

Dieser Bericht bekräftigte zu Beginn die anhaltende Relevanz menschlicher Entwicklung im 21. Jahrhundert. Wir haben eine Reihe von Beweisen dafür zusammengetragen und untersucht, wie derzeit über Entwicklung gedacht wird. Damit wollen wir Informationsgrundlagen bieten und den Weg in die Zukunft vorzeichnen helfen. Diese Beweise haben gezeigt, dass sich das Leben der Menschen mit Mitteln verbessern lässt, die in den meisten Ländern bereits verfügbar sind. Fortschritte sind allerdings nicht garantiert. Es gibt verschiedene Wege, die menschliche Entwicklung voranzubringen. Sie hängen von den spezifischen geschichtlichen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen eines Landes ab.

In diesem Bericht sind wir zu mehreren Schlussfolgerungen bezüglich der Trends und Muster in den zentralen messbaren Bereichen menschlicher Entwicklung gekommen:

- In den meisten, aber nicht in allen Ländern haben die Menschen im Laufe der vergangenen Jahrzehnte im Gesundheits- und Bildungsbereich stetige, langfristige Fortschritte gemacht.
- Beim Einkommen gab es zwischen den einzelnen Ländern keine allgemeine Konvergenz, trotz größerer Wachstumsschübe in Ostasien, im pazifischen Raum und in Indien.
- Es gibt nur eine schwache Korrelation zwischen *Veränderungen* beim Einkommen und *Veränderungen* im Gesundheits- und Bildungsbereich, die im Laufe der vergangenen 40 Jahre stattfanden. Die plausibelste Erklärung dafür ist, dass die Entwicklungsländer heute andere Chancen haben und dass andere Prozesse vorherrschend sind als in der Vergangenheit.
- Das bedeutet nicht, dass Wachstum unwichtig wäre. Über finanzielle Mittel zu verfügen ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Erweiterung vieler Verwirklichungschancen. Es bedeutet, dass Fortschritte bei der Gesundheit und Bildung auch dann möglich sind, wenn Wachstum sich nur schwer erreichen lässt.
- Weltweit verfügbares Wissen und Technologien eröffnen neue Möglichkeiten und Wege und reduzieren die Kosten, um grundlegende Dinge zu erreichen. Dadurch bekommen die politischen Handlungskonzepte, mit denen aus Chancen strategische Vorteile gezogen werden, eine höhere Priorität.
- Es gibt unterschiedliche Wege zum Erfolg, und die Ergebnisse von Ländern mit ähnlichen Ausgangsbedingungen schwanken erheblich. Viele Länder haben langfristig gute Leistungen erzielt, indem sie den Schwerpunkt auf Gesundheit und Bildung gelegt haben. Andere haben auf schnelles Wirtschaftswachstum gesetzt, wenngleich zuweilen erheblich auf Kosten der ökologischen Nachhaltigkeit.
- Die politischen Handlungskonzepte und Reformen, mit denen sich Fortschritte erzielen lassen, unterscheiden sich stark, je nach institutionellen Rahmenbedingungen. Sie unterliegen strukturellen und politischen Einschränkungen. Versuche, institutionelle und politische Lösungen auf Länder mit anderen Bedingungen zu übertragen, gelingen oft nicht.

Wir haben auch Trends bei Dimensionen menschlicher Entwicklung überprüft, die seltener gemessen werden, die aber nicht weniger wichtig sind als die, die im Index für menschliche Entwicklung (HDI) enthalten sind. Diese Überprüfung zeigte:

- Auf nationaler Ebene sind formale demokratische Prozesse sehr viel üblicher geworden. Die meisten Menschen leben mittlerweile in demokratischen Gesellschaften und haben die Möglichkeit, auch auf kommunaler Ebene zu wählen. Allerdings wird durch die Demokratie nicht immer auch Rechenschaftspflicht sichergestellt.
- In allen Dimensionen des Wohlergehens bleiben die Ungleichheiten zwischen einzelnen Ländern, Gruppen und Personen riesig. Die Einkommensdisparitäten nehmen weiter zu.
- Es gibt immer mehr Hinweise darauf, dass die heutigen Produktions- und Konsummuster der Welt ökologisch nicht nachhaltig sind.

Der Bericht hat auch entscheidende Innovationen bei der Messung von Entwicklung eingeführt. Der klassische HDI wurde verfeinert und um neue Maße für Ungleichheit im HDI,

für Geschlechterdisparitäten und für mehrdimensionale Armut ergänzt. Diese Innovationen greifen auf neu verfügbare Daten zurück und nutzen den technischen Fortschritt. Die neuen Reihen wurden auf experimenteller Basis eingeführt und werden später im Lichte von Diskussionen, Feedback und zukünftigen Verbesserungen der Datenlage überprüft.

Diese Erkenntnisse beinhalten Implikationen für die zukünftige Agenda menschlicher Entwicklung. Es gibt zwar keinen Königsweg und auch keinen Zaubertrank für menschliche Entwicklung, doch kristallisieren sich drei an die Politik gerichtete Botschaften heraus. Erstens können wir nicht davon ausgehen, dass sich Fortschritte aus der Vergangenheit auch in Zukunft nachahmen lassen werden. Die heutigen Chancen sind in verschiedener Hinsicht größer und werden auch in Zukunft größer sein. Zweitens sind übergreifende politische Handlungsvorgaben aufgrund unterschiedlicher Erfahrungen und unterschiedlicher spezifischer Rahmenbedingungen nicht möglich. Allgemeinere Richtlinien können deshalb sinnvoller sein. Drittens müssen wir uns bedeutenden neuen Herausforderungen widmen – insbesondere dem Klimawandel.

Fortschritt und die Gefahr des Klimawandels

Ebenso wie die Vergangenheit komplex war und nicht linear verlief, sind auch Zukunftsprojektionen mit Unsicherheit behaftet. In Hintergrunduntersuchungen für diesen Bericht wurde die zukünftige Entwicklung der Länder im Modell so dargestellt, als folge sie dem Verlauf, den auch entwickeltere Länder genommen haben, die von einem ähnlichen HDI-Ausgangsniveau ausgingen.¹ Solche Projektionen deuten darauf hin, dass bei niedrigerem Niveau menschlicher Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten bedeutende Fortschritte erzielt werden können. Geht man von den Fortschritten der Vergangenheit aus, würde ein Land rund 70 Jahre brauchen, um zum Beispiel vom HDI-Wert der Philippinen auf den HDI-Wert Spaniens zu kommen. Um vom HDI-Wert Nigers auf den Madagaskars zu kommen oder

von dem Kameruns auf den Botsuanas, wären 25 Jahre notwendig, bzw. etwa eine Generation.² Alternative Einkommensszenarien, die von Forschern weltweit erstellt wurden, sagen typischerweise voraus, dass die asiatischen Länder, insbesondere China und Indien, sich den entwickelten Ländern weiter annähern werden, während Lateinamerika, die Karibik und die afrikanischen Länder südlich der Sahara weiter hinterherhinken werden.³

Die zugrundeliegenden Modelle gehen nicht davon aus, dass Ereignisse eintreten werden, die deutlich nachteiliger oder deutlich positiver sind als in der Vergangenheit. Doch unvorhergesehene negative Ereignisse – wie Kriege, Epidemien und Umweltkatastrophen – würden die zukünftige menschliche Entwicklung beeinträchtigen. Unvorhergesehene

positive Ereignisse – wie Heilungsmöglichkeiten für Malaria und HIV/Aids oder die Beendigung von Konflikten – würden Fortschritten einen Schub verleihen.

Die Weltbevölkerung wird Prognosen zufolge bis 2050 auf neun Milliarden Menschen wachsen. Fast das gesamte Wachstum entfällt auf die Entwicklungsländer. Ohne Migration würde die Bevölkerungszahl in den entwickelten Ländern im Jahr 2020 ihr Maximum erreichen und dann im Laufe der darauf folgenden drei Jahrzehnte etwas schrumpfen. Diese sich verändernde Demografie, zusammen mit steigenden Einkommen, wird Folgen für die Umwelt und die natürlichen Ressourcen haben. Der Klimawandel könnte der eine Faktor sein, der dafür sorgen könnte, dass die Zukunft ganz anders aussehen wird. Er könnte die anhaltenden Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung vereiteln, die wir aufgrund der historischen Erfahrungen normalerweise erwarten würden. Es war und ist zwar schwierig, zu internationalen Vereinbarungen zu kommen, und die Reaktionsgeschwindigkeit der Politik ist im Allgemeinen niedrig, doch ein breiter Konsens ist klar: Der Klimawandel findet statt und er kann die menschliche Entwicklung aus der Bahn werfen. Es wird damit gerechnet, dass der Klimawandel Meeresspiegel, Wettermuster und wohl auch menschliche Siedlungen und die landwirtschaftliche Produktivität deutlich beeinflussen wird.

Eine Schätzung deutet darauf hin, dass bis Mitte dieses Jahrhunderts die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf die Erträge bei der Getreideernte die Preise in die Höhe treiben werden. Der Weizenpreis könnte sich mehr als verdoppeln, was massive

Auswirkungen hätte. Im schlimmsten Szenario geht bis 2050 der Getreidekonsum pro Kopf um ein Fünftel zurück. Damit wären dann 25 Millionen weitere Kinder unterernährt. Am schlimmsten wäre Südasien betroffen.⁴ Die langfristigen Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktivität schwanken von Region zu Region. In trockenen und tropischen Regionen, hauptsächlich in Entwicklungsländern, sind die Auswirkungen im Allgemeinen negativ. Positiv sind sie in einigen kälteren Teilen der Welt, darunter in Kanada und der Russischen Föderation.⁵

Je mehr man die enormen Risiken erkennt, die in einigen Fällen die Existenz ganzer Inselstaaten bedrohen, umso schneller entwickelt sich die Reflektion über den Klimawandel. Er stellt die internationale Gemeinschaft auf eine harte Probe – und es steht extrem viel auf dem Spiel. Der Klimawandel findet weltweit statt und ist zum großen Teil unumkehrbar. Damit ist er eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit zwischen Ländern und Generationen, die Milliarden Menschen betrifft, die in diesem verbleibenden Jahrhundert und darüber hinaus leben werden.

Die Herausforderung besteht darin, die politischen Handlungskonzepte und Strategien, die über einen längeren Zeitraum gut für die menschliche Entwicklung wären, sorgfältig zu prüfen, so dass es mehr Verbesserungen als in der Vergangenheit gibt und damit sichergestellt wird, dass vorher benachteiligte Gruppen an der zukünftigen Erweiterung der Freiheiten teilhaben. Dies muss auf eine Art und Weise geschehen, mit der sich die Grenzen eines kohlenstoffintensiven Wachstums überwinden lassen, damit die menschliche Entwicklung wirklich nachhaltig verlaufen kann.

Eine Agenda für die Politik

Welche politischen Handlungskonzepte menschliche Entwicklung befördern, ist schwierig zu bestimmen, denn die Fragestellungen sind komplex, die Daten spärlich und die Methoden Beschränkungen unterworfen. Die Probleme lassen sich vielleicht am besten

anhand der Kritik verdeutlichen, die an den statistischen Ländervergleichen (so genannten länderübergreifenden Regressionsanalysen) zuhauf geübt wurde. Die Kritik ist so umfangreich, dass kaum ein Ergebnis bezüglich des Verhältnisses zwischen politischen

Der Klimawandel könnte der eine Faktor sein, der dafür sorgen könnte, dass die Zukunft ganz anders aussehen wird als die Vergangenheit. Er könnte die anhaltenden Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung vereiteln, die wir aufgrund der historischen Erfahrungen normalerweise erwarten würden

Die politischen Handlungskonzepte, die das Wirtschaftswachstum und die sich nicht auf das Einkommen beziehenden Aspekte menschlicher Entwicklung voranbringen, unterscheiden sich – aber sie überschneiden sich auch. Diesen Überschneidungen müssen wir mehr Aufmerksamkeit widmen

Handlungskonzepten und Wachstum unumstritten ist.⁶

Doch auch andere Methoden sind mit Mängeln behaftet. Zwar kann man zum Beispiel durch sorgfältige Evaluierungen präzise Antworten auf bestimmte Fragen finden, doch viele der Ergebnisse randomisierter Studien über Programminterventionen können nicht über die Versuchssituation hinaus ausgeweitet werden.⁷ Auf ähnliche Weise gelten detaillierte Länder-Fallstudien nicht notwendigerweise auch länderübergreifend oder nicht einmal im selben Land zu verschiedenen Zeitpunkten. Allerdings können Fallstudien wertvolle Einblicke in die Komplexität und reiche Vielfalt lokaler politischer, kultureller und anthropologischer Rahmenbedingungen bieten.

Tag für Tag werden überall auf der Welt politische Handlungskonzepte entworfen und umgesetzt, und von entwicklungspolitischen Institutionen und Forschern werden konkrete Ratschläge eingeholt. Die Reflektion von Entwicklungsfragen ist ein umkämpftes Gebiet, auf dem alternative Ideen, Interpretationen und Konzeptionen um Akzeptanz wetteifern. Wir bieten eine Interpretation von Trends und Mustern auf Grundlage eines eingehenden Studiums der Geschichte und der empirischen Beweise sowie der grundlegenden normativen Ideale des Ansatzes menschlicher Entwicklung. Sie hilft uns, eine Vision für den Weg in die Zukunft und eine Agenda für Veränderungen zu entwerfen.

Weil schnelles Wachstum, selbst wenn es aufrechterhalten werden kann, nicht automatisch große Fortschritte bei den allgemeineren Aspekten menschlicher Entwicklung in Gang bringt, müssen politische Handlungskonzepte so gestaltet werden, dass sie Einkommens- und andere Ziele gemeinsam voranbringen. Politische Entscheidungsträger können mehrere Variablen im Blick haben. Zwar kann man nicht davon ausgehen, dass wirtschaftliches Wachstum zwangsläufig zu menschlicher Entwicklung und weniger Armut führt, doch viele Länder haben beides erreicht. Die politischen Handlungskonzepte, die das Wirtschaftswachstum und andere, sich nicht auf das Einkommen beziehende Aspekte menschlicher Entwicklung voranbringen, unterscheiden sich,

aber sie überschneiden sich auch. Diesen Überschneidungen und den potenziellen Synergien müssen wir mehr Aufmerksamkeit widmen.

