Güter unterschätzen.

Jetzt soll der Punkt noch einmal mathematisch veranschaulicht werden. Man stelle sich eine einfache Welt mit nur drei Arten von Gütern vor: *lebensnotwendige Güter, nicht-lebensnotwendige Güter* und *Dienstleistungen* (immer in dieser Reihenfolge). Wenn deren Preise sich nicht im Gleichschritt bewegen, wird der Verbraucherpreisindex den auf der Grundlage des nationalen Konsummusters gewichteten Durchschnitt der Preisänderungen angeben. Indem sie sich auf den Verbraucherpreisindex verlässt, verliert die Weltbank den Preis für notwendige Güter aus den Augen. Fallende Preise für nicht-lebensnotwendige Güter (z.B. elektronische Geräte) können zur Abnahme des Verbraucherpreisindexes führen, selbst wenn zur gleichen Zeit die steigende Nachfrage nach Biokraftstoff die Nahrungsmittelpreise nach oben treibt. Die Armen werden bei konstantem Einkommen ärmer, gemessen an dem, was sie kaufen müssen (durch steigende Preise lebensnotwendiger Güter), während sie nach den Berechnungen der Bank reicher werden (gemessen am gesamten privaten Konsum ihrer Gesellschaft).

Ähnliche Fehler entstehen durch die Verwendung von Kaufkraftparitäten, wie an einem numerischen Beispiel gezeigt werden kann. Angenommen, die Preise unserer drei Güterarten in Pesos betragen 5, 6, und 1 in einem armen Land und 3 \$, 4 \$ und 9 \$ in den Vereinigten Staaten. Wie sieht die Kaufkraftparität aus? Die Antwort hängt vom Konsummuster in *beiden* Ländern ab. Angenommen, das Konsummuster im armen Land sei 30 %/50 %/20 % und in den Vereinigten Staaten 10 %/50 %/40 %. Daraus leitet sich eine Kaufkraftparität von 1,55 ab – jeder Peso wird als 1,55 \$ äquivalent angesehen. (Der Wert des hypothetischen Pesos wird hier so hoch eingeschätzt, weil man damit neunmal

mehr Dienstleistungen kaufen kann, und weil die Dienstleistungen einen so großen Anteil – 40 % – des US-amerikanischen Konsums ausmachen.) Doch diese bilaterale Kaufkraftparität ist ungeeignet, die Einkommen sehr armer Menschen zu beurteilen, die ihre Konsumausgaben auf lebensnotwendige Güter konzentrieren und konzentrieren müssen – daran gemessen ist jeder Peso nur 0,60 \$ wert (mit 5 Pesos kauft man genauso viel der lebensnotwendigen Güter im Ausland wie mit 3 \$ in den Vereinigten Staaten.) Wiederum kann es passieren, dass viele, die in Bezug auf das, was sie kaufen müssen, sehr arm sind, nicht in den Statistiken der Weltbank auftauchen.

Die Verzerrung verschlimmert sich noch, wenn man den Blick auf Drittländer ausweitet. Bilaterale Kaufkraftparitäten, die ohne Bezug auf weitere Länder berechnet werden, erfüllen nicht die Transitivitätsbedingung, nämlich:

$$\text{für alle Länder A, B, C gelte: } \text{PPP}(A,B) \times \text{PPP}(B,C) = \text{PPP}(A,C)$$

Die Transitivitätsbedingung wird nicht eingehalten, weil die linke Seite stark vom Konsummuster des Landes B abhängt, während die rechte Seite überhaupt nicht davon beeinflusst wird. Es ist jedoch sehr wünschenswert, dass die Kaufkraftparitäten transitiv sind, denn die Armutsmessung der Weltbank würde sonst im Hinblick auf die Wahl eines Referenzlandes nicht robust sein (der Vergleich von Beträgen in unterschiedlichen Währungen hinge dann davon ab, mittels welcher Referenzwährung sie miteinander verglichen werden). Um Transitivität sicher zu stellen, beinhaltet die Berechnung von Kaufkraftparitäten daher normalerweise einen letzten Schritt, der alle vorläufigen bilateralen Kaufkraftparitäten so aneinander anpasst, dass die Transitivität garantiert ist. Das hat dann zur Folge, dass die Kaufkraftparitäten, die jedweder lokalen Währung zugeschrieben werden, nicht nur von den Preisen und vom Konsummuster des jeweiligen Landes und der Vereinigten Staaten (als Referenzland) beeinflusst werden, sondern auch von den Preisen und Konsummustern aller anderen Länder. Der Methode der Weltbank zufolge wird die Klassifikation einer Person als arm oder nicht-arm also nicht nur vom Geld, das sie hat, und den Preisen, mit denen sie sich konfrontiert sieht, beeinflusst, sondern auch von den Preisen und Konsummustern in allen Ländern, die bei der Berechnung der Kaufkraftparitäten berücksichtigt werden.

