

# Fokus

## Entwicklungspolitik

Januar 2010

### Die globale Armut - Eine Analyse zur Aussagekraft der Ein-Dollar-pro-Tag- Armutsgrenze

Autor: Dr. Philipp Lepenies  
Redaktion: Simone Sieler

Die globale extreme Armut wird anhand der „Weniger-als-ein-Dollar-am-Tag-Armutsgrenze“ berechnet. Allerdings ist die Aussagekraft der Armutsstatistik umstritten. Dieser Beitrag stellt deren Berechnungsmethodik kritisch dar und verweist auf alternative Erfassungsansätze. Es zeigt sich, dass die offizielle Armutsstatistik keine verlässlichen Zahlen zur Lage der globalen extremen Armut liefern kann und dass Alternativberechnungen zu den unterschiedlichsten Ergebnissen mit Blick auf die Zahl der extrem Armen kommen. Eine genaue Erfassung der globalen Armut ist demnach kaum möglich.

#### Einleitung

Wer extrem arm ist, kann sein Überleben nicht sichern: Die täglich notwendige Zahl an Kalorien kann nicht zu sich genommen, keine Kleidung erworben und keine würdige Unterkunft gefunden werden.

Spätestens seit der Verabschiedung der Millenniums- Entwicklungserklärung der Vereinten Nationen im Jahr 2000<sup>1</sup> gilt die Ein-Dollar-pro-Tag-Grenze als bekanntester Maßstab für die extreme Armut. In dieser UN-Resolution verpflichtete sich die Staatengemeinschaft, den Anteil der Menschen auf der Welt, die mit weniger als einem Dollar am Tag auskommen müssen, bis zum Jahr 2015 zu halbieren (United Nations 2000: 5). Zwar wurde die Ein-Dollar-Armutsgrenze bereits 1990 von der Weltbank in die entwicklungspolitische Diskussion eingeführt (World Bank

1990), aber erst seit der Deklaration der Millenniumsziele wird dieser Maßgröße und der an ihr ausgerichteten internationalen Armutsstatistik besondere Aufmerksamkeit zuteil.

Das liegt nicht zuletzt daran, dass praktisch alle internationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen sowie die meisten Regierungen der Geberländer die aus der Millenniumserklärung hervorgegangenen Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) als Richtschnur für ihre Entwicklungspolitik verstehen (vgl. den deutschen „Aktionsplan 2015“, Bundesregierung 2003). Auch Schätzungen, in denen berechnet wird, wie viel an internationaler Entwicklungshilfe zusätzlich aufgebracht werden müsste, um die gesteckten Ziele zu erreichen, beruhen maßgeblich auf der internationalen Armutsstatistik (Sachs 2005a, 2005b). Die Armutsstatistik wird von manchen Beobachtern auch als Messlatte für den Erfolg der Entwicklungshilfe gewertet und erhält in der Fachöffentlichkeit vergleichsweise viel Aufmerksamkeit.

Die internationale Armutsstatistik wird von der Weltbank erstellt, periodisch angepasst und aktualisiert. Die Weltbankberechnung von 2008, die sich auf das Jahr 2005 bezieht, stellt die Armut folgendermaßen dar: Im Jahr 2005 gab es 1,4 Mrd. extrem Arme. Vor 25 Jahren waren es noch 1,9 Mrd. Seit 1981 hat sich laut dieser Statistik der Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen auf der Welt von 42% auf 22% der Weltbevölkerung reduziert. Allerdings ist die Zahl der Armen in allen Regionen der Welt gestiegen, außer in Ostasien. Der Anteil der Armen in Subsahara-

Afrika ist im letzten Vierteljahrhundert unverändert bei 50% geblieben. Da sich die Lage der Armen global und relativ über die Jahre verbessert hat, kommt die Weltbank in ihrer jüngsten Analyse zu folgendem Schluss: „The Developing World is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty“ (Chen und Ravallion 2008).

Die Berechnungsmethode der Weltbank spielt zwar eine prominente Rolle in der Entwicklungsdebatte, aber die Kritik daran ist ebenfalls weit verbreitet. So schrieb der Ökonom T. N. Srinivasan: „There are good reasons to believe that global poverty counts based on the dollar-a-day international threshold are meaningless“ (Srinivasan, 2004, 4). Auch die von dem Moralphilosophen Thomas Pogge und dem Ökonomen Sanjit Reddy vorgebrachte Kritik am Berechnungsansatz der Weltbank (Pogge und Reddy 2003, 2005, Pogge 2003, 2004, Reddy 2008a, 2008b) kommt zu dem Schluss, dass die Armutsstatistik nur bedingt das liefern kann, was sie liefern soll: verlässliche Daten zur Situation der extremen Armut in der Welt.

Der auffallende Gegensatz zwischen der prominenten Rolle der Armutsstatistik in der internationalen politischen Debatte und der vorgebrachten Kritik an ihr legt es nahe, die Armutsmessung genauer zu analysieren. Dabei geht es nicht nur um das Aufzeigen methodischer Schwächen, sondern auch um die Vorstellung möglicher Alternativen.

Der Artikel ist im Folgenden in vier Abschnitte unterteilt. Zunächst wird die Methode der Erstellung der Armutsstatistik vorgestellt und anschließend die Schwächen dieser Methode analysiert. Im dritten Teil werden mögliche alternative Berechnungsmethoden beschrieben und im vierten ein Fazit gezogen.

#### Die Berechnungsmethode der extremen Armut

Der internationale Maßstab für Armut, ein Einkommen unter „One-Dollar-a-Day“, und die daraus hervorgehende Schätzung der „extremen“ Armut wurden das erste Mal im Weltentwicklungsbericht der Weltbank 1990 vor-

gestellt. Bis dahin existierte auch innerhalb der Weltbank kein konsistentes Maß für die extreme Armut.

