



Lucimara Brait-Poplawski

Armutsverständnis im Wandel

Eine Rekonstruktion
der Armutforschung und eine
gerechtigkeitsbegründete
Darstellung der Armutskonzeption
der CEPAL und der Weltbank
von 1948 bis 2008



EINLEITUNG

Die Parallelität von extremer Armut und Reichtum stellt gegenwärtig eine größere Herausforderung für die demokratischen Regierungen dar als jemals zuvor. Dazu trägt einerseits die Erkenntnis bei, dass die Existenz der Armut, Mangel und Unfreiheiten nicht unmittelbar mit den Nahrungsvorräten einer Volkswirtschaft, sondern mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Faktoren wie der Verteilung von Ressourcen, Macht, Positionen und Chancen zusammenhängt. Die rhetorische Idee der Menschenrechte, welche *per definitionem* nicht nur politische und bürgerliche Grundfreiheiten, sondern das „Recht“ auf Arbeit, Bildung und soziale Sicherheit als Leitbilder und konstitutive Instrumente für die Unantastbarkeit der menschlichen Würde voraussetzt, inkludiert andererseits hohe Hürden für die demokratischen Staaten und die Staatsgemeinschaft. Zusammen betrachtet, eröffneten sie seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts neue Räume, um Frieden und Sicherheit zu stiften und spornten zu einer systematisierten Suche nach Lösungen für Armut und Deprivation durch die Festlegung von Normen und Standards an, welche auf unterschiedliche Art und Weise die inner- und interstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen berühren. Wichtig ist, dass Armut als ein Zustand der Deprivation zu begreifen ist, der die „Existenzentfaltung und Existenzerhaltung“¹ eines Menschen aufgrund ungleicher Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen, Rechte, Macht und Positionen innerhalb einer Gesellschaft langfristig verhindert.

Bei der Umgestaltung der internationalen Ordnung am Ende des Zweiten Weltkriegs wurden im Kreise der Vereinten Nationen (UN) die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD, bekannt als Weltbank) und die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika (CEPAL) mit spezifischen Aufträgen gegründet, um einen Beitrag zur Lösung dieser inner- und interstaatlichen Problemkomplexe zu leisten. Ausgehend von unterschiedlichen Erfahrungen und Theorien entwickelten diese Organisationen als Initiatoren und Träger mehrere Konzepte und Strategien zur Armutsverringerung. Armut wurde als ein untergeordneter Bestandteil einer komplexeren, übergeordneten Problematik betrachtet. Somit erkannten die Weltbank und CEPAL die Armutsfrage implizit als systemisch begründete Ungleichheit des Wohlstandes, der technischen Entwicklung und des verfügbaren Kapitals innerhalb und zwischen den Nationen. Dies stand im Zentrum einer zur damaligen Zeit entstandenen Entwicklungsforschung.

1 Das Begriffspaar „Existenzentfaltung und -erhaltung“ ist bei Czempiel zu lesen. Ich übernehme diese Begriffe und verwende sie fortan. Siehe dazu Czempiel 2003, S. 20.

Die Bilanz der Bemühung um Koordination von inner- und *internationalen* Chancen zur Marktteilnahme und zur Angleichung des Wohlstandes zu Beginn des neuen Jahrhunderts fällt ernüchternd aus: Mehr als 40 % der Weltbevölkerung, das heißt 2,5 Milliarden Menschen, leben nach wie vor in einer Situation extremer Armut. Die ungleiche Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen auf globaler Ebene verschärfte sich seit 1980 zunehmend zu Ungunsten der armen Länder.² Wenngleich gewisse Erfolge bei der Verringerung der absoluten Armut in einigen wenigen asiatischen und lateinamerikanischen Staaten³ wie Indien, China, Brasilien, Chile, Mexiko bis zum Ausbruch der Finanzkrise erzielt wurden, stagniert oder gar eskaliert seit den 80er Jahren kontinuierlich die Ungleichheit von Wohlstand und Wohlergehen – nicht nur innerhalb der meisten Länder Lateinamerikas, Afrikas und Asiens, sondern generell in den westlichen Industrieländern.⁴ Wie die UN-Organisationen mit Blick auf die Agenda 21, welche die Halbierung der extremen Armut bis 2015 vorsieht, deutlich zeigen, gibt es zudem eine bedenkliche Tendenz zur globalen Verschärfung ökonomischer und sozialer Disparität inmitten einer Zeit relativer politischer Stabilität, technischen Fortschritts und materiellen Überflusses.⁵