Dass in die Berechnung der Kaufkraftparitäten die Konsummuster aller Länder und auch die Preise von Gütern, die zur Armut vermeidung nicht gebraucht werden, einfließen, verzerrt die Armutsmessung der Weltbank. Diese Verzerrung könnte vermieden werden, indem man wohlhabende Länder überhaupt nicht berücksichtigt. Bei der Zählung der Armen schaut die Weltbank nur auf die weniger entwickelten Länder – der einleuchtenden Annahme entsprechend, dass so gut wie niemand in wohlhabenden Ländern weniger als 1,25 \$ PPP 2005 hat. Doch dann bezieht die Weltbank die wohlhabenden Länder bei der Berechnung ihrer Kaufkraftparitäten mit ein, und lässt folglich zu, dass dabei die Preise lebensnotwendiger Güter übertönt werden von den Preisen von Dienstleistungen und nicht-lebensnotwendigen Gütern, die im Konsum der wohlhabenden Länder eine viel größere Rolle spielen als im Konsum der ärmeren. Die Weltbank täte gut daran, die wohlhabenden Länder auch in ihrer Berechnung der Kaufkraftparitäten

beiseite zu lassen und die Währung irgendeines Entwicklungslandes an Stelle des US-amerikanischen Dollars als gemeinsame Maßeinheit zu verwenden, auch wenn dies den Fehler nur schmälern, nicht aber ausräumen würde.

Das fünfte Problem an der Methode der Weltbank besteht folglich darin, dass in ihr viel zu viele Daten Eingang finden. Um festzustellen, ob eine Person arm ist oder nicht, berücksichtigt die Weltbank richtigerweise die lokalen Preise von lebensnotwendigen Gütern: Nahrung, Wohnung, Wasser, Kleidung, Strom und eine medizinische Grundversorgung. Aber sie marginalisiert diese Daten dadurch, dass sie auch viele weitere Daten mit einbezieht, die irrelevant sind: die lokalen Preise anderer, nicht-lebensnotwendiger Güter, die Preise aller Güter in anderen Ländern und die nationalen Konsummuster aller Länder. Indem sie diese Daten in die Berechnung von Verbraucherpreisindizes und Kaufkraftparitäten einfließen lässt, setzt die Weltbank unser Bild der weltweiten Armut Verzerrungen aus, deren Details noch genauer zu analysieren wären.

3.6 Vielleicht das beste Argument, das man gegen irgendeine Methode vorbringen kann, ist, dass verschiedene Anwendungen dieser Methode stark inkonsistente Ergebnisse liefern. Die beiden Konzeptionen von Äquivalenz, die den Verbraucherpreisindizes und den Kaufkraftparitäten zugrunde liegen, basieren auf sehr unterschiedlichen (nationalen und globalen) Konsummustern. Deshalb wird der Vergleich zweier Beträge, die in unterschiedlichen Währungen verschiedener Jahre ausgedrückt sind, davon beeinflusst, welche Währung und welches Basisjahr man bei diesem Vergleich zugrunde legt. Einerseits kann man zum Beispiel die Verbraucherpreisindizes der beiden Länder dazu verwenden, um die beiden Beträge ins Jahr 1993 umzurechnen und sie dann mittels der Kaufkraftparitäten des Jahres 1993 zu vergleichen. Andererseits kann man die beiden Beträge aber auch mittels nationaler Verbraucherpreisindizes in Beträge irgendeines anderen Jahr umrechnen und sie dann über Kaufkraftparitäten dieses Jahres miteinander vergleichen. Auf diese Art kann man so viele Vergleichsergebnisse bekommen wie es Basisjahre mit ermittelten Kaufkraftparitäten gibt.

Um das Problem intuitiv verständlich zu machen, kann man einen nationalen Währungsbetrag – bspw. eine Anzahl chinesischer Yuan des Jahres 1993 – auf eine »Rundreise« schicken: der Betrag wird zuerst mittels der Kaufkraftparitäten von 1993 in bangladeschische Taka, dann mittels des bangladeschischen Verbraucherpreisindizes in Taka des Jahres 1985, dann mittels der Kaufkraftparitäten des Jahres 1985 in Yuan des Jahres 1985 und schließlich mittels des chinesischen Verbraucherpreisindizes wieder in Yuan des Jahres 1993 umgerechnet. Der durch diese Rundreise schließlich errechnete Betrag unterscheidet sich meist stark vom ursprünglichen Betrag – im gegebenen Fall liegt er um 31 % höher.³⁸ Grund dafür ist, dass dem Verbraucherpreisindex und der Kaufkraftparität auf Grund der ihnen zugrundeliegenden unterschiedlichen Konsummuster ganz unterschiedliche Begriffe von Kaufkraftäquivalenz innewohnen. Deshalb wird der Vergleich eines Betrags in 1993er Yuan mit einem in 1985er Taka unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob dieser Vergleich über Kaufkraftparitäten des Jahres 1993 und den bangladeschischen Verbraucherpreisindex oder über Kaufkraftparitäten des Jahres 1985 und

38 Vgl. Reddy, / Pogge, »How Not to Count the Poor«, aaO. (FN 28) Tabelle 1.

den chinesischen Verbraucherpreisindex (oder auf irgendeine andere Weise) durchgeführt wird. Wenn man das Jahr 1993 statt 1985 als Basisjahr zugrunde legt, erhöht man dadurch alle chinesischen Werte – Preise, Einkommen und Konsumausgaben – aus allen Jahren um 31 % relativ zu allen bangladeschischen Werten. Wenn man umgekehrt das Jahr 1993 statt 1985 als Basisjahr zugrunde legt, erhöht man dadurch alle bangladeschischen Werte – Preise, Einkommen und Konsumausgaben – aus allen Jahren um 31 % relativ zu allen chinesischen Werten.

