

DEUTSCHES INSTITUT
FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

DIE

**Armut und Sozialpolitik
in den zentralasiatischen
Transformationsländern**

Katharina Müller

**Armut und Sozialpolitik in den
zentralasiatischen Transformationsländern**

Katharina Müller

Berichte und Gutachten 3/2003



Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon 0228 94927-0 · Telefax 0228 94927-130
DIE@die-gdi.de
www.die-gdi.de

ISBN 3-88985-251-3

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
2 Armut und Sozialpolitik im entwicklungspolitischen Kontext	3
2.1 Armutsdefinitionen und -konzepte im Wandel	3
2.2 Der Stellenwert der Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit	6
2.3 Sozialpolitik als Instrument der Armutsminderung	9
2.4 Sozialsysteme in Entwicklungs- und Transformationsländern	10
3 Transformation und Entwicklung in Zentralasien	13
3.1 Die sowjetische Entwicklungsagenda	13
3.2 Die erste postsozialistische Transformationsdekade	16
3.2.1 Politische und soziokulturelle Entwicklungen	16
3.2.2 Die wirtschaftliche Transformation	19
4 Armut in Zentralasien	24
4.1 Menschliche Entwicklung und soziale Lage	24
4.2 Einkommensarmut im regionalen Vergleich	30
4.3 Länderspezifische Armutsprofile	33
4.3.1 Kasachstan	34
4.3.2 Kirgisistan	37
4.3.3 Tadschikistan	40
4.3.4 Turkmenistan	43
4.3.5 Usbekistan	45
5 Sozialpolitik und Armutsbekämpfung in Zentralasien	48
5.1 Fiskalische Spielräume für Sozialpolitik	48
5.2 Sozialpolitische Handlungsfelder	52
5.2.1 Sozialhilfe	52
5.2.2 Alterssicherung	55
5.2.3 Gesundheitspolitik	58
5.2.4 Bildungspolitik	62
5.3 Sonstige Initiativen zur Armutsprävention und -bekämpfung	64
5.3.1 Armutsprogramme in nationalstaatlicher Eigenverantwortung	64
5.3.2 Armutsprogramme zwischen <i>donorship</i> und <i>ownership</i>	66
5.3.3 Geberkoordinierte Armutsbekämpfung	67
6 Schlussfolgerungen und entwicklungspolitische Empfehlungen	68

Tabellen

Tabelle 1:	Das Risiko-Konzept des <i>Social Risk Management</i>	10
Tabelle 2:	Möglichkeiten des Risikomanagements	11
Tabelle 3:	Transformationsindikatoren für Zentralasien, 2002	19
Tabelle 4:	Wirtschaftswachstum in der Transformation	20
Tabelle 5:	Inflation in der Transformation	21
Tabelle 6:	Beschäftigungsquoten in Zentralasien	22
Tabelle 7:	Leistungsbilanzen in der Transformation	23
Tabelle 8:	Entwicklungsfinanzierung in Zentralasien	24
Tabelle 9:	Basisindikatoren menschlicher Entwicklung in Zentralasien, 2000	25
Tabelle 10:	Menschliche Entwicklung in Zentralasien im Vergleich, 1990 - 2000	26
Tabelle 11:	Entwicklung einiger demographischer Indikatoren in Zentralasien	27
Tabelle 12:	Ausgewählte Gesundheits- und Ernährungsindikatoren für Zentralasien	28
Tabelle 13:	Ausgewählte Bildungsindikatoren für Zentralasien	29
Tabelle 14:	Einkommensarmut in Zentralasien (in % der Bevölkerung)	31
Tabelle 15:	Relative Armutsrisiken nach Haushaltstyp	31
Tabelle 16:	Reallohnentwicklung in Zentralasien	32
Tabelle 17:	Einkommensverteilung in Zentralasien	33
Tabelle 18:	Armut in Kasachstan (in % der Bevölkerung)	34
Tabelle 19:	Einkommensquellen nach Konsumquintilen, Kasachstan 1996 (in %)	35
Tabelle 20:	Regionale Verteilung der Bevölkerung und der Armut in Kasachstan, 1996	36
Tabelle 21:	Armut und extreme Armut in Kirgisistan	37
Tabelle 22:	Regionale Verteilung der Armut in Kirgisistan, 2000	38
Tabelle 23:	Struktur des Haushaltseinkommens, Kirgisistan 2001 (in % des Gesamteinkommens)	39
Tabelle 24:	Armutsmessung in Tadschikistan, 1999	40
Tabelle 25:	Einkommensquellen nach Konsumquintilen, Tadschikistan 1999 (in %)	41
Tabelle 26:	Bevölkerungsverteilung nach Region und Konsumquintilen, Tadschikistan 1999	42
Tabelle 27:	Armutsmessung in Turkmenistan, 1998	43
Tabelle 28:	Regionale Verteilung der Armut, Turkmenistan 1998	44
Tabelle 29:	Einkommensquellen usbekischer Haushalte, 1996 - 1999 (in %)	46
Tabelle 30:	Reales Pro-Kopf-BIP (PPP \$) nach Region, Usbekistan 1997 - 1999	47
Tabelle 31:	Staatshaushalte im Transformationsprozess (Saldo in % des BIP)	49
Tabelle 32:	Staatseinnahmen im Transformationsprozess (in % des BIP)	50
Tabelle 33:	Staatliche Sozialausgaben in Zentralasien (in % des BIP)	51
Tabelle 34:	Staatliche Sozialausgaben in Zentralasien (in US \$ pro Kopf)	52

Kästen

Kasten 1:	Einige Standardmethoden der quantitativen Armutsmessung	4
Kasten 2:	Der <i>Human Poverty Index</i>	5
Kasten 3:	Intra- und supraregionale Kooperation der zentralasiatischen Staaten	18
Kasten 4:	Die usbekischen <i>mahallas</i> und die Allokation von Sozialleistungen	54
Kasten 5:	Rentenprivatisierung in Kasachstan	56
Kasten 6:	Der Stand der Reformen im zentralasiatischen Gesundheitswesen	61
Kasten 7:	Die Situation im zentralasiatischen Bildungswesen	65

Karten

Karte 1:	Zentralasien	75
Karte 2:	Kasachstan	76
Karte 3:	Kirgisistan	77
Karte 4:	Tadschikistan	78
Karte 5:	Turkmenistan	79
Karte 6:	Usbekistan	80

Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDF	Comprehensive Development Framework
CER	Center for Economic Research
CIS	Community of Independent States
DAC	Development Assistance Committee
DfID	Department for International Development
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECO	Economic Cooperation Organization
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FBS	Family Budget Survey
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GNI	Gross National Income
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDI	Human Development Index
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immune Deficiency Syndrome
HPI	Human Poverty Index
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
IDA	International Development Association
ILO	International Labour Organization
ILO-CEET	International Labour Organization, Central and Eastern European Team
IMF	International Monetary Fund
IWF	Internationaler Währungsfonds
KPMS	Kyrgyz Poverty Monitoring Survey
LSMS	Living Standards Measurement Survey
MPS	Multipurpose Poverty Survey
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NPRS	National Poverty Reduction Strategy

ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OECD/DAC	Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PERs	Public Expenditure Reviews
PMS	Poverty Monitoring Survey
PPA	Participatory Poverty Assessment
PPP	Purchasing Power Parity
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PV	Present Value
ROSCA	Rotating Savings and Credit Association
RRS	Regions of Republican Subordination
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
SRM	Social Risk Management
TLSS	Tajik Living Standards Survey
TLSS	Turkmenistan Living Standards Survey
TR	Tadschikische Rubel
TRACECA	Transport Corridor Europe Caucasus Asia
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNTUK	The United Nations System in Turkmenistan
USSR	Union of Soviet Socialist Republics
US	United States
USA	United States of America
USAID	The US Agency for International Development
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
XGS	Exports of Goods and Services

Zusammenfassung

Die weltweite Bekämpfung der absoluten Armut wird zu Beginn des 21. Jahrhunderts als internationale Gemeinschaftsaufgabe verstanden, deren Dringlichkeit und Größenordnung durch die UN-Millenniumserklärung besonders deutlich geworden ist. Heute sind auch die postsozialistischen Staaten Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion zunehmend von Armut betroffen. Insbesondere in den Transformationsländern Zentralasiens ist Armut ein zentrales Problem. Vier der zentralasiatischen Staaten – Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan – sind BMZ-Partnerländer. Sie weisen in vielerlei Hinsicht ähnliche soziale Problemlagen wie „klassische“ Partnerländer in Afrika, Asien und Lateinamerika auf. Im Unterschied zu diesen verfügen sie jedoch über ein Sozialsystem, das noch vor zehn Jahren der gesamten Bevölkerung flächendeckend offenstand und auch heute teilweise noch funktionsfähig ist.

Diese Studie fragt nach dem spezifischen Armutsprofil, das sich im postsozialistischen Zentralasien heute beobachten lässt, und untersucht die Potentiale des bestehenden Sozialsystems zur Verbesserung der sozialen Lage. Obwohl die zentrale Bedeutung einer erfolgreichen Armutsbekämpfung für die Stabilität der Gesamtregion und den gesellschaftlichen Zusammenhalt heute unumstritten ist, existieren bisher kaum Analysen der spezifischen zentralasiatischen Armutsproblematik und der sozialpolitischen Anstrengungen in der Region. Diese Studie soll eine wichtige Lücke in der bisher vorliegenden Literatur schließen und dadurch die Grundlagen für einen Ausbau des entwicklungspolitischen Engagements im sozialpolitischen Bereich legen.

Armut und Armutsbekämpfung im entwicklungspolitischen Kontext

Der Begriff der Armut entzieht sich wegen seiner Vielschichtigkeit einer allgemeingültigen Definition und erfuhr in den zurückliegenden Jahrzehnten einen beträchtlichen Bedeutungswandel. Herrschte in der Vergangenheit ein eher einkom-

mensdominierter Armutsbegriff vor, so hat sich inzwischen in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit eine umfassendere Problemsicht durchgesetzt, die einem multidimensionalen Armutsverständnis folgt. Die im April 2001 verabschiedeten Leitlinien zur Armutsbekämpfung des Entwicklungshilфеausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC) nennen fünf Dimensionen menschlichen Wohlergehens:

- die Fähigkeit, ein Einkommen zu erzielen (*economic capabilities*);
- der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung, sauberem Wasser, ausreichender Ernährung und angemessenem Wohnraum (*human capabilities*);
- Menschenrechte und politische Partizipationschancen (*political capabilities*);
- die Möglichkeit, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (*socio-cultural capabilities*);
- die Fähigkeit, auf ökonomische und andere Schocks zu reagieren (*protective capabilities*).

Während die weltweite Bekämpfung der absoluten Armut heute als zentrales globales Ziel verstanden wird, wurde dieser Herausforderung in den Anfangsjahren der Entwicklungspolitik erheblich weniger Aufmerksamkeit geschenkt. In den fünfziger und sechziger Jahren galt Armutsbekämpfung nicht als eigenständiges entwicklungspolitisches Ziel; vielmehr lag der Schwerpunkt auf der wirtschaftlichen Entwicklung. Als Meilenstein auf dem Weg zu einem Paradigmenwechsel gilt die 1973 in Nairobi gehaltene Mc-Namara-Rede. Erst 1995, im Zuge der verbreiteten Kritik an den sozial unzureichend abgedeckten Strukturanpassungsprogrammen der achtziger Jahre, gelang es auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen, das internationale Augenmerk erneut auf das Thema Armutsbekämpfung zu lenken. Im Jahr 2000 schließlich beschloss der UN-Millenniumsgipfel eine Liste von acht Entwicklungszielen und 48 konkreten Indikatoren, wobei die Bekämpfung von extremer Armut und Hunger an oberster Stelle steht.

Parallel zu diesen supranationalen Anstrengungen begannen auch der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, Fragen der Armutsbekämpfung stärker zu berücksichtigen. Dadurch öffneten sich die internationalen Finanzinstitutionen der Forderung nach einer Aufwertung nichtökonomischer Entwicklungsziele. Der Weg zum *Post-Washington Consensus* implizierte ein neues Instrumentarium, das sämtlich im Jahre 1999 auf den Weg gebracht wurde: das *Comprehensive Development Framework* (CDF); die Modifizierung der *Highly Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC II); die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP). Das neue Instrumentarium beinhaltet zum einen den konzeptionellen Übergang von einem *adding-on* zum *mainstreaming* von Armutsbekämpfung; zum anderen ist eine stärkere Verantwortung des Südens für die Entwicklung wirtschafts- und sozialpolitischer Strategien angelegt.

Sozialpolitik als Instrument der Armutsminderung

Sozial- und entwicklungspolitisch orientierte Analysen wurden lange Zeit weitgehend ohne wechselseitige Berührungspunkte durchgeführt. Diese Dualität basierte auf der expliziten oder impliziten Annahme, dass sich Entwicklungsländer Sozialsysteme nicht „leisten“ könnten – eine Einschätzung, die zunehmend in Frage gestellt wird. Das in der letzten Dekade deutlich gewachsene entwicklungspolitische Interesse an Fragen der sozialen Sicherheit ist maßgeblich der oben nachgezeichneten Debatte um Armutsbekämpfung geschuldet.

Anknüpfend an die in Kopenhagen verabschiedete 20/20-Initiative werden soziale Grunddienste wie Basisgesundheits, Grundbildung, Ernährung und die Versorgung mit sauberem Wasser als wesentliche Elemente der Armutsbekämpfung betrachtet. Um Lebensrisiken wie Krankheit und Altersarmut besser vorzubeugen und abzufedern, ist jedoch auch die Förderung von Sozialsystemen heute ein fester Bestandteil von Programmen zur Armutsminderung. Dies gilt auch für das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung. Die OECD/DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung betonen

den Doppelcharakter von sozialer Entwicklung als eigenständigem Menschenrecht und als Instrument der Armutsbekämpfung.

Besondere konzeptionelle Anstrengungen zur Einbettung von Sozialpolitik in eine umfassende Armutsbekämpfungsstrategie wurden in den letzten Jahren von der Weltbank unternommen. Innerhalb der dreigliedrigen Strategie *opportunity-empowerment-security*, die im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 vorgeschlagen wurde, ist soziale Sicherung mit dem Stichwort *security* verknüpft. Für diesen Bereich wurde mit dem *Social Risk Management* ein spezielles Konzept zur Prävention, Abfederung und Bewältigung von Risiken entwickelt, die für Arme besondere Herausforderungen darstellen. Das Weltbank-Konzept verweist auf die Vielfalt von Strategien des Risikomanagements, die sich in Entwicklungsländern beobachten lassen. Es macht außerdem deutlich, dass staatliche Sozialpolitik auch in Entwicklungsländern einen wichtigen Beitrag zum Risikomanagement leisten kann.

Die im Laufe der letzten Dekade gewachsene Erkenntnis, dass Sozialpolitik auch im entwicklungspolitischen Kontext eine wichtige Rolle spielt, ging mit einer Schärfung des Blicks für die Vielfalt von Sicherungsformen einher, die sich in Entwicklungsländern finden. Hierbei werden fünf unterschiedliche Ausprägungen unterschieden: traditionelle, informelle, kooperative, private und staatliche Sozialsysteme. In Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion wurden während der sozialistischen Dekaden umfassende staatliche Sozialsysteme aufgebaut, während andere Formen und Träger keine oder nur eine geringe Rolle spielten. Die aus der sozialistischen Vergangenheit ererbten sozialpolitischen Strukturen müssen heute reformiert werden, um den gewachsenen und veränderten Anforderungen standzuhalten.

Transformation und Entwicklung in Zentralasien

Bereits zu Sowjetzeiten gab es eine Entwicklungsagenda für Zentralasien. Das erklärte Ziel war es, das sozioökonomische Niveau der als

rückständig angesehenen Region auf das durchschnittliche Unionsniveau anzuheben und eine politische, ökonomische und kulturelle Integration der zentralasiatischen Bevölkerung in die Gesamtunion zu erreichen. Zu den unstreitigen Errungenschaften der sowjetischen Vergangenheit gehörte der Aufbau einer medizinischen Versorgung, und auch im Bildungsbereich wurden beachtliche Fortschritte erzielt. So gehörte Ende der sechziger Jahre der Analphabetismus in Zentralasien der Vergangenheit an, und auch ein Sekundar- und Hochschulwesen wurde aufgebaut.

Auf ökonomischem und kulturellem Gebiet werden die sowjetische Entwicklungsagenda und ihre Umsetzung jedoch kritisch bewertet. So wurden die zentralasiatischen Unionsrepubliken nur als Rohstofflieferanten in die sowjetische Ökonomie eingebunden. Dem Rohstoffbezug aus Zentralasien standen umfangreiche Finanztransfers aus Moskau gegenüber, die zum Aufbau der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Kapazitäten sowie zur Verbesserung der Sozialsysteme in Zentralasien dienten. Die islamische Religionsausübung wurde zu Sowjetzeiten stark eingeschränkt. Der Versuch, eine gemeinsame sowjetische Identität zu schaffen, kam faktisch einer Europäisierung Zentralasiens gleich. Selbst gemessen an ihren eigenen Ansprüchen kann die Umsetzung der sowjetischen Entwicklungsagenda für Zentralasien nur als bedingt erfolgreich angesehen werden, denn es gelang in sieben Dekaden letztlich nicht, die beträchtlichen regionalen Disparitäten innerhalb der Sowjetunion zu beseitigen.

Das Jahr 1991 markiert den Zusammenbruch der Sowjetunion, der auch die zentralasiatischen Unionsrepubliken zur Erklärung ihrer Unabhängigkeit veranlasste. Keines der neugegründeten zentralasiatischen Länder hatte historisch je als unabhängiger Staat existiert. Aufgrund der Etablierung starker Präsidenten mit einem autokratischen Führungsstil, fehlender demokratischer Standards bei den abgehaltenen Wahlen entsprachen und verbreiteter Verstöße gegen die Menschenrechte sind die zentralasiatischen Staaten heute internationaler Kritik ausgesetzt. Die gegenwärtig zu beobachtende Reislamisierung Zentralasiens ist zwischen der Konstruktion politischer Legitimität und der

Anknüpfung an ein kulturell-religiöses Erbe angesiedelt. Darüber hinaus berichten Menschenrechtsgruppen, dass Islamismus- und Terrorismusvorwürfe in Zentralasien gezielt gegen religiöse und laizistische Oppositionelle eingesetzt werden.

Die mit der Umgestaltung der Wirtschaftsordnung von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft verbundenen Herausforderungen waren in Zentralasien größer als in vielen anderen Transformationsländern:

- Die vorhandenen Wirtschaftsstrukturen waren in keiner Weise auf eine nationalstaatliche Autonomie vorbereitet.
- Die von den zentralasiatischen Binnenstaaten bisher genutzten Handels- und Transportwege wurden unterbrochen.
- Die Unabhängigkeit war mit einem abrupten Ende der Budgettransfers aus Moskau verbunden.
- Hinzu kam ein *brain drain*, denn mehr als eine Million Russen – darunter viele hochqualifizierte Fachkräfte – verließen Zentralasien nach der Unabhängigkeit.

Die ökonomische Umgestaltung verlief in der ehemaligen sowjetischen Peripherie langsamer und krisenhafter als in den meisten anderen Transformationsländern Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion. Sie ging mit tiefen wirtschaftlichen Einbrüchen, sehr hohen Inflationsraten, einem umfangreichen Beschäftigungsabbau und dramatischen Reallohnverlusten einher. Die der zentralasiatischen Bevölkerung in dieser Situation zur Verfügung stehenden Bewältigungsstrategien waren nach sieben Jahrzehnten faktischer Vollbeschäftigungsgarantie begrenzt. Daher manifestieren sich heute in ganz Zentralasien beträchtliche Armutsprobleme.

Armut in Zentralasien

Einkommensarmut ist in der zentralasiatischen Region kein reines Transformationsphänomen, sondern reicht bis in die sowjetische Zeit zurück.

Bereits im Jahre 1988 wurde das absolute Existenzminimum von einem großen Teil der zentralasiatischen Bevölkerung unterschritten, insbesondere in Tadschikistan (59 %) und Usbekistan (45 %), aber auch in Kirgisistan und Turkmenistan (jeweils 37 %). Vor der Glasnost-Periode war die Armutsmessung in der Sowjetunion tabuisiert. Die Unvollständigkeit der Armutsdaten für die Zeit nach der Unabhängigkeit lässt darauf schließen, dass Einkommensarmut in den meisten zentralasiatischen Staaten auch heute noch ein politisch sensibles Thema ist.

Die verfügbaren Indikatoren legen nahe, dass nach dem Systemwechsel eine erhebliche Verschärfung der Einkommensarmut eintrat. Tadschikistan war Ende der neunziger Jahre am stärksten betroffen, gefolgt von Kirgisistan. In diesen beiden Ländern stand 96 % bzw. 84 % der Bevölkerung ein Einkommen von weniger als US \$ 4,30 pro Tag zur Verfügung. Hingegen verfügten in Kasachstan und Turkmenistan – den im regionalen Vergleich am besten gestellten Staaten – lediglich 31 % und 35 % der Bevölkerung über ein so geringes Einkommen. Die regionalen Disparitäten sind indes in allen zentralasiatischen Staaten enorm. Zu den besonders stark von Armut betroffenen Regionen zählen v. a. Gorno-Badachschan (Tadschikistan) und Karakalpakstan (Usbekistan).

Angesichts des rapiden Bedeutungsverlustes des Einkommens aus abhängiger Beschäftigung sah sich die zentralasiatische Bevölkerung gezwungen, zu der in Ländern der „klassischen“ Peripherie seit langem üblichen Kombination unterschiedlicher Einkommensquellen überzugehen. Die vorhandenen Informationen über diesen Diversifizierungsprozess weisen darauf hin, dass heute Lohneinkommen, Einkommen aus selbständiger Tätigkeit und aus landwirtschaftlicher Produktion, Subsistenzwirtschaft und staatliche Sozialleistungen (v. a. Renten) das Überleben sichern. Dabei unterscheiden sich die zu beobachtenden Diversifizierungsmuster nach sozialer Schicht und Region, Stadt und Land. Der Erfolg solcher *coping*-Strategien war jedoch begrenzt. So besteht in Zentralasien ein besonders enger Zusammenhang zwischen Einkommensarmut und Kinderzahl. Mit

der Ausnahme von Tadschikistan ist das Armutsrisiko außerdem mit der Arbeitsmarktsituation des Haushaltsvorstandes korreliert. Ist dieser arbeitslos oder pensioniert, dann ist das Armutsrisiko überdurchschnittlich hoch. Des Weiteren sind ländliche Haushalte und Flüchtlinge in besonderem Umfang von Einkommensarmut betroffen.

Wird ein multidimensionales Armutsverständnis zugrundegelegt, so können bei der Analyse des spezifischen Armutsprofils Zentralasiens indes nicht nur einkommensbezogene Dimensionen berücksichtigt werden. Vielmehr ist dabei auch die menschliche Entwicklung und soziale Lage der zentralasiatischen Bevölkerung zu berücksichtigen, die sich anhand einiger gängiger Indikatoren erschließt. Legt man den *Human Development Index* (HDI) zugrunde, so bleiben die zentralasiatischen Staaten deutlich hinter dem Durchschnitt der Transformationsländer zurück. Mit einer fast vollständig alphabetisierten Bevölkerung, einer vergleichsweise hohen Lebenserwartung und einem gehobenen Bildungsniveau ist Zentralasien zwar erheblich besser gestellt als der Durchschnitt der Entwicklungsländer. Das zentralasiatische Pro-Kopf-Einkommen ist jedoch nach wie vor sehr niedrig. Tadschikistan erreichte im Jahr 2000 sogar nur 30 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der Entwicklungsländer. Als einziges zentralasiatisches Land unterschreitet hingegen das wirtschaftlich am weitesten entwickelte Kasachstan bei der Lebenserwartung den Entwicklungsländerdurchschnitt. Kirgisistan und Tadschikistan verzeichneten in der ersten Unabhängigkeitsdekade ebenfalls eine sinkende Lebenserwartung.

Die Koinzidenz einer schnell wachsenden Bevölkerung mit einer transformationsbedingt schrumpfenden Volkswirtschaft erhöhte in den zentralasiatischen Staaten den Druck auf das bestehende Sozialsystem. So ging die erste Transformationsdekade mit einer Verschlechterung der meisten Gesundheitsindikatoren in Zentralasien einher. Auch die Ernährungslage verschlechterte sich und spitzte sich insbesondere in Tadschikistan v. a. durch den Bürgerkrieg derartig zu, dass Ende der neunziger Jahre dort fast die Hälfte der Bevölkerung unter Unterernährung litt. Die verfügbaren

Bildungsindikatoren zeigen darüber hinaus in fast allen zentralasiatischen Staaten einen teilweise erheblichen Rückgang des Kindergarten-, Schul- und Hochschulbesuchs. Insbesondere der deutlich verminderte Besuch der Primarschule dürfte in der nahen Zukunft zu einem Wiederaufleben des Analphabetismus in der Region führen.

Fiskalische Spielräume für Sozialpolitik

Der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft, der mit einer schweren Wirtschaftskrise und hohen Inflationsraten einherging, führte in allen Transformationsländern zu erheblichen fiskalischen Ungleichgewichten. Diese sind v. a. den Schwierigkeiten der Mobilisierung von Staatseinnahmen unter Transformationsbedingungen geschuldet, unter denen die planwirtschaftlichen Prämissen des bestehenden Systems der Einnahmenerzielung obsolet wurden. Auch wenn es in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan in jüngster Zeit gelang, die Staatseinnahmenquoten langsam wieder zu steigern, liegen diese in Zentralasien deutlich unter den Durchschnittswerten in Mittel- und Südosteuropa und dem Baltikum. Hingegen ist in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), in der eine stark eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit zu beobachten ist, in der letzten Dekade die staatliche Extraktionsfähigkeit – die Fähigkeit, Staatseinnahmen zu erzielen – dramatisch gesunken.

Auf ihrem Weg in die nationalstaatliche Unabhängigkeit waren die zentralasiatischen Staaten jedoch nicht nur mit den Konsequenzen des wirtschaftlichen Systemwechsels, sondern auch mit dem Wegfall der umfangreichen innersowjetischen Finanztransfers konfrontiert. Die Zuschüsse aus Moskau, die bereits damals als völlig unzureichend galten, beliefen sich noch 1989 auf 12 % des kasachischen BIP, 20 % des usbekischen Staatshaushalts und fast 50 % der tadschikischen Staatseinnahmen. Die Erosion der Einnahmenseite hatte notwendigerweise ausgabenseitige Konsequenzen, von denen die Sozialausgaben nicht ausgenommen blieben.

Die verfügbaren Daten zeigen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre dramatische Ausgabenkürzungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Alterssicherung. Die Einschnitte lagen überwiegend bei mehr als zwei Dritteln der noch 1991 getätigten Ausgaben. Die vergleichsweise geringsten Kürzungen wurden in Kirgisistan vorgenommen, die umfangreichsten in Tadschikistan. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre tätigte Kasachstan in allen Sozialpolitikfeldern die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben, gefolgt von Usbekistan und Kirgisistan. Dagegen fielen die in Tadschikistan pro Einwohner getätigten Sozialausgaben mit US \$ 2 (Gesundheit) bis US \$ 4 (Bildung) im Jahre 1999 extrem gering aus. In dem für Zentralasien spezifischen Kontext einer schnell wachsenden Bevölkerung implizieren die beschriebenen Einschnitte einen besonders ausgeprägten Sozialabbau, der sich in anderen Transformationsländern in diesem Ausmaß nicht beobachten lässt. Die extrem geringen Sozialausgaben der zentralasiatischen Staaten werden inzwischen auch von den internationalen Finanzinstitutionen als unzureichend kritisiert.

Sozialpolitische Handlungsfelder

Angesichts der vielfältigen Risiken, die in der zurückliegenden Dekade von der Makro-, Meso- und Mikroebene her auf die zentralasiatische Bevölkerung einwirkten und diese völlig unvorbereitet trafen, sollte nicht auf die Potentiale staatlicher Sozialpolitik verzichtet werden. Sie kann einen Beitrag zur Prävention, Abfederung und Bewältigung zahlreicher Risiken leisten, denen von Armut Betroffene bzw. Bedrohte ausgesetzt sind. Ein Großteil der sozialpolitischen Strukturen aus der Sowjetzeit sind noch vorhanden und können als Ausgangspunkt von Reformbemühungen dienen. Die Studie geht auf die Kernbereiche Sozialhilfe, Alterssicherung, Gesundheit und Bildung ein.

Sozialhilfe: Aufgrund der geschilderten Armutsproblematik scheinen Einkommenstransfers in Form von Sozialhilfe in allen zentralasiatischen Staaten angezeigt. Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Sowjetzeit die verbilligte oder kostenlose

Abgabe der wichtigsten Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (v. a. Lebensmittel, Mieten, Strom) solche zielgruppenorientierten Transfers weitgehend ersetzen. In der letzten Dekade war hingegen ein starker Anstieg der Lebenshaltungskosten zu beobachten. Angesichts unzureichender finanzieller Mittel werden die Sozialhilfeszahlungen jedoch gegenwärtig auf einen relativ kleinen Kreis von Anspruchsberechtigten beschränkt. Dabei stellt das *targeting* eine grundlegende Herausforderung dar. Angesichts der Vielzahl und Intransparenz von Einkommensarten und -quellen ist das *income testing* im zentralasiatischen Kontext wenig praktikabel. Folgende Alternativen bieten sich an:

- Beim *proxy means testing* basiert die Bedürftigkeitsprüfung auf relativ leicht beobachtbaren Haushaltsmerkmalen, wie Verfügungsrechten über Land, Wasser- und Stromversorgung, Eigentum an langlebigen Gebrauchsgütern, Beruf und Familienstruktur.
- Das *categorical targeting* basiert auf bestimmten Merkmalen des Haushalts oder des Individuums. Transferleistungen können auf solche Haushalte konzentriert werden, in denen Risikogruppen (z. B. Kinder, alte Menschen) besonders stark vertreten sind.
- Das *self-targeting* kann z. B. durch Arbeitsbeschaffungsprogramme operationalisiert werden, bei denen die Teilnehmer weniger als den marktüblichen Lohn erhalten oder sogar in Naturalien entlohnt werden (*food-for-work*).
- Das *community-based targeting* dezentralisiert die Vergabe von Sozialleistungen unter Nutzung von lokal vorhandenem sozialem Kapital. Der Erfolg hängt indes von den Fähigkeiten einer lokalen Gemeinschaft ab, eine effektive Kontrolle der Programmdurchführung zu gewährleisten und Korruption zu vermeiden. Ein ebenso prominentes wie umstrittenes Beispiel für *community-based targeting* findet sich in den usbekischen *mahallas*.

Alterssicherung: Die in Zentralasien existierenden Alterssicherungssysteme stellen eine wichtige Quelle monetärer Transfers innerhalb der meist mehrgenerationalen zentralasiatischen Haushalte

dar. Die verfügbaren Daten zeigen, dass Altersbezüge derzeit erheblich mehr zum Haushaltseinkommen beitragen als Sozialhilfeszahlungen. Im Laufe der neunziger Jahre ist die Kaufkraft der Renten allerdings stark gesunken. Da aufgrund der hohen Beschäftigungsquoten der Sowjetzeit gegenwärtig fast alle alten Menschen über einen Rentenanspruch verfügen, können die bestehenden Alterssicherungssysteme als eine implizite Variante des *categorical targeting* angesehen werden.

Das optimale Design von Alterssicherungssystemen ist Gegenstand einer internationalen Kontroverse, die sich weitgehend auf die Frage konzentriert, ob das Umlage- oder das Kapitaldeckungsverfahren ein adäquateres Finanzierungsverfahren darstellt. In Kasachstan wurde im Jahre 1998 nach chilenischem Vorbild ein vollständiger Übergang zur Kapitaldeckung vorgenommen. Die kasachische Reform wird angesichts einer begrenzten staatlichen Regulierungskompetenz und eines rudimentären Kapitalmarktes allerdings überwiegend kritisch bewertet. Nach dem kasachischen Präzedenzfall zeigten auch andere Staaten der zentralasiatischen Region Interesse, dem chilenischen Vorbild zu folgen, doch sind sie nach allgemeiner Einschätzung für eine derartige Reform noch weniger gerüstet. Insofern blieben die dortigen Reformen auf die Parameter des staatlichen Umlagesystems gerichtet. Die größte Herausforderung für die beitragsfinanzierten Alterssicherungssysteme stellt im zentralasiatischen Kontext derzeit die stetig sinkende Beschäftigung im formellen Sektor dar, die stark steigende Rentnerquotienten sowie eine Erosion der bislang fast universellen Anspruchsberechtigung zur Folge haben wird.

Gesundheitspolitik: Auch im Bereich des Gesundheitswesens lässt sich im internationalen Vergleich eine Vielfalt von Organisationsformen beobachten, die sich u. a. hinsichtlich der Rollen unterscheiden, die Staat, Markt und Individuum zugewiesen werden. Bei dem aus Sowjetzeiten ererbten Gesundheitssystem handelt es sich um eine steuerfinanzierte, universelle Gesundheitsversorgung, wobei sich die medizinischen Produktionsfaktoren im Staatsbesitz befanden. Außer

in Kasachstan sind die staatlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit in Zentralasien heute indes so niedrig, dass nicht einmal eine medizinische Grundversorgung gewährleistet werden kann. Daher stellen informelle Zuzahlungen der Patienten gegenwärtig die Voraussetzung für eine medizinische Behandlung dar. Der Versuch, sie in formelle Gebühren umzuwandeln, um so eine zusätzliche Finanzquelle für den Gesundheitssektor zu erschließen, ist weitgehend gescheitert. Formelle Gebühren sind nun zusätzlich zu den informellen Zahlungen zu entrichten, was den Zugang zu medizinischer Versorgung im heutigen Kontext wachsender Einkommensarmut erheblich erschwert.

In den vergangenen zehn Jahren wurden in den meisten zentralasiatischen Ländern Versuche unternommen, das bestehende Gesundheitssystem zu reorganisieren. Bei den bisherigen Rationalisierungsmaßnahmen war nicht sichergestellt, dass die eingesparten Mittel im Gesundheitswesen verbleiben. Auch die Versuche einiger zentralasiatischer Staaten, ein Krankenversicherungssystem zu etablieren, führte im Kontext einer geringen staatlichen Extraktionsfähigkeit und eines wachsenden informellen Sektors nicht zu einer Erschließung substantieller finanzieller Ressourcen. Nach Einschätzung von Gesundheitsexperten wäre es möglich, durch eine Neukonzipierung des Leistungsangebots beträchtliche Kosteneinsparungen zu erreichen, z. B. durch eine stärkere Betonung der allgemeinmedizinischen Grundversorgung und eine Privilegierung der ambulanten gegenüber der stationären Pflege. Zudem gilt es, das gesamte System der Budgetierung und Finanzierung von Gesundheitsleistungen in Zentralasien so zu reorganisieren, dass systemimmanente Anreize für eine Leistungssteigerung bei gleichzeitiger Kostenkontrolle geschaffen werden.

Bildungspolitik: Der universelle Zugang zu Bildung und eine vollständige Alphabetisierung der Bevölkerung zählten zu den Errungenschaften der Sowjetperiode. Der Zugang zu Bildungseinrichtungen hat in fast allen zentralasiatischen Staaten in der ersten Unabhängigkeitsdekade stark abgenommen, während empfindliche finanzielle Einschnitte zu verzeichnen waren. Die Gehälter im

Bildungssektor sind heute so niedrig, dass sich viele Lehrkräfte anderswo ihren Lebensunterhalt verdienen müssen. Oftmals reichen die zur Verfügung stehenden Mittel nicht aus, um das Schulgebäude zu beheizen und instandzuhalten, und Schulbücher sind ebenfalls nicht mehr in ausreichendem Umfang vorhanden. Die erheblichen Mittelkürzungen im Bildungssektor haben dazu geführt, dass formelle und informelle Zahlungen inzwischen auch in diesem Bereich an der Tagesordnung sind und der Zugang von Kindern aus armen Familien zur Schulbildung längst keine Selbstverständlichkeit mehr ist.

Sofern eine Zahlungsfähigkeit gegeben ist, kann es durchaus sinnvoll sein, elterliche Zuzahlungen für eine Verbesserung des Bildungsangebots zu nutzen. Wenn diese jedoch zum Ausschluss der häufig kinderreicheren unteren Einkommenschichten vom schulischen Bildungsangebot führen, wie dies derzeit in Zentralasien der Fall ist, sind Korrekturen in der bildungspolitischen Praxis geboten. Insgesamt besteht Übereinstimmung darüber, dass die Primar- und Sekundarschulbildung in Zeiten knapper Ressourcen absoluten Vorrang haben sollte. Im Kontext einer hohen Jugendarbeitslosigkeit kommt auch der beruflichen Bildung eine große Bedeutung zu, obwohl sie derzeit kaum nachgefragt wird. Es gilt daher, die Curricula der Berufsschulen auf die marktwirtschaftlichen Anforderungen und neuentstehenden Berufsfelder zuzuschneiden und sie auch für junge Frauen zu öffnen. Die in Zentralasien anstehenden bildungspolitischen Reformen betreffen darüber hinaus die Neukonzipierung von Schulbüchern und Lehrplänen sowie die Vermittlung interaktiver, weniger faktenzentrierter Lehrmethoden und neuer Lehrinhalte, was ein umfassendes Lehrertraining erforderlich macht. Zudem müssen sich die zentralasiatischen Bildungspolitiker der Realität einer multiethnischen Bevölkerung stellen, wie sie in allen zentralasiatischen Staaten anzutreffen ist.

Schlussfolgerungen und entwicklungspolitische Empfehlungen

Die Verschärfung der Einkommensarmut und der massive Sozialabbau, die derzeit in Zentralasien zu beobachten sind, drohen eine Abwärtsspirale zu erzeugen, die alle fünf von OECD/DAC unterschiedenen Dimensionen menschlichen Wohlergehens betrifft. Die Defizite bei den *economic capabilities* und *human capabilities* verstärken sich dabei gegenseitig: Menschen mit geringem Einkommen haben in den zentralasiatischen Staaten keinen ausreichenden Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung. Mit einem geringen Bildungsstand und einer angegriffenen Gesundheit sinken jedoch die Chancen auf ein ausreichendes Einkommen. Auch zwischen Gesundheitszustand und Bildungsniveau bestehen erhebliche Wechselwirkungen. Die beiden genannten Dimensionen sind eng mit zwei weiteren verbunden, da von Armut, Krankheit und einem schlechten Bildungsstand Betroffene weniger Möglichkeiten haben, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (*socio-cultural capabilities*) und wirtschaftlichen und externen Schocks standzuhalten (*protective capabilities*). Darüber hinaus leidet die Bevölkerung aller zentralasiatischer Staaten derzeit unter erheblichen Menschenrechtsverletzungen und mangelnden politischen Partizipationschancen (*political capabilities*).

Da sich die verschiedenen Dimensionen der in Zentralasien zu beobachtenden Armut derzeit also wechselseitig verstärken, besteht ein dringender Handlungsbedarf. Dabei kommt der Bekämpfung der Einkommensarmut und einer Reform des existierenden Sozialsystems eine Schlüsselrolle zu. In diesem Kontext ist in erster Linie die Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel erforderlich. Derzeit reichen v. a. in den ressourcenarmen zentralasiatischen Staaten die verfügbaren Haushaltsmittel in Verbindung mit den mobilisierbaren Beiträgen und Zuzahlungen jedoch bei weitem nicht aus, um die Bevölkerung vor Einkommensarmut zu schützen und einen universellen Zugang zum Sozialsystem aufrechtzuerhalten. Dies gilt besonders im Falle Tadschikistans.

Um die dramatische Unterfinanzierung der Kernbereiche Sozialhilfe, Alterssicherung, Gesundheit und Bildung nicht weiter zu perpetuieren, kommen kurzfristig also nur externe Transfers infrage. Die erforderlichen Mittel sollten im Rahmen einer international koordinierten Geberinitiative mobilisiert werden. Als Forum hierfür bietet sich etwa die jüngst ins Leben gerufene CIS-7-Initiative bi- und multilateraler Geber an, in die die zentralasiatischen Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) einbezogen sind. Die externen Transfers sollten jedoch einer zeitlichen Befristung unterliegen, da die eigentliche Herausforderung darin besteht, eine nachhaltige finanzielle Basis für die zentralasiatischen Sozialsysteme zu schaffen. Dieses Ziel lässt sich jedoch nur mittelfristig erreichen, da die Grundvoraussetzung hierfür eine deutliche Verbesserung der staatlichen Extraktionsfähigkeit in Zentralasien ist. Gleichzeitig gilt es, das zunehmende *crowding-out* von Sozialausgaben durch den wachsenden Schuldendienst bzw. durch Militärausgaben zu unterbinden, wie es sich derzeit in der Region abzeichnet.

Eine verbesserte Effizienz bei der Verwendung der vorhandenen Mittel ließe sich durch eine Stärkung der gegenwärtig bescheidenen administrativen Kapazitäten erreichen. Hierbei geht es im Sinne eines sozialpolitischen *institution building* um Aufbau, Schulung und Ausstattung einer funktionierenden Leistungsverwaltung. Voraussetzung für die Erhöhung der Wirksamkeit der Sozialsysteme Zentralasiens ist indes eine Verbesserung der Informationslage, und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Im politischen Dialog sollte verdeutlicht werden, dass durch eine Tabuisierung des Armutsproblems eine Verbesserung der sozialen Situation nicht zu erreichen ist. Wo die Durchführung von Lebensstandardmessungen nach internationalen Standards an den technischen und fachlichen Voraussetzungen scheitert, wären diese im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit zu verbessern.

Auch im Bereich der sozialpolitischen Beratung kommt einer geberkoordinierten Technischen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zu. Hier sind derzeit v. a. die Weltbank, die ADB und die WHO

besonders aktiv. Der Reformbedarf der bestehenden Sozialsysteme ist indes nach wie vor erheblich, wie deutlich geworden sein dürfte. In den vier sozialpolitischen Kernbereichen Sozialhilfe, Alterssicherung, Gesundheit und Bildung existiert ein reicher Fundus an internationalen Erfahrungen, die sich die zentralasiatischen Staaten zunutze machen können. Es gibt jedoch kaum Patentrezepte – vielmehr gilt es, nach einer genauen Analyse der spezifischen ökonomischen und soziokulturellen Kontextbedingungen die Wirksamkeit der Sozialsysteme in den zentralasiatischen Staaten zu erhöhen. Dabei sollte der Verminde- rung der interregionalen Disparitäten ein besonderes Augenmerk gelten, wie auch den besonders stark von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen, wie Kindern, alten Menschen, Flüchtlingen und der Landbevölkerung. Da insbesondere in Kasachstan und Kirgisistan eine Renomadisierung zu beobachten ist, sollten darüber hinaus auch sozialpolitische Instrumente entwickelt werden, die auf die speziellen Bedürfnisse dieser Menschen zugeschnitten sind.

Sozialpolitik kann im zentralasiatischen Kontext einen wichtigen Beitrag zur Prävention, Abfederung und Bewältigung armutsrelevanter Risiken leisten. Doch erfordert die Multidimensionalität der Armut auch in dieser Region komplexe Lösungsansätze, die über klassische sozialpolitische Handlungsfelder hinausgehen. Deshalb sind in jüngster Zeit von einigen zentralasiatischen Regierungen weiter gefasste Konzepte zur Armutsbekämpfung entwickelt worden, z. T. auf Anregung bzw. mit der Unterstützung internationaler Geber. In den vorgelegten nationalen Armutsprogrammen und PRSPs ebenso wie in der CIS-7-Initiative wird die Notwendigkeit betont, in den zentralasiatischen Staaten eine breit angelegte Agenda aus ökonomischen, strukturellen und institutionellen Reformen zu verfolgen. Die zehn Ansatzpunkte des von der Bundesregierung formulierten Aktionsprogramms 2015 setzen indes auf eine noch umfassendere Strategie zur Armutsbekämpfung, die in Zentralasien durchaus ihre Berechtigung hätte.

*„The causes and consequences of poverty in this region will only become clearer with improved statistical and qualitative information. There is, therefore, limited knowledge of the impact of past policy initiatives on poverty, or of the policy changes needed to reduce poverty. It is fairly clear, though, that the major causes of increasing poverty have been general economic decline and the fragmentation of social welfare systems which, in Soviet times, provided some minimum standard of living for all.“*¹

1 Einleitung

Armutsbekämpfung ist seit vielen Jahren ein zentraler Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und stellt bis heute eine ihrer größten Herausforderungen dar. Durch das von der Weltgemeinschaft gesetzte Millenniumsziel, bis zum Jahre 2015 die extreme Armut um die Hälfte zu verringern, wurde die Dringlichkeit und Größenordnung dieser internationalen Gemeinschaftsaufgabe erneut verdeutlicht. Herrschte in der Vergangenheit ein eher einkommensdominierter Armutsbegriff vor, so hat sich inzwischen eine umfassendere Problemanalyse durchgesetzt. Diese schlägt sich auch in einem komplexeren Strategienbündel nieder, wie das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vorgelegte Aktionsprogramm 2015 zeigt.²

Armut stellt heute indes nicht nur in „klassischen“ Entwicklungsländern, sondern auch in den ehemals sozialistischen Staaten, die seit Beginn der neunziger Jahre von der Bundesregierung unterstützt werden, ein gravierendes Problem dar. Lag der Schwerpunkt in diesen Ländern in den ersten Transformationsjahren zunächst vorwiegend auf der ökonomischen und politischen Umgestaltung, so zeigten sich bald die erheblichen sozialen Folgewirkungen des Systemwechsels. Heute ist es

unübersehbar, dass Armut und soziale Disparitäten in der postsozialistischen Region mehr als nur ein temporäres Phänomen darstellen. Der Reform der aus sozialistischen Zeiten ererbten Sozialsysteme gilt daher in den letzten Jahren ein verstärktes Augenmerk.³ Gleichzeitig ist es 14 Jahre nach dem *annus mirabilis* 1989 offenkundig, dass der politische und wirtschaftliche Umbruch in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion regional äußerst heterogene Ergebnisse zeitigt. Die Osterweiterung der Europäischen Union, die längst nicht allen Transformationsländern offensteht, macht die intraregionalen Differenzierungsprozesse und die unterschiedlichen Transformationserfolge exemplarisch deutlich.

Dabei zeichnet sich immer deutlicher ab, dass die soziale und ökonomische Situation in den fünf neugegründeten Staaten Zentralasiens besonders dramatisch ist – sie bilden nicht nur geographisch die Peripherie der postsozialistischen Region.⁴ Die zuvor eher marginalisierte zentralasiatische Region geriet durch ihre geographische Nähe zu Afghanistan allerdings erst vor wenigen Monaten ins weltpolitische Rampenlicht.⁵ Vier der zentralasiatischen Staaten – Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan – sind heute BMZ-Partnerländer. Sie weisen in vielerlei Hinsicht ähnliche soziale Problemlagen wie „klassische“ Partnerländer in Afrika, Asien und Lateinamerika auf. Im Unterschied zu diesen verfügen sie jedoch über ein Sozialsystem, das noch vor zehn Jahren der gesamten Bevölkerung flächendeckend offenstand und auch heute teilweise noch funktionsfähig ist.

¹ DfID (2000), S. 4.

² Vgl. BMZ (2001a).

³ Vgl. etwa World Bank (2000a) und (2000c).

⁴ Für einige kaukasische und südosteuropäische Staaten gilt dies ebenfalls. Vgl. Müller (2002c).

⁵ Vgl. Brill Olcott (2001). Im Gegenzug zur logistischen Unterstützung, die die zentralasiatischen Staaten der Militärintervention in Afghanistan zuteil werden ließen, wurde ihnen eine höhere Auslandshilfe zugesagt.

Diese Studie fragt nach dem spezifischen Armutsprofil, das sich im postsozialistischen Zentralasien zu Beginn des 21. Jahrhunderts beobachten lässt, und untersucht die Potentiale, die das bestehende Sozialsystem zur Verbesserung der besorgniserregenden sozialen Lage in Zentralasien heute bieten kann. Die zentrale Bedeutung, die einer erfolgreichen Armutsbekämpfung in Bezug auf die Stabilität der Gesamtregion und die gesellschaftliche Kohäsion in den einzelnen zentralasiatischen Staaten zukommt, ist heute unumstritten: „*The deepest source of internal instability throughout the region is neither religious extremism nor ethnic conflict but poverty.*“⁶ Dennoch existieren bisher kaum Analysen der spezifischen zentralasiatischen Armutsproblematik, und auch über den Zustand des Sozialsystems in der Region ist nur wenig bekannt. Mit der vorliegenden Studie wird daher zum einen der Versuch unternommen, eine Lücke in der bisher über die Region vorliegenden Literatur zu schließen; zum anderen sollen dadurch die Grundlagen für einen Ausbau des entwicklungspolitischen Engagements im sozialpolitischen Bereich gelegt werden.

Die Studie ist in sechs Kapitel gegliedert. Auf Kapitel 1 – die Einleitung – folgen zunächst zwei kürzere Hintergrundkapitel, die in thematischer (Kapitel 2) und regionaler Hinsicht (Kapitel 3) auf das Untersuchungsthema hinführen. Zu diesem Zweck werden in Kapitel 2 Armut und Sozialpolitik innerhalb der deutschen und internationalen EZ verortet. Zunächst wird ein kurzer Überblick über den Wandel gegeben, der sich in Bezug auf das Verständnis von Armut in den vergangenen beiden Dekaden vollzogen hat. Anschließend werden Stellenwert und Strategien der Armutsbekämpfung im entwicklungspolitischen Kontext vorgestellt. Dann wird der potentielle Beitrag von Sozialpolitik zur Armutsminderung erläutert, wobei auch auf die unterschiedlichen Sozialsysteme in Entwicklungs- und Transformationsländern eingegangen wird. Kapitel 3 soll hingegen das erforderliche Grundverständnis für die spezifischen regionalen Kontextfaktoren herstellen, ist die Region doch gleichermaßen Teil des postsozi-

alistischen und des islamischen Raumes. Die spezielle Entwicklungsproblematik der zentralasiatischen Region wird im Lichte des sowjetischen Erbes und der nachfolgenden Transformationsdekade skizziert. Dabei wird auf politische, sozio-kulturelle und ökonomische Aspekte eingegangen, die für das Verständnis der Armutsursachen sowie der Möglichkeiten und Grenzen von Überlebensstrategien in den zentralasiatischen Staaten wesentlich sind.

In Kapitel 4 wird der Versuch unternommen, anhand der vorhandenen Daten ein möglichst genaues Bild der menschlichen Entwicklung, sozialen Lage und Einkommensarmut im postsozialistischen Zentralasien zu zeichnen. Hierbei wird – Kapitel 2 folgend – ein multidimensionales Armutsverständnis zugrunde gelegt, das auch nicht-einkommensbezogene Armutsdimensionen einschließt. Soweit das verfügbare statistische Material es zulässt, wird dabei sowohl eine vergleichende als auch eine länderbezogene Perspektive eingenommen. Kapitel 5 befasst sich schließlich mit Sozialpolitik und Armutsbekämpfung in Zentralasien. Zunächst werden die drastisch gesunkenen fiskalischen Spielräume für Sozialpolitik herausgearbeitet, um dann die existierenden Sozialsysteme und die in den letzten Jahren vorgenommenen Reformen in den Bereichen Sozialhilfe, Alterssicherung, Gesundheit und Bildung vorzustellen, sofern diese in der vorhandenen Literatur beschrieben sind. Abschließend werden einige breiter angelegte Ansätze zur Armutsbekämpfung in Zentralasien vorgestellt, die zwar sozialpolitische Komponenten enthalten, darauf aber nicht beschränkt bleiben.

Die aus dieser Untersuchung abgeleiteten entwicklungspolitischen Empfehlungen werden in Kapitel 6 formuliert. Aufgrund der in wichtigen Teilen unzureichenden Informations- und Datengelage können die Empfehlungen nicht sehr detailliert ausfallen. Sie betreffen in erster Linie die Möglichkeiten, durch eine Unterstützung und Reform der bestehenden Sozialsysteme in Zentralasien einen Beitrag zur Armutsbekämpfung in der Region zu leisten. Darüber hinaus wird jedoch auch die Notwendigkeit betont, ein solches Vorgehen durch weiterführende Ansätze zur Armuts-

6 Vgl. Rasizade (2002), S. 99.

bekämpfung zu ergänzen. Dabei wird auch an die vom BMZ im Aktionsprogramm 2015 formulierten Ansatzpunkte angeknüpft.