Vor diesem Hintergrund stellt sich nicht allein die Frage nach den materiellen bzw. ökonomischen und immateriellen bzw. gesellschaftspolitischen Ursachen der Armut, sondern auch diejenige nach einer Erklärung dieser Entwicklung, welche dazu geführt hat, dass formulierte Lösungen für die Wirtschafts- und Gesellschaftsprobleme nicht ausreichend in Wohlstand und Lebensqualität „für alle“ übergehen. Diese Themenkomplexe lassen sich aus mehreren Perspektiven betrachten, denn es gibt auf wissenschaftlicher Ebene unterschiedliche und zum Teil sehr einseitige Auffassungen von Armutsursachen, die von verschiedenen theoretischen Ansätzen ausgehen, welche wiederum als Basis für die Entwicklungs- und Armutskonzepte dienen. Mit Blick auf bisher ausgearbeitete Lö-

2 BUND/Brot für die Welt/EED 2008, S. 72ff.

3 Nach Angaben der CEPAL verringert sich im Jahr 2006 die Armut in Lateinamerika in 5 von 16 untersuchten Ländern. Zu diesen Ländern gehören Chile, Brasilien, Ecuador, Mexiko und Panama. Diese Information bezieht sich allerdings nicht auf die Ungleichheit. CEPAL 2007, S. 21.

4 Die OECD-Studie *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?* gibt Auskünfte über die Ursachen und Ausmaße der Einkommensungleichheit und Armut in den OECD-Mitgliedsländern im Zeitraum von 1980–2005. Sie verweist auf einen kontinuierlichen Anstieg der Ungleichheit seit Mitte der 1980er Jahre und der Armut insbesondere seit Mitte der 90er Jahre in den OECD-Ländern auf. Als Ursachen werden Kürzungen der öffentlichen Transferleistungen zugunsten armer Haushalte sowie Faktoren wie der „kompetenzabhängige technologische Wandel“ und „Veränderungen im politischen Umfeld“ genannt. Diese Entwicklung führt zu einer Stärkung der Kinderarmut. Vgl. OECD 2008

5 Vgl. Weltbank 2006; CEPAL 2007; EKD 2006.

sungen für die Armutsfrage, welche sich innerhalb des Kontextes regionaler und internationaler Entwicklungstheorien sowie der daraus entstehenden Prozesse der Erkenntnisbildung ergeben, untersucht diese Arbeit die Strategien der CEPAL und der Weltbank sowie deren Wandel, von ihrer Gründung im Jahr 1948 bis hin zur gegenwärtigen Gerechtigkeitsdebatte.⁶ Der Wandel im Armutsverständnis und die dahinter stehenden Veränderungen und Kurskorrekturen im theoretischen Gebäude der regionalen und internationalen Organisationen haben im Verlauf der Jahrzehnte nicht nur Einfluss auf die Entwicklung von Strategien zur Überwindung der Armut in Lateinamerika und der Karibik: Auch für die globale Armutsdiskussion hat die Weltbank entscheidende Bedeutung. Diese Arbeit konzentriert sich auf die *Policy*-Dimension und verzichtet auf eine Analyse der Umsetzung der politischen Programme und Strategien der beiden Organisationen in lateinamerikanischen Ländern.