Die Wahl des Basisjahres hat also einen starken Einfluss auf die relative Position der internationalen Armutsgrenze gleichgesetzten nationalen Beträge – oft auch viel stärker als die 31 % in unserem Beispiel.³⁹ Nun ist die Wahl des Basisjahres durch die Weltbank notwendigerweise willkürlich – und beeinflusst dennoch die Klassifikationen von Hunderten von Millionen von Menschen als arm oder nicht arm. Auch wenn die Auswirkungen auf die Gesamtzahl armer Menschen sich z.T. gegenseitig aufheben, wird dennoch durch die willkürliche Wahl des Basisjahrs Armut unterschiedlich auf Länder und Kontinente aufgeteilt.

3.7 Ob Menschen arm sind und wie arm sie sind, hängt intuitiv davon ab, ob und in welchem Ausmaß sie bei akzeptabler Arbeitsbelastung Zugang zu den Gütern und Dienstleistungen erhalten können, die sie brauchen, um ihre Grundbedürfnisse (basic human needs) dort, wo sie leben, abdecken zu können. Bei dieser Beurteilung sind zu berücksichtigen [a] die altersspezifischen Grundbedürfnisse jedes Menschen, [b] die relevanten Umweltfaktoren (wie Klima und Krankheitserreger), die mit darüber bestimmten, welche Nährstoffe und andere lebenswichtigen Güter der Mensch braucht, um seine Grundbedürfnisse befriedigen zu können, [c] die Kosten der lokal preisgünstigsten Güter, mit denen sich diese Bedürfnisse befriedigen lassen und [d] die Arbeitslast, die man auf sich nehmen muss, um Zugang zu diesen lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen zu erlangen.

Die Methode der Weltbank generiert ihre binären Ergebnisse (arm oder nicht-arm) auf Grundlage der Pro-Kopf-Ausgaben eines Haushalts. Sie lässt die Haushaltssammensetzung nach Alter und Geschlecht völlig außer Acht, sowie auch die Verteilung innerhalb des Haushalts, notwendige Arbeit, natürliche Umwelt und Kultur. Und sie spielt die lokalen Preise lebensnotwendiger Güter herunter, indem sie sie mit einer enormen Fülle irrelevanter Daten übertönt, Daten zu den Preisen von Gütern, die man zur Armutsvorbeugung nicht braucht, Daten zu den Kosten aller Güter in allen anderen Ländern und in allen anderen Jahren und Daten zu den Konsummustern in allen Ländern. Es gibt gute Gründe zu bezweifeln, dass diese Methode zuverlässig die Armen identifizieren, das Ausmaß ihrer Armut abschätzen und auch diagnostizieren kann, ob die Weltarmut abnimmt und, wenn ja, wie stark.⁴⁰

39 Ibid.

40 Ein weiterer Grund, die optimistische Sicht der Weltbank, dass die Armut abnimmt, in Frage zu stellen, leitet sich von der Entwicklung der Zahl chronisch unterernährter Menschen ab, die von der FAO (Food and Agriculture Organization der Vereinten Nationen) fortlaufend berichtet wird. Diese Zahl, die in der Erklärung von Rom mit »mehr als 800 Milliarden« beziffert wurde, ist kürzlich auf 1020 Millionen geschätzt worden (www.fao.org/news/story/en/

In Anbetracht der großen politischen Bedeutung, die der Armutsentwicklung und der möglichen Feminisierung der Armut infolge des ersten Millenniumsziels und der erhitzen Debatte über die WTO-Globalisierung gegeben wird, ist es höchste Zeit, einen alternativen Ansatz der Armutsmessung zu entwickeln und auszuprobieren, der sich auf die richtigen Daten stützen und sie in einer einleuchtenden Weise miteinander kombinieren müsste. Die mit einem solchen Ansatz produzierten reichhaltigen Daten würden zugleich unser empirisches Verständnis von Armut bereichern und so eine wirksamere Armutsbekämpfung ermöglichen.