In Kapitel 3 untersuchten wir, wie wichtig es ist, wie Märkte und Staaten funktionieren, wenn es darum geht, Erfolge und Niederlagen bei der menschlichen Entwicklung zu bestimmen. Diese Kräfte werden durch den zugrundeliegenden Gesellschaftsvertrag gestaltet – durch Normen und Erwartungen über die Rollen und Verantwortlichkeiten des Staates und über die Mechanismen von Rechenschaftspflicht und Durchsetzung. Die Wege unterscheiden je nach Gesellschaftsvertrag zwischen politischen und wirtschaftlichen Eliten und gesellschaftlichen Gruppen. Sie haben Einfluss auf die Leistungen des Staates bei der Umsetzung politischer Handlungskonzepte und bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen zur Erweiterung der Chancen und Freiheiten für alle. Dies ist ein Hinweis darauf, dass man den Kontext ernst nehmen muss, wenn es um die politischen Handlungskonzepte und Programme geht, mit denen sich die menschliche Entwicklung am wahrscheinlichsten beschleunigen lässt. Für entwicklungspolitische Partner, die Unterstützung leisten wollen, ist dieser Punkt besonders relevant.

Wir ziehen daraus jedoch nicht die Schlussfolgerung, dass alle Institutionen und politischen Handlungskonzepte völlig endogen und von Jahrhunderte zurückliegenden Ereignissen beeinflusst sind. Dies würde ja bedeuten, dass politische Entscheidungen völlig vorherbestimmt wären und dass der Spielraum für Veränderungen – insbesondere für progressive Reformen – von Natur aus extrem beschränkt wäre. Glücklicherweise stützen die Erfahrungen einen solchen Pessimismus nicht. Fallstudien, Hinweise aus der Geschichte, länderübergreifende empirische Ergebnisse und Nachweise aus Experimenten sind Teile des Puzzles. Manchmal erlauben uns diese Puzzleteile, politische Handlungskonzepte zu identifizieren, von denen man erwarten kann, dass sie die menschliche Entwicklung fördern, wenn gleich auf ziemlich allgemeinem Niveau. Diese Anhaltspunkte muss man berücksichtigen, weiterentwickeln und auf nationaler und lokaler Ebene anpassen.

Zum Beispiel beeinflussen die Kapazitäten staatlicher Akteure, was machbar ist und ob politisch unterstützte Ziele verzerrt werden, wenn man sie umsetzt, insbesondere in Ländern mit einem niedrigen Grad an menschlicher Entwicklung. Die Verwirklichungschancen von Einzelpersonen und Gruppen werden entscheidend dadurch bestimmt, wie die Macht in einer Gesellschaft und in ihren Institutionen verteilt ist. Teilweise ist dies eine Altlast fortbestehender Ungleichheiten.

Dies bringt uns zurück zu dem wiederkehrenden Thema, dass keine Einzelstrategie in allen Fällen gut funktioniert. Der Kontext spielt ganz klar eine Rolle. Es gibt einen wachsenden Konsens darüber, dass die gleichen politischen Handlungskonzepte in unterschiedlichen Zusammenhängen unterschiedliche Wirkungen haben können.⁸ Was in einem Ort funktioniert hat, funktioniert woanders unter Umständen nicht. Zum Beispiel sind sowohl Mauritius als auch Haiti Inselökonomien, die Freihandelszonen geschaffen haben. Mauritius war damit sehr erfolgreich, Haiti jedoch nicht.

Unser Rückblick auf die menschliche Entwicklung der vergangenen 40 Jahre zeigt, dass es nicht hilfreich ist, wenn ein globaler Bericht universelle Handlungsanweisungen gibt. Es ist zweckdienlicher, die politische und die wissenschaftliche Agenda sowie die Diskussionen in mehrere komplementäre Bereiche zu lenken. Welche direkteren politischen Implikationen ergeben sich aus diesem Ansatz? Wir präsentieren sie unter drei Gesichtspunkten: den zentralen Prinzipien, dem Kontext und den globalen Kräften.

Berücksichtigung von Prinzipien als Informationsgrundlage für politische Entscheidungsprozesse

Einzelpersonen, Gruppen und Führungskräfte, die sich für menschliche Entwicklung einsetzen, handeln in einem institutionell, strukturell und politisch stark eingeschränkten Rahmen, der Einfluss auf ihre politischen Optionen hat. Doch aus den Erfahrungen ergeben sich Hinweise auf allgemeine Prinzipien

zur Entwicklung einer geeigneten Agenda für menschliche Entwicklung.

Eine wichtige Erkenntnis aus mehreren Jahrzehnten Erfahrung mit menschlicher Entwicklung ist, dass es problematisch ist, sich nur auf wirtschaftliches Wachstum zu konzentrieren. Wir wissen zwar viel darüber, wie sich Gesundheit und Bildung fördern lassen, doch die Ursachen für Wachstum sind sehr viel weniger gesichert und Wachstum lässt sich oft nur schwer erreichen.⁹ Außerdem geht die unausgewogene Betonung des Wachstums oft mit negativen Umweltfolgen und nachteiligen Auswirkungen auf die Verteilung einher. Die Erfahrungen Chinas mit seinem beeindruckenden Wachstumsrekord spiegeln diese allgemeineren Anliegen wieder (Kasten 6.1). Sie unterstreichen die Bedeutung ausgewogener Ansätze, die sowohl instrumentell als auch von der Sache her begründet Investitionen in die nicht einkommensbezogenen Aspekte menschlicher Entwicklung betonen.

Wenn zudem Wachstum ein Mittel zu verschiedenen Zwecken ist – was jetzt allgemein akzeptiert ist –, dann müssen „Erfolge“ beim Wachstum an den allgemeineren Zielen menschlicher Entwicklung gemessen werden, die durch Wachstum vorangebracht werden sollen. Alle relevanten Variablen müssen gleichzeitig und in Sichtweite auf den Tisch.

Entwicklungsziele sollten durch den öffentlichen Austausch von Ideen in partizipativen beratenden Foren diskutiert und definiert werden. In diesem Sinne gehören Mittel und Ziele zusammen. Wie Elinor Ostrom und andere betonen, werden Dienstleistungen zur Erweiterung der Verwirklichungschancen immer von Menschen mitproduziert. Kinder „erhalten“ keine Bildung, sondern nutzen die Infrastruktur und die Inputs, die der Staat bereitstellt, um ihr Wissen zu erweitern. Auf gleiche Weise müssen die Menschen ihre eigene Gesundheit mitproduzieren.¹⁰ Dies unterstreicht das Argument von Sen und anderen, dass die Menschen aktiv an der Entwicklung beteiligt sein und Entwicklungsprojekte umsetzen sollten, statt als passive Begünstigte behandelt zu werden.¹¹

Angesichts dieser Überlegungen empfehlen wir, mehrere Gesichtspunkte in Erwägung

Es gibt einen wachsenden Konsens darüber, dass die gleichen politischen Handlungskonzepte in unterschiedlichen Zusammenhängen unterschiedliche Wirkungen haben können. Was an einem Ort funktioniert hat, funktioniert woanders unter Umständen nicht

Als Deng Xiaoping in den 1980er Jahren sagte, „Entwicklung ist die harte Wahrheit“, wandte er sich gegen die Ideologie der maoistischen Ära, in der der Egalitarismus auf Kosten des wirtschaftlichen Wachstums betont wurde. China war eines der ärmsten Länder der Welt. Ein schnelles Wirtschaftswachstum wurde als der Weg gesehen, auf dem das Land aus der Armut befreit und wirtschaftlich und auf der globalen politischen Bühne gestärkt werden könnte. Dreißig Jahre später setzt China diese Ambitionen in die Realität um. Doch es sind auch Kosten entstanden, mit denen das Land nun umzugehen beginnt.

China begann mit seinen wirtschaftlichen Reformen Ende der 1970er Jahre. Das Land verabschiedete eine Entwicklungsstrategie, die als zielstrebiges Verfolgen von Wirtschaftswachstum beschrieben werden kann. Die Regierungsmaschinerie wurde zur Antriebskraft für Wachstum. Um die Leistungen von verschiedenen Regierungsebenen und Beamten in Schlüsselpositionen zu bewerten, wurde ein einziges Kriterium verwendet: das Wirtschaftswachstum einer Region.

China stellte sich einem großen Teil des konventionellen Wissens entgegen, wie der Übergang zur Marktwirtschaft zu steuern sei. Es gab den Wirtschaftsreformen Vorrang vor politischen Reformen, und die Reformen erfolgten ohne vollständige Liberalisierung oder Privatisierung. Entgegen der gängigen Meinung waren ausländische Direktinvestitionen und Exportwachstum nicht die Hauptantriebskräfte. Stattdessen wurde ein großer Teil des chinesischen Wirtschaftswachstums durch Unternehmen in den Stadtbezirken und Dörfern erzielt – Unternehmen, die der Kommunalverwaltung gehörten und kommunal betrieben wurden.

Die Wirtschaft wuchs drei Jahrzehnte lang um phänomenale acht Prozent pro Jahr. Monetäre Messgrößen für Armut sanken zwischen 1981 und 2005 um mehr als 80 Prozent. Doch diesem Erfolg standen nicht die entsprechenden Leistungen in anderen Bereichen menschlicher Entwicklung gegenüber. Beim Wirtschaftswachstum steht China seit 1970 an erster Stelle, bei Verbesserungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich jedoch an 79. Stelle von 135 Ländern. In der Tat ist China eines von nur zehn Ländern in der Stichprobe von 135 Ländern, die heute eine niedrigere Bruttoeinschulungsquote aufweisen als noch in den 1970er Jahren. Die langsamen Fortschritte hingen damit zusammen, dass die Finanzierung der Grundversorgung dezentralisiert wurde,

ohne dass es angemessene Unterstützung von nationaler Ebene gab und ohne dass die Gebühren für die Familien erhöht wurden. Die Qualität der öffentlichen sozialen Dienste sank, und in einigen Orten brach die Versorgung sogar zusammen.

Die Kosten des zielstrebigem Verfolgens von Wirtschaftswachstum wurden auch in anderen Bereichen offenkundig. Die zunehmende Umweltverschmutzung bedrohte viele Ökosysteme auf dem Land, im Wasser und in der Luft – Ökosysteme, von denen die Menschen abhängig sind, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Dies hatte zum Teil globale Auswirkungen. Die Einkommensungleichverteilung verschlimmerte sich. 2008 war der Pro-Kopf-Konsum in der Küstenregion Guangdong mehr als vier Mal so hoch wie in Tibet.

China setzte etwa zum gleichen Zeitpunkt auf wirtschaftliches Wachstum, als Amartya Sen und dann der *Bericht über die menschliche Entwicklung* damit begonnen hatten, diese Denkweise in Frage zu stellen. Unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichungschancen stellten die Probleme, mit denen China zu tun hatte, den Sinn und Wert einer solchen auf dem Einkommen basierenden Entwicklung in Frage.

Im Jahr 2002 wurde Sens Werk *Development as Freedom* (dt. Titel: Ökonomie für den Menschen) ins Chinesische übersetzt und von der People's University Press in China veröffentlicht. Seitdem wurde es mehrmals nachgedruckt. Man munkelt, dass das Werk zumindest in einigen Kreisen bedeutende Wirkungen gehabt haben könnte. 2005, auf dem Höhepunkt der Reformen des chinesischen Gesundheitssystems, berief das Gesundheitsministerium ein Expertentreffen ein, auf dem jedes Mitglied ein Exemplar von *Development as Freedom* erhielt.

Die Verringerung der gesellschaftlichen Ungleichgewichte ist nun eine Priorität im Fünfjahresplan. Auch hat China kürzlich neue größere politische Initiativen auf den Weg gebracht, die darauf abzielen, eine kohlenstoffarme Wirtschaft zu entwickeln und die Nutzung klimafreundlicher Technologien auszuweiten. Im Jahr 2009 wurde als nationale Zielvorgabe beschlossen, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen auf 15 Prozent des Energieverbrauchs zu steigern. Außerdem verpflichtete sich China, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 40-45 Prozent gegenüber dem Niveau von 2005 zu senken. Der Erfolg solcher Reformen im bevölkerungsreichsten Land der Welt hat enorme Implikationen für die menschliche Entwicklung weltweit.

Quelle: UNDP China und China Institute for Reform and Development 2008; UNDP China und Renmin University of China 2010; Chen und Ravallion 2008; Liu 2010; Qian 2003; China NDRC 2006.

zu ziehen, um Informationsgrundlagen für die öffentliche Debatte über politische Prioritäten und Optionen zu liefern:

- Gleichheit und die Minderung der Armut müssen bei der Gestaltung politischer Handlungskonzepte an erster Stelle stehen und dürfen nicht einfach Zugaben darstellen. Zum Beispiel müssen politische Entscheidungsträger die wahrscheinlich Begünstigten berücksichtigen, die von Maßnahmen zur Förderung von Beschäf-

tigung, Wachstum und dem Zugang zu öffentlichen Diensten profitieren sollen. Ein aktuelles Beispiel für ein politisches Beschäftigungskonzept, das den Armen zugute kommt, ist das Nationale Gesetz für ländliche Beschäftigungsgarantie (National Rural Employment Guarantee Act – NREGA) in Indien, das jeweils einem Mitglied pro ländlichem Haushalt 100 Tage bezahlte Arbeit pro Jahr zusichert (Kasten 6.2).

- Alle Gesellschaften brauchen Institutionen, um Streitigkeiten zu schlichten und mit Konflikten sowie Unterschieden in Bezug auf ethnische Zugehörigkeit, Rasse oder soziale Schicht umzugehen. Derartige Institutionen zu unterstützen erfordert einen Gesellschaftsvertrag, den die meisten Gruppen unterstützen. Zu den politischen Handlungskonzepten kann gehören, Einkommen neu zu verteilen und sich den Ursachen von

Anfälligkeit zu widmen, denen Beschäftigte und Familien ausgesetzt sind. Auch gehört dazu, einen Ausgleich zwischen der Wettbewerbsförderung und der Eröffnung von Gewinnchancen zu schaffen, die Investitionsanreize bieten. Einige Erträge sind nötig, um Investitionen und Innovationen zu fördern, wie zum Beispiel beim Patentschutz. Wie wir in Kapitel 3 gesehen haben, kann der Privatsektor ein starker Partner

Kasten 6.2

Indiens nationales Gesetz für ländliche Beschäftigungsgarantie (NREGA)

Das indische nationale Gesetz für ländliche Beschäftigungsgarantie (National Rural Employment Guarantee Act – NREGA) von 2005 ist das größte staatliche Arbeitsprogramm aller Zeiten. Es bietet eine grundlegende soziale Absicherung für ländliche Arbeitskräfte: ein allgemeines und juristisch durchsetzbares Recht auf 100 Tage Beschäftigung pro ländlichem Haushalt in lokalen staatlichen Projekten zum Mindestlohn. Arbeiter, die nicht innerhalb von 15 Tage nach ihrem Ersuchen Arbeit bekommen, haben Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung.