Wer mehr als einen Dollar am Tag verdient, gilt daher nicht mehr als extrem arm. Wie aber kann man diesen Maßstab überhaupt anlegen? Diese Armutsgrenze wurde ermittelt, indem 33 nationale Armutsgrenzen verschiedener Entwicklungs- und Industrieländer ausgesucht und anhand der Kaufkraftparitäten-Wechselkurse (Purchasing Power Parity Exchange Rates oder PPP-Wechselkurse) in US-Dollar des Basisjahres 1985 umgerechnet wurden. Aus der relativen numerischen Nähe der in US-Dollar umgerechneten Armutsgrenzen der Länder Bangladesch, Indonesien, Kenia, Marokko, Nepal und Tansania wurde eine Armutslinie von 32 US-Dollar im Monat konstruiert, die daraufhin als globaler Maßstab verwendet wurde (Ravallion, Datt und van de Walle 1991: 348). Sie wurde vereinfacht mit „One Dollar per Day“ umschrieben.

Um die Zahl der extrem Armen in der Welt zu ermitteln, musste dann diese universell gültige Armutsgrenze von einem Dollar pro Tag anhand der offiziellen Kaufkraftparitäten für jedes Land in die nationale Währung übertragen werden. Die in Lokalwährung ausgedrückte internationale Armutslinie wurde mit den Ergebnissen von Haushaltsbefragungen im jeweiligen Land verglichen. Die so ermittelte Zahl an extrem armen Menschen in einem Land wurde zu den Ergebnissen aus allen anderen Ländern addiert, um auf die Gesamtzahl der extrem Armen dieser Welt zu kommen. Sie betrug laut Weltbank im Jahr 1985 1,125 Milliarden, oder fast 33% aller Bewohner in den Entwicklungs- und Schwellenländern (World Bank 1990: 139).

Um anhand der Armutslinie den Fort- oder Rückschritt in der „Armutsbekämpfung“ abbilden zu können, musste die Entwicklung der Zahl der extrem Armen auch in den Folgejahren berechnet werden. Hierzu wurde die in Lokalwährung umgerechnete internationale Armutslinie des Basisjahres 1985 mit dem nationalen Preisindex der Folgejahre (Consumer Price Index, CPI) inflationiert und erneut mit Ergebnissen von Haushaltsbefragungen abgeglichen.

Im Jahre 2000 wurde die internationale Armutslinie von der Weltbank neu berechnet. Grundlage waren neu fest gelegte Kaufkraftparitäts-Wechselkurse für das Basisjahr 1993. Aus demselben Ländersample wie 10 Jahre zuvor wurden nun die zehn niedrigsten nationalen Armutsgrenzen ausgewählt, anhand

der neu berechneten Wechselkurse in US-Dollar umgerechnet und daraus der Median ermittelt. Dieser ergab eine etwas höhere internationale Armutslinie, die bei 1,08 US-Dollar pro Tag lag. Der Einfachheit halber firmierte die Linie aber weiter unter dem Schlagwort „One-Dollar-a-Day“ (Chen und Ravallion 2000: 6) und wurde so auch im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 der Weltbank vorgestellt (World Bank 2001).

Die aktuelle Neuberechnung der Kaufkraftparitäten-Wechselkurse für das Basisjahr 2005, die im Jahre 2008 zur Verfügung stand, sowie neuere Daten zu den nationalen Armutslinien der Entwicklungsländer veranlassten die Weltbank zu der bislang letzten Neukalibrierung der internationalen Armutsgrenze. Diesmal wurden aus 88 nationalen nach Kaufkraftparität in US-Dollar umgerechneten Armutslinien die 15 niedrigsten ausgewählt und aus ihnen der Durchschnitt gebildet (Ravallion, Chen und Sangrua 2008: 14 und Chen und Ravallion 2008: 5). Die niedrigsten waren die Armutslinien von Äthiopien, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Mali, Mosambik, Nepal, Niger, Ruanda, Uganda, Sierra Leone, Tadschikistan, Tansania und Tschad. So wurde eine internationale Armutslinie von 1,25 US-Dollar in PPP-Währungskursen ermittelt, die zwar nicht mehr mit „One-Dollar-a-Day“ umschrieben werden kann – aber doch nach wie vor das Gleiche erfassen will: Das Phänomen der extremen globalen Armut. Durch die Erhöhung der Messlatte nahm die ermittelte Zahl der extrem Armen drastisch zu. Wurde kurz vor der Neuberechnung noch von der Weltbank angegeben, die Zahl der extrem Armen sei bereits unter eine Milliarde gefallen (969 Mio., Chen und Ravallion, 2007: 15), waren es im letzten Jahr durch die Neuberechnung plötzlich 400 Millionen Menschen mehr, die extrem arm waren.

Mit der Neuanpassung der Armutslinie wurden jeweils die Daten der vergangenen Jahre den Preisen des neuen Basisjahres angepasst. Das bedeutet, dass die Weltbank mittlerweile die Daten zur Entwicklung der extremen Armut seit 1981 in Preisen von 2005 angibt und somit die Zahlen ab 1981, die mit Hilfe der anderen beiden Armutsgrenzen ermittelt wurden, nicht mehr gelten. Die Entwicklung der Armut im Zeitverlauf ist also mit jeder Anpassung der Armutslinie anders ausgewiesen worden.