4. Wie der HDI die Entwicklung von Gesellschaften und der GDI das Geschlechterverhältnis in ihnen quantifiziert

Der Human Development Index (HDI) des UNDP (United Nations Development Programme) soll den Entwicklungsstand einer Population messen. Er wird als Mittelwert dreier Komponenten errechnet, die jeweils so normalisiert worden sind, dass sie Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Die drei Komponenten sind die *Lebenserwartung bei der Geburt* (L), *Bildung* (B)⁴¹ und das *Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf* (P). Jedem Land (C) wird ein Wert für jede dieser Komponenten zugeordnet und der Gesamtwert für den HDI ist dann der Durchschnitt dieser drei Werte.⁴² In einer einfachen Gleichung ausgedrückt:

$$\text{HDI}_C = (L_C + B_C + P_C)/3$$

Der Gender-Related Development Index (GDI) verwendet dieselben drei Komponenten. Der einzige Unterschied besteht darin, dass die Werte für die einzelnen Komponenten auf kompliziertere Art berechnet werden. Die Population wird nach Geschlecht in zwei Subpopulationen aufgeteilt, für die dann jede der drei Komponenten gesondert berechnet wird – genau so, wie für die Gesamtpopulation im Falle des HDI. Jede Komponente des GDI wird dann als das harmonische Mittel der männlichen und weiblichen Subkomponenten errechnet.⁴³ Sind die männlichen und weiblichen Werte

item/20568/icode/) und hat damit zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit die Milliardengrenze durchstoßen. Die Anzahl jener, die periodisch Hunger leiden, ist noch viel höher. Der Rückgang des Hungers ist das zweite Unterziel innerhalb des ersten Millenniumsziels.

41 Der Bildungsstand einer Population wird zu zwei Dritteln aus der Alphabetisierungsrate unter Erwachsenen und zu einem Drittel aus der Quote für den Besuch primärer, sekundärer und terziärer Bildungseinrichtungen errechnet. – In Deutschland schließt laut der internationalen Klassifikation der Hauptschulabschluss den Besuch der primären Bildungseinrichtungen ab, der Erwerb der Hochschulreife oder eine Berufsausbildung stellen den sekundären Bildungsbereich dar, während alle Hochschulen, Fachhochschulen und Meisterkurse tertiäre Bildungseinrichtungen sind; Anmerkung der Übersetzerin.

42 All die vom UNDP verwendeten Indizes werden in einer technischen Note im United Nations Development Programme, *Human Development Report 2007/2008*, New York 2007, S. 355–361 erklärt, die auch unter hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_Tech_Note_1.pdf einzusehen ist.

43 Das harmonische Mittel zweier Zahlen, a und b, ist $2/(1/a+1/b)$. Das harmonische Mittel von 6 und 12 ist also $2/(1/6+1/12)=8$.

gleich, ist das harmonische Mittel genau dieser Wert. Je ungleicher sie sind, desto mehr sinkt das harmonische Mittel unter den Durchschnittswert, so dass mangelnde Geschlechtergleichstellung also quasi mit Strafpunkten geahndet wird.

Stellen wir uns zur Veranschaulichung ein Land vor, dessen Bevölkerung – halb männlich, halb weiblich – in der Bildungskomponente einen Wert von 0,6 erzielt. Dieser Wert ginge dann direkt in die Berechnung des HDI ein. Um den GDI zu berechnen, wären jedoch die beiden Geschlechter getrennt zu betrachten. Hier mag sich herausstellen, dass die weibliche Bildungskomponente 0,3 und die männliche 0,9 beträgt. In diesem Fall berechnet der GDI die Bildungskomponente des Landes als das harmonische Mittel von 0,3 und 0,9 – also 0,45. In der Bildungskomponente liegt der GDI Wert also um 0,15 niedriger als der HDI Wert; und das Land wird durch diesen Abzug beim GDI für die Ungleichverteilung von Bildungschancen gewissermaßen bestraft. Diesen Abzug werden wir fortan als »Strafe für die mangelnde Geschlechtergleichstellung« (gender inequity penalty) bezeichnen.⁴⁴

Die Methode von HDI und GDI ergänzt das Einkommen sinnvoll mit anderen Faktoren. Allerdings bleibt die Auswahl dieser Faktoren, und auch ihre nicht weiter begründete Aggregation (durch Normalisierung der Komponenten und deren Gewichtung) ein wenig willkürlich. Durch ihre Bewertung der Beiträge von Lebenserwartung, Bildung und Einkommen zum Entwicklungsstand einer Gesellschaft implizieren die Indizes wieviel Wert Lebensjahre, Bildungsjahre und Geld relative zueinander haben. Diese Implikationen werden jedoch nicht näher erörtert oder auf ihre Plausibilität hin untersucht. Außerdem weisen HDI und GDI weitere schwerwiegende Mängel auf, die in Folgenden zu erörtern sind.⁴⁵

4.1 Das erste und allgemeinste Problem besteht darin, dass beide Indizes auf die Bewertung von Ländern fixiert sind und auch als Maß für den Entwicklungsstand von Ländern gehandelt werden. Das ist ein starker Nachteil gegenüber der *globalen* Armutsmessung der Weltbank, die die gesamte Welt in den Blickpunkt rückt (auch wenn Armutszählungen für einzelne Länder und Regionen ebenfalls bereitgestellt werden). Dadurch, dass die Weltbank die globalen Armutszahlen in den Mittelpunkt rückt, legt sie nahe, dass es um die Verarmung *einzelner Menschen* geht und dass die Verantwortung dafür, solche Armut zu vermeiden, von der ganzen Welt geteilt wird. Im Gegensatz dazu werden HDI und GDI zur Aufstellung einer Länderrangordnung verwendet, was die übliche und in wohlhabenden Ländern sehr beliebte Sichtweise verfestigt, dass die armen Länder selbst die Hauptverantwortung für ihre Unterentwicklung tragen.