Eine derartige Untersuchung birgt eine Reihe von Hürden in sich. Eine davon liegt in der Länge der untersuchten Zeitspanne. Sie erfordert eine chronologische Aufgliederung in Phasen sowie eine Untersuchung der einzelnen Abschnitte, in denen jeweils ein Prozess des Umdenkens innerhalb der Politik festzustellen ist.⁷ Dafür ist die Berücksichtigung von regional und international bedingten innergesellschaftlichen, weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Veränderungen sowie die Darstellung wichtiger Ergebnisse von Verhandlungsprozessen unentbehrlich, da diese Aspekte Auswirkungen auf die politischen Spielräume der Institutionen im Hinblick auf die Formulierung von Armutsstrategien haben. Eine weitere Barriere liegt in der Bandbreite von Armutsverständnissen und vorausgesetzten Entwicklungsansprüchen sowie in den Veränderungen der ordnungspolitischen Lösungen dieser Organisationen, die implizit oder explizit in einem *Netz an wirtschafts- und gesellschaftstheoretischen Theorien* eingebunden sind. Die Betrachtung dieser Denkungsprozesse deutet – um Forschungsergebnisse dieser Arbeit vorweg zu nehmen – auf zwei Entwicklungen hin: Zum einen fördert dieses Umdenken mangels einer *international* anerkannt-

6 Die fachliterarische Forschung für die Vorbereitung dieser Arbeit wurde am Ende August 2008 abgeschlossen. Spätere Publikationen der CEPAL, der Weltbank zu dieser Thematik sowie Publikationen bzgl. der Veränderungen der internationalen Politik und Ökonomie zwischen Oktober 2008 und Juli 2009 wurden für die Erstellung des letzten Kapitels „Alternativlösungen für die Armutsfrage in Zeiten extremen Wandels - Fazit und Ausblick“ berücksichtigt.

7 Folgende Untersuchungen wurden als Forschungsgrundlage durchgeführt: Eine Abhandlung der Ursachen der lateinamerikanischen Verschuldungskrise von Beginn der 70er Jahre bis Ende der 80er Jahre. Eine Untersuchung der US-Initiative *Allianz für den Fortschritt*. Gegenstände dieser Untersuchung sind die politische Bedeutung dieser Initiative für die CEPAL und die Art und Weise der Partizipation von IBRD und IDA bei der Finanzierung dieses Modernisierungsprogramms.

ten Verteilungsregel für ein angemessenes Existenzminimum eine langfristige Nivellierung bzw. Senkung des Anspruchs auf *human development* in den Empfehlungen und Strategien der Weltbank und der CEPAL. Dies wird durch die Entstehung einer Trennung zwischen Entwicklung im Sinne von Wirtschaftswachstum einerseits und Armutsbekämpfung andererseits ersichtlich. Dieser methodologische und theoretische Trennungsprozess beginnt am Ende der 60er Jahre mit der Korrektur einer undifferenzierten, wachstumsbasierten Forderung nach Homogenisierung des Wohlstandes „für alle“. Das Entwicklungsziel geht in eine Anerkennung der Grundbedürfnisse an Grundgütern und Grundfähigkeiten als Basis für Produktionssteigerung über, die implizit an das „Recht“ sich zu ernähren, gesund zu leben und ausgebildet zu sein gebunden ist. Bei der nachfolgenden Anpassung der Ziele an die Mittel und umgekehrt wird in den 80er Jahren schließlich das Ziel der Armutspolitik auf einem untersten, nicht-reduzierbaren Niveau rein materieller Ressourcenausstattung eines signifikanten Bevölkerungsanteils gemäß eines „Objektivitätskriteriums“ veranschlagt.

