

Thomas Pogge

2

„How not to count the poor“ –

Defizite und Schwächen der MDG-Indikatoren

In der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen verpflichteten sich deren 191 Mitgliedsstaaten im Jahr 2000 auf das Ziel, „bis zum Jahr 2015 den Anteil der Menschen, deren Einkommen weniger als einen US-Dollar pro Tag beträgt und den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren“: das erste und wichtigste von insgesamt acht Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) der Vereinten Nationen.

Das Ziel der Halbierung weltweiter extremer Armut bis 2015 ist nicht neu. Es wurde z.B. schon 1996 auf dem Welternährungsgipfel in Rom als vorrangig bezeichnet. Dort erklärten die 186 teilnehmenden Staaten: „Wir bekräftigen unseren politischen Willen und unsere gemeinsame wie nationale Verpflichtung, Ernährungssicherheit für alle zu erreichen und kontinuierliche Anstrengungen zu unternehmen, um den Hunger in allen Ländern abzuschaffen, mit dem unmittelbaren Ziel, die Anzahl der gegenwärtig unterernährten Menschen bis spätestens 2015 zu halbieren“.¹

Ist das erste MDG also nur eine Bestätigung einer früher eingegangenen Verpflichtung? Oder sogar eine etwas anspruchsvollere Verpflichtung angesichts der Tatsache, dass die Zahl der absolut Armen gegenüber den für 1996 gemeldeten 1.097,2 Millionen ein wenig gesunken war? Nicht ganz.

Die Anzahl oder den Anteil der Armen mindern?

Schaut man sich die beiden Texte genau an, dann stellt man eine subtile, aber wichtige Veränderung fest. Während die frühere Erklärung von Rom davon

sprach, die Zahl der Unterernährten bis 2015 zu halbieren, spricht die spätere Millenniums-Erklärung von einer Halbierung des Anteils der unter Hunger und extremer Armut leidenden Menschen bis 2015.

Diese Ersetzung von „Anzahl“ durch „Anteil“ macht einen erheblichen Unterschied aus. Für das Jahr 2000 wurde von 1.094 Millionen Menschen berichtet, die von weniger als einem Dollar pro Tag lebten.² Soll die Zahl der extrem Armen halbiert werden, dann müssten wir sicherstellen, dass es 2015 nicht mehr als 547 Millionen solcher Menschen gibt. Die Halbierung des Anteils extrem Armer ist weniger ambitiös. Im Jahr 2000 zählte die Weltbevölkerung insgesamt 6.070,6 Millionen; 18,02 Prozent lebten also in extremer Armut. Die Halbierung des Anteils bedeutet demnach eine Reduzierung dieses Anteils auf 9,01 Prozent. Bei einer für 2015 erwarteten Weltbevölkerung von 7.197 Millionen wäre das Ziel aber die Reduzierung der Zahl extrem Armer auf 648,5 Millionen bis 2015. Die geplante Armutsminderung ist also um 101,5 Millionen Menschen verringert worden.

Die Differenz entsteht hier durch die Erhöhung der Referenzpopulation. Da die Weltbevölkerung im Zeitraum von 2000 bis 2015 um 18,6 Prozent wächst, nimmt die Zahl der für 2015 angenommenen extrem Armen ebenfalls um 18,6 Prozent zu (von 547 auf 648,5 Millionen) und die geplante Armutsminderung wird entsprechend um 18,6 Prozent verringert (von 547 auf 445,5 Mio.).

So wie die Vereinten Nationen das Ziel interpretieren, wird die geplante Armutsminderung sogar noch weiter geschmälert. In der Formulierung des ersten MDG ist das Ende des Planungszeitraums klar

¹ Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit, verabschiedet im November 1996 vom Welternährungsgipfel. Der vollständige Text ist verfügbar unter <http://www.fao.org/docrep/003w3613e/w3613e00.htm>.

² Meine ungefähre Interpolation der von der Weltbank genannten Zahlen von 1.095,1 Millionen für 1999 und 1.092,7 Millionen für 2001 [\[http://www.worldbank.org/research/povmonitor\]](http://www.worldbank.org/research/povmonitor).

benannt: das Jahr 2015. Aber sie sagt nichts über den Anfang dieser Periode aus, nämlich über den Status quo ante, im Verhältnis zu dem das Ziel der 50-prozentigen Reduzierung des Anteils der Armen erreicht werden soll. Man sollte nun meinen, dass die im Text nicht genannte Ausgangsbasis offensichtlich ist: dass es einfach der Zeitpunkt ist, zu dem die MDGs verabschiedet wurden, das Jahr 2000 – analog zur Festlegung der „gegenwärtigen Anteile“ als Basis in der Erklärung von Rom. Stattdessen wählt die UN aber 1990 als Bezugsjahr, wodurch der Planungszeitraum auf 25 Jahre verlängert wird. Ihre Interpretation des Ziels besagt, dass 2015 der Anteil der extrem Armen nicht mehr als die Hälfte des Standes von 1990 betragen sollte.