Die Untersuchung basiert in erster Linie auf der vorhandenen Sekundärliteratur in englischer und deutscher Sprache. Ergänzend wurden im Oktober 2002 zahlreiche Hintergrundgespräche mit Sozialexperten in Astana, Almaty, Bishkek und Tashkent geführt. Tatkräftige Unterstützung vor Ort leisteten insbesondere Janyl Kojomuratova, Zhar-kin Kakimzhanova, Elvira Pak und Michael Gerlich. Von Elke Herrfahrdt, Irina Kausch, Markus Loewe und Imme Scholz erhielt ich ein ausführliches Feedback zur ersten Fassung dieser Studie. Auch Kathrin Berensmann, Jörn Grävingholt, Susanne Neubert, Gesa Walcher, Jürgen Wiemann und Hans-Helmut Taake gaben mir einige wichtige Anregungen. Ihnen allen gilt mein Dank.

2 Armut und Sozialpolitik im entwicklungspolitischen Kontext

2.1 Armutsdefinitionen und -konzepte im Wandel

Der Begriff der Armut entzieht sich wegen seiner Vielschichtigkeit einer allgemeingültigen Definition, zumal er in den zurückliegenden Jahrzehnten einen beträchtlichen Bedeutungswandel erfuhr.⁷ Herrschte in der Vergangenheit ein eher einkommensdominierter Armutsbegriff vor, so hat sich inzwischen in der deutschen und internationalen EZ eine umfassendere Problemanalyse durchgesetzt. Im vor zehn Jahren formulierten BMZ-Papier „Hauptelemente der Armutsbekämpfung“ wurde der Armutsbegriff etwa noch wie folgt definiert: *„Menschen sind arm, wenn sie nicht über das Minimum an monetärem oder nicht-monetärem Einkommen verfügen, welches zur Deckung ihres Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erfor-*

*derlich ist.“*⁸ Im kürzlich vorgelegten Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung heißt es hingegen: *„Armut bedeutet nicht nur geringes Einkommen, sondern auch geringe Chancen und mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten am politischen und wirtschaftlichen Leben, besondere Gefährdung durch Risiken, Missachtung der Menschenwürde und Menschenrechte sowie fehlender Zugang zu Ressourcen“.*⁹ Dieser begriffliche Wandel soll im folgenden anhand einiger gängiger Armutsdefinitionen und -konzepte nachgezeichnet werden.¹⁰

- *Armut als Problem der physischen Existenzsicherung:* Arm ist nach dem Konzept der absoluten, extremen oder primären Armut, wer nicht genügend Mittel zur physischen Existenzsicherung hat. Der Ansatz geht auf Benjamin Seeborn Rowntrees historische Studie über Armut im englischen York zurück¹¹ und findet heute insbesondere in der *cost-of-basic-needs method* verbreitete Anwendung. Das Subsistenzminimum ist jedoch insbesondere in Anbetracht unterschiedlicher Ernährungsgewohnheiten und Lebensformen schwer zu definieren, zu messen und zu vergleichen. Für die Messung extremer Armut im internationalen Vergleich wird daher von der Weltbank mit *„a dollar a day“* eine rein einkommensbezogene *Headcount*-Methode verwendet (siehe Kasten 1).¹² Anstelle der indirekten Messung über das Einkommen kann jedoch auch direkt am Konsumniveau angesetzt werden. In diesem Fall wird angestrebt, anstelle der Möglichkeit, verfügbare Ressourcen zur Existenzsicherung einzusetzen, das tatsächliche Ausmaß der Grundbedürfnisbefriedigung zu mes-

⁷ Vgl. Bundesregierung (2001).

⁸ BMZ (1992), S. 2.

⁹ BMZ (2001a), S. 2.

¹⁰ Vgl. Sen (1981, 1989), GTZ (1998) und Kanbur / Squire (2001).

¹¹ Vgl. Rowntree (1901).

¹² Die von der Weltbank festgelegte Einkommensgrenze für die Messung extremer Armut liegt heute bei US \$ 1,075 in Kaufkraftparitäten (PPP) von 1993. Vgl. World Bank (2001e), S. 17.

sen.¹³ Die beiden gängigsten Methoden sind hierbei die *food-energy method*, die den von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) definierten Mindestkalorienbedarf zugrunde legt, und die *food-share method*, die auf dem „Engelschen Gesetz“ basiert.¹⁴ Je nach Untersuchungszweck und Erhebungsmöglichkeiten kann es sinnvoll sein, bei der Armutsmessung das Individuum oder den Haushalt als Be-

- *Armut als Problem des relativen Lebensstandards*: Bei dem Konzept der relativen Armut steht die Unterversorgung mit materiellen Ressourcen im Vordergrund, die im Verhältnis zu dem in der jeweiligen Gesellschaft vorherrschenden Lebensstandard besteht und auch als *relative deprivation* bezeichnet wird.¹⁷ Im EU-Kontext wird bei einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des

Kasten 1: Einige Standardmethoden der quantitativen Armutsmessung

Headcount-Index: Hier wird die Anzahl der Armen ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung gesetzt. Diese häufig benutzte Methode gibt jedoch keinen Aufschluss über das Ausmaß, in dem die Armutslinie unterschritten wird. So würde eine Verschlechterung der Situation der Armen mit diesem Indikator nicht erfasst, sofern sich die übrige Bevölkerung nicht schlechter stellt. Darüber hinaus gibt er keinen Aufschluss über die Einkommensverteilung innerhalb der Gruppe der Armen. Politische Entscheidungsträger können beim Gebrauch dieses Indikators dazu verleitet werden, sich auf die Personen zu konzentrieren, die gerade unterhalb der Armutsgrenze liegen.

Armutslucke und -intensität: Unter der Armutslucke (*poverty gap*) wird ein aggregierter Indikator verstanden, der angibt, in welchem Umfang Einkommen bzw. Konsum einer als arm definierten Bevölkerungsgruppe die festgelegte Armutsgrenze unterschreitet. Seine Bedeutung liegt darin, dass die Armutssituation in zwei Ländern trotz eines gleichen Prozentsatzes an Armen sehr unterschiedlich sein kann, je nachdem wie weit ihr Einkommen bzw. Konsum unterhalb der Armutsgrenze liegen. Ein *poverty gap* von 10 bedeutet, dass die Armen durchschnittlich 10 % weniger konsumieren oder an Einkommen erzielen als in der Armutsgrenze festgelegt. Der Indikator gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, wie viele Personen arm sind und wie die Einkommensverteilung innerhalb der Gruppe der Armen aussieht. Den letztgenannten Aspekt versucht die Weltbank über die Berechnung der Armutintensität (*severity of poverty*) zu erfassen, einer bisher nicht allgemein anerkannten Methode.

Quelle: Ravallion (1994); GTZ (1998); World Bank (2000c).

zugsgröße zu definieren. Im letztgenannten Fall wird häufig nach Haushaltsgröße und -zusammensetzung differenziert.¹⁵ Einige besondere Risikogruppen, wie Obdachlose und Straßenkinder, werden von gängigen Armutsstatistiken in der Regel nicht erfasst („*the missing poor*“).¹⁶

nationalen Medianwertes von relativer Armut gesprochen.¹⁸ Bei der Berechnung von Armutsgrenzen¹⁹ für Entwicklungsländer steht eine Vielzahl unterschiedlicher Konzepte nebeneinander, wobei zunehmend multidimensionale Methoden angewandt werden.²⁰ Relative Armutsindikatoren sind am ehesten geeignet, einen absoluten Armutsindikator zu ergänzen. Für sich allein betrachtet, gibt das Konzept in erster Linie Aufschluss über die bestehende soziale Ungleichheit und misst damit eher die

13 Vgl. Atkinson / Micklewright (1992), S. 184.

14 Vgl. Ravallion (1994). Dem „Engelschen Gesetz“ zufolge steigt der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den Gesamtausgaben mit sinkendem Einkommen.

15 Beim Konsum größerer Haushalte kann von *economies of scale* ausgegangen werden. Bei Kindern wird angenommen, dass sie weniger konsumieren als Erwachsene. Atkinson / Micklewright (1992) verweisen auf methodische Unterschiede bei der Berechnung der *equivalence scales*, die Armutsvergleiche erschweren.

16 Ackland / Falkingham (1997), S. 82.

17 Vgl. Sen (1981), S. 31.

18 Vgl. Eurostat / Europäische Kommission (2002), S. 93.

19 Zur politischen Ökonomie offizieller Armutsgrenzen vgl. Atkinson (1998).

20 Für eine komparative Diskussion verschiedener Methoden siehe Boltvinik (1999).

Kasten 2: Der Human Poverty Index

Dieser erst seit 1997 vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) berechnete Index ist eine Antwort auf die Kritik am *Human Development Index* (HDI), der mit erheblichen Aggregationsproblemen behaftet ist und wichtige Aspekte menschlicher Entwicklung unberücksichtigt lässt. Wie der HDI versucht der *Human Poverty Index* (HPI) drei Grunddimensionen menschlicher Entwicklung – ein langes Leben, umfassende Bildung und einen angemessenen Lebensstandard – zu messen, allerdings unter besonderer Berücksichtigung armutsspezifischer Indikatoren. Dabei wird konzeptionell zwischen Entwicklungsländern und OECD- bzw. Transformationsländern unterschieden (HPI-1 und HPI-2).

In den HPI-1 gehen die Wahrscheinlichkeit bei Geburt, das Alter von 40 Jahren nicht zu erreichen, der Analphabetismus innerhalb der erwachsenen Bevölkerung, der Prozentsatz der Bevölkerung, der keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser hat, sowie der Prozentsatz der untergewichtigen Kinder unter fünf Jahren ein. Der HPI-2 berücksichtigt die Wahrscheinlichkeit bei Geburt, das Alter von 60 Jahren nicht zu erreichen, den funktionalen Analphabetismus unter Erwachsenen, den Prozentsatz der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze sowie die Quote der Langzeitarbeitslosen.

Bei diesem Versuch, ein breiter angelegtes Armutskonzept zu operationalisieren, zeigen sich jedoch dessen praktische Grenzen. Die tatsächliche Verfügbarkeit und Qualität der empirischen Daten lässt eine Berechnung des HPI oftmals nicht zu. Dies gilt insbesondere für sämtliche postsozialistische Transformationsländer, für die nur HDI-Werte vorliegen.

Quelle: UNDP (2002); Anand / Sen (1997)

Verteilungs- als die Armutssituation, die allerdings eng miteinander verknüpft sind.²¹

- *Armut als fehlende Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen:* In Abgrenzung von einem nahrungs- oder einkommenszentrierten Ansatz geht dieses breiter angelegte Armutskonzept, das maßgeblich von Amartya Sen geprägt worden ist, von *entitlement relations* aus.²² Die im jeweiligen gesellschaftlichen Kontext legitimierten Verfügungsrechte über Ressourcen bestimmen demnach den Besitz und die Nutzung von Gütern. Diese resultieren aus der Nutzung der eigenen Arbeitskraft, Handel und Produktion, werden aber auch durch Transferleistungen bestimmt, die zwischen dem Individuum und anderen Personen bzw. dem Staat bestehen. In einem späteren Werk interpretiert Sen Armut als *deprivation of basic capabilities*²³, wie sie etwa in einer niedrigen Lebenserwartung, einem schlechten Gesundheitszustand, Unterernährung und Analphabetismus deutlich wird. Dabei definiert Sen den zentralen Begriff der *capabilities* als „*the substantive freedoms [a person] enjoys to lead*

the kind of life he or she has reason to value“.²⁴ Sen betont, dass ein niedriges Einkommen im Rahmen von Armutsbekämpfungsstrategien zwar in instrumenteller Hinsicht bedeutsam ist, jedoch keine intrinsische Relevanz hat. Zwischen der Einkommenshöhe und den Chancen, Armut zu vermeiden, besteht zwar ein enger Zusammenhang; dieser wird jedoch vom Alter und Geschlecht sowie den Lebensumständen des Individuums beeinflusst, die nur teilweise von diesem kontrolliert werden können und die individuelle Fähigkeit, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, maßgeblich beeinflussen.

Die Erkenntnis, dass Armut multidimensional ist, ist inzwischen weitverbreitet. Sie lässt sich jedoch nicht ohne weiteres in quantitative Indikatoren umsetzen, wie sie traditionell für die Problembestimmung anhand eines Armutsprofils, für die Konzeption von Maßnahmen und für anschließende Erfolgskontrollen verwendet werden. Die Problematik wird etwa durch die Bemühungen um einen *Human Poverty Index* illustriert (siehe Kasten 2). In diesem Zusammenhang ist jedoch nicht nur die unzureichende Datenlage in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern, sondern auch die Schwierigkeit zu erwähnen, geeignete

21 Vgl. Ravallion (1994); Grub / Suprinovic (2002).

22 Vgl. Sen (1981), S. 45 ff. Für eine Kritik siehe etwa Devereux (2001).

23 Sen (1999), S. 20. Siehe auch Anand / Sen (1997).

24 Sen (1999), S. 87.

Messgrößen für einige der nicht-monetären Dimensionen der Armut zu finden.²⁵ In jüngster Zeit werden daher verstärkt qualitative, multidisziplinäre Methoden in die Armutsanalyse einbezogen, wie etwa das *Participatory Poverty Assessment* (PPA) der Weltbank.²⁶

Innerhalb der EZ ist mittlerweile anerkannt, dass Armut vielfältige Formen annehmen kann und komplexer Lösungsstrategien bedarf. So definiert der von der Weltbank vorgelegte Weltentwicklungsbericht 2000/2001 Armut als „*pronounced deprivation in well-being*“ und operationalisiert diese als Einkommensarmut, mangelnden Zugang zu Gesundheit und Bildung, Anfälligkeit für Lebensrisiken und fehlende Partizipationschancen.²⁷ Die vorgeschlagenen Armutsbekämpfungsstrategien orientieren sich insbesondere an der Verbesserung der materiellen Möglichkeiten der Armen (*opportunity*), der Stärkung ihrer politischen Teilhabe (*empowerment*) sowie den Abbau von Lebensrisiken (*security*). Die im April 2001 verabschiedeten Leitlinien des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zur Armutsbekämpfung nennen fünf Dimensionen menschlichen Wohlergehens, wobei *gender*- und *Umweltperspektiven* jeweils mitberücksichtigt werden: die Fähigkeit, ein Einkommen zu erzielen (*economic capabilities*), der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung, sauberem Wasser, ausreichender Ernährung und angemessenem Wohnraum (*human capabilities*), Menschenrechte und politische Partizipationschancen (*political capabilities*), die Möglichkeit, als angesehenes Mitglied am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (*socio-cultural capabilities*), sowie die Fähigkeit, wirtschaftlichen und externen Schocks standzuhalten (*protective capabilities*).²⁸

Auch die jüngst von der Bundesregierung formulierte programmatische Erklärung zur Armutsbekämpfung, das im April 2001 vorgelegte Aktionsprogramm 2015, verweist auf die vielfältigen Ursachen von Armut und setzt daher auf eine umfassende Strategie. Dabei werden zehn Ansatzpunkte als vorrangig angesehen: die wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilhabe der Armen zu erhöhen, das Recht auf Nahrung zu verwirklichen und Agrarreformen durchzuführen, faire Handelschancen für Entwicklungsländer zu schaffen, Verschuldung abzubauen und Entwicklung zu finanzieren, soziale Grunddienste zu gewährleisten und soziale Sicherung zu stärken, den Zugang zu lebensnotwendigen Ressourcen zu sichern und eine intakte Umwelt zu fördern, Menschenrechte zu verwirklichen und Kernarbeitsnormen zu respektieren, die Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern, die Beteiligung der Armen zu sichern und eine verantwortungsvolle Regierungsführung zu stärken, Konflikte friedlich auszutragen sowie menschliche Sicherheit und Abrüstung zu fördern.²⁹ Damit betont das Aktionsprogramm 2015, dass Maßnahmen zur Armutsbekämpfung nicht nur in den Partnerländern ansetzen sollten, sondern auch eine veränderte Politik in Deutschland sowie auf internationaler und multilateraler Ebene erforderlich machen.³⁰

2.2 Der Stellenwert der Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit

Während die weltweite Bekämpfung der absoluten Armut heute – zu Beginn des 21. Jahrhunderts – als zentrales globales Ziel verstanden wird, wurde dieser Herausforderung in den Anfangsjahren weltweiter entwicklungspolitischer Anstrengungen erheblich weniger Aufmerksamkeit geschenkt. In den 50er und 60er Jahren galt Armutsbekämpfung nicht als eigenständiges entwick-

25 Vgl. aber World Bank (2001e), S. 16 - 21.

26 Vgl. Narayan et al. (2000a, 2000b), Robb (2000) und Narayan / Petesch (2002). Der partizipatorische Zugang zur Armutsanalyse geht auf das Konzept der subjektiven Armut zurück, das in den 70er Jahren in den Niederlanden begründet wurde.

27 World Bank (2001e), S. 15.

28 Vgl. OECD (2001) bzw. OECD (2002).

29 BMZ (2001a), S. 3 - 7 und S. 16 - 39. Siehe auch Hofmann (2001).

30 Für eine kritische Würdigung des Aktionsprogramms 2015 siehe Eberlei / Fues (2001), Gsänger (2001) und VENRO (2001).

lungspolitisches Ziel. Vielmehr lag der Schwerpunkt der Modernisierungsbestrebungen im „*golden age of economic growth*“³¹ auf einer Steigerung des Bruttosozialprodukts und der Kapitalakkumulation.³² Die faktische Gleichsetzung von Wirtschaftswachstum und Entwicklung war jedoch zunehmender Kritik ausgesetzt, zumal sich die Hoffnung, dass über ein *trickle down* breite Bevölkerungsschichten profitieren würden, vielerorts als trügerisch erwies.³³ Als Meilenstein auf dem Weg zu einem entwicklungspolitischen Paradigmenwechsel gilt die 1973 von Weltbank-Präsident Robert McNamara in Nairobi gehaltene Rede, in der er die Armutsbekämpfung zu einer zentralen Aufgabe erklärte. Die Erklärung von Co-coyoc und das von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) veröffentlichte Aktionsprogramm *Employment, Growth and Basic Needs* legten 1974 bzw. 1976 die Basis für die armuts- und zielgruppenorientierte Grundbedürfnisstrategie, die bi- und multilaterale Geber in der Folge auf ihre Fahnen schrieben.³⁴ Die 80er Jahre standen jedoch ganz im Zeichen von Schuldenkrisen und Strukturanpassungsprogrammen, und „*poverty alleviation somehow slipped out of view in mainstream agendas for economic reform*“.³⁵ Die teilweise gravierenden sozialen Auswirkungen der makroökonomischen Stabilisierungsprogramme lösten vielfältige Kritik und Proteste aus, die schließlich in soziale Abfederungsmaßnahmen mündeten.³⁶

Durch den Weltgipfel für soziale Entwicklung, der 1995 in Kopenhagen stattfand, gelang es, das internationale Augenmerk erneut auf das Thema Armut zu lenken. Armutsbekämpfung wurde in Kopenhagen als ethischer, sozialer, politischer und wirtschaftlicher Imperativ für die Menschheit verstanden. Daher wurde ein koordiniertes und

konzentriertes Vorgehen beschlossen, das auf einer fünf Jahre später abgehaltenen UN-Sondergeneralversammlung („Kopenhagen + 5“) durch die Formulierung eines konkreten Ziels bekräftigt wurde: Zwischen 1990 und 2015 soll der Anteil der Menschen, die mit weniger als US \$ 1 pro Tag auskommen müssen, halbiert werden.³⁷ Die Formulierung dieser ehrgeizigen Zielgröße geht auf das programmatische Dokument „*Shaping the 21st Century*“ zurück, das 1996 vom Entwicklungshilfeausschuss der OECD in die internationale Diskussion eingebracht worden war.³⁸ Im September 2000 schließlich beschloss der UN-Millenniumsgipfel eine Liste von acht Entwicklungszielen und 48 konkreten Indikatoren als Messgrößen des erreichten Fortschritts. Dabei steht die Bekämpfung von extremer Armut und Hunger an oberster Stelle.³⁹

Parallel zu diesen supranationalen Anstrengungen begannen auch der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, Fragen der Armutsbekämpfung stärker zu berücksichtigen.⁴⁰ Bereits der Weltentwicklungsbericht von 1990 widmete sich dem Thema Armut. In den 90er Jahren war außerdem deutlich geworden, dass sich in vielen Staaten, die im Rahmen einer am *Washington Consensus* orientierten Wirtschaftspolitik eindrucksvolle Wachstumsraten verzeichneten, die sozialen Indikatoren nicht wesentlich verbessert hatten.⁴¹ Daher hatte sich der Kopenhagener Weltsozialgipfel der breiten Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen angeschlossen.⁴² Darüber hinaus war in der Diskussion um die Asienkrise deutlich geworden, dass die Vernachlässigung von sozialpolitischen Mechanismen zu For-

31 Roland-Holst / Tarp (2002), S. 6.

32 Vgl. Thorbecke (2000), Meier (2001a) und Meier (2001b).

33 Vgl. Menzel (1995).

34 Vgl. ILO (1976) und Streeten et al. (1981).

35 Roland-Holst / Tarp (2002), S. 7.

36 Vgl. Sautter / Schinke (1994).

37 Vgl. Gsänger (1996), BMZ (2000) und BMZ (2001c).

38 Vgl. OECD (1996), S. 9.

39 Vgl. hierzu die ausführliche Website der Weltbank: http://www.developmentgoals.org/About_the_goals.htm, 21.08.2002.

40 Vgl. Jakobeit (1999).

41 Für eine differenzierte Behandlung der Auswirkungen von wirtschaftlichem Wachstum auf arme Bevölkerungsgruppen siehe Ravallion (2002).

42 Vgl. Eberlei (2001).

men der Risikobewältigung führt, die die wirtschaftliche Erholung verzögern und die menschliche Entwicklung unterminieren.⁴³ Schließlich öffneten sich auch die internationalen Finanzinstitutionen der Forderung nach einer Aufwertung nichtökonomischer Entwicklungsziele. Die Weltbank stellte ihre Tätigkeit kürzlich sogar unter das übergeordnete Motto „*Our Dream is a World Free of Poverty*“.⁴⁴

Jenseits der Diskursebene implizierte der Weg zum *Post-Washington Consensus* auch ein neues Instrumentarium, das sämtlich im Jahre 1999 auf den Weg gebracht wurde. Es beinhaltet einen konzeptionellen Übergang von einem *adding-on* zum *mainstreaming* von Armutsbekämpfung.⁴⁵ Darüber hinaus ist eine stärkere Verantwortung des Südens für die Entwicklung von wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien angedacht.⁴⁶ Der Anfang wurde mit dem *Comprehensive Development Framework* (CDF) gemacht. Das auf nationalstaatlicher Ebene entwickelte Konzept soll einem langfristigen, ergebnisorientierten und ganzheitlichen Ansatz verpflichtet sein, der strukturelle, soziale, institutionelle und makroökonomische Aspekte der Entwicklungsagenda umfasst.⁴⁷ Trotz der Notwendigkeit der Abstimmung mit IWF und Weltbank betonen diese die Gestaltungsspielräume des neuen Instruments.⁴⁸ Darüber hinaus wurde die 1996 gestartete *Highly Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) dahin gehend modifiziert, dass Schuldenerlasse gezielt zur Armutsbekämpfung genutzt werden sollen –

die durch die Schuldenerleichterungen frei werdenden Mittel sollen künftig für armutsmindernde Maßnahmen eingesetzt werden.⁴⁹

Schließlich wurde mit den *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) ein Instrument geschaffen, das die eigenverantwortliche, dabei jedoch partnerschaftlich orientierte Erarbeitung einer multidimensionalen, langfristig orientierten Armutsbekämpfungsstrategie unter Beteiligung der Zivilgesellschaft vorsieht (*participatory, partnership-oriented, country-driven*).⁵⁰ Inzwischen ist ein erheblicher Druck auf die Partnerländer entstanden, sich auf einen PRSP-Prozess einzulassen.⁵¹ Die Erarbeitung eines von IWF und Weltbank anerkannten PRSPs bildet inzwischen sowohl die Voraussetzung für den Schuldenerlass unter HIPC II als auch für konzessionäre Kredite im Rahmen der *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF), die die frühere *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF) ablöste.⁵² Die neuen Instrumente finden inzwischen auch in einigen Staaten Osteuropas und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) Anwendung. Kirgistan und Rumänien waren CDF-Pilotländer, und bis Mitte 2001 hatten auch Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau und Tadschikistan ein CDF erarbeitet. Bis auf Rumänien haben alle diese Staaten mittlerweile einen PRSP-Prozess eingeleitet. Von einem HIPC-Schuldenerlass profitierte bisher kein Transformationsland;

43 Vgl. Norton / Conway / Foster (2002).

44 Vgl. hierzu die Homepage der Weltbank-Gruppe: <http://www.worldbank.org/>, 21.8.2002.

45 Dies war im *Adjustment with a Human Face*-Ansatz des Weltkinderhilfswerks UNICEF bereits 1987 gefordert worden; vgl. Cornia / Jolly / Stewart (1987). Siehe auch Elson (2001) und Norton / Conway / Foster (2002).

46 Vgl. Eberlei (1999).

47 Vgl. hierzu die Hintergrundinformationen der Weltbank: <http://www.worldbank.org/cdf/>, 21.8.2002.

48 Vgl. Wolfensohn / Fischer (2000): „*The CDF, however, is not a blueprint. It is voluntary, and each country must decide on, and own, its priorities and programs.*“ Vgl. jedoch Schmidtkunz (2002).

49 Vgl. IMF / IDA (1999) und die Hintergrundinformationen der Weltbank: <http://www.worldbank.org/hipc/>, 21.8.2002.

50 Vgl. hierzu die Hintergrundinformationen der Weltbank: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies>, 21.8.2002. Siehe auch Development Committee (1999), BMZ / GTZ (2002) und IMF / World Bank (2002d). Für eine kritische Analyse des PRSP-Ansatzes vgl. Herr / Priewe (2001), McGee / Barnard (2001), Richelle (2001) und Eberlei (2002).

51 Vgl. Heidbrink / Paulus (2000). PRSPs werden derzeit in 46 Ländern erarbeitet und sind in zahlreichen weiteren in Vorbereitung.

52 Zum Verhältnis zwischen CDF und PRSP vgl. World Bank (2001a), S. 23: „*For low-income countries, the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) is the principal vehicle for operationalizing CDF principles.*“

Kirgisistan und Moldau würden hierfür jedoch prinzipiell infrage kommen.⁵³

2.3 Sozialpolitik als Instrument der Armutsminderung

Sozial- und entwicklungspolitisch orientierte Analysen wurden lange Zeit weitgehend ohne wechselseitige Berührungspunkte durchgeführt. Diese Dualität basierte auf der expliziten oder impliziten Annahme, dass sich Entwicklungsländer Sozialsysteme nicht „leisten“ könnten – eine Einschätzung, die zunehmend in Frage gestellt wird.⁵⁴ Das in der letzten Dekade deutlich gewachsene entwicklungspolitische Interesse an sozialpolitischen Fragen ist maßgeblich der oben nachgezeichneten Debatte um Armutsbekämpfung geschuldet.⁵⁵ Anknüpfend an die in Kopenhagen verabschiedete 20/20-Initiative wird die Stärkung von sozialen Grunddiensten wie Basisgesundheits, Grundbildung, Ernährung und die Versorgung mit sauberem Wasser als wesentliches Element der Armutsbekämpfung betrachtet.⁵⁶ Um Lebensrisiken wie Krankheit und Altersarmut besser vorzubeugen und abzufedern, ist jedoch auch die Förderung von Sozialsystemen heute ein fester Bestandteil von Programmen zur Armutsminderung.

Dies gilt auch für das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung.⁵⁷ Die DAC-Leitlinien der OECD zur Armutsbekämpfung siedeln sozialpolitische Strategien v. a. im Bereich der *human capabilities* und *protective capabilities* an (vgl. Kapitel 2.1). Sie betonen den Doppelcharakter von sozialer Entwicklung als eigenständigem Menschenrecht und als Instrument der Armutsbekämpfung.⁵⁸

Besondere konzeptionelle Anstrengungen zur Einbettung von Sozialpolitik in eine umfassende Armutsbekämpfungsstrategie wurden in den letzten Jahren von der Weltbank unternommen. Die im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 vorgeschlagene dreigliedrige Strategie *opportunity-empowerment-security*, die die Multidimensionalität von Armut widerspiegelt, wurde bereits in Kapitel 2.1 kurz referiert. Im Rahmen dieser komplexen Herangehensweise weist die Weltbank der sozialen Sicherung unter dem Stichwort *security* einen wichtigen Platz zu.⁵⁹ Eine Spezifizierung erfolgte durch das von der *Social Protection Unit* der Weltbank entwickelte Konzept des *Social Risk Management* (SRM). Das Anliegen des SRM-Konzeptes ist es, die Vielzahl der Risiken zu verdeutlichen, die Natur, Gesundheit, Lebenszyklus, Gesellschaft, Gender, Ökonomie, Politik und Umwelt entspringen und auf der Mikro-, Meso- und Makroebene angesiedelt sein können (siehe Tabelle 1).⁶⁰ Diese Risiken stellen für Arme, die einer erhöhten Vulnerabilität ausgesetzt sind, i. d. R. besondere Herausforderungen dar.⁶¹

53 Vgl. hierzu die Hintergrundinformationen des IWF: <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>, 21.8.2002, und <http://www.imf.org/external/np/hipc/index.asp>, 21.8.2002. Siehe auch World Bank (2001a), World Bank (2002a), IMF / World Bank (2002c).

54 Vgl. etwa Ahmad / Drèze / Hills / Sen (1991) und Devereux (2002). In eine ähnliche Richtung geht auch die *Global Social Trust*-Initiative der ILO, die vorschlägt, mittels einer Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern den Aufbau nachhaltiger Sozialsysteme zu unterstützen und so zur Armutsbekämpfung beizutragen. Vgl. <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/global/global.htm>, 31.1.2003.

55 Vgl. etwa Gsänger (1993), FES (1996) und Conway / Norton (2002).

56 Die Initiative fordert interessierte Industrie- und Entwicklungsländer auf, bilateral die Verwendung von jeweils 20 % der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bzw. 20 % des Staatshaushaltes für soziale Grunddienste zu vereinbaren. Vgl. UNDP et al. (1998) und Kerkow (2000).

57 Vgl. BMZ (2001a), S. 26 - 28. Siehe auch BMZ (2002a), S. 8: „Allerdings muss der konzeptionelle Rang von sozialer Sicherheit bei der Armutsbekämpfung noch stärker in der praktischen EZ umgesetzt werden“.

58 Vgl. OECD (2001), S. 10.

59 Vgl. World Bank (2001e).

60 Vgl. Holzmann / Jørgensen (1999), Holzmann / Jørgensen (2000) und World Bank (2001c). Für eine Kritik am SRM-Konzept vgl. McKinnon (2003).

61 Zum Konzept der Vulnerabilität vgl. etwa Holzmann (2001) und Heitzmann / Canagarajah / Siegel (2002).

Tabelle 1: Das Risiko-Konzept des Social Risk Management			
	Mikroebene (Individuum oder Haushalt betroffen)	Mesoebene (Haushaltsgruppen oder Kommunen betroffen)	Makroebene (Regionen oder Staaten betroffen)
Natur		Regen, Erdbeben, Vulkanausbrüche	Überschwemmungen, Dürre, Stürme, Erdbeben
Gesundheit	Krankheit, Unfall, Invalidität	Epidemie	
Lebenszyklus	Geburt, Alter, Tod		
Gesellschaft	Kriminalität, häusliche Gewalt	Terrorismus	Krieg, innere Unruhen
Gender	Kontrolle über Haushaltsressourcen	Soziale Akzeptanz von geschlechtsspezifischer Gewalt	Gesetzlich verankerte Diskriminierung von Frauen
Ökonomie	Unternehmens-Zusammenbruch	Arbeitslosigkeit, Umsiedlung, Ernteverlust	Rezession, Zahlungsbilanz-, Währungs-, Finanzkrisen, <i>terms of trade</i> -Schocks
Politik	Ethnische Diskriminierung	Aufstände	Kürzung von Sozialleistungen, Staatsstreik
Umwelt		Umweltgifte, Abforstung, Nuklearkatastrophe	
Quellen: World Bank (2001c), S. 12, und World Bank (2001e), S. 136			

Das SRM-Konzept zielt darauf ab, die Vielfalt möglicher Strategien zur Prävention, Abfederung und Bewältigung von Risiken aufzuzeigen („*Helping the Vulnerable Manage Risk*“).⁶² Dabei unterscheidet die Weltbank mit der individuellen bzw. Haushaltsebene, dem Markt und dem Staat vier unterschiedliche Bereiche, die für ein Risikomanagement in Frage kommen (siehe Tabelle 2). Dadurch wird die Vielzahl unterschiedlicher Akteure hervorgehoben, die an einem Risikomanagement beteiligt sein können – Individuen, Haushalte, *communities*, Nichtregierungsorganisationen, der Privatsektor, lokale, regionale und nationale Regierungsbehörden sowie internationale Organisationen.⁶³ Das Weltbank-Konzept verweist damit auf die Vielfalt von Strategien des Risikomanagements, die sich in Entwicklungsländern beobachten lassen und vielfach nicht auf Sozialsystemen im engeren Sinne basieren.

Tabelle 2 macht jedoch ebenfalls deutlich, dass staatliche Sozialpolitik auch in Entwicklungsländern einen wichtigen Beitrag zur Prävention, Abfederung und Bewältigung von Risiken leisten

sollte, sind die alternativen *coping*-Strategien auf Haushaltsebene doch häufig Kinderarbeit und Abstriche bei der Ernährung. Jenseits der „klassischen“ Partnerländer ist diese Analyse auch auf den Transformationsprozess anwendbar: In einem Weltbank-Papier wird er als „*unique catastrophic event*“ bezeichnet, das mit zahlreichen miteinander korrelierten und kovarianten Schocks einhergegangen sei.⁶⁴ Von diesen ist insbesondere in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion ein Großteil der Bevölkerung betroffen, was die Rolle von Sozialsystemen als *coping*-Mechanismen bedeutsam erscheinen lässt.

2.4 Sozialsysteme in Entwicklungs- und Transformationsländern

Die im Laufe der letzten Dekade gewachsene Erkenntnis, dass Sozialsysteme auch im entwicklungspolitischen Kontext eine wichtige Rolle spielen können, ging mit einer Schärfung des Blicks für die Vielfalt von Sicherungsformen einher, die sich in Entwicklungsländern finden. Hierbei lassen sich fünf unterschiedliche Ausprägungen

62 Vgl. Social Protection Unit (2000).

63 Für eine Anwendung auf den jordanischen Fall siehe Loewe et al. (2001).

64 Vgl. Dobronogov (2003), S. 11.

Tabelle 2: Möglichkeiten des Risikomanagements				
	Informelle Mechanismen		Formelle Mechanismen	
	Individuum/Haushalt	Gruppe	Markt	Staat
Risiko-Prävention (<i>prevention</i>)	• Gesundheitsprävention • Migration • sicherere Einkommensquellen	• gemeinsame Infrastrukturinvestition • Gemeineigentum		• Wirtschaftspolitik • Umweltpolitik • Bildungspolitik • Gesundheitspolitik • Infrastrukturpolitik • Arbeitsmarktpolitik
Risiko-Abfederung (<i>mitigation</i>)	• Diversifizierung von Standorten und Anbauprodukten • Diversifizierung von Einkommensquellen • Investition in Human- und Sachkapital • Heirat, Großfamilie • <i>Share-cropping</i> • Lagerhaltung	• Berufsvereinigung • ROSCA • Investition in soziales Kapital	• Sparkonto bei Finanzinstitution • Mikrofinanzprogramme • Pensionsfonds • Unfall-, Lebensversicherung • sonstige Versicherungen	• Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzflächen • Handelsliberalisierung • Schutz von Eigentumsrechten • obligatorische Renten-, Kranken-, und Arbeitslosenversicherung
Risikobewältigung (<i>coping</i>)	• Veräußerung von Vermögen • Kredit vom Geldverleiher • Kinderarbeit • schlechtere Ernährung • temporäre Arbeitsmigration	• Transfers innerhalb von Solidarnetzwerken	• Verkauf von Finanzkapital • Bankkredit	• Sozialhilfe • <i>Workfare</i> • Subventionen • Sozialfonds • Transfers
Quelle: World Bank (2001e), S. 141				

gen unterscheiden: traditionelle, informelle, kooperative, private und staatliche Sozialsysteme.⁶⁵

Traditionelle Sozialsysteme werden von häufig lokal oder regional begrenzten Solidargemeinschaften getragen, basieren auf verwandtschaftlich, nachbarschaftlich, religiös und/oder ethnisch begründeten Reziprozitätsbeziehungen und kommen in der Regel ohne formalisierte Regeln aus. Informelle Sicherungsformen, wie Sparclubs oder Volksküchen, basieren auf gemeinschaftlichen Selbsthilfeanstrengungen, sind meist jüngeren Datums und verfügen nicht über einen gewohn-

heitsrechtlichen Status. Kooperativ organisierte Solidarsysteme, wie Genossenschaften und Gewerkschaften, bieten ihren Mitgliedern rechtlich formalisierte Leistungen an, die der gemeinschaftlichen, solidarischen Absicherung dienen. Private Versicherungen, die v. a. im Renten- und Krankenversicherungsbereich inzwischen eine bedeutende Rolle spielen, bieten ebenfalls ein Risikopooling über rechtlich formalisierte Vertragsbeziehungen an, operieren jedoch auf kommerzieller Basis. Staatliche Sozialsysteme sind kollektiv organisierte Solidarnetze mit rechtlich formalisiertem Charakter, zu denen idealtypischerweise die gesamte Bevölkerung Zugang hat. Sozialversicherungen setzen jedoch i. d. R. ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis und regelmäßige Beitragszahlungen voraus. Staatlich organisierte Transfersysteme sind nicht an derartige Voraussetzungen gebunden, während sie im Ge-

⁶⁵ Während das im vorangegangenen Abschnitt vorgestellte SRM-Konzept in dieser Hinsicht besonders weitgehend ist, wird hier dem konventionellen Verständnis von Sozialpolitik gefolgt. Vgl. Ahmad / Drèze / Hills / Sen (1991), Klemp (1992), Gsänger (1993) und BMZ (1999).

gensatz zu Versicherungssystemen oftmals keine Rechtsansprüche (*entitlements*) generieren.

In welchem Umfang die Bevölkerung eines Entwicklungslandes Zugang zu diesen fünf Sicherungsformen hat, ist intertemporär und regional sehr unterschiedlich. Im Zuge der umfassenden Urbanisierungs- und Modernisierungsprozesse sind traditionelle Sozialsysteme vielerorts in Auflösung begriffen, während informelle Sicherungsformen und kooperativ organisierte Solidarsysteme deren Schutzfunktion nur teilweise übernehmen können. Sozialsysteme staatlicher und privater Trägerschaft stehen dem Gros der ländlichen Bevölkerung und den im informellen Sektor Tätigen meist nicht offen. In großen Teilen Afrikas und Asiens spielen staatliche Sozialversicherungen nur eine geringe Rolle, während sie in Lateinamerika vergleichsweise gut ausgebaut sind, aber auch dort in bedeutendem Umfang durch andere Sicherungsformen ergänzt werden. In Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion wurden während der sozialistischen Dekaden umfassende staatliche Sozialsysteme aufgebaut, während andere Formen und Träger eine untergeordnete Rolle spielten.

Die Garantie umfassender sozialer Sicherheit wurde von einem Großteil der Bevölkerung Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion als wichtige Errungenschaft des Sozialismus angesehen.⁶⁶ Doch ist die Bewertung der sozialistischen Sozialpolitik in der Fachliteratur überwiegend kritisch. Ökonomen charakterisierten sie als „verschwenderisch“ und argumentierten, dass „all diese Leistungsansprüche nicht zu finanzieren waren“.⁶⁷ Dagegen wurde von Sozialexperten darauf hingewiesen, dass der Zugang zu einem Teil der Sozialleistungen ein anerkanntes Beschäftigungsverhältnis voraussetzte. Als unproduktiv oder illoyal eingestufte Gesellschaftsmit-

glieder und ihre Angehörigen wurden hingegen als „undeserving poor“ ausgeschlossen.⁶⁸ Beide Argumentationslinien stimmen jedoch in ihrer Kritik am staatspaternalistischen Charakter sozialistischer Sozialpolitik überein.

Sieht man von der Schaffung von Arbeitslosenversicherungen ab, so überdauerten die bestehenden sozialpolitischen Institutionen den Systemwechsel zunächst weitgehend unverändert. Art und Umfang des Reformbedarfs im Bereich der Sozialsysteme waren weit umstrittener als die ökonomischen und politischen Veränderungen.⁶⁹ Marktradikale Ökonomen argumentierten, das „System der Sicherung von der Wiege bis zur Bahre“ wirke bremsend auf die volkswirtschaftliche Wachstumsdynamik und müsse daher radikal beschnitten werden.⁷⁰ Stimmen aus dem sozialpolitischen Lager hingegen wiesen der sozialen Sicherung eine Schlüsselrolle im Transformationsprozess zu, da sie durch eine Entschädigung der Reformverlierer politischen Widerständen entgegenwirken könne. Sozialpolitik sei daher gerade als Voraussetzung gelingender Transformation anzusehen.⁷¹

Zwölf Jahre nach dem Beginn des Systemwechsels in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion hat sich eine Annäherung der Positionen vollzogen. Einerseits sind die hohen sozialen Kosten des Systemwechsels heute unstrittig, während andererseits ebenso wenig bezweifelt werden kann, dass die aus der sozialistischen Vergangenheit ererbten Sozialsysteme reformiert werden müssen, um den gewachsenen und veränderten Anforderungen standzuhalten.⁷² Gleichzeitig vollzieht sich eine immer stärkere Differenzierung innerhalb der postsozialistischen Region. Die osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten haben

66 Vgl. Ferge (1994). Hamilton (1989) und Adam (1991) sprechen in diesem Zusammenhang von einem impliziten Sozialvertrag zwischen Regime und Bevölkerung in den sozialistischen Ländern, der allerdings in den 70er und 80er Jahren infolge der zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Auflösung begriffen war.

67 Sachs (1996), S. VII.

68 Ferge (1991), S. 134.

69 Für den Bereich der Alterssicherung vgl. Müller (1998) und Müller (1999).

70 Krumm / Milanovic / Walton (1995), S. 27. Siehe auch Kopits (1994) und Chu / Gupta (1996).

71 Vgl. Offe (1994), Hedtkamp (1995) und ILO-CEET (1996).

72 Vgl. etwa Heller / Keller (2001) und World Bank (2002).

bereits umfangreiche Wirtschafts- und Sozialreformen unternommen und weisen heute deutlich höhere Sozialausgaben aus als die meisten Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, wo der wirtschaftliche Einbruch tiefer war und viele Reformen noch ausstehen.⁷³ Die Persistenz und das Ausmaß der im Zuge des Transformationsprozesses aufgetretenen Armut war lange Zeit unterschätzt worden, wie die Weltbank in einer kürzlich erschienenen Studie einräumte.⁷⁴ War ursprünglich erwartet worden, dass Armut ein Übergangsphänomen sein würde, das durch eine rasche Rückkehr zu einem Wachstumspfad überwunden werden könne, so wird jetzt die Notwendigkeit staatlicher Interventionen im sozialpolitischen Bereich betont. Die Situation in den zentralasiatischen Staaten ist dabei besonders dramatisch, wie ein Blick auf gängige Entwicklungsdikatoren zeigt (vgl. Kapitel 4).

3 Transformation und Entwicklung in Zentralasien

3.1 Die sowjetische Entwicklungsagenda

Die zentralasiatische Region, die im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts unter zaristische Herrschaft geraten war, wurde nach der Oktoberrevolution zu einem Teil der Sowjetunion.⁷⁵ In einem mehrjährigen Prozess, der von einer blutigen Verfolgung des „Ultra-Nationalismus“ und „Pan-Turkismus“ begleitet war, wurde eine interne territo-

riale Neuordnung entlang der bestehenden ethno-linguistischen Grenzen eingeleitet.⁷⁶ Zunächst wurden nur Turkmenistan und Usbekistan zu Unionsrepubliken erklärt (1924), während ein autonomes tadschikisches Gebiet innerhalb der Usbekischen Sozialistischen Sowjetrepublik sowie eine kasachische und kirgisische autonome Republik innerhalb der Russischen Föderation eingerichtet wurden. Einige Jahre später wurden auch Tadschikistan (1929), Kasachstan und Kirgisien (1936) zu vollwertigen Unionsrepubliken erklärt.

Bereits zu Sowjetzeiten gab es eine Entwicklungsagenda für Zentralasien. Das erklärte Ziel war es, das sozioökonomische Niveau der als rückständig angesehenen Region auf das durchschnittliche Unionsniveau anzuheben und eine politische, ökonomische und kulturelle Integration der zentralasiatischen Bevölkerung in die Gesamtunion zu erreichen.⁷⁷ Zu den unstreitigen Errungenschaften der sowjetischen Vergangenheit gehörte der Aufbau einer medizinischen Versorgung. Im Jahre 1913 gab es in ganz Zentralasien nur 400 Ärzte, während das medizinische Personal 900 Personen umfasste, so dass für jeweils 10.000 Einwohner nur eine einzige medizinisch ausgebildete Fachkraft zur Verfügung stand. Bis 1940 war die Zahl der Ärzte auf das Siebenfache gesteigert worden, und 1960 wurden bereits 31.400 Ärzte gezählt.⁷⁸ Auch im Bildungsbereich

73 Vgl. World Bank (2000a), EBRD (2001) und Müller (2002c).

74 Vgl. World Bank (2000c).

75 Unter Zentralasien wird hier das Territorium der heutigen Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan verstanden. Die geographische Abgrenzung der zentralasiatischen Region hat jedoch historische Wandlungen erfahren. Wurde zu Sowjetzeiten die Kasachische Unionsrepublik nicht der zentralasiatischen Region zugerechnet, so gelten heute bisweilen auch Afghanistan und die Autonome Region Xinjiang (Volksrepublik China) als Teile Zentralasiens. Vgl. Mayhew / Plunkett / Richmond (2000).

76 Vgl. Nove / Newth (1966) und Rashid (1994). Akiner (2002) bezeichnet den als *National Delimitation* bekannten Prozess als relativ erfolgreich; Deutschland (1993) spricht hingegen von einer „willkürlichen Grenzziehung“ (S. 1). Die Tadschikische Unionsrepublik schloss nur 63 % aller Tadschiken ein, und Samarkand und Bucharra wurden von Tadschiken und Usbeken gleichermaßen beansprucht – ein bleibender Konfliktherd, wie auch die Aufteilung des Ferghana-Tals zwischen der Usbekischen, Kirgisischen und Tadschikischen Sowjetrepublik.

77 Auch zeitgenössischen westlichen Beobachtern galt die zentralasiatische Region als „*economically and culturally backward area*“; vgl. Nove / Newth (1966), S. 14.

78 Vgl. Nove / Newth (1966), S. 87 - 88. In anderen Teilen der Sowjetunion waren die Wachstumsraten beim medizinischen Personal um ein Vielfaches höher.

wurden beachtliche Fortschritte erzielt.⁷⁹ Bei der Volkszählung von 1926 waren für Zentralasien Alphabetisierungsraten zwischen 2 - 3 % (Usbeken) und 7 % (Kasachen) ermittelt worden. In städtischen Gebieten gab es 1928 für 1.000 Einwohner nicht mehr als 4,1 Lehrer, im ländlichen Raum nur 0,9 Lehrer. Schrittweise wurde nun ein flächendeckendes bilinguals Bildungswesen etabliert, und Ende der 60er Jahre gehörte der Analphabetismus der Vergangenheit an.⁸⁰ Diese Anstrengungen, die sich explizit auch auf Mädchen und Frauen erstreckten, blieben nicht auf den Bereich der Grundbildung beschränkt. Bereits im Jahre 1955 besuchten alle zentralasiatischen Kinder mindestens sieben Schulklassen, und auch die berufliche und universitäre Ausbildung sowie der Aufbau von Forschungsinstituten wurden gefördert.

Auf ökonomischem und kulturellem Gebiet werden die sowjetische Entwicklungsagenda und ihre Umsetzung jedoch kritisch bewertet.⁸¹ Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zielten zunächst auf den Aufbau einer industriellen Basis. In den 20er und 30er Jahren lag der Schwerpunkt dabei zunächst auf der Entwicklung der Schwerindustrie und der Nutzung der vorhandenen Bodenschätze. Außer in den Chemie-, Bergbau-, Erdöl- und Erdgassektor wurde seit Ende der 50er Jahre auch in die Expansion des Baumwollanbaus investiert. V. a. in Usbekistan wurden – weitgehend zu Lasten des Nahrungsmittelanbaus – die Anbauflächen für Baumwolle zwischen 1960 und 1990 verdoppelt. Wie in den übrigen Sowjetrepubliken wurde

auch in Zentralasien Ende der zwanziger Jahre die Landwirtschaft kollektiviert. Die nomadische Lebensweise, die in den Wüsten- und Steppenregionen Zentralasiens – v. a. in Kasachstan und Kirgisistan – vorherrschend gewesen war, wurde gegen teilweise erhebliche Widerstände unterbunden. Angesichts der ökologischen Gegebenheiten wurde jedoch die Transhumanz, eine Form der Wanderweidewirtschaft, beibehalten. Trotz der Industrialisierungsanstrengungen blieb die Wirtschaftsstruktur Zentralasiens in beträchtlichem Umfang landwirtschaftlich geprägt. Im Jahre 1990 trug die Landwirtschaft etwa ein Drittel zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) der zentralasiatischen Sowjetrepubliken bei.⁸² Auch die Urbanisierung war in Zentralasien weniger stark ausgeprägt als im Durchschnitt der Staaten Osteuropas und der Sowjetunion. Im Jahre 1991 betrug der Anteil der städtischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung 31 % (Tadschikistan), 38 % (Kirgisistan), 40 % (Usbekistan) und 45 % (Turkmenistan), jedoch 58 % in Kasachstan.⁸³ Die sowjetische Wirtschaft war durch ein deutliches Nord-Süd-Gefälle charakterisiert.⁸⁴

Kritisiert wird in der Literatur vor allem, dass die zentralasiatischen Unionsrepubliken nur als Lieferanten von Rohstoffen in die sowjetische Ökonomie eingebunden wurden, während deren Verarbeitung andernorts erfolgte.⁸⁵ Anstelle des Aufbaus dezentraler, autosuffizienter Strukturen in den einzelnen Unionsrepubliken sah das sowjetische Wirtschaftsmodell eine regionale Spezialisierung und Komplementarität vor.⁸⁶ Die Rolle, die Zentralasien innerhalb dieses Modells zufiel, ist mit der Weltmarktintegration vieler Staaten der „klassischen“ Peripherie verglichen worden und ließ sogar den Vorwurf des Kolonialismus gegen-

79 Vgl. Nove / Newth (1966), S. 67 - 75, und Akiner (2002), S. 15 - 17.

80 Vgl. Nove / Newth (1966), S. 71: „*This astonishing improvement in education standards has not been achieved without constant pressure on the part of the authorities.*“ Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Überwindung des Analphabetismus in den Nachbarländern bis heute nicht gelungen ist. 1997 konnten in Afghanistan noch 65,3 %, im Iran 26,6 % und in China 17,8 % der über 15jährigen nicht lesen und schreiben. Vergleichende Statistiken finden sich auf der Website der UN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO): <http://www.unesco.org/education/information/wer/WEBtables/Ind2web.xls>, 21.08.2002.

81 Vgl. Akiner (2002).

82 Der Prozentsatz lag zwischen 27 % (Kasachstan) und 34 % (Kirgisistan). Vgl. World Bank (2002f), S. 209 f.

83 In Osteuropa und der Sowjetunion lag dieser Prozentsatz bei 64 % der Bevölkerung. Vgl. UNDP (1993), S. 206.

84 Vgl. Ahlberg (1990), S. 1172, der auch von einer „Untereentwicklung Mittelasiens im Vergleich mit den industrialisierten Teilen der Sowjetunion“ spricht.