Das Gesetz weist auch andere bemerkenswerte Merkmale auf:

- *Stärkung der Beteiligung von Frauen.* Ein Drittel der geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten muss für Frauen reserviert werden, und das im Umkreis von fünf Kilometern Entfernung von ihrem Dorf. Eine Kinderbetreuung muss (falls erforderlich) am Arbeitsplatz angeboten werden.
- *Dezentrale Planung und Umsetzung.* Mindestens die Hälfte des dafür vorgesehenen Geldes soll von gewählten Dorfräten ausgegeben werden. Die Projekte sollen von Dorfversammlungen ausgewählt werden, die auch die Prioritäten festlegen.
- *Schaffung ländlichen Kapitals.* Die Menschen sollen beschäftigt werden, um öffentliche Güter (wie Straßen und Check-Dämme) sowie Produktionsvermögen auf privatem Grundbesitz (wie Brunnen oder Bodenverbesserungen) zu schaffen.
- *Einführung strenger Normen für Transparenz und Rechenschaftspflicht.* Alle Dokumente müssen für die Öffentlichkeit verfügbar sein, wesentliche Unterlagen müssen proaktiv offengelegt werden (wie zum Beispiel Anwesenheitsnachweise). In regelmäßigen Abständen müssen von Vertretern des Dorfes Audits durchgeführt werden.

Im Haushaltsjahr 2009/2010 gab Indien für das Programm fast zehn Milliarden US-Dollar (ca. ein Prozent des BIP) aus. 53 Millionen Haushalte nahmen daran teil. Im Durchschnitt arbeitete jeder an dem Programm teilnehmende Haushalt 54 Tage. Benachteiligte Gruppen beteiligten sich in großer Zahl. Die meisten der Arbeiter waren Angehörige von nach der indischen Verfassung gelisteten Kasten oder Stämmen. Mehr als die Hälfte waren Frauen.

Dadurch, dass Mindestlöhne bezahlt werden und die Arbeitsbedingungen der NREGA-Arbeitsplätze besser sind, ist Druck entstanden, auch auf dem privaten Arbeitsmarkt ähnliche Verbesserungen durchzusetzen, die allen Arbeitskräften auf dem Lande zugute kommen. Die

durch Not verursachte Migration in städtische Gebiete hat sich abgeschwächt. Und für viele Frauen auf dem Lande sind die Einkünfte aus dem Programm eine wichtige Quelle wirtschaftlicher Unabhängigkeit. Als man Haski, eine indigene Frau aus Rajasthan, fragte, wer darüber entscheide, wie der Lohn aus dem NREGA-Programm ausgegeben werden sollte, sagte sie: „*Main ghar ki mukhiya hoon*“ (Ich bin der Haushaltsvorstand).

Die Umsetzung des Programms war und ist eine Herausforderung. Das Bewusstsein ist größer als bei den meisten anderen Gesetzen. „NREGA“ ist zu einem Begriff geworden, den die Menschen kennen. Sogar Schulkinder können Fragen über die Rechte der Arbeiter beantworten. Doch es braucht Zeit, bis die Vorstellung von „Arbeit nach Bedarf“ als Rechtsanspruch verstanden wird. Dieses Bewusstsein ist entscheidend, damit NREGA ein Schritt hin zum Recht auf Arbeit oder sogar ein wirksames Instrument sozialer Absicherung werden kann.

Zu den weiteren Herausforderungen gehört, Korruption zu verhindern, Rechenschaftspflicht sicherzustellen und die Beteiligung der Menschen an Planungsprozessen zu verbessern. Viele dieser Herausforderungen spiegeln die Konflikte wider, die entstehen, wenn Gesetze, die den Armen zugute kommen sollen, von einer ineffizienten staatlichen Maschinerie umgesetzt werden, die gegenüber den Armen oft feindselig eingestellt ist. Als die Regeln dahingehend geändert wurden, dass zur Verhinderung der Mittelveruntreuung die NREGA-Löhne von Banken statt von Regierungsbeamten und Mittelspersonen ausgezahlt wurden, verloren viele Regierungsfunktionäre, die früher von undichten Stellen profitiert hatten, das Interesse. Dies führte zu langen Verzögerungen bei den Auszahlungen der Löhne, was große Härten verursachte.

Was NREGA für ländliche Arbeiter bedeutet, geht aus Gesprächen mit Indigenen aus dem Surguja-Distrikt hervor. Einige haben ihre Einkünfte aus dem NREGA-Programm investiert (wie zum Beispiel in einen Ochsen oder ein Fahrrad), andere haben damit Schulden zurückgezahlt, die Ausbildung ihrer Kinder bezahlt oder sind gesellschaftlichen Verpflichtungen (wie Ausgaben für Hochzeiten) nachgekommen. Auch die Einebnung von Äckern, die man im Rahmen von NREGA durchführte, wurde von den Bauern willkommen geheißen. Sie spürten, dass sie dadurch ihre Ernteerträge verdoppeln konnten. Solche Reaktionen sind nicht ungewöhnlich und tragen dazu bei, den Kampf um Arbeitsgarantien als gerechtfertigt anzuerkennen.

Quelle: Von Jean Drèze und Reetika Khera, zurückgreifend auf Drèze und Khera (2010).

- sein, wenn es darum geht, Entwicklung voranzubringen.
- Inländische Investitionen, ob öffentlich oder privat, sind von entscheidender Bedeutung. Wenige Länder haben große Fortschritte allein auf Grundlage ausländischer Investitionen und mit Mitteln aus der Entwicklungszusammenarbeit gemacht. Die Mobilisierung von inländischen Investitionen und Unternehmertum bedeutet, ein günstiges Klima zu fördern, das auch ein System zum Schutz von Eigentumsrechten beinhaltet. Doch Fallstudien zeigen, dass es unterschiedliche erfolgreiche Ansätze gibt. Einige Länder haben sich mehr auf günstige strategische Deals zwischen der Wirtschaftselite und Regierungen verlassen als auf allgemeine institutionelle oder rechtliche Reformen. Staatliche Investitionen im Inland zu finanzieren, erfordert ausreichende Staatseinnahmen, die auf eine Art und Weise generiert werden, die als fair und transparent angesehen wird.
 - Die globale Integration in die Weltmärkte ist ein wichtiger Wachstumshebel und bietet Chancen zur Erhöhung des Einkommens. Doch die Länder können die Integration in die globale Wirtschaft auf mehreren Wegen steuern, ohne dass eine vollständige Liberalisierung des Handels nötig ist. Dadurch lässt sich Spielraum für nationale wirtschaftspolitische Handlungskonzepte gewinnen.
 - Der Umgang mit den Umweltrisiken sollte ein integraler Bestandteil politischer Entscheidungen und der Ausgestaltung von Richtlinien sein. Zu den politischen Handlungskonzepten zur Anpassung an den Klimawandel und zur Unterstützung einer kohlenstoffarmen Entwicklung gehört auch, dass man Anbausorten und Viehrassen entwickelt, die gegen den Klimawandel widerstandsfähiger sind, und dass man Entwicklungsinitiativen finanziert, die auf eine kohlenstoffarme Wirtschaftsweise setzen.¹²

Strategien könnten in einigen Zusammenhängen gute Ergebnisse erzielen, in anderen

jedoch nicht. Deshalb ist Flexibilität ein entscheidender Aspekt bei der Gestaltung politischer Handlungskonzepte und Institutionen. Regierungen, die kurzfristige Verbesserungen bei der menschlichen Entwicklung erzielt haben, konnten diese Verbesserungen nicht immer auf lange Sicht aufrechterhalten. Dies ist insbesondere dann nicht gelungen, wenn die Verbesserungen nicht in inklusivere politische und marktwirtschaftliche Systeme umgesetzt wurden, indem man sich den tiefer gehenden Fragen zum Gesellschaftsvertrag und zu Verteilungskonflikten widmete.

Es ist klar, dass unterschiedliche Regierungsformen wirksame Strategien zur Förderung menschlicher Entwicklung verfolgen. In vielen Ländern können Bündnisse zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessengruppen menschliche Entwicklung voranbringen.¹³ Mit dem technologischen Fortschritt und zunehmendem globalem Wissen eröffnen sich auch größere Chancen. Doch das bedeutet auch, dass die Rolle des Staates bei der menschlichen Entwicklung eine noch größere Herausforderung darstellen wird. Aufgrund der Unsicherheit, welche politischen Handlungskonzepte und Ansätze sich für die menschliche Entwicklung am wahrscheinlichsten auszahlen werden – und aufgrund der Risiken –, wird Experimenten und „learning by doing“ mit systematischem Monitoring und Feedback höhere Priorität eingeräumt.¹⁴ Die lokalen Kapazitäten sind ebenso wichtig wie die Kapazitäten auf nationaler Ebene, denn die Verwaltungselite hat unter Umständen nicht viel Einfluss darauf, den Zugang zu Dienstleistungen an vorderster Front zu ermöglichen.

Da sich das Spektrum an Akteuren weiter ausweitet, müssen Informationen über Vorlieben und Umsetzungsmöglichkeiten von unterschiedlichen und weniger organisierten Gruppen – von einem breiten Querschnitt der Zivilgesellschaft – eingeholt werden.¹⁵ Die Institutionen abwägender Demokratie, die sich weltweit immer stärker verbreiten, sollten das wichtigste Mittel sein, um Engagement zu ermöglichen, auch wenn in vielen Ländern das Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen und die Antipathie gegenüber dem Staat wächst.

Den Kontext ernst nehmen

Im entwicklungspolitischen Denken muss systematischer berücksichtigt werden, auf welche Weise unterschiedliche Zusammenhänge eine Rolle spielen und was einige politische Handlungskonzepte in bestimmten Zusammenhängen praktikabel macht, in anderen jedoch nicht. Wir prüfen zwei unterschiedliche, doch miteinander verwandte Kontext-Aspekte: die staatlichen Kapazitäten und die politischen Chancen und Hemmnisse.

Kapazitäten und Fortschritte

Alle politischen Handlungskonzepte und Programme erfordern effektive staatliche Kapazitäten. In unserer Überprüfung der Anhaltspunkte zum Thema Kapazitäten haben wir festgestellt, dass nach wie vor kaum verstanden wird, wodurch sie bestimmt werden und was sie voranbringt. Viele Beamte stehen jeden Tag vor harten Kompromissen. Sie arbeiten unter schwierigen, unsicheren Bedingungen mit zu wenigen finanziellen Mitteln und tragen die Verantwortung für umstrittene Ergebnisse. Dies gilt sowohl an vorderster Front – für Krankenpflegepersonal und Lehrkräfte – als auch auf höheren politischen Entscheidungsebenen.

Abgesehen von Qualifikationen und Infrastruktur spiegeln die Kapazitäten auch weniger konkrete Faktoren wider. Sie werden dadurch bestimmt, über wie viel und welche Art von Macht und organisatorischen Fähigkeiten die Menschen und Institutionen verfügen. Sie spiegeln auch wider, wie Menschen den Status quo akzeptieren oder dagegen Widerstand leisten, und wie Institutionen den Wunsch nach Veränderungen und die Verbreitung von Informationen und eine offene, kritische Debatte unterstützen oder behindern.

Diese Erkenntnis führt uns direkt zu einer Kritik an zwei verbreiteten Ansätzen bei der Gestaltung politischer Handlungskonzepte: die technokratische, schnelle Lösung, die von einem gut funktionierenden Staat und einem gut funktionierenden regulativen System ausgeht, und die Lösung „verpflanzte Institutionen“, bei der davon ausgegangen wird, dass erfolgreiche Institutionen aus entwickelten Ländern in Entwicklungsländer „verpflanzt“

werden können. In beiden Fällen werden die herrschenden gesellschaftlichen und politischen Kräfte in den Institutionen wahrscheinlich zu Verzerrungen führen. Vermutlich wird keiner dieser beiden Ansätze Erfolg haben.¹⁶ Die Geschichte der Entwicklungsprojekte, die diese Wege verfolgt haben, zeigt, dass es mit großer Wahrscheinlichkeit so nicht geht (Kasten 6.3).

Wie in Kapitel 3 dargestellt wurde, gibt es viele Wege, um institutionelle Aufgaben zu erfüllen. Keine einzelne Maßnahme hat wahrscheinlich die Kraft und das Zugvermögen, ein komplexes System zu bewegen. Es gibt Grenzen der Geschwindigkeit, mit der sich Kapazitäten entwickeln und erweitern lassen. Versucht man, Veränderungen schneller durchzudrücken, als

Kasten 6.3

Fallstudien und einige Lektionen aus der missglückten Umsetzung von Projekten

Hunderte, wenn nicht Tausende von Projektevaluierungen haben Probleme bei der Umsetzung von Projekten dokumentiert. Oft sind solche Projekte ihrer Gestaltung nach Weltklasse. Sie greifen auf Ansätze zurück, die anderswo funktioniert haben – und sie sind mit hohen Investitionen an Zeit und Geld verbunden. Nichtsdestoweniger hatten sie nur schwache Wirkungen. Betrachten wir zwei Beispiele:

Nach dem Konflikt vor fast zwei Jahrzehnten hat Mosambik weitreichende Veränderungen seiner Verwaltungssysteme bewerkstelligt. Die beeindruckenden Fortschritte spiegeln sich in mehreren friedlichen Wahlen wider und darin, dass das Land seinen Wert im Index für menschliche Entwicklung seit 1990 um 54 Prozent erhöhen konnte. Durch Reformen des öffentlichen Finanzmanagements wurden die Haushaltsverfahren gestärkt und die Budget-Unterlagen verbessert. Doch die Umsetzung der Haushaltspläne ist noch immer weitgehend eine Blackbox. Auf Nachfrage beschwerten sich Beamte, dass die neuen Gesetze und Systeme Teil des Problems seien. Übertragene Modelle sehen vielleicht beeindruckend aus, entsprechen unter Umständen aber nicht den Bedürfnissen der jeweiligen Institution, stehen nicht in Einklang mit ihren Management-Kapazitäten und spiegeln womöglich nicht die politischen Realitäten oder die der Organisation wider. Die Beamten merkten an, dass sie nie danach gefragt worden seien, was für ein System sie bräuchten.