Die Methode der Berechnung der Armutslinie hat sich im Zeitverlauf in ihren Grundzügen

nicht verändert. Lediglich die Verfügbarkeit neuerer Daten führte zu den beiden Anpassungen. Auch die Tatsache, dass die Armutslinie der extremen Armut mit „Einem-Dollar-am-Tag“ gar nicht mehr adäquat umschrieben wird, obwohl sie doch als Maßstab der Millennums-Ziele noch bis 2015 angewandt werden soll, ist für die weitere Diskussion unerheblich. Da es um die Methodik zur Erfassung der weltweiten extremen Armut geht spielt es keine Rolle, ob die Armutslinie dafür 1, 1,08 oder 1,25 US-Dollar beträgt.

### Methodenkritik

Die Weltbankstatistik basiert auf der Idee einer messbaren Armutslinie. Alle üblichen Kritikpunkte an Armutslinien gelten damit auch hier. Dazu zählt, dass eine Armutslinie Armut nur als Entweder-Oder-Phänomen abbilden, aber keine Aussagen darüber machen kann, wie weit unterhalb der Linie sich die Armen befinden („Armutstiefe“). Ferner wird nur die Einkommensdimension der Armut erfasst, ohne auf die Multidimensionalität des Armutssphänomens Rücksicht zu nehmen.

Bei der Beurteilung der Aussagekraft der Armutstatistik kommt den Haushaltsbefragungen eine besondere Rolle zu. Gerade in Entwicklungsländern gibt es z.T. erhebliche Unterschiede bei der Qualität der Haushalts-surveys; diese Surveys aber können die Zahl der berechneten extrem Armen stark beeinflussen. Das gilt freilich für alle Versuche, die Einkommens- oder Lebenssituation von Haushalten zu ermitteln und ist keine methodische Besonderheit des Weltbankansatzes.<sup>2</sup>

Die direkte Kritik am Maßstab der Weltbank setzt jedoch an jedem Schritt der Berechnung an: der Nutzung und Erhebung des PPP-Wechselkurses, der Orientierung am Consumer Price Index sowie der weltweiten Geltung eines Durchschnittswertes unterschiedlicher Armutsgrenzen.

### Die Verwendung und die Erhebung des PPP-Wechselkurses

Die Verwendung der PPP-Wechselkurse hat an drei Stellen gewichtigen Einfluss auf die Berechnung der extremen Armut. Zum einen bestimmt dieser Wechselkurs die Höhe der internationalen Armutslinie durch die Umrechnung der Sample-Armutslinien in Dollarkaufkraft. Zum anderen ist der PPP-Wechselkurs auch entscheidend, wenn man die internationale Armutslinie für einzelne Länder in die Nationalwährung umrechnet, um dort zu

messen, wie viele extrem Arme es gibt. Die beiden durchgeführten Neufestlegungen der Armutsgrenze basierten drittens auf jeweils neuen PPP-Wechselkursen, so dass sich das Bild der extremen Armut und deren historischer Verlauf jeweils veränderten, sobald man neue PPP-Wechselkurse zu Grunde legte. Die Kritik an der Berechnungsmethode, wie sie von Pogge und Reddy, aber beispielsweise auch von Wade (2004) geäußert wird, macht sich daher auch vorrangig an der PPP-Berechnung, also des Vergleichs der Kaufkraft fest.

Um die Problematik der PPP-Wechselkurse zu verstehen, soll deren Konzept hier kurz vorgestellt werden. PPP-Wechselkurse werden üblicherweise genutzt, um ökonomische Kenngrößen international vergleichen zu können, beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zweier Länder. Werden die beiden BIPs in lokalen Währungen ausgedrückt, muss sich ein Weg finden, beide vergleichbar zu machen. Dazu bedient man sich des Wechselkurses. Die üblichen "Markt-Wechselkurse" werden an den Devisenmärkten durch das Angebot und die Nachfrage nach der jeweiligen Währung bestimmt (vorausgesetzt, sie sind frei handelbar). Sie sind jedoch zum einen durch Spekulation beeinflusst, zum anderen durch die Preise international handelbarer Güter der jeweiligen Länder. Nicht gehandelte und im Inland verbrauchte Güter spielen dagegen in der Festlegung des Wechselkurses praktisch keine Rolle (Anand und Segal 2008). Ein Vergleich von unterschiedlichen BIP-Größen in US-Dollar zu normalen Devisenmarkt-Wechselkursen erlaubt also keine Aussagen über die Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Den PPP-Wechselkursen liegt hingegen die Annahme zugrunde, dass identische Produkte überall auf der Welt das Gleiche kosten müssen. Da sie identisch sind, gehen in sie die gleichen Mengen an Arbeit, Kapital, Rohstoffen und Vorprodukten etc. ein. Der PPP-Wechselkurs ist dann ein Konstrukt, ein Konversionsfaktor, der angibt, wie der Wechselkurs zwischen zwei Währungen beschaffen sein muss, damit identische Waren auch das gleiche Kosten, also Kaufkraftparität herrscht.

Fast alle internationalen Vergleiche von BIP-Zahlen, Pro-Kopf-Einkommen und anderen monetären Größen der internationalen Statistik basieren auf Umrechnungen mit PPP-Wechselkursen. Zur Berechnung der PPP-Kurse müssen in jedem Fall Warenkörbe

identischer Güter gebildet werden, deren Preise für ein Basisjahr international verglichen werden. Das klingt einfach zu bewerkstelligen, ist es aber nicht. Im Gegensatz zu den Devisenmarkt-Wechselkursen, die sich täglich ändern können, gehen die PPP-Wechselkurse aus groß angelegten Preiserhebungen hervor, den so genannten Benchmark-Exercises, die durch das International Comparison Project (ICP) organisiert werden und nur in relativ großen Abständen wiederholt werden.<sup>3</sup> Die letzten Erhebungen fanden jeweils in den Jahren statt, in denen die Weltbank die Armutslinie festgelegt hatte, also 1990, 1999 und 2008.<sup>4</sup>

Die Volksrepublik China hat sich bis 2008 kategorisch geweigert, an den Benchmark-Exercises teilzunehmen. Indien hatte 1990 teilgenommen, 1999 aber nicht mehr. Die Datenlage für Indien und China war bis zum letzten Jahr mehr als unzureichend und die PPP-Wechselkurse beider Länder lieferten nur grobe Schätzwerte. Da es sich aber um die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Welt handelt, in denen auch ein Großteil der weltweiten extremen Armen lebt, war die bislang errechnete Zahl der extremen Armen dort mit besonders großen Unsicherheiten behaftet.