85 Vgl. Akiner (2002).

86 Vgl. Deutschland (1993).

über der Moskauer Zentralregierung laut werden.⁸⁷ Dem Rohstoffbezug aus den zentralasiatischen Republiken standen jedoch umfangreiche Finanztransfers aus Moskau gegenüber, die zum Aufbau der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Kapazitäten sowie zur Verbesserung der Sozialsysteme in Zentralasien dienten.⁸⁸

Unstreitig sind heute indes die Umweltschäden, die durch die intensiven Bemühungen entstanden, die begrenzten landwirtschaftlichen Nutzflächen durch großangelegte Bewässerungsprojekte auszuweiten. In der Folge kam es zum Versiegen des Unterlaufs der beiden einzigen Zuflüsse des Aralsees, Amu-Darja und Syr-Darja, wodurch die Teilaustrocknung des ehemals viertgrößten Binnengewässers der Welt eingeleitet wurde. Eine starke Versalzung und Kontamination von Wasser und Boden in der Aralregion waren die Folge, die ihrerseits erhebliche Gesundheitsprobleme, die Zerstörung der lokalen Fisch- und Konservenindustrie, eine zunehmende Desertifikation und Klimaveränderungen nach sich zog.⁸⁹ Die Belastung von Boden und Wasser durch die beim monokulturellen Baumwollanbau in großem Umfang eingesetzten Pestizide und synthetischen Düngemittel betrifft v. a. Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. In Kasachstan entstanden zusätzliche Umweltbelastungen durch die Weltraumstation Baikonur, den radioaktiven Fallout aus der chinesischen Provinz Xinjiang sowie eine Serie von Atomtests, die zwischen 1949 und 1963 im Gebiet von Semipalatinsk (heute Semej) durchgeführt wurden.⁹⁰

Auch die kulturelle Integration der zentralasiatischen Sowjetrepubliken in die Gesamtunion wird heute als „truly massive feat of social engineering“ kritisiert.⁹¹ Die im Rahmen der sowjetischen Entwicklungsagenda intendierten Veränderungen betrafen alle Aspekte des menschlichen Lebens, von Architektur, Kleidung und Freizeitgestaltung über Familien- und Erwerbsstrukturen bis hin zu Religion, Sprache und Schrift.⁹² Der Versuch, eine gemeinsame sowjetische Identität zu schaffen (*homo sovieticus*), kam faktisch einer Europäisierung Zentralasiens gleich. Dieser Prozess wurde nicht zuletzt durch den massiven Zuzug slawischer Sowjetbürger verstärkt, die bis in die frühen neunziger Jahre hinein einen Großteil der politischen und ökonomischen Eliten stellten.⁹³ Hinzu kam die Abschottung der Außengrenzen der Sowjetunion, die im Falle Zentralasiens nicht nur die Unterbrechung der traditionellen Handelsrouten bedeutete, sondern auch ein Ende des kulturellen Austauschs mit den Nachbarstaaten der Region – Iran, Afghanistan und China – sowie eine Isolierung von der übrigen islamischen Welt. Die islamische Religionsausübung wurde in der Sowjetunion stark eingeschränkt; es gab jedoch beträchtliche regionale und intertemporale Unterschiede im Umgang mit dem Islam.⁹⁴

87 Vgl. etwa Gumpel (1990) und Pomfret (1999). Für eine ausführliche Diskussion des bereits zur damaligen Zeit erhobenen Kolonialismusvorwurfs vgl. Nove / Newth (1966), S. 113 ff.

88 Vgl. McAuley (1994), Capisani (2000) und Murthi / Pradhan / Scott (2002).

89 Der Aralsee hat seit 1960 75 % seiner Fläche und 91 % seines Wasservolumens verloren; vgl. Giese (2002). Weitere Hintergrundinformationen finden sich auf der Website des Aralsee-Programms von Médecins Sans Frontières: http://www.msf.org/aralsea/asa_dis.htm, 21.8.2002.

90 Vgl. Ahlberg (1990), Götz / Halbach (1996) und Republic of Kazakhstan (2002).

91 Akiner (2002), S. 15.

92 Im Bereich der Turksprachen kam es Ende der 20er Jahre wie in der Türkei zu einem Wechsel von der arabischen zur lateinischen Schrift, während ab 1938 in der gesamten Sowjetunion das kyrillische Alphabet eingeführt wurde. Vgl. Capisani (2000), S. 155 f.

93 Akiner (2002) weist darauf hin, dass es dennoch nur zu einem partiellen Elitenwechsel kam, da zahlreiche traditionelle politische Führer in die Kommunistische Partei kooptiert wurden und sich außerdem erhebliche soziale Aufstiegschancen durch Bildung eröffneten.

94 Nach einer Welle der Repression in den 20er Jahren gab Stalin den Muslimen 1945 ihre eigene religiöse Verwaltung, das Muftiat. Unter Chruschtschow kam es erneut zu einer Welle der antiislamischen Repression. In der Breschnew-Ära wurde Usbekistan, wo sich auch das Muftiat für Zentralasien und Kasachstan befand, zum Modellfall für einen „sowjetischen Islam“ erklärt, während gleichzeitig in Kirgisistan eine Deislamisierungskampagne durchgeführt wurde. Eine Zeittafel für den usbekischen Fall findet sich in Herrfahrdt (2001), S. 138.

Selbst gemessen an ihren eigenen Ansprüchen kann die Umsetzung der sowjetischen Entwicklungsagenda für Zentralasien nur als bedingt erfolgreich angesehen werden, denn es war nach sieben Dekaden letztlich nicht gelungen, die regionalen Disparitäten innerhalb der Sowjetunion zu beseitigen.⁹⁵ Zwischen 1940 und 1989 gelang es nur der Bevölkerung in der kasachischen Sowjetrepublik, ihre relative Einkommensposition von 88 % auf 90 % des Durchschnittseinkommens in der Russischen Föderation zu verbessern.⁹⁶ Alle anderen zentralasiatischen Sowjetrepubliken verzeichneten in diesem Zeitraum eine Vergrößerung der Einkommensdisparitäten relativ zur Russischen Föderation. Besonders ausgeprägt war dieser Prozess in Tadschikistan, wo das Durchschnittseinkommen von 108 % (1940) auf 73 % (1989) des Niveaus in der Russischen Föderation absank. Auch hinsichtlich der Armutsinzidenz war die Lage in den zentralasiatischen Staaten im Jahre 1988 weitaus dramatischer als in der Russischen Föderation. Auf Zentralasien entfiel die Hälfte aller Armen, jedoch nur 17 % der sowjetischen Bevölkerung (vgl. auch Kapitel 4.2).⁹⁷ Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion gehörte Zentralasien ebenso wie der Kaukasus innerhalb der Unionsrepubliken immer noch zur Peripherie.

3.2 Die erste postsozialistische Transformationsdekade

Im August 1991 stellte der restaurative Moskauer Putschversuch den unmittelbaren Auslöser für den Zusammenbruch der Sowjetunion dar. Zu einem Zeitpunkt, als Russland die Union bereits verlassen hatte, erklärten auch die zentralasiatischen Unionsrepubliken ihre Unabhängigkeit: am 31. August 1991 Kirgisistan und Usbekistan, am 9. September 1991 Tadschikistan, am 27. Oktober 1991 Turkmenistan und am 16. Dezember 1991 schließlich Kasachstan. Die neu gegründeten zent-

ralasiatischen Staaten standen damit vor einer dreifachen Herausforderung, die als *triple transition* bekannt geworden ist: der Konsolidierung der nationalen und staatlichen Identität, der Demokratisierung des politischen Systems sowie der Neugestaltung der Wirtschaftsordnung.⁹⁸

3.2.1 Politische und soziokulturelle Entwicklungen

Mit der Ausnahme von Kasachstan, wo es bereits 1986 zu antirussischen Demonstrationen gekommen war, hatte es in den zentralasiatischen Sowjetrepubliken kaum separatistische Bestrebungen gegeben.⁹⁹ Darüber hinaus hatte keine der zentralasiatischen Unionsrepubliken historisch als unabhängiger Staat existiert, so dass die nationalstaatliche Autonomie für die Länder der Region eine ebenso unerwartete wie neuartige Herausforderung darstellte.¹⁰⁰ Alle zentralasiatischen Staaten haben eine multiethnische Bevölkerung, was bei der Konstruktion einer nationalen Identität, wie sie seit der Unabhängigkeit durch die jeweilige Titularethnie betrieben wird, jedoch nur unzureichend berücksichtigt wird. So ergeben sich etwa im Zuge der schrittweisen Verdrängung der bisherigen *lingua franca* (Russisch) in Verwaltung und Berufsleben erhebliche Probleme für die jeweiligen ethnischen Minderheiten. In Kasachstan, wo 150 verschiedene Volksgruppen leben, gehörten im Jahre 1990 nur 40 % der Bevölkerung der Titularethnie an, in Kirgisistan waren es 52 % und

95 Vgl. Hamilton (1989) und Atkinson / Micklewright (1992).

96 Atkinson / Micklewright (1992), S. 292 ff.

97 Vgl. Falkingham (2002).

98 Offe (1994), S. 64 ff. Siehe auch Linn (2002).

99 In der Perestroika-Periode wurde lediglich mehr Autonomie innerhalb der Sowjetunion gefordert. Allerdings kam es zu einigen ethnisch motivierten gewaltsamen Auseinandersetzungen. Vgl. Rashid (1994) und von Gumpenberg (2002b).

100 Das früher als Turkestan bezeichnete Zentralasien war bis zur Sowjetzeit von nomadisch lebenden Stämmen bewohnt, die in der kasachischen Region als größere Konföderationen organisiert waren. Daneben existierten seit dem 16. Jahrhundert drei Khanate, die sich zu bedeutenden ökonomischen, kulturellen und religiösen Zentren entwickelten (Buchara, Chiwa und Kokand). Vgl. Capisani (2000) und Rasizade (2002).

in Tadschikistan 63 %.¹⁰¹ Die geringste ethnische Vielfalt wiesen Usbekistan und Turkmenistan auf, wo 71 % bzw. 73 % der Bevölkerung der jeweiligen Titularethnie zugerechnet wurden.

Die politische Neuordnung wurde in den zentralasiatischen Staaten mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung und der Abschaffung des Obersten Sowjets eingeleitet. Den Anfang machte hierbei Turkmenistan im Jahre 1992. In Kasachstan (1994), Kirgisistan (1995) und Tadschikistan (1999) wurden inzwischen Zweikammersysteme eingeführt; in Usbekistan ist dieser Prozess in Vorbereitung. Eine zentrale Rolle kommt in allen Staaten der Region den Präsidenten zu, die – außer in Tadschikistan, wo es 1992 zu einer Ablösung der alten Nomenklatura kam – bereits seit der sowjetischen Zeit im Amt sind.¹⁰² Ihre starke Stellung bildet gleichsam die Spitze eines Netzwerks aus Klientel- und Patronagebeziehungen, die die Sowjetzeit überdauerten.¹⁰³ Die Etablierung starker Präsidenten mit einem autokratischen Führungsstil ist als Versuch interpretiert worden, den gesellschaftlichen Zusammenhalt angesichts einer fehlenden nationalen Identität zu befördern.¹⁰⁴ Eine weitere erklärte Motivation war die Verhinderung eines Bürgerkrieges wie in Tadschikistan.¹⁰⁵ Die Präsidentschafts- und Parla-

mentswahlen in der Region entsprachen zumeist nicht den Standards der OSZE. Oppositionsparteien werden, sofern es sie überhaupt gibt, massiv behindert und konnten sich nicht zu eigenständigen Machtzentren entwickeln. Aufgrund der Beschneidung demokratischer Rechte und Freiheiten sowie verbreiteter Verstöße gegen die Menschenrechte sind die zentralasiatischen Regierungen internationaler Kritik ausgesetzt.¹⁰⁶ Auch in Kirgisistan, wo zunächst ein eher liberales Klima herrschte und sich eine aktive Zivilgesellschaft entwickelte, häufen sich inzwischen Menschenrechtsverletzungen. Am gravierendsten ist jedoch die Situation in Turkmenistan, das von der US-Bürgerrechtsorganisation *Freedom House* zu den zwölf repressivsten Regimes der Welt gezählt wird.¹⁰⁷

Im Kontext autokratischer Herrschaft ist auch die Reislamisierung Zentralasiens zwischen der Konstruktion politischer Legitimität und der Anknüpfung an ein kulturell-religiöses Erbe angesiedelt. „*Indeed, Islam has to some extent taken the place of Marxist ideology as state dogma.*“¹⁰⁸ Bei der Wiederbelebung islamischer Traditionen sind allerdings starke regionale Unterschiede zu beobachten: Während etwa im Ferghana-Tal an tiefe religiöse Wurzeln angeknüpft wird, ist im nördlichen Zentralasien eher eine kulturelle als eine religiöse Zuordnung zum Islam zu beobachten.¹⁰⁹ In den Verfassungen der zentralasiatischen Staaten ist die Trennung von Religion und Staat fest-

101 In Kasachstan waren die übrigen Bevölkerungsgruppen v. a. ethnische Russen (38 %), Deutsche (6 %) und Ukrainer (5 %), während es in Tadschikistan und Kirgisistan v. a. ethnische Usbeken (24 % bzw. 13 %) und Russen (8 % bzw. 22 %) waren. Vgl. Izvorski (1999), S. 7.

102 Vgl. Allnutt / Druker / Tracy (2001), die von einem Super-Präsidentalismus sprechen. Insbesondere der turkmenische Präsident betreibt darüber hinaus einen sehr ausgeprägten Persönlichkeitskult.

103 Vgl. von Gumpenberg (2002a). Akiner (2002), S. 17, berichtet von einer Rekonfigurierung der Netzwerke um die *Soviet-era khans*. Die als „Clans“ bezeichneten interpersonellen Netzwerke sind nicht ausschließlich auf Verwandtschaftsbeziehungen aufgebaut.

104 Vgl. etwa Dschalalow (1999) und Kangas (1999).

105 Der durch ethnische und weltanschauliche Gegensätze sowie Stammes- und Regionalkonflikte bestimmte Bürgerkrieg begann 1992 und wurde 1997 mit Unterzeichnung des Allgemeinen Abkommens über Frieden und Nationale Versöhnung in Tadschikistan formal beendet. Er forderte rund 50.000 Todesopfer, eine halbe Million

Menschen wurden vertrieben. In den meisten Teilen Tadschikistans ist die Lage heute entspannt; das Ausmaß an politisch motivierter Gewalt ist jedoch immer noch beträchtlich. Hintergrundinformationen finden sich auf der Website von Amnesty International: <http://www.amnesty.de/>, 21.08.2002.

106 Vgl. etwa Amnesty International (2001), Freedom House (2001) und Moder (2002).

107 Vgl. Freedom House (2002).

108 Akiner (2002), S. 24.

109 Mit Sunniten, Shiiten, Ismaeliten, dem Wahabismus und dem Sufismus sind zudem unterschiedliche islamische Traditionen in der Region vertreten. Zu den religiösen Praktiken zählen außerdem der Schamanismus, der Zoroastrianismus und das Christentum. Vgl. Capisani (2000).

Kasten 3: Intra- und supraregionale Kooperation der zentralasiatischen Staaten

Hatte es zu Sowjetzeiten kaum Kontakte zwischen den zentralasiatischen Unionsrepubliken gegeben, so lassen heute gemeinsame Probleme eine regionale Kooperation unumgänglich erscheinen. Hierzu zählen insbesondere die Wasser- und Energieversorgung und die Neuordnung der Transportrouten sowie der Handelsströme, die durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und die neuen Staatsgrenzen umgeleitet bzw. unterbrochen wurden. Seit 1993 wurde daher das Projekt einer Zentralasiatischen Union vorangetrieben und mit der Schaffung einer Zollunion zwischen Kasachstan, Kirgisistan und Usbekistan begonnen. 1996 wurde die Zentralasiatische Bank für Kooperation und Entwicklung gegründet. Mit dem Beitritt Tadschikistans wurde die Zentralasiatische Union 1998 in „Zentralasiatische Wirtschaftsgemeinschaft“ umbenannt. Turkmenistan, das im Dezember 1995 seine immerwährende Neutralität erklärte, hat sich diesem Projekt bisher nicht angeschlossen. Faktisch ist die intraregionale Kooperation trotz der Deklarationen und der gegründeten Institutionen jedoch noch immer gering, was zunehmend auch als sicherheitspolitisches Problem gesehen wird. Dem strategisch gelegenen und bevölkerungsreichen Usbekistan wird ebenso wie Kasachstan, das wirtschaftlich und flächenmäßig dominierend ist, ein Hegemonialanspruch unterstellt.

Alle zentralasiatischen Staaten sind der GUS beigetreten – Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan auch der GUS-Zollunion mit Russland und Weißrussland – und gemeinsam mit der Türkei, Pakistan und dem Iran Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Kooperation (ECO). Mit der Ausnahme Turkmenistans sind die zentralasiatischen Staaten mit Russland und China in der *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) zusammengeschlossen, die sich eine sicherheitspolitische Kooperation auf die Fahnen geschrieben hat. TRACECA (*Transport Corridor Europe Caucasus Asia*), ein EU-Programm zur Entwicklung der Ost-West-Transitrouten, bringt die zentralasiatischen und kaukasischen Staaten, die Ukraine, Moldau, Rumänien, Bulgarien und die Türkei zusammen. Die Staaten Zentralasiens sind außerdem Mitglieder der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), der Osteuropabank (EBRD), des IWF und der Weltbank. Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) ist bisher nur Kirgisistan, während Kasachstan, Tadschikistan und Usbekistan einen Beobachterstatus haben.

geschrieben, jedoch wird insbesondere in Usbekistan die Reislamisierung von Seiten der Regierung gefördert.¹¹⁰ Gleichzeitig kommt es v. a. im Ferghana-Tal, das auf usbekischem, kirgischem und tadschikischem Staatsgebiet liegt, immer wieder zu terroristischen Anschlägen, hinter denen islamistisch orientierten Gruppierungen vermutet werden.¹¹¹ Lokale und internationale Menschenrechtsgruppen berichten indes, dass Islamismus- und Terrorismusvorwürfe gezielt gegen religiöse und laizistische Oppositionelle eingesetzt werden.¹¹² Neben ihrer politischen Funktion zeigt

die Reislamisierung auch erste Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse in der Region, die zu Sowjetzeiten durch das Postulat einer nominell-rechtlichen Gleichstellung gekennzeichnet waren. So war Bildung für Mädchen obligatorisch, und Frauen wurden zur Erwerbstätigkeit angehalten. Einer gleichberechtigten Teilnahme am Erwerbsleben stand allerdings die zu Sowjetzeiten sehr hohe Geburtenrate entgegen, zumal die häusliche Arbeitsteilung unverändert geblieben war.¹¹³ Zu einer stärkeren Festlegung auf eine traditionelle Frauenrolle trug jedoch auch der wirtschaftliche Umbruch der letzten Dekade bei, der zu massiven Arbeitsplatzverlusten und zur Schließung vieler Kindergärten führte (vgl. auch Kapitel 4.1).¹¹⁴

110 Muslime, die ihren Glauben außerhalb der staatlich zugelassenen Moscheen praktizieren, müssen allerdings mit harter Verfolgung rechnen. Vgl. Malashenko (2002) und Veser (2002).

111 Sowohl die transnationale *Hizb-ut-Tahrir-al-Islami* (Islamische Befreiungspartei), die innerhalb der gebildeten Bevölkerungsschichten rekrutiert, als auch die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), die v. a. im ländlichen Umfeld des Ferghanatals operiert, fordern die Gründung eines Kalifatsstaates in Zentralasien – die Erstere ohne, die Letztere mit Gewaltanwendung. Vgl. Akbarzadeh (2001), Halbach (2002) und Schatz (2002).

112 Vgl. Cheterian (2001). Die Zahl der in Usbekistan inhaftierten politischen Gefangenen wird auf 7.600 geschätzt; vgl. Halbach (2002).

113 Vgl. UNDP (2002), S. 191 f. Die durchschnittliche Zahl von Geburten je Frau betrug in den 70er Jahren noch 3,5 (Kasachstan), 4,7 (Kirgisistan), 6,2 (Turkmenistan), 6,3 (Usbekistan) und 6,8 (Tadschikistan). Hierbei waren indes die Unterschiede zwischen Stadt und Land beträchtlich. In jüngster Zeit ist allerdings ein dramatisches Absinken der Gesamtfruchtbarkeitsraten zu beobachten (vgl. Tabelle 11).

114 Vgl. von Gumpfenberg (1999), Handrahan (2001), Herrfahrdt (2001), Mee (2001) und Kudabaewa (2002).

Tabelle 3: Transformationsindikatoren für Zentralasien, 2002					
	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Preisliberalisierung ^a	3	3	3	2	2
Außenhandel/Konvertibilität ^a	3+	4	3+	1	2–
Privatisierung ^a					
– Kleinunternehmen	4	4	4–	2	3
– Großunternehmen	3	3	2+	1	3–
Wettbewerbspolitik ^a	2	2	2–	1	2
Finanzinstitutionen ^a					
– Bankensektor	3–	2+	2–	1	2–
– Kapitalmärkte	2+	2	1	1	2
Beitrag des Privatsektors zum BIP (in %)	65	60	50	25	45
Quelle: EBRD (2002)					
^a Ranking von 1 (geringer Fortschritt) bis 4+ (marktwirtschaftlicher Standard)					

3.2.2 Die wirtschaftliche Transformation

Die mit der Umgestaltung der Wirtschaftsordnung von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft verbundenen Herausforderungen waren in Zentralasien größer als in vielen anderen Transformationsländern.¹¹⁵ Die vorhandenen Wirtschaftsstrukturen waren in keiner Weise auf eine nationalstaatliche Souveränität ausgerichtet, und die bisherigen Handels- und Transportwege, die sämtlich durch die Russische Föderation führten, waren unterbrochen. Die nationalstaatliche Unabhängigkeit war mit einem abrupten Ende der Budgettransfers aus Moskau und dem Abzug des militärisch-industriellen Komplexes aus der Region verbunden. Hinzu kam ein *brain drain*, denn mehrere hunderttausend Russen – darunter viele hochqualifizierte Fachkräfte – verließen Zentralasien nach der Unabhängigkeit. Die Region verfügt jedoch über eine relativ gut ausgebildete Bevölkerung, und insbesondere Kasachstan und Turkmenistan, aber auch Usbekistan sind reich an natürlichen Ressourcen.¹¹⁶ Bisher gelingt es jedoch nur in

geringem Umfang, die Weiterverarbeitung der vorhandenen Rohstoffe in Zentralasien selbst vorzunehmen. Außerdem gilt der Reichtum an natürlichen Ressourcen, insbesondere Öl, im Entwicklungskontext seit langem als „*mixed blessing*“.¹¹⁷

Einen summarischen Überblick über die in Zentralasien bis zum Jahr 2001 zu beobachtenden Fortschritte bei der Umstrukturierung der Wirtschaftsordnung von der Plan- zur Marktwirtschaft

wichtiger Weizenexporteur. Turkmenistan ist der viertgrößte Erdgasproduzent der Welt, verfügt über bedeutende Erdölvorkommen und baut Baumwolle und Weizen an. Es ist zu erwarten, dass Kasachstan und Turkmenistan von neuen Ölfunden im Kaspischen Meer in großem Umfang profitieren werden. Usbekistan ist der zweitgrößte Baumwollexporteur der Welt und fördert Gold, Uran, Kupfer, Erdöl und -gas. Kirgisistan verfügt über die siebtgrößte Goldmine der Welt, exportiert Hydroenergie und produziert Getreide, Gemüse, Baumwolle, Tabak und Seide. In Tadschikistan werden Baumwolle, Weizen, Obst und Gemüse angebaut, Aluminium gewonnen, Gold, Silber, Zink und Kohle gefördert und Hydroenergie erzeugt. Vgl. EBRD (2001a), EBRD (2001b), EBRD (2001c), EBRD (2001d) und EBRD (2001e).

115 Vgl. Linn (2002) und Akiner (2002).

116 So ist Kasachstan der zweitgrößte Erdölproduzent der GUS, verfügt über Vorkommen von Erdgas, Mineralien, Gold, Kupfer, Kohle, Zink und Eisenerz und ist ein

117 Vgl. Sachs / Warner (1997). Für eine Problematisierung des Ressourcenreichtums der zentralasiatischen Transformationsländer vgl. Auty (1999).

Tabelle 4: Wirtschaftswachstum in der Transformation														
	Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP)													Index ^a
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	'89 = 100
Kasachstan	-0,4	-11,0	-5,3	-9,3	-12,6	-8,2	0,5	1,7	-1,9	2,7	9,8	13,2	7,6	84
Kirgisistan	3,0	-5,0	-19,0	-16,0	-20,1	-5,4	7,1	9,9	2,1	3,7	5,1	5,3	2,0	71
Tadschikistan	-1,6	-7,1	-29,0	-11,0	-18,9	-12,5	-4,4	1,7	5,3	3,7	8,3	10,3	7,0	56
Turkmenistan	2,0	-4,7	-5,3	-10,0	-17,3	-7,2	-6,7	-11,3	5,0	16,0	17,6	12,0	13,5	96
Usbekistan	1,6	-0,5	-11,1	-2,3	-4,2	-0,9	1,6	2,5	4,4	4,1	4,0	4,5	2,5	105
GUS	-0,4	-6,0	-17,4	-12,7	-14,1	-4,9	-3,4	1,0	-3,7	4,5	7,9	5,9	4,4	64
Mitteuropa/ Baltikum	-6,6	-10,3	-2,2	0,3	3,9	5,4	4,7	5,0	3,6	2,8	4,0	2,5	2,3	113
Transforma- tionsländer	-3,3	-8,1	-11,0	-6,9	-6,1	-0,2	0,1	2,3	-1,0	3,0	5,5	4,2	3,4	76
Quelle: EBRD (2002)														
a Reales BIP-Niveau in 2001														

gibt Tabelle 3. Gemäß der Messlatte der EBRD haben Kirgisistan und Kasachstan bereits in einigen Schlüsselbereichen wichtige Reformen durchgeführt, während Tadschikistan und Usbekistan eine mittlere Position einnehmen.¹¹⁸ Die turkmenische Regierung hingegen suchte ihr explizites Versprechen, die Transformation mit „*ten years of wellbeing*“ [sic!] einzuleiten, im Wesentlichen durch einen Strukturkonservatismus einzulösen.¹¹⁹ Insbesondere im Bereich der Wettbewerbspolitik, bei der Preisliberalisierung und hinsichtlich der Reform des Finanzsektors liegen die zentralasiatischen Staaten noch weit hinter den anderen Transformationsländern zurück. Nur in Kasachstan und Kirgisistan ist der Beitrag von Staatsbetrieben mit unzureichend gehärteten

Budgetrestriktionen zum BIP deutlich geringer als 50 %.¹²⁰

Der Aufbau einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung wird also eine große Anzahl weiterer Reformen erfordern, auch jenseits der EBRD-Messlatte. So wird etwa Kasachstan, einer der Reformvorreiter, mit einem „*unrestrained crony-capitalism*“ in Verbindung gebracht.¹²¹ Der Transformationsprozess wird bisher also durch Korruption und der Vereinnahmung des Staates (*state capture*) von Interessengruppen vereinnahmt. Dabei setzt Korruption bei der Anwendung der bestehenden Gesetze an, während im Falle von *state capture* auf den Prozess der Entstehung des gesetzlichen und regulativen Rahmens eingewirkt wird, um diesen zum Vorteil bestimmter Gruppen und Individuen zu gestalten.¹²² Während sich in Kirgisistan sowohl Korruption als auch *state capture* auf einem hohen Niveau bewegen, treten die beiden Phänomene

118 Für eine comparative Diskussion der unterschiedlichen Reformpfade in Kasachstan, das dem *Washington Consensus* verpflichtet ist, und Usbekistan mit seiner gradualistischen Strategie siehe Alam / Banerji (2000).

119 Zitiert nach Capisani (2000), S. 149. Siehe auch World Bank (2001d), S. 18: „*The 10 Year Plan envisages the transformation of the country's centrally planned economy to a socially oriented market economy, without social or economic turmoil and conflict.*“

120 Der Begriff des soft budget constraint wurde von Kornai (1986) geprägt.

121 Pomfret (1998), S. 17.

122 Vgl. Hellman / Jones / Kaufmann (2000) und Hellman / Kaufmann (2001).

Tabelle 5: Inflation in der Transformation^a

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kasachstan	n. a.	78,8	1381,0	1662,3	1892,0	176,3	39,1	17,4	7,3	8,3	13,2	8,4	6,0
Kirgisistan	n. a.	85,0	855,0	772,4	228,7	40,7	31,3	25,5	12,0	35,8	18,7	7,0	2,5
Tadschikistan	4,0	112,0	1157,0	2195,0	350,0	609,0	418,0	88,0	43,2	27,6	32,9	38,6	12,8
Turkmenistan	4,6	103,0	493,0	3102,0	1748,0	1005,3	992,4	83,7	16,8	24,2	8,3	11,6	9,6
Usbekistan	3,1	82,2	645,0	534,0	1568,0	304,6	54,0	58,9	17,8	29,1	24,2	26,2	22,8
GUS ^b	n. a.	93,4	1064,0	1426,0	1616,0	251,0	44,0	17,0	11,0	26,0	20,0	11,0	7,0
Mitteleuropa/Baltikum ^b	23,1	117,7	207,3	35,3	32,2	25,0	17,6	8,5	7,9	4,2	6,2	5,5	2,3
Transformationsländer ^b	24,7	100,5	899,7	534,0	131,6	40,2	24,1	14,8	10,6	9,2	9,9	7,3	5,1

Quelle: EBRD (2002)
a Jahresdurchschnitt der Preissteigerungsraten im Einzelhandel
b Median

nicht immer gleichzeitig auf. So sind Usbekistan und Kasachstan in starkem Umfang von Korruption betroffen, während der *capture economy index* für beide Länder eine geringe Vereinnahmung des Staates durch den Unternehmenssektor ausweist.¹²³

An dieser Stelle kann keine detaillierte Analyse der postsowjetischen Wirtschaftspolitik in Zentralasien vorgenommen werden.¹²⁴ Es wird jedoch ein Überblick über die Entwicklung einiger wichtiger ökonomischer Indikatoren seit Anfang der neunziger Jahre gegeben.¹²⁵ Die erste Hälfte der zurückliegenden Dekade war in allen zentralasiatischen Staaten von tiefen Wachstumseinbrüchen gekennzeichnet, die bis zu 29 % in einem einzigen Kalenderjahr reichten (vgl. Tabelle 4). Kasach-

stan, Kirgisistan und Usbekistan wiesen ab 1996 überwiegend positive Wachstumsraten auf; in Tadschikistan und Turkmenistan setzte dieser Trend erst etwas später ein. Obwohl die Region in den letzten Jahren von hohen Wachstumsraten geprägt war, hatte bis zum Jahr 2001 außer Usbekistan kein zentralasiatischer Staat das BIP-Niveau von 1989 erreichen können. Die kumulativen BIP-Einbrüche waren im Falle der beiden langsamen Reformer Usbekistan und Turkmenistan am geringsten, die im Jahre 2001 bereits wieder 105 % bzw. 96 % ihres BIP-Niveaus von 1989 verzeichneten. Dagegen führte in Tadschikistan v. a. der Bürgerkrieg dazu, dass das BIP im Jahre 2001 nur bei 56 % des Wertes von 1989 lag. Es ist dies das einzige zentralasiatische Land, das hinter dem GUS-Durchschnitt zurückblieb. Gemeinsam mit Kirgisistan lag Tadschikistan auch hinter dem Durchschnitt aller Transformationsländer. Die Gesamtregion schnitt deutlich schlechter ab als die mitteleuropäischen und baltischen Transformationsländer.

Die transformationsbedingte Wirtschaftskrise, von der Zentralasien in der ersten Hälfte der 90er Jahre geprägt war, schlug sich auch in sehr hohen Inflationsraten nieder (vgl. Tabelle 5). Dabei verzeichneten alle zentralasiatischen Staaten außer Kirgisistan zwischen 1992 und 1995, also unmittelbar nach der Herauslösung aus der Sowjet-

123 Vgl. Hellman / Jones / Kaufmann (2000) und Allnutt / Druker / Tracy (2001). Für Tadschikistan und Turkmenistan werden keine Angaben gemacht. Der Corruption Perceptions Index von Transparency International weist nur Daten für Kasachstan und Usbekistan aus. Vgl. <http://www.transparency.org/cpi/>, 21.08.2002. Siehe auch Jones Luong (2003).

124 Vgl. hierzu Gürgen et al. (1999).

125 Zur Verlässlichkeit der zentralasiatischen Wirtschaftsdaten und deren begrenzter Aussagekraft angesichts eines wachsenden informellen Sektors vgl. Alam / Banerji (2000) und Pomfret (2002).

Tabelle 6: Beschäftigungsquoten in Zentralasien^a											
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kasachstan	82,6	81,4	79,9	78,0	71,2	68,2	69,1	69,5	69,8	67,0	68,4
Kirgisistan	74,3	73,2	72,3	74,8	67,3	64,8	64,1	63,5	64,0	63,6	64,6
Tadschikistan	72,6	72,4	71,7	68,3	65,8	64,7	63,4	58,1	58,8	57,2	53,2
Turkmenistan	77,9	74,1	73,7	73,2	72,6	72,4	72,5	72,0	72,6	73,1	71,9
Usbekistan	72,0	73,9	75,3	73,7	71,9	71,3	70,2	69,4	68,6	67,7	66,5
Quelle: UNICEF (2001)											
a Anzahl der Beschäftigten in % der 15- bis 59-Jährigen											

union, vierstellige Preissteigerungsraten. Erst gegen Ende der Dekade gelang es, die Inflationsraten deutlich zu senken. In Turkmenistan und Tadschikistan verharrten sie jedoch mit 22,8 % und 12,8 % auch weiterhin auf hohem Niveau. Tabelle 5 zeigt, dass die zentralasiatischen Staaten deutlich höhere Preissteigerungsraten aufwiesen als die anderen Transformationsländer. Dies gilt insbesondere für den Vergleich mit Mitteleuropa und dem Baltikum, aber auch bei einer Betrachtung der gesamten postsozialistischen Region.

Die Entwicklung der Beschäftigung in der ersten Transformationsdekade zeigt Tabelle 6. Im Jahre 1989 wiesen die fünf zentralasiatischen Staaten – verglichen mit Westeuropa – noch sehr hohe Beschäftigungsquoten auf. Diese spiegelten sowohl das Ausmaß der Frauenerwerbstätigkeit als auch das während der Sowjetperiode garantierte „Recht auf Arbeit“ wider, das indes oftmals zu *unemployment on the job* und damit zu verdeckter Arbeitslosigkeit führte.¹²⁶ Zwischen 1989 und 1999 fiel die Beschäftigungsquote in Tadschikistan um 19,4 %, in Kasachstan um 14,2 % und in Kirgisistan um 9,7 %. Deutlich geringere Einbrüche verzeichneten Turkmenistan mit 6,0 % und Usbekistan mit 5,5 %. Diese Unterschiede im Beschäftigungsabbau sind zum einen auf das Ausmaß der bisher durchgeführten marktwirtschaftlichen Reformen und dabei insbesondere die Reformen im Unternehmenssektor zurückzuführen (vgl. Tabelle 3). Zum anderen spiegeln sie aber auch die Kontextfaktoren wider, wie etwa

den Bürgerkrieg im Fall Tadschikistans, der zu massiven Arbeitsmarktproblemen führte. Tabelle 6 zeigt, dass der Beschäftigungsrückgang in der Regel bereits vor der nationalstaatlichen Unabhängigkeit einsetzte, als die Sowjetunion sich in einer Wirtschaftskrise befand und die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht mit den hohen Geburtenraten in Zentralasien Schritt halten konnte (vgl. auch Tabelle 11).¹²⁷ Die Jugendarbeitslosigkeit ist heute v. a. in Usbekistan und Tadschikistan ein großes Problem: 1999 waren dort 59,0 % bzw. 40,6 % aller Arbeitslosen zwischen 15 und 24 Jahre alt.¹²⁸ Insgesamt fällt auf, dass der statistisch ausgewiesene Beschäftigungsrückgang in allen zentralasiatischen Staaten deutlich höher war als in den offiziellen Arbeitslosenzahlen ausgewiesen.¹²⁹

Tabelle 7 gibt einigen Aufschluss über die außenwirtschaftliche Lage, in der sich die zentralasiatischen Staaten in der ersten Transformationsdekade befanden. Der anfängliche Optimismus angesichts des Rohstoffreichtums war v. a. in Turkmenistan und Kasachstan groß, zumal der Übergang zu Weltmarktpreisen beiden Staaten eine Verbesserung der Terms of Trade von 50 % bzw.

127 Vgl. Ahlberg (1990) und Gumpel (1990).

128 In Kasachstan lag die Jugendarbeitslosigkeit bei 28,9 %, in Kirgisistan bei 15,8 %. Für Turkmenistan lagen keine Daten vor. Vgl. UNICEF (2001).

129 Die EBRD (2001f) gibt folgende offizielle Arbeitslosenquoten für 1999 wieder: 6,0 % (Kasachstan), 5,4 % (Kirgisistan), 4,3 % (Usbekistan) und 2,8 % (Tadschikistan). Die tatsächliche Arbeitslosigkeit dürfte jedoch erheblich höher liegen.

126 Götting (1998), S. 64. Vgl. auch Kausch et al. (1994).

Tabelle 7: Leistungsbilanzen in der Transformation^a

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Kasachstan	0,0	-7,9	-7,8	-1,3	-3,6	-3,6	-5,6	-1,0	2,2	-7,8	-5,5
Kirgisistan	n. a.	n. a.	-6,9	-13,9	-21,4	-7,8	-25,0	-19,5	-11,6	-3,4	-2,9
Tadschikistan	n. a.	-28,8	-17,8	-16,0	-7,1	-5,4	-9,1	-3,4	-6,4	-6,9	-4,1
Turkmenistan	68,5	14,1	4,0	0,9	0,1	-25,3	-37,4	-24,8	15,2	-2,5	0,8
Usbekistan	-12,0	-8,4	2,1	-0,2	-7,8	-5,4	-0,4	-2,0	2,8	-0,5	0,6
GUS ^b	1,3	-13,5	-7,7	-6,7	-8,8	-10,0	-13,7	-6,5	-0,8	-2,6	-3,9
Mitteleuropa/ Baltikum ^b	3,2	1,3	0,0	-2,8	-5,7	-6,8	-6,8	-6,3	-4,7	-4,9	-4,7
Transforma- tionsländer ^b	0,8	-7,0	-4,9	-5,1	-8,1	-9,0	-10,1	-6,7	-3,7	-5,1	-5,5

Quelle: EBRD (2002)

a Defizit / Überschuss in % des BIP

b Ungewichteter Durchschnitt

19 % brachte.¹³⁰ Jedoch zeigten sich bald die praktischen Schwierigkeiten beim Absatz des geförderten Erdöls und Erdgases auf dem Weltmarkt. Der Export von Erdöl und Erdgas wird hauptsächlich durch einen fehlenden Seezugang der zentralasiatischen Staaten beeinträchtigt, der die Erschließung neuer Absatzmärkte erschwert. Die vorhandenen Pipelines waren schlecht gewartet und führten in die wenig zahlungskräftigen GUS-Staaten, wo sie eher Barterhandel als Devisen einbrachten.¹³¹ Auch die fallenden Weltmarktpreise für Baumwolle und Gold und die starken Preisbewegungen am Erdölmarkt waren für die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in den zentralasiatischen Staaten mitverantwortlich.¹³² Tabelle 7 zeigt, dass die Leistungsbilanzsituation in Zentralasien erheblich instabiler war als in den übrigen Transformationsländern, die zwar auch vom Zusammenbruch der bisherigen Außenhandelsstrukturen betroffen waren, jedoch eine

weniger starke Importabhängigkeit aufwiesen als die zentralasiatischen Staaten. Die turkmenische Leistungsbilanz war von den extremsten Schwankungen betroffen, die von einem Überschuss i. H. v. 68,5 % des BIP (1992) bis zu einem Einbruch i. H. v. 37,4 % des BIP (1998) reichten.

Die Finanzierung des postsowjetischen Wirtschaftsmodells in Zentralasien illustriert Tabelle 8. Ausländische Direktinvestitionen flossen den zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Kasachstans bisher nur in geringem Umfang zu, was angesichts ungesicherter Eigentumsrechte und Direktinvestitionen den GUS-Durchschnitt von US \$ 167 pro Kopf.¹³³ Die ausländischen Direktinvestitionen waren in Mitteleuropa und dem Baltikum mit US \$ 1.154 pro Kopf jedoch um ein Vielfaches höher. Die öffentliche Entwicklungshilfe lag im Jahre 2000 nur in Kirgisistan und Tadschikistan über dem Pro-Kopf-Durchschnitt der Transformationsländer (US \$ 18,7).¹³⁴

130 Vgl. Pomfret (2002), S. 32.

131 Der Bau neuer Pipelines erfordert jedoch supranationale Kooperation, die in einer instabilen Gesamtregion nicht immer leicht zu erreichen ist. Für einen Überblick über die existierenden, im Bau befindlichen und geplanten Erdöl- und Erdgaspipelines vgl. EBRD (2001a), S. 17. Vgl. auch Jaffe (1999) und Pomfret (2002).

132 Vgl. EBRD (2001f), S. 65.

133 Alam / Banerji (2000) weisen allerdings darauf hin, dass die ausländischen Direktinvestitionen, die in die extraktiven Öl- und Gasenklaven fließen, nur sehr geringe Multiplikatoreffekte nach sich ziehen.

134 Kirgisistan, das noch heute von allen zentralasiatischen Staaten die höchsten Entwicklungshilfefzahlungen erhält, galt anfänglich als das „wunderkind of the international donor community“. Vgl. Gleason (2001), S. 5.

In beiden Staaten beliefen sich die ODA-Zahlungen auf beachtliche 16,5 % bzw. 14,4 % des BIP. In Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan hingegen fielen Entwicklungshilfeszahlungen kaum ins Gewicht. Aufgrund der logistischen Unterstützung, die die zentralasiatischen Staaten der Militärintervention in Afghanistan zuteil wer-

frei war, lag der Gegenwartswert des Schuldendienstes Ende der neunziger Jahre insbesondere in Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan weit über den Exporterlösen. Kirgisistan und Tadschikistan gelten mittlerweile als *severely indebted*, Usbekistan und Turkmenistan als *moderately indebted*.¹³⁷

Tabelle 8: Entwicklungsfinanzierung in Zentralasien					
	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Ausländische Direktinvestitionen (1989 - 2000)					
- in Mio. US \$	8.593,0	440,0	144,0	913,0	697,0
- pro Kopf, in US \$	577,0	93,0	23,0	171,0	28,0
Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA), 2000					
- in Mio. US \$	189,1	215,0	142,3	31,5	185,9
- pro Kopf, in US \$	11,7	43,7	23,4	6,7	7,5
- in % des BIP	1,0	16,5	14,4	0,7	2,4
Auslandsverschuldung, 1998 - 2000					
- gesamt, in Mio. US \$	6.664,0	1.829,0	1.170,0	n. a.	4.340,0
- PV / XGS ^a	81,0	242,0	136,0	n. a.	129,0
- PV / GNI ^b	36,0	106,0	88,0	n. a.	n. a.
Quellen: EBRD (2001f), UNDP (2002) und World Bank (2002a)					
a Gegenwartswert des Schuldendienstes / Exporte					
b Gegenwartswert des Schuldendienstes / Bruttonationaleinkommen					

den ließen, wird eine Aufstockung der Auslandshilfe erwartet.¹³⁵ Angesichts des Wegfalls der Transferzahlungen aus Moskau und der erheblichen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte, die durch die Russlandkrise noch verschärft wurden, setzten die zentralasiatischen Staaten verstärkt auf Auslandsverschuldung.¹³⁶ Obwohl Zentralasien zu Beginn des wirtschaftlichen Umbruchs schulden-

4 Armut in Zentralasien

4.1 Menschliche Entwicklung und soziale Lage

Trotz der kontroversen Bewertung des sowjetischen Erbes in Zentralasien (vgl. Kapitel 3.1) besteht Übereinstimmung darüber, dass die Bemühungen um eine Verbesserung der sozialen Lage in den sieben sozialistischen Dekaden beträchtlich waren. Wie die UNDP den gegenwärtigen Stand der menschlichen Entwicklung in

135 Vgl. Rasizade (2002), von Gumpenberg (2002a) und World Bank (2002a). In Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan sind Truppen der Antiterror-Koalition stationiert. Darüber hinaus werden auch tadschikische und kasachische Flugplätze für militärische Operationen genutzt, und sogar das neutrale Turkmenistan hat Überflugsrechte gewährt.

136 Zu den Auswirkungen der Russlandkrise auf die zentralasiatische Region vgl. Pastor / Damjanovic (2001).

137 World Bank (2002a), S. 121. Siehe auch IMF / World Bank (2001).

Tabelle 9: Basisindikatoren menschlicher Entwicklung in Zentralasien, 2000

	<i>Human Development Index (HDI)</i>	Lebenserwartung bei Geburt (Jahre)	Alphabetenquote bei Erwachsenen (%)	Schul- bzw. Universitäts-besuch (%) ^a	Pro-Kopf-Einkommen (BIP; PPP US \$)
Kasachstan	0,750	64,6	98,0	77	5.871
Kirgisistan	0,712	67,8	97,0	68	2.711
Tadschikistan	0,667	67,6	99,2	67	1.152
Turkmenistan	0,741	66,2	98,0	81	3.956
Usbekistan	0,727	69,0	99,2	76	2.441
Transformationsländer	0,783	68,6	99,3	77	6.930
Entwicklungsländer	0,654	64,7	73,7	61	3.783
OECD	0,905	76,8	n. a.	87	23.569

Quelle: UNDP (2002)

a Kombiniertes Indikatoren zum Primar- und Sekundarschulbesuch bzw. Hochschulbesuch in der jeweils relevanten Altersgruppe (1999)

Zentralasien bewertet, illustriert Tabelle 9.¹³⁸ Obgleich die zentralasiatischen Staaten beim HDI deutlich hinter dem Durchschnitt der Transformationsländer zurückblieben, waren sie doch erheblich besser gestellt als der Durchschnitt der Entwicklungsländer. Die beträchtlichen Unterschiede innerhalb der zentralasiatischen Region werden jedoch auch deutlich. So liegen die zentralasiatischen Staaten im globalen HDI-Ranking, das von 1 (Norwegen) bis 173 (Sierra Leone) reicht, zwischen dem 79. und dem 112. Platz, wobei Kasachstan und Tadschikistan die beiden regionalen Extreme bilden (vgl. auch Tabelle 10).

Mit einer fast vollständig alphabetisierten Bevölkerung, einer vergleichsweise hohen Lebenserwartung und einem gehobenen Bildungsniveau finden sich heute alle zentralasiatischen Staaten in der Kategorie *medium human development* wie-

der.¹³⁹ Bis auf Kasachstan waren im Jahr 2000 alle zentralasiatischen Staaten jedoch *low income countries*.¹⁴⁰ Tadschikistan erreichte sogar nur 30 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIPs der Entwicklungsländer. Einst das Armenhaus der Sowjetunion (vgl. Tabelle 14), zählt es heute zu den ärmsten Ländern der Welt.¹⁴¹ Als einziges zentralasiatisches Land unterschreitet hingegen Kasachstan bei der Lebenserwartung den Durchschnitt der Entwicklungsländer. Der Hauptgrund hierfür ist in der Mortalitätsrate von Männern mittleren Alters zu suchen, die in Kasachstan fast ebenso hoch ist wie in Russland.¹⁴² Die Wahrscheinlichkeit, bis zum 65. Lebensjahr zu überleben, liegt bei in Kasachstan geborenen Jungen nur

138 Der *Human Development Index (HDI)* der UNDP bildet die drei Grunddimensionen menschlicher Entwicklung – ein langes, gesundes Leben, umfassende Bildung und einen angemessenen Lebensstandard – ab. Die drei genannten Dimensionen werden durch die Lebenserwartung, die Alphabetisierung der erwachsenen Bevölkerung und den Besuch von Schulen und Universitäten sowie das BIP (PPP US \$) operationalisiert. Zur Methodologie vgl. UNDP (2002).

139 Im Lichte der in Kapitel 3.2 vorgenommenen Analyse verdeutlicht insbesondere das gute Abschneiden Turkmenistans allerdings die Grenzen des HDI-Ansatzes.

140 Vgl. World Bank (2001e), S. 334. Turkmenistan ist inzwischen jedoch in die Gruppe der *lower middle income countries* aufgerückt, der auch Kasachstan zugeordnet wird; vgl. World Bank (2002f).

141 Vgl. World Bank (2000d) und Schmid (2001). Gemessen am Pro-Kopf-GNI war Tadschikistan im Jahre 2000 das siebtärmste Land der Welt. Vgl. hierzu die statistischen Angaben der Weltbank: <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GNPPC.pdf>, 22.01.2003.

142 Vgl. UNICEF (2001), S. 138.

Tabelle 10: Menschliche Entwicklung in Zentralasien im Vergleich, 1990 - 2000				
	Human Development Index (HDI)		HDI-Ranking	
	1990	2000	1990	2000
Kasachstan	0,802	0,750	54	79
Kirgisistan	0,689	0,712	83	102
Tadschikistan	0,657	0,667	88	112
Turkmenistan	0,746	0,741	66	87
Usbekistan	0,695	0,727	80	95
Quelle: UNDP (1993) und UNDP (2002)				

bei 47,6 %, während sie bei neugeborenen Mädchen 72,7 % beträgt.¹⁴³

Während aus den in Tabelle 9 präsentierten Daten geschlossen werden kann, dass die zentralasiatischen Staaten ein deutlich höheres menschliches Entwicklungsniveau aufweisen als es ihr Pro-Kopf-Einkommen nahe legen würde, so ist dies nicht die einzige relevante Perspektive. Vielmehr zeigt sich im intertemporalen Vergleich der HDI-Rankings, dass die zentralasiatischen Staaten zunehmend auf die hinteren Plätze rücken (vgl. Tabelle 10). Die Region konnte mit den in anderen Weltregionen gemachten Fortschritten in der menschlichen Entwicklung nicht Schritt halten. Im Falle Turkmenistans und Kasachstans, das 1990 noch in der Kategorie *high human development* platziert worden war, zeigt sich eine Verschlechterung des HDI-Wertes. Im folgenden wird anhand verschiedener Einzelindikatoren menschlicher Entwicklung gezeigt, wie sich die Transformationsjahre auf die soziale Lage in Zentralasien auswirkten. Soweit möglich wurden auch die Daten der letzten sowjetischen Dekade mitberücksichtigt, um die jüngsten Entwicklungstrends im Kontext zu sehen.

Tabelle 11 zeigt, dass die erste Unabhängigkeitsdekade in Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan mit einer Verschlechterung der Lebenserwartung einherging. In Kasachstan war die Lebenserwartung beider Geschlechter bis 1999 sogar unter das 1980 erreichte Niveau gefallen. Einzig die Daten für Turkmenistan weisen einen gegenläufigen Trend aus. Die deutlich erhöhte Mortalität, die auch in anderen Transformationsländern zu beobachten ist, wird in einigen Studien auf transformationsbedingten psychosozialen Stress zurückgeführt.¹⁴⁴ Die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Lebenserwartung sind jedoch so stark ausgeprägt, dass vom Phänomen der „missing men“ gesprochen wird.¹⁴⁵ Die Lebenserwartung russischer Männern blieb bereits zu Sowjetzeiten weit hinter der der Frauen zurück, was mit geschlechtsspezifischen Unterschieden beim Alkohol- und Zigarettenkonsum erklärt worden ist.

Trotz der sinkenden Lebenserwartung verzeichneten die zentralasiatischen Staaten auch in der Transformationsdekade noch einen beträchtlichen Bevölkerungszuwachs. Eine Ausnahme bildet Kasachstan, dessen Bevölkerung sich in der letzten Dekade um 9 % verminderte, was maßgeblich auf die Auswanderung eines großen Teils der slawischen Bevölkerung zurückzuführen ist.¹⁴⁶

143 Hierbei dürfte sich der hohe Prozentsatz von in Kasachstan lebenden Russen niederschlagen, da die *gender gaps* in den übrigen zentralasiatischen Staaten erheblich geringer sind. In Kirgisistan betrug die Überlebenswahrscheinlichkeit 57,8 % (Männer) bzw. 75,3 % (Frauen), in Tadschikistan 62,7 % (Männer) und 73,6 % (Frauen), in Turkmenistan 56,9 % (Männer) und 71,7 % (Frauen) und in Usbekistan 62,9 % (Männer) bzw. 75,0 % (Frauen). Vgl. UNDP (2002), S. 203 f.