Verlängerte Zeithorizonte

Die Wahl von 1990 statt 2000 als Bezugsjahr ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam. Erstens gab es in den neunziger Jahren eine dramatische Reduzierung der Zahl der extrem Armen in China. Indem die Planungsperiode zurück verlegt wird, wird diese Reduzierung um fast 150 Millionen bei der Zielerreichung angerechnet, die damit viel leichter möglich wird. Dank des chinesischen Erfolgs können die Vereinten Nationen berichten, dass der Anteil extrem Armer in der bevölkerungsreichsten Region „Ostasien und Pazifik“ bereits 1999 halbiert wurde, ein Jahr *bevor* die Millenniums-Erklärung überhaupt verabschiedet wurde!³

Zum zweiten bedeutet ein längerer Planungszeitraum – hier 25 statt 15 Jahre – ein viel größeres Bevölkerungswachstum vom Anfang bis zum Ende dieses Zeitraums. Und dieses Bevölkerungswachstum trägt erheblich zur Zielerreichung bei. Um genau zu sein: Der Anteil der extrem Armen ist ein Quotient, der die Zahl extrem Armer als Zähler und irgendeine Referenzpopulation als Nenner hat. Je größer der Nenner wird, was sich schlicht durch das Bevölkerungswachstum ergibt, desto geringer fällt die Minderung aus, die auf Seiten des Zählers erzielt werden muss. Durch die Verlängerung des

Planungszeitraums verdoppelt die UN fast den erwarteten Anstieg des Nenners: Während das für den Zeitraum 2000 bis 2015 erwartete Bevölkerungswachstum 18,6 Prozent beträgt, wird für den längeren Zeitraum von 1990 bis 2015 ein Wachstum von 36,7 Prozent erwartet, nämlich von 5.263,6 auf 7.197 Millionen.⁴

Die Auswirkungen in Bezug auf die tatsächlichen Zahlen stellen sich folgendermaßen dar: 1990 lebten der Weltbank zufolge 1.218,5 Millionen Menschen oder 23,15 Prozent der Menschheit von weniger als einem US-Dollar am Tag. Wollte man diesen Anteil halbieren, dann wäre das Ziel, dass 2015 nicht mehr als 833 Millionen Menschen (11,575 Prozent der angenommenen Weltbevölkerung von 7.197 Millionen) so arm sein sollten. Durch die Ausdehnung des Referenzzeitraums nach hinten steigern die Vereinten Nationen die Zahl der für 2015 akzeptablen extrem Armen um weitere 184,5 Millionen und senken damit die Zahl der Menschen, die zwischen 2000 bis 2015 von extremer Armut zu befreien sind, in gleichem Maße, nämlich auf 261 Millionen.

Zielsetzung wird abgeschwächt

Die UN setzen ein noch weniger ehrgeiziges Ziel, indem sie feststellen, das Ziel sei die Halbierung des Anteils extrem Armer „innerhalb jeder Region“. Das führt zu einer weiteren Reduzierung der geplanten Armutsminderung, weil Regionen mit hoher Armutsrate generell ein schnelleres Bevölkerungswachstum aufweisen. Diesen Effekt können wir uns vor Augen führen, wenn wir die entwickelten Länder, in denen extreme Armut äußerst selten oder gar nicht existiert, herausrechnen. Die Bevölkerung der verbleibenden Entwicklungsländer wächst schneller als die Weltbevölkerung insgesamt. Man erwartet hier einen Zuwachs von 45 Prozent (von 4.114,7 auf 5.967 Millionen) im Zeitraum von 1990 bis 2015.⁵ Das Ziel der Halbierung der extremen Armut wird also noch weniger anspruchsvoll, wenn die Zahl der Armen nicht in Relation zur wachsenden Gesamtbevölkerung, sondern zur schneller wachsenden Bevölkerung der Entwicklungsländer gesetzt wird. 1990 lebten

³ Siehe [<http://www.un.org/millenniumgoals/MDG-Page1.pdf>]. Dort wird der tatsächliche Anteil der Armen in der Region mit 28 Prozent im Jahr 1990 und 14 Prozent im Jahr 1999 beziffert, und als Ziel für 2015 werden 14 Prozent genannt.