Die Güter des Warenkorbes müssen nicht nur international vergleichbar sein, sondern auch repräsentativ für den nationalen Verbrauch. Im Gegensatz zum Warenkorb der nationalen Inflationsberechnung, bei dem alle Waren erfasst werden, die ein Haushalt in einem Land durchschnittlich konsumiert, werden bei der PPP-Berechnung aber nur die Waren und Dienstleistungen berücksichtigt, die sich international vergleichen lassen. Die Liste der in den Korb eingehenden Produkte und Dienstleistungen beläuft sich auf 400 bis 800 und wird durch Vergleiche der nationalen Konsumausgaben der Haushalte ermittelt. Die Preise der unterschiedlichen Produkte und Dienstleistungen des Warenkorbes werden darüber hinaus nach ihrem Anteil an den nationalen Konsumausgaben gewichtet. Dies führt allerdings dazu, dass der Warenkorb nicht die Konsumgewohnheiten der Armen, geschweige denn der extrem Armen widerspiegelt.

Durch ihre hohen Ausgaben im Vergleich zu ärmeren Bevölkerungsschichten geht das Konsumverhalten wohlhabender Haushalte stärker in die Berechnung ein, als der geringere Konsum der Armen – ein Problem, das auch für die Berechnung des Consumer Price

Index gilt (Deaton und Tarozzi 2000: 11).

Der Warenkorb enthält daher Güter, die von extrem Armen vermutlich gar nicht konsumiert werden – viele Elektrogeräte gehören dazu, Autos, aber auch Dienstleistungen. Gerade bei letzterem manifestiert sich die Verschiedenheit der regionalen Preise besonders deutlich – beispielsweise im Vergleich der Kosten einer Haushaltshilfe in den USA und in Indien. Für extrem Arme ist das irrelevant, denn sie konsumieren diese nicht oder nur selten.

Daneben gibt es aber Güter im Warenkorb, die zwar auch von den extrem Armen konsumiert werden, bei denen sich aber die Qualität unterscheidet, je nachdem, wie wohlhabend ein Haushalt ist. Selbst ein Gut wie Reis wird in Asien von der ärmeren Bevölkerung häufig in niedrigerer Qualität erworben und ist mit dem Reis, den Reiche konsumieren, nicht identisch. Letztendlich werden bei der PPP-Berechnung auch Güter erfasst, die zwar von allen Bevölkerungsschichten in gleicher Qualität konsumiert wird, jedoch in unterschiedlicher Quantität. Der Einheitspreis eines Gutes ist jedoch verschieden, je nachdem, wie viele Einheiten man kauft. Da arme Haushalte meist nur einzelne oder kleine Einheiten von Konsumgütern und Nahrungsmitteln erwerben, bezahlen sie häufig sogar einen höheren Einheitspreis als die Wohlhabenderen (ADB 2008b: 4). Bei der Ermittlung der Preise des Warenkorbes spielt auch das eine Rolle.

Wollte man die Konsumgewohnheiten der extrem Armen stärker erfassen, müsste man den Anteil der Nahrungsmittel weitaus stärker berücksichtigen. Schon der deutsche Statistiker Ernst Engel hatte in der Mitte des 19. Jahrhunderts für die arme Bevölkerung des Königreichs Sachsen beobachtet "... je ärmer eine Familie ist, ein desto grösserer Antheil von der Gesamtausgabe muss zur Beschaffung der Nahrung aufgewendet werden ..." (Engel 1896: 28/29); eine Tatsache, die auch als "Engelsches Gesetz" bekannt geworden ist. In Bangladesch beträgt der Anteil der Lebensmittel am Gesamtkonsum der Armen (damit sind die untersten 30% aller Einkommensempfänger gemeint, also nicht einmal nur die extrem Armen) rund 66%, der "Durchschnitt", wie er in der BIP-Statistik zum Tragen kommt, konsumiert allerdings nur 51% (ADB 2008b: 6). Der Nahrungsmittelverbrauch der Armen in den Entwicklungsländern macht üblicherweise 60-80% des gesamtinländischen Konsums aus (Pogge und Reddy 2005: 29).

Das heißt mit anderen Worten: die Höhe der Armutsgrenze wird bei Anwendung der PPP-Wechselkurse maßgeblich durch einen Wert bestimmt, der möglicherweise nicht nur die Lebensrealität der Armen, oder gar der extrem Armen, nicht korrekt widerspiegelt, sondern der sich auch verändert, beispielsweise durch die Preisveränderung international handelbarer Güter, ohne dass sich die Situation für die Armen geändert hätte.

Bei der Zugrundelegung derselben Daten aus Haushaltsbefragungen änderte sich beispielsweise durch neue PPP-Wechselkurse der von der Weltbank ausgewiesene Anteil der extrem Armen an der Bevölkerung Turkmenistans im Jahr 1999 von 4,9% auf 20,9% für das Jahr 2000, der von Südafrika betrug im gleichen Zeitraum erst 23,7%, dann nur noch 11,5%. Im Fall von Mauretanien und Niger waren die Veränderungen noch größer. Betrug der Anteil der Armen zunächst in beiden Ländern rund 31%, betrug er nach einem Jahr und aufgrund der neuen Wechselkurse in Mauretanien plötzlich nur noch 3,8%, in Niger dagegen 70,2% (Pogge und Reddy 2005: 7 und 2003: 9). Ähnliche Zahlenverschiebungen können auch für die letzte Festlegung der Armutsgrenzen ermittelt werden.

