

Armut: Definitionen, Konzepte und Indikatoren

Eine kurze Übersicht
zusammengestellt durch das Pilotprojekt Armutsbekämpfung, Juli 1998

Definitionen und Indikatoren bi- und multilateraler EZ-Organisationen zu dem Begriff Armut

Organisation	Definition	Indikator
BMZ/GTZ	Menschen sind arm, wenn sie nicht über das Minimum an monetärem und nicht-monetärem Einkommen verfügen, welches zur Deckung des Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlich ist. Soziale, ökonomische und ökologische Bestimmungsgründe sind dabei untrennbar miteinander verbunden.	BMZ verfügt nicht über eigens ausgearbeitete Indikatoren. (GTZ-Fachverbund Armutsbekämpfung in Indonesien: Rapid Assessment of Nutrition)
Weltbank	... defines poverty as the inability to attain a minimum standard of living.	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Armutsgrenze: 1\$ pro Tag und Person • Nationale Armutsgrenzen (Cost-of-basic-needs method, Food energy method) <ul style="list-style-type: none"> – Headcount – Armutslücke – Armutsintensität (poverty severity index) • Soziale Indikatoren (Lebenserwartung, Alphabetisierung)
UNDP	... poverty means that opportunities and choices most basic to human development are denied - to lead a long, healthy, creative life and to enjoy a decent standard of living, freedom, dignity, self-respect and the respect of others.	<ul style="list-style-type: none"> • Human poverty index (HPI) • Soziale Indikatoren (Lebenserwartung, Alphabetisierung) • Gender related development index • Gender empowerment measure
EU	... als absolute Armut wird gewöhnlich die Lebenslage einzelner Menschen oder von Bevölkerungsgruppen definiert, die nicht über ausreichende monetäre und andere Mittel verfügen, um den Zugang zu jenen Gütern und Dienstleistungen zu erhalten, die für die Erreichung eines bestimmten 'wirtschaftlichen Wohlstandes' notwendig sind, der als akzeptables 'Minimum' gilt. ... Der Komplexität und Vielschichtigkeit des Phänomens wird das Konzept der relativen Armut zweifelsohne besser gerecht, bei dem Phänomene wie Ungleichheit und soziale Ausgrenzung stärker berücksichtigt werden können und daher die qualitativen und dynamischen Aspekte der Armut besser beurteilt werden können...	<ul style="list-style-type: none"> • Äquivalenzeinkommen
OECD, ILO		<ul style="list-style-type: none"> • Äquivalenzeinkommen

KONZEPTE

Mit dem Begriff Armut werden in der Entwicklungszusammenarbeit ganz unterschiedliche Vorstellungen verbunden. Die Vielfalt von Konzepten zur Beschreibung von Armut ist vor allem "Ausdruck zeitlich und räumlich divergierender Standardisierungen von Grundbedürfnissen, Lebensbedingungen und -qualitäten, von denen Unterversorgung und Substandards als Armut abgeleitet werden" (Dietz 1997: 83). Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Ansätze in Begriffspaaren zusammen:

Armutskonzepte	
Ressourcenansatz	Lebenslagenansatz
absolute Armut	relative Armut
materielle Armut	immaterielle Armut
objektive Armut	subjektive Armut
primäre Armut	sekundäre Armut
permanente Armut	temporäre Armut

Von **absoluter Armut** wird dann gesprochen, wenn die Betroffenen nicht über die Ressourcen verfügen, die zur Deckung eines definierten Existenzminimum für ein menschenwürdiges Leben notwendig sind. **Relative Armut** hingegen setzt die Lebensstandards in Relation zu anderen Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Landes und bezieht sich damit in erster Linie auf die soziale Ungleichheiten in einer Gesellschaft.