⁴ Siehe [<http://esa.un.org/unppp>].

⁵ Ebd...

29,6 Prozent dieser Bevölkerung in absoluter Armut, nämlich 1.218,5 von 4.114,7 Millionen.

Die für 2015 akzeptabel erscheinende Ziffer ist also 14,8 Prozent von 5.967 Millionen, gleich 883,5 Millionen. Damit wird die geplante Armuts-minderung um weitere 50,5 Millionen auf 210,5 Millionen reduziert. Laut offizieller Interpretation der UN verpflichtet uns also das MDG 1 auf eine Reduzierung der Zahl der Armen um 19 Prozent: von 1.094 Millionen zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Erklärung im Jahr 2000 auf 883,5 Millionen im Jahr 2015.

Im Vergleich zur Verpflichtung des Welternährungs-gipfels von 1996 bedeutet die UN-Interpretation von MDG 1 eine Anhebung der für 2015 für akzeptabel gehaltenen Zahl von absolut Armen um 335 Millionen (von 548,45 auf 883,5 Millionen) und damit eine Senkung der Armutsminderung, auf die sich die Staaten für den Zeitraum von 2000 bis 2015 festlegen, um mehr als 62 Prozent. Würden wir uns weiter an die Verpflichtung von Rom halten, dann wäre es unsere Aufgabe, die Zahl der extrem Armen von 2000 bis 2015 um 545,55 Millionen zu reduzieren. Die Millenniums-Erklärung sieht eine Reduzierung um nur 210,5 Millionen vor.

Weltbankindikatoren untauglich

Die vorausgegangenen Überlegungen mögen etwas beunruhigend sein. Es gibt aber auch gute Nachrichten. So sagte der scheidende Weltbankpräsident Wolfensohn 2001: „Nachdem die Zahl der in Armut lebenden Menschen sich in den vergangenen beiden Jahrhunderten stetig erhöhte, ist sie seit 1980 weltweit um geschätzte 200 Millionen gesunken, obwohl die Weltbevölkerung um 1,6 Milliarden wuchs.“ Das heißt, auch wenn die Politiker der Welt sich nicht so entschieden oder so schnell auf das Ziel der Überwindung extremer Armut hinbewegen, wie wir vielleicht geglaubt haben oder wünschen mögen, so bewegen sich die Dinge doch wenigstens in die richtige Richtung, und dies in einem beruhigenden Tempo.

Aber ist das tatsächlich der Fall? Die Zahlen, auf die sich Wolfensohn bezieht, wurden von seiner eigenen Organisation, der Weltbank, ermittelt, die die vorherrschende Methode für die Ermittlung des

Einkommens der Armen maßgeblich entwickelt hat und die auch die umfassendsten empirischen Daten durch Haushaltserhebungen und andere Studien ermittelt. Diese Schätzungen der Weltbank, die oft mit sechsstelliger Genauigkeit präsentiert werden (vgl. Chen and Ravallion 2001, S. 290), werden weitgehend von anderen UN-Organisationen (vor allem vom UN-Entwicklungsprogramm UNDP) sowie von den Medien übernommen. Es sind dies die Zahlen, die die UN verwenden, um zu überprüfen, wie gut die Staaten der Welt ihre Aufgabe der Bekämpfung extremer Armut erfüllen.

Doch leider sind die Schätzungen der Weltbank problematisch, ja sind sogar als grobe Indikatoren für das globale Problem der Armut und dessen Entwicklung über die Jahre und Jahrzehnte nur bedingt tauglich. Dies ist umfangreicher dargelegt in einer gemeinsam mit meinem wirtschaftswissenschaftlichen Kollegen Sanjay Reddy verfassten Arbeit, die unter www.socialanalysis.org verfügbar ist. Im Folgenden stelle ich unsere wesentlichen Schlussfolgerungen kurz vor:

Die ursprünglich um 1990 eingeführte Methode der Weltbank umfasst drei Schritte. Als erstes legt man eine Armutsgrenze fest, die in der Kaufkraft der Währung eines bestimmten Landes in einem bestimmten Bezugsjahr ausgedrückt wird. Bis 1999 verwendete die Weltbank als Bezugsgröße ein Einkommen von einem US-Dollar pro Person und Tag in den USA im Jahr 1985. In jüngerer Zeit hat die Bank unter dem gleichen Ein-Dollar-pro-Tag-Etikett ein monatliches Pro-Kopf-Einkommen von 32,74 US-Dollar in den USA im Jahr 1993 zugrunde gelegt (vgl. Chen and Ravallion 2001, S. 285), eine Veränderung, die wegen einer Inflation von 34,3 Prozent in den USA im Zeitraum 1985-1993 eine Senkung der Bezugsgröße in den USA um 19,6 Prozent bedeutet.⁶

Zweitens nimmt man eine räumliche Übertragung dieser Bezugsgröße vor, indem man für das ausgewählte Jahr entsprechende Beträge in den Währungen anderer Länder umrechnet, wofür man Kaufkraftparitäten (purchasing power parities PPP)

⁶ Dieser Effekt ist typisch. Durch die substantielle Herabsetzung der Armutsgrenzen (IPL) für 77 von 92 Ländern, also von 82 Prozent der Gesamtbevölkerung, wird die Zahl der als extrem arm eingestuft Menschen erheblich reduziert (vgl. Reddy and Pogge 2005, Tabelle 5).

des Bezugsjahrs verwendet. Und drittens nimmt man eine zeitliche Übertragung vor, indem man den Bezugsjahresbetrag des jeweiligen Landes in die Äquivalente für andere Jahre auf der Basis des Verbraucherpreis-Indexes (consumer price index CPI) eines jeden Landes umrechnet. Zusammen ergeben diese Schritte (als wechselseitig äquivalent angenommene) Armutsgrenzen in Eigenwährung für jede Land-Jahr-Kombination, die dann als Grundlage für die Beurteilung verwendet werden, ob ein gegebener Haushalt in irgendeinem bestimmten Land und Jahr arm ist oder nicht.

Zu niedrige Armutsschwelle

Unser erster Kritikpunkt betrifft Schritt 1: die von der Weltbank gewählte Bezugsgröße ist zu niedrig. Laut US-Landwirtschaftsministerium betragen die Mindestkosten häuslicher Verpflegung eines typischen Vier-Personenhaushalts in den USA 1999, um ein Minimum des Kalorienbedarfs zu decken, 5.134 US-Dollar (vgl. USDA 1999). Würde eine solche Familie nach Maßgabe der von der Bank gesetzten offiziellen internationalen Armutsgrenze (international poverty line IPL) leben, hätte sie 1999 nur 1.812 und 2004 2.057 US-Dollar ausgegeben. Wenden wir die von der Bank zu Grunde gelegte Armutsgrenze in ihrem Bezugsland, den USA, an, so stellen wir fest, dass der Betrag nicht einmal annähernd auch nur für Nahrungsmittel allein ausreichen würde.

Schwankende Preisverhältnisse

Unser zweiter Kritikpunkt, Schritt 2 betreffend, bezieht sich auf die Art, wie die Bank ihre US-Dollar-Bezugsgröße in Auslandswährungs-Äquivalente umrechnet. Sie tut es nicht über Markt-Wechselkurse, sondern durch Ermittlung des in den USA und im Ausland herrschenden Preisniveaus. Nun schwanken aber die Preisverhältnisse zwischen reichen und armen Ländern je nach Warenart erheblich. Für leicht handelbare Güter, sogenannte „Tradables“, wie Getreide oder Autos, unterscheiden sich die Preise bei Zugrundelegung von Markt-Wechselkursen zwischen reichen und armen Ländern wenig. Für Güter und vor allem Dienstleistungen, die nicht so leicht grenzüberschreitend

gehandelt werden können („Nontradables“), können Preise zu Marktwechselkursen in reichen Ländern fünfzigfach über denen in armen Ländern liegen. Besonders Arbeitskraft ist in armen Ländern sehr viel billiger, weil sie dort im Verhältnis zu Kapital in viel größerem Umfang verfügbar ist und zudem daran gehindert wird, sich frei über Grenzen in Gebiete mit höheren Löhnen zu bewegen.

Wie spiegeln nun die Kaufkraftparitäten (PPPs) diese große Diversität der Preisrelationen wider? Die von der Weltbank verwendeten PPPs ermitteln den Durchschnitt dieser Preisverhältnisse dergestalt, dass – grob gesprochen – jede Ware oder Dienstleistung im Verhältnis ihres Anteils am internationalen Konsum bewertet wird. Auf diese Weise wird unterstellt, dass die Kaufkraft von einem US-Dollar der von 13 bangladeschischen Taka entspricht, obwohl man mit dem erstgenannten Betrag viel mehr „Tradables“ und viel weniger „Nontradables“ in den USA kaufen kann als mit dem zweitgenannten in Bangladesh.