144 Vgl. UNICEF (1995) und UNDP (1998).

145 Vgl. Ellman (2000), S. 136, und Powell (2002).

146 Allein im Jahre 1994 umfasste die Nettomigration mehr als 400.000 Personen. Vgl. UNICEF (2001), S. 123.

Tabelle 11: Entwicklung einiger demographischer Indikatoren in Zentralasien						
	Jahr	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Lebenserwartung bei Geburt, Männer	1980	61,6	61,1	63,7	61,1	64,0
	1990	63,2	64,2	66,8	62,4	66,1
	1999	60,3	63,1	65,6 ^a	63,4	n. a.
Lebenserwartung bei Geburt, Frauen	1980	71,9	70,1	68,6	67,8	70,7
	1990	72,7	72,6	71,9	69,0	72,4
	1999	71,0	71,1	71,3 ^a	70,4	n. a.
Bevölkerung (in Mio.)	1980	14,8	3,6	3,9	2,8	15,7
	1990	16,3	4,4	5,2	3,7	20,2
	2000	14,9	4,9	6,2	4,8	24,5
Gesamtfruchtbarkeitsrate (Geburten pro Frau)	1980	2,90	4,07	5,64	4,93	4,81
	1990	2,72	3,63	5,09	4,20	4,07
	1999	1,93	2,63	2,60	2,20	2,72
Quelle: UNICEF (2001)						
^a 1997						

Das Bevölkerungswachstum war im turkmenischen, tadschikischen und usbekischen Fall in den letzten zwanzig Jahren mit 71 %, 59 % und 56 % besonders stark. Hintergrund sind die sehr hohen Gesamtfruchtbarkeitsraten, die in allen zentralasiatischen Ländern außer Kasachstan noch 1980 bei vier bis sechs Geburten pro Frau lagen. Die Transformationsjahre führten zwar zu einem enormen Einbruch der Geburtenziffern, der in Turkmenistan und Tadschikistan fast 50 % erreichte; im Vergleich mit den übrigen Transformationsländern werden in der Region jedoch noch immer Spitzenwerte erreicht.¹⁴⁷ Die Koinzidenz einer schnell wachsenden Bevölkerung mit einer transformationsbedingt schrumpfenden Volkswirtschaft erhöhte in den zentralasiatischen Staaten den Druck auf das bestehende Sozialsystem, was anhand der folgenden Indikatoren verdeutlicht werden soll.

Tabelle 12 gibt Aufschluss über einige Gesundheits- und Ernährungsindikatoren. Insbesondere Kasachstan, Tadschikistan und Kirgisistan zeichneten zwischen 1990 und 1998 eine dramati-

sche Reduktion des zur Verfügung stehenden medizinischen Personals, während einzig in Usbekistan ein Zuwachs gemeldet wurde. Bei der Müttersterblichkeit, die auch im Kaukasus sowie in Russland, Rumänien und Lettland sehr hoch ist, zeigt sich ein uneinheitlicher Trend. In Kirgisistan und Turkmenistan trat in der letzten sowjetischen Dekade eine Verschlechterung ein, aber inzwischen wird eine deutliche Verbesserung verzeichnet. In Tadschikistan kam es hingegen in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu ein Wiederanstieg der Müttersterblichkeit um 39 %. Allerdings liegt sie in allen zentralasiatischen Staaten heute deutlich unter dem Niveau von 1980. Die Daten in Tabelle 12 zeigen eine starke Senkung der Kindersterblichkeit in den letzten beiden Dekaden, insbesondere in Tadschikistan (-67 %), in Usbekistan (-57 %) und Turkmenistan (-53 %). Es ist jedoch anzunehmen, dass die tatsächlichen Kindersterblichkeitsraten erheblich höher sind als die offiziell registrierten, da der Tod von Neugeborenen in den zentralasiatischen Staaten seit der Unabhängigkeit nicht mehr in jedem Falle gemeldet

147 Vgl. UNICEF (2001), S. 128.

Tabelle 12: Ausgewählte Gesundheits- und Ernährungsindikatoren für Zentralasien						
	Jahr	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Ärzte (Veränderung in %)	1990 - 98	-20,0	-4,6	-8,4	+6,0 ^c	+6,0
Pflegepersonal (Veränderung in %)		-34,0	-11,0	-30,0	-12,0 ^c	+13,0
Müttersterblichkeit (auf 100.000 Lebendgeburten)	1980	55,6	49,4	94,2	40,8	46,3
	1990	55,0	62,9	41,8	42,3	34,1
	1999	49,6	42,3	58,2 ^b	18,2	14,7
Kindersterblichkeit (auf 1.000 Lebendgeburten)	1980	32,7	43,3	58,1	53,6	47,0
	1990	26,3	30,0	40,7	45,2	34,3
	1999	20,7	22,7	19,4	25,4	20,3
Tuberkuloseinzidenz (Neuerkrankungen je 100.000 Personen)	1989	74,1	49,5	47,0	58,4	46,1 ^a
	1999	122,8 ^d	131,8	41,5	84,2	64,6
Anteil der Unterernährten an der Bevölkerung (in %)	1997 - 99	11,0	10,0	47,0	9,0	4,0
Quelle: FAO (2001), UNICEF (2001) und Healy (2002) ^a 1990 ^b 1995 ^c 1997 ^d 1998						

wird.¹⁴⁸ Selbst die offiziellen Angaben der zentralasiatischen Staaten zur Kindersterblichkeit liegen indes weit über dem Niveau aller anderen Transformationsländer.

Ein armutsrelevanter Gesundheitsindikator ist die Tuberkuloseinzidenz, die zwar in Tadschikistan in der ersten Transformationsdekade leicht zurückging, in den übrigen zentralasiatischen Staaten jedoch deutlich zunahm. Einen besonders dramatischen Anstieg verzeichneten dabei Kirgisistan (+166 %) und Kasachstan (+66 %). Darüber hinaus ist auch ein verstärktes Auftreten von Cholera, Typhus, Diphtherie, Hepatitis, Syphilis, HIV/AIDS und Malaria zu beobachten.¹⁴⁹ Drogen-

abhängigkeit ist ebenfalls ein zunehmendes Problem, da Zentralasien sich zunehmend zur Anbauregion und Transitroute für Rauschgift entwickelt, insbesondere für afghanisches Heroin („Seidenroute“).¹⁵⁰ Darüber hinaus war Unterernährung in allen zentralasiatischen Staaten außer Usbekistan verbreiteter als im GUS-Durchschnitt (8 %). In Tadschikistan war dieses Problem nach den Bürgerkriegsjahren besonders ausgeprägt – fast die Hälfte der Bevölkerung litt dort unter Unterernährung. Das zentralasiatische Land nahm damit auch im internationalen Vergleich einen traurigen Spitzenplatz ein.¹⁵¹

148 Vgl. Falkingham (1999b) und UNICEF (2001). Nach Bonilla-Chacin / Murrugarra / Temourov (2003) dürfte die Erhebung von Gebühren für die Registrierung eines Sterbefalles die unvollständige Erfassung der Mortalität in Zentralasien und dem Kaukasus mitverursacht haben.

149 Vgl. UNDP (1998), Falkingham (1999c) und McKee / Chenet (2002). Zentralasiatische Länderprofile sind auf einer vom *Central Eurasia Project* des *Open Society Institute* unterhaltenen Website zu finden: <http://www.eurasianet.org/resource/regional/health.shtml>, 21.08.2002.

150 Vgl. BKA (2002), S. 94.

151 Einen höheren Anteil an Unterernährten verzeichneten nur Afghanistan, Haiti, Somalia, Burundi, die Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Mosambik, Angola und Äthiopien. Vgl. FAO (2001).

In Tabelle 13 sind einige Bildungsindikatoren aufgeführt. Der Besuch vorschulischer Einrichtungen war in Zentralasien bereits im Jahre 1989 vergleichsweise niedrig gewesen; nur in Kasachstan ging jedes zweite Kind in den Kindergarten, was den höheren Urbanisierungsgrad dieser Unionsrepublik widerspiegeln dürfte.¹⁵² Zehn Jahre später war der Kindergartenbesuch v. a. in Ka-

zachstan (-80 %), Kirgisistan (-77 %) und Tadschikistan (-64 %) dramatisch gesunken.¹⁵³ In Kirgisistan und Kasachstan waren bis Mitte der neunziger Jahre zwei Drittel aller Kindergärten geschlossen worden.¹⁵⁴ Auch die Grundschule wurde im Jahre 1999 von einem deutlich geringeren Prozentsatz der 7- bis 15-Jährigen besucht als zehn Jahre zuvor. Obwohl in diesem Bereich noch die zahlenmäßig geringsten Einbußen zu ver-

Tabelle 13: Ausgewählte Bildungsindikatoren für Zentralasien						
	Jahr	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Kindergartenbesuch (in % der 3- bis 6-Jährigen)	1989	53,1	30,0	15,2 ^a	33,5	36,8
	1999	10,5	6,9	5,5	18,7	16,2
Besuch der Primarschule (in % der 7- bis 15-Jährigen)	1989	94,8	92,2	94,3	91,2	92,0
	1999	94,2	89,5	84,3	78,9	88,9
Besuch der Sekundarschule (in % der 15- bis 18-Jährigen)	1989	32,5	36,7	40,4	41,7	36,3
	1999	38,9	37,5	17,2	28,7	30,9
Hochschulbesuch (in % der 19- bis 24-Jährigen)	1989	18,1	13,2	11,5	10,2	15,0
	1999	23,3	29,8	11,5	3,9	6,2
Alphabetenquote bei Erwachsenen (in %)	1991	97,5	97,0	96,7	97,7	97,2
	1998	99,0	97,0	99,0	98,0	88,0
Quelle: UNICEF (2001) und Falkingham (2002) ^a 1990						

sachstan (-80 %), Kirgisistan (-77 %) und Tadschikistan (-64 %) dramatisch gesunken.¹⁵³ In Kirgisistan und Kasachstan waren bis Mitte der neunziger Jahre zwei Drittel aller Kindergärten geschlossen worden.¹⁵⁴ Auch die Grundschule wurde im Jahre 1999 von einem deutlich geringeren Prozentsatz der 7- bis 15-Jährigen besucht als zehn Jahre zuvor. Obwohl in diesem Bereich noch die zahlenmäßig geringsten Einbußen zu ver-

Schulbesuchs ist es jedoch absehbar, dass diese aus sowjetischer Zeit ererbte Errungenschaft bald der Vergangenheit angehören wird.¹⁵⁶ Im Bereich der Sekundarschulbildung zeigt sich eine gesplittene regionale Entwicklung: Während in Kasachstan und Kirgisistan Ende der 90er Jahre ein größerer Prozentsatz der Jugendlichen eine Ober- oder

152 Klugman et al. (1997) argumentieren, dass insbesondere in den ländlichen Regionen Zentralasiens bereits zu Sowjetzeiten ein Arbeitskräfteüberschuss herrschte, so dass dort ein geringerer Anreiz bestand, die Frauenerwerbsquote durch ein umfassendes Kinderbetreuungsangebot zu erhöhen.

153 In fast allen anderen Transformationsländern wird dagegen ein vorschulisches Betreuungsangebot weiterhin in großem Umfang genutzt. Vgl. UNICEF (2001), S. 147.

154 Vgl. Bauer et al. (1998), S. 64.

155 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Angaben über das aktuelle Ausmaß des Analphabetismus in Usbekistan sehr widersprüchlich sind. Die Analphabetenquote für Usbekistan wird in UNDP (2001) mit 11,5 %, jedoch in UNDP (2002) mit 0,8 % angegeben. Vergleichbare Diskrepanzen ergeben sich zwischen World Bank (2001e), wo von 7 % für Männer und 17 % für Frauen die Rede ist, und World Bank (2002f), wo für Männer 0 % und für Frauen 1 % angegeben wird. Den offiziellen usbekischen Angaben zufolge lag der Analphabetismus zwischen 1996 und 1999 bei weniger als einem Prozent; vgl. UNDP (2000a). Vgl. auch die abweichenden Angaben in den Tabellen 9 und 13.

156 Vgl. Falkingham (2002).

Hochschule besuchte als noch 1989, so ist der Trend in den übrigen zentralasiatischen Staaten stark rückläufig. Insbesondere die Hochschulen werden in Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan heute nur noch von einer kleinen Minderheit besucht, während der anteilige Hochschulbesuch in keinem anderen Transformationsland so gering ist.¹⁵⁷

4.2 Einkommensarmut im regionalen Vergleich

Einkommensarmut ist in der zentralasiatischen Region kein reines Transformationsphänomen, sondern reicht bis in die sowjetische Zeit zurück. In Tabelle 14 sind die vorhandenen Indikatoren zur Einkommensarmut in Zentralasien zusammengestellt, die eine vergleichende Perspektive ermöglichen. Es wird deutlich, dass das Einkommen eines beträchtlichen Teils der zentralasiatischen Bevölkerung bereits 1988 – also deutlich vor der nationalstaatlichen Unabhängigkeit – das „absolute Existenzminimum“ von 75 Rubeln unterschritt, insbesondere in Tadschikistan (58,6 %) und Usbekistan (44,7 %).¹⁵⁸ Für frühere Jahre sind keine Daten erhältlich, denn vor der Glasnost-Periode war die Armutsmessung in der Sowjetunion tabuisiert. Da Armut als systemimmanentes Merkmal des Kapitalismus angesehen wurde, galt sie *per definitionem* im Sozialismus als inexistent, so dass sie weder gemessen noch bekämpft werden musste.¹⁵⁹ Die Unvollständigkeit der Armutsdaten für die Zeit nach der Unabhängigkeit lässt darauf schließen, dass Armut in den meisten zentralasiatischen Staaten auch heute noch ein poli-

tisch sensibles Thema ist, insbesondere in Usbekistan.¹⁶⁰

Tabelle 14 lässt aufgrund der unterschiedlichen Datenquellen und zugrunde gelegten Armutsgrenzen nur vorsichtige Schlussfolgerungen zu, insbesondere was den intertemporalen Vergleich betrifft. Die zusammengestellten Indikatoren legen jedoch nahe, dass nach dem Systemwechsel eine erhebliche Verschärfung des Problems der Einkommensarmut eintrat. Selbst der international gebräuchliche Indikator für absolute Armut, US \$ 1 / Tag (vgl. Kapitel 2), der in den post-sozialistischen Staaten Osteuropas und der GUS sonst wenig aussagekräftig ist, war zeitweise in Tadschikistan und Turkmenistan relevant (vgl. auch Tabelle 24). Jüngste Daten legen nahe, dass Tadschikistan Ende der 90er Jahre am stärksten vom Problem der Einkommensarmut betroffen war, gefolgt von Kirgisistan. In diesen beiden Ländern stand nur 4,2 % bzw. 15,9 % der Bevölkerung ein Einkommen von mehr als US \$ 4,30 pro Tag zur Verfügung, während es in Kasachstan und Turkmenistan – den im regionalen Vergleich am besten gestellten Staaten – zwei Drittel der Bevölkerung waren. Usbekistan konnte in diese Studie allerdings nicht einbezogen werden. Die vorgestellten Daten sind auch deshalb mit Vorsicht zu interpretieren, da sie durchweg vor mehreren Jahren erhoben wurden und der Kontext der politischen und wirtschaftlichen Transformation von großer Volatilität geprägt ist.

Tabelle 15 zeigt, wie das relative Armutsrisiko von zentralasiatischen Haushalten mit ausgewählten Haushaltseigenschaften korreliert. Die Daten zeigen einen besonders engen Zusammenhang zwischen Armut und Kinderzahl. Dabei liegt das Armutsrisiko erst ab drei Kindern über dem eines Durchschnittshaushalts. Mit der Ausnahme von Tadschikistan ist das Armutsrisiko außerdem mit der Arbeitsmarktsituation des Haushaltsvorstandes korreliert. Ist dieser arbeitslos oder pensio-

157 Vgl. UNICEF (2001), S. 149. Laut Paci (2002), S. 137, waren in Tadschikistan von dieser Entwicklung v. a. Frauen betroffen, die 1996 nur halb so oft wie Männer an einer Hochschule eingeschrieben waren.

158 Im Vergleich dazu wurde dieses offiziell festgelegte Existenzminimum im Jahre 1988 nur von 6,3 % der Bevölkerung in der Russischen Föderation unterschritten; im Baltikum war der Prozentsatz der Einkommensarmen noch geringer. Vgl. Gumpel (1990), S. 1180.

159 Vgl. Ahlberg (1990), Atkinson / Micklewright (1992) und Falkingham (2002). Erst ab 1974 wurden sog. „unterversorgte Haushalte“ unterstützt. Vgl. Pomfret (1999).

160 Vgl. UNDP (2000c) und Kasymov (2001).

Tabelle 14: Einkommensarmut in Zentralasien (in % der Bevölkerung)						
Armutsgrenze	Jahr	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
75 Rubel / Monat	1988	15,9	37,1	58,6	36,6	44,7
US \$ 120 / Monat ^a	1987 - 88	5,0	12,0	n. a.	12,0	24,0
	1993 - 95	65,0	88,0	n. a.	61,0	63,0
US \$ 1 / Tag ^b	1993 - 96	1,5	n. a.	n. a.	20,9	3,3
US \$ 2,15 / Tag ^b	1998 - 99	5,7 ^c	49,1	68,3	7,0	n. a.
US \$ 4,30 / Tag ^b		30,9 ^c	84,1	95,8	34,4	n. a.
Quelle: Gumpel (1990), Milanovic (1998), World Bank (2000c), World Bank (2001e)						
a in internationalen Dollars						
b in internationalen Preisen von 1993						
c 1996						

Tabelle 15: Relatives Armutsrisiko nach Haushaltstyp				
Eigenschaft des Haushalts	Kasachstan ^a	Kirgisistan ^b	Tadschikistan ^d	Turkmenistan ^c
Keine Kinder	0,65	0,36	0,32	0,38
Zwei Kinder	0,93	0,82	0,81	0,66
Drei oder mehr Kinder	2,20	1,34	1,11	1,36
Pensionierter Haushaltsvorstand	1,10	1,30	0,93	1,10
Arbeitsloser Haushaltsvorstand	1,29	1,12	0,71	1,76
Ländlich	1,21	1,23	1,02	1,39
Zugang zu Privatparzelle	0,80	1,02	0,99	1,18
Quelle: Falkingham (2002) ^a 1996 ^b 1997 ^c 1998 ^d 1999				
Anm.: Armut bezeichnet hier ein Konsumniveau, das weniger als 50 % des Pro-Kopf-Medians beträgt. Bei einer relativen Armutsrate größer als 1 liegt das Armutsrisiko über dem eines Durchschnittshaushalts.				

niert, dann ist das Armutsrisiko überdurchschnittlich hoch. Des weiteren sind ländliche Haushalte in besonderem Umfang von Armut betroffen. Der Zugang zu einem privaten Stück Land zum Obst- und Gemüseanbau kann in Kasachstan und Tadschikistan Armut verhindern.¹⁶¹

Die Reallohnentwicklung in Zentralasiens erster Unabhängigkeitsdekade zeigt Tabelle 16. Auch wenn Daten mit einem einheitlichen Basisjahr

nicht erhältlich sind, was den intraregionalen Vergleich erschwert, so wird doch das Ausmaß der Einkommensverluste deutlich. In Tadschikistan und Usbekistan waren die Reallöhne Mitte der neunziger Jahre im Kontext hoher Inflationsraten fast vollständig erodiert und auf 6,5 % bzw. 9,2 % des Niveaus von 1989 gesunken. Obgleich es v. a. in Kirgisistan und Kasachstan gelang, solche extremen Einkommenseinbußen zu vermeiden, war auch dort Mitte der 90er Jahre das Reallohniveau um 58 % bzw. 67 % gesunken. Alle zentralasiatischen Staaten verzeichnen seither eine graduelle Erholung der Reallöhne, die in Tadschikistan und Usbekistan jedoch bisher sehr bescheiden ausfällt. Bei weiterhin hohen Preissteigerungsraten wurden dort im Jahre 1999 nur 17,2 % bzw. 20,8 % des Niveaus von 1989 erreicht (vgl. auch

161 Für eine detailliertere Analyse unter Zugrundelegung unterschiedlicher Armutsgrenzen und *equivalence scales* sowie unter Berücksichtigung weiterer Haushaltseigenschaften vgl. World Bank (2000c). Auch hierbei fehlt jedoch der usbekische Fall, und es liegen unterschiedliche Erhebungsjahre zugrunde.

Tabelle 16: Reallohnentwicklung in Zentralasien^a											
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kasachstan	n. a.	n. a.	100,0	64,8	49,1	32,9	33,4	34,4	36,6	38,7	41,5
Kirgisistan	n. a.	100,0	70,7	59,4	49,6	42,0	43,5	44,5	49,1	54,1	49,4
Tadschikistan	100,0	106,4	89,9	39,3	13,6	6,5	24,3	15,0	13,5	17,3	17,2
Turkmenistan	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	100,0	52,9	24,8	20,2	30,9	32,4	34,7
Usbekistan	100,0	108,7	95,9	94,7	17,8	9,9	9,2	12,1	12,8	16,2	20,8
Quelle: UNICEF (2001)											
a Index, Basisjahr = 100											

Tabelle 5). Bei der Interpretation dieser Daten ist zu berücksichtigen, dass Löhne in Zentralasien oftmals mit erheblicher Verspätung oder gar nicht ausbezahlt werden, was die tatsächliche Realwerterosion noch erhöht.¹⁶²

Die ökonomische Transformation war in Zentralasien jedoch nicht nur mit einer extremen Erosion der Reallöhne, sondern auch mit einer Verbreitung des zuvor weitgehend unbekannten Phänomens offener Arbeitslosigkeit verbunden. Die beiden gleichzeitig verlaufenden Prozesse führten zu einem rapiden Bedeutungsverlust des „sozialistischen Normalarbeitsverhältnisses“ und des Einkommens aus abhängiger Beschäftigung. Gleichzeitig ergab sich die dringende Notwendigkeit, *coping*-Strategien zu entwickeln. So kam es v. a. in den ländlichen Regionen Zentralasiens vielfach zu einer weitgehenden Entmonetarisierung der Ökonomie und dem Übergang zur Tauschwirtschaft.¹⁶³ Des Weiteren sah sich die zentralasiatische Bevölkerung gezwungen, zu der in Ländern der „klassischen“ Peripherie üblichen Kombination unterschiedlicher Einkommensquellen überzugehen. Die vorhandenen Informationen über diesen Diversifizierungsprozess weisen darauf hin, dass heute Einkommen aus abhängiger Beschäftigung, aus selbständiger Tätigkeit und aus landwirtschaftlicher Produktion neben selbstproduzierten Nahrungsmitteln und staatlichen Sozialleistungen (v. a. Renten) das Überleben sichern. Dabei unterscheiden sich die zu beo-

bachtenden Diversifizierungsmuster nach sozialer Schicht und Region, Stadt und Land.¹⁶⁴

Außerdem gibt es Anhaltspunkte dafür, dass auch private Transfers, die v. a. im Kontext der Großfamilien und der bestehenden sozialen Netzwerke geleistet werden, von Bedeutung sind. Almosen und andere Formen der sozialen Fürsorge haben zudem einen festen Platz in der islamischen Tradition, die in Teilen der Region eine wichtige Rolle spielt (vgl. Kapitel 3.2.1).¹⁶⁵ Umfang und Kontext der privaten Transfers und Unterstützung durch soziale Netzwerke sind für Zentralasien bisher jedoch kaum untersucht worden.¹⁶⁶ In der Literatur werden folgende Institutionen erwähnt: *gaps* bzw. *gashtaks* (Usbekistan) sind gesellige Zusammenkünfte, die gleichzeitig als rotierende Spar- und Kreditvereine (ROSCAs) funktionieren; und *kashar* (Usbekistan), *ashar* (Kirgisistan) bzw. *hashar* (Tadschikistan) sind traditionelle Formen von Nachbarschaftshilfe.¹⁶⁷ Es ist darauf hinzuweisen, dass insbesondere ethnische Russen i. d. R. weniger als andere in Zentralasien lebende Ethnien in familiäre

164 Einige Anhaltspunkte für länderspezifische Diversifizierungsmuster vgl. Tabelle 19 (Kasachstan), 23 (Kirgisistan), 25 (Tadschikistan) und 29 (Usbekistan). Für den turkmenischen Fall war eine derartige Analyse nicht erhältlich.

165 Dabei kommt der gegenseitigen sozialen Verantwortung eine wichtige Rolle zu, und der Arme hat einen Rechtsanspruch auf den Besitz des Reichen. Vgl. Weidnitzer (1998).

166 Vgl. jedoch Coudouel / McAuley / Micklewright (1997).

167 Vgl. Kandiyoti (1999), Berg (2000), UNDP (2000c) und Freizer (2002).

162 Vgl. Pomfret (1999).

163 Vgl. etwa World Bank (2000d).

Netzwerke eingebunden sind; nicht zuletzt deshalb, weil ihre Verwandten oftmals in anderen Teilen der ehemaligen Sowjetunion leben.

Das Auftreten anhaltender Einkommensarmut in Zentralasien mag als weitgehend un intendierte Konsequenz des politischen und ökonomischen Umbruchs angesehen werden. Für die Vergrößerung der Verteilungsdisparitäten, die damit einherging, gilt dies hingegen keineswegs – war doch der Abschied von der „egalitären“ Gesellschaft ein expliziter Bestandteil der Transformationsagenda.¹⁶⁸ Tempo und Umfang der einsetzenden sozialen Differenzierung überraschten allerdings.¹⁶⁹ Tabelle 17 veranschaulicht das inzwischen erreichte Maß an Einkommensungleichheit

erreichten damit Dimensionen, wie sie in Lateinamerika vorherrschen (0,45 bis 0,60) – der Region mit der weltweit höchsten Einkommensungleichheit.¹⁷²

4.3 Länderspezifische Armutsprofile

Die intraregional vergleichende Armutsanalyse wird im folgenden durch den Versuch ergänzt, die länderbezogenen Spezifika herauszuarbeiten. Die zentralasiatischen Republiken hatten aus der Sowjetzeit den *Family Budget Survey* (FBS) ererbt, der jedoch fundamentaler methodischer Kritik ausgesetzt ist.¹⁷³ Als wichtigste Datenquelle gelten daher die *Living Standards Measurement Surveys* (LSMS), die auf

Tabelle 17: Einkommensverteilung in Zentralasien						
	Jahr	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Gini-Koeffizient (Pro-Kopf-Einkommen)	1987 - 90	0,30	0,31	0,28	0,28	n. a.
	1996 - 98	0,35	0,47	0,47	0,45	n. a.
Quelle: World Bank (2002b)						

in den zentralasiatischen Ländern anhand des Gini-Koeffizienten für das Pro-Kopf-Einkommen.¹⁷⁰ Bereits Ende der 80er Jahre hatte die Einkommensungleichheit in Zentralasien leicht über dem skandinavischen Niveau gelegen (0,25). In Kasachstan erhöhte sich der Gini-Koeffizient seither nur wenig und lag 1996 – 98 leicht über dem Wert für Deutschland (0,30).¹⁷¹ Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan hingegen übertrafen Ende der neunziger Jahre bereits den US-Wert (0,41) und

Weltbank-Initiative zwischen 1996 und 1999 in allen zentralasiatischen Staaten außer Usbekistan durchgeführt wurden. In Kirgisistan wurde ein *Multipurpose Poverty Survey* (MPS) sowie ein *Poverty Monitoring Survey* (PMS) durchgeführt, finanziert durch einen Kredit der *International Development Association* (IDA).¹⁷⁴ Der Versuch, auf diese Weise ein detailliertes Bild der sozialen Lage in den zentralasiatischen Staaten zu zeichnen, stößt jedoch an Grenzen.¹⁷⁵ So gibt es kaum qualitative Hintergrundstudien zu den fundamentalen sozialen Umbrüchen und Neukonfigurationen, die sich in der letzten Dekade in Zentralasien vollzogen haben und insbesondere die Haushaltsebene betreffen. Haushaltsbefragungen, bei deren Durchführung ein

168 Vgl. Aghion / Commander (1999), Kolodko (1999) und Mason / Kluegel (2000).

169 Vgl. World Bank (2000c) und Milanovic (2001).

170 Gleichverteilung herrscht bei einem Gini-Koeffizienten von 0, perfekte Ungleichverteilung bei einem Gini-Koeffizienten von 1. Vgl. auch Mikhalev / Heinrich (1999) und Falkingham (2002).

171 Nach Regierungsangaben ist der Gini-Koeffizient in Usbekistan von 0,26 (1991) auf 0,37 (1999) gestiegen; vgl. OECD (2000). Für die Gini-Koeffizienten Skandinaviens, Deutschlands, der USA und Lateinamerikas vgl. World Bank (2001e), S. 282 f.

172 Vgl. Morley (2000) und Wodon (2000).

173 Vgl. Atkinson / Micklewright (1992) und Falkingham / Micklewright (1997).

174 Auch diese Umfrage ist methodischer Kritik ausgesetzt. Vgl. Lanjouw (1997) und Pomfret / Anderson (1999).

175 Vgl. Falkingham (1999a).

Grundverständnis des untersuchten gesellschaftlichen Kontextes nicht vorausgesetzt werden kann, sind jedoch nur bedingt aussagekräftig. Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass in einigen ländlichen Regionen Zentralasiens die Begriffe „Einkommen“ und „Ausgaben“ erheblich anders interpretiert werden, als dies marktwirtschaftlichen Konventionen entspricht, was fundamentalen semantisch-kulturellen Unterschieden geschuldet ist und die Umfrageergebnisse verzerren kann.¹⁷⁶

warenkorb für Nahrungsmittel konsumierte. Auch dieser Indikator sank seit 1998, verzeichnete im Jahre 2001 jedoch wieder einen leichten Anstieg und beträgt heute 12,5 %.

Die jüngste Armutsanalyse der kasachischen Regierung identifiziert folgende Hauptrisikogruppen: Jugendliche, die weder arbeiten noch studieren, Kinder und kinderreiche Familien, Langzeitarbeitslose, alleinstehende ältere Menschen, Behin-

Tabelle 18: Armut in Kasachstan (in % der Bevölkerung)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Unterhalb des Mindestsubsistenzniveaus lebend	34,6	38,3	39,0	34,5	31,8	28,4
Weniger als den Mindestwarenkorb für Nahrungsmittel konsumierend	n. a.	12,7	16,2	14,5	11,7	12,5
Quelle: Republic of Kazakhstan (2002)						

4.3.1 Kasachstan

Die in Kasachstan verwendete Armutsgrenze liegt deutlich unterhalb des von der Regierung definierten Subsistenzniveaus. Der zugrunde liegende Armutsbegriff ist konsum-, nicht einkommensbezogen. Für das Jahr 2002 wurde die Armutsgrenze bei 40 % des Mindestsubsistenzniveaus etabliert, das auf einem zu 70 % aus Nahrungsmitteln und zu 30 % aus anderen Gütern und Dienstleistungen bestehenden Mindestwarenkorb basiert.¹⁷⁷ Im Jahre 2001 lag die Armutsgrenze nur bei 38 % des Mindestsubsistenzniveaus. Lebten 1998 noch knapp 40 % der kasachischen Bevölkerung unterhalb des Subsistenzniveaus, so war dieser Anteil bis zum Jahr 2001 auf 28,4 % gefallen. Tabelle 18 weist auch den Teil der Bevölkerung aus, der weniger als den Mindest-

derte und die sog. „Marginalisierten“ (Obdachlose, Haftentlassene, Migranten und Flüchtlinge), über die allerdings kaum Informationen vorhanden sind.¹⁷⁸ Als potentielle Risikogruppen werden Arbeitslose, Alleinerziehende und Rentner genannt.¹⁷⁹ Auch das Problem der *working poor* tritt in Kasachstan zunehmend auf. Zu Jahresbeginn waren 11,8 % aller Sozialhilfeempfänger berufstätig. Von dem Problem unzureichender Arbeits-einkommen sind insbesondere Frauen betroffen, die bereits zu Sowjetzeiten im Durchschnitt weniger verdienten als Männer.¹⁸⁰ Die genderbezogenen Lohndifferentiale lagen 1998 bei 24,2 %, waren jedoch bis 2001 auf 41,6 % angestiegen.¹⁸¹ Eine 1999 durchgeführte Untersuchung kam zu dem Schluss, dass landesweit fast jede zweite Frau, jedoch nur jeder dritte Mann ein Gesamteinkommen unterhalb des Subsistenzminimums erzielte.¹⁸²

176 So werden z. B. Renten nicht als „Einkommen“, sondern als Rechtsanspruch perzipiert. Diese methodischen Probleme sind für den usbekischen Fall überzeugend nachgewiesen worden; vgl. Kandiyoti (1999). Ein aus dieser Kritik entstandenes Projekt (*Social Development Research Capacity Project*) unter Beteiligung von DfID und UNDP, das quantitative und qualitative Untersuchungen zusammenführt, ist gegenwärtig noch im Gange. Weitere Informationen finden sich auf der Website des Projektes: <http://www.sdrc.uz/>, 21.08.2002.

177 Vgl. Republic of Kazakhstan (2002), S. 6, und World Bank (1998), S. 13.

178 Vgl. Republic of Kazakhstan (2002), S. 7 f. Für eine qualitative, partizipativ erstellte Armutsstudie vgl. Sange Agency (2001).

179 Vgl. Republic of Kazakhstan (2002), S. 11.

180 Die damaligen Lohndifferentiale lagen bei etwa 30 %. Vgl. Falkingham (1999b).

181 Republic of Kazakhstan (2002), S. 11.

182 UNDP (2001a), S. 19.

Tabelle 19 zeigt die Einkommensquellen, über die kasachische Haushalte 1996 verfügten. Während die mit Abstand bedeutendste Einkommensquelle Löhne und Gehälter waren, so wurde nur etwa die Hälfte des gesamten Geldeinkommens und ein Viertel des Gesamteinkommens aus dieser Quelle gespeist.¹⁸³ In allen sozialen Schichten außer der obersten stand die Summe der staatlichen Sozialtransfers an zweiter Stelle, wobei Renten eine besonders wichtige Rolle spielten. Von großer

quintilen ergibt insbesondere hinsichtlich des Beitrags von Sozialleistungen zum Haushaltseinkommen erhebliche Unterschiede. Bezogen die beiden untersten Quintile 22 % bzw. 25 % ihres monetären Einkommens aus dieser Quelle, so waren es im obersten Quintil nur 12 %, was auf ein relativ gutes *targeting* hindeutet. Die Bedeutung der staatlichen Transfers fällt bezogen auf das Gesamteinkommen in den unteren Schichten sogar noch stärker ins Gewicht.¹⁸⁵

Tabelle 19: Einkommensquellen nach Konsumquintilen, Kasachstan 1996 (in %)^a

	1. Quintil ^b	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil ^c	Gesamt
Abhängige Beschäftigung	45	49	55	51	50	51
Renten	16	21	14	13	9	13
Sonstige staatliche Transferleistungen	6	4	4	3	3	3
Zweitjob	6	4	6	4	4	5
Eigenes Unternehmen	8	3	7	8	8	7
Verkauf von Nahrungsmitteln	2	1	1	1	3	2
Private Transfers	14	13	9	14	19	15
Sonstige	4	4	4	4	4	4
Gesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: World Bank (1998)

a Es wurden nur monetäre Einkommensquellen berücksichtigt. Nichtmonetäre Quellen trugen 1996 im Durchschnitt jedoch ebenso viel wie monetäre Einkommensquellen zum Gesamteinkommen bei.

b Quintil mit dem niedrigsten Haushaltskonsum

c Quintil mit dem höchsten Haushaltskonsum

Bedeutung waren auch monetäre Transfers von privater Seite. Hierbei sind insbesondere Zahlungen von Eltern an ihre Kinder zu nennen.¹⁸⁴ Finanzielle Transfers flossen den kasachischen Haushalten jedoch auch von anderen Verwandten, kulturellen und religiösen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen zu. Weitere Einkommensquellen waren unternehmerische Tätigkeit, Zweitjobs und der Verkauf selbstproduzierter Nahrungsmittel. Eine Analyse nach Konsum-

Die in Kasachstan zu beobachtende Armut hat jedoch auch eine geographische Komponente. Bei der Auswertung des im Juli 1996 durchgeführten kasachischen LSMS fand die Weltbank ein erhebliches Nord-Süd-Gefälle in dem flächenmäßig bei weitem größten zentralasiatischen Land. Lediglich im Norden Kasachstans war die Armutsinzidenz bei Zugrundelegung der *Headcount*-Methode einstellig, während in dem an Usbekistan und Kirgisistan grenzenden Süden des Landes mehr als zwei Drittel der Bevölkerung weniger als

183 1996 betrug das durchschnittliche monetäre Pro-Kopf-Einkommen 2.370 Tenge, während das Gesamteinkommen, darunter auch das zugerechnete Einkommen aus Subsistenzproduktion, bei 4.742 Tenge lag; vgl. World Bank (1998), S. 26.

184 Vgl. World Bank (1998).

185 Während das monetäre Einkommen bei den obersten sozialen Schichten nur 43,4 % des Gesamteinkommens ausmachte, so lag dessen Anteil in den beiden untersten Konsumquintilen bei 69,8 % und 63,6 %. Vgl. World Bank (1998), S. 26.

das Mindestsubsistenzniveau konsumierten, das zum damaligen Zeitpunkt bei etwa US \$ 40 im Monat lag (vgl. Tabelle 20).¹⁸⁶ Auch Armuts-lücke und -intensität waren im Süden erheblich höher als in den übrigen Landesteilen (vgl. Kasten 1). In den Oblasten Atyrau und Zhambyl lebt heute ein besonders großer Teil der Bevölkerung unterhalb des Mindestsubsistenzniveaus.¹⁸⁷ In den in den Grenzregionen gelegenen Oblasten Mangistau, Almaty, Südkasachstan, Zhambyl und Kostanai leben zahlreiche Arbeitsmigranten und Bürgerkriegsflüchtlinge aus Turkmenistan, Usbekistan, Kirgisistan, Tadschikistan, dem Nordkaukasus und Russland. Hinzu kommt eine Binnenmigration, die v. a. von einer Abwanderung aus den von Umweltgiften, Wüstenbildung und Trinkwassermangel betroffenen Regionen um den Aralsee (Oblast Kyzylorda) und Semipalatinsk (Oblaste Ostkasachstan, Pavlodar und Karaganda) geprägt ist.

enklaven Spitzeneinkommen erzielt werden.¹⁸⁸ In den kasachischen Kleinstädten war im Jahr 2001 infolge der Transformationsrezession und des wirtschaftlichen Strukturwandels im Durchschnitt jeder zweite arbeitslos. Oftmals wurde sogar das einzige vor Ort präsente Unternehmen geschlossen – im Jahre 1998 existierten bereits 57 ehemalige *one-company towns* in Kasachstan.¹⁸⁹ Ende 2001 waren 36,7 % der ländlichen Bevölkerung von Armut betroffen, während die städtische Armut mit 19,0 % der Bevölkerung nur etwa halb so hoch war.¹⁹⁰ Der 1996 durchgeführte LSS hatte mit 39 % bzw. 30 % eine sehr viel geringere Diskrepanz zwischen der Armutsinzidenz in Stadt und Land ausgewiesen.¹⁹¹ Allerdings waren in den ländlichen Gebieten die sozialen Indikatoren bereits damals deutlich schlechter. So waren Kinder häufiger von Anämie, Untergewicht, Kleinwüchsigkeit und erhöhten Mortalitätsraten betroffen. Darüber hinaus war der Wohnraum von geringerer

Tabelle 20: Regionale Verteilung der Bevölkerung und der Armut in Kasachstan, 1996

	Bevölkerungsanteil ^a	Headcount	Armuts-lücke	Armutsintensität
Norden ^b	20,0	9,2	1,9	0,7
Zentrum ^c	19,0	26,4	9,0	4,4
Osten ^d	13,8	31,3	9,0	3,6
Westen ^e	26,8	37,8	10,8	4,2
Süden ^f	20,4	69,2	26,4	13,0

Quelle: World Bank (1998)

a Gesamtbevölkerung der Region in % der Gesamtbevölkerung Kasachstans

b Oblaste Kostanai, Kokshetau, Pavlodar, Nordkasachstan

c Oblaste Mangistau, Atyrau, Aktyubinsk, Westkasachstan

d Oblaste Zhezkazgan, Karaganda, Akmola, Torgai

e Oblaste Semipalatinsk, Ostkasachstan, Taldykorgan, Almaty

f Oblaste Kyzylorda, Südkasachstan, Zhambyl

Anmerkung: Die Anzahl der Oblaste ist seit Durchführung der Studie reduziert worden.

Heute sind nach Einschätzung der kasachischen Regierung abgelegene ländliche Gebiete und Kleinstädte weit überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen, während in den Erdöl-

188 Vgl. Republic of Kazakhstan (2002), S. 17. Im Oblast Mangistau sind die Gehälter in der Erdölindustrie 18-mal so hoch wie die monetären Einkommen im landwirtschaftlichen Sektor.

189 Vgl. World Bank (1998), S. 15.

190 Vgl. Republic of Kazakhstan (2002), S. 17.

191 Die 1996 durchgeführte Untersuchung fand zur Haupterntezeit statt, so dass die ländliche Armut systematisch unterschätzt worden sein dürfte. Vgl. World Bank (1998) und Murthi / Pradhan / Scott (2002).

186 Dies entsprach etwa US \$ 70 PPP. Vgl. Murthi / Pradhan / Scott (2002), S. 5.

187 Vgl. Republic of Kazakhstan (2002), S. 7.

Tabelle 21: Armut und extreme Armut in Kirgisistan

	Armut				Extreme Armut			
	Stadt	Land	gesamt	Armuts­lücke	Stadt	Land	gesamt	Armuts­lücke
	in % der Bevölkerung				in % der Bevölkerung			
1996	37,1	58,9	51,9	20,0	10,3	23,3	19,1	6,0
1997	28,5	64,5	51,0	18,0	4,9	20,7	14,8	4,0
1998	50,7	71,3	63,6	24,7	18,3	25,8	23,0	6,0
1999	49,0	69,7	64,1	25,0	17,1	25,6	23,3	7,1
Quelle: World Bank (2001b)								

Qualität, und der auch in städtischen Gebieten bei weitem nicht universelle Zugang zu Trinkwasser, Zentralheizung und sanitären Einrichtungen stand auf dem Land nur einem sehr geringen Teil der Bevölkerung offen.¹⁹² Insgesamt konstatiert der *National Human Development Report* für Kasachstan, dass Armut in der letzten Dekade zu einem verbreiteten und akuten Problem geworden ist.¹⁹³

4.3.2 Kirgisistan

Der in Kirgisistan in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mehrfach durchgeführte *Kyrgyz Poverty Monitoring Survey* (KPMS) definiert ein unterhalb der Mindestkalorienanfordernisse liegendes Konsumniveau als extreme Armut, während ein Konsumniveau unterhalb des Mindestbedarfs an Nahrung und anderen essentiellen Gütern und Dienstleistungen als Armut gilt.¹⁹⁴ Tabelle 21 zeigt, dass unzureichende Konsummöglichkeiten in Kirgisistan Ende der 90er Jahre zu einem Mas-

senphänomen geworden waren. Im Jahre 1996 lebte die Hälfte der kirgisischen Bevölkerung in Armut, während 1999 fast zwei Drittel der Bevölkerung betroffen waren. Im selben Zeitraum stieg die extreme Armut von 19,1 % (1996) auf 23,3 % (1999). Auch die berechneten Armuts­lücken verzeichneten zwischen 1996 und 1999 einen Zuwachs. Ihr Niveau deutet jedoch darauf hin, dass die extreme Armut sich durch relativ geringe Konsumzuwächse beheben ließe (*shallow poverty*), während dies für die generelle Armuts­inzidenz nicht gilt.

Wie Tabelle 21 deutlich macht, war die kirgisische Landbevölkerung im Zeitraum 1996 bis 1999 erheblich stärker von Armut und extremer Armut betroffen als die städtische Bevölkerung, wobei sich der prozentuale Abstand zwischen den Indikatoren für die Stadt- und Landbevölkerung zwischen 1996 und 1999 verminderte.¹⁹⁵ Im Jahr 1997, das in Kirgisistan mit einem hohem Wirtschaftswachstum und einer starken Senkung der Inflation einherging (vgl. Tabellen 4 und 5), waren die Diskrepanzen mit 36,0 und 15,8 Prozentpunkten am größten. Während die städtische Bevölkerung von der wirtschaftlichen Erholung profitierte und auch die extreme Armut gesenkt werden konnte, verschärfte sich die ländliche Armut. Im Zuge der 1998 einsetzenden Russlandkrise stieg die Armutsinzidenz in Stadt und Land wie-

192 Über sauberes Leitungswasser verfügten 1996 nur 78 % der städtischen bzw. 17 % der ländlichen Bevölkerung, über eine Zentralheizung nur 70 % (Stadt) bzw. 10 % (Land). Eine Toilette hatten nur 59 % der Stadtbewohner und 5,6 % der Landbewohner im Haus. Vgl. Murthi / Pradhan / Scott (2002), S. 5.

193 UNDP (2001a), S. 6.

194 1999 lag die Armuts­grenze bei 7.340 Som (US \$ 176) pro Person und Jahr; für die extreme Armut lag sie bei 3.849 Som (US \$ 92) pro Person und Jahr. Vgl. World Bank (1999a) und World Bank (2001b).

195 Bei der Armut sanken die Stadt-Land-Disparitäten zwischen 1996 und 1999 von 21,8 auf 20,7 Prozentpunkte, während bei der absoluten Armut ein Rückgang von 13,0 auf 8,5 Prozentpunkte erfolgte.

Tabelle 22: Regionale Verteilung der Armut in Kirgisistan, 2000								
Oblast	Bishkek	Batken	Chui	Issyk-Kul	Jalal-Abad	Naryn	Osh	Talas
Armut ^a	29,9	69,0	28,1	53,7	67,9	81,4	51,6	72,7
Extreme Armut ^a	5,8	34,3	4,5	27,6	15,1	37,6	19,8	36,6
Fehlender Zugang zu Trinkwasser ^a	n. a.	28,2	n. a.	0,0	13,1	6,7	36,6	0,1
Fehlende medizinische Versorgung ^a	15,1	7,7	26,6	13,2	12,7	21,2	3,8	5,0
Untergewicht bei 1 bis 6-jährigen Kindern ^b	12,7	4,2	9,6	4,4	6,9	3,1	5,2	4,0
Quelle: UNDP (2001c)								
a % der Bevölkerung								
b % aller 1- bis 6-jährigen Kinder								

der bzw. weiter an. Nach Angaben der Weltbank verzeichnet Kirgisistan seit der Überwindung dieses externen Schocks sinkende Armutsraten.¹⁹⁶

Eine Analyse der regionalen Verteilung der Armut in Kirgisistan erlaubt Tabelle 22. Die sozialen Disparitäten zwischen den acht Oblasten waren im Jahre 2000 erheblich, und wie in Kasachstan ist ein Nord-Süd-Gefälle zu beobachten. Nur in der Hauptstadt Bishkek und im benachbarten Oblast Chui lag die Armut bei weniger als 30 % der Bevölkerung. In Osh und Issyk-Kul war hingegen die Hälfte, in Batken und Jalal-Abad sogar zwei Drittel der Bevölkerung von Armut betroffen. Die höchsten Armutswerte verzeichneten die Oblaste Naryn (81 %) und Talas (73 %). Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der extremen Armut, die lediglich in Bishkek und Chui einstellig war. In den Oblasten Naryn, Talas und Batken konsumierte ein gutes Drittel der Bevölkerung weniger Nahrungsmittel, als es aufgrund des Mindestkalorienbedarfs angezeigt gewesen wäre. Tabelle 22 zeigt auch, dass in Osh 37 % und in Batken 28 % der Bevölkerung kein sauberes Trinkwasser hat-

te.¹⁹⁷ Der Zugang zu medizinischer Versorgung fehlte in Chui 27 % und in Naryn 21 % der Bevölkerung, während in Osh und Talas nur ein kleiner Teil der Bevölkerung unter diesem Mangel litt. In Bishkek und Chui war jedes zehnte Kind untergewichtig. Die in Tabelle 22 wiedergegebenen Daten zeigen also, dass im Jahre 2000 nicht nur die materielle Situation in Kirgisistan besorgniserregend war, sondern auch im Ernährungs-, Gesundheits- und Infrastrukturbereich teilweise beträchtliche Defizite zu beobachten waren. Dies gilt in zunehmendem Maße auch für die Hauptstadt Bishkek.¹⁹⁸

Auch eine Weltbank-Studie zu den Determinanten von Armut in Kirgisistan, die auf 1998 erhobenen Haushaltsdaten basiert, stellte fest, dass die geographische Lage mit Abstand den wichtigsten Einfluss auf das Konsumniveau eines Haushalts hatte. Sie war bedeutender als die Zuordnung zum ländlichen oder städtischen Raum.¹⁹⁹ Auch hierbei schnitten Haushalte in Naryn und Talas besonders schlecht ab. Darüber hinaus wiesen Haushalte in Kirgisistan dann ein unterdurchschnittliches Kon-

196 Gemessen am Pro-Kopf-Konsum betrug die Armut im Jahr 2000 noch 62,5 % und 2001 56,4 % der Bevölkerung. Im Bereich der extremen Armut war ein Rückgang von 31,9 % (2000) auf 24,7 % (2001) zu verzeichnen. Der Rückgang der Armut ist sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum zu beobachten. Diese Angaben sind jedoch aufgrund von methodischen Unterschieden nicht mit den Daten in Tabelle 21 vergleichbar. Vgl. World Bank (2002b).

197 Im Vergleich zum kasachischen Fall, wo nur Trinkwasserleitungen gezählt wurden, wird in Kirgisistan mit einem Zugang zu sauberem Wasser aus Flüssen, Quellen und Kanälen ein erheblich breiteres Trinkwasserkonzept zugrunde gelegt. Vgl. UNDP (2000b), S. 100.

198 Vgl. UNDP (2001c).

199 Vgl. World Bank (2001b), S. 6 ff. Für eine ähnliche Analyse auf der Basis von 1993, 1996 und 1997 durchgeführten Haushaltsbefragungen vgl. World Bank (1995), Ackland / Falkingham (1997), Pomfret / Anderson (1999) und Heinrich (2000).

sumniveau auf, wenn der Haushaltsvorstand nicht über russische Sprachkenntnisse verfügte oder alleinstehend – unverheiratet, geschieden oder verwitwet – war. Die Haushaltsgröße und die im Haushalt lebende Zahl von unter 14-jährigen Kindern waren weitere einflussreiche Charakteristika: je größer der Haushalt bzw. die Kinderzahl, umso geringer das Konsumniveau.²⁰⁰ Auch wenn ein Rentenempfänger im Haushalt lebte, war ein unterdurchschnittliches Konsumniveau wahrscheinlich. Die meist auf Subsistenzniveau betriebene Landwirtschaft wird von einem immer größeren Teil der kirgisischen Erwerbsbevölkerung als Alternative zu den im Industriesektor verlorengegangenen Beschäftigungsmöglichkeiten gesehen.²⁰¹

Tabelle 23 zeigt die Struktur des Haushaltseinkommens in Kirgisistan im Jahre 2001. Dabei war im landesweiten Durchschnitt das zugeschriebene Einkommen aus Subsistenzlandwirtschaft am bedeutendsten, gefolgt von Löhnen und Gehältern. Bei der städtischen und ländlichen Bevölke-

rung Kirgisistans sind sehr unterschiedliche Einkommensmuster zu beobachten.²⁰² Bezog die städtische Bevölkerung ihr Haushaltseinkommen fast zu zwei Dritteln aus Löhnen und Gehältern sowie selbständiger Tätigkeit, so waren die Einkommensquellen der ländlichen Bevölkerung erheblich diversifizierter. Haushalte im ländlichen Raum bezogen ihr Einkommen nur zur Hälfte aus landwirtschaftlichen Aktivitäten, während Löhne und Gehälter, Einkommen aus selbständiger Tätigkeit und der Verkauf von privatem Besitz mit jeweils etwa 10 - 12 % fast gleichauf lagen. Staatliche Transferleistungen, insbesondere Renten, spielen in Kirgisistan eine wichtigere Rolle als private Transfers, die nur im städtischen Bereich ins Gewicht fallen. Trotz aller unternommener *coping*-Strategien kam eine kürzlich von der Weltbank initiierte partizipatorische Armutsanalyse zu folgendem Schluss: „*In the Kyrgyz Republic, poor people's well-being seems to be spiraling downward, and many face increasingly desperate situations.*“²⁰³

Tabelle 23: Struktur des Haushaltseinkommens, Kirgisistan 2001 (in % des Gesamteinkommens)			
	gesamt	Stadt	Land
Subsistenzlandwirtschaft ^a	24,6	12,7	31,0
Löhne und Gehälter	22,8	42,5	12,2
Selbständige Tätigkeit	16,6	22,4	11,9
Verkauf landwirtschaftlicher Produkte	14,9	2,0	21,8
Verkauf von privatem Besitz	7,0	1,5	10,0
Renten	6,6	8,1	5,9
Private Transfers	5,0	7,1	3,9
Sonstige staatliche Transferleistungen	1,0	0,9	0,9
Sonstige Einkommensquellen	2,5	2,8	2,4
gesamt	100,0	100,0	100,0
Quelle: World Bank (2002b)			
a Zuschriebenes Einkommen aus dem Konsum selbstproduzierter landwirtschaftlicher Produkte			

200 Vgl. Bauer et al. (1998) und Howell (1998) zur Situation von Kindern in Kirgisistan.

201 Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der Erwerbsbevölkerung stieg von 39 % (1993) auf 52 %

(1999), der Anteil der im Industriesektor Beschäftigten fiel von 21 % auf 12 %. Vgl. UNDP (2000b), S. 90.