Materielle Armut bedeutet vor allem die fehlende Verfügbarkeit von Gütern (Essen, Wohnung, Kleidung), die zur Sicherung der physischen Existenz dienen. **Immaterielle Armut** meint die sozialen, ethnischen, religiösen und kulturellen Werte sowie die politische Dimension von Armut (Organisationsfähigkeit, Mitsprache, Menschenrechte).

Objektive Armut ist ein durch Außenstehende feststellbarer Zustand, der unabhängig von der Wahrnehmung der Betroffenen definiert wird. Objektive Armut ist sehr stark mit dem Begriff der absoluten Armut assoziiert. Bei **subjektiver Armut** wird die Sichtweise der Armen selber berücksichtigt. Zum einen kann diese Art der Armut von den Betroffenen empfunden werden, obwohl objektiv kein Anlaß dazu besteht und zum anderen zeigt sie aus der Sicht der Betroffenen, was es heißt arm zu sein.

Primäre Armut liegt dann vor, wenn die gesamten verfügbaren Ressourcen nicht ausreichen, um das Existenzminimum zu decken, während **sekundäre Armut** von Haushaltseinkommen ausgeht, die zur Aufrechterhaltung des physischen Überlebens ausreichend sind, aber aufgrund ineffizienter Nutzung die Befriedigung der Grundbedürfnisse nicht gewährleisten können.

Das Konzept der **temporären Armut** schließt die Dynamik von Armut mit ein. Eine große Zahl von Menschen befindet sich aufgrund individueller Risikolagen (Krankheit, Berufseinstieg) nur vorübergehend in Armut. Wenn das Einkommen über die gesamte Lebenszeit betrachtet nicht ausreicht, um ein Existenzminimum zu sichern, wird von **permanenter Armut** gesprochen.

Die verschiedenen Begriffspaare können ganz grob nach Ressourcenansatz und Lebenslagenansatz unterschieden werden. Absolute, materielle, objektive, primäre und permanente Armut zielen auf die Unfähigkeit von Personen ab ihr physisches Überleben zu

gewährleisten und sind damit dem **Ressourcenansatz** verbunden. Hierbei steht das Kriterium der Subsistenz im Vordergrund, d.h. die Fähigkeit des Individuums oder der Gruppe zur Selbsterhaltung. Der **Lebenslagenansatz** faßt den Begriff der Armut wesentlich weiter. Das Konzept unterscheidet zwischen den verfügbaren Ressourcen und den damit gewährten Spielräumen für die individuelle Gestaltung des Lebens. Damit wird der Ressourcenansatz um die Dimensionen Lebenschancen, Milieubedingungen, soziale Netzwerke, gesellschaftliche Teilhabe an Entscheidungen, rechtliche Benachteiligung, Selbstbestimmung u.a. erweitert.

In den westlichen Gesellschaften ist der Ressourcenansatz kaum anwendbar, da sich Armut hier nicht auf die materielle Sicherung beschränken läßt. Wenn man allerdings Länder betrachtet, die mit dem Phänomen der Massenarmut konfrontiert sind, besteht weiterhin die Einigkeit vor allem absolute, materielle, objektive und permanente Armut zu reduzieren. Eine solche Fokussierung birgt allerdings eine Reihe von Nachteilen:

- Betroffenen werden zu passiven Objekten degradiert
- die politische Dimension (Mitsprache und Teilhabe, rechtliche Benachteiligung) von Armut wird vernachlässigt
- die Fähigkeiten von Armen werden nicht berücksichtigt

Es scheint daher sinnvoll die Beschränkung des Armutsbegriffs auf die Einkommensarmut zu überwinden und sich vor allem auch der politischen Implikationen der Konzepte bewußt zu werden.