4.2 Die Verschiebung der Perspektive weg von den Individuen ist am offensichtlichsten in der ersten und letzten Komponente, die zusammengenommen zwei Drittel beider

44 Wenn eine Population nicht genau halb weiblich und halb männlich ist, dann wird die Berechnung ein wenig komplizierter. Jede GDI Komponente wird dann als das *gewichtete* harmonische Mittel, und jede HDI Komponente als das *gewichtete* arithmetische Mittel der beiden Subkomponenten (männlich und weiblich) berechnet.

45 Einige der im Folgenden erläuterten Kritikpunkte (und weitere) wurden in einer von Stephan Klasen herausgegebenen Sonderausgabe des *Journal of Human Development* 7 (2006), S. 145–290 erörtert.

Indizes ausmachen. Bei der Lebenserwartung berücksichtigt man einfach nur den Durchschnittswert für die nationale Bevölkerung und die männliche und weibliche Subpopulation, und ignoriert damit alle weiteren Daten über die Verteilung von Lebenserwartung. Das ist nicht einleuchtend, denn Ungleichheit in der Lebenserwartung – nicht nur zwischen Männern und Frauen, sondern im Allgemeinen – muss in jeder moralisch überzeugenden Konzeption der Entwicklung einer Population als relevant angesehen werden. Ein Anstieg der Lebenserwartung in einer Gesellschaft kann nicht als Fortschritt gefeiert werden, wenn er daher führt, dass die Reichen, durch Anstieg in ihrer Lebenserwartung von 76 auf 81, mehr Lebensjahre gewannen als die Armen, durch Schrumpfungen ihrer Lebenserwartung von 51 auf 48 einbüßten.⁴⁶

Analoge Argumente gelten für die letzte Komponente – sogar verstärkt, weil die vom HDI und GDI ignorierten ökonomischen Ungleichheiten oft noch größer sind als Ungleichheiten in der Lebenserwartung. Der HDI verwendet das BIP pro Kopf, das einen Durchschnittswert für das gesamte Land ermittelt. Der GDI zerlegt das BIP, proportional zum Frauen- und Männeranteil am Erwerbseinkommen, in einen weiblichen und einen männlichen Teil und legt diese beiden Teile dann auf die entsprechenden Subpopulationen um, um daraus ein weibliches und ein männliches BIP pro Kopf zu errechnen. In beiden Fällen werden Ungleichheiten innerhalb der Bevölkerung bzw. innerhalb der beiden Subpopulationen völlig ignoriert. D. h. der HDI sieht keinen Unterschied zwischen einer Gesellschaft, deren Einkommen sehr ungleich verteilt ist, so dass die arme Mehrheit in lebensbedrohlicher Armut lebt, und einer anderen Gesellschaft mit demselben BIP pro Kopf, deren Einkommen viel gleicher verteilt ist, so dass niemand ernsthafte Armut erleiden muss. Falls sich das BIP pro Kopf in einem Land erhöht, wird dies vom HDI immer als Entwicklungsfortschritt gewertet, selbst wenn die ärmeren Mehrheit der Bevölkerung an diesem Zugewinn nicht teilhat oder sogar weiter verarmt.

Analog geht es dem GDI nur um das Verhältnis des Erwerbseinkommens der Frauen zu dem der Männer. So, wie der GDI die geschlechterbezogene Entwicklung einer Bevölkerung konzipiert, ist es unerheblich, ob die Parität des Erwerbseinkommensanteils der Geschlechter dadurch zustande kommt, dass einige wenige Frauen enorm viel verdienen, oder dadurch, dass Frauen in allen Bevölkerungsschichten Beschäftigungs- und

46 Bemerkenswerter Weise definiert der GDI Geschlechtergleichheit bei der Lebenserwartung als dann erreicht, wenn die weibliche Lebenserwartung fünf Jahre über der männlichen liegt. Der GDI »bestraf« also eine Gesellschaft, in der die männliche Lebenserwartung 26 und die weibliche 30 Jahre beträgt, für ihre Benachteiligung von Frauen. Der GDI ermahnt diese Gesellschaft folglich, Ressourcen von Männern zu Frauen zu verschieben, um den idealen Abstand von fünf Jahren in der Lebenserwartung zu erzielen. Sen hat nicht erklärt, wie das im Einklang mit seinem Ansatz der Verwirklichungschancen (Capability Approach) stehen soll, demzufolge Gleichheit fordert, dass diejenigen, die von Natur aus schlechter ausgestattet sind, zusätzliche Ressourcen erhalten sollten, um die Verwirklichungschancen (capabilities) in der Gesellschaft auf ein einheitliches Niveau anzugleichen. Diesen Punkt diskutieren Stephan Klasen, »UNDP's Gender-related Measures: Some Conceptual Problems and Possible Solutions«, in: *Journal of Human Development* 7 (2006), S. 243–74, und A. Geske Dijkstra, »Towards a Fresh Start in Measuring Gender Equality: A Contribution to the Debate«, in: *Journal of Human Development* 7 (2006), S. 275–283.