Eine eingehende Betrachtung dieser Gedankengänge zeigt – unter Berücksichtigung der jüngsten Veränderungen in den theoretischen Konzeptionen der CEPAL und der Weltbank – auch positive Aspekte: Sie erweitern ihr Armutskonzept durch Eingliederung zahlreicher gesellschaftstheoretischer Ansätze, die institutionelle Regeln und explizite Verteilungskriterien aufweisen, um die materiellen und immateriellen Formen der absoluten Deprivation nicht nur in Lateinamerika und der Karibik, sondern weltweit einzudämmen. Dabei wird insbesondere vonseiten der Weltbank die – bis vor wenigen Jahren als alternativlos aufgezeichnete – neoliberale Politik angelsächsischen Ursprungs berichtigt, welche einen gewichtigen Beitrag leistete, um Stabilitäts- und Sicherheitsfunktionen der Staaten im Rahmen der Strukturanpassungsreformen außer Kraft zu setzen und die Weltwirtschaft gegenwärtig in eine mehrdimensionale Krise gleiten lässt.

Des Weiteren ist der Umfang dieser Untersuchung auf einer zwingend zu berücksichtigenden ethischen Informationsbasis von güter- und gesellschaftsfundierten Erklärungen der Determinanten materieller und immaterieller Deprivation und der daraus resultierenden Lösungen begründet. Darüber hinaus setzt sie eine Trennung des allgemeinen Entwicklungsverständnisses vom darin enthaltenen spezifischen Armutverständnis der jeweiligen Organisationen voraus. Denn diese Erklärungen gehen von unterschiedlichen Verständnissen der Triebkräfte ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklungen und der Reichweite individueller wie kollektiver Freiheiten von politischen und institutionsgeleiteten Entscheidungen aus. Sie zielen dessen ungeachtet darauf ab, Einfluss auf die Mitglieder von öffentlichen Institutionen auszuüben und dadurch die Verteilung gesellschaftlicher Güter unter gewissen Rahmenbedingungen zu verändern, um

eine bestimmte Art der Entwicklung und des Wohlstands zu erreichen. Hier wird eine Verknüpfung zum Themengebiet der Institutionstheorie erkennbar. Mit anderen Worten: Lösungsvorschläge zur Armutsverringerung und zur Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung implizieren eine (Um-)Gestaltung der öffentlichen Institutionen, was wiederum eine bestimmte gerechtigkeitsbegründete Institutionstheorie mit sich bringt. So erklären sich die teilweise bereits ab ihren ersten Geschäftsjahren konkurrierenden Konzepte von CEPAL und Weltbank sowie der Wandel im Denken der jeweiligen Organisation im Laufe der Jahrzehnte. Die Sonderstellung dieses Forschungsschwerpunktes liegt darin, dass weder die Sekundärliteratur noch die von diesen Institutionen veröffentlichten Dokumente diese Trennung eindeutig vornehmen. Außerdem gibt es keine politikwissenschaftliche Veröffentlichung, die einen Vergleich zwischen den konkurrierenden Armutsverständnissen bzw. Strategien zur Armutsbekämpfung von CEPAL und Weltbank bietet. Die fast unüberblickbaren fachliterarischen Betrachtungen widmen sich thematisch entweder ausschließlich der CEPAL oder der Weltbank zu einem bestimmten Zeitraum. Aus diesen komplexen Sachverhalten ergeben sich im Grunde zwei weitere Untersuchungen, die bisher in der Literatur nicht vorhanden sind:

- Die Anordnung der wissenschaftlichen Schwerpunkte in Bezug auf die Armutsfrage in drei Themenbereichen der Forschung in einem „Drei-Säulen-Modell“.
- Die Darlegung der Freiheits- und Verteilungsgrundsätze des klassischen Utilitarismus, der politisch-liberalen Gerechtigkeitskonzeption von John Rawls und der Theorie der substantiellen Freiheit von Amartya Sen unter Berücksichtigung der jeweiligen Konzeptionen des Existenzminimums.

Diese Betrachtungen erleichtern auch das Verständnis entwicklungsökonomischer Konzepte neoklassischen Ursprungs,⁸ die in Lateinamerika und der Karibik seit der Verschuldungskrise der 80er Jahre bedingungslos verfolgt wurden. Darüber hinaus gewährleistet dieser Teil der Arbeit eine gerechtigkeitsbegründete Erfassung der Armutsfrage.