Ausgehend von den zahlreichen konzeptionellen Ansätzen zu Armut, haben die verschiedenen bi- und multilateralen Geber ihre eigenen Definitionen von Armut entwickelt, die in der folgenden Tabelle aufgelistet werden:

Armutsdefinitionen bi- und multilateraler Geber	
Organisation	Definition
BMZ	Menschen sind arm, wenn sie nicht über das Minimum an monetärem und nicht-monetärem Einkommen verfügen, welches zur Deckung des Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlich ist. Soziale, ökonomische und ökologische Bestimmungsgründe sind dabei untrennbar miteinander verbunden.
Weltbank	... defines poverty as the inability to attain a minimum standard of living.
UNDP	... poverty means that opportunities and choices most basic to human development are denied - to lead a long, healthy, creative life and to enjoy a decent standard of living, freedom, dignity, self-respect and the respect of others.
EU	... als absolute Armut wird gewöhnlich die Lebenslage einzelner Menschen oder von Bevölkerungsgruppen definiert, die nicht über ausreichende monetäre und andere Mittel verfügen, um den Zugang zu jenen Gütern und Dienstleistungen zu erhalten, die für die Erreichung eines bestimmten 'wirtschaftlichen Wohlstandes' notwendig sind, der als akzeptables 'Minimum' gilt. ... Der Komplexität und Vielschichtigkeit des Phänomens wird das Konzept der relativen Armut zweifelsohne besser gerecht, bei dem Phänomene wie Ungleichheit und soziale Ausgrenzung stärker berücksichtigt werden können und daher die qualitativen und dynamischen Aspekte der Armut besser beurteilt werden können...

Das **BMZ** hat in seiner Definition von Armut eine sehr allgemeine Form angelegt, die das monetäre durch das nicht-monetäre ergänzt. In einem Operationalisierungspapier wird eine

weitere Konkretisierung vorgenommen, die den Begriff ausdrücklich in einen gesellschaftlichen Kontext stellt:

"Armut ist ein Bündel unbefriedigter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Grundbedürfnisse; ihre Ursachen sind überwiegend gesellschaftliche bedingt und nicht individueller Art." (BMZ 1994: Hinweise zur Armutsbekämpfung)

Ausgehend von dem Konzept des Lebensstandards werden bei der **Weltbank** Einkommen oder Konsum als wichtigste Kriterien für Armut verwendet. Dabei wird davon ausgegangen, daß Einkommen und Lebensstandard stark korrelieren. Dieser Indikator schließt allerdings viele Dimensionen von Wohlergehen aus, wie z.B. Gesundheit, Bildung und Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Dies versucht die Weltbank durch die Aufnahme allgemeiner sozialer Indikatoren (z.B. Lebenserwartung, Alphabetisierungs- und Einschulungsrate) in den Armutsprofilen auszugleichen. Dennoch ist der Armutsbegriff der Weltbank objektiv und absolut.

Während Armut von **UNDP** bisher nur positiv als der Stand der menschlichen Entwicklung definiert war, wird menschliche Armut im HDR 1997 gleichgesetzt mit der Verweigerung von Menschenrechten und erstmals explizit formuliert: "From a human development perspective, poverty means the denial of choices and opportunities for a tolerable life." (UNDP 1997: Human Development Report 1997). In Abgrenzung zu dem Ressourcenansatz ist diese Definition stark an den Lebenslagenansatz gebunden.

Die **EU** definiert den Armutsbegriff nicht explizit, sondern interpretiert ihn vor dem Hintergrund ihrer Erkenntnisse. Hervorzuheben ist dabei, daß die Relativität von Armut in den Vordergrund gerückt wird. Armut wird in Relation zu anderen Bevölkerungsgruppen verortet. Dies verbindet sich mit sozialer Ungleichheit und Ausgrenzung der Betroffenen innerhalb einer Gesellschaft.

INDIKATOREN

Abhängig vom Konzept, werden verschiedene Methoden zur Messung von Armut herangezogen. Die Armutsdefinition der **Weltbank** basiert auf dem Ressourcenansatz oder der Einkommensarmut. Menschen gelten als arm, wenn sie ein bestimmtes Ausmaß an Konsumausgaben nicht erreichen. Ausgangspunkt der Armutsanalysen ist die Definition einer **Armutsgrenze**, die Nicht-Arme von Armen und extrem Armen unterscheidet. Die Personen oder Haushalte, die nicht mehr als einen bestimmten Geldbetrag, sagen wir X Dollar, pro Tag ausgeben, werden als arm oder extrem arm eingestuft.