Peru erhielt Anfang der 2000er Jahre Unterstützung vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), um sein Rechtssystem zu reformieren. Durch die Initiative wurden neue Institutionen geschaffen und alte gestärkt, doch die Komplexität der Reform des gesamten Rechtssystems, verbunden mit struktureller Trägheit und lokalem Widerstand, verhinderte transformative Veränderungen.

In vielen Entwicklungsprojekten – wie in den beiden hier genannten – hat man es mit Aufgaben zu tun, die allgemein als zentrale Verantwortlichkeiten des Staates angesehen werden. Um Ziele zu erreichen, braucht man nicht einfach nur „gute politische Handlungskonzepte“, sondern auch eine transaktionsintensive Umsetzung dieser Konzepte. Und das erfordert die Unterstützung von Ansätzen, die auf lokale Bedürfnisse reagieren, lokale Interessengruppen aktiv einbeziehen und strukturelle Hemmnisse und lokale Komplexitäten vollumfänglich berücksichtigen.

Quelle: Andrews et al. 2010; UNDP Evaluation Office 2009.

es der zugrunde liegende Konsens erlaubt, kann das gesellschaftlichen und politischen Widerstand hervorrufen. Dies gilt insbesondere dann, wenn man versucht, Machtungleichgewichte zu beseitigen und marginalisierte Personen und Gruppen zu stärken.

Organisationen und Institutionen entwickeln sich tendenziell mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Sie machen Phasen durch und entwickeln sich in Mustern, durch die sich ihre Kapazitäten ausbilden. Dies steht unter Umständen in Konflikt mit den Zeitplänen der Geber und mit der Notwendigkeit, Ergebnisse vorweisen zu müssen. Unter Umständen werden optimistische Ziele festgelegt, ohne dass die zugrundeliegenden Kapazitäten berücksichtigt werden (man geht davon aus, dass Kapazitäten vorhanden sind oder schnell geschaffen werden können). Die Länder übernehmen unter Umständen schwierige Aufgaben, bevor sie überhaupt die Kapazitäten dafür haben. Dadurch lassen sich die Kapazitäten dann nur langsamer ausweiten.¹⁷ Ein besseres Verständnis lokaler Besonderheiten und lokaler Machtstrukturen sowie angemessene Konzepte und Zeitpläne können helfen, solche Fehler zu vermeiden.

Anpassung politischer Handlungskonzepte an die politische Ökonomie

Gesellschaften können aufgrund überraschender externer Ereignisse oder der kumulativen Wirkung interner Prozesse des gesellschaftlichen und politischen Wandels größere Veränderungen durchmachen. Der Übergang zur Demokratie und die Lösung von Konflikten sind Beispiele für politischen Wandel. Seit dem Erscheinen der ersten *Berichts über die menschliche Entwicklung (HDR)* haben wichtige Veränderungen dieser Art stattgefunden, besonders in Südafrika mit dem Ende der Apartheid, in Indonesien und Mexiko mit dem Übergang zur Demokratie, in Nepal nach dem Abkommen mit den Maoisten und der Abschaffung der Monarchie und in Guatemala nach den Friedensabkommen. Weniger dramatische Verschiebungen können sich durch Veränderungen im Zuge normaler Wahlen ergeben – wie zum Beispiel der Wahl von Evo Morales in Bolivien mit einem Wahlprogramm, das die Rechte und

Interessen indigener Bevölkerungsgruppen unterstützt, oder der Wahl einer von der indischen Kongress-Partei gebildeten Koalition, die für die Ausweitung sozialer Dienste eintritt.

Zwar stellen größere Veränderungen Chancen dar, doch in Übergangsphasen kann die Entwicklung politischer Handlungskonzepte eine komplexe Aufgabe sein. Interessengruppen können sich neu zusammenschließen, neue Akteure können in einflussreiche Positionen aufsteigen und die Reaktionen der Organisationen lassen sich unter Umständen nicht vorhersehen. Zum Beispiel wurden durch die „big bang“-Reformen in den Ländern des früheren Ostblocks nach 1990 gemischte Ergebnisse erzielt. Dies veranschaulicht die Gefahren radikaler Verschiebungen politischer Handlungskonzepte in Institutionen, die sich in einem solchen Übergang befinden.

Zwar können wichtige kritische Ereignisse Chancen bieten, den Gesellschaftsvertrag umzuschreiben, doch auch in normaleren Zeiten gibt es Spielraum für politische Reformen, die die Dynamik menschlicher Entwicklung beeinflussen. Damit die Entwürfe politischer Handlungskonzepte auch in der Praxis funktionieren, sollten sie mit den Kapazitäten vor Ort und dem nationalen Gesellschaftsvertrag abgeglichen werden. Durch die Gelegenheiten, graduelle Veränderungen zu bewirken, können im Laufe der Zeit bedeutende Reformen möglich werden. Mehrere Beispiele machen deutlich, wie große Veränderungen den Verlauf der Entwicklung beeinflussen können – oder gar nicht erst in Gang kommen.

- *Indiens Deregulierung seit Anfang der 1990er Jahre.* Indien verfügt über eine lange Tradition unternehmerischer Aktivitäten, mit gut etablierten Unternehmerfamilien und Netzwerken. Viele Unternehmerfamilien unterstützten die Unabhängigkeitsbewegung und waren mit den Regierungen in der Zeit nach der Unabhängigkeit politisch verbunden. Die umfangreiche gesetzliche Regulierung in den ersten Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit schränkte die Aktivitäten von Großunternehmen ein, war aber keine Bedrohung für die einheimischen Wirtschaftsinteressen. Im Zuge der Liberalisierung der 1990er Jahre wurden

die Beschränkungen unternehmerischer Aktivitäten abgeschafft. Die Volkswirtschaft wurde für ausländische Wettbewerber immer stärker geöffnet. Es wurden regulative Hemmnisse reduziert, um dafür mehr Effizienz zu erreichen. Die Tatsache, dass in neuen Sektoren Unternehmen entstanden sind und dass Unternehmer aus unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen kommen, deutet auf eine neue Dynamik hin.¹⁸ Doch es wird eine intensive Debatte über die zunehmende Ungleichheit geführt, über den Bedarf an komplementären sozialpolitischen Maßnahmen und über die Probleme mit spezifischen Aspekten einer verantwortungsvollen Unternehmensführung und -kontrolle und dem Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft.

- *Äthiopiens Schritte in Schlüsselbereichen menschlicher Entwicklung.* In Äthiopien stieg die Einschulungsquote auf der Primarschulebene von 33 Prozent im Jahr 1991 auf 95 Prozent im Jahr 2007. Das ist erstaunlich für ein Land mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1.000 US-Dollar. Tatsächlich steht Äthiopien seit 1990 bei Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungsbereich an 14. Stelle und bei der Fortschrittsgeschwindigkeit insgesamt an 11. Stelle. Wie kam es dazu? Im Jahr 1991 stürzte die Revolutionäre Demokratische Front der Äthiopischen Völker, eine marxistische, bauernfreundliche Bewegung, die Diktatur. Die neue Regierung legte die Schwerpunkte auf einen ethnischen Föderalismus und auf sozioökonomische Entwicklung, um damit ihre Unterstützerbasis zu konsolidieren.¹⁹ Bildung wurde zu einer nationalen Priorität. Es wurde versucht, die Einschulungsquote zu erhöhen, die über Jahrzehnte stagniert hatte oder sogar zurückgegangen war. Die föderale, regionale und die kommunale Regierungsebene übernahmen gemeinsam die Verantwortung für die Umsetzung der Reformen, unterstützt durch eine deutliche Erhöhung der nationalen Finanzierung und durch Hilfe aus dem Ausland.²⁰ Die quantitative Ausweitung war für das Bildungssystem auch eine Belastung, die sich in hohen Abbrecherquoten,

überfüllten Klassen und der wachsenden Zahl von Schülern pro Lehrer niederschlug. Doch die Ergebnisse bei der Bereitstellung der Grundversorgung insgesamt sind nichtsdestoweniger beeindruckend.

- *Die Verabschiedung der Gesundheitsreform in den Vereinigten Staaten 2010.* Schrittweise umzusetzende Gesundheitsreformen, die hauptsächlich dazu dienen sollten, die Zugangsgerechtigkeit zu erhöhen, wurden durch einen stark gespaltenen Kongress knapp unterstützt, trotz des einhelligen Widerstands der konservativen Republikaner. Die Reformer waren bestrebt, in einem beißend werdenden politischen Klima dem Problem der eskalierenden Kosten und abnehmenden Versicherungszahlen zu begegnen. Sie waren mit starker Opposition von Seiten verschiedener Interessengruppen konfrontiert, nicht zuletzt mit dem Widerstand privater Versicherungsunternehmen, der Abtreibungsgegner und einer Koalition von Interessengruppen aus dem medizinischen Bereich.²¹ Obwohl Präsident Barack Obama auf der Basis eines Wahlprogramms gewählt wurde, das auf Veränderungen setzte, nahm die Reformstimmung rasch ab. Strategische Kompromisse führten dazu, dass der Gesetzentwurf verabschiedet wurde.²² Einige Leute brachten ihre Frustration darüber zum Ausdruck, dass der Gesetzentwurf keine staatliche Säule und keinen universellen Zugang vorsah. Andere machten sich Sorgen um die Kosten. Doch es wird erwartet, dass durch das Gesetz zusätzliche 32 Millionen Menschen Versicherungsschutz erhalten werden.
- *Argentiniens Kampf gegen die Korruption im Gesundheitssektor.* Volkswirtschaftliche Hemmnisse können sogar wirksame politische Handlungskonzepte untergraben. 1997 wies die Stadtverwaltung von Buenos Aires die Manager von 33 staatlichen Krankenhäusern an, die Preise zu melden, die sie für vergleichbare Inputs zahlten. Die Stadtverwaltung verarbeitete die Informationen und schickte sie zurück an alle teilnehmenden Krankenhäuser. Sie identifizierte die Manager, die die höchsten Preise zahlten. Infolge dieser Offenlegung fielen die

Volkswirtschaftliche
Hemmnisse können
wirksame politische
Handlungskonzepte
untergraben

Wie die beiden wichtigsten Antriebskräfte des Wandels – die Märkte und der Staat – funktionieren, muss man in Hinblick auf den zugrundeliegenden Gesellschaftsvertrag verstehen. Andernfalls sind politische Handlungskonzepte wahrscheinlich ineffektiv oder irrelevant

Preise im Durchschnitt um 10–15 Prozent, doch aufgrund des intensiven Widerstands organisierter Gruppen wurde diese Politik bald wieder aufgegeben. Die Armen, die das öffentliche Gesundheitssystem nutzen, protestierten nicht gegen diese politische Kehrtwende, was vielleicht ihre Ohnmacht widerspiegelt.²³

Die Politik und die politische Struktur dieser Geschichten sind dichter und komplexer, als es diese Zusammenfassungen vermitteln können. Und in jedem dieser Länder gibt es Gegenbeispiele des Widerstands gegen progressive Reformen oder auch der Unterstützung ihrer Verabschiedung. Doch nach wie vor gilt, dass einige Veränderungen politischer Handlungskonzepte – selbst wenn sie nicht durch größeren Wandel ausgelöst wurden – zu einem Prozess beitragen können, der den Gesellschaftsvertrag als solchen verändert und auch das Niveau und die Verteilung des geschaffenen Wohlstands und der Chancen für die menschliche Entwicklung. Indiens politische Schritte standen im Einklang mit einer langfristigen Verschiebung in Richtung eines offeneren und dynamischeren Kapitalismus. Zwar könnten oligarchische Formen des Kapitalismus nach wie vor die dynamische Form untergraben, doch durch die politischen Schritte hat sich das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft deutlich verändert.²⁴

Andere Maßnahmen – zur Stärkung von Wettbewerb und Regulierung – zielen darauf ab, die Funktionsweisen der Wirtschaft und des Staates unmittelbar zu verändern. Regulierungsversuche können umstritten sein. Sie werden unter Umständen von denen gestaltet, die durch sie eigentlich kontrolliert werden sollen, oder sie können über das Ziel hinauschießen – wie zum Beispiel im Fall der Neu-regulierung der Finanzmärkte in Europa und den Vereinigten Staaten infolge der aktuellen globalen Finanzkrise. Die Erfolge oder Misserfolge hängen wahrscheinlich vom politischen Gleichgewicht ab und von den politischen Handlungskonzepten als solchen. Gleichermaßen sind Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Zugangs zu Informationen – eingebettet in Gesetze zum Recht auf Information

– gute Beispiele für diese Art von Öffnung. Solche Gesetze sind mittlerweile weltweit verbreitet, in entwickelten Ländern wie auch in Entwicklungsländern (darunter Indien und Mexiko).

Wie die beiden wichtigsten Antriebskräfte des Wandels – die Märkte und der Staat – funktionieren, muss man in Hinblick auf den zugrundeliegenden Gesellschaftsvertrag verstehen. Gesellschaftsverträge entwickeln sich insbesondere als Reaktion auf den Druck von Gruppen im eigenen Land. Ignoriert man solche institutionellen Prozesse bei der Gestaltung politischer Handlungskonzepte, so werden diese Konzepte wahrscheinlich keine Relevanz haben.

Globale politische Handlungskonzepte verändern

Die globalen Kräfte schaffen Chancen für menschliche Entwicklung, doch sie stellen auch Hemmnisse dar. Wir legen den Schwerpunkt auf zwei entscheidende Dimensionen: auf die Notwendigkeit einer stärker auf Prinzipien basierenden Weltordnungspolitik (Global Governance) und auf den Bedarf an Entwicklungshilfe und Partnerschaften zwischen einzelnen Ländern, die auf die oben dargestellten Prinzipien reagieren.

Global Governance

Einige Probleme gehen über die Kapazitäten einzelner Staaten hinaus, effektiv damit umzugehen. Dazu gehören zum Beispiel die internationale Migration, gerechte Handels- und Investitionsregeln und internationale Bedrohungen, insbesondere der Klimawandel. Diese Probleme erfordern ein globales ordnungspolitisches System.