8 Darunter wird hier das sog. *neoliberale* Entwicklungsmodell verstanden. Es basiert auf Paradigmen der utilitaristischen und neoklassischen Theorien. Diese dienen als Informationsbasis für die gleichgewichtigen Wachstumsmodellen und umfassen implizite Strategien für die Verringerung der Einkommensungleichheit durch gesamtgesellschaftliche Wohlstandsvermehrung. Näheres dazu in Teil II und II dieser Arbeit.

1 Methode und Vorgehensweise der Untersuchung

Um die aufgestellten Fragen theoretisch-analytisch zu erfassen, wird die Thematik in vier Teile gegliedert: In **Teil I** wird die Armutsforschung mithilfe einer Auswahl an Theorien (Staats-, Verteilungs-, Gerechtigkeits- und Wachstumstheorien) sowie bekannter und neu eingeführter analytischer Instrumentarien in einem Drei-Säulen-Modell rekonstruiert. Als Grundlage dafür dienen eine thematische Systematisierung der Armutsindikatoren in materielle, quantitative und nicht-materielle, qualitative Indikatoren und die Annahme, dass jede wissenschaftliche Begriffsbestimmung in Bezug auf Armut als eine Form der materiellen oder immateriellen Deprivation implizit oder explizit in ein *Netz an Theorien* eingebunden ist, worauf die Erklärungs- und Lösungsansätze für die Armutsfragen im Bereich der Entwicklungsforschung beruhen. Diese Arbeit strebt eine Zusammenführung unterschiedlicher Ansätze zu einer umfassenden Armutstheorie auf einer Metaebene nicht an, denn eklektische Ansätze bilden in der Regel keine kohärente Theorie. Diese Art der wissenschaftlichen Arbeit gewinnt enorm an Komplexität – nicht nur wegen ihrer interdisziplinären Dimension und der damit verbundenen epistemologischen Grenzen. Weiterhin begründet sich der Umfang der Studie durch die unterschiedlichen Forschungsschwerpunkte zur Klärung von Armut und Ungleichheit. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Wenn man die Lösungsansätze für diese Fragen im Rahmen der entwicklungstheoretischen Konzepte einer UN-Organisation wie der Weltbank oder der CEPAL betrachtet, dann sind im Zeitverlauf unterschiedliche Erklärungen und Lösungen zu finden, die auf eine Veränderung der Theorieauswahl (etwa als Richtlinien für Investitionen) hinweisen. Aufgrund dieser Sachlage wird die vorliegende Arbeit in mehrere Forschungsfelder eingebettet, um die beabsichtigten und notwendigen Untersuchungsschritte zu durchlaufen.

Um die unterschiedlichen *Maßstäbe* bzw. *Standards* als Normen für das interpersonelle Zusammenleben zu erfassen, werden in **Teil II** dieser Untersuchung die Gerechtigkeitsgrundsätze des klassischen Utilitarismus, in Anlehnung an Rawls politisch-liberale Konzeption fairer Institutionen die Grundsätze des *political liberalism* einerseits dargelegt. Unter Bezugnahme auf Sens Ansatz zur Verwirklichung menschlicher Entwicklung werden die Grundsätze *einer* Entwicklungstheorie herausgearbeitet, in der Freiheit einen kulturunabhängigen, substantiellen Wert definiert wird. Dies erklärt die hier vorgelegte Bezeichnung *Entwicklungstheorie der substantiellen Freiheit*. Ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken hier die spezifischen Verteilungs- und Freiheitsgrundsätze, die darin bestehenden Konvergenzen und Divergenzen sowie Aspekte ihrer Konzeptionen eines Existenzminimums. Abhängig von ihrer Zielgröße in Politik, Ökonomie, Recht und Staat gehen die modernen Gerechtigkeits-theorien der Frage nach, ob Institutionen in der Lage sind, die internen Strukturen einer Gesellschaft *gerecht*