Internationale Armutsgrenze

Auf der internationalen Ebene wird von der Weltbank eine Armutsgrenze gebraucht, die gewöhnlich bei 1 US\$ PPP (Purchasing Power Parity) pro Tag und Person liegt. Diese Armutsgrenze basiert auf der Methode der Kaufkraftparität von 1985, d.h. die Währungen der Länder werden in Relation zu den jeweiligen Preisen des Binnenmarktes gesetzt. Ein 1 US\$ PPP besitzt so in jedem Land die gleiche reale Kaufkraft und die Armutsquoten können für internationale Vergleiche herangezogen werden.

Nationale Armutsgrenzen

Auf nationaler Ebene werden für einzelne Länder Armutsgrenzen definiert, die den regionalen Besonderheiten entsprechen. Diese Armutsgrenzen richten sich an den für ein Minimum an Grundnahrungsmitteln notwendigen Konsumausgaben. Um die Grundnahrungsmittel in Geldwerten angeben zu können, werden verschiedene Methoden angewendet.

Cost-of-basic-needs method

Nach dieser Methode berechnet sich die Armutsgrenze aus den Kosten für einen Warenkorb, der ein Minimum an Grundnahrungsmitteln und einige weitere Grundbedürfnisse, wie Kleidung und Ausgaben für Unterkunft enthält. Dabei wird nach alters- und geschlechtsspezifischen Bedürfnissen unterschieden. Über eine Haushaltsumfrage wird dann die Zahl der Haushalte festgehalten, die mit ihren Konsumausgaben unter die vorher festgelegte Armutsgrenze fällt. Das grundsätzliche Problem mit dieser Methode ist, daß die Zusammenstellung der notwendigen Grundbedürfnisse willkürlich sein kann.

Food energy method

Diese Methode beschränkt sich auf den Mindestkalorienbedarf für eine erwachsene Person, der von der FAO oder der WHO für die verschiedenen Länder festgelegt werden. Die Konsumausgaben, die notwendig sind, um die minimale Nahrungsaufnahme sicherzustellen, werden als Armutsgrenze definiert. Diese Werte werden mit Rücksicht auf die regionalen Unterschiede innerhalb eines Landes berechnet. In Indien z.B. wurde die Armutsgrenze für das *poverty assessment* der Weltbank auf 2500 kcal. pro Person im ländlichen Raum festgelegt, was einem Einkommen von 49 Rupees pro Person und Monat entspricht. In den Städten betrug die Kaloriennorm 2100 kcal. und 57 Rupees Monatseinkommen.

Basierend auf der Armutsgrenze, verwendet die Weltbank vor allem drei Armutsindikatoren in ihren *poverty assessments*.

Headcount

Der Headcount Index gibt lediglich den Anteil der Bevölkerung in Prozent an, der nach dem Prokopf-Konsum unter die vorher definierte Armutsgrenze fällt. Wenn von 100 Menschen eines Landes Z, 20 weniger konsumieren als mit der Armutsgrenze als notwendig festgelegt ist, so beträgt der Headcount Index 0,2 oder 20%.

Armutslücke

Die Armutssituation in zwei Ländern kann trotz der gleichen Anzahl armer Menschen sehr unterschiedlich sein. Wenn sich die Armen in einem Land unmittelbar unterhalb der Armutsgrenze befinden, ist deren Lage vergleichsweise besser als in einem Land, in dem sich die Masse der Armen nicht einmal die Hälfte der absolut notwendigen Grundnahrungsmittel leisten kann. Um diese Unterschiede messen zu können, wurde ein Indikator zur Messung der Armutslücke (*poverty gap*) entwickelt, der den durchschnittlichen Abstand der Armen zur Armutsgrenze angibt. Ein *poverty gap* Index von 0,1 heißt, daß die Armen im Durchschnitt 10% weniger ausgeben, als mit der Armutsgrenze als Minimum festgelegt wurde.