202 Vgl. auch Temesgen (2002).

203 Rysakova et al. (2002), S. 296.

Tabelle 24: Armutsmessung in Tadschikistan, 1999				
Armutsgrenzen (Monat)	ausgabenbezogen		einkommensbezogen	
	<i>Headcount</i> ^a	Armutslücke	<i>Headcount</i> ^a	Armutslücke
Mindestwarenkorb für 1999 (TR 32.083)	95,7	56,4	95,9	69,5
„arm“ lt. Statistischem Amt (TR 20.000)	82,6	35,8	88,6	55,3
„sehr arm“ lt. Statistischem Amt (TR 10.000)	32,8	9,2	63,5	31,4
US \$ 2,15 PPP / Tag (TR 15.111)	65,4	22,9	81,4	45,5
US \$ 1,075 PPP / Tag (TR 7.557)	16,3	4,4	49,4	23,0
relative Armut (50 % des Medians)	10,9	2,6	23,7	10,5
Quelle: Falkingham (2000)				
TR = Tadschikische Rubel; seit November 2000: Somoni				
a Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung (in %)				

4.3.3 Tadschikistan

Im tadschikischen Fall ist eine intertemporale Armutsanalyse nicht möglich, da die einzige verfügbare Datenquelle der im Jahre 1999 durchgeführte *Tajik Living Standards Survey* (TLSS) ist (vgl. jedoch auch Tabelle 14). Aufgrund der Dimension des Armutsproblems ist die Wahl einer geeigneten Armutsgrenze kritisch. Drei Viertel der tadschikischen Bevölkerung wussten zum Zeitpunkt der Erhebung nicht, wie sie in den nächsten zwölf Monaten ihre Grundbedürfnisse befriedigen sollten, und Unterernährung ist auch heute noch ein Problem.²⁰⁴ Eine Armutsgrenze, unter die 96 % der Bevölkerung fällt, wie der Mindestwarenkorb in Tabelle 24, ist jedoch nur bedingt aussagekräftig.²⁰⁵

Die Sensitivität der Ergebnisse hinsichtlich der verwendeten Armutsgrenzen ist beachtlich (vgl. Tabelle 24).²⁰⁶ Je nach zugrunde gelegter Mess-

größe waren zwischen 10,9 % und 95,9 % der Bevölkerung von Armut betroffen. Dabei ergeben sich bei Anwendung einkommensbezogener Messgrößen systematisch höhere Armutswerte als bei ausgabenbezogenen; das gleiche gilt für absolute gegenüber relativen Armutsindikatoren. Bei Zugrundelegung des von der Weltbank häufig benutzten Standardwertes von US \$ 2,15 pro Tag in Kaufkraftparitäten waren 65,4 % (Konsum) bzw. 81,4 % (Einkommen) der tadschikischen Bevölkerung arm. Selbst bei Verwendung der in Niedrigeinkommensländern gängigen Armutsgrenze („a dollar a day“) mussten noch 16,3 % (Konsum) bzw. 49,4 % (Einkommen) der Bevölkerung als arm gelten. Auch die Armutslücken variierten mit den gewählten Parametern, wiesen insgesamt jedoch auf eine erhebliche Armutstiefe hin. Um allen Einwohnern Tadschikistans den monatlichen Konsum des Mindestwarenkorbs zu ermöglichen, hätte die Regierung im Jahre 1999 Transferleistungen in Höhe des gesamten tadschikischen BIP auszahlen müssen.²⁰⁷

Der TLSS weist vor allem Kinder als eine von Armut betroffene Bevölkerungsgruppe aus.²⁰⁸

204 World Bank (2000d), S. 2, und IMF / World Bank (2002b).

205 Der von der tadschikischen Regierung definierte Mindestwarenkorb besteht zu 75 % aus Lebensmitteln, die zur Deckung eines Mindestkalorienbedarfs erforderlich sind, und zu 25 % aus sonstigen Gütern und Dienstleistungen. Vgl. World Bank (2000d), S. 18.

206 Die in Tabelle 24 einheitlich zugrunde gelegte *equivalence scale* beträgt 0,75. Für eine detailliertere Aufschlüsselung unter Zugrundelegung unterschiedlicher *equivalence scales* vgl. Falkingham (2000), S. 10.

207 Die Behebung der Armutslücke von 56,4 (vgl. Tabelle 24) hätte insgesamt 1,33 Billionen TR gekostet, während das BIP des Jahres 1999 auf 1,35 Billionen TR geschätzt wurde. Vgl. Falkingham (2000), S. 12 f.

208 Vgl. World Bank (2000d).

Straßen- und Heimkinder lebten in besonders großer materieller Not, doch das Armutsrisiko eines Haushalts stieg mit der ihm angehörenden Kinderzahl. So fanden sich nur 7 % der Angehörigen kinderloser Haushalte im untersten Quintil, während es bei den Haushalten mit fünf oder mehr Kindern 31 % waren. 83 % aller Armen lebten in Haushalten mit mindestens drei Kindern. Ältere Menschen wohnten in der Regel bei jüngeren Angehörigen und waren einem nur leicht erhöhten

verfügten. Löhne und Gehälter waren die wichtigste Einkommensquelle, trugen jedoch nur in den beiden obersten Quintilen deutlich mehr als ein Drittel zum Gesamteinkommen bei. Weitere wichtige Einkommensquellen waren in allen Quintilen der Verkauf von Nahrungsmitteln, der Verkauf von privatem Besitz sowie Geldsendungen aus dem Ausland. Darüber hinaus erhielten vor allem die untersten Quintile humanitäre Hilfsleistungen und staatliche Sozialtransfers.

Tabelle 25: Einkommensquellen nach Konsumquintilen, Tadschikistan 1999 (in %)

	1. Quintil ^b	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil ^c
Löhne und Gehälter	32	34	34	38	42
Verkauf von Nahrungsmitteln	16	18	17	14	10
Verkauf von privatem Besitz	14	13	18	16	15
Verkauf kommerzieller Güter	1	3	2	2	3
Mieteinnahmen	1	–	–	1	1
Auflösung von Ersparnissen	2	2	2	3	3
Geldsendungen	14	12	9	10	12
Humanitäre Hilfe	8	7	7	6	4
Staatliche Sozialleistungen	6	6	5	5	5
Sonstige	7	5	5	6	6
Gesamt	100	100	100	100	100

Quelle: World Bank (2000 d)
a Quintil mit dem niedrigsten Haushaltskonsum
b Quintil mit dem höchsten Haushaltskonsum

Armutsrisiko ausgesetzt; bei den über 75jährigen war die Armutsinzidenz jedoch höher als bei Kindern. Auch Haushalte mit einem weiblichen Vorstand waren einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt und hatten seltener Zugang zu Land, Bewässerung und Vieh. Obwohl sie häufiger humanitäre Hilfe erhielten, blieb ihr Gesamteinkommen unter dem der Haushalte mit männlichem Vorstand.

Armut war eng mit dem Bildungsstand korreliert und bei fehlender Schulbildung besonders häufig, während Berufs- und Hochschulabsolventen einem geringen Armutsrisiko ausgesetzt waren. Hingegen war der Zusammenhang zwischen Armut und Arbeitsmarktstatus wenig ausgeprägt, was angesichts der Reallohnerosion der letzten Dekade nicht überraschen mag (vgl. Tabelle 16). Tabelle 25 zeigt die Einkommensquellen, über die die unterschiedlichen Quintile in Tadschikistan

In Tadschikistan waren Armut und Reichtum im Jahre 1999 geographisch sehr ungleich verteilt (vgl. Tabelle 26). Die ländliche Bevölkerung war überdurchschnittlich häufig unter dem ärmsten Fünftel der Bevölkerung vertreten. Eine Betrachtung nach *viloyat* (Provinz) ergab, dass 91 % der Ärmsten in den drei bevölkerungsreichsten Landesteilen Chatlon, Leninabad und RRS lebten. Allerdings war nur die Provinz Chatlon überdurchschnittlich stark von Armut betroffen, während in Leninabad durchschnittlich viele der Ärmsten und unterdurchschnittlich viele der Reichsten wohnten. In dem in Hauptstadt Nähe gelegenen Bezirk RRS, auf den 25,3 % der Gesamtbevölkerung entfielen, wurden hingegen 19,2 % der Einwohner dem untersten Quintil zugerechnet, jedoch 36,4 % dem obersten Quintil. In Dushanbe lebten nur 2,1 % der ärmsten, jedoch ein weit überdurchschnittlich großer Teil der

Tabelle 26: Bevölkerungsverteilung nach Region und Konsumquintilen, Tadschikistan 1999			
	Gesamtbevölkerung	1. Quintil ^a	5. Quintil ^b
Gesamt	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Städtische Bevölkerung	21,9 %	18,5 %	29,7 %
Ländliche Bevölkerung	78,1 %	81,5 %	70,3 %
Stadt Dushanbe	6,4 %	2,1 %	14,5 %
Autonome Provinz Gorno-Badachschan	3,9 %	6,9 %	1,3 %
<i>Regions of Republican Subordination (RRS)</i>	25,3 %	19,2 %	36,4 %
Provinz Leninabad (heute Sogd)	26,1 %	26,1 %	22,8 %
Provinz Chatlon	38,1 %	45,7 %	25,0 %
Quelle: Falkingham (2000) und World Bank (2000)			
a Quintil mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Haushaltskonsum			
b Quintil mit dem höchsten Pro-Kopf-Haushaltskonsum			

reichsten Einwohner Tadschikistans. Die 200.000 Einwohner der Autonomen Provinz Gorno-Badachschan schließlich waren besonders stark von extremer Armut betroffen. Das im Pamir-Gebirge gelegene, an Afghanistan und China grenzende Gorno-Badachschan, in dem 1999 weniger als 4 % der tadschikischen Bevölkerung lebten, vereinte fast 7 % aller dem untersten Quintil des tadschikischen Pro-Kopf-Haushaltskonsums Zugeordneten auf sich. Die dünn besiedelte Bergregion ist heute kaum noch in überregionale Austauschsysteme eingebunden, „Neubauern“ (Lehrer, Ärzte, Facharbeiter und Techniker) versuchen sich als Subsistenzlandwirte, und die Abhängigkeit von humanitärer Hilfe zur Ernährungssicherung ist sehr hoch.²⁰⁹ 39,1 % aller Einwohner Gorno-Badachschan lebten 1999 in Haushalten, die dem untersten Quintil angehörten, während es in Chatlon 26,8 % und in Leninabad 22,4 % aller Einwohner waren.²¹⁰ Auch andere Armutsindikatoren, wie Unterernährung bei Kleinkindern, waren in Gorno-Badachschan, Chatlon und Leninabad am ausgeprägtesten.²¹¹

Aber auch in den anderen Landesteilen waren die Lebensbedingungen in vieler Hinsicht prekär.²¹² Zwar waren 97 % aller tadschikischen Haushalte an die Stromversorgung angeschlossen, jedoch hatten nur 46 % Zugang zu Leitungswasser, das außerdem meist nur stundenweise verfügbar war. 85 % aller Haushalte benutzten eine Latrine. Gekocht und geheizt wurde vorwiegend mit Holz (43 % bzw. 45 % aller Haushalte), gefolgt von Dung und Torf. Nur 14 % aller Haushalte besaßen ein Telefon, 17 % konnten das der Nachbarn nutzen, doch 54 % hatten keinen Zugang zu einem Telefon. 37 % aller Schwangeren wurden nicht medizinisch betreut, was in 69 % aller Fälle mit den damit verbundenen Kosten oder der zurückzulegenden Entfernung zusammenhing. In dem der Umfrage vorausgegangenen Schuljahr waren 37 % aller tadschikischen Kinder zwischen 7 und 15 Jahren dem Unterricht für mindestens zwei Wochen ferngeblieben, im untersten Quintil waren es 44 %. Von diesen fehlte fast jedes zweite Kind wegen mangelnder Schuhe oder Kleidung, nur 8 % aufgrund von Krankheit.²¹³ Angesichts der erheblichen materiellen und subjektiven Armutsinzidenz kommt eine aktuelle Analyse der

209 Vgl. Lambert (1998) und Kreutzmann (2002).

210 Falkingham (2000), S. 18.

211 Im Jahre 1998 waren 53 % der 6 bis 59 Monate alten Kinder in Gorno-Badachschan zu klein für ihr Alter, ein Zeichen von chronischer Unterernährung. In Chatlon waren es 39 % und in Leninabad 20 %. Vgl. World Bank (2000d), S. 23.

212 Vgl. Falkingham (2000) und World Bank (2000d).

213 Da es sich i. d. R. um fehlende Winterschuhe und -kleidung handelt, ist davon auszugehen, dass die betroffenen Kinder der Schule weit länger als nur zwei Wochen fernblieben.

Weltbank zu dem folgenden Schluss: „*Tajikistan is in danger of losing one of the most important assets it has on which to build its future; its human capital.*“²¹⁴

4.3.4 Turkmenistan

Im Falle Turkmenistans ist weder eine aktuelle Armutsanalyse noch ein intertemporaler Vergleich der Armutsentwicklung möglich. Die einzige verfügbare Datenquelle ist der vor vier Jahren durchgeführte *Turkmenistan Living Standards Survey* (TLSS).²¹⁵ Die besondere Schwierigkeit liegt im turkmenischen Kontext darüber hinaus darin, dass

diverse andere Armutsgrenzen zurückgegriffen werden (vgl. Tabelle 27).

Die Unterschiede in den resultierenden Armuts-werten sind erheblich und reichen von 1 % (turkmenische Regierung) bis hin zu 58 % der Bevölkerung (*Turkmenstatprognoz*). Bei Zugrundelegung des von der Weltbank häufig benutzten Standardwertes von US \$ 2,15 pro Tag in Kaufkraftparitäten waren 7 % der turkmenischen Bevölkerung arm; bei US \$ 4,30 fielen jedoch bereits 34 % unter die Armutsgrenze. Eine weitere gängige Armutsgrenze liegt bei 50 % des Durchschnittskonsums. Für den turkmenischen Fall ergibt sich bei Zugrundelegung dieser Messgröße für relative Armut, dass 29 % der Bevölkerung

Tabelle 27: Armutsmessung in Turkmenistan, 1998		
Armutsgrenzen	Geschätzter Prozentsatz der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze	Quelle
Absolute Armut		
- Offizieller Mindestlohn ^a	58,00	<i>Turkmenstatprognoz</i> ^b
- US \$ 4,30 PPP / Tag	34,00	Weltbank
- US \$ 2,15 PPP / Tag	7,00	Weltbank
Relative Armut		
- 67 % des Durchschnittskonsums	45,00	Weltbank
- 50 % des Durchschnittskonsums	29,00	Weltbank
- 50 % des Medianeinkommens	1,00	turkmenische Regierung
Quelle: World Bank (2001d)		
a Diese Armutsschätzung berücksichtigt im Gegensatz zu den anderen Quellen nur monetäre Einkommen.		
b Nationales Statistisches Institut Turkmenistans; heute <i>Turkmenmillihasabat</i>		

kein subsistenzbezogener Vergleichsmaßstab zur Verfügung steht, da der errechnete Mindestwarenkorb von der Regierung nicht anerkannt wurde und als vertraulich betrachtet wird.²¹⁶ Deshalb musste zur Ermittlung der Armutsinzidenz auf

von diesem Problem betroffen sind. Wird die Grenze jedoch auf 67 % des Durchschnittskonsums erhöht, so liegen bereits 45 % der Bevölkerung darunter.

Zwar weisen die verfügbaren Daten darauf hin, dass das durchschnittliche Armutsproblem Ende der 90er Jahre in dem mit nur 4,8 Mio. Einwohnern bevölkerungsärmsten Land der Region in absoluten und relativen Zahlen geringer war als in Kirgisistan und Tadschikistan. Doch deuten die Ergebnisse des TLSS auf erhebliche intraturkmenische Verteilungsdisparitäten hin. So entfielen im Jahre 1998 nicht weniger als 44 % des Gesamtkonsums Turkmenistans auf nur 10 % der Bevölkerung, während dem untersten Bevölkerungs-

214 World Bank (2003), S. 5. Vgl. auch UNDP (2000d) und IMF / World Bank (2002b).

215 UNDP / UNFPA (2000), S. 3, beklagen eine „*absence of reliable data on key social indicators – particularly concerning the vulnerability of different groups and the true extent of poverty in rural Turkmenistan*“.

216 Vgl. World Bank (2001d). Die offiziellen Angaben zum Pro-Kopf-Kalorienverbrauch verzeichnen für die zweite Hälfte der 90er Jahre einen Zuwachs. Der für 1999 angegebene Wert liegt jedoch nur bei 99,6 % des geschätzten Mindestbedarfs. Vgl. UNTUK (2000), S. 19.

quintil lediglich 6 % des Gesamtkonsums verblieben.²¹⁷ Eine komparative Untersuchung von Haushaltsmerkmalen nach Ausgabenquintilen ergab kaum Unterschiede beim Bildungsstand. Allerdings waren bei der dem Haushalt angehörenden

Zugang zu einem Telefon, im obersten 15 %.²²⁰ Insbesondere zwischen den Lebensbedingungen in der Hauptstadt Ashgabat und dem Rest des Landes waren erhebliche Disparitäten zu beobachten (vgl. auch Tabelle 28).

Tabelle 28: Regionale Verteilung der Armut, Turkmenistan 1998

Provinz	Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze ^a		Anteil der Provinz an der Gesamtarmut (in % aller Armen Turkmenistans)	Bevölkerungsanteil der Provinz (in % der Gesamtbevölkerung)
	(in % der ländlichen Provinzbevölkerung)	(in % der städtischen Provinzbevölkerung)		
Dashkovuz	53	41	30,5	18,2
Mary	39	27	27,1	21,7
Balkan	37	13	7,5	12,0
Akhal	35	22	18,1	17,0
Lebap	31	9	16,7	21,1
Ashgabat	–	0	0	10,1

Quelle: World Bank (2001d)

a Die hierbei zugrunde gelegte Armutsgrenze beträgt 50 % des Durchschnittskonsums.

Kinderzahl deutliche Unterschiede zwischen den sozialen Schichten zu verzeichnen. Während die Abhängigkeitsrate für Kinder bis 17 Jahren im ärmsten Quintil 51 % betrug, waren es im reichsten Quintil nur 28 %.²¹⁸ Auch bei den Wohnverhältnissen und bei der Infrastruktur waren Disparitäten zu beobachten. Im untersten Quintil verfügten nur 24 % aller Personen über kostenlos bereitgestelltes Leitungswasser, während im obersten Quintil 74 % hierzu Zugang hatten.²¹⁹ Doch auch in dieser Bevölkerungsgruppe hatten nur 50 % eine Toilette in ihrer Wohnung, während es bei den Ärmsten nicht mehr als 7 % waren. Im untersten Quintil hatten 42 % der Personen keinen

Eine Analyse der Verteilung der Armut nach *welayat* (Provinz) ergibt erhebliche regionale Unterschiede. Tabelle 28 zeigt, dass fast 60 % aller Armen in der an Usbekistan grenzenden Provinz Dashkovuz und in der an Afghanistan und den Iran grenzenden Provinz Mary zuhause waren, in denen – verglichen mit ihrem Bevölkerungsanteil – ein weit überproportionaler Teil der Armen lebte. In geringerem Umfang gilt dies auch für die hauptstadtnahe Provinz Akhal. Dagegen war die Armutsinzidenz in Balkan und Lebap, den beiden Provinzen mit dem niedrigsten Anteil an ländlicher Bevölkerung, unterdurchschnittlich, bei allerdings erheblichen Disparitäten (24 bzw. 22 Prozentpunkte) zwischen der städtischen und der ländlichen Bevölkerung.²²¹ In der Hauptstadt Ashgabat schließlich konnte durch den TLSS gar keine Armut festgestellt werden.

Der landesweite Durchschnittswert beträgt bei dem in Tabelle 28 zugrunde gelegten Armutsbe-

²¹⁷ Vgl. World Bank (2001d), S. 8.

²¹⁸ Diese Abhängigkeitsrate gibt die Anzahl der Kinder unter 18 Jahren dividiert durch die Gesamtzahl aller Familienmitglieder an.

²¹⁹ In Turkmenistan werden bis zu 250 Liter Wasser pro Tag und Person kostenlos abgegeben. Ähnliche Regelungen gibt es bei Strom und Gas. Zu den subventionierten Infrastrukturleistungen haben jedoch die Reichsten in größerem Umfang Zugang als die Ärmsten. Vgl. World Bank (2001d).

²²⁰ Vgl. World Bank (2001d), S. 34 ff.

²²¹ Vgl. UNTUK (2000), S. 32.

griff – 50 % des Durchschnittskonsums – 29 % (siehe auch Tabelle 27). Es zeigt sich, dass die Armutswerte bei der ländlichen Bevölkerung aller Provinzen deutlich höher lagen. In Dashkovuz war auf dem Land jeder zweite von Armut betroffen, während es in Mary und Balkan fast 40 % und in Akhal und Lebap etwa ein Drittel der Provinzbevölkerung waren. Dagegen war die städtische Bevölkerung in allen Provinzen außer Dashkovuz unterdurchschnittlich stark von Armut betroffen.²²² Auch wenn eine abschließende Bewertung aufgrund der eingeschränkten Datenlage nicht möglich ist, schlussfolgert die Weltbank: *„While the extent of absolute poverty is quite small in Turkmenistan, [...] the cushion between the poor and the non-poor is quite thin, and any economic shock could send a significant proportion of the population into greater income poverty.“*²²³

4.3.5 Usbekistan

Am fragmentarischsten ist die Informationslage derzeit noch in Usbekistan, dem mit 24,5 Mio. Einwohnern bevölkerungsreichsten Land der Region. Nach langem Zögern seitens der Regierung konnte erst kürzlich die erste landesweite Lebensstandardmessung nach internationalen Standards durchgeführt werden; die Ergebnisse sind jedoch noch nicht öffentlich zugänglich.²²⁴ Früheren Erklärungen der usbekischen Regierung zufolge sind der Lebensstandard und das verfügbare Einkommen der Bevölkerung in den zurückliegenden Jahren beständig gestiegen.²²⁵ Diese Feststellung wurde jedoch nicht mit entsprechenden Daten unterlegt. Informationen zur Armutsinzidenz in Usbekistan fehlen, da das Thema Armut von der

usbekischen Regierung jahrelang tabuisiert worden war.²²⁶

Schätzungen der Osteuropabank zufolge, die die Armutslinie bei dem 1,5fachen des offiziellen Mindestlohns festlegte, waren im Jahre 1999 14 % der Bevölkerung arm, wobei ländliche Haushalte, landlose Familien und Alleinerziehende besonders stark betroffen waren.²²⁷ Die Weltbank gibt den Prozentsatz der Bevölkerung, der in den Jahren 2000/2001 unterhalb der absoluten Armutsgrenze lebte, mit 31 % an und schätzt, dass mehr als zwei Drittel der Armen auf dem Land lebten.²²⁸ Weitere Einsichten zur Armutsproblematik in Usbekistan vermitteln regional begrenzte Haushaltsbefragungen.²²⁹ Die Ergebnisse einer auf die Ferghana-Region beschränkten Studie legen nahe, dass in von Armut betroffenen Haushalten in der Regel mehrere Risikofaktoren anzutreffen sind, wie etwa eine ungünstige demographische Struktur, Arbeitslosigkeit von Haushaltsangehörigen, fehlender Viehbesitz, Krankheit oder Behinderung von Familienmitgliedern. Hingegen zeichnen sich bessergestellte Haushalte durch gutbezahlte Arbeitsplätze im formellen Sektor, ein eigenes Stück Land, unternehmerische Aktivitäten und Viehbesitz aus. Wohlhabende Haushalte verfügen über eine Kombination unterschiedlicher Einkommensquellen, wie Lohn Einkommen, Renten, eine kleine Subsistenzwirtschaft und unternehmerische Aktivitäten. Während in städtischen Haushalten die Bedeutung von Einkommen aus abhängiger Beschäftigung eine größere Rolle spielt, so ist im ländlichen Raum ein eigener Viehbestand von besonderer Bedeutung.²³⁰

222 Die Ergebnisse könnten die Unterschiede zwischen Stadt und Land überzeichnen, da das Preisniveau nicht regional bereinigt wurde und Bartertransaktionen unberücksichtigt blieben. Vgl. World Bank (2001d), S. 8.

223 World Bank (2001d), S. 14.

224 Vgl. IMF / World Bank (2002b).

225 Vgl. etwa UNDP (2000a).

226 Vgl. UNDP (2000c) und Kasymov (2001). Vgl. auch World Bank (1999b), S. 78: *„Reliable information on living standards in Uzbekistan is not available.“*

227 Der offizielle Mindestlohn lag 1999 bei US \$ 17 (offizieller Wechselkurs) bzw. US \$ 9 (Marktwert). Vgl. EBRD (2001f), S. 211.

228 Vgl. World Bank (2002d), S. 9 f.

229 Vgl. Kandiyoti (1999), World Bank (1999b) und CER (2001).

230 Vgl. CER (2001).

Eine Erhebung der usbekischen Regierung zeigt, über welche Einkommensquellen usbekische Haushalte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre verfügten (vgl. Tabelle 29).²³¹ Aufgrund des dramatischen Einbruchs der usbekischen Reallöhne, der in seinem Umfang nur mit dem tadschikischen Fall vergleichbar ist (vgl. Tabelle 16), bildet Einkommen aus abhängiger Beschäftigung zwar die

Die vorhandenen Informationen lassen die Schlussfolgerung zu, dass in Usbekistan erhebliche soziale Disparitäten zwischen der städtischen und der ländlichen Bevölkerung bestehen.²³³ Tabelle 30 zeigt darüber hinaus die erheblichen Unterschiede, die bei einer Betrachtung des Pro-Kopf-Einkommens nach *wiloyat* (Region) zu Zeitraum am besten gestellt war und das regionale

Tabelle 29: Einkommensquellen usbekischer Haushalte, 1996 - 1999 (in %)

	1996	1997	1998	1999
Abhängige Beschäftigung	30,6	33,7	35,3	36,7
Unternehmerische Tätigkeit	26,5	29,3	25,2	25,8
Renten und andere Sozialleistungen	13,6	8,3	9,2	12,1
Einkommen aus Vermögensbesitz	1,8	0,7	0,4	0,3
Subsistenzlandwirtschaft	20,1	17,1	18,7	16,5
Selbständige Tätigkeit	1,1	5,2	6,4	6,4
Sonstige	6,3	5,7	4,8	2,2
Quelle: UNDP (2000)				

wichtigste Einkommenquelle, trägt jedoch nur etwa ein Drittel zum Haushaltseinkommen bei. Auch die leichte Erholung, die die Reallöhne seit Mitte der 90er Jahre erfuhren, schlägt sich in Tabelle 29 nieder. Die zweitwichtigste Einkommenquelle war unternehmerische Tätigkeit, gefolgt von Einkommen aus kleinen landwirtschaftlich genutzten Parzellen sowie staatlichen Sozialleistungen. Die Erhebung ist allerdings insofern unvollständig, als private Transfers offensichtlich nicht berücksichtigt wurden. Solche Transfers spielen mehreren unabhängigen Untersuchungen zufolge zwischen usbekischen Haushalten eine große Rolle und sind auch kulturell über die Institution der *gaps* bzw. *gashtaks* – sozialer Zusammenkünfte, die gleichzeitig als ROSCAs funktionieren – verankert.²³²

Pro-Kopf-Einkommen weit über dem landesweiten Durchschnitt lag, gefolgt von Zentralusbekistan mit dem städtischen Zentrum Buchara, so musste Südbekistan Ende der 90er Jahre einen relativen Einkommensverlust hinnehmen und war im Jahre 1999 sogar noch hinter Nordusbekistan mit seiner Problemregion Karakalpakstan zurückgefallen.

Diese geographische Aggregationsebene darf jedoch nicht über die erheblichen Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen hinwegtäuschen. Am besten gestellt waren die Hauptstadt Taschkent (185,2 %) und die an Kasachstan grenzende Bergbauregion Navoi (131,9 %). Die Regionen mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen waren im Jahre 1999 das an Kirgisistan grenzende

231 Die genaue Abgrenzung der einzelnen Einkommensquellen, z. B. von unternehmerischer („*income from entrepreneurial activity*“) und selbständiger Tätigkeit („*income from individual labor activity*“), ist in der Quelle nicht angegeben.

232 Vgl. Kandiyoti (1999). Siehe auch Coudouel / McAuley / Micklewright (1997).

233 Vgl. World Bank (1999b). Die UNDP (2000a) berichtet, dass die Unterschiede zwischen Stadt und Land die Lebenserwartung (71,6 vs. 69,5 Jahre), die Alphabetenrate (99,7 % vs. 98,8 %), den durchschnittlichen Schulbesuch (14,0 vs. 9,2 Jahre) und den aktuellen Schul- und Hochschulbesuch (80,4 % vs. 65,7 % der jeweiligen Altersgruppe) betreffen.

Namangan, die am Aralsee gelegene Autonome Republik Karakalpakstan und die an Afghanistan grenzende Region Surkhandarja mit nur 65,6 %, 67,6 % bzw. 74,3 % des landesweiten Pro-Kopf Einkommens. Tabelle 30 zeigt auch die teilweise erheblichen Veränderungen in der relativen Stellung der Regionen, die über einen Zeitraum von nur drei Jahren zu beobachten waren. Nach einer

Umfang von Einkommensarmut betroffen war (vgl. Tabelle 14) und in den 90er Jahren unter massiven Reallohnverlusten litt (vgl. Tabelle 16).²³⁵ Einer jüngsten Einschätzung von IWF und Weltbank zufolge hat sich das Armutsproblem in Usbekistan seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion verschärft und weist heute eine erhebliche Tiefe auf; so liegen die durchschnittlichen Ausga-

Tabelle 30: Reales Pro-Kopf-BIP (PPP \$) nach Region, Usbekistan 1997 - 1999			
	1997	1998	1999
Usbekistan, gesamt	100,0	100,0	100,0
Nordusbekistan	81,0	81,9	85,1
- Karakalpakstan	59,8	63,1	67,6
- Khorezm	105,2	103,3	105,1
Zentralusbekistan	92,9	93,8	99,7
- Buchara	102,6	113,3	129,0
- Djizzak	76,4	72,5	76,1
- Navoi	154,0	129,0	131,9
- Samarkand	69,9	80,4	82,3
- Syrdarja	114,7	94,7	103,5
Südusbekistan	87,3	87,2	78,6
- Kashkadarja	104,3	94,3	82,1
- Surkhandarja	66,1	78,3	74,3
Ostusbekistan	109,5	111,1	110,1
- Andijan	96,1	94,5	93,4
- Namangan	71,8	65,1	65,6
- Ferghana	108,8	102,2	103,7
- Taschkent	109,8	109,7	105,7
- Taschkent-Stadt	171,5	186,9	185,2
Quelle: UNDP (2000)			

schweren Dürre, von der Nordusbekistan im Jahre 2000 betroffen war, ist die Situation in Karakalpakstan derzeit besonders kritisch. Dort kam es nicht nur zu drastischen Ernteeinbrüchen, sondern infolge des teilweise Versiegens des Amu-Darja auch zu Trinkwassermangel sowie zu einem verstärkten Auftreten von Typhus, Hepatitis A und Durchfallerkrankungen. Schätzungen der ADB zufolge sind heute 50 - 70 % der Bevölkerung in der Autonomen Republik Karakalpakstan von Armut und 20 % von extremer Armut betroffen.²³⁴

Es ist dokumentiert, dass die usbekische Bevölkerung gegen Ende der 80er Jahre in erheblichem

ben der Armen um 38 % unter der Armuts-
grenze.²³⁶ In der ersten Unabhängigkeitsdekade erhöhte sich auch die Einkommensungleichheit – nach Schätzungen der usbekischen Regierung ist der Gini-Koeffizient von 0,26 (1991) auf 0,37 (1999) gestiegen.²³⁷ Aktuelle Informationen über Umfang und regionale Verbreitung von Einkommensarmut in Usbekistan sind nicht erhältlich. Der jüngste *National Human Development Report*

235 Vgl. auch Tabelle 14.

236 Vgl. IMF / World Bank (2002b), S. 33. Siehe auch Tabelle 14.

237 UNDP (2000a). Vgl. jedoch Pomfret / Anderson (1997), S. 6: „Official statistics are subject to large margins of error, or doubt.“

234 Vgl. ADB (2001), S. 1.

konstatiert indes, dass sich Usbekistan im 21. Jahrhundert mit vielen komplexen Herausforderungen auf dem Gebiet der menschlichen Entwicklung konfrontiert sieht.²³⁸

5 Sozialpolitik und Armutsbekämpfung in Zentralasien

Wie anhand der in Kapitel 4 diskutierten Indikatoren deutlich geworden sein dürfte, kam es in Zentralasiens erster Unabhängigkeitsdekade nicht nur zu einem Anstieg der Einkommensarmut, sondern auch zu Rückschritten bei einigen zentralen Dimensionen menschlicher Entwicklung. Insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung zeichnet sich eine fortschreitende Erosion ab, auch wenn die Qualität der vorhandenen Daten gerade im intertemporalen Vergleich einige Vorsicht gebietet. Der sinkende Zugang zu medizinischer Grundversorgung und schulischer Ausbildung ist eng mit der gestiegenen Einkommensarmut verknüpft, da knapper gewordene Familienbudgets die Entrichtung der eingeführten Gebühren (*user fees*), den Kauf von Winterkleidung und Schulbüchern für die Kinder bzw. deren Freistellung von landwirtschaftlichen Hilfsarbeiten oftmals nicht zulassen (siehe auch Kapitel 5.2.3. und 5.2.4). Gleichzeitig sind jedoch auch angebotsseitige Einschnitte bei Gesundheit und Bildung zu beobachten, die die gesunkenen fiskalischen Spielräume widerspiegeln, mit denen sich Zentralasien in der postsozialistischen Dekade konfrontiert sah. Die fiskalische Dimension der sozialpolitischen Dynamik in Zentralasien soll im folgenden Kapitel näher beleuchtet werden, bevor anschließend auf die sozialpolitischen Handlungsfelder eingegangen wird. Abschließend werden einige breiter angelegte Initiativen zur Armutsbekämpfung in Zentralasien vorgestellt.

5.1 Fiskalische Spielräume für Sozialpolitik

Der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft, der mit einer schweren Wirtschaftskrise und hohen Inflationsraten einherging (vgl. auch Tabelle 4 und 5), führte in allen Transformationsländern zu erheblichen fiskalischen Ungleichgewichten.²³⁹ Wie Tabelle 31 zeigt, waren diese in Zentralasien jedoch besonders ausgeprägt. Die Haushaltsdefizite waren Anfang der 90er Jahre in allen zentralasiatischen Staaten außer Turkmenistan und Kasachstan zweistellig. In Tadschikistan erreichte die Haushaltslage zu Beginn des Bürgerkriegs ein besonders gravierendes Niveau: Zwischen 1991 und 1993 betrug das tadschikische Haushaltsdefizit durchschnittlich 24 % des BIP. Außer in Kirgisistan konnten die Haushaltsdefizite in den letzten Jahren deutlich gesenkt werden. Doch erreichte keines der Länder der Region auch nur in einem einzigen Jahr der letzten Dekade einen ausgeglichenen Staatshaushalt – mit der Ausnahme Turkmenistans.²⁴⁰

Die erheblichen fiskalischen Ungleichgewichte sind v. a. den Schwierigkeiten der Mobilisierung von Staatseinnahmen unter Transformationsbedingungen geschuldet, unter denen die planwirtschaftlichen Prämissen des bestehenden Systems der Einnahmenerzielung obsolet wurden.²⁴¹ Die Lohnsteuer wurde im Sozialismus an der Quelle erhoben, und die Besteuerung der wenigen großen Staatsunternehmen erforderte keine separate Steuerverwaltungsbehörde. Die Herausforderungen, die der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft für die staatliche Einnahmenerzielung darstellte, wurden in Zentralasien durch die Koinzi-

239 Vgl. Tanzi (1995) und Craig (1999).

240 Craig (1999), S. 20, argumentiert indes, dass die turkmenischen Daten wenig aussagekräftig sind: „*Interpretation of the fiscal position [...] is complicated by the partial coverage of the general government budget and the existence of sizeable quasi-fiscal deficits financed through public financial institutions by means of government-mandated directed credits. Less than 50 percent of current spending seem to pass through the formal budget.*“

241 Vgl. Bönker (2002).

238 UNDP (2000a), S. 34.

Tabelle 31: Staatshaushalte im Transformationsprozess (Saldo in % des BIP)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kasachstan	1,4	-7,9	-7,3	-4,1	-7,7	-3,4	-5,3	-7,0	-8,0	-5,2	-1,0	-1,1
Kirgisistan	n. a.	n. a.	n. a.	-14,4	-8,6	-17,3	-9,5	-9,1	-9,4	-11,8	-9,6	-6,0
Tadschikistan	-3,0	-20,2	-30,5	-20,9	-4,6	-3,3	-5,8	-3,3	-3,8	-3,1	-0,6	-0,1
Turkmenistan	1,7	3,0	-9,4	-4,1	-2,3	-2,6	0,3	0,0	-2,6	0,0	0,4	0,8
Usbekistan	-1,1	-3,6	-18,3	-10,4	-6,1	-4,1	-7,3	-2,4	-3,0	-2,7	-1,2	-0,5
GUS ^a	-0,2	-4,8	-15,9	-15,6	-8,9	-6,5	-6,3	-5,4	-4,8	-4,6	-0,9	-1,8
Südosteuropa ^a	-7,1	-9,9	-10,1	-9,5	-5,3	-4,0	-6,0	-4,6	-4,9	-5,0	-3,7	-4,6
Mitteleuropa/ Baltikum ^a	1,0	-1,1	-4,9	-2,8	-2,2	-2,5	-2,3	-2,0	-2,8	-4,1	-3,3	-3,4

Quelle: EBRD (2002)
a Ungewichteter Durchschnitt

denz von Systemwechsel und nationalstaatlicher Unabhängigkeit noch verschärft. Die Entwicklung der zentralasiatischen Staatseinnahmenquote in den 90er Jahren zeigt Tabelle 32.

Im Verlauf der ersten Unabhängigkeitsdekade kam es in allen zentralasiatischen Staaten zu einem erheblichen Einbruch der staatlichen Einnahmen. An ihrem tiefsten Punkt beliefen sie sich in Tadschikistan nur noch auf 12,0 %, in Turkmenistan auf 12,8 %, in Kasachstan auf 13,2 % und in Kirgisistan auf 16,7 % des BIP (vgl. Tabelle 32). Einzig in Usbekistan, wo der wirtschaftliche Einbruch bisher gering war (vgl. Tabelle 4), konnte der Anteil der Staatseinnahmen am BIP fast konstant gehalten werden und ist im regionalen Vergleich am höchsten. Dagegen war Tadschikistan, wo es im Zuge des Bürgerkrieges zu einer starken Erosion des staatlichen Gewaltmonopols kam, zwischen 1992 und 2000 mit einem Verlust von mehr als 60 % seiner bisherigen Staatseinnahmen konfrontiert. In Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan gelang es in den zurückliegenden Jahren, die Staatseinnahmenquote langsam wieder zu steigern.²⁴² Insgesamt liegen die Staatseinnahmenquoten in Zentralasien deutlich unter den Durchschnittswerten in Mittel- und Südosteuropa und dem Baltikum; Tadschikistan erreicht gerade ein Drittel des Durch-

schnitts dieser Ländergruppen. Hingegen ist in der gesamten GUS, in der generell eine stark eingeschränkte staatliche Handlungsfähigkeit zu beobachten ist, in der letzten Dekade die staatliche Extraktionsfähigkeit – die Fähigkeit, Staatseinnahmen zu erzielen – dramatisch gesunken.²⁴³

Auf ihrem Weg in die nationalstaatliche Unabhängigkeit waren die zentralasiatischen Staaten jedoch nicht nur mit den Konsequenzen des wirtschaftlichen Systemwechsels, sondern auch mit dem Wegfall der umfangreichen innersowjetischen Finanztransfers konfrontiert (vgl. Kapitel 3.1). Wie berichtet wird, beliefen sich die Zuschüsse aus Moskau noch 1989 auf 12 % des kasachischen BIP, 20 % des usbekischen Staatshaushalts und fast 50 % der tadschikischen Staatseinnahmen.²⁴⁴ Trotz ihres beträchtlichen Umfangs erschienen die nach Zentralasien fließenden Ressourcen zeitgenössischen Beobachtern jedoch als unzureichend. So wurde 1990 argumentiert, „dass die schon heute unerträglichen sozialen Zustände in Mittelasien – die weitverbreitete Armut und

243 Bei dieser Begrifflichkeit, die im englischen Sprachraum als *extractive capacity* bekannt ist, beziehe ich mich auf Bönker (2002). Zum Zusammenhang zwischen Staatseinnahmen, staatlicher Handlungsfähigkeit und *governance* siehe auch Bräutigam (2002).

244 Vgl. Deutschland (1993), McAuley (1994), Capisani (2000) und Murthi / Pradhan / Scott (2002).

242 Vgl. auch Betley (2003) und Summers / Baer (2003).

Tabelle 32: Staatseinnahmen im Transformationsprozess (in % des BIP)^a										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kasachstan	27,6	25,5	21,1	18,5	16,9	13,2	13,5	18,2	17,4	21,7
Kirgisistan	22,4	16,7	25,1	26,8	24,8	23,9	23,9	24,4	24,0	25,7
Tadschikistan	n. a.	35,2	37,3	47,6	17,5	13,2	13,7	12,0	13,5	13,6
Turkmenistan	38,2	42,2	12,8	16,9	20,5	16,6	25,4	22,0	19,4	25,8
Usbekistan	30,6	31,5	35,3	29,2	34,6	34,3	30,1	32,4	30,5	31,1
GUS ^b	n. a.	n. a.	n. a.	32,3	24,3	23,5	25,5	25,6	25,1	25,2
Südosteuropa ^b	n. a.	n. a.	n. a.	35,1	33,5	23,1	29,9	33,0	34,8	37,9
Mitteleuropa / Baltikum ^b	n. a.	n. a.	n. a.	42,3	41,6	40,8	40,8	40,5	39,9	38,8

Quelle: EBRD (2001f) und Bönker (2002)

a Konsolidierte Einnahmen der öffentlichen Haushalte sowie der Sozialversicherungen

b Ungewichteter Durchschnitt

Arbeitslosigkeit, die allgegenwärtige Wohnungsnot und die Notstände im Bildungs- und Gesundheitswesen – ein katastrophales Ausmaß annehmen werden, wenn sich Moskau nicht in aller nächster Zeit zu einem großzügigen wirtschaftlichen Entwicklungs- und Investitionsprogramm für Mittelasien entschließt.“²⁴⁵ Statt einer Aufstockung des Ressourcentransfers kam es jedoch bekanntlich infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion zu dessen abruptem Ende. Die Einstellung der Transfers war von russischen Intellektuellen bereits einige Zeit zuvor gefordert worden: „*We don't have the strength for the peripheries either economically or morally.*“²⁴⁶

Die Erosion der staatlichen Einnahmen in Zentralasien hatte notwendigerweise ausgabenseitige Konsequenzen, von denen die Sozialausgaben nicht ausgenommen blieben. Auch wenn die ver-

fügbaren Daten unvollständig und inkohärent sind, zeichnet sich doch durchweg eine dramatische Senkung der Ausgaben in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Alterssicherung ab.²⁴⁷ Tabelle 33 zeigt die erheblichen Ausgabenkürzungen, die in allen zentralasiatischen Staaten in der ersten Hälfte der 90er Jahre vorgenommen wurden und die angesichts der Tatsache, dass der Nenner – das BIP – im betrachteten Zeitraum dramatisch schrumpfte (vgl. Tabelle 4), besonders einschneidend wirken müssen. Die innerhalb weniger Jahre vorgenommene Reduktion der staatlichen Ausgaben für Gesundheit, Bildung und Alterssicherung reichte von 27,5 % (Bildung in Usbekistan) bis zu 93,3 % (Renten in Tadschikistan). Die Einschnitte lagen überwiegend bei mehr als zwei Dritteln der noch 1991 getätigten Ausgaben. Die vergleichsweise geringsten Kürzungen wurden in Kirgisistan vorgenommen, die umfangreichsten in Tadschikistan.

245 Ahlberg (1990), S. 1170, der sich auf eine 1989 erschienene Studie eines russischen Soziologen über Zentralasien bezieht. Gumpel (1990), S. 1183, vertrat jedoch zum gleichen Zeitpunkt bereits die Auffassung, dass „das zur Lösung der mittelasiatischen Frage benötigte Kapital“ im sowjetischen Staatshaushalt nicht zur Verfügung stehe.

246 Aus einem im Jahre 1991 veröffentlichten Aufsatz von Alexander Solschenizyn, zitiert in Rashid (1994), S. 39. Instrukтив ist auch folgendes Solschenizyn-Zitat ebendort: „*Russia [will] only be strong once it has shed the onerous burden of the Central Asian underbelly.*“ [sic!]

Infolge der drastischen Reduktion der Sozialausgaben bildeten sich innerhalb weniger Jahre erhebliche intraregionale Disparitäten im Ausgabenniveau heraus (vgl. Tabelle 33). Usbekistan verzeichnete in den Bereichen Bildung und Gesundheit prozentual die höchsten Ausgaben, Kir-

247 Vgl. etwa UNICEF (2001), Linn (2002), Pomfret (2002), UNDP (2002) und World Bank (2002f).

Tabelle 33: Staatliche Sozialausgaben in Zentralasien (in % des BIP)									
	Bildung			Gesundheit			Renten		
	1991	1996	Δ (%)	1991	1996	Δ (%)	1991	1996	Δ (%)
Kasachstan	7,6	3,2	-57,9	4,4	2,7	-38,6	4,9	0,6	-87,8
Kirgisistan	8,0 ^a	5,4	-32,5	5,0	2,9	-42,0	5,5	3,8	-30,9
Tadschikistan	11,1 ^b	3,3	-70,3	6,0	1,1 ^c	-81,7	3,0 ^b	0,2 ^d	-93,3
Turkmenistan	9,6	2,8	-70,8	5,0	1,5 ^c	-70,0	3,2	0,8	-75,0
Usbekistan	10,2 ^b	7,4 ^c	-27,5	5,9	3,1	-47,5	7,7	2,5	-67,5
Quelle: Pomfret (2002); eigene Berechnungen									
^a 1990 ^b 1992 ^c 1995 ^d 1997									

gisistan im Bereich der Alterssicherung. Für Gesundheit und Alterssicherung wurde in Tadschikistan am wenigsten aufgewendet; bei der Bildung lag Turkmenistan an letzter Stelle. UNICEF-Daten zeigen, dass sich in den meisten zentralasiatischen Staaten gegen Ende der 90er Jahre im Gesundheitsbereich eine weitere Senkung des Ausgabenniveaus abzeichnete; in Tadschikistan erreichten sie 1999 sogar nur noch 0,4 % des BIP. Im Bildungsbereich verzeichneten Turkmenistan und Kasachstan eine Ausgabensteigerung, während in Kirgisistan und Tadschikistan weitere Einschnitte vorgenommen wurden und für Usbekistan keine Angaben vorlagen.²⁴⁸ Komparativen UNDP-Daten zufolge wenden alle zentralasiatischen Staaten außer Usbekistan derzeit weniger für Gesundheit und Bildung auf als für den Gesamtschuldendienst – einen relativ neuen Ausgabenposten (vgl. auch Kapitel 3.2.2).²⁴⁹

Angesichts der in Zentralasien schnell wachsenden Bevölkerung (vgl. Tabelle 11) implizieren die

beschriebenen Einschnitte einen besonders ausgeprägten Sozialabbau, der sich in anderen Transformationsländern in diesem Ausmaß nicht beobachten lässt. Tabelle 34 zeigt die in US \$ pro Kopf gemessene Ausgabenentwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. In Bezug auf alle betrachteten Sozialpolitikfelder tätigte Kasachstan die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben, gefolgt von Usbekistan und Kirgisistan. Dagegen fielen die in Tadschikistan pro Einwohner getätigten Sozialausgaben mit US \$ 2 (Gesundheit) bis US \$ 4 (Bildung) im Jahre 1999 extrem gering aus. Turkmenistan konnte in diesen Vergleich allerdings nicht miteinbezogen werden. Auch bei dieser Perspektive auf die Sozialausgaben in Zentralasien werden die erheblichen und sich immer weiter verschärfenden intraregionalen Disparitäten deutlich, ebenso wie der fortschreitende Sozialabbau in der Region, dessen Ausmaß inzwischen auch von der Weltbank kritisiert wird: „*Social sector spending by governments is very low by international standards and in comparison with countries in Central Europe and even Russia.*“²⁵⁰

248 Vgl. UNICEF (2001).

249 Vgl. UNDP (2002), S. 236 f. Die dort angegebenen Daten können jedoch nur einen groben Anhaltspunkt für die Zusammensetzung der Staatsausgaben in Zentralasien geben. Strenggenommen sind sie nicht vergleichbar, da sie sich nicht auf dieselben Jahre beziehen und die Bildungsausgaben nicht in Prozent des Bruttosozialprodukts, sondern in Prozent des Bruttonationaleinkommens gemessen sind. Das zunehmende *crowding out* anderer Ausgabenarten durch die Belastungen des Schuldendienstes der zentralasiatischen Staaten wird jedoch auch von Gupta et al. (2001) konstatiert.

250 Linn (2002), S. 3. Im Gegensatz dazu wurde der *status quo ante* in der zentralasiatischen Sozialpolitik von einigen westlichen Beobachtern nach dem Wegfall der innersowjetischen Transfers als finanziell unhaltbar erachtet; vgl. etwa McAuley (1994). Bis vor kurzem wurden auch noch von Seiten des IWF „*extensive public education and health systems and elaborate [...] social security arrangements*“, die in Zentralasien zu finden seien, kritisiert; vgl. Craig (1999), S. 16. Vgl. dagegen IMF / World Bank (2002d), S. 7: „*the social safety net*“

Tabelle 34: Staatliche Sozialausgaben in Zentralasien (in US \$ pro Kopf)								
	Bildung		Gesundheit		Renten		Sonstige	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Kasachstan	n. a.	40	n. a.	29	n. a.	87 ^a	n. a.	10
Kirgisistan	21	12	12	6	24	14	3	5
Tadschikistan	4	4	3	2	2	3	2	3
Usbekistan	33	27	16	10	23	36	15	10
Quelle: Linn (2002)								
a Schließt Sozialversicherungs- und Sozialhilfefzahlungen ein								

5.2 Sozialpolitische Handlungsfelder

Die Verschärfung der Einkommensarmut und der massive Sozialabbau, die in den neunziger Jahren in Zentralasien zu beobachten waren, drohen sich gegenwärtig wechselseitig zu verstärken und eine Abwärtsspirale zu erzeugen, die – nach OECD/DAC-Terminologie – die *economic capabilities*, *human capabilities* und *protective capabilities* der Bevölkerung betrifft (vgl. Kapitel 2.1). Angesichts der vielfältigen Risiken, die in der zurückliegenden Dekade von der Makro-, Meso- und Mikroebene her auf die zentralasiatische Bevölkerung einwirkten und diese völlig unvorbereitet trafen, sollte indes nicht auf die Potentiale staatlicher Sozialpolitik verzichtet werden. Wie in Tabelle 2 gezeigt wurde, kann sie einen Beitrag zur Prävention, Abfederung und Bewältigung zahlreicher Risiken leisten, denen die von Armut Betroffenen bzw. Bedrohten ausgesetzt sind. Dies muss insbesondere in der postsowjetischen Region gelten, in der vor zehn Jahren noch ein flächendeckendes Sozialsystem existierte und auch während des Transformationsprozesses entsprechende Erwartungen an den Staat gerichtet wurden.²⁵¹ Auch wenn die zentrale Achse der sozialistischen Sozialpolitik – (formale) Vollbeschäftigung – heute längst der Vergangenheit angehört, so sind die sozialpolitischen Strukturen zum Großteil noch vorhanden und können als Ausgangspunkt von Reformbemühungen dienen. Im Folgenden soll auf die Kernbereiche Sozialhilfe, Alterssicherung,

Gesundheit und Bildung eingegangen werden. Die konkreten Maßnahmen, die seit der Unabhängigkeit in den fünf zentralasiatischen Staaten ergriffen wurden, sind jedoch sehr unvollständig dokumentiert. Im Folgenden kann daher nur ein allgemein gehaltener Überblick über die wichtigsten sozialpolitischen Problemfelder gegeben werden.