Verdienstmöglichkeiten haben, die denen ihrer männlichen Gegenparts entsprechen. Offensichtlich kann dies moralisch nicht einleuchten.

Noch wichtiger ist, dass das Ignorieren der Verteilung auch perverse Anreize setzt. Politiker, die den HDI ihres Landes verbessern wollen, werden das BIP zu steigern trachten, ohne darauf zu schauen, ob das zusätzliche Einkommen bei den Reichen oder den Armen anfällt. Sie werden Angolas Beispiel nachahmen, das zwischen 2001 und 2007 durch steigende Rohölproduktion und -preise große Zuwächse im BIP pro Kopf erreicht hat, ohne sich groß darum zu sorgen, ob das zusätzliche Einkommen von Ausländern verdient oder von einer kleinen Führungsclique veruntreut wurde. Ähnliches gilt, wenn Politiker die Strafe ihres Landes für mangelnde Geschlechtergleichstellung senken wollen. Sie werden versuchen, die Einkommensverteilung zugunsten von Frauen zu verändern – aber wiederum ohne Rücksicht darauf, ob der Einkommenszuwachs bei reichen oder armen Frauen anfällt. Der GDI ermuntert solche Politiker, die Einkommens-Komponente ihres Landes durch Maßnahmen, die die Einkommen von 10 000 weiblichen Führungskräften auf 200 000 \$ verdoppeln, in die Höhe zu treiben, falls dies auch nur ein wenig bequemer ist, als dieselbe Erhöhung des Erwerbseinkommens der Frauen durch Verdoppelung der Einkommen von 1 Mio. weiblicher Hausangestellter auf 2000 \$ zu erreichen. Der GDI misst hier also der Verdoppelung des Einkommens einer gutverdienenden Frau (von 100 000 auf 200 000 \$) 100 mal mehr Wert bei als der Verdoppelung des Einkommens einer armen Frau (von 1000 auf 2000 \$) – obwohl für arme Frauen dabei oft mehr auf dem Spiel steht, sowohl hinsichtlich ihrer Grundbedürfnisse als auch hinsichtlich ihrer geschlechtsbezogenen Benachteiligungen.

Erstes Szenario				Zweites Szenario		
Durchschnitt Frauen	Durchschnitt Männer	Frauenanteil am Erwerbs-einkommen		Durchschnitt Frauen	Durchschnitt Männer	Frauenanteil am Erwerbs-einkommen
0	43	0,0000	Dezil ⁴⁷ 1	44	43	0,5057
0	96	0,0000	Dezil 2	99	96	0,5077
13	148	0,0807	Dezil 3	147	148	0,4983
77	202	0,2760	Dezil 4	204	202	0,5025
129	294	0,3050	Dezil 5	292	294	0,4983
189	383	0,3304	Dezil 6	385	383	0,5013
288	519	0,3569	Dezil 7	520	519	0,5005
449	731	0,3805	Dezil 8	711	731	0,4931
979	1293	0,4309	Dezil 9	1192	1293	0,4797

47 Ein Dezil umfasst zehn Prozent der Bevölkerung, die zuvor nach ihrem Einkommen geordnet wurde. Das erste Dezil umfasst folglich die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung. Anmerkung der Übersetzerin.

Erstes Szenario				Zweites Szenario		
Durchschnitt Frauen	Durchschnitt Männer	Frauenanteil am Erwerbs-einkommen		Durchschnitt Frauen	Durchschnitt Männer	Frauenanteil am Erwerbs-einkommen
6180	6441	0,4897	Dezil 10	4710	6441	0,4224
830	1015	0,4500	DURCH-SCHNITT	830	1015	0,4500

Tabelle 5: Wie der GDI große Ungleichheit der Geschlechter ignorieren kann, selbst wenn sie fast alle Frauen belastet.

Tabelle 5 veranschaulicht dies anhand von zwei hypothetischen Szenarien, die beide vom GDI mit derselben Strafe für mangelnde Geschlechtergleichstellung belegt werden. Wenn man sich Dezil für Dezil die Unterschiede in der Quote dessen, was Frauen im Verhältnis zu Männern verdienen, anschaut, sieht man, dass im ersten Szenario die große Mehrheit der Frauen erhebliche Benachteiligungen erleidet, während im zweiten Szenario nur eine kleine Minderheit wohlhabender Frauen eine viel kleinere Benachteiligung erfährt. Intuitiv ist klar, dass die mangelnde Geschlechtergleichstellung im ersten Szenario viel schlimmer ist als im zweiten. Trotzdem schätzt der GDI die beiden Szenarien als gleich gut ein und veranlasst somit Politiker, das erste Szenario anzustreben, falls es auch nur ein wenig billiger erreichbar ist. Diese offensichtlich absurde Schlussfolgerung ergibt sich daraus, dass der GDI jedem Dollar anstatt jeder Frau gleiche Bedeutung beimisst. Implizit schreibt er somit Benachteiligungen und prozentualen Einkommensgewinnen wohlhabender Frauen ein viel größeres Gewicht zu als Benachteiligungen und prozentualen Einkommensgewinnen armer Frauen.