Zwei Elemente der Weltordnungspolitik, die entscheidend sind für menschliche Entwicklung, sind die demokratische Rechenschaftspflicht und das institutionelle Experimentieren.²⁵ Demokratische Rechenschaftspflicht erfordert, dass globale Institutionen die Sicht der Menschen und Länder weltweit angemessen repräsentieren und nicht die starke Ungleichverteilung wirtschaftlicher

und politischer Macht weiter verstärken. Die Entwicklungsländer müssen bei der Steuerung internationaler Finanzinstitutionen breiter repräsentiert sein, vielleicht durch doppelte Mehrheiten (die die Zustimmung durch eine Mehrheit der Stimmen und Stimmrechtsanteile erfordern).²⁶ Institutionelles Experimentieren bedeutet, politischen und institutionellen Raum zu eröffnen, um es den Menschen und Gesellschaften zu erlauben, sich anzugleichen, anzupassen und eigene Entwicklungsstrategien zu formulieren. Dazu gehört ein Überdenken des engen Rahmens, den ineffektive Einheitsansätze nach dem Motto „eine Größe passt allen“ bei der Entwicklung politischer Handlungskonzepte setzen.

Die Lösungen müssen natürlich auf die zu reformierenden Institutionen und die zu lösenden Probleme abgestimmt werden. Dennoch können die grundlegenden Prinzipien breit angewendet werden: ein Weltordnungssystem, das demokratische Rechenschaftspflicht, Transparenz und die Einbeziehung der am wenigsten entwickelten Länder fördert sowie ein stabiles und nachhaltiges globales Wirtschaftsklima und finanzielle Stabilität.

Wir verdeutlichen diese Prinzipien anhand des Klimawandels – ein wichtiges Thema für globale Debatten und ein ordnungspolitisches Problem –, denn das Handeln (oder die Untätigkeit) eines beliebigen Landes kann über dessen Grenzen hinweg Folgen haben. Damit menschliche Entwicklung nachhaltig sein kann, muss die Verbindung zwischen fossilen Brennstoffen und Wirtschaftswachstum aufgelöst werden. Damit muss in den entwickelten Ländern begonnen werden, die für einen überproportionalen Anteil an den schädlichen Emissionen verantwortlich sind. Die Entwicklungsstrategien müssen kohlenstoffarme Muster des Wirtschaftens beinhalten und die Widerstandsfähigkeit gegen unvorhergesehene klimabedingte Ereignisse erhöhen. Individuelle Initiativen allein können den Klimawandel nicht aufhalten. Um zu verhindern, dass die Treibhausgase gefährliche Konzentrationen erreichen, müssen die nationalen Regierungen die Energie-Matrix modifizieren. Das erfordert die Einbeziehung der Umweltkosten der Nutzung fossiler Brennstoffe in die Energiepreise.

Bei der Anpassung der Preise geht es nicht nur darum, diese Kosten zu decken. Es geht auch darum, das Verbraucherverhalten zu ändern, wenn die Menschen erkennen, dass Energieverschwendung (durch ineffiziente Geräte oder Autos mit geringer Treibstoff-Effizienz) schlimme Konsequenzen für heutige und zukünftige Generationen hat.

Für die Entwicklungsländer werden durch den entstehenden Emissionshandel erhebliche neue Finanzmittel für die Umweltpolitik verfügbar. Kürzlich berechnete die Weltbank, dass die Kohlenstoffmärkte im Jahr 2009 144 Milliarden US-Dollar mobilisiert haben und dass mehr als 60 Länder nun am Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) des Kyoto-Protokolls teilnehmen.²⁷ Auch ist mehr Forschung und Entwicklung nötig – und ein internationaler Mechanismus für die gemeinsame Entwicklung und den internationalen Transfer sauberer Technologien. Außerdem sind effizientere landwirtschaftliche Methoden notwendig, um die voraussichtlich steigende Nachfrage nach Getreide und Wasser zu decken.

Derzeit wird auf den Klimawandel hauptsächlich mit unkoordinierten lokalen, nationalen und internationalen Anstrengungen reagiert. Zu den lokalen Anstrengungen gehören gesetzliche Regelungen zur umweltfreundlichen Umgestaltung der Städte und zur Nutzung kohlenstoffarmer Treibstoffe in öffentlichen Verkehrsmitteln (wie zum Beispiel in Neu-Delhi). Zu den nationalen Anstrengungen gehören freiwillige Selbstverpflichtungen zur Emissionsreduktion. Die internationalen Anstrengungen beinhalten schließlich begrenzte finanzielle Mittel zur Reduktion der Treibhausgas-Emissionen, wie zum Beispiel durch den Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM). Es ist unwahrscheinlich, dass sich der globale Klimawandel mit derart begrenzten und unkoordinierten Ansätzen aufhalten, geschweige denn umkehren lässt.

Das weltpolitische Ordnungssystem muss in die Bresche springen – doch die nationalen Regierungen haben es nicht geschafft, ein solches Handeln zu ermöglichen. Auf der Klimakonferenz der Vereinten Nationen 2009 in Kopenhagen wurde sehr wenig Einvernehmen

Damit menschliche Entwicklung nachhaltig sein kann, muss die Verbindung zwischen fossilen Brennstoffen und Wirtschaftswachstum aufgelöst werden

in einklagbaren Punkten erzielt. Einige dieser Misserfolge können damit in Zusammenhang gebracht werden, dass es an demokratischer Rechenschaftspflicht und Beratung fehlte. Die ungleiche Repräsentation in globalen Foren, die den entwickelten Ländern Vorrang gibt, behindert Fortschritte bei der Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen. Den Entwicklungsländern fehlt es auch an Kapazitäten und an Verhandlungsmacht. Dies schränkt ihre Fähigkeiten ein, an den Klimaberatungen richtig teilzunehmen. Um den Herausforderungen des Klimawandels zu begegnen, muss man sich sowohl der Frage demokratischer Rechenschaftspflicht als auch institutionellen Experimenten widmen.

Ohne bedeutende Reformen und Initiativen sind die Aussichten düster: Die globalen Treibhausgas-Emissionen nehmen zu, und 1,6 Milliarden Menschen haben noch immer keinen Zugang zu moderner Energieversorgung. Ein hoffnungsvolles Zeichen ist das gemeinschaftliche Programm der Vereinten Nationen zur Reduzierung von Emissionen aus Entwaldung und Walddegradierung (REDD) in Entwicklungsländern. Es wurde 2008 auf den Weg gebracht, um Entwicklungsländern zu helfen, nationale REDD+-Strategien zu entwerfen und umzusetzen. Es baut auf den Einberufungsmöglichkeiten und der Expertise mehrerer UN-Organisationen auf. Bislang haben zwölf entwickelte Länder vier Milliarden US-Dollar zugesagt, um die Entwaldung in Entwicklungsländern „zu verlangsamen, aufzuhalten und schließlich umzukehren“ – ein bedeutender Schritt nach vorne, der auch die Bedürfnisse der Menschen einbezieht, die die Wälder als Lebensgrundlage brauchen.²⁸

Entwicklungshilfe und Partnerschaften

Die Politik ist also von Bedeutung. Der lokale Kontext und die Eigenverantwortung spielen eine Rolle. Und es gibt kein einheitliches oder einzelnes hervorragendes Modell, dem man folgen könnte. Was ergibt sich daraus also für die Entwicklungshilfe und für Partnerschaften?

Ein wiederkehrendes Thema in den *Berichten über die menschliche Entwicklung*

seit 1990 ist der Bedarf an öffentlichen Geldern, sowohl auf nationaler Ebene als auch international, um die menschliche Entwicklung zu fördern. Wir betrachten in unserer Analyse die Entwicklungshilfe durch eine ähnliche Brille. Wir betonen den Bedarf an gezielter Unterstützung für das Gesundheits- und Bildungswesen und das wirtschaftliche Wachstum sowie die Bedeutung des Ideentransfers.

Die Länder mit niedrigem HDI-Wert erhielten 2007 Entwicklungshilfe in Höhe von fast 15 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens (BNE). In Afrika südlich der Sahara macht die Entwicklungshilfe im Durchschnitt 44 Prozent der Regierungshaushalte aus. In der Volksrepublik Laos erreicht sie 89 Prozent und in Äthiopien 81 Prozent. Beide Länder gehören zu den Top 11 der Aufsteiger beim HDI.²⁹ Entwicklungshilfe kann auch helfen, Rückschritte bei der menschlichen Entwicklung abzuwenden, wie bei dem groß angelegten Versuch, für Menschen mit HIV oder Aids eine Behandlung mit antiretroviralen Medikamenten bereitzustellen. Dadurch werden im Jahr 2009 nun 3,7 Millionen Menschen mit Behandlungsangeboten erreicht, gegenüber 300.000 im Jahr 2002. Das war enorm wichtig, um einen womöglich noch dramatischeren Rückgang der Lebenserwartung zu verhindern (siehe Kapitel 2).³⁰

Aktuelle Untersuchungen bestätigen, dass eine auf Gesundheit und Bildung ausgerichtete Entwicklungshilfe wichtige positive Effekte hat.³¹ Welchen Erfolg das erweiterte Immunisierungsprogramm der Vereinten Nationen und der von der Panamerikanischen Gesundheitsorganisation bereitgestellte revolving Fonds zur Beschaffung von Impfstoffen bei der Förderung groß angelegter Impfprogramme haben, wurde in Kapitel 3 erörtert. Die Ausrottung der Kinderlähmung in Lateinamerika, die im Zaum gehaltene Aids-Epidemie in Thailand, die Zurückdrängung der Flussblindheit in Westafrika und die Verbesserung der Kapazitäten, um zu verhindern, dass in Sri Lanka Mütter bei der Geburt sterben, sind nur einige der Erfolge der Entwicklungshilfe.³² Diese Erfolge deuten darauf hin, dass die finanziellen Mittel zwar eine Rolle spielen, dass es aber

noch entscheidender ist, wie gezielt die Entwicklungshilfe eingesetzt wird, wie sie mit der technischen Zusammenarbeit kombiniert wird und wie sie die Prioritäten menschlicher Entwicklung unterstützt.

Finanzielle Mittel sind nötig – aber auch knapp. Es gab bislang wenige Fortschritte in Hinblick auf die Zielvorgabe des Millenniums-Entwicklungsziels, die Entwicklungshilfe auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Geber zu erhöhen. Derzeit beläuft sich die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auf 0,31 Prozent.³³ Das ist weniger als noch 1990 (0,34 Prozent).

In politischen und akademischen Kreisen haben sich die Debatten zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe zunehmend polarisiert. Befürworter argumentieren, dass massive Entwicklungshilfe erforderlich sei, um Länder aus der Armutsfalle zu befreien, und dass die Entwicklungshilfe einen starken positiven Effekt auf das langfristige Wachstum habe. Doch sie erkennen ebenfalls an, dass auch die Art der Entwicklungshilfe wichtig ist.³⁴ Gegner argumentieren, dass Entwicklungshilfegelder selten produktiv eingesetzt würden, dass Fortschritte eher von politischen Handlungskonzepten und Institutionen abhängig seien als von

ausländischer Hilfe und dass die anfänglichen Erträge der Entwicklungshilfe im Zeitablauf rasch abnahmen. Sie betonen auch die Risiken des Neokolonialismus unter dem Deckmantel bilateraler Entwicklungshilfe.³⁵ Diese Debatte ist nützlich, um die Schwächen traditioneller Ansätze aufzuzeigen, doch sie ist insofern kontraproduktiv, als sie Partnerschaften untergräbt und schwächt.

Das Ziel der Erklärung von Paris, dass mindestens die Hälfte der Projekte im Bereich der technischen Zusammenarbeit mit den Länderprogrammen abgestimmt werden sollten, wurde 2008 erreicht. In vielen Entwicklungsländern hat sich die Qualität der Systeme zum Management öffentlicher Gelder verbessert.³⁶ Die Auszahlungen von Entwicklungshilfegeldern sind berechenbarer geworden.³⁷ Und Initiativen, die von einer Reihe von Regierungen und Interessengruppen unterstützt werden, verbessern die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe durch eine bessere Transparenz und Rechenschaftspflicht.³⁸ Schauen wir in die Zukunft, so werden Flexibilität und langfristige Partnerschaften von entscheidender Bedeutung bleiben, damit die Entwicklungshilfe in der Lage ist, die Freiheiten der Menschen zu erweitern.

Flexibilität und langfristige Partnerschaften bleiben von entscheidender Bedeutung, damit die Entwicklungshilfe in der Lage ist, die Freiheiten der Menschen zu erweitern

Eine Agenda für die Forschung

Der *Bericht über die menschliche Entwicklung* 1990 und darauf folgende Ausgaben haben eine umfangreiche Agenda für die Erforschung und Analyse menschlicher Entwicklung hervorgebracht. Unterstützt wurde dies durch nationale *Berichte über die menschliche Entwicklung* in den einzelnen Ländern, in denen ein facettenreiches Themenspektrum untersucht wurde – von Teilhabe und Dezentralisierung über Fragen der Geschlechtergerechtigkeit und den Klimawandel bis hin zu den Konsequenzen für politische Handlungskonzepte. Weltweit bieten Universitäten Kurse in menschlicher Entwicklung an. Und eine große und zunehmende Zahl von Untersuchungen bietet Informationsgrundlagen für

politische Entscheidungsträger und Aktivisten weltweit.³⁹

Hier weisen wir auf drei entscheidende Prioritäten hin. Wie können wir die Daten und Analysen verbessern, um Informationsgrundlagen für die Diskussion zu liefern? Wie sollten wir die konventionellen Ansätze beim Entwicklungsstudium überdenken, um eine Vision zu garantieren, die die Menschen in den Mittelpunkt stellt? Und wie kann die Vision menschlicher Entwicklung helfen, ein besseres Verständnis für die Dimensionen von Teilhabe, Gleichheit und Nachhaltigkeit zu entwickeln, die zur Erweiterung menschlicher Freiheiten von entscheidender Bedeutung sind?