Armutintensität

Der durchschnittliche Abstand der Armen zur Armutsgrenze sagt immer noch nichts aus über die Verteilung von Einkommen innerhalb der Gruppe der Armen. Deshalb arbeitet die Weltbank in ihren *poverty assessments* mit einem *poverty severity* oder *squared poverty* Index. Dieser soll eine Aussage über die Verteilung von Armut unterhalb der Armutsgrenze machen, indem er die individuellen Armutslücken quadriert und somit den Ärmsten ein stärkeres Gewicht gibt.

Während Armutsgrenze und Armutslücke weithin akzeptiert sind, ist der Indikator für die Armutintensität bisher eher unbefriedigend, da die Interpretation der Werte fragwürdig erscheint. Weitere monetäre Indikatoren wären allerdings notwendig. Der häufige Gebrauch des *Headcount*-Index kann politische Entscheidungsträger schnell dazu verleiten, sich auf die Personen zu konzentrieren, die gerade unterhalb der Armutsgrenze liegen, da so die schnellsten Fortschritte in der Armutsbekämpfung erzielt werden können.

Soziale Indikatoren

Unabhängig vom konzeptionellen Hintergrund verwenden alle EZ-Organisation auch soziale Indikatoren zur Beschreibung der Armutssituation in einem Land. Dazu zählen Lebenserwartung, Mütter- und Kindersterblichkeit, Alphabetisierungsrate, Einschulungsrate u.a.. Diese Indikatoren sind i.d.R. sehr einfach zu interpretieren und bedürfen keiner genaueren Erklärung.

Äquivalenzeinkommen

Das Äquivalenzeinkommen beruht auf dem Begriff der relativen Armut. Hierbei wird das Haushaltsnettoeinkommen in Bezug zu den national unterschiedlichen durchschnittlichen Nettoeinkommen aller Haushalte gesetzt. Als notwendiges Existenzminimum wird in den meisten Fällen 50% des durchschnittlichen Nettoeinkommens aller Haushalte verwendet. Bei nur 40% Haushaltseinkommen spricht man demnach von extremer Armut, bei 60% von einkommensschwachen Haushalten. Diese Methode hat in vielen westlichen Ländern und auch multilateralen Organisationen (OECD, ILO, EU) Anwendung gefunden.

Human Poverty Index

1997 hat **UNDP** den Human Poverty Index (HPI) eingeführt, der die Wahlmöglichkeiten und Chancen der am stärksten benachteiligten Menschen in einem Land mißt. In Abgrenzung zu dem Konzept der Einkommensarmut, baut UNDP mit diesem Index auf einem **Lebenslagenansatz** auf. Der HPI kombiniert den Anteil der Menschen mit einer Lebenserwartung unter 40 Jahren, den prozentualen Anteil der erwachsenen Analphabeten und die ökonomische Grundversorgung, d.h. Zugang zu Gesundheitsdiensten, sauberem Trinkwasser und der prozentuale Anteil der unterernährten Kinder unter fünf. Der Nachteil dieses Index ist, daß er mehrere Dimensionen von Armut verarbeitet. Während die Messung der einzelnen Dimensionen mit einem Headcount gleichzusetzen ist, kann die Kombination der Indikatoren zu einem Index diesen Anspruch nicht mehr erfüllen, da es zwischen den Indikatoren in unterschiedlichem Umfang immer zu Überlappungen kommt.