zu gestalten. Daraus folgt, dass sich eine Gerechtigkeitstheorie mit den normativen Grundpositionen relevanter ökonomischer und gesellschaftswissenschaftlicher Theorien, deren Maßstäben sowie den Typen (bzw. Kriterien) der Verteilung auseinandersetzt. Aufgrund ihrer *Prinzipien des Nützlichen, des Rechten und des Guten* im Sinne des ‚Gerechten‘ spielen die drei oben genannten Gerechtigkeitstheorien eine besondere Rolle für die Entwicklungstheorien, da sich Erklärungs- und Lösungsansätze, die auf eine Verringerung der Armut und Ungleichheit ausgerichtet sind, wiederum auf bestimmte Wirtschafts- und Gesellschaftsmodelle stützen, denen dann bestimmte kommutative und distributive Verteilungskriterien zugrunde liegen. So impliziert jedes „Entwicklungskonzept“ oder „Entwicklungsmodell“ nicht nur ein bestimmtes Gerechtigkeitsverständnis, sondern eine bestimmte Institutionstheorie, wie anhand des zweiten Teils ausführlich am Beispiel dieser einflussreichen Gerechtigkeitstheorien zu sehen sein wird. Folglich liegt dieser Untersuchung das Ziel zugrunde, eine Gewinnung neuer Erkenntnisse über die Informationsbasis der einzelnen Konzepte der Weltbank und der CEPAL zu erreichen. Ausgehend von der Notwendigkeit einer internationalen Diskussion über ein angemessenes (Existenz-)Minimum – nicht nur auf akademischer, sondern auf politischer und institutioneller Ebene – deren Ziel darin besteht, der bestehenden Absenkung des Niveaus menschlicher Freiheiten „in den unendlichen Minusbereich (Rawls)⁹“ der Sub-Existenz entgegenzuwirken, untersucht diese Arbeit zumindest in den Grundlinien die einzelnen Konzeptionen des Existenzminimums. Daraus ergeben sich brauchbare Hinweise und Erklärungen in Bezug auf die Nivellierung des Anspruchs auf „menschliche Entwicklung“ in den Konzepten der Weltbank und der CEPAL.