5.2.1 Sozialhilfe

Aufgrund der in Kapitel 4 geschilderten Armutsproblematik scheinen Einkommenstransfers in Form von Sozialhilfe in allen zentralasiatischen Staaten angezeigt. Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Sowjetzeit die verbilligte oder kostenlose Abgabe der wichtigsten Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (v. a. Lebensmittel, Mieten, Strom und Wasser) solche zielgruppenorientierten Transfers weitgehend ersetzten. Einige dieser Subventionen sind in Zentralasien auch heute noch fester Bestandteil der politischen Agenda und des Staatshaushalts, insbesondere in Turkmenistan. Solche universellen Subventionen wirken jedoch häufig regressiv, und es wird argumentiert, dass monetäre Transfers an die Bedürftigsten ihnen verteilungspolitisch überlegen sind.²⁵² In der Praxis gilt dies jedoch nur, wenn die monetären Transfers die Ärmsten auch wirklich erreichen. In den meisten Transformationsländern ist dies jedoch bisher nicht immer der Fall. Vielmehr ist ein starker Anstieg der Lebens-

has deteriorated greatly, mainly because of the limited resources available for poverty reduction“.

251 Vgl. Schmähl (1994).

252 Vgl. etwa Chu / Gupta (1993), IMF (1995), Alderman (2002) und Rodriguez / Vashakmadze (2002).

haltungskosten zu beobachten, während die geleistete Hilfe zum Lebensunterhalt in Umfang und Höhe unzureichend bleibt.

Im Idealfall sollte Sozialhilfe allen Individuen oder Haushalten zur Verfügung stehen, die nicht in der Lage sind, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern. Das Design des Transferprogramms sollte dabei so gehalten sein, dass die Leistung einen subsidiären Charakter hat und Hilfsbedürftigkeit nicht perpetuiert wird.²⁵³ Im zentralasiatischen Kontext stellt sich jedoch das Problem der Finanzierbarkeit. Wie in Kapitel 5.1 gezeigt, reichen v. a. in den ressourcenarmen zentralasiatischen Staaten die verfügbaren Haushaltsmittel nicht aus, um die gesamte Bevölkerung vor Einkommensarmut und Unterernährung zu schützen. Dies gilt insbesondere im Falle Tadschikistans, wo Armut ein Massenphänomen ist und Umverteilungsmaßnahmen daher enge Grenzen gesetzt sind. Darüber hinaus beschränken Forderungen der internationalen Finanzinstitutionen nach einer kontraktiven Fiskalpolitik heute in fast allen Staaten der zentralasiatischen Region den Spielraum für die Sozialpolitik.²⁵⁴ Angesichts unzureichender finanzieller Mittel werden daher die Sozialhilfefzahlungen augenblicklich auf einen relativ kleinen Teil der Bedürftigen bzw. dem Gesetz nach Anspruchsberechtigten beschränkt, wie im Folgenden deutlich wird.

Eine grundlegende Herausforderung, die mit der eben genannten eng verbunden ist, stellt das *targeting* dar.²⁵⁵ Während die verfügbaren Finanzmittel den Rahmen für den potentiellen Empfängerkreis abstecken, gilt es, die Ärmsten durch möglichst treffsichere Mechanismen zu identifizieren. Insgesamt wird ein *targeting* im zentralasiatischen Kontext dadurch erschwert, dass kaum aktuelle Erhebungen zur sozialen Lage zur Verfügung stehen, so dass exakte Hintergrundinformationen über die von Armut besonders betroffenen Gruppen und ihre geographische Vertei-

lung fehlen (vgl. Kapitel 4.3). Darüber hinaus gestalten sich einkommensbasierte Bedürftigkeitsprüfungen (*income testing*) in Zentralasien angesichts der Vielzahl und Intransparenz von Einkommensarten und -quellen als schwierig (vgl. Tabellen 19, 23, 25 und 29).

Beim *proxy means testing* basiert die Bedürftigkeitsprüfung hingegen auf relativ leicht beobachtbaren Haushaltsmerkmalen, z. B. Verfügungsrechten über Land, Wasser- und Stromversorgung, Eigentum an langlebigen Gebrauchsgütern, Beruf und Familienstruktur. Eine einfachere, aber weniger treffsichere Methode ist das *categorical targeting* auf der Grundlage bestimmter Merkmale des Haushalts oder des Individuums. Wo v. a. alte Menschen, Kinder, Frauen und Behinderte von Armut betroffen sind, können Transferleistungen auf solche Haushalte konzentriert werden, in denen diese Risikogruppen besonders stark vertreten sind. Eine weitere mögliche Methode ist das *self-targeting*, das z. B. durch Arbeitsbeschaffungsprogramme operationalisiert werden kann, bei denen die Teilnehmer weniger als den marktüblichen Lohn erhalten oder sogar in Naturalien entlohnt werden (*food-for-work*).²⁵⁶

Das in diesem Zusammenhang außerdem häufig genannte *community-based targeting* ist indes strenggenommen kein *targeting*-Mechanismus, sondern eine Dezentralisierung der Vergabe von Sozialleistungen unter Zunutzmachung von lokal vorhandenem sozialem Kapital.²⁵⁷ Der praktische Erfolg dieses Ansatzes hängt von den Fähigkeiten einer lokalen Gemeinschaft ab, die nötigen Informationen zu mobilisieren, eine effektive Kontrolle der Programmdurchführung zu gewährleisten und Korruption zu vermeiden. Ein prominentes Beispiel für *community-based targeting* findet sich in

253 Vgl. Barr (1998).

254 Turkmenistan unterliegt derzeit nicht den Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen.

255 Vgl. World Bank (2000d), S. 114 ff, und Tabor (2002).

256 Dabei ist intendiert, die Löhne so niedrig zu halten, dass diese Programme nur diejenigen ansprechen, die keine andere Arbeit finden. Es schließt allerdings Menschen aus, die keine körperliche Arbeit leisten können. Vgl. FES (1996).

257 Vgl. Conning / Kevane (2002).

Kasten 4: Die usbekischen *mahallas* und die Allokation von Sozialleistungen

Die *mahalla* stellt einen sozialen Zusammenschluss innerhalb eines Wohnviertels dar und umfasst etwa 150 bis 1.500 Haushalte. Sie wird von einem Ältestenrat geleitet, dem ein sog. *oqsoqol* („Weißbart“) vorsitzt. Als traditionelle Organisationsform des Zusammenlebens in Usbekistan entwickelte sich die *mahalla* aus den Klanstrukturen und blieb auch während der Sowjetzeit weitgehend intakt, wurde jedoch durch das *machallinskij komitet* (*kengash*) ergänzt. Diese administrative Parallelstruktur besteht in der *mahalla* bis heute. Die in aller Regel männlichen Vertreter der *kengash* werden von den Mitgliedern der *mahalla* gewählt und von der Provinzverwaltung bestätigt. Sie organisieren Nachbarschaftshilfe und religiöse Feste, schlichten Streitigkeiten und tragen zur Durchsetzung tradierter, patriarchalisch geprägter Normen und Werte bei. Im Jahre 1993 wurden die Aufgaben der *mahalla* per Gesetz erweitert und die Institution damit staatlicherseits erheblich aufgewertet, um die Konstitution einer nationalstaatlichen Identität durch Rückgriff auf traditionelle Institutionen zu fördern. Im Jahre 1999 schließlich schuf die usbekische Regierung im Rahmen ihrer Kampagne gegen den Islamismus den Posten des „Volksverteidigers“ in jeder *mahalla*, der alle verdächtigen Aktivitäten überwachen und mit der Polizei zusammenarbeiten soll, was als weiterer Beleg für die politische Instrumentalisierung der *mahallas* in Usbekistan gewertet werden ist.

Im Oktober 1994 übernahmen die etwa 12.000 *mahallas* die Verwaltung eines neuen Sozialprogramms für einkommensschwache Familien. Die Mittel werden jährlich vom Finanzministerium auf das Konto der jeweiligen *mahalla* überwiesen und in Form einer auf zunächst drei Monate befristeten monetären Transferleistung an die bedürftigsten Haushalte verteilt, die sich auf das 1,5- bis 3fache des Mindestlohns beläuft. Die soziale Kontrolle innerhalb der *mahalla* bildet die wichtigste Informationsbasis für das vom Ältestenrat vorgenommene *targeting* der Sozialhilfe, wobei auch Hausbesuche durchgeführt werden. Bei der Einschätzung der sozialen Lage werden nicht nur monetäre Einkommen berücksichtigt, sondern ein *proxy means testing* durchgeführt. Dabei werden die detaillierten Regeln des usbekischen Arbeitsministeriums für die Antragstellung und -bewilligung mit einem diskretionären Spielraum kombiniert. Seit 1997 wird auch ein einkommensbezogenes Kindergeld durch die *mahallas* ausbezahlt, und im Jahre 1999 kamen ein Erziehungsgeld für nicht berufstätige Mütter von bis zu zweijährigen Kindern und Sachleistungen für alleinlebende Rentner hinzu.

Die Übertragung des *targeting* an informierte lokale Institutionen reduziert den Verwaltungsaufwand und verringert Informationsasymmetrien. Da die Mittelzuteilung durch das Finanzministerium jedoch auf der Gesamtzahl der in der *mahalla* befindlichen Haushalte basiert, unabhängig von deren sozialer Lage, kann das Programm mit seinem aktuellen Design allerdings nur lokale Wohlfahrtsdisparitäten mindern, nicht aber eine Verwendung knapper Mittel zugunsten der Ärmsten Usbekistans garantieren oder zur Verringerung von regionalen Disparitäten beitragen. Probleme bereitet auch der Realwerterhalt der jährlichen Mittelzuteilung im Kontext zweistelliger Inflationsraten. Schließlich kann ein Missbrauch der vorhandenen diskretionären Spielräume nicht ausgeschlossen werden (z. B. durch Korruption, Klientelismus oder Diskriminierung ethnisch-religiöser Minderheiten). Daher wurde Ende der 90er Jahre jeder *mahalla* ein Mitarbeiter des Arbeitsministeriums zugeteilt, der bei der Abwicklung der Sozialprogramme behilflich sein soll, jedoch den Charakter der *mahalla* weiter verändert.

Quelle: Berg (1998); Coudouel / Marnie (1999); Coudouel / Marnie / Micklewright (1999); World Bank (1999b); Berg (2000); Coudouel / Marnie (2000); UNDP (2000c); Bektemirov / Rahimov (2001); Herrfahrdt (2001)

Usbekistan, wo die Allokation von Sozialhilfe im Jahre 1994 vollständig dezentralisiert und an die *mahallas*, die lokalen Selbstverwaltungsorganisationen, übertragen wurde (vgl. Kasten 4). Erste Untersuchungen über die Effektivität der an die *mahallas* delegierten Armutsbekämpfung kamen zu positiven Ergebnissen, so dass die meisten Geber diesem unkonventionellen Allokationsmechanismus aufgeschlossen gegenüberstehen. Der traditionelle Charakter der *mahallas* scheint sich in der letzten Dekade durch die zentralstaatlichen Interventionen jedoch stark verändert zu haben. In

einer aktuellen Studie ist daher gar von „*grass-roots absolutism*“ die Rede.²⁵⁸

In Kirgisistan wurde 1995 ein Sozialhilfeprogramm eingeführt und die zugehörige Bedürftigkeitsprüfung seither mehrfach reformiert. Seit 1998 sind die *aiyl okmotu* (Dorfräte) in die Leis-

258 Vgl. Sievers (2002), S. 152.

tungsverwaltung eingebunden.²⁵⁹ Zuvor waren für die Leistungsauszahlung die lokalen Postangestellten zuständig, die sich Berichten zufolge persönlich bereicherten.²⁶⁰ Darüber hinaus hatte die bisher gezahlte Sozialhilfe so stark an Realwert verloren, dass ein Teil der Anspruchsberechtigten auf die Auszahlung verzichtete. Außerdem wurden die Leistungen häufig mit monatelanger Verspätung gezahlt bzw. vollständig durch Naturalien wie Speiseöl und Mehl ersetzt.²⁶¹ In Kasachstan waren die einzigen in den 90er Jahren existierenden Transferprogramme mit Bedürftigkeitsprüfung Kinder- und Wohngeld, wobei bis zu zwei Drittel der Anspruchsberechtigten in ländlichen Gebieten sowie im Osten und Süden des Landes wegen fehlender finanzieller Ressourcen keine Leistungen erhielten.²⁶² Im Jahr 2000 trat schließlich ein universeller Sozialhilfeanspruch in Kraft. Die dabei zugrunde gelegte Armutsgrenze lag allerdings deutlich unterhalb des Subsistenzniveaus.²⁶³

In Tadschikistan wurde im Jahre 1996 ein Sozialhilfeanspruch eingeführt, der auf vier Zielgruppen beschränkt war: Kinder unter acht Jahren, die in Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen unterhalb des doppelten Mindestlohns leben; Familien mit Kindern unter 16 Jahren, die mindestens ein Elternteil verloren haben und Waisenrente erhalten; behinderte und nicht erwerbstätige Rentner,

deren Altersbezüge unterhalb der Mindestrente liegen; sowie Berufsschüler und Studenten. 1998 erhielten jedoch nur 17 % der Anspruchsberechtigten die monatliche Leistung.²⁶⁴ Diese hatte ihre Kaufkraft durch einen fehlenden Inflationsausgleich soweit verloren, dass sie nur noch für den Kauf von zwei Broten ausreichte. Es wird berichtet, dass *community-based targeting* im tadschikischen Kontext, wo fast jeder von Armut und jeder zweite von Unterernährung betroffen ist, zu einer Überforderung der lokalen Selbstverwaltungsinstitutionen – *jamoat*, *shura aksakal*, *mahalla* – führte.²⁶⁵ Insbesondere in Gorno-Badachschan entstanden bei einer gleichmäßigen Verteilung von Hilfsgütern weniger innergemeinschaftliche Konflikte als bei dem Versuch, besonders bedürftige Empfänger zu identifizieren. Die Erfahrungen mit auf *self-targeting* basierenden Arbeitsbeschaffungsprogrammen scheinen jedoch positiv zu sein.²⁶⁶

5.2.2 Alterssicherung

Die in Zentralasien existierenden Alterssicherungssysteme stellen eine weitere Quelle monetärer Transfers dar. Während es sich bei den Rentenzahlungen strenggenommen um eine Versicherungsleistung, nicht um ein explizites Instrument zur Armutsbekämpfung handelt, so ist es unbestreitbar, dass Renten innerhalb der meist mehrgenerationalen zentralasiatischen Haushalte

259 Vgl. Alymkulov / Kulatov (2001) und Kyrgyz Republic (2001).

260 Vgl. Rysakova et al. (2002).

261 Andrews / Ringold (1999) argumentieren, dass monetäre Transfers zwar theoretisch der Aushändigung von Naturalien überlegen sind, jedoch Letztere in einem hochinflationären Kontext besser vor Realwertverlusten geschützt seien. Sie werden auch als sinnvolles Instrument des *self-targeting* betrachtet; vgl. World Bank (2000a). Die Anspruchsberechtigten selbst nahmen indes nur ungern Naturalien entgegen: „Now we have so much oil in our house, there is no extra room to store it.“ Zitiert in Rysakova et al. (2002), S. 288.

262 Vgl. Murthi / Pradhan / Scott (2002).

263 Für das Jahr 2002 wurde die Armutsgrenze bei 40 % des Mindestsubsistenzniveaus festgelegt. Im Jahre 2001 lag die Armutsgrenze nur bei 38 % des Mindestsubsistenzniveaus. Vgl. Republic of Kazakhstan (2002) und World Bank (1998). Siehe auch Kapitel 4.3.1.

264 Dies entspricht weniger als 3 % der tadschikischen Bevölkerung, obwohl den gesetzlichen Kriterien zufolge etwa 15 % der Bevölkerung einen Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hätte. Vgl. World Bank (2000d), S. 108 f.

265 Für einen Überblick über die verschiedenen tadschikischen Selbstverwaltungsgremien vgl. Ilolov / Khudoiyev (2001) und Freizer (2002). Bei der Institution der *mahalla* handelt es sich um ein gemeinsames usbekisch-tadschikisches Erbe; vgl. Coudouel / Marnie (1999).

266 Vgl. Lambert (1998) und World Bank (2000d).

Kasten 5: Rentenprivatisierung in Kasachstan

Die staatliche Rentenversicherung in Kasachstan war Mitte der 90er Jahre in die öffentliche Kritik geraten, da deren Leistungen nicht inflationsindexiert waren und zudem mit mehrmonatiger Verspätung ausgezahlt wurden, um auf diese Weise ausgabenseitige Entlastungen zu erreichen. Die ausstehenden Rentenzahlungen wurden Ende 1996 auf nicht weniger als 2 % des BIP geschätzt. Die Betroffenen versuchten erfolglos, mit landesweiten Massenprotesten und Hungerstreiks ihre Rechte einzufordern. In diesem Kontext entschloss sich die kasachische Regierung zu einem weitreichenden Schritt: Im Januar 1998 wurde das bestehende Umlagesystem geschlossen und durch ein kapitalgedecktes Alterssicherungssystem ersetzt. Alle Versicherten hatten zu diesem Zeitpunkt einen von zwölf konkurrierenden Pensionsfonds zu wählen, bei denen die Beitragszahlungen auf einem individuellen Rentenkonto gesammelt werden. Investmentgesellschaften übernehmen derweil die Anlage der Zwangssparnisse auf dem Kapitalmarkt.

Die meisten der kasachischen Pensionsfonds werden von privaten Eigentümern betrieben, jedoch gibt es auch einen staatlichen Pensionsfonds, der mit einem konservativen Investitionsprofil wirbt. Entgegen den Erwartungen der Reformer wählte die überwältigende Mehrheit der Kasachen anfangs den staatlichen Fonds, der ihnen trotz niedrigerer Erträge am vertrauenswürdigsten erschien. Inzwischen ist der Anteil der privaten Pensionsfonds an den monatlichen Beitragseinnahmen jedoch von 20 % (1998) auf 70 % (2001) gestiegen, und der staatliche Fonds soll in naher Zukunft ebenfalls privatisiert werden. Da der kasachische Kapitalmarkt den neuen, rasch wachsenden Finanzinstitutionen kaum Investitionsmöglichkeiten bietet, wird ein beträchtlicher Teil des im Oktober 2001 auf 1,1 Mrd. US \$ geschätzten Kapitals in Staatspapieren angelegt. Deren Anteil sank von durchschnittlich 92 % (2000) des Portfolios nur leicht auf 62 % (2001).

Wurde bis zur Reform ein Rentenbeitrag von 25,5 % erhoben, so zahlt der Versicherte jetzt nur noch 10 % an den Pensionsfonds seiner Wahl. Sein Arbeitgeber hat jedoch vorläufig noch einen Beitrag von 15 % für die aus der Reform entstandenen Übergangskosten zu entrichten, zu deren Finanzierung auch ein Weltbank-Kredit über 300 Mio. US \$ aufgenommen wurde. Die bis Ende 1997 erworbenen Rentenansprüche wurden anerkannt und zu Verbindlichkeiten des Staatshaushalts erklärt. Die Übergangsgeneration wird daher sowohl eine staatliche als auch eine private Rente erhalten. Sollte die Gesamtleistung sehr niedrig ausfallen, so wird sie von der kasachischen Regierung bis zur Höhe der Mindestrente (70 % des Existenzminimums) aufgestockt werden. Wer die Mindestanwartschaft nicht erfüllt, soll eine bescheidene Sozialrente erhalten. Jüngste Studien des kasachischen Finanz- und Sozialministeriums lassen ein deutliches Absinken der Lohnersatzrate erwarten, da die meisten Beitragszahler ein sehr geringes Einkommen beziehen. Da sie im Laufe der Dekaden nur geringe Beträge ansparen werden und es in Kasachstan bisher keinen Markt für Annuitäten gibt, stellt sich auch die Frage nach dem Auszahlungsmodus im Pensionsfondssektor. Bisher werden ohnehin nur Einmalzahlungen gewährt, da das in weniger als fünf Jahren angesparte Kapital für monatliche, lebenslange Rentenzahlungen nicht ausreicht.

Quelle: Baldridge (1999); Flassbeck / Zwiener (1999); Orenstein (2000); Andrews (2001); Ellerman (2001); Berniyazova (2002); IMF (2002b)

eine wichtige Rolle spielen. Die verfügbaren Daten zeigen, dass die Altersbezüge erheblich mehr zum Haushaltseinkommen beitragen als Sozialhilfefzahlungen und auch in fiskalischer Hinsicht stärker ins Gewicht fallen als andere Sozialausgaben (vgl. Kapitel 4.3 und 5.1). Im Laufe der 90er Jahre hatten die Renten allerdings stark an Kaufkraft verloren, nicht zuletzt da die Beitragseinnahmen im Kontext sinkender Reallöhne und offener Arbeitslosigkeit einen starken Rückgang verzeichneten. Daher sind viele Rentner weiter erwerbstätig, werden von ihren Angehörigen unterstützt und/oder sind von Armut betroffen. Da aufgrund der hohen Beschäftigungsquoten der Sowjetzeit gegenwärtig fast alle alten Menschen über einen Rentenanspruch verfügen, können die bestehenden Alterssicherungssysteme als eine

implizite Variante des *categorical targeting* angesehen werden.²⁶⁷

Das optimale Design von Alterssicherungssystemen ist Gegenstand einer internationalen Kontroverse, die sich weitgehend auf die Frage konzentriert, ob das Umlage- oder das Kapitaldeckungsverfahren ein adäquateres Finanzierungsverfahren darstellt.²⁶⁸ Beim Umlageverfahren werden die Beitragszahlungen zur Finanzierung der Renten-

267 Vgl. jedoch Milanovic (1998), S. 108: „[...] if the average level of pension in a country is relatively low, pensioners will tend to be poor. The poorer the pensioners, the better targeted pension spending will appear simply because most pensions will be received by the poor.“

268 Vgl. etwa Ribhegge (1999) und Breyer (2000).

leistungen derselben Periode verwendet. Ein Kapitalstock wird – abgesehen von Schwankungsreserven – nicht gebildet. Dem Umlageverfahren liegt ein Generationenvertrag zugrunde, da die Erwerbstätigen durch ihre Rentenversicherungsbeiträge die Finanzierung der Altersbezüge der Rentner sicherstellen. Gleichzeitig erwerben sie dadurch eigene Rentenansprüche, für deren künftige Finanzierung dann eine weitere Generation von Erwerbstätigen aufzukommen hat. Dagegen werden beim Kapitaldeckungsverfahren die individuellen Beitragszahlungen bis zum Erreichen des Rentenalters angespart. Aus dem angesammelten Kapitalstock und den erwirtschafteten Erträgen wird dann die jeweilige Rente gezahlt. Ein Generationenvertrag ist beim Kapitaldeckungsverfahren nicht erforderlich, da intergenerative Transfers unterbleiben. Neben der Frage des Finanzierungsverfahrens gibt es bei der Ausgestaltung von Alterssicherungssystemen weitere wichtige Designentscheidungen.²⁶⁹ In der rentenpolitischen Diskussion hat sich jedoch eine stark verkürzte Klassifizierung von Alterssicherungssystemen durchgesetzt. Einem umlagefinanzierten Rentensystem werden meistens die Merkmale der staatlichen Trägerschaft und der Umverteilung zugeordnet, während kapitalgedeckte Systeme mit privater Trägerschaft und einer Abwesenheit von Umverteilung assoziiert werden.²⁷⁰ Die Diskussion um die ökonomischen Vorzüge und Nachteile des Umlage- bzw. Kapitaldeckungsverfahrens wird oftmals von einem grundlegenden normativen Dissens überlagert, der v. a. die Rolle von Staat, Markt und Individuum innerhalb der Alterssicherung betrifft.

Von Vertretern der „neuen Rentenorthodoxie“, die eine Privatisierung der Alterssicherung fordern, wird gerne auf die chilenische Rentenreform verwiesen, bei der 1981 erstmals ein staatliches Umlagesystem durch ein privates kapitalgedecktes

System ersetzt wurde.²⁷¹ Einem vollständigen oder teilweisen Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren wird von seinen Befürwortern zugeschrieben, dass er die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und die Investitionen erhöht, den Kapitalmarkt dynamisiert und einen maßgeblichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leistet. Zudem werde die Rolle des Staates in der Alterssicherung deutlich verringert, was eine fiskalische Entlastung zur Folge habe.²⁷² Diese Postulate sind heute zunehmender Kritik ausgesetzt.²⁷³ Dennoch handelt es sich bei der Privatisierung der Alterssicherung nach wie vor um eine prominente Handlungsempfehlung, die insbesondere in den Transformationsländern auf fruchtbaren Boden gefallen ist.²⁷⁴

In Kasachstan wurde im Jahre 1998 nach chilenischem Vorbild ein vollständiger Übergang zur Kapitaldeckung vorgenommen, ohne dass dabei jedoch alle Designelemente des südamerikanischen Vorbilds übernommen worden wären. Die mit technischer Expertise von ADB und USAID initiierte kasachische Reform wird angesichts einer begrenzten staatlichen Regulierungskompetenz und eines rudimentären Kapitalmarktes international überwiegend kritisch bewertet (vgl. Kas-

271 Zur „neuen Rentenorthodoxie“, die maßgeblich von der Weltbank und anderen internationalen Finanzinstitutionen vermittelt wird, vgl. Müller (1999), Müller (2001) und Müller (2002b). Zur chilenischen Rentenreform vgl. Queisser (1993) und Uthoff (2001).

272 Vgl. World Bank (1994). Bereits der programmatische Titel der prominenten Weltbankstudie (*„Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth“*) machte deutlich, dass hier einem globalen rentenpolitischen Krisenszenario mit einer Strategie begegnet werden sollte, die nicht nur sozialpolitisch motiviert war, sondern auch wachstumspolitische Intentionen verfolgte.

273 Für Kritik an den Annahmen der „neuen Rentenorthodoxie“ vgl. Orszag / Stiglitz (2001) und Barr (2002).

274 Zwischen 1998 und 2002 wurde in Ungarn, Polen, Lettland, Bulgarien, Kroatien, Estland, Mazedonien und Litauen der teilweise Übergang zur Kapitaldeckung beschlossen. In Rumänien, der Slowakei und der Ukraine gibt es gegenwärtig ebenfalls Pläne für ein Mehssäulensystem mit einer obligatorischen kapitalgedeckten Komponente. Vgl. Müller (2002a).

269 So lässt sich eine Rentenversicherung privat oder staatlich organisieren, die Mitgliedschaft in einem bestehenden Alterssicherungssystem kann obligatorisch oder freiwillig sein, es lassen sich Umverteilungselemente einbauen, und das Systemdesign kann dem Leistungs- oder dem Beitragsprimat folgen.

270 Vgl. Queisser (1993).

ten 5).²⁷⁵ Auch die kasachischen Rentner waren sehr unzufrieden, da das Problem der ausstehenden Rentenschulden erst Jahre nach der radikalen Reform gelöst wurde. Nach dem kasachischen Präzedenzfall zeigten auch andere Staaten der zentralasiatischen Region Interesse, dem chilenischen Vorbild zu folgen, doch sind ihre Kapitalmärkte nach allgemeiner Einschätzung für eine derartige Reform noch weniger gerüstet.²⁷⁶ Insofern blieben die dortigen Reformen auf die Parameter des staatlichen Umlagesystems gerichtet.

Wie in anderen Transformationsländern mussten auch in Zentralasien die aus der sozialistischen Zeit ererbten Alterssicherungssysteme reformiert werden, um ihre während der ersten Transformationsjahre stark beeinträchtigte finanzielle Stabilität wiederherzustellen.²⁷⁷ Die größte Herausforderung für die beitragsfinanzierten Alterssicherungssysteme stellt im zentralasiatischen Kontext die stetig sinkende Beschäftigung im formellen Sektor dar, die stark steigende Rentnerquotienten sowie eine Erosion der bislang fast universellen Anspruchsberechtigung zur Folge haben wird. Unter Rentenexperten bestand Einigkeit darüber, dass eine Erhöhung des Rentenalters, eine Verschärfung des Zugangs zu Vorruhestand und Erwerbsunfähigkeitsrenten, die Abschaffung von Branchenprivilegien sowie die institutionelle Trennung der Rentenversicherung von anderen Sozialversicherungszweigen zu den erforderlichen Maßnahmen gehören, die allerdings politisch sensibel und erst teilweise umgesetzt sind.

Der Einführung von Indexierungsregeln und der termingerechten Zahlung der Renten – i. e. Maßnahmen zur Verhinderung der Leistungserosion – steht häufig eine fiskalische Logik entgegen. Ähnliches gilt für die Abkehr von einer relativ komp-

rimierten Leistungsstruktur zugunsten einer Stärkung der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz, die die Anreize zur Beitragszahlung verbessern könnte. Die kirgisischen Reformer entschieden sich in diesem Zusammenhang im Jahre 1997 für die Integration eines virtuellen Beitragsprimats in das staatliche Umlagesystem (*notional defined contribution scheme*).²⁷⁸ Die dabei bis heute bestehenden Implementierungsdefizite überraschen nicht, handelt es sich bei dieser innovativen Reformmaßnahme doch um ein in administrativer Hinsicht sehr anspruchsvolles Vorhaben.²⁷⁹

5.2.3 Gesundheitspolitik

Auch im Bereich des Gesundheitswesens lässt sich im internationalen Vergleich eine Vielfalt von Organisationsformen beobachten, die sich v. a. hinsichtlich der Rollen unterscheiden, die Staat, Markt und Individuum zugewiesen werden.²⁸⁰ Im Folgenden werden die drei wichtigsten Grundtypen vorgestellt, um auf dieser klassifikatorischen Basis die gegenwärtige Situation des Gesundheitswesens in Zentralasien zu untersuchen.

- *Öffentlicher Gesundheitsdienst:* Hierbei handelt es sich um eine steuerfinanzierte Gesundheitsversorgung, die der gesamten Bevölkerung ohne zusätzliche Kosten offen steht. Die medizinischen Produktionsfaktoren befinden sich im Staatsbesitz, so dass es keinen *pur-*

275 Vgl. Flassbeck / Zwiener (1999) und Ellerman (2001).

276 Vgl. etwa Dobronogov (2003). Anfang der neunziger Jahre wurde von Ahmad / Schneider (1993) errechnet, dass ein Übergang zur Kapitaldeckung auch aus demographischen Gründen für Zentralasien wenig attraktiv wäre, da höhere Beiträge als beim Umlageverfahren erhoben werden müssten.

277 Zum sowjetischen Rentensystem vgl. Chandler (2000) und Castel / Fox (2001).

278 Staatliche Rentensysteme mit virtuellem Beitragsprimat imitieren die Logik kapitalgedeckter Systeme. Die Rentenversicherung registriert die eingegangenen Beitragszahlungen auf individuellen Konten. Bei der Leistungsberechnung wird die indexierte Gesamtsumme der individuellen Beiträge durch die Restlebenserwartung dividiert. Solche Systeme finden sich auch in Lettland, Polen, Schweden und der Mongolei. Da sie sich als Zwischenschritt zur Rentenprivatisierung eignen, werden sie heute auch von der Weltbank unterstützt – wie im Falle Kirgisistans. Vgl. Anderson / Becker (1999), IMF (1999) und Kyrgyz Republic (2001).

279 Vgl. Dobronogov (2003), S. 17: „the Kyrgyz Republic may have overreached itself by attempting an administratively complex notional defined contribution reform“.

280 Vgl. FES (1996) und Barr (1998).

chaser/provider split gibt. Aufgrund der hierarchischen Ressourcenallokation ist die Wahlfreiheit des Patienten eingeschränkt, und es kommt zu einer Rationierung von Gesundheitsleistungen. Diese Organisationsform existiert u. a. in Spanien und Großbritannien (*National Health Service*).

- **Sozialversicherungsmodell:** Dieses Modell ist durch einen Versicherungszwang gekennzeichnet, der an Beschäftigungsverhältnisse im formellen Sektor anknüpft. Die einkommensabhängigen Beiträge werden i. d. R. anteilig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gezahlt und sichern auch den Familienangehörigen der Versicherten einen Krankenversicherungsschutz. Neben Krankenversicherungen und Anbietern medizinischer Leistungen in staatlicher Trägerschaft können auch private Versicherer und Leistungsanbieter treten. Diese pluralistische Organisationsform, die einen *purchaser/provider split* ermöglicht, gibt es etwa in der Bundesrepublik und in Kanada.
- **Privatwirtschaftliches Modell:** Bei dieser Organisationsform des Gesundheitswesens sind nicht nur die Krankenversicherungen Privatunternehmen, die risikoabhängige Prämien erheben, sondern auch die Anbieter medizinischer Leistungen. Es besteht i. d. R. keine Versicherungspflicht. Somit bleibt es dem Individuum bzw. dessen Arbeitgeber selbst überlassen, für die medizinische Versorgung aufzukommen. Eine Variante dieser Organisationsform, die ebenfalls einen *purchaser/provider split* ermöglicht, findet sich in den USA.

Zu Sowjetzeiten war das Gesundheitswesen von dem verfassungsmäßig verankerten Anspruch geprägt, der gesamten Bevölkerung Zugang zu kostenloser medizinischer Versorgung zu garantieren.²⁸¹ Die zentralasiatischen Staaten ererbten zum Zeitpunkt ihrer Unabhängigkeit einen steuerfinanzierten öffentlichen Gesundheitsdienst. In

den vergangenen zehn Jahren wurden in den meisten Ländern der Region Versuche unternommen, das bestehende Gesundheitssystem zu reorganisieren, bisher jedoch mit gemischten Erfolg (vgl. Kasten 6).²⁸² Nach Einschätzung von Gesundheitsexperten wäre es möglich, durch eine Neukonzipierung des Leistungsangebots beträchtliche Kosteneinsparungen zu erreichen. So zeichnete sich das sowjetische Gesundheitssystem im internationalen Vergleich durch eine starke Spezialisierung der Ärzte, lange Krankenhausaufenthalte, eine hohe Bettenzahl und einen großzügigen Personalschlüssel aus.²⁸³ Daraus wird geschlossen, dass der starke Abbau von medizinischem Personal und Krankenhausbetten, der in den meisten zentralasiatischen Staaten zu beobachten ist (vgl. Tabelle 12), nicht notwendigerweise zu einer Verschlechterung der Versorgungslage führen muss. Allerdings hat ein Teil des medizinischen Personals aufgrund der weit unterdurchschnittlichen, unzureichenden Gehälter mehr als eine Vollzeitstelle inne, was staatlicherseits toleriert wird, jedoch zu einer reduzierten Anwesenheit führt. Darüber hinaus ist es im Interesse der Krankenhäuser, einen möglichst hohen Personalstand auszuweisen, um die Mittelzuteilungen zu maximieren. Schätzungen zufolge sind gegenwärtig etwa 20 % des medizinischen Personals inaktiv (z. B. Erwerbsunfähigkeits- oder Altersrentner).²⁸⁴

Durch eine stärkere Betonung der allgemeinmedizinischen Grundversorgung, z. B. durch die Einführung des Hausarztmodells, und eine Privilegierung der ambulanten gegenüber der stationären Pflege könnten jedoch erhebliche Kosteneinsparungen erreicht werden; zumal der Krankenhaussektor in allen zentralasiatischen Staaten außer Usbekistan zwei Drittel bis drei Viertel des staat-

281 Bei ambulanter Versorgung musste allerdings z. T. eine Zuzahlung zu den Medikamenten geleistet werden. Zum sowjetischen Erbe vgl. Klugman / Schieber (1996), Savas / Gedik (1999) und Field (2002).

282 Eine umfassende, aktuelle Analyse des zentralasiatischen Gesundheitswesens sowie detaillierte Reformvorschläge liefern McKee / Healy / Falkingham (2002).

283 Vgl. etwa Falkingham (1999c), Staines (1999) und World Bank (2000c). Für Tadschikistan gilt dies nicht; vgl. Kasten 6.

284 Vgl. Healy (2002).

lichen Gesundheitsbudgets ausmacht.²⁸⁵ Zudem gilt es, das gesamte System der Budgetierung und Finanzierung von Gesundheitsleistungen in Zentralasien so zu reorganisieren, dass systemimmanente Anreize für eine Leistungssteigerung bei gleichzeitiger Kostenkontrolle geschaffen werden.²⁸⁶ Die Erfahrungen in anderen Transformationsländern zeigen, dass komplexe institutionelle Reformen im Gesundheitswesen eine Einbindung der wichtigsten Interessengruppen erfordern, wenn sie eine Erfolgchance haben sollen.

Bei den bisher unternommenen Rationalisierungsmaßnahmen war nicht sichergestellt, dass die eingesparten Mittel im Gesundheitswesen verbleiben. Auch die Versuche einiger zentralasiatischer Staaten, ein Krankenversicherungssystem nach westlichem Vorbild zu etablieren, führte im Kontext einer geringen staatlichen Extraktionsfähigkeit und eines wachsenden informellen Sektors nicht zu einer Erschließung substantieller finanzieller Ressourcen (vgl. Kasten 6). Es wird sogar z. T. bestritten, dass die Abkehr von einem steuerfinanzierten öffentlichen Gesundheitsdienst in Zentralasien sinnvoll ist.²⁸⁷ Außer in Kasachstan sind die staatlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit in Zentralasien heute indes so niedrig, dass nicht einmal eine medizinische Grundversorgung gewährleistet werden kann (vgl. Kapitel 5.1). Nach Einschätzung der Weltbank ist für eine medizinische Minimalversorgung, die lediglich Impfungen, prä- und postnatale Versorgung und HIV/AIDS-Kampagnen umfasst, mindestens ein Pro-Kopf-Betrag von US \$ 12 bzw. US \$ 21,50 in *low* bzw. *middle income countries* erforderlich.²⁸⁸ Die gegenwärtige Finanzausstattung reicht ebenso wenig aus, um die existierende medizinische Inf-

rastruktur zu unterhalten und das medizinische Personal angemessen zu entlohnen.

Daher stellen informelle Zuzahlungen der Patienten und ihrer Familien gegenwärtig die Voraussetzung für eine medizinische Behandlung dar.²⁸⁹ Solche Zahlungen waren bereits zu sozialistischer Zeit weit verbreitet, wenn auch ungesetzlich. Der Versuch, sie in formelle Gebühren umzuwandeln, um so eine zusätzliche Finanzquelle für den Gesundheitssektor zu erschließen, ist in den zentralasiatischen Staaten – wie auch in anderen Transformationsländern – weitgehend gescheitert. Formelle Gebühren sind nun zusätzlich zu den informellen Zahlungen zu entrichten (vgl. Kasten 6), was den Zugang zu medizinischer Versorgung und Medikamenten im heutigen Kontext wachsender Einkommensarmut erheblich erschwert.²⁹⁰ Untersuchungen zeigen, dass Arme in Zentralasien einen größeren Teil ihres Einkommens für private Zuzahlungen aufwenden als materiell Bessergestellte. Außerdem waren die privaten Gesundheitsausgaben der ländlichen Bevölkerung höher als die der städtischen Bevölkerung.²⁹¹ Der überwiegend informelle Charakter der Zuzahlungen lässt dabei staatliche Steuerungsmöglichkeiten, wie etwa eine Gebührensenkung oder -befreiung für besonders von Armut betroffene Bevölkerungsgruppen, nicht zu.²⁹²

285 Vgl. Healy / Falkingham / McKee (2002) und Vang / Hajioff (2002).

286 Hierzu zählt etwa eine Mischung aus prospektiven und retrospektiven Zahlungsmechanismen, bei der sich Leistungsanreize und Kostenkontrolle die Waage halten, und ein *purchaser/provider split*. Vgl. UNICEF (2001), McKee / Healy / Falkingham (2002) und Bonilla-Chacin / Murrugarra / Temourov (2003).

287 Vgl. Savas / Gedik (1999).

288 Vgl. IMF / World Bank (2002c), S. 16.

289 Vgl. Lewis (2000), S. v: „*Informal payments have become a major impediment to health care access leading to both reduced consumption due to unaffordable cost and the selling of personal assets to finance care.*“ Die Autorin weist darauf hin, dass in Zentralasien Dankbarkeit zwar traditionell durch (Geld-) Geschenke zum Ausdruck gebracht wird, sich die informellen Zuzahlungen jedoch von diesen abgrenzen lassen.

290 Vgl. Falkingham (1999c), Savas / Gedik (1999) und Falkingham (2002).

291 Vgl. Sari / Langenbrunner (2001).

292 Vgl. auch UNICEF (2001), S. 59: „*Since informal payments bypass the official system, they in effect reinforce their cause: the scarcity of public financial resources.*“

Kasten 6: Der Stand der Reformen im zentralasiatischen Gesundheitswesen

Kasachstan: Im Jahre 1996 wurde per Dekret ein obligatorisches Krankenversicherungssystem eingeführt. Aufgrund erheblicher Schwierigkeiten bei der Beitragserhebung und der Veruntreuung der erhobenen Finanzmittel musste jedoch kurze Zeit später wieder zur Steuerfinanzierung des Gesundheitssystems übergegangen werden. Informelle Zuzahlungen werden auf ein Drittel der gesamten Gesundheitsausgaben geschätzt. Auf der Anbieterseite wurde ein Teil der staatlichen Gesundheitsversorgung in selbstverwaltete, finanziell autonome Unternehmen überführt. Außerdem wurde die Verwaltung der Krankenhäuser teilweise an die Oblaste übertragen. Private Gesundheitsanbieter wurden 1991 zugelassen, betreiben jedoch vorwiegend Apotheken und Arztpraxen. Der größte Teil der medizinischen Infrastruktur ist nach wie vor in staatlichem Besitz. Die ländliche Gesundheitsversorgung befindet sich in einem desolaten Zustand.

Kirgisistan: Im Jahre 1992 wurde ein Gesetz über die Einführung eines obligatorischen Krankenversicherungssystems verabschiedet, das jedoch erst 1997 implementiert wurde. Die Beiträge werden von den Arbeitgebern erhoben; für Arbeitslose, Rentner und Kinder werden staatliche Zuschüsse gezahlt. Gegenwärtig sind 70 % der kirgisischen Bevölkerung krankenversichert. Aufgrund von erheblichen Schwierigkeiten bei der Beitragserhebung sowie eine faktische Quersubventionierung der Rentenversicherung ist der Gesundheitssektor chronisch unterfinanziert und auf private Zuzahlungen angewiesen. Derzeit wird mit Geberunterstützung die Grundversorgung reorganisiert. Ein Hausarztmodell, das zunächst in Pilotprojekten in Issyk-Kul, Bishkek und Chui getestet worden war, soll jetzt landesweit eingeführt werden. Die Reformen werden im Rahmen des gemeinsam mit der WHO entwickelten Manas-Programms durchgeführt. Private Gesundheitsanbieter betreiben bisher vorwiegend Apotheken, aber auch einige Kliniken im städtischen Raum.

Tadschikistan: Das steuerfinanzierte öffentliche Gesundheitswesen wurde bislang beibehalten. Das Leistungsangebot wird teils zentralstaatlich, teils auf lokaler Ebene verwaltet. Etwa ein Drittel des staatlichen Gesundheitsbudgets wird durch ausländische Geber finanziert. Private Zuzahlungen werden indes auf zwei Drittel der gesamten Gesundheitsausgaben geschätzt. Während des Bürgerkriegs verließen viele Ärzte und Krankenpfleger das Land, so dass der Ausbildung von medizinischem Personal gegenwärtig eine große Bedeutung zukommt. Umfassende Reformen sind – nach kirgischem Vorbild – im Rahmen des Somoni-Programms geplant.

Turkmenistan: Das staatliche Gesundheitswesen wird nach wie vor v. a. aus Haushaltsmitteln finanziert. Im Jahre 1996 wurde eine staatliche Krankenversicherung eingeführt. Sie basiert auf freiwilligen Beitragszahlungen, operiert jedoch bislang nicht kostendeckend. Durch die Patienten sind daher umfangreiche formelle und informelle Zuzahlungen zu leisten. Gebäude und medizinische Ausrüstung befinden sich in einem desolaten Zustand. Die bisherigen Reformen konzentrierten sich v. a. auf den Bereich der Grundversorgung, es wurde aber auch ein Bettenabbau vorgenommen. Außerdem wird berichtet, dass erste private Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen, darunter ein Krankenhaus, die Arbeit aufgenommen haben. Ein koordinierter Reformansatz war im Rahmen des Lukman-Programms geplant; dieses wurde jedoch vor Beginn der Implementierung suspendiert.

Usbekistan: Das öffentliche Gesundheitswesen wurde bislang beibehalten. Es folgt organisatorisch noch dem sowjetischen Modell. Zwar sind umfangreiche Reformen und die Einbindung privater Anbieter geplant; es existiert jedoch keine umfassende Reformstrategie für den Gesundheitssektor. Die staatlichen Gesundheitsausgaben werden gegenwärtig nicht nur durch umfangreiche formelle und informelle Zuzahlungen der Patienten, sondern auch durch ausländische Geber ergänzt, v. a. auf Projektbasis.

Quelle: Savas / Gedik (1999); Kulzhanov / Healy (2002); Ilkhamov / Jakubowski / Hajioff (2002); Mamedkuliev / Shevkun / Hajioff (2002); Rahminov / Gedik / Healy (2002); Sargaldakova et al. (2002); Savas / Gedik / Craig (2002); Bonilla-Chacin / Murrugarra / Temourov (2003)

Bisher scheinen sich die Umbrüche im zentralasiatischen Gesundheitswesen in erster Linie in einer Erosion der medizinischen Versorgung im ländlichen Raum niederzuschlagen, während städtische Spezialkliniken von der allgemeinen Unterfinanzierung weniger stark betroffen sind. Die verfügbaren Indikatoren deuten darauf hin, dass sich die gesundheitliche Lage der zentralasiatischen Bevölkerung in der vergangenen Dekade verschlechtert hat (vgl. auch Kapitel 4.1). Eine unzureichende medizinische Versorgung und ein schlechter Gesundheitszustand schlagen sich – nach OECD/DAC-Terminologie – nicht nur nega-

tiv auf die *human capabilities* und die *protective capabilities*, sondern auch auf die *economic capabilities* nieder (vgl. Kapitel 2.1). Hieraus resultieren erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten und eine Verschärfung der Armut, so dass eine Trendwende in der zentralasiatischen Gesundheitspolitik dringend geboten ist.²⁹³

293 Zu den ökonomischen Kosten eines schlechten Gesundheitszustands vgl. UNICEF (2001).

5.2.4 Bildungspolitik

Auch der universelle Zugang zu Bildung und eine vollständige Alphabetisierung der Bevölkerung zählten zu den Errungenschaften der sozialistischen Dekaden.²⁹⁴ Tabelle 13 hatte jedoch gezeigt, dass in der ersten Unabhängigkeitsdekade der Kindergarten-, Schul- und Universitätsbesuch in fast allen zentralasiatischen Staaten stark abgenommen hat. Gleichzeitig musste der Bildungssektor empfindliche finanzielle Einschnitte hinnehmen (vgl. Kapitel 5.1), die im Kontext einer rasch wachsenden Bevölkerung besonders gravierende Auswirkungen hatten. Die Gehälter sind heute sehr niedrig bzw. werden mit mehrmonatiger Verspätung gezahlt, so dass viele Lehrkräfte entweder den Beruf wechseln oder Nebenjobs annehmen müssen, um sich ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Oftmals reichen die zur Verfügung stehenden Mittel nicht aus, um das Schulgebäude zu beheizen und instandzuhalten, und Schulbücher können ebenfalls nicht mehr in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Vor allem im ländlichen Raum findet der Schulbetrieb aus Platzmangel in zwei oder drei Schichten statt. „*As accumulated human and physical capital is eroded through non-investment and low teacher morale, commensurate declines in quality and access might be expected to follow.*“²⁹⁵

Die erheblichen Mittelkürzungen im Bildungssektor haben dazu geführt, dass formelle und informelle Zahlungen inzwischen auch in diesem Bereich an der Tagesordnung sind und der Zugang von Kindern aus armen Familien zur Schulbildung längst keine Selbstverständlichkeit mehr ist (vgl. auch Kasten 7). Häufig wird von den Eltern der Kauf von Unterrichtsmaterialien oder die Entrichtung einer Leihgebühr für Schulbücher erwartet, nicht selten sogar eine Beteiligung an den Heizkosten, notwendigen Reparaturen und den Gehältern. Teilweise werden vom Lehrpersonal auch Geschenke der Eltern erwartet, von denen diese sich eine wohlwollendere Benotung ihrer Kinder erhoffen. Weitere Kosten verursacht

der Transport zur Schule, und Schuluniformen, warme Kleidung und Winterstiefel sind für arme Familien häufig unerschwinglich. Die vorhandenen Untersuchungen zeigen, dass die beiden meistgenannten Gründe für schulische Fehlzeiten unter zentralasiatischen Kindern schlechtes Wetter und fehlende Kleidung sind.²⁹⁶ Hinzu kommt, dass v. a. im ländlichen Raum bereits von Kindern im Grundschulalter eine tatkräftige Mitarbeit in Haus und Hof erwartet wird. Dies betrifft Mädchen stärker als Jungen. Fehlender Zugang zu Bildung hat in Zentralasien also sowohl eine *gender*- als auch eine geographische Komponente, die durch regionale Disparitäten bei der Ressourcenallokation noch verstärkt wird. Fehlzeiten können jedoch auch angebotsseitig bedingt sein, z. B. wenn die Qualität des Bildungsangebots sehr schlecht ist und Lehrkräfte abwesend sind.²⁹⁷

An den staatlichen Hochschulen und Universitäten werden inzwischen formelle Studiengebühren erhoben, während darüber hinaus informelle Zahlungen bei der Zulassung der Studenten und beim Ablegen von Examina weitverbreitet sind.²⁹⁸ Die neu gegründeten privaten Hochschulen beschränken sich hingegen auf die Erhebung formeller Studiengebühren. Für die zunehmende gesellschaftliche Stratifizierung des Bildungswesens ist also nicht allein die schrittweise Pluralisierung der Trägerschaft verantwortlich zu machen. Auch im staatlichen Bildungswesen führen formelle und informelle Zahlungen zum Ausschluss der häufig kinderreicheren unteren Einkommensschichten, zunehmend auch von der Alphabetisierung. Die vorhandenen Untersuchungen zeigen, dass der Teil des Einkommens, der in zentralasiatischen Haushalten für Bildung verwendet wird, mit sinkendem Pro-Kopf-Haushaltskonsum zunimmt.²⁹⁹

294 Vgl. World Bank (2000c).

295 Klugman (1999), S. 440.

296 Vgl. Falkingham (1999c), World Bank (2000d), Ministry of Education of the Republic of Tajikistan (2002) und Rysakova et al. (2002).

297 Vgl. Falkingham (2003).

298 Vgl. Burnett / Cnobloch (2003), S. 25: „*The use of informal payments has begun to create situations in which grades and admissions can be bought rather than earned.*“

299 Vgl. World Bank (2000c), S. 237.

Der informelle Charakter der meisten Zahlungen verhindert dabei, wie auch im Gesundheitssektor, staatliche Steuerungsmöglichkeiten, wie etwa Gebührensenkungen oder -befreiungen.

Die vorhandenen Studien betonen, dass der Zugang zu Schulbildung gerade für Kinder aus armen Familien besonders wichtig ist. Eine unzureichende Schulbildung senkt die Chancen auf den Bezug eines ausreichenden Lebenseinkommens und erhöht das Armutsrisiko.³⁰⁰ Die Humankapitalliteratur sieht Bildungsinvestitionen als eine Möglichkeit, die menschliche Produktivität zu steigern, während UNICEF ihre Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt insbesondere im Transformationskontext betont.³⁰¹ In Zentralasien dürfte der gesunkene Schul- und Kindergartenbesuch sowie die Schließung vieler v. a. betrieblicher Einrichtungen zudem Auswirkungen auf die Gesundheits- und Ernährungslage von Kindern haben, wurde eine präventivmedizinische Betreuung sowie kalte und warme Mahlzeiten doch traditionell durch die schulischen Bildungs- und vorschulischen Betreuungseinrichtungen bereitgestellt. Angesichts der wachsenden Einkommensarmut ist davon auszugehen, dass die entgangenen Leistungen häufig nicht durch häusliche Ressourcen kompensiert werden können.³⁰²

Insgesamt besteht Übereinstimmung darüber, dass die Primar- und Sekundarschulbildung in Zeiten knapper Ressourcen absoluten Vorrang haben sollte, während die Bedeutung der vorschulischen Betreuung kontrovers bewertet wird.³⁰³ Im Kon-

text einer hohen Jugendarbeitslosigkeit (vgl. Kapitel 3.2.2) kommt auch der beruflichen Bildung eine große Bedeutung zu, obwohl sie derzeit kaum noch nachgefragt wird. Es gilt daher, die Curricula der Berufsschulen auf die marktwirtschaftlichen Anforderungen und neuentstehenden Berufsfelder zuzuschneiden und sie auch für junge Frauen attraktiv zu machen. Die in Zentralasien anstehenden bildungspolitischen Reformen betreffen jedoch auch die Neukonzipierung von Schulbüchern und Lehrplänen sowie die Vermittlung interaktiver, weniger faktenzentrierter Lehrmethoden und neuer Lehrinhalte, was ein umfassendes Lehrertraining erforderlich macht.