Nun liegt der Wechselkurs auf dem freien Markt für die Währung von Bangladesch viereinhalbfach über ihrer PPP, also nicht bei 13 sondern bei 59 Taka zum US-Dollar. Die für die Währung von Bangladesch errechnete PPP besagt also, dass man mit dem Geld viereinhalb mal so viel in Bangladesch kaufen kann wie in den USA. Das mag für wohlhabende bangladeschische Verbraucher zutreffen, deren Ausgaben dem internationalen Muster entsprechen. Aber in Bezug auf sehr arme Familien in Bangladesch, die wenig oder gar nichts für „Nontradables“ wie die in Bangladesch besonders billigen Dienstleistungen ausgeben, ist dies völlig irreführend. Diese Familien haben keine Wahl. Um zu überleben, müssen sie ihre Konsumausgaben auf Artikel des Grundbedarfs, insbesondere Nahrungsmittel, konzentrieren. Und es ist umfangreich belegt, dass Nahrungsmittel und andere Grundbedarfsartikel in armen Ländern wesentlich teurer sind, als es generelle Konsum-PPPs nahe legen (vgl. Reddy and Pogge 2005).

Angesichts einer PPP von 13 für Bangladesch geht die Weltbank davon aus, dass eine vierköpfige Familie mit einem Jahreseinkommen von 26 000 Taka dort so gut gestellt ist wie eine vergleichbare Familie in den USA es mit 2000 US-Dollar pro Jahr wäre. Das stimmt aber nicht, weil für solch eine

Familie in Bangladesch der Nachteil, dass man für 26.000 Taka viel weniger Nahrungsmittel kaufen kann als für 2.000 US-Dollar in den USA, nicht dadurch ausgeglichen wird, dass man für 26.000 Taka in Bangladesch auch mehr Dienstleistungen als für 2.000 US-Dollar in den USA kaufen kann. Denn so eine arme Familie gibt kein Geld für Dienstleistungen aus: für Fahrer, Dienstmädchen oder Frisörbesuche. Sie kann sich das einfach nicht leisten. Um zu überleben, muss sie fast ihr gesamtes Einkommen für Grundnahrungsmittel ausgeben. Und dabei steht sie dann mit 26.000 Taka pro Jahr in Bangladesch wesentlich schlechter da als ein vergleichbarer Haushalt mit 2.000 US-Dollar in den USA. So konnten z.B. 1993, dem letzten PPP-Bezugsjahr der Weltbank, mit dem bangladeschischen Taka gerade mal etwas mehr als die Hälfte (53 Prozent) an Brot und Getreide gekauft werden, als es die festgestellte PPP unterstellte (vgl. Reddy and Pogge 2005, Tabelle 6B).

Da die Weltbank ihre Armutsstatistiken periodisch aktualisiert, indem sie auf ein späteres Bezugsjahr umstellt, wird dieser Fehler tendenziell größer, weil Nahrungsmittel einen sinkenden, Dienstleistungen aber einen steigenden Anteil an den weltweiten Konsumausgaben haben. So haben die Nahrungsmittelpreise einen abnehmenden, die Preise für Dienstleistungen aber einen zunehmenden Einfluss auf die Kalkulation der offiziellen PPPs. Deshalb ist es wahrscheinlich, dass die von der Weltbank ermittelten PPPs in wachsendem Ausmaß den Wert der Währungen armer Länder für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse überschätzen. Es ist zu erwarten, dass sukzessive Armutserhebungen der selben armen Familie im selben Land und für dasselbe Jahr immer größere Kaufkraft zuschreiben werden, indem sie ihr Einkommen an Warenkörben messen, die immer mehr Dienstleistungen und immer weniger Nahrungsmittel enthalten.

Zusammenfassend ergibt sich aus dem zweiten Teil unserer Kritik folgende Schlussfolgerung: Wenn wir als „extrem Arme“ diejenigen verstehen, die nicht annähernd ausreichenden Zugang zu Gütern des Grundbedarfs haben, dann müssen wir davon ausgehen, dass die Weltbank (so, wie sie PPPs des Gesamtverbrauchs für die Konvertierung ihrer internationalen in nationale Armutsgrenzen verwendet) die Zahl der Armen in vielen armen Ländern, in

denen Nahrungsmittel im Verhältnis zu Dienstleistungen teurer sind als in den USA, wesentlich zu niedrig angesetzt hat. Dies gilt selbst unter der Prämisse, dass die Armutsgrenze der Weltbank für die USA, wo Nahrungsmittel im Vergleich zu Dienstleistungen billig sind, angemessen wäre.

