

# Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 1, 8. Januar 2015

## Mehrdimensionale Armut in den Post-2015 Sustainable Development Goals

Von Prof. Sabina Alkire und Prof. John Hammock

Sabine Alkire leitet die "Oxford Poverty and Human Development Initiative" an der Universität Oxford. Sie ist Professorin für Wirtschaftswissenschaften und Internationale Beziehungen an der George Washington Universität sowie wissenschaftliche Mitarbeiterin der „Harvard Global Equity Initiative“ an der Universität Harvard. Sie ist promovierte Wirtschaftswissenschaftlerin der Universität Oxford.

John Hammock ist Mitbegründer und wissenschaftlicher Mitarbeiter der „Oxford Poverty and Human Development Initiative“. Er arbeitet als außerordentlicher Professor für Public Policy an der Tufts Universität und war von 1984 bis 1995 geschäftsführender Direktor von Oxfam America. Er promovierte in Internationalen Beziehungen an der Tufts Universität.



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Folge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Auf Einladung der mexikanischen Regierung, des Multidimensional Peer Poverty Networks (MPPN) – einem aus mehr als 30 Ländern bestehenden Netzwerk – und der Human Development Initiative (OPHI) versammelten sich im September 2014 Experten, Minister und weitere hochrangige Persönlichkeiten bei einer Sonderveranstaltung im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen. In der Veranstaltung mit dem Titel „Universal Multidimensional Poverty Measures for the Effective Implementation of the Sustainable Development Goals“ forderten die Teilnehmer eine neue, weltweit gültige Armutskennziffer – den so genannten Multidimensional Poverty Index (MPI) 2015+. Die Teilnehmer erhoffen sich damit eine bessere Überprüfbarkeit der vielfältigen Erscheinungsformen von Armut, um dadurch auch die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung erhöhen zu können. Gerade für die Sustainable Development Goals (SDGs), die 2015 die Millenniumsentwicklungsziele ablösen werden, sollte der MPI 2015+ zusätzlich zur Kennzahl für extreme Einkommensarmut, der 1,25 USD Armutslinie, verwendet werden, um Fortschritte bei der Erreichung des ersten nachhaltigen Entwicklungsziels bezüglich der Beseitigung extremer Armut nachzuverfolgen.

### Warum ist die Messung der Mehrdimensionalität von Armut so wichtig?

Das Konzept der Mehrdimensionalität von Armut erlaubt es, Armut in einer Weise zu erfassen, die über traditionelle Einkommensmessungen hinausgeht. Der Ansatz bietet die Möglichkeit, die unterschiedlichen Dimensionen des Lebens armer Menschen simultan zu erfassen. Dadurch werden die sich häufig überschneidenden Entbehrungen (Deprivationen), mit denen armen Menschen konfrontiert sind, deutlicher. Diese Entbehrungen wie z. B. fehlende Bildung, schlechter Gesundheitszustand, unzureichende Lebensbedingungen, Mangel an Einkommen, Machtlosigkeit, schlechte Arbeitsplatzqualität und Gewalt zeigen die komplexen Erscheinungsformen von Armut auf. Die so erzielten Erkenntnisse können wiederum wichtige Grundlagen für die Entwicklung von Strategien zur Armutsbekämpfung bilden.

Warum ist diese mehrdimensionale Vorgehensweise so bedeutsam? Die vielleicht wichtigste Begründung kommt von den in Armut lebenden Menschen selbst, die ihre Armutserfahrungen als mehrdimensional bezeichnen. Im Rahmen partizipativer Forschung wurde herausgefunden, dass arme Menschen bei der Beschreibung ihrer Armutssituation unter anderem einen schlechten Gesundheitszustand, mangelhafte Ernährung,

fehlende sanitäre Einrichtungen, Wassermangel, soziale Ausgrenzung, geringen Bildungsstand, schlechte Wohnbedingungen, Gewalt, Scham und Machtlosigkeit anführen. Wenn also der Fokus alleinig auf dem Einkommensfaktor liegt, laufen Forscher und politische Entscheidungsträger bei der Entwicklung von Strategien zur Armutsreduzierung Gefahr, wichtige Aspekte und Zusammenhänge zu übersehen. Umgekehrt verleiht ein mehrdimensionaler Ansatz den Entscheidungsträgern mehr Möglichkeiten, Strategien und Programme zu entwickeln, die die unterschiedlichen, aber dennoch miteinander verbundenen Facetten der Armut in einer bestimmten Gesellschaft adressieren.

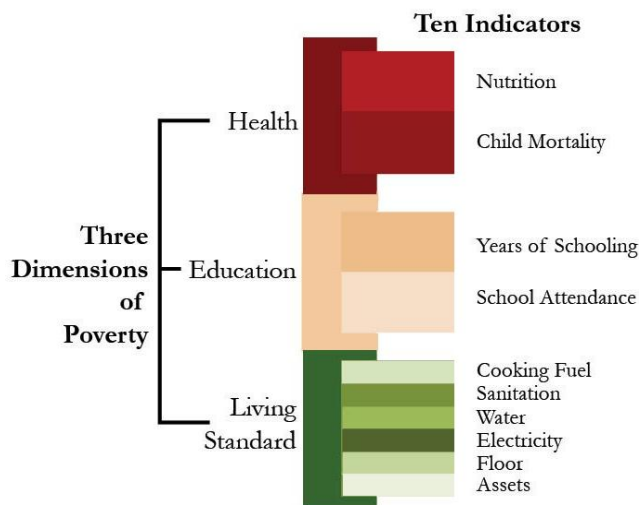
### Theorie und praktische Anwendung

Im Jahr 2008 entwickelte die OPHI die so genannte Alkire-Foster-Methode zur Messung der Mehrdimensionalität von Armut. Mit ihr wird Armut in ihren verschiedenen Dimensionen gemessen, wobei für jede Dimension spezielle Indikatoren verwendet werden. Eine Dimension könnte beispielsweise Bildung sein, wobei der Indikator die Anzahl der Jahre des Schulbesuchs wäre. Auf nationaler Ebene entscheidet jedes Land auf der Grundlage von eigenen Prioritäten, Werten und vorhandenen Daten, welche Dimensionen und Indikatoren es in seiner Messung verwendet.

Auf internationaler Ebene hat die OPHI für mehr als 100 Länder einen globalen MPI entwickelt, der seit 2010 auch im Human Development Report der Vereinten Nationen veröffentlicht wird. Dieser globale MPI verwendet drei zentrale Dimensionen, um die akute Armutssituation länderübergreifend zu vergleichen (Gesundheit, Bildung und Lebensstandard). Der Index wird weiterhin veröffentlicht werden, falls er nicht durch den MPI 2015+ abgelöst wird, welcher mehr und bessere Daten verwenden würde. Die Abbildung zeigt die im aktuellen globalen MPI verwendeten Dimensionen und Indikatoren. Um bei dieser Messmethode als mehrdimensional arm erachtet zu werden, muss man in mindestens einem Drittel der Dimensionen als arm eingestuft werden.

Die OPHI hat in diesem Jahr den globalen MPI 2014 veröffentlicht, der 108 Länder mit

Abbildung 1: Dimensionen und Indikatoren von Armut



Quelle: Eigene Darstellung

jeweils 25 Indikatoren auf nationaler Ebene abdeckt – zusätzlich zu den insgesamt 780 subnationalen Regionen zahlreicher Länder. Er ist ein überzeugendes Beispiel dafür, dass Ansätze zur Messung mehrdimensionaler Armut ausschließlich einkommensbasierte Messmethoden ergänzen können. Die Analyse mehrdimensionaler Armutsdaten hat die Aufmerksamkeit auf weitere zentrale Aspekte wie die Verelendung, die Dynamik der Armutsbekämpfung, den Vergleich von ländlichen und städtischen Gebieten und die Ungleichheit unter den in Armut lebenden Menschen gelenkt. Diese Themen bieten eine andere Sicht auf die Zusammensetzung der weltweiten Armut. So stellt der Bericht beispielsweise fest, dass die Hälfte der mehrdimensional armen Personen gar als mehrdimensional ultra-arm betrachtet werden können – Ultra-Arme sind in mehr als der Hälfte (statt nur in einem Drittel) der sozialen Dimensionen des Index benachteiligt. Außerdem wird eine starke Verringerung der mehrdimensionalen Armut in einigen Ländern (wie Ruanda, Ghana, Bolivien und Bangladesch) deutlich, obwohl diese im gleichen Zeitraum keine ähnlich großen Erfolge bei der Reduzierung einkommensbasierter Armut, gemessen an der 1,25 USD Armutslinie, erzielen konnten. Dies zeigt, dass Veränderungen bei einkommensbasierter und mehrdimensionaler Armut nicht unbedingt Hand in Hand verlaufen. Es stützt außerdem das Argument, dass die Messung mehrdimensionaler Armut die Messung der Einkommensarmut ergänzt. Beide Betrachtungsweisen sind erforderlich, da oftmals nur geringe Überschneidungen zwischen den Einkommensschwachen und

den mehrdimensional Armen bestehen.

Für politische Entscheidungsträger auf nationaler Ebene hat sich der MPI bei der Planung ihrer Maßnahmen zur Armutsbekämpfung als äußerst nützlich erwiesen. Mexiko, Kolumbien, Bhutan und die Philippinen haben nationale Maßnahmen verabschiedet, Costa Rica, Chile und Vietnam sind ihnen gefolgt. Der MPI ist besonders aussagekräftig, denn anders als eine einkommensbasierte Armutsmessung, die nur Rückschlüsse darüber erlaubt, wer arm ist, zeigt die multidimensionale Betrachtungsweise auch, in welcher Hinsicht Menschen Not leiden. Ein nationaler MPI kann zerlegt werden, beispielsweise nach Indikatoren, geografischen Gegebenheiten und ethnischen Gruppen. Dies erlaubt eine gezieltere Ausrichtung von Initiativen zur Armutsbekämpfung. Angesichts der begrenzten Ressourcen von Regierungen steigert ein MPI die Effizienz und Wirksamkeit von Strategien, verbessert die Abstimmung und Bewertung von sozialen Programmen und liefert Daten, die die Veränderung der Armut im Laufe der Zeit aufzeigen.

### Wir brauchen einen neuen globalen MPI 2015+, um Fortschritte bei der Erreichung der SDGs zu bewerten

Die Sonderveranstaltung des MPPN im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen hat gezeigt, dass sich die SDGs zu mehrdimensionaler Armut und deren Messung bekennen sollten. Die Teilnehmer stimmten darin überein, dass Armut mehr ist als mangelndes Einkommen. Außerdem waren sie der Ansicht, dass ein rein einkom-

mensbasierter Index (wie etwa die 1,25 USD-Armutslinie) in der Post-2015-Agenda eine unzureichende Leitziffer für die zahlreichen Dimensionen von Armut wäre.

Die Forderung nach einem neuen, globalen MPI 2015+ basiert auf dem Vorschlag der Open Working Group der Vereinten Nationen<sup>1</sup> in Bezug auf die SDGs, in dem unter Ziel 1 die Halbierung der Armut in all ihren Erscheinungsformen vorgesehen ist. Ferner greift sie auf die Überlegungen des Sustainable Development Solutions Network (SDSN)<sup>2</sup> zurück, die einen überarbeiteten MPI als einen Leitindikator für Armut enthalten. OPHI und MPPN bauen nun auf diesen Vorüberlegungen auf, um die Optionen für einen neuen globalen MPI 2015+ auszuloten. Dieses neue Maß würde auf der Grundlage von besseren und flächendeckenderen Daten erstellt.

Der Abschlussbericht der Open Working Group betont das Ziel, bis 2030 die extreme Armut gemessen an der 1,25 USD-Armutslinie auf der ganzen Welt zu beenden. Der Bericht nennt als weiteres Ziel, bis 2030 „den Anteil von Männern, Frauen und Kindern aller Altersgruppen, die gemäß nationaler Definition in den verschiedenen Dimensionen von Armut leben, mindestens um die Hälfte zu senken“. Der Anfang Dezember veröffentlichte Bericht des Generalsekretärs bestätigt dieses Ziel und fordert nochmals einen mehrdimensionalen Armutsansatz.<sup>3</sup>

In seiner Veröffentlichung mit dem Titel „Indicators and a monitoring framework for Sustainable Development Goals“ unterstützt das SDSN das Konzept der mehrdimensionalen Armut sowie deren Messung mit der Alkire-Foster-Methode. Außerdem begrüßt es den Vorschlag des MPPN bezüglich schnell durchführbarer und verschiedene (Armut-) Dimensionen abdeckender Haushaltsumfragen, die von den Vereinten Nationen auf den Weg gebracht und im Zweijahresrhythmus stattfinden sollen. Dies ergänzt den Aufruf zur sogenannten „Data Revolution“ und stellt eine „konkrete Maßnahme zur Überwachung der SDGs in jedem Land“ dar. Das SDSN fügt hinzu: „Der Vorzug sollte jenen Indikatoren gelten, die sich aufschlüsseln lassen in (i) Eigenschaften von Personen oder Haushalten (z. B. Geschlecht, Alter, Einkommen, Behinderung, Religion oder ethnische Zugehörigkeit); (ii) verschiedene wirtschaftliche Tätigkeiten; und (iii) unterschiedliche räumliche Ge-

<sup>1</sup> Die Open Working Group wurde auf Beschluss der Generalversammlung eingerichtet. Sie war das bisher wichtigste Forum zur Diskussion und Schaffung eines Konsenses in Bezug auf die neuen SDGs.

<sup>2</sup> Das vom Generalsekretär der Vereinten Nationen ins Leben gerufene SDSN mit Hauptsitz an der Columbia University in New York bringt Experten aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zusammen, um auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zur Lösung von Problemen bei der nachhaltigen Entwicklung beizutragen.