Zudem müssen sich die zentralasiatischen Bildungspolitiker der Realität einer multiethnischen Bevölkerung stellen, wie sie in allen zentralasiatischen Staaten anzutreffen ist (vgl. Kapitel 3.2.1). Im Zuge der zunehmenden Verdrängung des Russischen als *lingua franca* in Verwaltung, Berufsleben und Wissenschaft sowie der Einsetzung der Sprache der jeweiligen Titularethnie als Staatssprache ergeben sich erhebliche Probleme für die anderen Bevölkerungsgruppen.³⁰⁴ Dies kann bis zu einem neuen Analphabetismus durch den Wechsel der Schrift gehen, den es in Usbekistan gegeben hat.³⁰⁵ Ethnische Minderheiten stellen in den meisten zentralasiatischen Staaten einen beträchtlichen Anteil der Bevölkerung, der zwischen 27 % (Turkmenistan) und 60 % (Kasachstan) liegt. Da es für diese bisher kaum Wörterbücher, Sprachkurse und Schulbücher gibt, resultieren aus der Multilingualität der zentralasiatischen Region ebenfalls bildungspolitische Herausforderungen.³⁰⁶

300 Vgl. Vandycke (2001).

301 Vgl. Barr (1998) und UNICEF (2001). Der Humankapitalansatz ist auch auf den Bereich der Gesundheit angewandt worden. Für eine kritische Darstellung vgl. Breyer / Zweifel (1999).

302 Vgl. Ismail / Micklewright (1997) und UNICEF (2001).

303 Falkingham (1999c) und Vandycke (2001) problematisieren den starken Rückgang des Kindergartenbesuchs, der Frauen in finanzschwachen Familien eine Erwerbstätigkeit bzw. Geschwistern den Schulbesuch erschwert. Zudem sollten Kinder aus armen Familien keine schlechteren Startchancen haben. In Weltbankdokumenten finden sich widersprüchliche Einschät-

zungen; vgl. World Bank (2000b) und World Bank (2000d).

304 Vgl. Akiner (2002), S. 25. In Kasachstan wurde Russisch als offizielle Behördensprache beibehalten; in Kirgisistan wurde Russisch im Jahr 2000 als offizielle Sprache wiedereingeführt.

305 Die usbekische Sprache wird seit mehreren Jahren nicht mehr in kyrillischen, sondern in lateinischen Buchstaben geschrieben.

306 Vgl. Cimera / FES (2002).

5.3 Sonstige Initiativen zur Armutsprävention und -bekämpfung

Auch wenn staatliche Sozialpolitik einen wichtigen Beitrag zur Prävention, Abfederung und Bewältigung armutsrelevanter Risiken leisten kann, so ist es heute unstrittig, dass die Multidimensionalität von Armut komplexe Lösungsansätze erfordert, die über die klassischen sozialpolitischen Handlungsfelder hinausgehen müssen (vgl. Kapitel 2). Deshalb wird in diesem Kapitel auf einige breiter angelegte Strategien hingewiesen, die in jüngster Zeit zur Armutsprävention und -bekämpfung in Zentralasien entwickelt wurden. Hierzu zählt die erst kürzlich gestartete internationale Geberinitiative für die CIS-7-Länder, zu denen u. a. Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan gehören, wie auch die von der kasachischen und kirgisischen Regierung entwickelten nationalen Armutsstrategien und der in Kirgisistan und Tadschikistan eingeleitete PRSP-Prozess (vgl. Kapitel 2.2). Dagegen war es v. a. in Turkmenistan, aber auch in Usbekistan bisher erklärte Regierungspolitik, auf die Ausarbeitung einer expliziten Armutsbekämpfungsstrategie zu verzichten und stattdessen dem Auftreten von Einkommensarmut durch einen möglichst graduellen Transformationsprozess sowie die Beibehaltung von Preiskontrollen und Subventionen vorzubeugen (vgl. auch Kapitel 3.2.2).³⁰⁷

5.3.1 Armutsprogramme in nationalstaatlicher Eigenverantwortung

Aus der Überzeugung heraus, dass die soziale Abfederung von Strukturanpassungsprogrammen kein ausreichendes Instrument zur Armutsbekämpfung und -prävention sein kann, hatte der Weltsozialgipfel in Kopenhagen in seinem Aktionsprogramm zur Formulierung und Implementierung nationaler Armutspläne aufgerufen (vgl. auch Kapitel 2.2). Die Idee war, die strukturellen

Ursachen von Armut zu identifizieren und durch umfassende Strategien zu bekämpfen. Neben einer zutreffenden Problemanalyse werden dabei „*targets, timetables, budgets and organizations*“ als besonders wichtig erachtet, um nicht bei bloßen Absichtserklärungen stehenzubleiben.³⁰⁸

Kirgisistan war eines der ersten GUS-Länder, das ein eigenes Armutsprogramm vorstellte. Anfang 1998 wurde das Nationale Programm zur Armutsüberwindung verabschiedet, das unter dem Namen *Araket* bekannt wurde.³⁰⁹ Als Ziele des Programms wurden die Beseitigung der Einkommensarmut und die Anhebung des Lebensstandards formuliert. Die zugrunde liegende Strategie basiert auf Hilfe zur Selbsthilfe und soll beschäftigungsintensives Wachstum, Investitionen in menschliche Entwicklung und Sozialleistungen für die Ärmsten der Armen kombinieren. Einer im Jahre 1999 durch die UNDP durchgeführten Evaluierung zufolge verfügte *Araket* jedoch nicht über ein eigenes Budget, es kam zu Kompetenzüberschneidungen mit anderen Sozialprogrammen, und die vorhandenen Steuerungskapazitäten auf nationalstaatlicher und lokaler Ebene schienen für die Umsetzung eines umfassenden Armutsprogramms nicht ausreichend zu sein.³¹⁰

In Kasachstan war Armutsbekämpfung bereits ein Bestandteil der Ende 1997 verabschiedeten Langfriststrategie „Kasachstan 2030“.³¹¹ Ein eigenständiges Armutsprogramm, das *State Program for Poverty Reduction, 2003 - 2005*, wird jedoch erst seit dem Jahr 2001 in einem partizipativen Prozess vorbereitet, der durch einen Kredit von ADB, Weltbank und UNDP finanziert wird.³¹² Das Programm sollte bis Ende 2002 vom kasachischen

307 Da jedoch gerade in diesen beiden Staaten keine zuverlässigen Armutsindikatoren zur Verfügung stehen (vgl. Kapitel 4), ist es schwer zu beurteilen, inwiefern diese gradualistisch angelegten Strategien Erfolg hatten.

308 UNDP (2000c), S. 32.

309 UNDP (2000c), S. 119. Das kirgisische Wort *araket* wird mit „Bemühung, Anstrengung“ übersetzt.

310 Vgl. UNDP (2000c).

311 Vgl. UNDP (2001a).

312 Hintergrundinformationen finden sich auf der Website des kasachischen Armutsbekämpfungsprogramms: http://www.antipoverty.nursat.kz/poverty_eng.htm, 02.02.2003. Siehe auch Dhar (2002).

Kasten 7: Die Situation im zentralasiatischen Bildungswesen

Kasachstan: Im Bereich der vorschulischen Erziehung kam es in der letzten Dekade zu einer Kapazitätsreduktion von fast 80 %. Da die Gebühren der verbliebenen Kindergärten prohibitiv hoch sind, werden staatliche Bildungsinstitutionen nun dazu übergehen, ein kostenloses Vorschulprogramm für fünf- und sechsjährige Kinder anzubieten. Auch im Primar- und Sekundarschulbereich kam es in den letzten Jahren zu einer Kapazitätsreduktion. Gegenwärtig entstehen neue Arten von weiterführenden Schulen, wie Spezialschulen, Gymnasien und Privatschulen, deren Schulgebühren jedoch sehr hoch sind. Ein Großteil der staatlichen Berufsschulen wurde geschlossen, während einige nichtstaatliche Einrichtungen in diesem Bereich ihre Pforten öffneten. Auch im Hochschulbereich expandieren v. a. nichtstaatliche Institutionen. Die kasachische Verfassung garantiert allen Bürgern eine obligatorische, kostenlose Schulbildung. Die gering und unregelmäßig bezahlten Lehrkräfte können einen qualitativ hochwertigen Schulbetrieb jedoch nicht gewährleisten. Seit dem Schuljahr 1997/98 werden schrittweise neue Schulbücher eingeführt.

Kirgisistan: In der ersten Unabhängigkeitsdekade kam es im Bereich der vorschulischen Erziehung zu einer Kapazitätsreduktion von 75 %. Auch Ganztagschulen existieren heute fast nicht mehr. Umfragen zufolge werden von 99,3 % aller Schulkinder heute formelle und informelle Zuzahlungen erwartet. Die kirgisische Regierung bemüht sich mit Unterstützung der ADB, sozial benachteiligten Kindern Schulbücher und sonstige Leistungen zur Verfügung zu stellen, allerdings erhalten sie schon jetzt eine deutlich geringere Schulausbildung. Die Qualität der schulischen Ausbildung hat sich v. a. im ländlichen Raum dramatisch verschlechtert. Im Hochschulbereich wächst die Anzahl privater Institutionen, die zwar kostenpflichtig sind, jedoch für innovativere Lehrinhalte stehen als staatliche Hochschulen.

Tadschikistan: Im Bereich der vorschulischen Erziehung kam es in der letzten Dekade zu einer Kapazitätsreduktion von 44 %, v. a. im ländlichen Raum. In den verbliebenen staatlichen Kindergärten hat sich aufgrund der schwierigen materiellen Situation die Qualität des Betreuungsangebots stark verschlechtert, so dass die meisten Eltern Betriebskindergärten oder eine häusliche Betreuung bevorzugen. Auch die Qualität der schulischen Bildung hat sich stark verschlechtert. Während der Bürgerkriegsjahre verließen zahlreiche Lehrer das Land. In vielen Schulgebäuden sind heute die Dächer undicht, es fehlen Fensterscheiben und Heizungen, und die Stromversorgung ist unregelmäßig. Außerdem fehlt es an tadschikischsprachigen Schulbüchern und sonstigen Lehrmaterialien. Schulen werden auf lokaler Ebene verwaltet und sind chronisch unterfinanziert. Daher werden erhebliche elterliche Leistungen formeller und informeller Natur erwartet, obwohl laut tadschikischer Verfassung die neun ersten Schuljahre kostenlos und obligatorisch sind. Jedoch existieren auf dem Land in Wohnortnähe häufig nur Grundschulen, und der Besuch der weiter entfernten Sekundarschulen, wie übrigens auch der Universitäten, bleibt meist den Söhnen vorbehalten. Seit 1994 sind auch Gymnasien und private Bildungseinrichtungen zugelassen. Zahlreiche internationale Geber unterstützen gegenwärtig Reformen im tadschikischen Bildungssektor.

Turkmenistan: Die turkmenische Verfassung garantiert allen Staatsbürgern eine kostenlose Bildung, und drei Viertel der Bevölkerung verfügten mindestens über einen Sekundarschulabschluss. Der Kindergartenbesuch ist jedoch in der letzten Dekade zurückgegangen, und UNICEF-Zahlen zeigen auch einen deutlich gesunkenen Grundschulbesuch. Einige Schulgebäude sind in schlechtem Zustand, und es fehlt teilweise an Lehrmaterial. Im Bereich der Hochschulbildung führen strikte Zulassungsbeschränkungen dazu, dass heute nur noch ein geringer Teil der Bevölkerung Turkmenistans studieren kann. Neben den staatlichen Einrichtungen existieren bisher nur einige wenige Bildungsinstitutionen in gemischtem Eigentum. In den nächsten Jahren werden aufgrund der hohen Geburtenraten jährlich 12.000 neue Lehrer gebraucht, die im Rahmen der bisherigen Kapazitäten bei weitem nicht ausgebildet werden können.

Usbekistan: Der Kindergartenbesuch ist in der letzten Dekade um mehr als die Hälfte zurückgegangen, v. a. im ländlichen Raum. Auch im Grundschulbereich zeichnet sich ein starker Rückgang ab, und die Hochschulen werden nur noch von einer kleinen Minderheit der Bevölkerung Usbekistans besucht. Im Jahre 1997 beschloss die usbekische Regierung ein umfassendes Reformprogramm für den Bildungssektor, das in weiten Teilen von der Weltbank begrüßt wurde. Aktuelle Informationen über den Stand der Umsetzung sind jedoch nicht erhältlich.

Quelle: World Bank (1999b); World Bank (2000d); Ammaniyazova (2001); Koichumanova (2001); Mukhammadieva (2001); Musabekov (2001); World Bank (2001d); UNESCO / UNICEF (2002)

Staatspräsidenten unterzeichnet werden. Die bisher vorgelegten Entwürfe zeigen, dass die für Kasachstan entwickelte Armutsbekämpfungsstrategie folgende Schlüsselemente enthalten wird: ein Wirtschaftswachstum, das den Armen zugute kommt (*pro-poor growth*); eine Weiterentwick-

lung des Sozialsystems, um den Armen einen Zugang zu Gesundheit, Bildung und Sozialhilfe zu ermöglichen; Verbesserungen im Infrastrukturbereich, um den Zugang zu sauberem Trinkwasser, sanitären Einrichtungen und Kommunikation zu verbessern; gezielte Strategien zur Regional-

entwicklung, um die Armut im ländlichen Raum, in Kleinstädten und in von Umweltzerstörung betroffenen Gebieten zu lindern; sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Partizipation und zur Entwicklung der Zivilgesellschaft.³¹³ Damit werden – nach OECD/DAC-Terminologie – neben den *economic capabilities* und *human capabilities* auch die *political capabilities* angesprochen (vgl. Kapitel 2.1).

5.3.2 Armutsprogramme zwischen donorship und ownership

Tadschikistan und Kirgisistan haben bisher als einzige Staaten der Region ein *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) vorgelegt.³¹⁴ Die usbekische Regierung hat inzwischen ebenfalls ihre Bereitschaft erklärt, am PRSP-Prozess teilzunehmen.³¹⁵ Wie in Kapitel 2.2 erwähnt, wurde mit den PRSPs im Jahre 1999 ein Instrument geschaffen, das die eigenverantwortliche, partnerschaftlich orientierte Erarbeitung einer multidimensionalen, langfristig orientierten Armutsbekämpfungsstrategie unter Beteiligung der Zivilgesellschaft vorsieht.³¹⁶ Die Erarbeitung eines von IWF und Weltbank anerkannten PRSPs bildet inzwischen die Voraussetzung für den Schuldenerlass unter HIPC II wie auch für konzessionäre PRGF-Kredite.³¹⁷ Während bisher das Hauptaugenmerk auf die Erstellung der PRSPs gerichtet war, werden die zukünftigen Herausforderungen im Bereich der Implementierung der proklamierten Strategien liegen.³¹⁸

In Tadschikistan wurde bereits im Oktober 2000 ein *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* (I-PRSP) präsentiert.³¹⁹ I-PRSPs stellen einen Zwischenschritt im PRSP-Prozess dar, der Zugang zu konzessionärer Finanzierung ermöglicht. Entgegen dem heutigen Usus war der tadschikischen Regierung bereits im Juni 1998, d. h. vor Beginn des PRSP-Prozesses, eine PRGF zugesagt worden, die an die Umsetzung makroökonomischer Reformen unter der Ägide von IWF und Weltbank gebunden war.³²⁰ Diese folgen einer detaillierten, im I-PRSP wiedergegebenen *Policy Matrix, 2000 - 2003* und umfassen nicht nur fiskalpolitische Maßnahmen, sondern auch tiefgreifende Struktur-reformen.³²¹ Üblicherweise soll spätestens zwölf Monate nach dem I-PRSP ein „full PRSP“ vorgelegt werden.³²² Die tadschikische Regierung stellte dieses Dokument indes erst im Juni 2002 fertig, nachdem sie das I-PRSP in drei Sprachen (tadschikisch, russisch und usbekisch) veröffentlicht und mit wichtigen gesellschaftlichen Gruppen diskutiert hatte.³²³ Die im PRSP skizzierte Armutsbekämpfungsstrategie hat zum Ziel, die Real-einkommen zu erhöhen, eine faire Verteilung der Wachstumsgewinne zu erreichen und eine Erhöhung des Lebensstandards der ärmsten Bevölkerungsgruppen herbeizuführen.³²⁴ Die zugehörige Strategie besteht aus den folgenden vier Schlüsselementen: Unterstützung eines beschleunigten, sozial gerechten und arbeitsintensiven Wirtschaftswachstums, gestützt auf den Exportsektor; eine effiziente und faire Bereitstellung sozialer Grunddienste; eine auf *targeting* basierende Unterstützung der allerärmsten Bevölkerungsgruppen; eine effiziente Regierungsführung und verbesserte Sicherheit.³²⁵ Die in dem

313 Vgl. Republic of Kazakhstan (2002).

314 Kirgisistan war darüber hinaus ein CDF-Pilotland, und inzwischen hat auch Tadschikistan ein CDF erarbeitet.

315 Vgl. World Bank (2002d), S. 22.

316 Von der Weltbank bereitgestellte Hintergrundinformationen zum PRSP-Prozess finden sich unter <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>, 21.08.2002.

317 Einige Hintergrundinformationen zum PRGF finden sich auf folgender Website des IWF: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>, 21.08.2002.

318 Vgl. Development Committee (2002).

319 Vgl. Government of the Republic of Tajikistan (2000).

320 Vgl. IMF (2002c).

321 Vgl. Government of the Republic of Tajikistan (2000), Annex I.

322 So die Weltbank-Website: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm>, 21.08.2002.

323 Vgl. Government of the Republic of Tajikistan (2002) und IDA / IMF (2002).

324 Vgl. Government of the Republic of Tajikistan (2002), S. 11.

Programm vorgesehenen sozialpolitischen Maßnahmen sind v. a. auf armutsorientierte Reformen im Bildungs- und Gesundheitsbereich gerichtet, wobei auch die bestehenden Transferprogramme (Sozialhilfe und Renten) als wichtige Instrumente zur Armutsbekämpfung gesehen werden. Dabei wird eingeräumt, dass diese vier sozialpolitischen Bereiche gegenwärtig unter erheblicher Unterfinanzierung leiden. Die tadschikische Regierung hofft auf die Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen und anderer Geber, um die hohe Auslandsverschuldung zu senken und Ressourcen für die Armutsbekämpfung freizumachen.

Das kirgisische I-PRSP wurde im Juni 2001 unter dem Titel „*Interim National Strategy for Poverty Reduction*“ vorgelegt.³²⁶ Wenige Monate später beschloss das IWF-Exekutivdirektorium ein PRGF-Arrangement für Kirgisistan, das mit einem makroökonomischen Reformprogramm verbunden wurde.³²⁷ Im Dezember 2002 wurde schließlich mit der *National Poverty Reduction Strategy* (NPRS) das *full PRSP* vorgelegt.³²⁸ Zuvor hatte eine kürzlich durchgeführte IWF-Mission das NPRS-Konzept zur Armutsbekämpfung als sehr ambitioniert kritisiert und auf eine Revision der Kostenseite des geplanten Programms gedrängt.³²⁹ In konzeptioneller Hinsicht ist der PRSP-Prozess mit dem in Kirgisistan ebenfalls gestarteten CDF-Programm verzahnt und wird als erste Phase einer langfristig orientierten Entwicklungsstrategie verstanden.³³⁰ Das kirgisische NPRS zielt darauf ab, die Chancen der Bevölkerung auf einen adäquaten und sozial ausgewogenen Lebensstandard zu verbessern.³³¹ Zur Erreichung dieses Ziels wird v. a. auf die Verbesserung staatlicher Effizienz, den Aufbau einer fairen Gesellschaft, die Förde-

rung nachhaltigen Wirtschaftswachstums, Regionalentwicklung und eine erhöhte Sicherheit abgezielt.³³² Zur Armutsbekämpfung sollen dabei auch sozialpolitische Instrumente genutzt werden: eine auf *targeting* basierende Sozialhilfe und das Rentensystem ebenso wie das Bildungs- und Gesundheitssystem, die allerdings gegenwärtig unter einer beträchtlichen Unterfinanzierung leiden.³³³ Für die Implementationsphase des NPRS hofft die kirgisische Regierung auf interne und externe Finanzquellen.³³⁴ Bei einem im Oktober 2002 abgehaltenen Treffen bi- und multilateraler Geber in Bishkek wurde der kirgisischen Regierung ein Finanzvolumen von 700 Mio. US \$ zugesagt, davon die Hälfte als Zuschuss.³³⁵

5.3.3 Geberkoordinierte Armutsbekämpfung

Im Februar 2002 wurde von IWF, Weltbank, Osteuropabank und ADB eine internationale Initiative für die sieben GUS-Staaten mit niedrigem Einkommen ins Leben gerufen. Die Länder der sog. CIS-7-Gruppe – Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan und Usbekistan – liegen mit Ausnahme von Moldau alle in Zentralasien oder im Kaukasus.³³⁶ Es handelt sich hierbei größtenteils um ressourcenarme Binnenstaaten, die in extremer Weise vom Zerfall der Sowjetunion betroffen waren und teilweise bis heute unter internen bewaffneten Konflikten leiden. Der Problemanalyse der Initiatoren zufolge waren die unzureichenden strukturellen und institutionellen Reformen in den genannten Ländern bisher ein Haupthinderungsgrund für das Engagement von ausländischen Gebern und Investo-

325 Vgl. Government of the Republic of Tajikistan (2002), S. 12.

326 Vgl. Kyrgyz Republic (2001).

327 Vgl. IMF (2002a).

328 Vgl. Kyrgyz Republic (2002).

329 Vgl. IMF (2002a), S. 15.

330 Das kirgisische CDF wurde für den Zeitraum bis 2010 formuliert; vgl. Kyrgyz Republic (2001).

331 Vgl. Kyrgyz Republic (2002), S. 5.

332 Vgl. Kyrgyz Republic (2002), S. 1 f.

333 Vgl. Kyrgyz Republic (2002), S. 10 ff.

334 Vgl. Kyrgyz Republic (2002), S. 24 f.

335 Vgl. o. A. (2002).

336 „CIS“ entspricht der deutschen Abkürzung GUS und steht für *Community of Independent States*. Vgl. IMF / World Bank (2002a), IMF / World Bank (2002c) und <http://www.cis7.org>, 29.01.2003.

ren.³³⁷ Die Initiative zielt darauf ab, die Reputation der CIS-7-Staaten durch die gezielte Einbindung in einen geberkoordinierten Rahmen zu verbessern und die internen Reformkräfte zu stärken. Dabei sollen die internationalen Finanzinstitutionen als „*honest broker*“ auftreten; „*ownership*“ und „*political commitment*“ muss jedoch von den CIS-7-Staaten selbst ausgehen.³³⁸ Im Rahmen der Initiative sollen sowohl bilaterale als auch multilaterale Aktivitäten möglich sein.

Konkret soll die Initiative für die CIS-7-Länder Unterstützung bei der Armutsbekämpfung, der Erreichung eines wirtschaftlichen Wachstumspfad und der regionalen Kooperation in den Bereichen Wasser, Energie und Handel leisten.³³⁹ Während die intraregionalen Handelshemmnisse sowohl Zentralasien als auch den Kaukasus betreffen, ist die Wasser- und Energieproblematik v. a. in Zentralasien relevant. Zu Sowjetzeiten hatten Kirgisistan und Tadschikistan die anderen zentralasiatischen Staaten während der landwirtschaftlichen Nutzperiode mit Wasser versorgt, während sie von Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan im Winter Energielieferungen erhielten. Mit dem Übergang zu Weltmarktpreisen bei Erdöl und -gas funktionieren diese Bartergeschäfte heute jedoch nicht mehr reibungslos. So zahlt z. B. Kirgisistan heute mehr für die Energieimporte als es durch die Wasserexporte erlöst und sieht sich gezwungen, die Wasserreservoirs zur Erzeugung von Hydroenergie zu nutzen. Dadurch wird jedoch die Wasserversorgung von Kirgisistans Nachbarstaaten infrage gestellt.

Eine Schlüsselrolle bei der Initiative für die CIS-7-Länder sollen die von der Staatengruppe vorzulegenden bzw. bereits vorgelegten PRSPs spielen.

len.³⁴⁰ Darüber hinaus erarbeiten alle CIS-7-Staaten außer Usbekistan derzeit in Zusammenarbeit mit der Weltbank *Public Expenditure Reviews* (PERs), die zur Transparenz und Prioritätenbildung bei den öffentlichen Ausgaben beitragen sollen.³⁴¹ Von den Initiatoren der CIS-7-Initiative wird betont, dass eine breit angelegte Agenda fiskalischer, struktureller, sozialer und institutioneller Reformen Voraussetzung für eine erfolgreiche Bekämpfung der Armut in der Region ist, ebenso wie dauerhaft hohe wirtschaftliche Wachstumsraten.³⁴² Fünf Staaten dieser Gruppe, die sog. CIS-5, waren am Ende ihrer ersten Unabhängigkeitsdekade bereits hochverschuldet; für sie ist die Einleitung von Umschuldungsverhandlungen mit dem Pariser Club vorgesehen.³⁴³ Erste Verhandlungen dieser Art konnten im März 2002 bereits für Kirgisistan abgeschlossen werden.³⁴⁴

6 Schlussfolgerungen und entwicklungspolitische Empfehlungen

Für die im Jahre 1991 gegründeten zentralasiatischen Republiken, von denen keine historisch je als unabhängiger Staat existiert hatte, war die erste Transformationsdekade mit großen Herausforderungen verbunden. Die ökonomische Um-

337 Vgl. IMF / World Bank (2002c), S. 3.

338 IMF / World Bank (2002a), S. 1 f. Dabei ist nicht nur an eine Reformorientierung der jeweiligen Regierungen gedacht, sondern auch an die Bildung öffentlichen Bewusstseins für die Notwendigkeit marktorientierter Reformen: „*Reforms are unlikely to be effective without broad-based ownership.*“

339 Vgl. IMF / World Bank (2000d) und Rasizade (2002).

340 Vgl. IMF / World Bank (2002a).

341 Hintergrundinformationen zu den PERs finden sich auf folgender Weltbank-Website: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm>, 21.08.2002.

342 IMF / World Bank (2002a), S. 12. Dabei wird ein multidimensionaler Armutsbegriff zugrunde gelegt.

343 Aserbaidshan und Usbekistan, die aufgrund ihrer Exporterlöse (Öl und Gas bzw. Baumwolle) weniger stark von Verschuldung betroffen sind, gehören nicht der CIS-5 an.

344 Am 7. März 2002 vereinbarte Kirgisistan mit Dänemark, Deutschland, Frankreich, Japan, Russland und der Türkei eine Umschuldung des nichtkonzessionären Teils der öffentlichen Verschuldung des zentralasiatischen Landes, dem dadurch ein Minderbedarf an liquiden Mitteln in Höhe von US \$ 147 Millionen entstand; vgl. IMF (2002a), S. 7. Auch Georgien konnte bereits ein Umschuldungsabkommen mit dem Pariser Club schließen; vgl. Wagstyl (2002).

gestaltung verlief in der ehemaligen sowjetischen Peripherie krisenhafter als in anderen Transformationsländern und ging mit tiefen wirtschaftlichen Einbrüchen, sehr hohen Inflationsraten, einem umfangreichen Beschäftigungsabbau und dramatischen Reallohnverlusten einher. Die der Bevölkerung zur Verfügung stehenden *coping*-Strategien waren nach sieben Jahrzehnten faktischer Vollbeschäftigungsgarantie begrenzt, und eine Diversifizierung der Einkommensquellen jenseits der Lohnarbeit konnte sich inmitten der fundamentalen ökonomischen Umbrüche nur langsam herausbilden. Daher manifestiert sich heute in ganz Zentralasien eine beträchtliche Einkommensarmut, die v. a. in Tadschikistan und Kirgisistan zu einem Massenphänomen geworden ist. Die vorhandenen Daten deuten darauf hin, dass die Bevölkerung in den beiden rohstoffreichen Staaten Kasachstan und Turkmenistan etwas besser gestellt ist, wobei auch dort beträchtliche regionale Disparitäten zu verzeichnen sind.³⁴⁵ Der abrupte Wegfall der umfangreichen Budgetzuschüsse aus Moskau und die zumeist geringe Extraktionsfähigkeit der neuen Administrationen führten dazu, dass staatliche Transferleistungen zur Linderung der Einkommensarmut bisher nur in geringem Umfang zur Verfügung gestellt wurden.

Die gravierenden finanziellen Einschnitte in das bestehende Sozialsystem führten zudem dazu, dass nichteinkommensbezogene Dimensionen von Armut ebenfalls in bisher ungekanntem Umfang in der Region zu beobachten sind. So vollzieht sich gegenwärtig eine rapide Erosion des vormals universellen Zugangs zu Bildung und medizinischer Versorgung, da die angebotsseitigen Kürzungen erheblich sind und durch die Verbreitung formeller und informeller Zuzahlungen inzwischen auch nachfrageseitige Effekte auftreten. Gleichzeitig ist nicht zu erwarten, dass sich Lehrer und Ärzte, die weit weniger als den landesweiten Durchschnittslohn erhalten und deren Gehalt nicht existenzsichernd ist, mit voller Kraft für die ihnen

anvertrauten Schüler bzw. Patienten einsetzen können. Im Bereich der Rentenversicherungssysteme, einer wichtigen Quelle monetären Haushaltseinkommens, ist die Leistungshöhe derzeit sehr gering. Für die Zukunft zeichnet sich zudem ein deutlich verminderter Zugang der zentralasiatischen Bevölkerung zu einer formellen Alterssicherung ab, da die Informalisierung des Arbeitsmarktes in raschem Tempo voranschreitet. Da derzeit nur noch rund die Hälfte der Erwerbsbevölkerung Beiträge entrichtet, werden die heute noch universellen Rentenansprüche im Alter in Zentralasien bald der Vergangenheit angehören.

Die Verschärfung der Einkommensarmut und der massive Sozialabbau, die seit einer Dekade in Zentralasien zu beobachten sind, drohen gegenwärtig eine Abwärtsspirale zu erzeugen, die alle fünf vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD unterschiedenen Dimensionen menschlichen Wohlergehens betrifft.³⁴⁶ Die Defizite bei den *economic capabilities* und *human capabilities* verstärken sich dabei gegenseitig: Menschen mit geringem Einkommen haben in den zentralasiatischen Staaten gegenwärtig keinen ausreichenden Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung. Mit einem geringen Bildungsstand und einer angegriffenen Gesundheit sinken jedoch die Chancen, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Auch zwischen Gesundheitszustand und Bildungsniveau bestehen erhebliche Wechselwirkungen.³⁴⁷ Die beiden genannten Dimensionen sind eng mit zwei weiteren verbunden, da es für von Armut, Krankheit und einem schlechten Bildungsstand Betroffene weniger Möglichkeiten gibt, als angesehene Mitglieder am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen (*socio-cultural capabilities*). Auch sind sie häufig nicht in der Lage, wirtschaftlichen und externen Schocks standzuhalten (*protective capabilities*), was wiederum auf die *economic capabilities* und *human capabilities* zurückwirkt. Darüber hinaus leidet die Bevölkerung aller zentralasiatischer Staaten derzeit unter erheblichen Menschenrechtsverletzungen und

345 Über die soziale Lage in Usbekistan lassen sich wegen der unzureichenden Datenlage gegenwärtig kaum fundierte Aussagen treffen.

346 Vgl. OECD (2001) bzw. OECD (2002).

347 Vgl. UNICEF (2001), S. 85.

mangelnden politischen Partizipationschancen (*political capabilities*).

Da sich die verschiedenen Dimensionen der in Zentralasien zu beobachtenden Armut derzeit also wechselseitig verstärken, besteht dringender Handlungsbedarf. Dabei kommt der Bekämpfung der Einkommensarmut und einer Reform des existierenden Sozialsystems eine Schlüsselrolle zu. Wie deutlich geworden sein dürfte, ist hierfür in erster Linie die Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel erforderlich. Dies räumen auch die internationalen Finanzinstitutionen, deren Diskurs anfänglich unterschiedslos auf einschneidende Kürzungen in den Sozialhaushalten der Transformationsländer abzielte, für den zentralasiatischen Fall inzwischen ein. Derzeit reichen v. a. in den ressourcenarmen zentralasiatischen Staaten die verfügbaren Haushaltsmittel in Verbindung mit den mobilisierbaren Beiträgen und Zuzahlungen jedoch bei weitem nicht aus, um die Bevölkerung vor Einkommensarmut zu schützen und einen universellen Zugang zum Sozialsystem aufrechtzuerhalten. Dies gilt besonders im Falle Tadschikistans, wo seit dem Bürgerkrieg fast die gesamte Bevölkerung von Armut betroffen ist und gesellschaftsinternen Umverteilungsmaßnahmen daher enge Grenzen gesetzt sind.

Um die dramatische Unterfinanzierung der sozialpolitischen Kernbereiche Sozialhilfe, Alterssicherung, Gesundheit und Bildung nicht weiter zu perpetuieren, kommen kurzfristig also nur externe Transfers infrage. Die erforderlichen Mittel sollten im Rahmen einer international koordinierten Geberinitiative mobilisiert werden. Als Forum hierfür bietet sich etwa die jüngst ins Leben gerufene CIS-7-Initiative bi- und multilateraler Geber an, in die die zentralasiatischen Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) einbezogen sind. Aufgrund der Bevölkerungsarmut der meisten zentralasiatischen Staaten kann mit einem vergleichsweise geringen externen Mitteleinsatz eine große Wirkung erzielt werden. Die externen Transfers sollten jedoch einer expliziten zeitlichen Befristung unterliegen, da die eigentliche Herausforderung darin besteht, eine nachhaltige finanzielle Basis für die zentralasiatischen Sozialsys-

teme zu schaffen. Dieses Ziel lässt sich jedoch nur mittelfristig erreichen, da die Grundvoraussetzung hierfür eine deutliche Verbesserung der staatlichen Extraktionsfähigkeit in Zentralasien ist. Gleichzeitig gilt es, das zunehmende *crowding-out* von Sozialausgaben durch den wachsenden Schuldendienst bzw. durch Militärausgaben zu unterbinden, wie es sich derzeit in der Region abzeichnet.

Eine verbesserte Effizienz bei der Verwendung der vorhandenen Mittel ließe sich durch eine Stärkung der gegenwärtig bescheidenen administrativen Kapazitäten erreichen.³⁴⁸ Hierbei geht es im Sinne eines sozialpolitischen *institution building* um Aufbau, Schulung und Ausstattung einer funktionierenden Leistungsverwaltung. In diesem Kontext könnte auch geprüft werden, ob sich die derzeit gravierenden Probleme bei der Auszahlung monetärer Transferleistungen (Sozialhilfe, Rente) durch die Einführung eines Scheckkartensystems beheben lassen. Dieses Modell, das die Entgegennahme der Transferleistungen an Geldautomaten ermöglicht, hat sich andernorts als sehr erfolgreich erwiesen. Es wäre zu prüfen, ob es auch im zentralasiatischen Kontext eine gangbare Alternative darstellen könnte, zumal eine flächendeckende Elektrifizierung Teil des sowjetischen Erbes darstellt. Kurzfristig ließe sich den zu beobachtenden Unregelmäßigkeiten bei der Auszahlung möglicherweise dadurch entgegenwirken, dass durch ein neuzuschaffendes System von Ombudsleuten Beschwerden von Leistungsberechtigten entgegengenommen und geprüft werden.

Voraussetzung für die Erhöhung der Wirksamkeit der Sozialsysteme Zentralasiens ist eine Verbesserung der Informationslage, und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Während in Kasachstan bereits eine periodische Evaluierung der Lebensverhältnisse stattfindet, so wäre es auch für die anderen zentralasiatischen Staaten wichtig, über aktuelle Informationen hinsichtlich der sozialen Lage zu verfügen. Insbesondere in Tadschikistan und Turkmenistan liegen die letzten Erhebungen schon mehrere Jahre zurück,

348 Vgl. Dobronogov (2003).

und die usbekische Regierung ließ die erste nach internationalen Standards durchgeführte Lebensstandardmessung erst im Jahre 2001 zu. Im politischen Dialog sollte verdeutlicht werden, dass durch eine Tabuisierung des Armutsproblems eine Verbesserung der sozialen Situation nicht zu erreichen ist. Wo die Durchführung von Lebensstandardmessungen nach internationalen Standards an den technischen und fachlichen Voraussetzungen scheitert, wäre es wichtig, diese im Rahmen der technischen Zusammenarbeit zu verbessern. *Local ownership* bei der Armutsbekämpfung ist mittelfristig nur denkbar, wenn die erforderlichen Kapazitäten für eine periodische Armutsmessung vor Ort vorhanden sind. Auch hierbei ist eine Koordination mit anderen Gebern unumgänglich, um methodische Kontroversen rechtzeitig klären zu können und parallele Anstrengungen zu vermeiden. Im Bereich der Lebensstandardmessung ist v. a. die Weltbank sehr aktiv. Die Eignung der von ihr verwendeten Methodologie für den zentralasiatischen Raum ist jedoch nicht unumstritten; an methodischen Innovationen arbeiten derzeit Dfid und UNDP.

Auch im Bereich der sozialpolitischen Beratung kommt einer geberkoordinierten Technischen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle zu. Hier sind derzeit v. a. die Weltbank, die ADB und die WHO engagiert. Der Reformbedarf der bestehenden Sozialsysteme ist indes nach wie vor erheblich, wie deutlich geworden sein dürfte. In den vier sozialpolitischen Kernbereichen Sozialhilfe, Alterssicherung, Gesundheit und Bildung existiert ein reicher Fundus an internationalen Erfahrungen, die sich die zentralasiatischen Staaten zunutze machen können; es gibt jedoch kaum Patentrezepte. Vielmehr gilt es, nach einer genauen Analyse der spezifischen ökonomischen und soziokulturellen Kontextbedingungen Reformen zu implementieren, die zu einer Erhöhung der Wirksamkeit der Sozialsysteme in den zentralasiatischen Staaten führen können. Dabei sollte der Verminderung der interregionalen Disparitäten ein besonderes Augenmaß gelten, wie auch den besonders stark von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen, wie Kindern, alten Menschen, Flüchtlingen und der Landbevölkerung. Da insbesondere in Kasachstan und Kirgisistan eine Re-

nomadisierung zu beobachten ist, sollten darüber hinaus auch sozialpolitische Instrumente entwickelt werden, die auf die speziellen Bedürfnisse dieser Menschen zugeschnitten sind, wie etwa der Einsatz mobiler medizinischer Einheiten sowie ein Intensivschulprogramm im Winterlager. Aus der Multilingualität der zentralasiatischen Region ergeben sich ebenfalls spezifische bildungspolitische Herausforderungen.

Die bisher unternommenen und dokumentierten Reforminitiativen waren von eher gemischtem Erfolg geprägt. Die Allokation von Sozialleistungen durch die usbekischen *mahallas*, die anfangs positiv bewertet wurde, mündete Berichten zufolge inzwischen in eine Vereinnahmung dieser traditionellen Institutionen durch das Karimow-Regime. Ob ein *community-based targeting* in anderen zentralasiatischen Staaten sinnvoll sein kann, hängt von den Fähigkeiten der lokalen Gemeinschaften ab, die nötigen Informationen zu mobilisieren, eine effektive Kontrolle der Programmdurchführung zu gewährleisten und Korruption zu vermeiden.³⁴⁹ Im Bereich der Alterssicherung ist die Sinnhaftigkeit der kasachischen Rentenprivatisierung überaus umstritten. Eine Übertragung des radikalen Schritts auf andere Staaten der Region wird in naher Zukunft allein schon aufgrund des Fehlens von Kapitalmärkten unterbleiben müssen. Umso dringender sind dort Reformen innerhalb der bestehenden Umlagesysteme, um deren finanzielle Stabilität wiederherzustellen. Im Gesundheitsbereich ist der kasachische und kirgisische Versuch, von einem steuerfinanzierten öffentlichen Gesundheitsdienst zum beitragsbasierten Krankenversicherungsmodell überzugehen, vorerst an der geringen staatlichen Extraktionsfähigkeit und am Missmanagement gescheitert.

Die beitragsfinanzierten Sozialsysteme, die im Bereich der Alterssicherung bereits existieren und im Gesundheitsbereich derzeit in einigen Ländern Zentralasiens eingeführt werden, stehen im regio-

349 Für eine Exploration lokaler Institutionen, des sozialen Kapitals und möglicher Geberstrategien im zentralasiatischen Kontext vgl. World Bank (2002e).

nen Kontext vor beträchtlichen Herausforderungen. Im Kontext einer stetig sinkenden Beschäftigung im formellen Sektor drohen sie den Zugang zu Altersrenten und medizinischer Versorgung stark einzuschränken. Zwar gelten beitragsfinanzierte Systeme als anreizkompatibler als die jeweiligen steuerfinanzierten Modellvarianten (Grundrente und öffentlicher Gesundheitsdienst). Im Lichte der gegenwärtigen Expansion des informellen Sektors in Zentralasien sollten die steuerfinanzierten Alternativen jedoch gründlich geprüft werden, da sie möglicherweise geeignet sind, die Stratifizierung der zentralasiatischen Sozialsysteme zu vermeiden.

Bei der Entscheidung über die zukünftige Ausgestaltung von Renten- und Gesundheitssystemen müssen die in der zentralasiatischen Bevölkerung verankerten Wert- und Gerechtigkeitsvorstellungen Berücksichtigung finden. Die Erfahrungen in anderen Transformationsländern, deren Übertragbarkeit sich durch Meinungsumfragen überprüfen ließe, zeigen, dass es als ungerecht empfunden wird, wenn wohlhabende Gesellschaftsmitglieder eine bessere Gesundheitsversorgung genießen als Arme, doch einer einkommensbezogenen Alterssicherung gegenüber einem Grundrentenmodell klar der Vorzug gegeben wird. Hierfür dürfte in erster Linie das institutionelle Erbe verantwortlich sein: Obwohl formal alle den gleichen Zugang zum Gesundheitssystem genossen, konnten sich bereits zu sozialistischer Zeit zahlungskräftigere Bevölkerungsgruppen regelwidrig eine privilegierte Behandlung sichern. Im sowjetischen Alterssicherungssystem hingegen basierte die Leistungshöhe ganz regulär auf dem letzten Verdienst und den erreichten Versicherungsjahren des Individuums – auch wenn die Rentenstruktur faktisch stark komprimiert war, was die relativ geringen Lohndifferenzen reflektierte.

Sollten sich im Renten- und Gesundheitsbereich die Versicherungsmodelle durchsetzen, so wäre es indes unumgänglich, auch für diejenigen, die keinen Zugang zu einem formellen Beschäftigungsverhältnis haben, geeignete sozialpolitische Instrumente zu entwickeln. In diesem Bereich konn-

ten in den zurückliegenden Jahren international bereits einige Erfahrungen gesammelt werden.³⁵⁰

Es könnte auch vielversprechend sein, die in Zentralasien verbreiteten privaten Transfers und Unterstützungsleistungen, die v. a. im Kontext der Großfamilien und der bestehenden sozialen Netzwerke erfolgen und teilweise in der islamischen Tradition verankert sind, daraufhin zu untersuchen, ob sich daraus Anknüpfungspunkte für lokal angepasste sozialpolitische Institutionen ergeben könnten.

Sozialpolitik kann und sollte im zentralasiatischen Kontext einen wichtigen Beitrag zur Prävention, Abfederung und Bewältigung armutsrelevanter Risiken leisten. Doch erfordert die Multidimensionalität der Armut auch in dieser Region komplexe Lösungsansätze, die über klassische sozialpolitische Handlungsfelder hinausgehen. Deshalb sind in jüngster Zeit von einigen zentralasiatischen Regierungen weiter gefasste Konzepte zur Armutsbekämpfung entwickelt worden, z. T. auf Anregung bzw. mit der Unterstützung internationaler Geber. Auch wenn sie im Detail unterschiedliche Schwerpunkte setzen, so wird in den vorgelegten nationalen Armutsprogrammen und PRSPs ebenso wie in der CIS-7-Initiative doch gleichermaßen die Notwendigkeit betont, in den zentralasiatischen Staaten eine breit angelegte Agenda aus ökonomischen, strukturellen und institutionellen Reformen zu verfolgen.

Die zehn Ansatzpunkte des von der Bundesregierung formulierten Aktionsprogramms 2015 setzen indes auf eine noch umfassendere Strategie zur Armutsbekämpfung, die auch in Zentralasien durchaus ihre Berechtigung hätte: eine Erhöhung der wirtschaftlichen Dynamik der Armen und eine Verwirklichung des Rechtes auf Nahrung, die Schaffung fairer Handelschancen und ein Abbau der Verschuldung, eine Stärkung der sozialen Sicherung und die Wiederherstellung einer intakten Umwelt, die Einhaltung der Menschenrechte und die Gleichberechtigung der Geschlechter, die

350 Vgl. etwa Freiberg-Strauß / Meyer (1999), van Ginneken (1999), Loewe et al. (2001), Ortiz (2001) und Marduch / Sharma (2002).

Stärkung einer verantwortungsvollen Regierungsführung und eine friedliche Lösung von Konflikten.³⁵¹

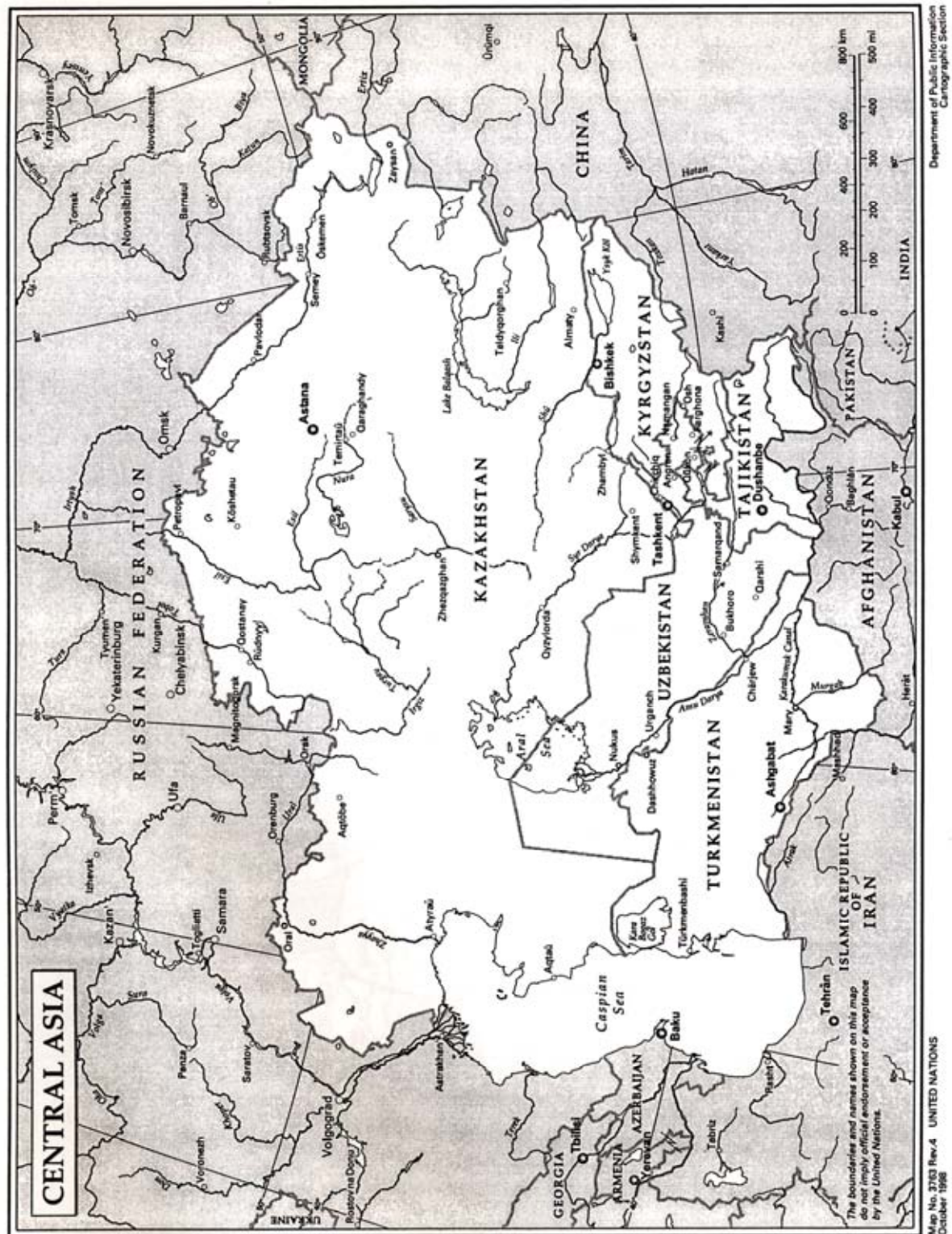
Verglichen mit dieser umfassenden Strategie verfolgte die deutsche EZ in Zentralasien bislang eine eher bescheidene Agenda.³⁵² Die jüngste Schwerpunktsetzung – der Aufbau demokratischer, rechtsstaatlicher Strukturen, die Unterstützung von Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung sowie die Förderung der länderübergreifenden Zusammenarbeit, v. a. im Wasser- und Umweltbereich – ist durchaus zu begrüßen, auch wenn bei der konkreten Umsetzung derzeit noch überwiegend Absichtserklärungen und Einzelprojekte das Bild prägen.³⁵³ Eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten ist von der Bundesregierung jedoch beabsichtigt. In diesem Kontext ist es das Anliegen der vorliegenden Studie, Anregungen für einen systemisch orientierten Ausbau des sozialpolitischen EZ-Engagements in Zentralasien zu geben, um so einen Beitrag zur Armutsbekämpfung in der Region zu leisten.