Bessere Daten und Analysen als Informationsgrundlagen für Diskussionen

Daten und Messungen haben Konsequenzen für das reale Leben. Betrachten wir zum Beispiel die Armut. Wir wissen, dass Armut in jeder Region, Gruppe, Familie und bei jeder einzelnen Person einzigartig ist. In Mexiko zum Beispiel unterscheidet sich die Armut, unter der ein Junge in Juarez leidet, von den Armutserfahrungen einer mixtekischen Weberin in der Sierra Madre de Oaxaca. Doch um diese Realitäten zu erfassen, sind geeignete Daten und Messgrößen sowie institutionelles und politisches Engagement erforderlich. Durch die Einführung von Messgrößen, die exakt und flexibel genug sind, um die vielen Dimensionen der Armut zu erfassen, hat die mexikanische Regierung das politische Bewusstsein für die Breite und Tiefe von Entbehrungen erhöht und eine Informationsgrundlage für politische Prioritäten geschaffen (Kasten 6.4).

Die Entwicklung politischer Handlungskonzepte basiert zunehmend auf wissenschaftlichen Erkenntnissen. Die Daten sind heute besser als noch im Jahr 1990, und es

wird zunehmend anerkannt, wie wertvoll die Analyse, Überwachung und Evaluierung von Daten ist. In internationalen Konventionen haben sich die meisten Regierungen darauf verpflichtet, die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen und politischen Rechte – einschließlich der Rechte von Frauen, Menschen mit Behinderungen, indigenen Völkern und Kindern – mit Methoden zu überwachen, die auf sinnvolle Weise gerechte Fortschritte bewerten. Internationale Organisationen und Initiativen unterstützen die Entwicklung von Standards für die Datenerhebung, insbesondere die Statistik-Abteilung der Vereinten Nationen, die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur und die Weltbank. Zusätzlich zu offiziellen Datenerhebungen sammeln viele Nichtregierungsstellen – wie Universitäten, zivilgesellschaftliche Gruppen und kommerzielle Firmen – Daten, die dazu beitragen, menschliche Entwicklung zu bewerten.

Doch die Qualität, Aktualität, Relevanz und Zugänglichkeit der Daten bleiben ständige Hindernisse bei der Entwicklung politischer Handlungskonzepte und in der Forschung und internationalen Hilfe. Diese Defizite haben sowohl Auswirkungen auf die Verwaltungsdaten (Einschulungen, Todesursachen) als auch auf die Informationen aus Umfragen unter Einzelpersonen, Haushalten und Unternehmen. Es ist zum Beispiel erstaunlich, dass es 2010 noch immer keine vergleichbaren Länderdaten zur Müttersterblichkeit im Zeitverlauf gibt. Es ist zwingend notwendig, sowohl die Reichweite der Datenerhebungen zu erhöhen als auch die Qualität und Aktualität von vorliegenden Daten zu verbessern. Ein weiteres noch zu lösendes Problem besteht darin, den Zugang zu den Daten kommerzieller Datenerfasser zu erweitern.

Die Daten aus Mikro- und Haushaltsumfragen sind seit 1990 sehr viel besser geworden. Sie versetzen uns in die Lage, unsere neuen Messgrößen zu nutzen, um Ungleichheit und mehrdimensionale Armut zu berechnen.⁴⁰ Doch nach wie vor gibt es nicht viele landesweite Erhebungen, und die Erfassungshäufigkeit ist weiterhin gering. Durch komplexe Haushaltsbefragungen kann man

Kasten 6.4 Mexikos neues Maß für mehrdimensionale Armut

Mexiko war das erste Land, das 2009 ein Maß für mehrdimensionale Armut einführte, das die vielfachen Entbehrungen widerspiegelt, mit denen Haushalte konfrontiert sind. Der Nationale Rat für die Beurteilung der sozialen Entwicklungspolitik (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – CONEVAL) verwendete eine Messgröße, die dem Index für mehrdimensionale Armut ähnelte, den wir in diesem Bericht auf mehr als 100 Länder anwenden.

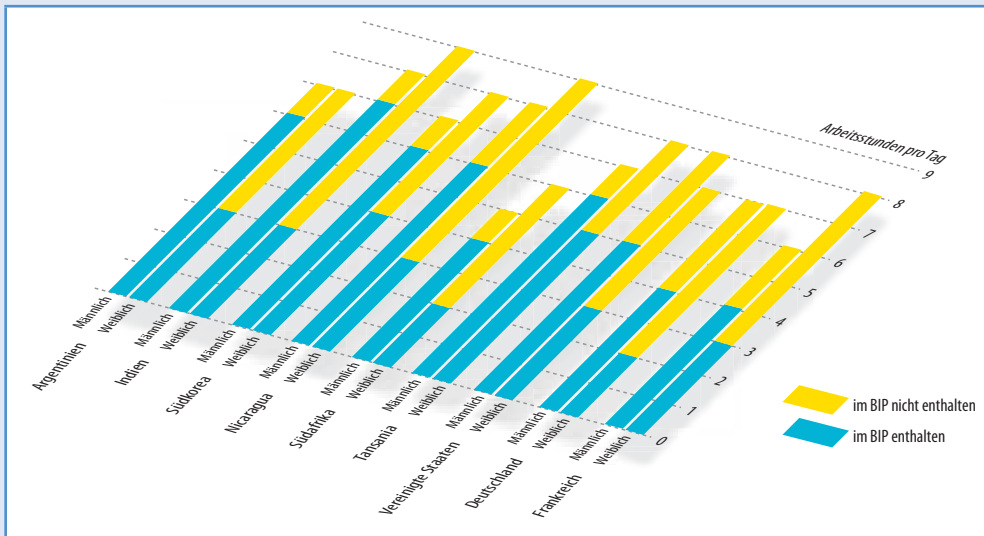
Der Ansatz von CONEVAL bezieht sich auf Mandate in der mexikanischen Verfassung und auf das Allgemeine Gesetz über gesellschaftliche Entwicklung aus dem Jahr 2004. Ein Mensch gilt in verschiedenen Dimensionen als arm, wenn sein Einkommen zu niedrig ist, um die Güter und Dienstleistungen zu kaufen, die er braucht, und wenn er in mindestens einer von sechs Dimensionen Mangel leidet: Bildung, Gesundheitsversorgung, soziale Sicherheit, Wohnqualität, Grundversorgung des Haushalts und Zugang zu Lebensmitteln. CONEVAL nutzt eine seit 1984 alle zwei Jahre durchgeführte Erhebung, um sich über die Trends bei der mehrdimensionalen Armut auf dem Laufenden zu halten. Dabei wird die Anzahl der Dimensionen identifiziert, in denen Haushalte unter Entbehrungen leiden, und es wird festgestellt, welchen Anteil jede dieser Mangelsituationen an der Intensität der Armut hat. CONEVAL hat die Aufgabe, die Wirksamkeit nationaler Sozialhilfeprogramme zu überwachen, und kann das Wohlergehen der Menschen in Bezug auf eine Reihe sozialer Entbehrungen skizzieren.

Quelle: Alkire und Santos 2010.

Die Notwendigkeit, unbezahlte Arbeit anzuerkennen

Unbezahlte Arbeit, darunter Hausarbeit und die Versorgung von Kindern und Alten zu Hause und in der Gemeinschaft, trägt zum Wohlergehen und zu wirtschaftlichem Wachstum bei, denn sie schafft eine einsetzungsfähige, produktive, kenntnisreiche und kreative Erwerbsbevölkerung. Doch nationale Statistiken wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das Bruttonationaleinkommen (BNE) ignorieren die produktiven häuslichen Tätigkeiten, die in allen Volkswirtschaften und Kulturen hauptsächlich von Frauen verrichtet werden (siehe Grafik). Ebenso werden unbezahlte Versorgungsleistungen in den Millenniums-Entwicklungszielen nicht erwähnt, obwohl sie für das Erreichen vieler der Ziele von großer Bedeutung sind.

Im BIP wird ein überproportional großer Teil der Arbeit von Frauen vernachlässigt



Quellen: Budlender 2008; Stiglitz, Sen und Fitoussi 2009.

Dass unbezahlte Versorgungsleistungen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgespart bleiben, führt in allen Ländern zu beträchtlichen Unterbewertungen. Das Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung setzt den üblichen Lohn einer allgemeinen Haushaltskraft für die Anzahl der Stunden an, die die Menschen mit Hausarbeit verbringen. Auf dieser Grundlage errechnet es, dass die unberücksichtigte Arbeit zehn bis 39 Prozent des BIP entspricht. Bezöge man die unbezahlte Arbeit in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein, so würde dies die Realität bei der Nutzung von Zeit besser widerspiegeln, insbesondere was Frauen betrifft.

Quellen: Stiglitz, Sen und Fitoussi 2009; UNRISD 2010.

Zusammenhänge zwischen den Indikatoren aufzeigen, doch sie sind teuer und zeitaufwendig. Auch weniger umfangreiche Umfragen leisten wertvolle Beiträge. Es fehlen gute, international vergleichbare Daten in wesentlichen Bereichen wie zum Beispiel Beschäftigung im informellen Sektor, Teilhabe, Schutz vor Gewalt und gesellschaftliche und gemeinschaftliche Beziehungen.⁴¹ Es muss etwas getan werden, um die Messung volkswirtschaftlicher Aggregate wie des Bruttonationaleinkommens und ihrer Verteilung zu integrieren – nun auf

Grundlage unterschiedlicher Quellen. Nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zu Themen wie der Nutzung von Zeit, der Kontrolle über wirtschaftliches Vermögen, Entscheidungsprozessen oder Gewalt gibt es kaum. Dabei ist die Vernachlässigung unbezahlter Arbeit eines der wichtigsten Themen (Kasten 6.5).

Für die sich entwickelnden Messgrößen des Wohlergehens sind breite Vereinbarungen nötig, um Indikatoren zu definieren. Eine Initiative, die die Debatte zu diesen Themen anregt, ist das Globale Projekt zur Messung des

gesellschaftlichen Fortschritts, ein Projekt der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.⁴²

Auf dem Weg zu einer neuen Ökonomie menschlicher Entwicklung

Weil uns so viele verschiedene Aspekte im Leben wichtig sind, brauchen wir eine Entwicklungsökonomie, die die Multidimensionalität des Lebens ausdrücklich anerkennt

Der schwache langfristige Zusammenhang zwischen Einkommenswachstum und Veränderungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich ist eine wichtige Erkenntnis und muss gründlich untersucht werden.⁴³ Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler müssen die Dynamiken und gegenseitigen Abhängigkeiten besser verstehen. Solche Studien würden die umfangreiche Literatur zu wirtschaftlichem Wachstum ergänzen und ein stärkeres Bewusstsein für die Faktoren schaffen, die neben dem Wirtschaftswachstum die menschliche Entwicklung voranbringen.

Die Ökonomie des Wachstums und ihr Verhältnis zum Studium von Entwicklung muss radikal überdacht werden. Eine überwältigende Menge an theoretischer und empirischer Literatur setzt wirtschaftliches Wachstum fast einheitlich mit wirtschaftlicher Entwicklung gleich. Die theoretischen Modelle in dieser Literatur gehen typischerweise davon aus, dass den Menschen nur der Konsum wichtig ist. Die Analyse optimaler politischer Handlungskonzepte geht den gleichen Weg.⁴⁴ Diese Verzerrung erstreckt sich auf die Wachstums-Ökonometrie, bei der Berechnungen der Wachstumseffekte politischer Handlungskonzepte die Grundlage für entsprechende politische Empfehlungen darstellen. Die oft explizite Annahme ist, dass die Maximierung des Wachstums das Ziel politischer Entscheidungsträger sein sollte.

Dagegen lautet die zentrale Behauptung des Ansatzes menschlicher Entwicklung, dass es beim Wohlergehen um sehr viel mehr geht als um Geld. Wir interessieren uns für die Möglichkeiten der Menschen, ihre Lebenspläne zu verwirklichen, die sie aus guten Gründen wertschätzen. Das Einkommen ist von entscheidender Bedeutung, genauso wie der Zugang zu Bildung und die Möglichkeit, ein langes

und gesundes Leben zu führen, gesellschaftliche Entscheidungen zu beeinflussen und in einer Gesellschaft zu leben, die jede und jeden Einzelnen respektiert und würdigt. Es gibt eine Menge Hinweise darauf, dass den Menschen sehr viel mehr wichtig ist als nur das Einkommen oder der Konsum.⁴⁵ Theoretische und empirische Modelle, die davon ausgehen, dass die Menschen nur das Ziel haben, ihren Konsum zu maximieren, sind für das Untersuchen menschlicher Entwicklung offensichtlich unzulänglich. Zum Beispiel basieren die Nachhaltigkeitsindikatoren, die wir in Kapitel 4 diskutiert haben, hauptsächlich auf Modellen, in denen es den Akteuren nur um den Konsum heute und in der Zukunft geht. Noch unerforscht sind die Konsequenzen, die sich ergeben, wenn man Bildung und Gesundheit als Ziele einführt.⁴⁶

Gerade weil uns so viele verschiedene Aspekte im Leben wichtig sind, brauchen wir eine Entwicklungsökonomie, die die Multidimensionalität des Lebens ausdrücklich anerkennt. Diese Aussage gilt ebenso für die normative Bewertung politischer Handlungskonzepte wie auch für die Modelle, die bei der Analyse und zum Verständnis von Entwicklungsfortschritten verwendet werden. Unser Verständnis der komplexen Zusammenhänge zwischen Wachstum und den nicht einkommensbezogenen Dimensionen menschlicher Entwicklung ist rudimentär. Die Ziele menschlicher Entwicklung müssen in einen Rahmen integriert werden, der verteilungsgerechtes Wachstum unterstützt, und sie müssen in gut gestaltete sektorbezogene Handlungskonzepte integriert werden. Wir müssen den alten Diskurs vermeiden, „für“ oder „gegen“ Wachstum zu sein. Entscheidend ist die Erweiterung der tatsächlichen Freiheiten der Menschen. Über mehr Güter und Dienstleistungen zu verfügen, wie es durch ein steigendes Einkommen möglich wird, ist wichtig, um die Erweiterung der Freiheiten zu erleichtern. Doch zwischen den verschiedenen Zielen können Kompromisse nötig sein. Sie müssen sorgfältig beurteilt werden, ebenso wie positive Synergien identifiziert und genutzt werden müssen.