Die Tatsache, dass die PPP-Wechselkurse vermutlich das Konsumverhalten der extrem Armen nur bedingt wiedergeben, ist der Weltbank von Anfang an voll bewusst gewesen. "Ideally, one would like to construct new PPP rates for prices most relevant to the absolute poor, in which the prices of food-staples would clearly carry a high weight" (Ravallion, Datt, de Walle 1991: 347). Es wird jedoch argumentiert, dass man für die internationale Vergleichbarkeit von monetären Größen auf die Anwendung der PPP-Wechselkurse angewiesen ist, da die Verwendung von Markt-Devisenkursen keine Vergleichbarkeit zulasse (Ravallion, 2004: 13).

## Der Consumer Price Index

Die zweite Kritik gilt dem Consumer Price Index (CPI), mit Hilfe dessen die nationalen Armutslinien in den Jahren nach dem Basisjahr inflationiert werden, um den jeweils aktuellen nominalen Wert der Armutslinie bestimmen zu können.

Der Consumer Price Index soll üblicherweise erfassen, wie sich die durchschnittlichen Preise eines einmal bestimmten Güterbündels im Zeitverlauf verändert haben. Die Zusammensetzung dieses Güterkorbs ergibt sich

entweder, in dem man bestimmte Güter gemäß ihres Anteils am aggregierten Konsum gewichtet (analog wie bei der PPP-Berechnung), oder, indem man den Konsum eines durchschnittlichen Haushaltes zu Grunde legt.

Der so genannte Durchschnittshaushalt, dessen Preissteigerungen die nationalen Statistikämter erfassen sollen, wird oft in städtischen Gebieten gemessen, in Entwicklungsländern häufig nur in der Hauptstadt. In beiden Fällen der Güterkorbermittlung sind dadurch die Armen und extrem Armen unterrepräsentiert (Günther und Grimm 2007: 246; Suryahadi et al. 2000; Deaton und Tarozzi 2000). Die in nationaler Währung gebildete internationale Armutslinie verschiebt sich also durch Parameter, die mit der Lage der extrem Armen nur bedingt etwas zu tun haben. Im Zeitverlauf, also mit jedem Jahr, in dem man den jeweils neuen CPI ansetzt, wirkt sich dies auf die Zahl der in einem Land ermittelten extrem Armen aus.

## Der Durchschnittswert unterschiedlicher Armutsgrenzen

Die Ableitung eines Durchschnitts- oder Medianwertes der Armutslinien verschiedener Länder führt schon bei der Anwendung auf die Sample-Länder dazu, dass dieser Wert von dem jeweiligen lokalen Grundbedürfnis-äquivalenten Geldbetrag abweichen kann – die so definierte Armutsgrenze ist dann ggf. kein verlässlicher Maßstab mehr dafür, ob ein Mensch, dessen Einkommen über oder unter dieser Linie liegt, wirklich nicht in der Lage ist, sein Überleben zu sichern. In diesem Fall kann man auch nicht mehr erfassen, wie hoch eigentlich die exakte Zahl der extrem Armen ist, denn die Armutslinie ist nur noch eine arbiträre monetäre Größe, die weder den nationalen Warenkorb abbildet noch das Mindesteinkommen exakt abbildet. Der Sinn einer Armutsgrenze als eines ultimativen Punkts, oberhalb dessen ein Überleben möglich ist, geht dabei verloren. Außerdem stellt sich die Frage, ob eine Armutslinie, die aus einem sehr kleinen und regional sehr begrenzten Sample von nationalen Armutslinien ermittelt wird, wirklich ausreicht, um die extreme Armut in der ganzen Welt abzudecken.

Martin Ravallion, der "Vater" dieses Ansatzes, schreibt dazu: "The Bank is explicitly measuring poverty in the world by a standard that would be judged far too low in many countries of the world. We are measuring poverty by the standard of the poorest countries, fully acknowledging that better off countries use

higher standards for defining poverty" (Ravallion 2008b: 1). An anderer Stelle spricht die Weltbank davon, die Grenze sei bewusst "schlicht" (Ravallion 2008b: 1). Das bedeutet jedoch, dass man zwar eine globale Messlatte zur Errechnung einer globalen Kennzahl anlegt, aber schon vorher weiß, dass man damit die extreme Armut ganzer Regionen, wie etwa Lateinamerikas, nicht erfasst. Ravallion: "The 1\$ line is not intended for measuring poverty in Latin America by the standards most Latin Americans would consider appropriate" (Ravallion 2008a: 1).

Die Armutslinie ist für die Messung des Ausmaßes der weltweiten extremen Armut nur bedingt geeignet. Für die meisten Länder ist die Latte mit hoher Wahrscheinlichkeit viel zu niedrig, so dass eine Vielzahl von Menschen auf der Welt als nicht extrem arm definiert werden, es aber de facto sind.

## Alternative Berechnungsmethoden

Es gab schon eine Vielzahl alternativer Berechnungsmethoden, bei denen es sich teilweise um vollkommen andere Ansätze handelt, teilweise um Verbesserungsvorschläge für einzelne Aspekte der Weltbankmethode.