Rapid Assessment of Nutrition (RAN)

Mit RAN hat der GTZ-Fachverbund zu Armutsbekämpfung in Indonesien ein eigenes Meßinstrument entworfen, welches auf anthropometrischen Messungen beruht. Empirisch zeigt sich, daß die Defizite in der Sicherung von Grundbedürfnissen zu Ernährungsmängeln führen. Um dies Objektiv messen zu können, verwendet der Fachverbund einen Indikator der die Wachstumsverzögerung bei Kindern unter 5 Jahren mißt. Dabei wird untersucht wie sich Gewicht, Größe und Alter bei diesen Kindern zueinander verhalten. Wachstumsverzögerung basieren auf mangelnder oder schlechter Ernährung, die wiederum auf Defizite in andern Grundbedürfnissen wie z.B. Bildung, mangelnde Hygiene u.a. zurückzuführen sind. Der Indikator wird als reliabel, valide, kostengünstig/schnell und international vergleichbar eingestuft. Zu den Nachteilen zählen, daß er sich vor allem auf Kinder und dabei auf gravierende Mangelerscheinung beschränkt. Armut kann nach dieser Methode leicht unterschätzt werden.

Partizipative Armutsanalysen

Partizipative Armutsanalysen beziehen die Sichtweise und Wahrnehmung der Armut durch die Betroffenen in die Untersuchungen mit ein. Durch interaktive Methoden können sowohl die Lebenserfahrungen der Armen und ihr Verständnis von Armut, als auch ihre konkreten Bedürfnisse sowie der Zugang und die Nutzung sozialer Dienstleistungen erfragt werden. Für die Durchführung von partizipativen Armutsanalysen gibt es verschiedene Instrumente, von denen hier zwei angeführt werden.

Participatory Rural Appraisal (PRA)

PRA betont das lokale Wissen der Armen, die in ihrer Fähigkeit eigene Lösungen für eigene Probleme zu finden bestärkt werden. Die wesentlichen Methoden, die zur Datenerhebung benutzt werden sind: teilstrukturierte Interviews, Gruppendiskussionen, saisonale und historische Diagramme etc.

Beneficiary Assessment (BA)

Ein BA soll die Vorstellungen und Wahrnehmungen der Nutznießer und *stakeholder* im Projektumfeld systematisch untersuchen, um ihre Ideen in das Projekt mit einfließen zu lassen. Die wesentlichen Methoden sind: Tiefeninterviews zu bestimmten Themen, Gruppendiskussionen und partizipative Beobachtung.

Die Indikatoren zur Analyse der Armutssituation lassen sich ganz grob in quantitativ und qualitativ unterteilen. Während quantitative Indikatoren (sowohl monetäre als auch soziale) Armut als eine objektive messbare Größe festhalten wollen, berücksichtigen qualitative oder

partizipative Indikatoren die subjektive Dimension von Armut. Für die Verteilung von Ressourcen zur Armutsbekämpfung bzw. für den Entwurf einer nationalen oder regionalen Politik der Armutsbekämpfung sind aggregierte Daten unabdingbar. Sie können das Phänomen Armut allerdings nur teilweise erfassen und sollten durch qualitative Methoden ergänzt werden. Vor allem auf der Dorf- oder Projektebene sind partizipative Armutsanalysen äußerst sinnvoll.

Armutsindikatoren	
Quantitativ	Qualitativ
Internationale Armutsgrenze <ul style="list-style-type: none"> • 1 US\$ PPP pro Person und Tag Nationale Armutsgrenze <ul style="list-style-type: none"> • Headcount • Armutslücke (poverty gap) • Armutsintensität (poverty severity) Soziale Indikatoren HPI <ul style="list-style-type: none"> • Lebenserwartung • Alphabetisierung • ökonomische Grundversorgung RAN Äquivalenzeinkommen	PRA <ul style="list-style-type: none"> • teilstrukturierte Interviews • Gruppendiskussion • Institutionenanalyse • Mapping und Modelling BA <ul style="list-style-type: none"> • Tiefeninterviews • Gruppeninterviews • teilnehmende Beobachtung