Die potenziellen Verzerrungen, die dadurch entstehen, dass man dem Wachstum Vorrang

vor allen anderen Dimensionen menschlicher Entwicklung gibt, lassen sich am besten anhand der Verschlechterung der Umweltsituation veranschaulichen. Im Laufe der vergangenen 20 Jahre, seit dem ersten Erdgipfel in Rio de Janeiro, ist die Bedeutung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen für die Entwicklung sehr deutlich geworden. Wir stehen vor enormen Herausforderungen in Hinblick auf die Wasservorräte, die Verschlechterung der Böden, den Klimawandel und den zunehmenden Verlust an biologischer Vielfalt und den Leistungen ökologischer Systeme – Herausforderungen, die neue Hindernisse bei der Förderung von Wachstum und breiteren Fortschritten bei der menschlichen Entwicklung darstellen. Ein schwaches Management der Umwelt und der natürlichen Ressourcen verursacht eine größere Last für die Armen, deren Lebensunterhalt in der Regel von diesen Ressourcen stärker abhängig ist und die nicht das Vermögen haben, sich diesen Veränderungen anzupassen oder die zusätzlichen Kosten aufzufangen. Und Armut und geringe menschliche Entwicklung können zu Umweltschäden führen. Zum Beispiel führen fehlende gesicherte Landrechtstitel oft zu einer landwirtschaftlichen Übernutzung und zu einer Verschlechterung der Böden.⁴⁷

Umweltschäden sind kein Einzelfallbeispiel. In Kapitel 3 und 4 haben wir gezeigt, dass ein hohes Wachstum des BIP nicht notwendigerweise Fortschritte in den Bereichen Gesundheit, Bildung und anderen Dimensionen menschlicher Entwicklung bedeutet. Die Faktoren und politischen Handlungskonzepte, die ein hohes Wachstum fördern, sind also nicht immer die gleichen wie die, die eine menschliche Entwicklung voranbringen. In den länderübergreifenden Untersuchungen, die wir in Kapitel 3 erörtert haben, stellen wir sehr unterschiedliche Wirkungen von Variablen wie Urbanisierung, Handel, Demokratie und Institutionen auf das Wachstum und die nicht-einkommensbezogenen Aspekte des HDI fest. Unsere Auseinandersetzung mit Verbesserungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung hat gezeigt, dass der internationale Transfer von Ideen und Technologien ein Schlüsselfaktor war, der Fortschritte in diesen

Bereichen bewirkt hat – im Gegensatz zum Einkommenswachstum, bei dem die Produktivitätsunterschiede riesig und hartnäckig sind.⁴⁸ Im Gegensatz zur Wachstumsliteratur deuten unsere Fallstudien über Länder, die erfolgreich waren, ebenfalls darauf hin, dass es groß angelegte Initiativen in den Bereichen Gesundheit und Bildung gegeben hat.⁴⁹ Diese Ergebnisse bedeuten nicht, dass Wachstum und menschliche Entwicklung nicht gemeinsam vorankommen können, sondern sie weisen darauf hin, dass es ein schwerwiegender Fehler ist, politische Handlungskonzepte und institutionelle Reformen nur danach zu beurteilen, welche Auswirkungen sie auf das Einkommen haben – wie es ein großer Teil der angewandten Wachstumsliteratur tut.

Deshalb rufen wir zu einer neuen Ökonomie menschlicher Entwicklung auf. Das Ziel dieses neuen Rahmens wären mit dem Wohlergehen zusammenhängende Zielsetzungen. Die Wachstumspolitik und andere politische Handlungskonzepte würden evaluiert und nur insofern mit Nachdruck verfolgt werden, als sie die menschliche Entwicklung kurz- und langfristig voranbringen. Die Analyse wäre für entwickelte und für Entwicklungsländer gleichermaßen relevant. Einen solchen Rahmen zu schaffen wäre ein anspruchsvolles und komplexes Unterfangen – insbesondere wenn er notwendigerweise so gestaltet ist, dass man darin anerkennt, dass das Klima auf die Muster menschlicher Aktivitäten reagiert. Diese Agenda würde auf der Arbeit von Forschungsgruppen aufbauen, die bereits wertvolle Beiträge in diesen Bereichen geleistet haben. Und sie würde auf Untersuchungen aufbauen, in denen die Zusammenhänge zwischen Wachstum und menschlicher Entwicklung quantitativ und qualitativ interdisziplinär analysiert werden.

Forschungsrichtungen

Ebenso, wie es bei der menschlichen Entwicklung um sehr viel mehr als nur um das Einkommen geht, geht es auch um sehr viel mehr als um die drei Komponenten des HDI – Gesundheit, Bildung und Einkommen. In unserer

Ein schwaches Management der Umwelt und der natürlichen Ressourcen verursacht eine größere Last für die Armen, deren Lebensunterhalt in der Regel von diesen Ressourcen stärker abhängig ist

Bekräftigung des Konzepts menschlicher Entwicklung haben wir betont, dass man auch berücksichtigen muss, wie die Chancen verteilt sind, wie viel Macht die Menschen haben, ihre Zukunft zu gestalten, und wie sich Wahlentscheidungen von heute auf die Zukunft auswirken. Frühere Ausgaben des *Berichts über die menschliche Entwicklung* haben uns sehr geholfen, diese Dimensionen, wie zum Beispiel Demokratie, kulturelle Freiheiten oder Klimawandel, besser zu verstehen. Doch es kann noch sehr viel mehr getan werden, um unser Verständnis der Zusammenhänge zwischen menschlicher Entwicklung und diesen allgemeineren Dimensionen zu vertiefen. Das zeigen wir im Folgenden.

Teilhabe

Eine wesentliche Komponente menschlicher Freiheiten ist die Fähigkeit einzelner Personen und Gruppen, sich an politischen und anderen Entwicklungsprozessen in Haushalten, Gemeinschaften und Ländern zu beteiligen, sie zu gestalten und daraus Nutzen zu ziehen. Wie wir in Kapitel 3 gezeigt haben, wird Teilhabe

mit positiven Ergebnissen im Gesundheits- und Bildungsbereich und in anderen Dimensionen menschlicher Entwicklung in Zusammenhang gebracht. Die Ergebnisse, die einzelne Personen und Gruppen erzielen können, hängen im Großen und Ganzen von den gesellschaftlichen Machtverhältnissen ab, sowohl im öffentlichen Bereich (in politischen Institutionen und in der Wirtschaft) als auch im privaten Bereich (Geschlechterbeziehungen innerhalb der Haushalte).⁵⁰

Teilhabe hängt eng mit Partizipation zusammen: mit den Möglichkeiten aller Menschen, einschließlich der Armen und Marginalisierten, dass ihre Stimmen gehört werden und dass sie sich auf sinnvolle Weise an der Gestaltung von Debatten beteiligen können, die Auswirkungen auf ihr Leben haben. Diese Idee findet ein breites Echo, insbesondere in der Zivilgesellschaft. In einer Umfrage für diesen Bericht⁵¹ ergaben drei Viertel der Antworten der befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen „in höchstem Maße“ eine Zustimmung zu der Aussage, dass Teilhabe ein integraler Bestandteil menschlicher Entwicklung sei (Kasten 6.6).

Zwar hat der Index politischer Freiheiten aus dem *Bericht über die menschliche Entwicklung* 1991 zu einem Aufschrei geführt (der Index wurde in der Folge zurückgezogen), doch das Thema politische Freiheit ist in globalen und in nationalen *Berichten über die menschliche Entwicklung* immer wieder aufgetaucht. In den Studien für den diesjährigen Bericht wurde aber erneut klar, dass dies eine sehr strittige Angelegenheit ist. Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert das Recht auf „regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem gleichwertigen freien Wahlverfahren“. Doch in der Praxis sind die politischen Regierungsinstitutionen sehr heterogen.

In Kapitel 4 betrachteten wir mehrere existierende Maße für Teilhabe und unterstrichen den Spielraum für weitere Forschungen und Debatten, aufbauend auf nationalen und lokalen Diskussionen, wie in aktuellen nationalen *Berichten über die menschliche Entwicklung*. Angesichts der Tatsache, dass die verwendeten

Kasten 6.6 Einige zivilgesellschaftliche Perspektiven zu menschlicher Entwicklung und Teilhabe

Im Rahmen der Hintergrundrecherchen für diesen Bericht haben wir eine internetbasierte Umfrage unter zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt, um deren Meinungen zu erfahren. Die Antworten kamen von Organisationen, die zwischen 1 und 12.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Freiwilligen in vielen Ländern hatten. Fast alle (94 Prozent) glaubten, dass die Möglichkeit der Beteiligung an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen ein entscheidender Gesichtspunkt von Entwicklung ist. 76 Prozent stimmten „in höchstem Maße“ zu, dass Teilhabe ein integraler Bestandteil menschlicher Entwicklung sei. Als wichtigste Dimensionen von Teilhabe wurden Alphabetisierung und Bildung identifiziert sowie das Wahlrecht und die freie Meinungsäußerung (siehe Tabelle).

Zivilgesellschaftliche Perspektiven zu den wichtigsten Dimensionen von Teilhabe

Dimension	Am wichtigsten (%)	Dimension	Am wichtigsten (%)
Alphabetisierung und Bildung	66	Entscheidungsprozesse zu Hause	29
Wahlrecht	54	Mit anderen zusammen seine Stimme erheben	27
Freie Meinungsäußerung	52	Zu protestieren	19
Sein eigenes Schicksal zu bestimmen	35	Sich für ein Amt zu bewerben oder sich zur Wahl zu stellen	18
Persönliche Wahlentscheidungen treffen	33	Gruppenidentität	12

Quelle: Umfrage unter zivilgesellschaftlichen Organisationen, durchgeführt von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Büros für den *Bericht über die menschliche Entwicklung* (HDRO).

Maße oft umstritten sind, suchen wir neue Wege, um ein Maß zu entwickeln, das die Bereiche hervorhebt, über die Konsens besteht. Zum Beispiel kann die Theorie der partiellen Ordnungen dazu verwendet werden, länderübergreifende Vergleiche herzustellen, die robust gegenüber dem Gewicht sind, das den einzelnen Komponenten beigemessen wird – die also weniger anfällig sind für unterschiedliche Meinungen bezüglich der relativen Relevanz jeder einzelnen dieser Komponenten.

Partizipation ist unabdingbar, wenn es darum geht, die Ziele von Entwicklung zu definieren und Entscheidungen durch Engagement und Dialog zu beeinflussen. Doch sinnvolle Beteiligungsprozesse sind komplex. Es ist weithin anerkannt, dass der nationale Dialog, der das bolivianische Strategiedokument zur Armutsbekämpfung befördert hat, das Machtgleichgewicht zugunsten benachteiligter Gruppen gekippt hat.⁵² Andere Beteiligungsmechanismen, wie die von der Regierung initiierten Konsultationen zu religiöser Schlichtung in Kanada und zum Säkularismus in Frankreich, sind jedoch kritisiert worden, weil sie nur zu vordefinierten Themen eine Beteiligung erlaubten.⁵³ Zu den ergiebigen Forschungsbereichen gehören die Auswirkungen nationaler und lokaler demokratischer Strukturen auf die Formen von Bürgerbeteiligung, auf die nationalen und internationalen politischen Handlungskonzepte zum Schutz bürgerlicher Freiheiten sowie auf Bürgerinitiativen, die Regierungen überwachen und zur Rechenschaft ziehen.

Damit die Beteiligung der Menschen über bloße formale Konsultationen hinausgeht, brauchen sie die Fähigkeiten, Informationen und institutionellen Strukturen, um Ansprüche wirksam vorbringen zu können (siehe Kapitel 4). Demokratische Strukturen bieten die Voraussetzungen für menschliche Entwicklung. Doch Regierungen müssen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern in Hinblick auf die Förderung der Erweiterung ihrer Freiheiten voll rechenschaftspflichtig sein. Ein Ansatz, der die menschliche Entwicklung in den Mittelpunkt stellt, nimmt diese bisherigen Erfahrungen sehr ernst. Er berücksichtigt gleichzeitig ein breiteres Spektrum an gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen,

die mehr (oder weniger) förderlich für Verfahrensmechanismen und Freiheiten sind, die eine Teilhabe einzelner Personen oder Gruppen unterstützen.

Ungleichheit

Die Ungleichheit in einer Reihe von Bereichen und zwischen verschiedenen Gruppen – darunter Frauen und Männer, Arme und Reiche – ist eine zunehmende Herausforderung, wenn es darum geht, bei der menschlichen Entwicklung Fortschritte zu erzielen. Dieser Bericht dokumentiert, wie mehrdimensionale und geschlechtsspezifische Ungleichheiten die menschliche Entwicklung aushöhlen. In regionalen, nationalen und lokalen *Berichten über die menschliche Entwicklung* wurden verschiedene Ungleichheiten beim Einkommen und anderen Resultaten menschlicher Entwicklung untersucht.⁵⁴ Fortbestehende, oft strukturelle Ungleichheiten beeinflussen die Chancen, die den Menschen offen stehen. Besondere Aufmerksamkeit wurde den geschlechtsspezifischen Ungleichheiten und ihren Auswirkungen auf die menschliche Entwicklung gewidmet.⁵⁵

Heute wissen wir sehr viel mehr über die verschiedenen Dimensionen von Ungleichheit, doch wir verstehen nach wie vor nur in begrenztem Maße, wie sie entstanden sind und wodurch sie maßgeblich bestimmt werden.⁵⁶ Wir müssen mehr darüber wissen, wie Ungleichheit mit strukturellen Kräften zusammenwirkt, insbesondere mit volkswirtschaftlichen Faktoren und Ungleichheiten bei der Teilhabe.⁵⁷ Mit verschiedenen sozial- und wirtschaftspolitischen Handlungskonzepten wurde versucht, Ungleichheiten zu begegnen, während andere politische Handlungskonzepte, obwohl sie nicht spezifisch auf Verteilungswirkungen ausgerichtet waren, nichtsdestoweniger zu mehr Gleichheit geführt haben. Wir müssen einen besseren Sinn dafür bekommen, wann und wie progressive politische Handlungskonzepte sich in der Praxis niedergeschlagen haben.