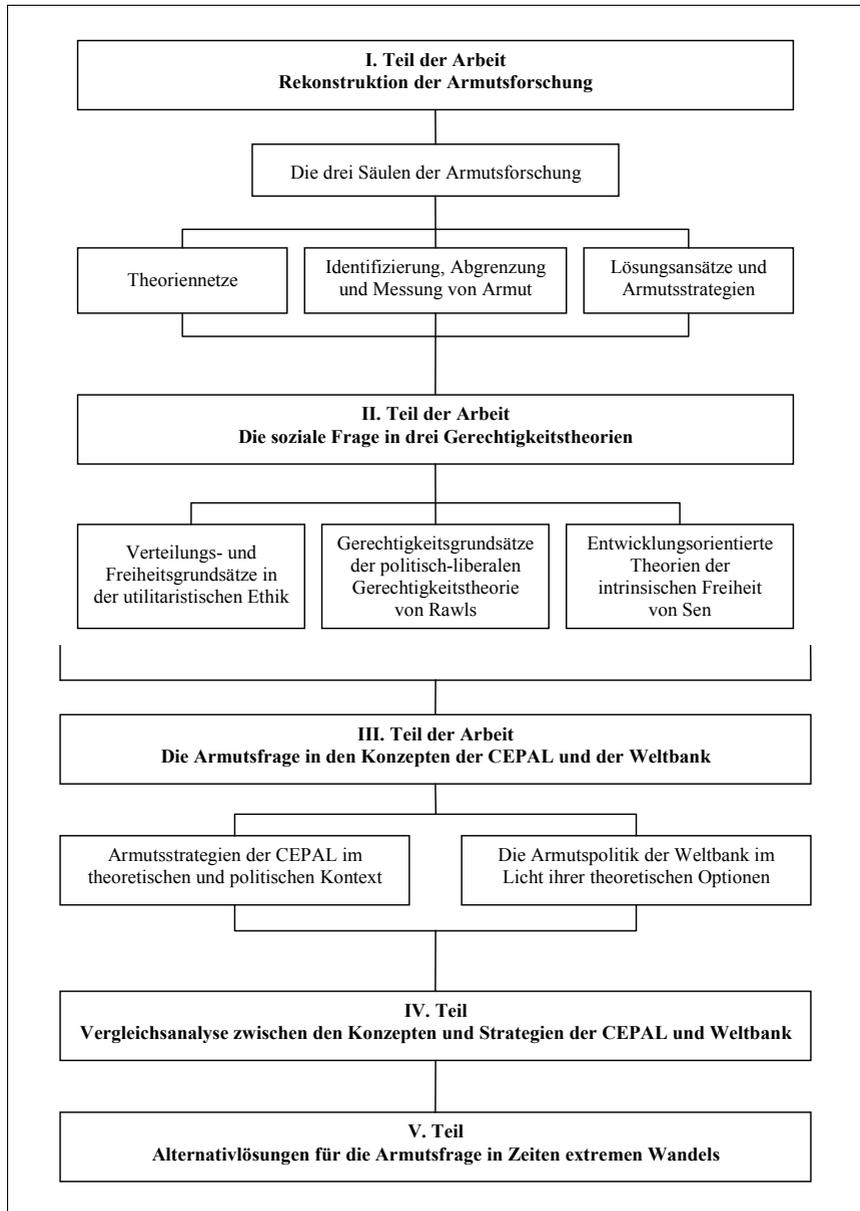
Teil III der vorliegenden Arbeit beschäftigt sich mit den Armutskonzepten der CEPAL und der Weltbank in Lateinamerika und der Karibik seit ihren Gründungen bis zur gegenwärtigen Strategiediskussion. Nach einer kurzen Einführung werden die einzelnen Konzepte zuerst getrennt voneinander dargelegt und dann in **Teil IV** verglichen. Der Fokus dieser Analyse richtet sich auf Veränderungen der Armutverständnisse von CEPAL und Weltbank, die innerhalb der jeweiligen Entwicklungskonzepte zu beobachten sind. Es gibt Anzeichen dafür, dass die konzeptuellen und strategischen Paradigmenwechsel dieser Organisationen in engem Zusammenhang mit den regionalen und internationalen Veränderungen der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und dem sich daraus ergebenden institutionellen Anpassungsdruck stehen. **Teil V** fasst die zentralen Erkenntnisse dieser Arbeit zusammen. Mit Blick auf vielfältige Krisen schließt er Alternativlösungen für solidare und nachhaltige Wirtschafts- und Gesellschaftsbeziehungen auf inner- und internationalen Ebenen ein. In den letzten

9 Rawls 2003, S. 160.

Jahren lässt sich nicht nur eine theoretische und politische Annäherung zwischen den Erklärungs- und Lösungsansätzen der CEPAL und der Weltbank in Bezug auf die Armutsfrage feststellen. Es scheint auch eine Revision dieses nivellierten Verständnisses der Entwicklung in Gang zu kommen. Denn die bestehenden Armutsstrategien sind unzureichend für die Erfüllung der Millenniums-Ziele – der Halbierung von extremen Formen der Armut. Da dieser Prozess nicht abgeschlossen ist und sich nicht in einer einzigen Arbeit *en detail* erfassen lässt, werden nachfolgend lediglich Aspekte dieses Prozesses behandelt und einige wichtige Anregungen für die Fortsetzung dieser Diskussion artikuliert. Aus diesem Grund trägt diese Arbeit wesentlich zum Verständnis der Entwicklungsprozesse in den Ideen der CEPAL und der Weltbank bei.

Die Abbildung 1 zeigt auf einen Blick die Struktur der vorliegenden Arbeit.

Abbildung 1: Thematischer Aufbau der Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung