



**Nachlese zum 37. Entwicklungspolitischen Fachgespräch
am 02.06.2005
Strategien für Pro-Poor Growth**

Diskussion mit Daniel Alker (BMZ Referat 300) und Tilmann Altenburg (DIE)

Einführend gab Herr Thiel einen Überblick über den Stellenwert des Themas „Armut/Armutsbekämpfung“ in der EZ in der Vergangenheit. Zwar sei das Thema in regelmäßigen Abständen hervorgehoben worden, jedoch ohne großen Erfolg. Mit den Millennium Development Goals (MDGs) und der Verankerung der Armutsbekämpfung in den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) sei heute von einer Wiederentdeckung der Armutsproblematik durch die EZ sprechen. Bei einer Konferenz des „Hamburger Weltwirtschaftsarchiv“ im Mai 2003 habe man sich mit dem Thema „Pro-poor growth“ befasst, dabei sei aber noch keine Strategie deutlich geworden. Das Forschungsprojekt „Operationalizing Pro-Poor Growth“ (OPPG) habe dies nun zum Ziel.

Herr Alker wies in seinem Vortrag zunächst auf den Hintergrund der Diskussion um „Pro-Poor Growth“ hin, das MDG 1 und den Ansatzpunkt 1 des AP 2015, die Armutsbekämpfung als zentrales Ziel der EZ ausmachen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Wirtschaftswachstum eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Armutsbekämpfung ist. Partner des OPPG-Projekts sind die Weltbank, das englische Department for International Development (DFID), die Alliance Française de Développement (AFD) und das BMZ (GTZ und KfW). Ziel von OPPG sei es, die Ländererfahrungen der 90er Jahre zu analysieren und Politikempfehlungen zu geben, mit welchen Maßnahmen der Anteil der Armen am Wirtschaftswachstum zu steigern sei. Aus 14 Länderstudien und sechs thematischen Berichten (Makroökonomie, Landwirtschaft/ländliche Entwicklung, Pro-Poor Spending, Arbeitsmarkt und Migration, Gender, Institutionen) werde nun bis Ende Juni 2005 ein Synthesebericht mit den wesentlichen Ergebnissen erarbeitet.

Herr Alker betonte, dass es keine einheitliche Definition des Begriffs „Pro-Poor Growth“ gebe. Es stünden sich eine relative Definition – Arme profitieren überproportional von wirtschaftlichem Wachstum – sowie eine absolute – PPG findet immer dann statt, wenn die Rate des Wirtschaftswachstums der Armen sich beschleunigt – gegenüber. Der Vorteil der absoluten Definition liege in der Betonung von armutsmindernden Effekten des Wachstums, der Nachteil liege darin begründet, dass Verteilungsfragen nicht explizit berücksichtigt werden. Anschließend präsentierte Herr Alker die Trends der 90er Jahre, die in den Fallstudienländern zu beobachten waren:

- Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung sind positiv korreliert (1% Wachstum führt zu 0,7% Wachstum der Einkommen der Armen).
- Wirtschaftswachstum und Wachstum der Ungleichheit sind positiv korreliert (1% Wachstum führt zu einer Erhöhung des Gini-Koeffizienten um 0,56%).

- Anfängliche Ungleichheit (Einkommen, Assets) wirkt negativ auf die armutsreduzierenden Effekte des Wachstums (bei gleichen Wachstumsraten profitieren in Ländern mit größerer anfänglicher Ungleichverteilung die Armen weniger).
- Anfängliche Einkommens-Ungleichheit hat keine Auswirkungen auf die absolute Höhe des Gesamtwachstums.
- Anfängliche Asset-Ungleichheit hat negative Auswirkungen auf die absolute Höhe des Gesamtwachstums.

Folgende Erklärungszusammenhänge wurden für diese Trends gefunden:

- Makroökonomische Reformen haben das Wachstum stimuliert.
- Wachstum fand vor allem in den nicht-agrarischen Sektoren statt. Wo Wachstum agrarisch war, trug es besonders zur Armutsreduzierung bei.
- Regionale und sektorale Mobilität sind gut für Wachstum.
- Der Zugang der Armen zu Assets ist bedeutsam für die Teilhabe an Wachstumsprozessen.
- Starke Institutionen sind für Wachstum nicht unbedingt notwendig, ebenso Dezentralisierung und Partizipation.
- Die mangelnde Geschlechtergerechtigkeit behindert Wachstum, eine niedrige Geburtenrate hat positive Auswirkungen auf Wachstum und Gleichheit.

Vorraussetzungen für PPG-Strategien seien demnach gründliche länderbezogene Analysen der Hindernisse, die die Armen von Wachstumsprozessen ausschließen.

Demnach führe die Förderung der Landwirtschaft in Gebieten mit vielen Armen (Infrastruktur-Investitionen sowie die Stärkung von Landrechten) zu PPG. Im nicht-agrarischen Bereich seien beispielsweise die Verbesserung des Investitionsklimas, Mobilitätssteigerung und Infrastrukturverbesserungen sinnvoll.

Im Anschluss hieran hielt Herr Altenburg (DIE) ein Correferat. Sein Forschungsgebiet ist die Breitenwirksamkeit von Wirtschaftswachstum – das ist für ihn synonym mit Pro-poor growth. Er sagte, das Neue an PPG sei der Versuch von Ökonomen, anhand von makroquantitativen Indikatoren zu erfassen, was zur Armutsreduzierung beitrage. Er habe auf substantielle Ergebnisse gehofft, de facto sei aber wenig erarbeitet worden, was nicht bereits aus der Mikroperspektive zu ahnen gewesen wäre.

Interessant sei, dass Armut noch nie so schnell reduziert worden sei wie in den letzten Jahren (China, Indien, Thailand...). Auch wenn es sich um kapitalistisches Wachstum handle, das nicht auf Gleichheit achte, relativiere diese Entwicklung sehr stark den vorhandenen Wachstumspessimismus. Bezüglich der polarisierenden Wirkung von Wachstum müsse man sich verschiedene Fragen stellen. Zum einen in ethischer Hinsicht, ob dies eine Gesellschaft ist, in der man leben wolle, zum anderen, ob ein solch polarisierendes Modell auf Dauer tragfähig sei, und letztlich, inwieweit es eine vertane Wachstumschance sei, wenn Arme von der Entwicklung ausgeschlossen seien.

Herr Altenburg wies darauf hin, dass jede Maßnahme je nach Kontext positive oder negative Auswirkungen haben könne und daher von anderen, ausgleichenden Politiken flankiert werden müsse. Zur These des Forschungsprojektes OPPG, man müsse in Sektoren ansetzen, die eine Konzentration von Armen aufweisen (Landwirtschaft, informeller Sektor, arbeitsintensive Produktion), wies er darauf hin, dass diese Sektoren dadurch dauerhaft gemacht würden und die eigentlich wünschenswerte Überführung in den modernen Sektor verhindert werde. Gefördert werden müsse vielmehr der Strukturwandel.

In der folgenden Diskussion wurde zunächst Kritik laut an den Begriffen Wachstum und Armut, wie sie in der Studie OPPG definiert wurden.

So kritisierte ein Teilnehmer, dass durch die Aussage „Wachstum führt zu Armutsreduzierung“ eine Kausalität behauptet werde. Vielmehr könne doch auch eine Politik ursächlich sein, die sowohl Wachstum wie Armutsreduzierung mit sich bringe. Er sehe die Gefahr, dass als Folge dieser Kausalitätsbehauptung in der EZ nur noch Wachstum verfolgt werde. Dies sei aber eine falsche Schlussfolgerung für die Praxis.

Ein anderer Diskussionsteilnehmer griff die Kritik auf und bemängelte, dass eine zu beobachtende Korrelation immer als Ursache-Wirkung-Zusammenhang gesehen werde. Außerdem werde im OPPG-Projekt Armut stets rein ökonomisch betrachtet. Andere Aspekte, wie Gesundheit und Bildung, blieben unberücksichtigt. So habe man einen Ansatz gewählt, über den man seit Jahren hinweg sein müsste. Herr Thiel wies darauf hin, dass UNDP seit Jahrzehnten mit dem Human Development Index gezeigt habe, dass ein vielschichtiger Armutsbegriff erforderlich sei. Ein anderer Teilnehmer wies darauf hin, dass die These der Studie von der armutsreduzierenden Wirkung des Wirtschaftswachstums schon in den 70er Jahren (damals „trickle-down“ genannt) widerlegt worden sei.

Eine Teilnehmerin merkte an, wie erstaunt sie sei, dass der Begriff Wachstum und seine Auswirkungen so wenig hinterfragt werden (Bsp.: Autos für Chinesen). Sie bemängelte, dass die Aspekte Bevölkerungswachstum und mangelnde Geschlechtergleichheit als Entwicklungshemmnisse nicht viel mehr fokussiert werden. Veränderungen in diesen Bereichen hätten sicher große und positive Effekte auf das Wachstum eines Landes.