Die Forschung zum Thema Ungleichheit könnte sich auf systematische Weise den vielfältigen Manifestationen von Ungleichheit und den dahinter stehenden Antriebsfaktoren widmen. Kapitel 5 liefert uns eine Momentaufnahme dieser Unterschiede und bietet

Partizipation ist
unabdingbar, wenn es
darum geht, die Ziele von
Entwicklung zu definieren

eine umfangreichere Charakterisierung von Ungleichheiten, als es sie bis dahin gegeben hat. Zu den Analyseprioritäten gehören die sich überlappenden Ungleichheiten, mit denen bestimmte Gruppen konfrontiert sind – darunter Frauen und Mädchen, einige ethnische Gruppen sowie indigene Völker. Auch gehört dazu, wie die Benachteiligungen sich gegenseitig beeinflussen und verstärken. Wirtschaftliche Chancen, gesetzliche Garantien, politische Partizipation und räumliche Ungleichverteilung sollten gemeinsam untersucht werden. Innovationen im Bereich der Kartierungstechniken könnten helfen, die nationale und regionale Verteilung menschlicher Entwicklung visuell darzustellen. Aus Fallstudien über Initiativen, die mit Ungleichheit erfolgreich umgegangen sind, können sich Vorschläge für mögliche Ansatzpunkte von Veränderungen ergeben.

In politischen Empfehlungen zur Verringerung von Ungleichheit wurde der Schwerpunkt typischerweise auf die Einkommensumverteilung sowie auf die Förderung des Zugangs zu Dienstleistungen und in geringerem Maße auch auf die Einführung einer progressiven Besteuerung gelegt. Die Forschungsagenda des *Berichts über die menschliche Entwicklung* baut auf diesen Bemühungen auf, Reformen zu untersuchen, die darauf abzielen, strukturelle Ungleichheiten anzugehen, die wiederum mit der politischen Stärkung benachteiligter Gruppen und mit institutionellen Veränderungen in Zusammenhang stehen können. Ein Hauptthema ist die Rolle des Staates bei der Abschaffung von Hemmnissen für Teilhabe und politische Einbeziehung.

Anfälligkeit und Nachhaltigkeit

Bei menschlicher Entwicklung geht es um mehr als nur darum, wünschenswerte Ergebnisse zu erzielen. Es geht auch darum, das Erreichte vor aktuellen oder zukünftigen Bedrohungen zu bewahren. In früheren *Berichten über die menschliche Entwicklung*, darunter dem Bericht von 1994 zu menschlicher Sicherheit und dem Bericht von 2007/2008 zum Klimawandel, wurden Anfälligkeit und Sicherheit auf mehreren Ebenen untersucht – in Bezug auf einzelne Personen sowie auf nationaler und globaler Ebene.

Die Zusammenhänge zwischen Risiken und Fortschritten bei der menschlichen Entwicklung verdienen eine tiefer gehende Untersuchung. Dieser Bericht hat Argumente dafür geliefert, dass nicht alle guten Dinge immer miteinander einhergehen. Fortschritte bei einigen Aspekten des Wohlergehens sind unter Umständen nur auf Kosten höherer individueller und kollektiver Risiken möglich. Dies zeigt sich in den früheren Ostblockländern, die mit ihren zentralen Planwirtschaften für viele ihrer Bürgerinnen und Bürger stabile Ergebnisse erreichten, die aber nicht in der Lage waren, große, anhaltende wirtschaftliche Fortschritte zu erzielen.⁵⁸ Für Innovationen und Effizienz bedarf es mindestens eines gewissen Grades an Wettbewerb, auch wenn dieser zu Unsicherheit und Risiken führen kann.⁵⁹

Wie hilft uns der Ansatz menschlicher Entwicklung bei der Reflektion über Kompromisse zwischen Risiken und Fortschritten? Im allgemeinen Sinne ist die Antwort offensichtlich: Wir sollten nach Lösungen suchen, die das Risiko mindern, ohne breit angelegte Fortschritte beim Wohlergehen zu opfern. Doch das ist nicht immer möglich, und wenn es nicht geht, dann stehen die Gesellschaften vor schwierigen Wahlentscheidungen. Das Pendel scheint zu weit dorthin ausgeschlagen zu sein, wo man Unsicherheit und Anfälligkeit ignoriert. Vielleicht ist das der Grund, warum Meinungsumfragen trotz der in Kapitel 2 dokumentierten Fortschritte übereinstimmend eine weit verbreitete Unzufriedenheit mit wichtigen Aspekten des Lebens zeigen – darunter auch mit Aspekten, die mit Sicherheitsfragen in Zusammenhang stehen.⁶⁰ Es ist eine Neubewertung angezeigt.

Bedenken wir noch einmal die Gefahren eines katastrophalen Klimawandels, die kumulativen Wirkungen, wenn man sich nur auf wirtschaftliches Wachstum konzentriert und gleichgültig die Warnsignale der daraus entstehenden Schäden für diesen Planeten ignoriert. Es gibt aber auch zahlreiche weitere Beispiele wie: dass die Liberalisierung sowohl zu einem höheren Einkommen als auch zu geringer Arbeitsplatzstabilität oder die Deregulierung der Finanzmärkte zu höherem Wachstum,

aber auch zu erhöhter Krisengefahr führen können.⁶¹

Risiken und Anfälligkeit lassen sich nur schwer messen.⁶² Politische Entscheidungsträger verfügen über eine große Anzahl an Daten, um Aggregate zu messen – seien es Gesundheits-, Bildungs-, Einkommens- oder andere quantifizierbare Fortschrittsindikatoren. Doch sie haben eine sehr viel schwächere Informationsbasis bezüglich der Risiken der Menschen, zum Beispiel ihren Arbeitsplatz zu verlieren, in eine Rezession abzugleiten oder eine Naturkatastrophe zu erleben. Das liegt zum Teil daran, dass Risiken mit Unsicherheit einhergehen. Doch es liegt auch daran, dass wir keine guten Messgrößen für die Risiken haben, mit denen wir in der Vergangenheit konfrontiert waren.

Risiken werfen Fragen nach der Nachhaltigkeit auf. Da wir nie sicher sein können, was in der Zukunft passieren wird, beinhalten alle Pläne ein gewisses Risiko und eine gewisse Anfälligkeit. Doch die Kompromisse sehen anders aus, wenn wir generationenübergreifende Vergleiche ziehen und wenn wir die Auswirkungen heutiger Entscheidungen auf Menschen bewerten müssen, die noch nicht geboren sind. Volkswirte der neoklassischen Schule würden einen Diskontierungsfaktor definieren, um das Wohlergehen generationenübergreifend abzuwägen. Doch unterschiedlichen Generationen ein Gewicht beizumessen, wirft große ethische Probleme auf: Es erscheint nicht gerechtfertigt, das Wohlergehen zukünftiger Generationen nur aufgrund der Tatsache, dass sie noch nicht geboren sind, im Wert herabzusetzen. Doch eine nachhaltige menschliche Entwicklung lässt sich nicht von den Sorgen über Armut und Ungleichheit in der heutigen Generation trennen.⁶³ Es bedarf einer tiefer gehenden konzeptionellen Reflektion, um alternative Prinzipien zu erarbeiten.

Nachhaltigkeit zu messen erfordert auch erheblich mehr Arbeitsaufwand. Viele aktuelle Messgrößen unterscheiden sich radikal in Hinblick auf ihre konzeptionellen Grundlagen und ihre Schlussfolgerungen. Ein seriöses Maß für nachhaltige menschliche Entwicklung sollte zum Beispiel widerspiegeln, wie Gesellschaften

verschiedene Ressourcen im Zeitablauf nutzen, und es sollte Beurteilungen darüber enthalten, welche Ressourcen sich gegenseitig ersetzen oder ergänzen. Dieser Ansatz würde sich von bestehenden Messgrößen darin unterscheiden, dass er nicht nur die Nachhaltigkeit des Konsums und der Produktion berücksichtigt, sondern auch allgemeiner die Nachhaltigkeit der menschlichen Entwicklung – einschließlich Gesundheit, Bildung, Verteilungsgerechtigkeit und Teilhabe.

Nimmt man die Nachhaltigkeit in den Blick, erhöhen sich dadurch die Spannungen zwischen der Verteilungsgerechtigkeit innerhalb einer Generation und zwischen den Generationen. Denn nicht jedes politische Handlungskonzept nützt den Armen heute und auch zukünftigen Generationen. Zentrale politische Fragen beziehen sich auf den Übergang zu erneuerbaren Energien, auf die Zusammenhänge zwischen Entwicklung und „grüner Wirtschaft“ und „grünem Wachstum“ sowie auf andere Marktmechanismen wie Ökosteuern, umweltbezogene Höchstgrenzen und Handelssysteme sowie regulative Rahmenwerke zur Verhinderung einer nicht nachhaltigen Ressourcennutzung – einschließlich Eigentumsrechten und einer Finanzaufsicht.

Die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken erfordern entschiedenes Handeln. Der *Bericht über die menschliche Entwicklung* erkennt dies an und wird in der Ausgabe 2011 den Schwerpunkt auf Anfälligkeit und Nachhaltigkeit legen. Ein neuer globaler *Bericht über die menschliche Entwicklung* zum Thema Nachhaltigkeit kann die Debatte darüber erweitern, was nachhaltig sein soll und welche Schritte erforderlich sind, um die am stärksten gefährdeten Menschen der Welt zu schützen. Die Veröffentlichung des *Berichts über die menschliche Entwicklung* zum Thema Nachhaltigkeit vor dem nächsten Erdgipfel in Rio de Janeiro 2012 kann die Debatte beeinflussen – wie es auch beim *Bericht über die menschliche Entwicklung* 1992 vor dem ersten Erdgipfel der Fall war.⁶⁴ Eine offene und aufrichtige Diskussion der Zusammenhänge, Konflikte und Komplementaritäten wird auch dazu beitragen, Klarheit über das Konzept nachhaltiger menschlicher Entwicklung zu gewinnen.

Nimmt man die Nachhaltigkeit in den Blick, erhöhen sich die Spannungen zwischen der Verteilungsgerechtigkeit innerhalb einer Generation und zwischen den Generationen

* * *

Dieser Bericht unterstreicht den Wert und die Robustheit des Ansatzes menschlicher Entwicklung, wenn es darum geht, die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu reflektieren und ihnen zu begegnen.

Es war ein breit angelegter Rückblick auf die Erfahrungen, und es wurden neue Erkenntnisse aufgezeigt, die weitere Aufmerksamkeit verdienen. Überall auf der Welt haben Menschen einschneidende Verbesserungen in einigen zentralen Bereichen ihres Lebens erlebt. Sie sind gesünder, gebildeter, wohlhabender und haben mehr Macht, ihre Führung zu wählen, als je zuvor in der Geschichte. In der Folge haben sie ihre Verwirklichungschancen erweitert, um ein besseres Leben zu führen.

Doch wir haben auch gesehen, dass die Geschwindigkeit des Fortschritts stark schwanken kann und dass sich das Leben der Menschen in einigen Ländern und Regionen sehr viel langsamer verbessert hat. Es gibt nach wie vor krasse Ungleichheiten und Anfälligkeiten, die vielerorts noch zunehmen. Dadurch entstehen akute Machtungleichgewichte und sie spiegeln diese wider. Außerdem stellen sich ernstzunehmende Fragen hinsichtlich der Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Produktions- und Konsummuster.

Wir werfen ein neues Licht auf einige der anhaltenden Herausforderungen, nicht zuletzt auf die vielen Dimensionen von Armut und Ungleichheit. Wir haben fortbestehende – und in einigen Bereichen zunehmende – Ungleichheiten bezüglich einer Reihe von Dimensionen und über verschiedene Gruppen hinweg als wesentliche Herausforderungen für Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung identifiziert. Die Untersuchung geschlechtsspezifischer Disparitäten ergab, dass einige Länder in wichtigen Bereichen gute Ergebnisse erzielt haben, dass die Kluft jedoch inakzeptabel groß bleibt. Ein neues Maß für mehrdimensionale Armut hat die Intensität und Reichweite schlimmer Entbehrungen in mehr als 100 Ländern gezeigt.

In diesem abschließenden Kapitel haben wir eine Agenda zur Ausweitung menschlicher Entwicklung vorgeschlagen. Wir schöpfen aus

dem reichen Vermächtnis an Reflektionen in dieser und verwandten Traditionen und legen die Schwerpunkte auf politische Handlungskonzepte und auf die Forschung. Im Hinblick auf die Politik haben wir den Bedarf an einem auf Prinzipien basierenden Ansatz identifiziert, um eine Richtschnur für die Entwicklung politischer Handlungskonzepte zu haben. Wir haben die Bedeutung des lokalen Kontexts, insbesondere der staatlichen Kapazitäten und des Gesellschaftsvertrags innerhalb eines Landes, herausgestellt sowie die Bedeutung globaler Kräfte, insbesondere der Weltordnungspolitik, der Entwicklungshilfe und partnerschaftlicher Beziehungen. In Hinblick auf die Forschung zeigten wir auf, dass es einen Bedarf an besseren Daten zu den Dimensionen menschlicher Entwicklung gibt. Wir haben die konzeptionellen Grundlagen der Entwicklungsforschung überdacht und untersucht, wie die Vision von einer menschlichen Entwicklung eine bessere Informationsgrundlage bieten kann, um die allgemeineren Dimensionen zu verstehen, die für unser Verständnis menschlicher Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind.

„Menschlicher Fortschritt“, schrieb Martin Luther King Jr., „kommt nicht zwangsläufig von selbst. Er entsteht durch unermüdliche Anstrengung und ausdauernde Arbeit. [...] Ohne diese harte Arbeit wird die Zeit selbst zu einer Verbündeten der Kräfte gesellschaftlicher Stagnation.“⁶⁵ Das Konzept menschlicher Entwicklung ist ein Beispiel für die Bemühungen einer engagierten Gruppe von Theoretikern und Praktikern, die unsere Denkweise über gesellschaftliche Fortschritte verändern wollten. Doch um die Agenda menschlicher Entwicklung in vollem Umfang umzusetzen, muss man sehr viel weiter gehen. Die Menschen in den Mittelpunkt der Entwicklung zu stellen, ist sehr viel mehr als eine intellektuelle Übung. Es bedeutet, den Fortschritt gerecht zu gestalten und auf eine breite Basis zu stellen, die Menschen aktiv an Veränderungen zu beteiligen und sicherzustellen, dass das Erreichte nicht auf Kosten zukünftiger Generationen geht. Diesen Herausforderungen zu begegnen ist nicht nur möglich, sondern auch nötig – und es ist dringender als je zuvor.

Die Menschen in den Mittelpunkt der Entwicklung zu stellen bedeutet, den Fortschritt gerecht zu gestalten, die Menschen aktiv an Veränderungen zu beteiligen und sicherzustellen, dass das Erreichte nicht auf Kosten zukünftiger Generationen geht