Unser zweiter Kritikpunkt verstärkt den ersten, indem er nahe legt, dass die von der Weltbank für die armen Länder angewandten nationalen Armuts- grenzen zu niedrig sind, um glaubhaft zu sein. Die Weltbank irrt, wenn sie unterstellt, dass ein Vier-Personen-Haushalt in den USA 1993 seine Grundbedürfnisse mit 131 US-Dollar im Monat befriedigen konnte. Dies ist Punkt 1 der Kritik. Und die Weltbank irrt noch einmal, wenn sie PPPs und Verbraucherpreisindizes verwendet, um diesen Betrag auf andere Währungen und andere Jahre zu übertragen. Die so ermittelten Beträge in nationaler Währung werden eine ganz andere Kaufkraft (in armen Ländern generell niedriger) in Bezug auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse haben, auf die die Armen ihre Ausgaben notwendigerweise konzentrieren.

Ausmaß der Armut wird unterschätzt

Unsere beiden ersten Kritikpunkte legen nahe, dass die Zahl der Menschen, die ihre Grundbedürfnisse nicht befriedigen können, viel größer ist als es die Annahmen der Weltbank nahe legen. Man könnte nun meinen, dass dies bei dem Vorhaben, das erste Entwicklungsziel der UN zu erreichen, nicht so wichtig ist. Wenn glaubwürdigere, also höhere Armuts- grenzen verwendet würden, um die Armen zu zählen, dann würden mehr Menschen als arm anerkannt. Aber das würde ja für alle Jahre zutreffen und die optimistischen Trendaussagen der Bank nicht beeinträchtigen.

Dies ist allerdings nicht der Fall. Glaubhaftere Armuts- grenzen würden nicht das gleiche Bild vom Trend liefern. Wir wissen dies von den eigenen Schätzungen der Bank. Legt man deren jüngste Zahlen zugrunde, so sank die Zahl der unter der offiziellen „Ein-Dollar-pro-Tag“ Grenze lebenden Menschen im Zeitraum 1981-2001 um 389,1 Millionen oder mehr als 26 Prozent (von 1.481,8 auf 1.092,7 Millionen; die Zahl der von weniger als dem zweifachen dieser Richtgröße (zwei US-

Dollar/Tag) lebenden Menschen verzeichnete im selben Zeitraum einen Anstieg um 285,6 Millionen oder fast 12 Prozent (von 2.450,0 auf 2.735,6 Millionen). Diese Zahlen belegen deutlich, dass ein weniger rosiges Bild des Trends gezeichnet worden wäre, wenn die Weltbank glaubwürdigere, d.h. höhere Armutsgrenzen zugrunde gelegt hätte.

Unzuverlässige Methode

Zum Dritten kritisieren wir, dass das Verfahren der Weltbank insoweit auch methodisch unzuverlässig ist, als die von ihr produzierten Schätzungen nicht nur auf empirischen Daten, sondern auch, und zwar beträchtlich, von der Wahl des Bezugsjahres für die Kaufkraftparität abhängen. Das liegt daran, dass Kaufkraftparitäten (PPP) und Verbraucherpreisindizes (CPI) auf unterschiedlichen Äquivalenzkonzepten beruhen. Ein Beispiel: In Indien bedeutet Äquivalenz von 1.562 Rupies im Jahr 1985 mit 2.756 Rupies 1993, dass diese beiden Beträge in den jeweiligen Jahren dieselbe Kaufkraft mit Bezug auf das indische Muster von Verbraucherausgaben hatten. In den USA bedeutet Äquivalenz von 293 US-Dollar im Jahr 1985 mit 393 US-Dollar im Jahr 1993, dass diese beiden Beträge in den jeweiligen Jahren die gleiche Kaufkraft in Bezug auf das US-Muster von Verbraucherausgaben hatten. Und die Gleichsetzung von 2.756 Rupies in Indien mit 393 US-Dollar in den USA im Jahr 1993 bedeutet, dass diese beiden Beträge in den jeweiligen Ländern, bezogen auf das maßgebliche internationale Muster der Verbraucherausgaben die gleiche Kaufkraft hatten. Weil sich aber die Verbraucherausgaben in Indien, den USA und der Welt insgesamt sehr unterschiedlich zusammensetzen, ist es falsch, solche Äquivalenzen durch Transitivität zu kombinieren wie z.B. im folgenden Beispiel dargestellt:

- 293 US-Dollar im Jahr 1985 in den USA entsprechen 1993 = 393 US-Dollar in den USA.
- 393 US-Dollar im Jahr 1993 in den USA entsprechen 1993 = 2.756 Rupies in Indien.
- 2.756 Rupies im Jahr 1993 in Indien entsprechen 1985 = 1.562 Rupies in Indien.