## Armutssensible PPP-Wechselkurse für Asien

Die Asiatische Entwicklungsbank ADB hat im Rahmen der PPP-Neuberechnungen zum Basisjahr 2005 eine eigene asiatische Armutsgrenze aus dem Median von 16 nationalen Armutslinien konstruiert (ADB 2008a, 2008b). Im Gegensatz zu den PPP-Schätzungen der Weltbank und des ICP, versucht die Asiatische Entwicklungsbank, Wechselkurse zu Grunde zu legen, die sie aus detaillierten Beobachtungen des Konsumverhaltens der Armen ableitet. Dabei werden Quantität und Qualität der von den Armen konsumierten Güter berücksichtigt. Es handelt sich also um die Definition von kaufkraftparitätischen Wechselkursen, die auf dem tatsächlichen Verbrauch der armen Schichten beruhen.

Zum einen wurden dabei andere Güter in den Warenkorb aufgenommen, zum anderen realistischere Preis-Erhebungen durchgeführt. Beispielsweise wurde der Kilopreis nach den Kosten beim Kauf von einem Kilo Reis statt der Kosten beim Kauf von einem 10-Kilo Sack erhoben, ebenso der Preis, den man beim Kauf von 250g Fleisch statt wie beim Kauf eines Kilos bezahlen muss, die Kosten

beim Kauf einer Kerze statt der Kosten beim Kauf eines 6-er Packs. Daneben wurden auch die in den Preisen ausgedrückten Qualitätsunterschiede für Reis, Fleisch, Gemüse, Stoffe, Fahrräder berücksichtigt. Ansonsten wurde die Armut ähnlich der Weltbankmethodik erfasst. Die für Asien dann ermittelte Grenze für extreme Armut betrug laut Asiatischer Entwicklungsbank aber nicht mehr 1,25, sondern 1,35 US-Dollar und die Zahl der extrem Armen lag deutlich höher, als bei der Weltbankberechnung. Für Indien ermittelte die Bank für das Basisjahr 2005 622 statt 455 Mio. extrem arme Menschen, die Armut in Bangladesch lag um 6,6% höher, die in Indonesien um 20%, in den Philippinen um 16%.

#### Armutslinie auf Basis des täglichen Kalorienbedarfs

Laut der UN-Kommission für Lateinamerika (CEPAL/ECLA) ist eine Person extrem arm, wenn sie einen bestimmten Kalorienbedarf nicht decken kann. Auf dieser Basis berechnet sie für jedes Land eine eigene Armutslinie, die die Kosten für den Erwerb dieser Kalorienmenge unter Berücksichtigung der repräsentativen lokalen Essgewohnheiten der Armen ermittelt. In die Berechnung der Armutslinie gehen aber nur Nahrungsmittel ein. Die so ermittelte Zahl der extrem Armen wird dann regional addiert. Während die Weltbank für das Jahr 2005 davon ausging, dass 8,2% der Menschen in Lateinamerika und der Karibik extrem arm sind, betrug laut ECLA die absolute Armut im Jahr 2007 12,6 % (ECLA 2008: 5)

Kakwani (2007) ging ähnlich vor und konstruierte eine weltweit anwendbare Armutslinie auf der Basis des Kalorienbedarfs. Die von der UN-Landwirtschaftsorganisation FAO ermittelten unterschiedlichen Kalorienbedürfnisse in verschiedenen Ländern wurden von ihm mit den Kosten pro Kalorie verrechnet. Dabei wurde am Beispiel von Bangladesch ein repräsentativer Warenkorb für das unterste Einkommensquintil ermittelt und dann mit üblichen Preisen dieser Güter verrechnet. Dieses wurde anhand der PPP-Wechselkurse umgerechnet und ergab den internationalen Preis einer Kalorie. Bangladesch fungierte dabei als Ankerwert, der global angewandt wurde. Für 2001 ergab sich ein Anteil Armen an der Bevölkerung der Entwicklungsländer in Höhe von 26,43% – insgesamt 1,365 Milliarden (Kakwani 2007: 31) – das ist deutlich mehr als die Zahl, die die Weltbank berechnet hat.

#### Die Ethische Armutsgrenze

Peter Edward (2006) kritisierte, dass die Weltbank-Armutsgrenze nur einen kleinen Teil der Weltbevölkerung repräsentiere. Sie sei zu niedrig angesetzt und der Maßstab für die Grenze stelle nur eine monetäre Größe dar, die keinen konkreten Sachverhalt repräsentiere. Er stellte daher die Frage, ob eine Armutslinie nicht ein Maß für globale Wohlfahrt sein könnte. Dazu setzte er für alle Länder der Welt die Lebenserwartung bei Geburt in Bezug zum Pro-Kopf-Einkommen. Dabei zeigt sich, dass die Lebenserwartung ab einem bestimmten Pro-Kopf-Einkommen nur noch sehr wenig über einen Wert von 75 Jahren ansteigt, irgendwann sich also ein Mehreinkommen nicht mehr in steigender Lebenserwartung ausdrückt. Es zeigte sich allerdings auch, dass es einen Einkommenspunkt gab, bei dem die Lebenserwartung drastisch zu sinken beginnt. Dieser Punkt lag umgerechnet bei rund 2,7 USD pro Tag – ausgedrückt in PPP-Dollar.

Diesen letzten Punkt nimmt Edwards als Schwelle zur extremen Armut und nennt ihn "ethische Armutslinie", da er argumentiert, jedem Menschen auf der Welt sollte es zustehen, genügend Mittel zu besitzen, um alt zu werden. Nimmt man diesen Ansatz zur Grundlage der Armutsberechnung, ändert sich das Bild der weltweiten extremen Armut dramatisch. Geht man von den neuen Weltbankzahlen vor 2008 aus, so gäbe es nicht 1,4 Mrd. absolut Arme, sondern über 3 Mrd. Die weltweite Armutsinzidenz betrüge nicht 17% sondern 51%.