351 Vgl. BMZ (2001a).

352 Vgl. BMZ (2001b), BMZ (2001d), BMZ (2002b) und Bundesregierung (2002).

353 Vgl. BMZ (2001d).

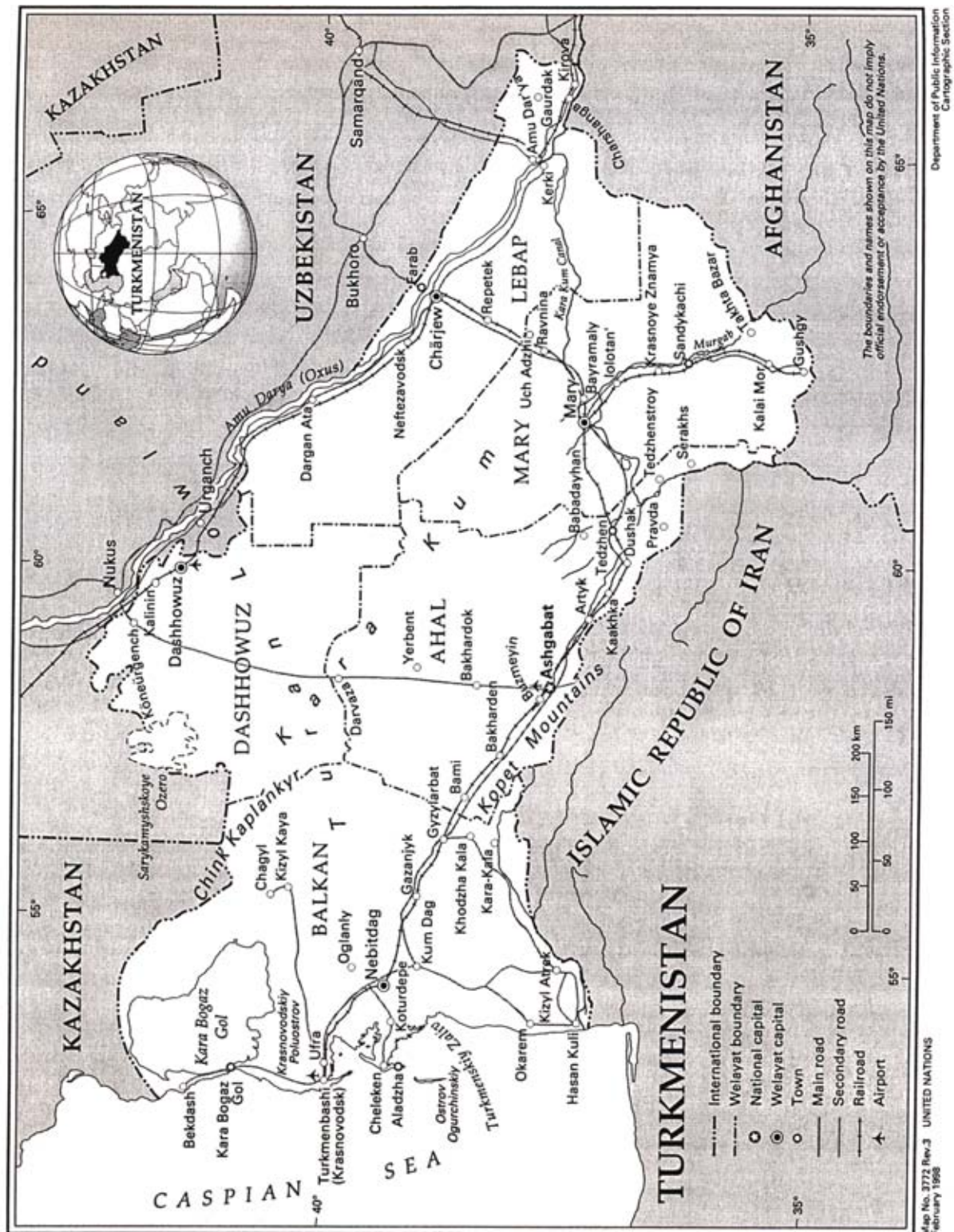
Karte 1: Zentralasien



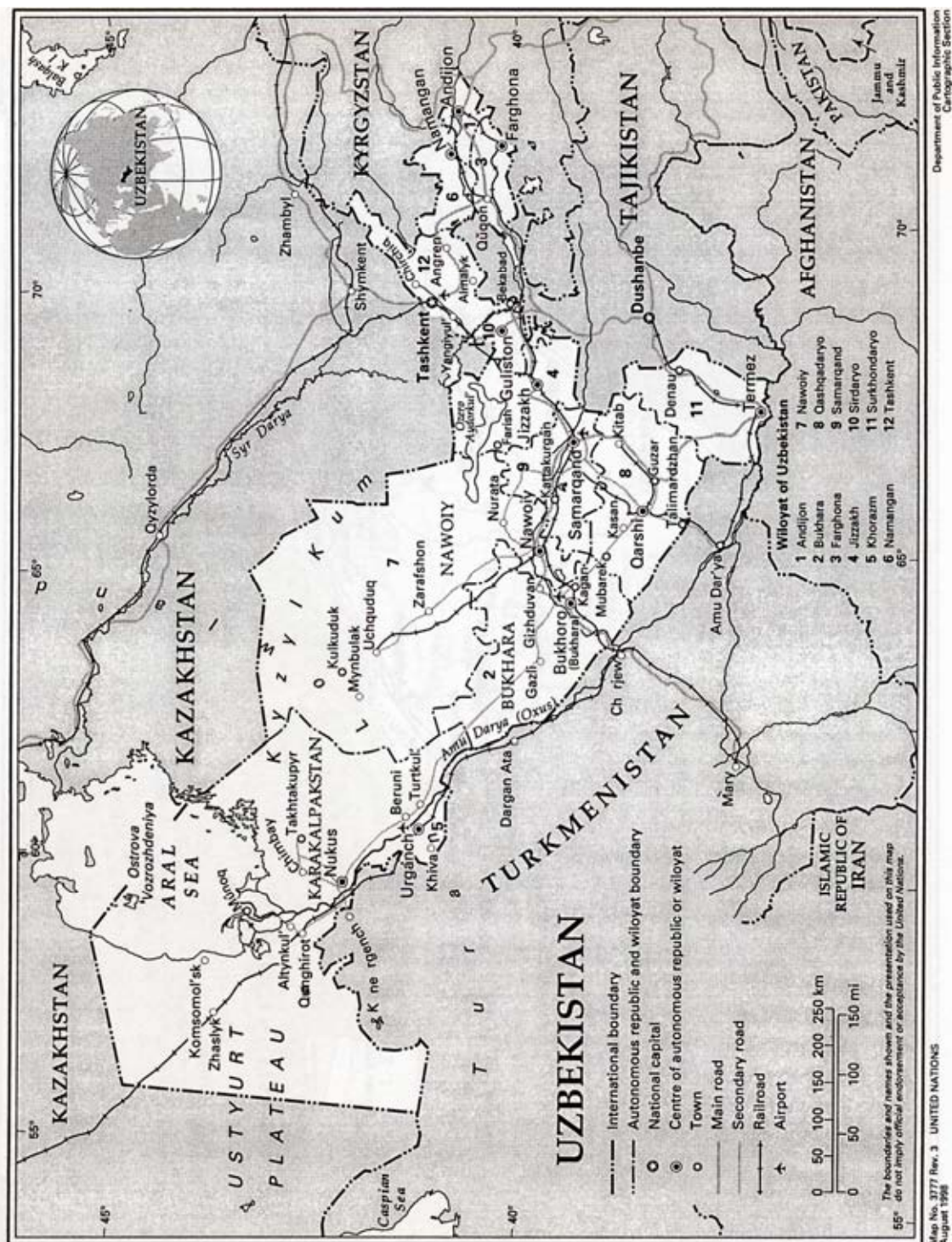
Karte 4: Tadschikistan



Karte 5: Turkmenistan



Karte 6: Usbekistan



Department of Public Information
Cartographic Section

Literaturverzeichnis

- Ackland, R. / J. Falkingham** (1997): A Profile of Poverty in Kyrgyzstan, in: Falkingham, J. et al. (Hrsg.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills und London, S. 81 - 99
- Adam, J.** (1991): Social Contract, in: Adam, J. (Hrsg.), *Economic Reforms and Welfare Systems in the USSR, Poland and Hungary. Social Contract in Transformation*, Houndmills und London, S. 1 - 25
- ADB (Asian Development Bank)** (2001): Proposed Grant Assistance to the Republic of Uzbekistan for the Supporting Innovative Poverty Reduction in Karakalpakstan Project, JFPR: UZB 35447, Manila
- Aghion, P. / S. Commander** (1999): On the dynamics of inequality in the transition, in: *Economics of Transition*, Bd. 7, Nr. 2, S. 275 - 298
- Ahlberg, R.** (1990): Armut in der Sowjetunion, in: *Osteuropa*, Bd. 40, Nr. 12, S. 1159 - 1174
- Ahmad, E. et al. (Hrsg.)** (1991): *Social Security in Developing Countries*, Oxford
- Ahmad, E. / J.-L. Schneider** (1993): Alternative Social Security Systems in CIS Countries, IMF Working Paper No. WP/93/8, Washington, D. C.
- Akbarzadeh, S.** (2001): Political Islam in Kyrgyzstan and Turkmenistan, in: *Central Asian Survey*, Bd. 20, Nr. 4, S. 451 - 465
- Akiner, S.** (2002): History and politics in central Asia: change and continuity, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 12 - 30
- Alam, A. / A. Banerji** (2000): Uzbekistan and Kazakhstan. A Tale of Two Transition Paths, World Bank Policy Research Working Paper No. 2472, Washington, D. C.
- Alderman, H.** (2002): Subsidies as a Social Safety Net: Effectiveness and Challenges, SP Discussion Paper No. 0224, Washington, D. C.
- Allnut, L. / J. Druker / J. Tracy** (2001): Commonwealth of Independent States, in: Hodess, R. / J. Banfield / T. Wolfe (Hrsg.), *Global Corruption Report 2001*, Berlin, S. 109 - 123
- Alymkulov, E. / M. Kulatov** (2001): Local Government in the Kyrgyz Republic, in: Munteanu, I. / V. Popa (Hrsg.), *Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia*, Budapest, S. 521 - 600
- Amanniyazova, L.** (2001): Family Welfare in Turkmenistan: Trends and Indicators, Background paper prepared for the Regional Monitoring Report No. 8, Florenz
- Amnesty International** (2001): Central Asia: No Excuse for Escalating Human Rights Violations, <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/EUR040022001>, 21.8.2002
- Anand, S. / A. Sen** (1997): Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective, in: *UNDP Human Development Papers*, 1991, S. 1 - 19
- Anderson, K. H. / C. M. Becker** (1999): Post-Soviet Pension Systems, Retirement, and Elderly Poverty: Findings from the Kyrgyz Republic, in: *MOCT-MOST*, Bd. 9, Nr. 4, S. 459 - 478
- Andrews, E. S.** (2001): Kazakhstan: An Ambitious Pension Reform, SP Discussion Paper No. 0104, Washington D. C.
- Andrews, E. / D. Ringold** (1999): Safety Nets in Transition Economies: Toward a Reform Strategy, SP Discussion Paper No. 9914, Washington, D. C.
- Atkinson, A. B.** (1998): *Poverty in Europe*, Oxford
- Atkinson, A. B. / J. Micklewright** (1992): Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income, Cambridge
- Auty, R. M.** (1999): The IMF Model and Resource-Abundant Transition Economies: Kazakhstan and Uzbekistan, UNU/WIDER Working Paper No. 169, Helsinki
- Baldrige, W.** (1999): Pension Reform in Kazakhstan, in: UNDP (Hrsg.), *Central Asia 2010. Prospects for Human Development*, New York, S. 176 - 181
- Bauer, A. et al.** (1998): *A Generation at Risk. Children in the Central Asian Republics of Kazakhstan and Kyrgyzstan*, Manila
- Barr, N.** (1998): *The Economics of the Welfare State*, Oxford et al.
- (2002): Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices, in: *International Social Security Review*, Bd. 55, Nr. 2, S. 3 - 36
- Bektemirov, K. / E. Rahimov** (2001): Local Government in Uzbekistan, in: Munteanu, I. / V. Popa (Hrsg.), *Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia*, Budapest, S. 469 - 520
- Berg, A.** (1998): Lokale Netzwerke und kommunale Verwaltungsstrukturen in Usbekistan, Diplomarbeit, Freie Universität Berlin
- (2000): The Uzbek *Mahalla* – Function and Fiction. A Critical Perspective on Neighborhood-Networks and Self-Government, Vortrag auf dem VII. Kongress der European Society for Central Asian Studies, Wien, 27. - 30.10.2000
- Berniyazova, M.** (2002): Pension Reform in Kazakhstan: Critical review of its welfare implications, MA Dissertation, University of Manchester
- Betley, M.** (2003): Public Expenditure in the CIS-7, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20-22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003

- BKA (Bundeskriminalamt)** (2002): Rauschgiftjahresbericht Bundesrepublik Deutschland 2001, Wiesbaden, <http://www.bka.de/lageberichte/rg/2001/rg2001.pdf>, 21.8.2002
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)** (1992): Hauptelemente der Armutsbekämpfung, BMZ aktuell, Nr. 020, Bonn
- (1999): Förderung sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern, BMZ Spezial, Nr. 098, Bonn
 - (2000): Kopenhagen + 5: Materialien zur Nachfolgekonferenz des Weltsozialgipfels von 1995, BMZ spezial, Nr. 10, Bonn
 - (2001a): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015: Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn
 - (2001b): Asien-Konzept, Bonn
 - (2001c): Für globale soziale Gerechtigkeit. Materialien zur VN-Sondergeneralversammlung in Genf im Juni 2000 (Kopenhagen + 5), Bonn
 - (2001d): Zentralasien-Konzept, Bonn
 - (2002a): Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern, BMZ Spezial, Nr. 069, Bonn
 - (2002b): Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002, Bonn
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) / GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit)** (2002): Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP, Eschborn
- Bönker, F.** (2002): Ursachen und Konsequenzen der Entwicklung der Staatseinnahmen in den osteuropäischen Transformationsländern, in: *Berliner Debatte Initial. Zeitschrift für sozialwissenschaftlichen Diskurs*, Bd. 13, Nr. 3, S. 27 - 37
- Bonilla-Chacin, M. E. / E. Murrugarra / M. Temourov** (2003): Health Care During Transition and Health Systems Reform: Evidence from the Poorest CIS Countries, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20 - 22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Boltvinik, J.** (1999): Poverty Measurement Methods: An Overview, UNDP Social Development and Poverty Elimination Division, Poverty Reduction Series, http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/, 21.8.2002
- Bräutigam, D.** (2002): Building Leviathan: Revenue, State Capacity, and Governance, in: *IDS Bulletin*, Bd. 33, Nr. 3, S. 10 - 20
- Breyer, F.** (2000): Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, Nr. 4, S. 383 - 405
- Breyer, F. / P. Zweifel** (1999): Gesundheitsökonomie, Berlin et al.
- Brill Olcott, M.** (2001): The New Geopolitics of Central Asia, in: *East European Constitutional Review*, Bd. 10, Nr. 4, S. 103 - 107
- Bundesregierung** (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin
- (2002): Zentralasienkonzept der Bundesregierung, Berlin
- Burnett, N. / R. Cnobloch** (2003): Public Spending on Education in the CIS-7 Countries, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20 - 22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Capisani, C. R.** (2000): The Handbook of Central Asia. A Comprehensive Survey of the New Republics, London and New York
- Castel, P. / L. Fox** (2001): Gender Dimensions of Pension Reform in the Former Soviet Union, in: Holzmänn, R. / J. E. Stiglitz (Hrsg.), *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D. C., S. 424 - 451
- CER (Center for Economic Research)** (2001): Survey of Living Standards in the Ferghana Region. Synthesis Report on Quantitative Research Results, SDRC Project, Tashkent
- Chandler, A.** (2000): The Elderly in a Revolutionary Society: the Soviet Pension System, 1917 - 1956, Vortrag auf dem 32. Kongress der American Association for the Advancement of Slavic Studies, Denver, 9. - 12.11.2000
- Cheterian, V.** (2001): Spannungen und Wandel zwischen Pamir und Ural, in: *Eine Welt*, Nr. 4, Dezember 2001, S. 6 - 11
- Chu, K. / S. Gupta** (1993): Der Schutz der Armen: Soziale Sicherungsnetze in der Übergangsperiode, in: *Finanzierung & Entwicklung*, Juni 1993, S. 24 - 27
- (1996): Social Protection in Transition Countries: Emerging Issues, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment, Washington, D. C.
- Cimera / FES (Friedrich-Ebert-Stiftung)** (2002): Bilingual Education and Conflict Prevention, Bishkek
- Conway, T. / A. Norton** (2002): Nets, Ropes, Ladders and Trampolines: The Place of Social Protection within Current Debates on Poverty Reduction, in: *Development Policy Review*, Bd. 20, Nr. 5, S. 533 - 540
- Cornia, G. A.** (1996): Public Policy and Welfare Conditions During the Transition: An Overview, in: *MOCT-MOST*, Bd. 6, Nr. 1, S. 1 - 17
- Cornia, G. A. / R. Jolly / F. Stewart** (Hrsg.) (1987): Adjustment with a Human Face. Band 1: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, Oxford

- Coudouel, A. / S. Marnie** (1999): From Universal to Targeted Social Assistance: An Assessment of the Uzbek Experience, in: *MOCT-MOST*, Bd. 9, Nr. 4, S. 443 - 458
- (2000): Social assistance in Uzbekistan. Can the *mahallas* target state support on the most vulnerable? in: Hutton, S. / G. Redmond (Hrsg.), *Poverty in Transition Economies*, London and New York, S. 51 - 69
- Coudouel, A. / S. Marnie / J. Micklewright** (1997): Transfers and Exchange between Households in Uzbekistan, in: Falkingham, J. et al. (Hrsg.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills und London, S. 202 - 220
- (1999): Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Example of the Mahalla Scheme in Uzbekistan, in: Freiberg-Strauß, J. / K. Meyer (Hrsg.), *The Real World of Social Policy. An anthology of project experience*, Eschborn, S. 40 - 60
- Coudouel, A. et al.** (1997): Regional Differences in Living Standards in Uzbekistan, in: Falkingham, J. et al. (Hrsg.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills und London, S. 100 - 117
- Craig, J.** (1999): Fiscal Adjustment, in: Gürgen, E. et al. *Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan*, IMF Occasional Paper No. 183, Washington, D. C., S. 16 - 22
- Deutschland, I.** (1993): Die zentralasiatischen GUS-Republiken Kirgistan, Usbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan. Ausgangssituation und Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Berlin
- Development Committee** (1999): *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, DC/99-29, Washington, D. C.
- (2002): *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) – Progress in Implementation*, DC2002-0016, Washington, D. C.
- Devereux, S.** (2001): Sen's Entitlement Approach: Critiques and Counter-critiques, in: *Oxford Development Studies*, Bd. 29, Nr. 3, S. 245 - 263
- (2002): Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?, in: *Development Policy Review*, Bd. 20, Nr. 5, S. 657 - 675
- DfID (Department for International Development)** (2000): *Central Asia and the South Caucasus: Strategy Paper*, London
- Dhar, P.** (2002): Speaking Out, in: *ADB Review*, März-April 2002, S. 9
- Dobronogov, A.** (2003): Social Protection in Low Income CIS Countries, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20 - 22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Dschalalow, A.** (1999): Nationale Identität unterstützt Demokratisierung, in: *Wostok-Spezial*, Nr. 1/1999, S. 14 - 16
- Eberlei, W.** (2001): Armutsbekämpfung als Testfall für Global Governance, in: Mutz, R. / U. Ratsch / B. Schoch (Hrsg.), *Friedensgutachten 2001*, Münster, S. 124 - 132
- (2002): Poverty Reduction Strategies between Global Governance and National Politics, in: *Nord-Süd aktuell*, 3. Quartal 2002, S. 432 - 436
- Eberlei, W. / T. Fues** (2001): Bundesregierung beschließt Programm zur Armutsbekämpfung: Konzept im Kampf der Ressorts verwässert, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 5, Mai 2001, S. 140 - 141
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)** (2001a): *Kazakhstan Investment Profile 2001*, London
- (2001a): *Uzbekistan Investment Profile 2001*, London
- (2001b): *Kyrgyzstan Investment Profile 2001*, London
- (2001c): *Tajikistan Investment Profile 2001*, London
- (2001d): *Turkmenistan Investment Profile 2001*, London
- (2001f): *Transition Report 2001*, London
- (2002): *Transition Report 2002*, London
- Ellerman, D.** (2001): Vouching Towards Kazakhstan: Sounding the Alarm on Neo-Chilean „Pension Reforms“, Washington, D. C.
- Ellman, M.** (2000): The Social Costs and Consequences of the Transformation Process, in: *Economic Commission for Europe (Hrsg.), Economic Surveys of Europe 2000*, Nr. 2 - 3, New York & Genf, S. 125 - 145
- Elson, D.** (2001): Social Policy and Macroeconomic Performance: Integrating „the Economic“ and „the Social“, in: *UNRISD News*, Nr. 24, S. 5 - 6
- Eurostat / Europäische Kommission** (2002): *Die soziale Lage in der Europäischen Union*, Brüssel
- Falkingham, J.** (1999a): Measuring Household Welfare: Problems and Pitfalls with Household Surveys in Central Asia, in: *MOCT-MOST*, Bd. 9, Nr. 4, S. 379 - 393
- (1999b): Poverty in Central Asia, in: UNDP (Hrsg.), *Central Asia 2010. Prospects for Human Development*, New York, S. 66 - 77
- (1999c): Welfare in Transition: Trends in Poverty and Well-being in Central Asia, CASE Paper No. 20, London
- (2000): A Profile of Poverty in Tajikistan, CASE Paper No. 39, London
- (2002): Poverty, affordability and access to health care, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 42 - 56
- (2003): Inequality & Poverty in the CIS7, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20 - 22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003

- Falkingham, J. / J. Micklewright** (1997): Surveying Households in Central Asia, in: Falkingham, J. et al. (Hrsg.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills und London, S. 42 - 60
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations)** (2001): *The State of Food Insecurity in the World*, Rom
- Ferge, Z.** (1994): Zur Reform der Sozialpolitik in den post-totalitären Ländern: Anmerkungen zu verschiedenen Reformstrategien, in: IVSS (Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit) (Hrsg.), *Umstrukturierung der sozialen Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Trends – Politiken – Optionen*, Genf, S. 15 - 32
- FES (Friedrich-Ebert-Stiftung)** (1996): *Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Beratungsmanual der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn
- Field, M. G.** (2002): The Soviet legacy: the past as prologue, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 67 - 75
- Flassbeck, H. / R. Zwiener** (1999): The State of Kazakstan's Pension Reform, in: *Kazakstan Economic Trends*, Oktober - Dezember 1999, S. 1 - 9
- Freedom House** (2001): *Freedom in the World. Country Ratings, 1972-73 to 2000-01*, <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>, 21.8.2002
- (2002): *The World's Most Repressive Regimes 2002. A Special Report to the 58th Session of the United Nations Commission on Human Rights*, New York
- Freiberg-Strauß, J. / K. Meyer** (Hrsg.) (1999): *The Real World of Social Policy. An anthology of project experience*, Eschborn
- Freizer, S.** (2002): Tajikistan local self-governance: a potential bridge between government and civil society?, London
- Giese, E.** (2002): Wasserverknappung, Wassernutzungskonflikte und Wassermanagement in Trockengebieten Zentralasiens, in: *Spiegel der Forschung*, Bd. 19, Nr. 1, S. 50 - 56
- Gleason, G.** (2001): „Asian Values“ and the Democratic Transition in Central Asia, in: *Harvard Asia Quarterly*, Winter 2001, <http://www.fas.harvard.edu/~asiactr/haq/200101/0101a002.htm>, 21.8.2002
- Götting, U.** (1998): *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz*, Opladen
- Götz, R. / U. Halbach** (1996): *Politisches Lexikon GUS*, München
- Government of the Republic of Tajikistan** (2000): *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, Dushanbe
- Grub, M. / O. Suprinovic** (2002): *Poverty and Inequality in Russia during the 1990s. An Empirical Investigation*, FIT Discussion Paper 02/02, Frankfurt (Oder)
- Gsänger, H.** (1993): *Soziale Sicherungssysteme für arme Bevölkerungsgruppen*, DIE, Berlin
- (1996): *Weltkonferenzen und nationale Umsetzung: Der Weltsozialgipfel und sein Folgeprozess am Beispiel Malawi und Philippinen*, DIE, Berlin
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit)** (1998): *Armut: Definitionen, Konzepte und Indikatoren. Eine kurze Übersicht, zusammengestellt durch das Pilotprojekt Armutsbekämpfung*, Eschborn
- Gumpel, W.** (1990): Zur ökonomischen Lage in den Turkgebieten der UdSSR, in: *Osteuropa*, Bd. 40, Nr. 12, S. 1175 - 1184
- Gupta, S. et al.** (2001): *Transition Economies: How Appropriate is the Size and Scope of Government?* IMF Working Paper No. WP/01/55, Washington, D. C.
- Gürgen, E. et al.** (1999): *Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan*, IMF Occasional Paper No. 183, Washington, D. C.
- Halbach, U.** (2002): Islam und islamistische Bewegungen in Zentralasien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 3 - 4/2000, S. 24 - 31
- Hamilton, E.** (1989): The Social Contract and Well-Being in the USSR: A Comparison of Central Asia, Kazakhstan, and the Donets-Dnieper Region, in: *Soviet Geography*, Bd. 30, Nr. 2, S. 109 - 129
- Handrahan, L. M.** (2001): Gender and ethnicity in the 'transitional democracy' of Kyrgyzstan, in: *Central Asian Survey*, Bd. 20, Nr. 4, S. 467 - 496
- Healy, J.** (2002): Health care systems in transition, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 179 - 193
- Healy, J. / J. Falkingham / M. McKee** (2002): Poverty, affordability and access to health care, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 42 - 56
- Hedtkamp, G.** (1995): *Die soziale Sicherung als Vorbedingung für den erfolgreichen Übergang zur Marktwirtschaft*, Diskussionspapier Nr. 175 des Osteuropa-Instituts, München
- Heidbrink, K. / S. Paulus** (2000): *Nachhaltigkeitsstrategien im Dickicht nationaler Planungsprozesse. Von der Konvergenz des Denkens zur Kohärenz des Handelns in der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn und Eschborn
- Heinrich, G.** (2000): *Fundamental Economic and Social Change. The Case of Kyrgyzstan 1993 - 97*, UNU/WIDER Working Paper No. 174, Helsinki
- Heitzmann, K. / R. S. Canagarajah / P. B. Siegel** (2002): *Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability*, SP Discussion Paper No. 0218, Washington, D. C.

- Heller, P. S. / C. Keller** (2001): Social Sector Reform in Transition Countries, IMF Working Paper No. WP/01/35, Washington, D. C.
- Hellman, J. S. / D. Kaufmann** (2001): Confronting the Challenges of State Capture in Transition Economies, in: *Finance and Development*, Bd. 38, Nr. 3, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/>, 21.8.2002
- Hellman, J. S. / G. Jones / D. Kaufmann** (2000): „Seize the State, Seize the Day“. State Capture, Corruption, and Influence in Transition, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, Washington, D. C.
- Herr, H. / J. Priewe** (2001): The Macroeconomic Framework of Poverty Reduction – An Assessment of the IMF/World Bank Strategy, Berlin
- Herrfahrdt, E.** (2001): Von Hausherrn und Hausfrauen: Geschlechter-Konzepte in Usbekistan, Diplomarbeit, Universität Trier
- Hofmann, M.** (2001): Aktionsprogramm 2015: Klare Aussagen zur Armutsbekämpfung, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 7/8, Juli/August 2001, S. 212 - 213
- Holzmann, R.** (2001): Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World, SP Discussion Paper No. 0109, Washington, D. C.
- Holzmann, R. / S. Jørgensen** (1999): Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper, SP Discussion Paper No. 9904, Washington, D. C.
- Holzmann, R. / S. Jørgensen** (2000): Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond, SP Discussion Paper No. 0006, Washington, D. C.
- Howell, J.** (1998): Poverty, Children and Transition in Kyrgyzstan: Some Reflections from the Field, in: *Journal of International Affairs*, Bd. 52, Nr. 1, S. 131 - 144
- IDA (International Development Association) / IMF (International Monetary Fund)** (2002): Republic of Tajikistan: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper, Washington, D. C.
- Ilkhamov, F. A. / E. Jakubowski / S. Hajioff** (2002): Uzbekistan, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 210 - 213
- ILO-CEET (International Labour Organization – Central and Eastern European Team)** (1995): Social Expenditure in Central and Eastern Europe Under Challenge: Financing A Decent Society Or Cutting Corners?, in: *ILO-CEET Newsletter*, Juni 1995, S. 8 - 10
- Ilov, M. / M. Khudoiyev** (2001): Local Government in Tajikistan, in: Munteanu, I. / V. Popa (Hrsg.), *Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia*, Budapest, S. 601 - 648
- IMF (International Monetary Fund)** (1995): Social Safety Nets for Economic Transition: Options and Recent Experiences, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment No. PPAA/95/3, Washington, D. C.
- (1999): Kyrgyz Republic: Recent Economic Developments, IMF Staff Country Report No. 99/31, Washington, D. C.
- (2002a): Kyrgyz Republic: First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, IMF Country Report No. 02/150, Washington, D. C.
- (2002b): Republic of Kazakhstan: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 02/64, Washington, D. C.
- (2002c): Tajikistan – Staff Monitored Program – Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding, Washington, D. C.
- IMF (International Monetary Fund) / IDA (International Development Association)** (1999): Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction, Washington, D. C.
- IMF (International Monetary Fund) / World Bank** (2001): Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan: External Debt and Fiscal Sustainability, Washington, D. C.
- (2002a): A New Initiative for the CIS 7, Washington, D. C.
- (2002b): Country Notes: Debt Sustainability and Policy Priorities to Ensure Growth in the CIS7 Countries, in: IMF / World Bank, *Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries*, Washington, D. C., Annex 1, S. 1 - 37
- (2002c): *Poverty Reduction, Growth and Debt Sustainability in Low-Income CIS Countries*, Washington, D. C.
- (2002d): Review of the PRSP Experience, Washington, D. C.
- Ismail, S. / J. Micklewright** (1997): Living Standards and Public Policy in Central Asia: What Can Be Learned from Child Anthropometry? Innocenti Occasional Paper, Economic and Social Policy Series No. 62, Florenz
- Izvorski, I.** (1999): Prereform Setting and Conditions, in: Gürgen, E. et al.: *Economic Reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan*, IMF Occasional Paper No. 183, Washington, D. C., S. 6 - 15

- Jaffe, A.** (1999): Unlocking the Assets: Energy and the Future of Central Asia and the Caucasus, in: UNDP (Hrsg.), Central Asia 2010. Prospects for Human Development, New York, S. 22 - 33
- Jakobeit, C.** (1999): Die Weltbank und „Menschliche Entwicklung“. Ein neuer strategischer Ansatz aus Washington, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 5, Mai 1999, S. 124 - 125
- Jones Luong, P.** (2003): Political Obstacles to Economic Reform in Uzbekistan, Kyrgyzstan, and Tajikistan: Strategies to Move Ahead, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20 - 22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Kanbur, R. / L. Squire** (2001): The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions, in: Meier G. M. / J. E. Stiglitz (Hrsg.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford, S. 183 - 226
- Kandiyoti, D.** (1999): Poverty in Transition: An Ethnographic Critique of Household Surveys in Post-Soviet Central Asia, in: *Development and Change*, Bd. 30, S. 499 - 524
- Kangas, R. D.** (1999): The Importance of Political and Social Stability for Economic Revival, in: UNDP (Hrsg.), Central Asia 2010. Prospects for Human Development, New York, S. 34 - 39
- Kasymov, A.** (2001): Uzbekistan In Denial Over Poverty, in: *Reporting Central Asia*, Nr. 52, 18. Mai 2001
- Kausch, I. et al.** (1994): Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern. Der Fall Kirgistan, DIE, Berlin
- Keller, C. / P. S. Heller** (2001): Social Sector Reform in Transition Countries, in: *Finance & Development*, Bd. 38, Nr. 3, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/>, 21.8.2002
- Kerkow, U.** (2000): Die 20 : 20 Initiative: Magere Bilanz nach den ersten fünf Jahren, in: *entwicklungspolitik online Specials: Kopenhagen+5*, <http://www.epo.de/specials/kopenhagen+5.html>, 21.8.2002
- Klemp, L.** (1992): Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 50/92, S. 47 - 54
- Klugman, J.** (1999): Financing and Governance of Education in Central Asia, in: *MOCT-MOST*, Bd. 9, Nr. 4, S. 423 - 442
- Klugman, J. et al.** (1997): The Impact of Kindergarten Divestiture on Household Welfare in Central Asia, in: Falkingham, J. et al. (Hrsg.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills und London, S. 183 - 201
- Klugman, J. / G. Schieber** (1996): A Survey of Health Reform in Central Asia, World Bank Technical Paper No. 344, Washington, D. C.
- Koichumanova, K.** (2001): Family and Child Welfare in the Transition Period in Kyrgyzstan, Background paper prepared for the Regional Monitoring Report No. 8, Florenz
- Kolodko, G. W.** (1999): Equity Issues in Policymaking in Transition Economies, in: Tanzi, V. / K. Chu / S. Gupta (Hrsg.), *Economic Policy and Equity*, Washington, D. C., S. 150 - 188
- Konning, J. / M. Kevane** (2002): Community-Base Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review, in: *World Development*, Bd. 30, Nr. 3, S. 375 - 394
- Kopits, G.** (1994): Soziale Sicherheit in Volkswirtschaften im Übergang, in: *IVSS (Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit)* (Hrsg.): *Umstrukturierung der sozialen Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. Trends – Politiken – Optionen*, Genf, S. 69 - 87
- Kornai, J.** (1986): The Soft Budget Constraint, in: *Kyklos*, Bd. 39, Nr. 1, S. 3 - 30
- Kreutzmann, H.** (2002): Gorno-Badakhshan: Experimente mit der Autonomie – Sowjetisches Erbe und Transformation im Pamir, in: *Internationales Asienforum*, Bd. 33, Nr. 1 - 2, S. 31 - 46
- Krumm, K. / B. Milanovic / M. Walton** (1995): Transfers und der Übergang von der zentralen Planung, in: *Finanzierung & Entwicklung*, September 1995, S. 27 - 30
- Kudabaewa, S.** (2001): Frauen in hohen Positionen in Kirgistan, Vortrag im Haus der Kulturen der Welt, Berlin, 13.4.2002
- Kulzhanov, M. / J. Healy** (2002): Kazakhstan, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 197 - 201
- Kyrgyz Republic** (2001): Interim National Strategy for Poverty Reduction, 2001 - 2003, Bishkek
- (2002): Expanding the Country's Capacities. National Poverty Reduction Strategy, 2003 - 2005, Bishkek.
- Lambert, R.** (1998): Zukunft ohne Armut, in: *akzente*, Nr. 4/98, S. 38 - 41
- Lanjouw, P.** (1997): How Important is a Poverty Line in the Central Asian Context? in: Falkingham, J. et al. (Hrsg.), *Household Welfare in Central Asia*, Houndmills und London, S. 61 - 77
- Lewis, M.** (2000): Who is Paying for Health Care in Eastern Europe and Central Asia?, World Bank Human Development Sector Unit, Washington, D. C.
- Linn, J.** (2002): Central Asia: Ten Years of Transition. Talking Points for Central Asia Donors' Consultation Meeting, Berlin, Germany, March 1, 2002
- Loewe, M. et al.** (2001): Improving the Social Protection of the Urban Poor and Near-Poor in Jordan. The Potential of Micro-Insurance, DIE, Bonn

- Malashenko, A.** (2002): Islam im postsowjetischen Raum, in: *Osteuropa*, Bd. 52, Nr. 5, S. 549 - 563
- Mamedkuliev, C. / E. Shevkun / S. Hajioff** (2002): Turkmenistan, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 207 - 209
- Mason, D. S. / J. R. Kluegel** (2000): Marketing Democracy. Changing Opinion About Inequality and Politics in East Central Europe, Lanham et al.
- Mayhew, B. / R. Plunkett / S. Richmond** (2000): Central Asia, Melbourne et al.
- McAuley, A.** (1994): Poverty and Anti-poverty Policy in a Quasi-developed Society: The Case of Uzbekistan, in: *Communist Economies & Economic Transformation*, Bd. 6, Nr. 2, S. 187 - 201
- McGee, R. / G. Barnard** (2001): Poverty Reduction Strategies: A Part for the Poor? in: *IDS Policy Briefing*, Nr. 13, April 2001, <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/briefs/brief13.html>, 21.8.2002
- McKee, M. / L. Chenet** (2002): Patterns of health, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 57 - 66
- McKinnon, R.** (2003): Social Risk Management and the World Bank: Resetting the „Standards“ for Social Security?, erscheint in: *Journal of Risk Research*
- Mee, W.** (2001): Women in the Republic of Uzbekistan, ADB Country Briefing Paper, Taschkent
- Meier, G. M.** (2001a): Introduction: Ideas for Development, in: Meier, G. M. / J. E. Stiglitz (Hrsg.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford, S. 1 - 12
- (2001b): The Old Generation of Development Economists and the New, in: Meier, G. M. / J. E. Stiglitz (Hrsg.), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, Oxford, S. 13 - 50
- Menzel, U.** (1995): 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie, in: Nohlen, D. / F. Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Band 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn, S. 131 - 155
- Mikhalev, V. / G. Heinrich** (1999): Kyrgyzstan: A Case Study of Social Stratification, UNU/WIDER Working Paper No. 164, Helsinki
- Milanovic, B.** (1998): Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy, Washington, D. C.
- (2001): Inequality During the Transition: Why Did It Increase? In: Havrylyshyn, O. / S. M. Nsouli (Hrsg.), *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*, Washington, D. C., S. 251 - 267
- Ministry of Education of the Republic of Tajikistan** (2002): Monitoring Learning Achievement in Primary School in Tajikistan and Problems of Non-Attendance, Dushanbe
- Moder, K.-H.** (2002): Kein Ende der demokratischen Eiszeit in Zentralasien, in: *Osteuropa*, Bd. 52, Nr. 1, S. 14 - 37
- Morduch, J. / M. Sharma** (2002): Strengthening Public Safety Nets from the Bottom Up, in: *Development Policy Review*, Bd. 20, Nr. 5, S. 569 - 588
- Morley, S.** (2000): La Distribución del Ingreso en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile
- Mukhammadieva, B.** (2001): Child and Family Welfare in Tajikistan: The Main Trends and Indicators, Background paper prepared for the Regional Monitoring Report No. 8, Florenz
- Müller, K.** (1998): Postsozialistische Sozialpolitik: Der Fall der Alterssicherung, in: *Berliner Debatte Initial. Zeitschrift für sozialwissenschaftlichen Diskurs*, Bd. 9, Nr. 2/3, S. 159 - 169
- (1999): The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe, Cheltenham und Northampton
- (2001): Die neue Rentenorthodoxie in Lateinamerika und Osteuropa, in: Jäger, J. / G. Melinz / S. Zimmermann (Hrsg.), *Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa*, Frankfurt am Main und Wien, S. 239 - 255
- (2002a): Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and the Former Soviet Union, in: *Social Policy and Administration*, Bd. 36, Nr. 2, S. 156 - 175
- (2002b): Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared, Research Report, Frankfurt (Oder)
- (2002c): Transformation als Peripherisierung, in: *Berliner Debatte Initial. Zeitschrift für sozialwissenschaftlichen Diskurs*, Bd. 13, Nr. 3, S. 17 - 26
- Murthi, M. / M. Pradhan / K. Scott** (2002): Poverty and Economic Transition in Kazakhstan, erscheint in: Aiguo, L. / M. F. Montes (Hrsg.), *Poverty, Income Distribution and Well-Being in Asia during the Transition*, Houndmills
- Musabekov, E.** (2001): Child and Family Welfare: Trends and Indicators in the Republic of Kazakhstan, Background paper prepared for the Regional Monitoring Report No. 8, Florenz
- Narayan, D. et al.** (2000a): Can Anyone Hear Us? Voices of the Poor, New York
- (2000b): Crying Out for Change. Voices of the Poor, New York
- Narayan, D. / P. Petesch** (Hrsg.) (2002): *From Many Lands. Voices of the Poor*, New York
- Norton, A. / T. Conway / M. Foster** (2002): Social Protection: Defining the Field of Action and Policy, in: *Development Policy Review*, Bd. 20, Nr. 5, S. 541 - 567

- Nove, A. / J. A. Newth** (1966): The Soviet Middle East. A Communist Model for Development, New York und Washington, D. C.
- o. A.** (2002): Donors promise 700 million, half as grant, in: *The Bishkek Observer*, 15. Oktober 2002, S. 1 und 8
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (1996): Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris
- (2001): DAC Guidelines on Poverty Reduction, Paris
- (2002): Die DAC-Leitlinien Armutsbekämpfung, Paris
- Offe, C.** (1994): Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt/Main und New York
- Orenstein, M.** (2000): How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries, World Bank Policy Research Working Paper No. 2310, Washington, D. C.
- Orszag, P. R. / J. E. Stiglitz** (2001): Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems, in: Holzmann, R. / J. E. Stiglitz (Hrsg.), New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century, Washington, D. C., S. 17 - 62
- Ortiz, I. D.** (Hrsg.) (2001): Social Protection in Asia and the Pacific, Manila
- Paci, P.** (2002): Gender in Transition, Washington, D. C.
- Pastor, G. / T. Damjanovic** (2001): The Russian Financial Crisis and its Consequences for Central Asia, IMF Working Paper No. WP/01/169, Washington, D. C.
- Pomfret, R.** (1998): The Transition to a Market Economy, Poverty and Sustainable Development in Central Asia, University of Adelaide Seminar Paper No. 98-08, Adelaide
- (1999): Living Standards in Central Asia, in: *MOCT-MOST*, Bd. 9, Nr. 4, S. 395 - 421
- (2002): Macroeconomic pressures, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), Health care in Central Asia, Buckingham und Philadelphia, S. 31 - 41
- Pomfret, R. / K. H. Anderson** (1997): Uzbekistan: Welfare Impact of Slow Transition, UNU/WIDER Working Paper No. 135, Helsinki
- (1999): Poverty in Kyrgyzstan, in: *Asia-Pacific Development Journal*, Bd. 6, Nr. 1, S. 73 - 91
- Powell, D. E.** (2002): Death as a Way of Life: Russia's Demographic Decline, in: *Current History*, Bd. 101, Nr. 657, S. 344 - 348
- Queisser, M.** (1993): Vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren: die chilenische Rentenreform als Modell für Entwicklungsländer?, München et al.
- Rahminov, R. / G. Gedik / J. Healy** (2002): Tajikistan, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), Health care in Central Asia, Buckingham und Philadelphia, S. 204 - 206
- Rashid, A.** (1994): The Resurgence of Central Asia. Islam or Nationalism? Karachi, London und New Jersey
- Rasizade, A.** (2002): Dictators, Islamists, Big Powers and Ordinary People. The New „Great Game“ in Central Asia, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 3/2002, S. 90 - 106
- Ravallion, M.** (1994): Poverty Comparisons, <http://www1.worldbank.org/wbiep/povertyanalysis/resources.htm>, 10.6.2002
- (2002): Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE-Europe 2002), June 24 - 26, Oslo, Norway, <http://wbln0018.worldbank.org/EURVP/web.nsf/Pages/ABCDE+2002-Papers>, 21.8.2002
- Republic of Kazakhstan** (2002): State Program for Poverty Reduction in the Republic of Kazakhstan In 2003 - 2005, http://www.antipoverty.nursat.kz/program/program_eng.htm, 21.8.2002
- Ribhegge, H.** (1999): The Controversy between the Pay-As-You-Go System and the Fully-Funded System in Old-Age Security, in: Müller, K. / A. Ryll / H.-J. Wägener (Hrsg.), Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe, Heidelberg, S. 61 - 77
- Richelle, K.** (2001): Attacking poverty between ownership and donorship: lessons learnt and directions for the future, in: BMZ / GTZ (Hrsg.), Mainstreaming Armutsbekämpfung: Strategien und Wirkungen, Bonn, S. 11 - 19
- Robb, C.** (2000): How the Poor Can Have a Voice in Government Policy, in: *Finance & Development*, Bd. 37, Nr. 4, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/12/>, 21.08.2002
- Rodriguez, P. L. / E. T. Vashakmadze** (2002): Note on Fiscal Adjustment and Public Expenditure Reform for Growth and Poverty Reduction Prepared for the Consultative Group Meeting for the Kyrgyz Republic, World Bank, Bishkek
- Roland-Holst, D. / F. Tarp** (2002): New Perspectives on Aid Effectiveness, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE-Europe 2002), June 24 - 26, Oslo, Norway, <http://wbln0018.worldbank.org/EURVP/web.nsf/Pages/ABCDE+2002-Papers>, 21.8.2002
- Rowntree, B. S.** (1901): Poverty: A Study of Town Life, London
- Rysakova, J. et al.** (2002): Kyrgyz Republic – Crumbling Support, Deepening Poverty, in: Narayan, D. / P. Petesch (Hrsg.), From Many Lands. Voices of the Poor, New York, S. 275 - 300
- Sachs, J.** (1996): Der lange Schatten des Kommunismus, in: *Süddeutsche Zeitung*, 31.1.1996, S. VII
- Sachs, J. D. / A. M. Warner** (1997): Natural Resource Abundance and Economic Growth, Cambridge MA
- Sange Agency** (2001): Listening to the Poor, Almaty

- Sargaldakova, A. et al.** (2002): Kyrgyzstan, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 201 - 204
- Sari, N. / J. C. Langenbrunner** (2001): Consumer out-of-pocket spending for pharmaceuticals in Kazakhstan: implications for sectoral reform, in: *Health Policy and Planning*, Bd. 16, Nr. 4, S. 428 - 434
- Sautter, H. / R. Schinke** (1994): Die sozialen Kosten wirtschaftlicher Reformen – ihre Ursachen und die Möglichkeiten einer Abfederung, IAI Diskussionsbeiträge Nr. 63, Göttingen
- Savas, S. / G. Gedik** (1999): Health Care Reforms in Central Asia, in: UNDP (Hrsg.), *Central Asia 2010. Prospects for Human Development*, New York, S. 144 - 161
- Savas, S. / G. Gedik / M. Craig** (2002): The reform process, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), *Health care in Central Asia*, Buckingham und Philadelphia, S. 79 - 91
- Schatz, E.** (2002): Islamism and Anti-Americanism in Central Asia, in: *Current History*, Bd. 101, Nr. 657, S. 337 - 343
- Schmähl, W.** (1994): Zur ökonomischen Bedeutung sozialer Sicherung und ihrer Ausgestaltung im Transformationsprozess, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.), *Probleme der Umwandlung der Sozialordnungen der Staaten Mittel- und Osteuropas*, Bergisch Gladbach, S. 47 - 75
- Schmid, M.** (2001): Wo Granatäpfel blühen und das Elend wächst: Einst Stolz der Sowjetunion, ist Tadschikistan heute das Armenhaus Zentralasiens, in: *Eine Welt*, Nr. 4, Dezember 2001, S. 16 - 18
- Schmidtkunz, F.** (2002): Armutsbekämpfung der Bretton Woods-Institutionen und das Beispiel Bolivien, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. XVIII, Nr. 2, S. 105 - 118
- Sen, A.** (1981): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford
- (1999): *Development as Freedom*, Oxford
- Sievers, E. W.** (2002): Usbekistan's Mahalla: From Soviet to Absolutist Residential Community Associations, in: *Journal of International and Comparative Law at Chicago-Kent*, Bd. 2, S. 91 - 158
- Social Protection Unit** (2000): *Spectrum. Sector Strategy Launch Issue*, World Bank, Washington, D. C.
- Staines, V.** (1999): *A Health Sector Strategy for the Europe and Central Asia Region*, World Bank Health, Nutrition, and Population Series, Washington, D. C.
- Streeten, P. et al.** (1981): *First Things First: Meeting Basic Needs in Developing Countries*, New York
- Summers, V. / K. Baer** (2003): *Revenue Policy and Administration in the CIS-7: Recent Trends and Future Challenges*, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20 - 22, Lucerne, Switzerland, <http://www.cis7.org/>, 30.1.2003
- Tabor, S. R.** (2002): *Assisting the Poor with Cash: Design and Implementation with Social Transfer Programs*, SP Discussion Paper No. 0223, Washington, D. C.
- Tanzi, V.** (Hrsg.) (1995): *Fiscal Policies in Economies in Transition*, Washington, D. C.
- Temesgen, T.** (2001): Notes on Income Sources and Their Contribution in Kyrgyz Republic, in: *World Bank, Kyrgyz Republic: Poverty in the 1990s in the Kyrgyz Republic*, Washington, D. C., Anhang 4, S. 1 - 8
- Thorbecke, E.** (2000): The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, in: Tarp, F. (Hrsg.), *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*, London und New York, S. 17 - 47
- Uthoff, A.** (2001): *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 112, Santiago de Chile
- UNDP (United Nations Development Programme)** (1993): *Human Development Report 1993*, New York und Oxford
- (1998): *Poverty in Transition?*, New York
- (2000a): *Human Development Report, Uzbekistan 2000*, Tashkent
- (2000b): *Kyrgystan: National Human Development Report for 2000*, Bishkek
- (2000c): *Overcoming Human Poverty. Poverty Report 2000*, New York
- (2000d): *Tajikistan Human Development Report 2000*, Dushanbe
- (2001a): *Human Development Report Kazakstan 2000*, Almaty
- (2001b): *Human Development Report 2001*, New York und Oxford
- (2001c): *Kyrgystan: National Human Development Report for 2001*, Bishkek
- (2002): *Bericht über die menschliche Entwicklung 2002*, Bonn
- UNDP (United Nations Development Programme) et al.** (1998): *Implementing the 20/20 Initiative. Achieving global access to basic social services*, New York
- UNDP (United Nations Development Programme) / UNFPA (United Nations Population Fund)** (2000): *Second country cooperation framework for Turkmenistan (2000 - 2004)*, DP/CCF/TUK/2, Genf

- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) / UNICEF (United Nations Children's Fund)** (2002): Girls' Education in Tajikistan: Education, Problems and Solutions, Dushanbe
- UNICEF (United Nations Children's Fund)** (1995): Poverty, Children and Policy: Responses for a Brighter Future. Central and Eastern Europe in Transition – Public Policy and Social Conditions. Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report Nr. 3, Florenz
- (2001): A Decade of Transition. The MONEE Project CEE/CIS/ Baltics, Regional Monitoring Report Nr. 8, Florenz
- UNTUK (The United Nations System in Turkmenistan)** (2000): Common Country Assessment, <http://www.untuk.org/publications/reports/cca/index.html>, 21.8.2002
- Vanduycke, N.** (2001): Access to Education for the Poor in Europe and Central Asia. Preliminary Evidence and Policy Implications, World Bank Technical Paper No. 511, Washington, D. C.
- van Ginneken, W.** (Hrsg.) (1999): Social security for the excluded majority. Case studies of developing countries, Genf
- Vang, J. / S. Hajioff** (2002): Rationalizing hospital services, in: McKee, M. / J. Healy / J. Falkingham (Hrsg.), Health care in Central Asia, Buckingham und Philadelphia, S. 151 - 164
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nicht-Regierungsorganisationen)** (2001): Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen. Folgerungen der internationalen Debatte über Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik, Bonn
- Veser, R.** (2002): Die grausam gute Herrschaft des Erben Timurs. Das usbekische Regime unter Präsident Karimow verfolgt zwar nicht den Islam, dafür aber Gläubige, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5.7.2002, S. 3
- von Gumpenberg, M.-C.** (2001): Hüterinnen des Herdes? Zur politischen Partizipation und Selbstorganisation von Frauen in Kasachstan, in: *Berliner Osteuropa Info*, 12/1999, S. 4 - 5
- (2002a): Deutsches und europäisches Engagement in Zentralasien. Ein Beitrag zur Stabilisierung der Region?, KAS Arbeitspapier Nr. 85/2002, Sankt Augustin
- (2002b): Staats- und Nationsbildung in Kasachstan, Opladen
- Wagstyl, S.** (2002): Debt relief urged for the poorest seven former Soviet countries, in: *Financial Times*, 19.2.2002
- Weidnitzer, E.** (1998): Soziale Sicherungssysteme und Reformansätze in arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung islamischer sozialer Institutionen, DIE, Berlin
- Wodon, Q.** (2000): Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean. World Bank Technical Paper No. 467, Washington, D. C.
- Wolfensohn, J. D. / S. Fischer** (2000): The Comprehensive Development Framework (CDF) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), <http://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/cdfprsp.pdf>, 21.8.2002
- World Bank** (1994): Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth, Washington, D. C.
- (1995): The Kyrgyz Republic: Poverty Assessment and Strategy, Report Nr. 14380-KG, Washington, D. C.
- (1998): Kazakhstan: Living Standards During the Transition, Report Nr. 17520-KZ, Washington, D. C.
- (1999a): Kyrgyz Republic: Update on Poverty in the Kyrgyz Republic, Report Nr. 19425-KG, Washington, D. C.
- (1999b): Uzbekistan: Social and Structural Policy Review, Report Nr. 19626, Washington, D. C.
- (2000a): Balancing Protection and Opportunity. A Strategy for Social Protection in Transition Economies, Washington, D. C.
- (2000b): Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies, Washington, D. C.
- (2000c): Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia, Washington, D. C.
- (2000d): Republic of Tajikistan: Poverty Assessment. Report Nr. 20285-TJ, Washington, D. C.
- (2001a): Comprehensive Development Framework: Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues, Washington, D. C.
- (2001b): Kyrgyz Republic: Poverty in the 1990s in the Kyrgyz Republic, Washington, D. C.
- (2001c): Social Protection Sector Strategy. From Safety Net to Springboard, Washington, D. C.
- (2001d): Turkmenistan: A Profile of Living Standards in Turkmenistan, Washington, D. C.
- (2001e): World Development Report 2000 / 2001: Attacking Poverty, New York
- (2002a): Global Development Finance 2002. Financing the Poorest Countries, Washington, D. C.
- (2002b): Kyrgyz Republic: Enhancing Pro-poor Growth, Report Nr. 24628-KG, Washington, D. C.
- (2002c): Transition – The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington, D. C.
- (2002d): Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development, the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Uzbekistan, Report Nr. 23675-UZ, Washington, D. C.

- (2002e): The Context for Community Driven Development in Central Asia: Local Institutions and Social Capital in Kyrgyz Republic, Tajikistan and Uzbekistan. First Phase Report: CDD Experience and Lessons to Date, Washington, D. C.
- (2002f): World Development Indicators 2002, Washington, D. C.
- (2003): Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Tajikistan, Report Nr. 25329-TJ, Washington, D. C.

