

4 Jahrzehnte Armutsbekämpfung

(K)Ein bisschen weiter?

Theo Rauch, April 2009

MDGs

- Armut wieder oben auf der Agenda
- Mehr Geld für Armutsbekämpfung
- Keine neuen Strategien!
- Kein Lernen aus Erfahrungen!
- Ziel des Vortrags:
 - Lessons learnt aus 4 Jahrzehnten zusammenfassen
 - Strategische Konsequenzen daraus aufzeigen

Multi-dimensionale Verursachungszusammenhänge

- Prämisse: Armut im historischen Kontext von Globalisierung
- Einflussfaktoren:
 - Marginalisierung durch globale Märkte
 - Reduzierte natürliche Ressourcen / erhöhte Risiken
 - Poor Governance (Rent-seeking, Klientelismus)
 - Moralische Krise: Gestörte Balance Eigeninitiative vs. Solidarität; Erodierendes Sozialkapital
- Global bis lokal

Armutsminderung durch Wirtschaftswachstum

- ‚Modell‘ der IL (Fordismus)
- Nicht weltweit replizierbar weil
 - globaler Rationalisierungswettbewerb („job-less growth“)
 - ökologische Grenzen
- Weitere „success stories“ von Aufsteigerregionen bei Good Governance möglich

Das Scheitern des realen Sozialismus

- Erfolge bei Beseitigung absoluter Armut
- Gescheitert aufgrund
 - Mangelnder Konkurrenzfähigkeit gegenüber reichen IL bzgl. Befriedigung gehobener Bedürfnisse
 - Nur durch Unterdrückung durchsetzbar
- Lehren: Allgemeiner Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen

Grundbedürfnisansatz und direkte Armutsbekämpfung

- Motto: „Wachstum für und durch die Armen“
- Lokale Handlungsspielräume erweitern durch Überwindung lokaler / regionaler Barrieren (LRE)
- Fehlende Ownership der Partnerregierungen
- Regional begrenzte, z.T. nicht nachhaltige Insellösungen aufgrund widriger Rahmenbedingungen

Armutsminderung durch Selbsthilfe

- Starke ‚Community‘-Orientierung
- Externe SH-Fonds
- Insellösungen
- Selbsthilfe-Mythos: Vernachlässigung der Verantwortung des Staates
 - NRO als nicht legitimierter und nicht nachhaltiger Staatsersatz (z.T. auch Marktersatz)

Autozentrierte Entwicklung

Kleinräumige Wirtschaftskreisläufe

- Basiert auf Förderung und temporärer Protektion arbeitsintensiver lokaler Gewerbebranche
- Nicht durchsetzbar:
 - Vor 1990 wegen staatlicher Großindustrien
 - Nach 1990 wegen Freihandelspolitik
- Schutzzollpolitik als Voraussetzung für Armutsüberwindung in asiat. ‚Tigerstaaten‘

Neoliberale Strukturanpassungspolitik

- Richtige Preise als Anreiz auch für arme KleinproduzentInnen
- Aber: Rückgang von Beschäftigung und Massenkaufkraft durch Importwaren
- Arme als Verlierer auf deregulierten, oft monopolistisch beherrschten Märkten und privatisierten öffentlichen Dienstleistungen

Verbesserte Institutionen

Good Governance

- Strukturelle Armutsbekämpfung durch Verbesserung der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen:
 - Bessere Anreize für ökonomische Aktivitäten
 - Armutsorientierte Allokation staatlicher Budgets
 - Dezentrale, rechenschaftspflichtige Demokratie
- Begrenzte Armutsminderungs-Wirkung:
 - Gesellschaftliche Grenzen für Veränderbarkeit von Institutionen (Rent-seeking, Klientelismus)
 - Demokratische Institutionen wirken nicht primär zugunsten benachteiligter Gruppen

PRSP

- Armutsminderung als Gegenstand eines breiten gesellschaftlichen Diskurses
- PRSP als Basis für Gemeinschaftsfinanzierung und nationale Ownership
- Grenzen:
 - Geringe nationale Ownership
 - Konzeptionell schwach
 - Fehlende armutsorientierte Umsetzung an der Basis
 - Ökonomische Dimension (Beschäftigung) ungelöst

Umverteilung

Soziale Sicherung

- Einkommenstransfers könnten Problem der absoluten Armut *rechnerisch* wesentlich lindern
- Produktionsorientierte Subventionen ungeeignet
- Transfers zugunsten sozialer Sicherungssysteme nur eine Lösung für erwerbsunfähige Arme
- Einkommenstransfers keine Lösung für Massenarmut

Armutsüberwindung durch Befähigung

- Armut als Fähigkeit zur Existenzbewältigung
- Fokus: Erziehung, Gesundheit, Ernährungssicherung
- Fähigkeiten reichen nicht, wo Möglichkeiten fehlen
- Basismobilisierung als Voraussetzung für Zugang der Armen zu befähigenden Dienstleistungen

Partizipation und Armutsminderung

- Partizipation der Armen = Empowerment = Voraussetzung für Armutsminderung
- Jedoch: Beteiligungsmöglichkeiten werden i.d.R. primär von Bessergestellten benutzt
- Empowerment der Armen bedarf zielgruppenspezifischer Mobilisierung
– *Back to the 70ies?*

Wundermittel Mikrokredite?

- Mikrokredite reduzieren Verwundbarkeit
- Ohne ökonomische Möglichkeiten eröffnen sie meist keinen Weg aus der Einkommensarmut

Der Weltbank-Ansatz: Opportunity + Empowerment + Security

- Mehr-dimensionalen Ansatz
- Thematisiert auch Möglichkeiten
- Beruht auf der Annahme, dass es genügend wirtschaftliche ‚Opportunities‘ für alle gebe
- Ignoriert begrenztes Beschäftigungswachstum i.R. globaler Marktwirtschaft

Fazit

- „Einkommen / Beschäftigung ist nicht alles. Aber ohne Einkommen / Beschäftigung ist alles nichts“:
 - >>> weder Wirtschaftswachstum, noch Einkommensumverteilung, noch Selbsthilfe, Befähigung, Kredite, freie Märkte, Good Governance, Partizipation, soziale Sicherungssysteme sind hinreichend, wo die Märkte menschliche AK nicht brauchen, aber ihnen die Ressourcen entziehen

Konsequenzen

- Mehr-Ebenen-Ansatz
- Multi-dimensionaler Ansatz
- Wirtschaftliche Existenzmöglichkeiten schaffen ist unverzichtbar (wenngleich nicht hinreichend)
- 2 Forderungen gegen den Mainstream:
 - A. Pro-Poor Growth braucht Schutz
 - B. Pro-Poor Governance setzt an der Basis an

Lektionen für den DED

- Basisnahe Kooperation bleibt nötig, um
 - Kontextgerechte und nachhaltige Ansätze zur Armutsminderung suchen zu helfen
 - z.B. Intensivierung kleinbäuerlicher Landwirtschaft
 - z.B. angemessene Organisationsformen und Beteiligungsstrukturen für Masse der Armen
 - Prozesse des *Empowerment* zu unterstützen
- Aber sie muss eingebettet sein in eine armutsorientierte Makro-Strukturpolitik