#### Armutintervall zu Erfassung aller Armen

Der Harvard-Ökonom Lant Pritchett nimmt den Anspruch der Weltbank, zu einer "World free of poverty" beizutragen ernst und schlägt vor, statt lediglich einer unteren Armutsgrenze ein Armutintervall von 1 bis 10 USD zu konzipieren, in dass alle extrem Armen der Welt fallen sollten (Pritchett 2006). Er argumentiert, dass die untere Armutsgrenze, die sich aus dem Durchschnitt der 10 oder 15 ärmsten Länder ergibt, unverändert bleiben kann, als Obergrenze sollte aber der Durchschnittswert der nationalen Armutsgrenzen der reichsten Länder gelten, denn auch dort gäbe es schließlich Menschen, die ums Überleben kämpften. Anstelle die Menschheit wie bisher auch nur in die Kategorien „arm“ und „nicht-arm“ zu zwingen, schlägt er weiterhin vor, zu unterscheiden zwischen "destitute" (unter einem Dollar am Tag), extrem arm (von einem bis zwei Dollar), und global arm (zwischen

zwei und zehn Dollar am Tag). Die vorgeschlagene Messung wäre "globally inclusive", stellte also eine wirklich weltweite Definition dar.

Dem Phänomen der extremen Armut kann man sich auf unterschiedliche Weise nähern. Die vorgestellten Alternativen bauen zum Teil auf der Methodik der Weltbank auf und weisen daher mitunter die gleichen Schwächen auf wie der Weltbankansatz, teilweise beschreiben sie aber auch Wege, die Schwächen der Weltbankmethodik zu vermeiden.

#### Fazit: Die Aussagekraft der Armutstatistik

Vor der Festlegung der Weltbankmethode im Jahr 1990 gab es unterschiedlichste Angaben zum Ausmaß der extremen Armut in der Welt. Ziel war es daher, "a single poverty line for measuring the extent of extreme absolute poverty" zu konstruieren, mit der sich die Armut weltweit und im Zeitverlauf methodisch konsistent darstellen ließ (Ravallion, Chen, Sangraula 2008: 20).

Die Umschreibung der Armutslinie als „A Dollar a Day“ war vor allem ein "rhetorical masterstroke" (ADB 2008b: 9). Gerade Menschen aus den Industrieländern machte diese Größenordnung sofort intuitiv klar, wie wenig zum Leben die extrem Armen auf der Welt haben. Ein Grund für die häufige Verwendung der Armutstatistik in der entwicklungspolitischen Diskussion und auch für ihren Bekanntheitsgrad ist auch, dass diese Armutsgrenze die schwer fassbare Ungleichheit in der Welt griffig auf eine bekannte Geldgröße bezieht.

Ein Nachteil der „Griffigkeit“ der Armutdefinition und der periodischen Aktualisierung der Zahlen ist, wie gezeigt wurde, dass die Zahlen nur bedingt zur Messung der absoluten Armut geeignet sind. Weder kann man aufgrund der methodischen und konzeptionellen Schwächen des Ansatzes sagen, dass die Zahl von 1,4 Mrd der Menge der absolut Armen auf der Welt entspricht, noch kann man genaue Aussagen darüber machen, wie sich die absolute Armut in der Welt über die Zeit entwickelt hat.

Durch die Festlegung des Indikators des ersten MDG kommt man an der Armutstatistik nicht vorbei. Allerdings sollten diejenigen, die in der Entwicklungspolitik tätig sind, sich über die Schwächen der Messmethode und die bedingte Aussagekraft der Armutstatistik im Klaren sein.

## Endnoten

<sup>1</sup> Daneben gibt es noch einen erweiterten Armutsbegriff, dessen Grenze bei rund 2 Dollar pro Tag liegt. Der vorliegende Artikel konzentriert sich auf die "extreme" Armut.

<sup>2</sup> Kakwani (2004) berichtet davon, wie die Änderung der Erfassungsmethode der Konsumausgaben bei zwei aufeinander folgenden Haushaltsbefragungen (30-Tage auf 7-Tage) in Indien zu einer Überwertung des monatlichen Konsums führte. Damit wurde eine massive Armutsminderung in den 90er Jahren ausgewiesen, die in diesem Umfang gar nicht stattgefunden hatte.

<sup>3</sup> Das International Comparison Project (ICP) zur Erfassung internationaler Preise begann erst im Jahre 1968 als Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der University of Pennsylvania. Vorher gab es seit den 50er Jahren nur vereinzelte Versuche, die PPP-Wechselkurse – und auch nur für die großen Volkswirtschaften der Welt - zu berechnen. Bis zum Jahr 2000 wurden die auf den ICP Berechnungen aufbauenden PPP-Wechselkurse in den so genannten Penn World Tables veröffentlicht (Summers und Heston 1991), die die Weltbank auch für die erste Berechnung der Armutslinie benutzt hat. Seit dem Jahr 2000 ermittelt die Weltbank im Rahmen des ICP selbst die PPP-Wechselkurse für die Entwicklungsländer.

<sup>4</sup> Allerdings war bislang die Zahl der teilnehmenden Länder sehr begrenzt. An der Benchmark Exercise von 1985, die für die Ermittlung der ersten Armutslinie von Bedeutung war, hatten 64 Länder teilgenommen, bei der nächsten im Jahr 1993 waren es 117. Die letzte Berechnung für das Basisjahr 2005 konnte hingegen schon mit Informationen aus 146 Ländern aufwarten (ADB 2008a: 7).