Also:

- 293 US-Dollar im Jahr 1985 in den USA entsprechen 1985 = 1.562 Rupies in Indien.

Diese Schlussfolgerung ist falsch, weil die herangezogenen Äquivalente keinen Bestand hätten, wenn wir die beiden Summen direkt über die Kaufkraftparitäten von 1985 oder auf andere Weise indirekt über die PPPs irgendeines anderen Jahres als 1993 vergleichen würden.

Glücklicherweise muss ich es nicht bei der theoretischen Feststellung der Problematik bewenden lassen. Die Weltbank hat umfassende Armutsschätzungen veröffentlicht, die auf zwei verschiedenen PPP-Bezugsjahren basieren: 1985 und 1993. Dieser Wechsel des Bezugsjahrs führte zu riesigen Unterschieden bei der Bewertung des Verhältnisses der verschiedenen Währungen zueinander. Wenn z.B. 1993 statt 1985 als Bezugsjahr gewählt wird, dann verdreifacht sich die Kaufkraft aller mauretanischen Einkommen im Verhältnis zu allen nigerianischen Einkommen in allen Jahren. Der Bezugsjahrwechsel durch die Weltbank führte zu einer Anhebung der nigerianischen Armutsgrenze für alle Jahre um 42 Prozent und zur Senkung der mauretanischen Armutsgrenzen für alle Jahre um 61 Prozent. Diskrepanzen dieser Art kann man in variierenden Größenordnungen bei allen Ländern im Zweiervergleich finden.

Die Auswirkung dieser Revisionen nationaler Armutsgrenzen auf nationale Armutsraten und die ermittelte Zahl der Armen ist sogar noch dramatischer. 1999 meldete die Weltbank nach Anwendung ihrer Methode mit 1985 als dem Bezugsjahr sehr ähnliche Armutsraten für Nigeria und Mauretanien, nämlich 31,1 bzw. 31,4 Prozent. Im Jahr 2000 wendete die Weltbank ihre Methode mit 1993 als Bezugsjahr an und ermittelte für Nigeria und Mauretanien Armutsraten von 70,2 bzw. 3,8 Prozent. Je nach gewähltem Bezugsjahr schätzt die Weltbank Nigerias Armutsrate entweder als etwas geringer oder als 18 Mal höher als die von Mauretanien ein!⁷

⁷ Es trifft zu, dass inzwischen neue Erhebungsdaten verfügbar sind. Dennoch hatte die Revision der Armutsgrenzen der beiden Länder eine enorme Auswirkung auf den geschätzten Anteil der Armen. Und andere Fälle, in denen die gleichen Erhebungsdaten verwendet wurden, liegen

Das Gleiche gilt für Regionen: 1999 meldete die Weltbank auf der Basis der Kaufkraftparität von 1985 für Sub-Sahara Afrika und Lateinamerika Armutsraten von 39,1 bzw. 23,5 Prozent. Im Jahr 2000 wendete sie ihre Methode auf der PPP-Basis von 1993 an und kam zu dem Ergebnis, dass die selben Regionen im selben Jahr (1993) Armutsraten von 49,6 bzw. 15,31 Prozent aufwiesen (vgl. World Bank 2000, S. 23, Chen and Ravallion 2001).

Willkürliche Bezugsjahre

Die Klassifizierung von Hunderten von Millionen Menschen als entweder arm oder nicht arm hängt zu jeder Zeit von der willkürlichen Auswahl des PPP-Bezugsjahrs durch die Weltbank ab. 1999 hatte die Weltbank auf der PPP-Basis von 1985 ein erheblich weniger beruhigendes Bild der weltweiten Armut gezeichnet, als es Wolfensohn zwei Jahre später präsentierte. Damals schrieb die Weltbank: „Die absolute Zahl der Menschen, die von einem US-Dollar pro Tag oder weniger leben, steigt weiter an. Die weltweite Gesamtzahl stieg von 1987 bis heute von 1,2 Milliarden auf 1,5 Milliarden und wird, wenn dieser Trend anhält, bis 2015 1,9 Milliarden erreichen“ (World Bank 1999, S. 25).