<sup>3</sup> [http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5527SR\\_advance%20unedited\\_final.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5527SR_advance%20unedited_final.pdf)

gebenheiten (z. B. Ballungsgebiete, ländliche versus städtische Gebiete, verschiedene Bezirke).“<sup>4</sup>

Damit ein globaler MPI 2015+ die wesentlichen armutsbezogenen SDGs widerspiegeln kann, stellt sich die Frage, welche Daten zu diesem Zweck benötigt werden. OPHI und MPPN haben in diesem Zusammenhang eine Reihe von aussagekräftigen Haushaltsbefragungsmodulen für die Zeit nach 2015 entwickelt. Durch sie könnten Daten über eine Teilmenge von armutsbezogenen SDGs häufig mithilfe ein und desselben Erhebungsinstruments erfasst werden. Die Module spiegeln die technischen, kulturellen und politischen Erkenntnisse von MPPN-Mitgliedern wider und sind für ein breites Spektrum von Länderkontexten anwendbar und informativ.<sup>5</sup> Die so erhobenen Daten können aufgeschlüsselt werden und Veränderungen im Laufe der Zeit abbilden. Außerdem können sie dazu genutzt werden, einen globalen MPI 2015+ abzubilden, der verbesserte Indikatoren sowie einige neue Aspekte wie z.B. Gewalt und Teenager-Schwangerschaften abdeckt. Derzeit werden die Module von mehreren Mitgliedsstaaten des MPPN in einer Pilotphase getestet. Ziel ist es, sie in bereits bestehende

internationalen Datenerhebungsinstrumenten zu integrieren.

Es ist offensichtlich, dass die Betrachtung mehrdimensionaler Armut ein anderes Bild von der Lebenswirklichkeit der Armen der Welt zeichnet als ein nur mit Einkommensarmut befasster Index. Daher fordern OPHI und MPPN nicht nur, dass ein neuer globaler MPI 2015+ Teil der SDGs wird. Sie setzen sich auch für nationale MPIs ein, die von jedem Land gemäß eigener Kennzahlen und politikrelevanter Bedürfnisse entwickelt werden. So soll ein Katalysatoreffekt für wirksame Strategien zur Armutsbekämpfung erzielt werden. Während der globale MPI 2015+ die Fortschritte bei den SDGs weltweit nachverfolgen würde und die Möglichkeit eines länderübergreifenden Vergleichs böte, könnten mithilfe nationaler MPIs nationale Strategien und Programme zur Bekämpfung der Armut vorangetrieben werden. Dieses Vorgehen würde dem bei der Einkommensarmut gleichen: Jedes Land entwickelt seine eigene, monetäre Armutsgrenze, während das internationale Ziel sich auf die 1,25 USD-Armutslinie konzentriert. Analog sind sowohl ein globaler MPI als auch nationale MPIs wichtig.

## Nächste Schritte

Das Abschlusskommuniqué des High Level Meetings des MPPN in Berlin im Juli 2014 erklärt unmissverständlich, dass „Armut nicht akzeptabel“ ist.<sup>6</sup> Die Beseitigung von Armut bleibt das übergeordnete Ziel der internationalen Gemeinschaft und wird das zentrale Element der SDGs. Die Mehrdimensionalität von Armut wird zunehmend anerkannt. Eine nachhaltige Armutsbekämpfung muss Armut in all ihren Dimensionen in Angriff nehmen. Umso besser ist es, dass es mittlerweile eine Methode zur Messung globaler mehrdimensionaler Armut gibt. Beleg für ihren Mehrwert sind die steigende Anzahl von Regierungen, die nationale MPIs erstellen, sowie die seit 2010 jährliche Veröffentlichung des bestehenden globalen MPI im Human Development Report der Vereinten Nationen. Der politische Wille zur Nutzung von MPIs wächst stetig. Um diesen Trend weiter voranzutreiben und sicherzustellen, dass Armut in all ihren Erscheinungsformen überall auf der Welt beendet wird, sollte ein globaler MPI 2015+ Teil der SDGs werden und den Index für extreme Einkommensarmut ergänzen. ■

<sup>4</sup> <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/11/141125-Indicator-working-draft-WEB.pdf>

<sup>5</sup> [http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPPN\\_SDG-Pov\\_QuexPost2015\\_Sept-14a.pdf?0a8fd7](http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPPN_SDG-Pov_QuexPost2015_Sept-14a.pdf?0a8fd7)

<sup>6</sup> <http://www.mppn.org/wp-content/uploads/Berlin-Communique-8July2014-MPPN.pdf>