## Literaturverzeichnis

- Annand, Sudhir. und Paul Segal. 2008: What do We Know about Global Income Inequality? *Journal of Economic Literature* 46: 57-94.
- Asian Development Bank. 2007: *Purchasing power parity – preliminary report*. Manila: ADB.
- Asian Development Bank. 2008a: Key indicators 2008. Part I: Special chapter – comparing poverty across countries: The role of purchasing power parities. Manila: ADB.
- Asian Development Bank. 2008b: Key indicators 2008 Special chapter: Highlights - comparing poverty across countries: The role of purchasing power parities. Manila: ADB.
- Bundesregierung. 2003: *Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe, Aktionsprogramm 2015, Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*. Herausgegeben vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ, BMZ-Materialien Nr. 106, Bonn: BMZ..
- Bundesregierung. 2008: *Lebenslagen in Deutschland - Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Köln: Bundesanzeiger.
- Chen, Shaohua, Guarav Datt und Martin Ravallion. 1994: Is poverty increasing or decreasing in the developing world?, *in Review of Income and Wealth*, 40: 359-376.
- Chen, Shaohua und Martin Ravallion. 2000: How did the world's poor fare in the 1990's?, *World Bank Policy Research Working Paper 2409*. Washington: World Bank.
- Chen, Shaohua und Martin Ravallion. 2007: Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004, *Statistical Commission and Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians, Helsinki. ECE/CES/BUR/2007/OCT/2/Add.1*.
- Chen, Shaohua und Martin Ravallion. 2008: The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty". *World Bank Policy Research Paper 4703*. Washington: World Bank.
- Deaton, Angus und Alessandro Tarozzi. 2000: Prices and poverty in India, *Research Program in Development Studies*, Princeton: Princeton University..
- ECLA – Economic Commission for Latin America and the Caribbean. 2008: Social panorama of Latin America, briefing paper. Santiago: ECLA.
- Edward, Peter. 2006: The ethical poverty line: A moral quantification of absolute poverty. [Third World Quarterly](#), 27: 377 - 393
- Engel, Ernst. 1895: Die Lebenskosten belgischer Arbeiterfamilien früher und jetzt, Anlage 1: Die Productions –und Consumptionsverhältnisse des Königreichs Sachsen. *Bulletin de l'Institut international de Statistique*, IX:1-54.
- Günther, Isabel und Michael Grimm. 2007: Measuring pro-poor growth when relative prices shift. *Journal of Development Economics*, 82: 245-256.
- Kakwani, Nanak. 2004: Poverty measurement matters: An Indian story. *IPC One Pager Number 2*, IPC / UNDP: Brasilia.
- Kakwani, Nanak. 2007: New global poverty counts. *Asian Development Review*, 24: 17-36.
- Pogge, Thomas W. 2003: Von den Schwierigkeiten, die Weltarmut zu berechnen. *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. Januar.
- Pogge, Thomas W. 2004: The first UN Millennium Development Goal: A cause for celebration? *First Oslo Lecture in Moral Philosophy*. University of Oslo, auch *Journal of Human Development*, 5 (3), S. 377-397. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/---stat/documents/publication/wcms\\_087882.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/---stat/documents/publication/wcms_087882.pdf)
- Pogge, Thomas und Sanjay Reddy. 2003: Unknown: The extent, distribution, and trend of global income poverty. Columbia University. <http://www.columbia.edu/~sr793/povpop.pdf>
- Pritchett, Lant. 2006: Who is not poor? Dreaming of a world truly free of poverty. *World Bank Research Observer*, 21: 1-23.
- Ravallion, Martin, Gaurav Datt und Dominique van de Walle. 1991: Quantifying absolute poverty in the developing world. *Review of Income and Wealth*, 37: 345-361.
- Ravallion, Martin. 2008a: Which poverty line? A response to Reddy, *IPC One Pager Number 53*, IPC / UNDP: Brasilia.
- Ravallion, Martin. 2008b: Global poverty reassessed: A reply to Reddy, *IPC One Pager Number 66*, IPC / UNDP: Brasilia.
- Ravallion, Martin, Chen, Shaohua und Prem Sangraula. 2008: Dollar a day revisited. *World Bank Policy Research Working Paper 4620*, Washington.
- Reddy, Sanjay. 2008: The new global poverty estimates – digging deeper into the hole. *IPC One Pager Number 65*, IPC / UNDP: Brasilia.
- Reddy, Sanjay. 2008: Are estimates of poverty in Latin America reliable? *IPC One Pager Number 52*: IPC / UNDP: Brasilia.
- Reddy, Sanjay und Thomas W. Pogge. 2005: How not to count the Poor. *Barnard College and Columbia University Working Paper*. <http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>
- Sachs, Jeffrey. 2005a: *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millen-*

*nium Development Goals*. New York: UNDP.

Sachs, Jeffrey. 2005b: *The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time*. New York: Penguin.

Srinivasan, T. N. 2004: The unsatisfactory state of global poverty estimation, *International Poverty Centre: A Dollar A Day – How much does it say?*, *Poverty in Focus Series*, IPC / UNDP: Brasilia: 3-5.

Summers Robert und Alan Heston. 1991: The Penn World Table (Mark 5): An extended set of international comparisons, 1950-1988.

*Quarterly Journal of Economics*, 106: 327-368.

Suryadahi, Asep et al. 2000: The evolution of poverty during the crisis in Indonesia, 1996-1999, *World Bank Policy Research Working Paper 2423*, Washington: World Bank.

United Nations. 2000: *United Nations Development Declaration, A/55/L.2*, September 18, New York: United Nations;  
<http://www.undemocracy.com/A-RES-55-2.pdf>

United Nations. 1998: *Evaluation of the International Comparison Programme*. Statistical

Commission, Economic and Social Council, E/CN.3/1999/8 New York.

Wade, Robert. 2004: Is globalization reducing poverty and inequality? *World Development*, 32: 567-589

World Bank. 2001: *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty*. New York: Oxford.

World Bank. 1990: *World Development Report 1990: Poverty*. New York: Oxford