4.3 Die Verschiebung der Perspektive weg von den einzelnen Individuen manifestiert sich auch darin, wie der HDI und der GDI die Daten über eine Population in eine einzige Indexzahl aggregieren. Sie tun dies, indem sie zuerst innerhalb jeder Komponente die Daten für die gesamte Population in einem Indikator zusammenfassen und dann einfach den Durchschnitt dieser drei Indikatoren als den Indexwert errechnen. Dadurch ignorieren beide Indizes alle Informationen darüber, wie diese drei Aspekte von Deprivation miteinander korrelieren. Dies ist problematisch, denn Deprivationen in verschiedenen Dimensionen sind moralisch problematischer, wenn sie – auf dieselben Menschen konzentriert – sich gegenseitig verstärken.

Der GDI hat in dieser Hinsicht dieselben Mängel wie der HDI. Und er hat noch den zusätzlichen Mangel, dass er ignoriert, ob die Ungleichstellung der Geschlechter in den verschiedenen Komponenten positiv oder negativ korreliert ist. Der GDI errechnet für jede Komponente separat eine Strafe für die mangelnde Geschlechtergleichstellung und summiert diese Strafen einfach auf – ganz gleich ob in allen Komponenten dasselbe Geschlecht benachteiligt ist oder bspw. die Frauen in zwei Komponenten und die Männer in der dritten.

Um Entwicklung zu fördern, sollten Regierungen, internationale Behörden und Nichtregierungsorganisationen ceteris paribus den Bedürftigsten die höchste Priorität

einräumen. Um diese jedoch zu identifizieren, muss ein multidimensionaler Index die Daten in umgekehrter Reihenfolge aggregieren: zunächst *intrapersonell* die Daten der verschiedenen Komponenten und dann *interpersonell* die individuenspezifischen Werte über die gesamte Population hinweg.

5. Wie man neue Indizes für Entwicklung, Armut und Geschlechtergleichstellung konstruieren sollte

Die führenden Indizes mittels derer heute Entwicklung, Armut und Geschlechtergleichstellung vermessen werden, weisen eines oder mehrere der folgenden Defizite auf:

- (1) Das Fehlen einer moralischen Begründung, was dazu führt, dass einige Aspekte von Entwicklung oder Geschlechtergleichstellung herausgegriffen werden ohne stichhaltige Begründung dafür, dass ihnen größere konstitutive oder instrumentelle Bedeutung zukommt als anderen;
- (2) eine falsche Universalität, die sich auf Deprivationen (z.B. Einkommensarmut) konzentriert, die jeden treffen können, und andere Deprivationen ignoriert, die für verschiedene Personen je nach Geschlecht, Alter und Umwelt von recht unterschiedlicher Relevanz sein können;
- (3) eine Verzerrung zugunsten der Wohlhabenden, die sich ausdrückt in
 - (3a) einer Konzentration auf Indikatoren, die hauptsächlich für die Privilegierten relevant sind, wie bspw. Frauenanteil im Parlament⁴⁸ oder Frauenanteil in den Hochschulen, die zwar bedeutsam aber doch weniger wichtig sind als andere Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, die eine viel größere Anzahl viel stärker benachteiligter Frauen und Mädchen belasten; und in
 - (3b) einer unplausiblen Aggregationsmethode, die etwa die Korrelationen zwischen verschiedenen Aspekten der Benachteiligung außer Acht lässt oder das Gesamteinkommen aller Männer mit dem aller Frauen vergleicht und somit implizit der Einkommensungleichheit am oberen Ende der Verteilung ein viel größeres Gewicht beimisst; und
- (4) fehlende Integration, wenn bspw. mehrere Indizes nebeneinander gestellt werden, ohne eine Anleitung, wie man verfahren soll, wenn diese Indizes unterschiedliche Bewertungen von politischen Programmen und Maßnahmen implizieren.

Weil derart mängelbehaftete Indizes in die Irre leiten und Politikern falsche Anreize setzen, ist es wichtig, die Möglichkeiten zur Konstruktion besserer Indizes zu sondieren. Darum geht es in dem Forschungsprojekt, das ich mit einer Gruppe von Forschern und Nichtregierungsorganisationen begonnen habe.

Wir haben zwei allgemeine, konstruktive Ideen, die uns als Ausgangspunkt dienen: Erstens braucht man, um Verteilungsfragen richtig behandeln zu können, ein ganzheitliches Maß individueller Deprivation. Ein Index soll allgemein über eine Population informieren. Dazu muss man erheben, wie es den einzelnen Mitgliedern der Population

48 Dieser Punkt spielt auf das Gender Empowerment Measure des UNDP an, das ich hier aus Platzgründen nicht diskutieren kann.