Eine unzureichende Beachtung der Verbindung von Partizipation und Armut kritisierte ein anderer Teilnehmer. Sie werde zwar angesprochen, aber nur ein negativer Zusammenhang postuliert. Man lasse außer Acht, dass beispielsweise Arbeitnehmerorganisationen (Gewerkschaften) einen großen Einfluss auf die Einkommensverteilung haben.

Ein weiterer Teilnehmer sah einen weiteren wichtigen Aspekt unbeachtet, nämlich den der gesellschaftlichen Eliten, die der armen Bevölkerung Entwicklung vorenthalten. So habe die Millenniums-Erklärung die Eliten in Entwicklungsländern stärker in die Verantwortung genommen, während in den MDG's dieser Aspekt keine Erwähnung mehr finde. Für ihn sei das ein bewusst irreführender Pfad, weg von sozialorientierter Politik, hin zu einer Wachstumspolitik, von der die Industrieländer profitieren.

Herr Thiel wandte sich an Herrn Alker und fragte, ob die Studie wirklich so eindimensional sei, wie von den Diskussionsteilnehmern wahrgenommen.

Herr Alker entgegnete, es handele sich keineswegs um eine rein im Makrobereich situierte Studie. Schließlich gebe es auch die thematischen Papiere, die sich mit verschiedenen, auch Mikrobereichen, beschäftigen. Natürlich wolle er nicht alle Kritik zurückweisen, aber einer so fundamentalen Kritik am Wachstumsbegriff könne er nicht zustimmen. Bei der Erreichung des Zieles Armutsreduzierung habe man einen Fokus auf Einkommensarmut, d.h. Armut im Sinne des MDG 1 gelegt. Auch in Bezug auf Genderaspekte wies er auf die thematischen Papiere hin sowie auf die Schlussfolgerungen, zu denen man im Bereich Bildung für Mädchen und Höhe der Geburtenrate gekommen sei.

Auch Herr Altenburg nahm zu den Kritikpunkten Stellung. So könne die Debatte über Wachstum und seine Folgen seiner Meinung nach nur von Gutmenschen im Norden geführt werden. Schließlich könne man dem Chinesen das Moped, für das er gearbeitet hat, nicht einfach absprechen. Auch der Trickle-down-Effekt habe durchaus stattgefunden. Vielleicht könne man nicht von Wachstum und Armutsreduzierung im 1:1-Verhältnis sprechen, aber dennoch gebe es einen Effekt. Gerade aus diesem Grund müsse Wachstum sozialpolitisch gestaltet werden („Governance matters“).

Nun meldete sich eine Teilnehmerin zu Wort, die die Länderstudie Burkina Faso gelesen hatte. Sie hielt eine Fokussierung auf Einkommenswachstum für sinnvoll, da sie die zielgerichtete Betrachtung der Studie positiv fand. Dennoch wäre es ihrer Meinung nach gut, in der Einleitung die Vielschichtigkeit des Armutsbegriffs zu thematisieren. Auch sie kritisierte die nur oberflächliche Behandlung des Genderaspekts in der Studie. Zwar gehe man auf das Thema ein, betone aber gleichzeitig seine Nachrangigkeit.

Auf die Frage nach Auswirkungen der Studie auf die Politik des BMZ sagte Herr Alker, die Studie habe durchaus eine Eigendynamik entwickelt. So seien Diskussionsprozesse mit Wissenschaftlern in den Ländern zustande gekommen (dezentral, von der Studie ausgehend), im BMZ sei ein Diskussionspapier in Planung, und außerdem entstehe mit der Studie ein neues Set an Analyseinstrumenten für detailliertere Länderanalysen.

Zum Schluss betonte Herr Altenburg die Verschiedenheit von Armut und Armutsbekämpfung in den unterschiedlichen Ländern. Bei der Erarbeitung einer Strategie sei es wichtig, ein realistisches Szenario zur Situation in 20 Jahren zu erstellen. Davon ausgehend, müsse man Strategien entwickeln und ein Land gegebenenfalls auch zu einem Strukturwandel befähigen. Es handele sich also um länderbezogene Analysen, die nicht strukturkonservativ sein dürften.

In seinem Schlusswort widersprach Herr Alker dem Plädoyer von Herrn Altenburg. Visionen seien zwar gut. Dennoch müsse man berücksichtigen, dass Arme nicht immer in der Lage seien, am Strukturwandel teilzunehmen. Langfristig seien Visionen also sicher richtig, aber dabei dürften die Menschen nicht in Vergessenheit geraten, und man müsse versuchen, gerade den Armen eine wirtschaftliche Perspektive zu geben.

Protokoll: Charlotta Heck