Mit Punkt 3 unserer Kritik legen wir folglich dar, dass die von der Weltbank angewandte Methode der Armutsschätzung unzuverlässig ist. Wir können dies nicht nachweisen, indem wir die Schätzungen der Weltbank mit anderen, nach einer verlässlicheren Methode erstellten vergleichen – weil es solche Schätzungen bisher nicht gibt. Wir führen den Nachweis der Unzuverlässigkeit der Weltbank-Methode schlicht durch den Vergleich von verschiedenen nach dieser Methode erstellten Schätzungen und stellen unakzeptabel große Diskrepanzen fest. Eine Methode ist abzulehnen, wenn mit ihr erhobene Schätzungen infolge willkürlicher Auswahl des PPP-Bezugsjahres so inkonsistent sind, wie gerade festgestellt wurde - was nicht das Geringste mit der

ähnlich: Die von der Weltbank vorgenommene Änderung hob Turkmenistans Armutsrate zum Beispiel von 4,9 Prozent auf 20,9 Prozent, während sie die Südafrikas von 23,7 Prozent auf 11,5 Prozent senkte. Siehe Reddy and Pogge, Tabellen 2 und 3, die zeigen, wie die Armuts-schätzungen der Weltbank sich für diese und viele andere Länder verändert haben.

tatsächlichen wirtschaftlichen Lage armer Menschen zu tun hat.

Grundbedürfnisse statt Dollarbeträge

Eine zuverlässige Monitoring-Methode, mit der überprüft wird, wie sich die Welt in Bezug auf die Komponente Einkommensarmut des ersten MDG der Vereinten Nationen entwickelt, kann nicht Kaufkraft-Vergleiche durch Kaufkraftparitäten (PPPs) und Verbraucherpreisindizes (CPIs) anstellen, die sich auf unterschiedliche und sehr weit gefasste Warenkörbe beziehen, sondern muss sich auf einen viel kleineren, auf Güter des Grundbedarfs konzentrierten Warenkorb beziehen. Zudem darf eine zuverlässige Methode ihre Armutsgrenzen nicht an irgendwelchen willkürlichen Dollarbeträgen festmachen, sondern an einer plausiblen Konzeption menschlicher Grundbedürfnisse. Eine solche Definition würde zu einer Bezugsgröße führen, die sowohl glaubwürdig als auch einheitlich anwendbar ist, und zwar in jedem Land und in jedem Jahr. Menschen sind arm, wenn sie nicht über genügend Einkommen verfügen, um die Grundbedarfsgüter zu kaufen, die Menschen im Allgemeinen benötigen.

Thomas Pogge ist Professor für Philosophie an der Columbia University, New York.

Der Text wurde aus dem Englischen übersetzt von Eberhard Jennerjahn. Er erschien in ähnlicher Form in der Zeitschrift *Entwicklungspolitik* 12/13 2005. Er beruht auf einer Vorlesung, die der Autor am 11. September 2003 als die erste „Oslo Lecture in Moral Philosophy“ an der Universität Oslo hielt. [<http://www.etikk.no/globaljustice>].

Literatur

Chen, S., and M. Ravallion (2001): How did the World's Poorest Fare in the 1990s?, *Review of Income and Wealth* 47, 283 – 300.

Chen, S., and M. Ravallion (2004): How have the World's Poorest Fared since the early 1990s?, *World Bank Policy Research Working Paper* 3341.

[http://econ.worldbank.org/files/36297_wps3341.pdf].

Pogge, T. (2002): *World Poverty and Human Rights*, Polity Press, Cambridge.

Pogge, T., and S. Reddy (2003): Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty, verfügbar unter [<http://www.socialanalysis.org>].

Ravallion, M., and S. Chen (1997): What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty?, The World Bank Economic Review 11, 357-82.

Reddy, S., and T. Pogge (2005): How Not to Count the Poor, forthcoming in S. Anand and J. Stiglitz (auch verfügbar unter [<http://www.socialanalysis.org>]).

USDA (United States Department of Agriculture) (1999): U.S. Action Plan on Food Security, USDA, Washington D.C. [<http://www.fas.usda.gov/icd/summit/usactplan.pdf>].

World Bank (1999): World Development Report 1999/2000, New York [<http://www.worldbank.org/wdr/2000/fullreport.html>].

World Bank (2000): World Development Report 2000/2001, New York [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>].