ergeht. Dieser Zweck wird besser erreicht, wenn die interpersonelle Aggregation zuletzt ausgeführt wird, nachdem die relevanten Aspekte der Lebenssituation einer jeden Person ganzheitlich beurteilt worden sind. Das ist so, weil die Bedeutsamkeit situativer Aspekte vom Alter und Geschlecht der Person abhängen und weil die Aspekte in ihrer Bedeutung voneinander abhängen. Wenn es letztendlich um individuelle Leben geht, dann müssen wir diese Zusammenhänge berücksichtigen. Zum Beispiel darf ein glaubwürdiger Index für die Entwicklung einer Population nicht ignorieren, ob ein Zugewinn an Bildung Landbesitzer oder Menschen ohne Grundbesitz betrifft, ob eine Verbesserung in der medizinischen Versorgung Kindern oder alten Menschen zugute kommt, ob eine Zunahme des Besuchs von Bildungseinrichtungen durch Studenten an Universitäten oder Kinder in Slums zustande kommt, ob steigende Lebenserwartung der Elite oder Mitgliedern von Randgruppen zusätzliche Lebensjahre beschert oder ob ein besserer Schutz körperlicher Unversehrtheit vor allem Männern oder Frauen dient.

Die zweite Idee ist, dass ein ganzheitliches Maß individueller Deprivation, das auf einer soliden Konzeption von Grundbedürfnissen (basic human needs) oder eines Grundbedarfs (basic human requirements) oder von Verwirklichungschancen (basic human capabilities) fußt, eine wichtige Rolle in verschiedenen Indizes spielen kann, die unterschiedlichen Zwecken dienen. So kann man bspw. die Armut einer Population oder ihren Entwicklungsstand über das durchschnittliche Niveau individueller Deprivation definieren. Und die Geschlechtergleichstellung innerhalb einer Population kann definiert werden als durchschnittliche Differenz über Populationsquantile hinweg (durch Bildung des Durchschnitts von Verhältniszahlen Männer/Frauen, die für jedes Quantil ermittelt werden).⁴⁹

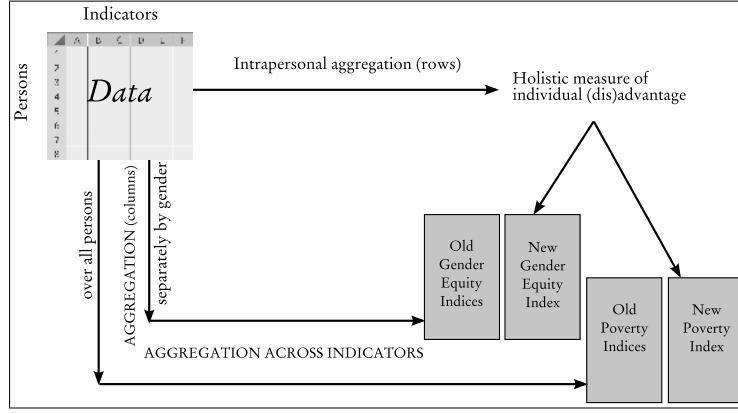


Abbildung 1: Neue Indizes, basierend auf einem ganzheitlichen Maß individueller Deprivation

49 Quantile sind nicht näher bestimmte gleiche Anteile einer (vielleicht durch einen Index) geordneten Population. Typische Beispiele sind Perzentile, Vентile, Dezile und Quintile, also Schichten der Population, die jeweils ein Hundertstel, ein Zwanzigstel, ein Zehntel bzw. ein Fünftel dieser Population enthalten. Siehe auch FN. 47.

Diese Ideen – veranschaulicht in Abbildung 1 – sind offensichtlich grob und vorläufig. Aber sie zeigen zumindest in allgemeiner Weise, wie bessere Indizes spezifiziert werden könnten – Indizes, die beispielsweise plausible Urteile darüber erlauben, ob die WTO-Globalisierung weltweit der Entwicklung förderlich gewesen ist oder ob die Feminisierung der Armut angeheizt hat.

Zusammenfassung

Verschiedene Indizes werden verwendet, um menschliche Populationen in Hinblick auf Armut, Entwicklungsstand und Geschlechtergleichstellung zu vermessen. Einige dieser Indizes – der Human Development Index und der Gender-Related Development Index des UNDP (United Nations Development Programme) sowie die eng mit dem ersten UN-Millenniumsziel verbundenen Armutsmessungen der Weltbank – sind sehr bedeutsam geworden. Dieser Aufsatz legt dar, dass diese einflussreichen Indizes tiefgreifende Mängel aufweisen und daher unser moralisches Urteil verzerrten und die Allokation von Ressourcen durch Regierungen, internationale Behörden und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) fehleiten. Die Untersuchung dieser Mängel gibt nützliche Hinweise für die Entwicklung besserer Indizes. Allerdings wird viel interdisziplinäre Arbeit vonnöten sein, bis einwandfreie und anwendbare Indizes tatsächlich verfügbar sein werden.

Summary

Various indices are used to track poverty, development, and gender equity at the population level. Some of them – the UNDP's Human and Gender-Related Development Indices, and the World Bank's Poverty Index associated with the first Millennium Development Goal – have become highly influential. This paper argues that these prominent indices are deeply flawed and therefore distort our moral judgments and misguide resource allocations by governments, international agencies, and NGOs. Examination of these flaws reveals useful pointers toward developing better indices – though much interdisciplinary work will be needed before sound and practicable indices are actually available.

Thomas Pogge, Developing Morally Plausible Indices of Poverty and Gender Equity: a Research Program