



**Nachlese zum 40. Entwicklungspolitischen Fachgespräch:
Wirtschaftswachstum, Umverteilung und Armutsreduzierung
Diskussion mit Dr. Erhard Berner, Institute of Social Studies, Den Haag
... im Nachgang und im Widerspruch zum 37. epf:
"Pro Poor Growth"
27.09.2005**

Das Institute of Social Studies in Den Haag ist das älteste Forschungsinstitut im Bereich Entwicklungspolitik in der EU und existiert bereits seit den 1950er Jahren. Es ist Herausgeberin der Zeitschrift „Development and Change“. Formal an die Universität Utrecht angegliedert, bietet es einen MA- und einen PHD-Studiengang an sowie Beratungstätigkeiten. Es ist vergleichbar mit dem DIE, mit dem Unterschied, dass dieses lediglich einen Postgraduiertenstudiengang anbietet. Das ISS beschäftigt etwa 70 Akademiker in den Bereichen Ausbildung und Beratungstätigkeit. Davon sind ca. 50% Niederländer, 20-30% kommen aus Entwicklungsländern. Finanziert wird das Institut zu ca. 80% durch staatliche Gelder, 10% durch StudentInnen und weitere 10% durch seine Beratungstätigkeit.

I. Einführung durch Herrn Berner

Zunächst einmal wies Herr Berner darauf hin, dass sein Beitrag sich im Wesentlichen auf Sekundärquellen stütze, er demnach keine wirklich neue Theorie vortragen werde.

Für Entwicklungsländer gelte, dass Umverteilung Wachstum erst ermögliche. Der aktuelle Streit darüber, ob Wachstum Armen nutze, sei eine Scheindebatte. Schließlich sei es unbestritten, dass Wachstum meist positive Auswirkungen auf die Armutsreduzierung habe. Allerdings nutze Wachstum in noch größerem Ausmaß den Reichen. Eine Kombination aus Wachstum und Umverteilung erhöhe signifikant den Erfolg von Armutsreduzierung.

Kritik übte Herr Berner am Konzept „*Pro-Poor Growth*“ (PPG), das inhaltlich leer geblieben und von dem bisher nicht klar sei, wie es sich operationalisieren lasse. Problematisch sei auch, dass keine Lösung dafür bereit stehe, wie Wachstum generiert werden könne. Es sei doch bezeichnend, dass die Bedeutung von Umverteilung, z.B. durch Landreformen, in vergangenen (Korea, Malaysia, Costa Rica) und gegenwärtigen Erfolgsgeschichten (China, Vietnam, Brasilien) ebenso ignoriert werde, wie die misslungenen Strukturanpassungsprogramme.

Howard White habe in Analysen gezeigt, dass die positive Auswirkung von Wirtschaftswachstum auf die Armutssituation durch maßvolle Umverteilung signifikant steige. Michael Lipton und Martin Ravallion argumentieren, dass extreme Ungleichheit ein Wachstumshindernis darstelle. Massenarmut sei nicht nur Folge wirtschaftlicher Stagnation, sondern könne sogar zu deren Ursache werden.

Daraus ergebe sich eine eindeutige Implikation, so Herr Berner. Wenn Wachstum das Ziel sei, müsse vorher der Teufelskreis chronischer Armut für Städte, Länder und Regionen identifiziert werden. In diesen Teufelskreisen führe Armut dazu, dass Investitionen in Humankapital verhindert werden. Lipton fordere daher Strategien zur „*pro-growth poverty reduction*“ zu entwickeln. Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsausgaben seien keinesfalls verlorene Kosten, vielmehr handele es sich um produktive Investitionen.

II. Diskussion

Ein Teilnehmer fragte, ob das Modell der Umverteilung nicht auch auf Industrieländer wie Deutschland übertragen werden könne.

Herr Berner stimmte dem prinzipiell zu, warnte aber vor übertriebener Umverteilung wie sie bis vor kurzem in Deutschland betrieben worden sei. Ein Problem Deutschlands sei aber auch die mangelnde Investition in das Humankapital in bildungsfernen Schichten.

Ein anderer Herr bewertete den Vortrag von Herrn Berner nicht als die Behandlung eines Tabuthemas. Vielmehr sei es doch heute bereits internationaler Mainstream, Gleichheit zu fordern. So gehe es im neuen Bericht der Weltbank um *Equity*, der UNDP-Bericht widme ein Kapitel dem Thema Ungleichheit als Armutsursache. Die Beispiele seien zahlreich. Weiterhin fragte er, ob nicht der Staat für erfolgreiches Wachstum eher ausschlaggebend sei als die Ideologie, der ein Staat folge.

Eine Teilnehmerin äußerte den Eindruck, dass PPG und das von Herrn Berner gehaltene Impulsreferat nicht im Widerspruch zueinander stehen. Schließlich handele es sich bei PPG um einen empirischen Ansatz, der die Wirtschaft einzelner Länder untersuche und analysiere, wer von Wirtschaftswachstum profitiere. Zentral sei die Frage nach den Bedingungen, die Wachstum auch für Arme profitabel mache. Gleichheit und Wachstum seien auch Voraussetzungen von PPG.

Herr Berner stimmte der Aussage zu, dass sein Vortrag im Wesentlichen keine neuen Erkenntnisse vorgestellt habe. Dennoch sei es immer sehr einfach ein Bekenntnis zu Gleichheit abzulegen, Strategien für einen Weg dorthin aber zu verweigern. Umverteilung zu fordern, sei weiterhin kontrovers. Der UNDP-Bericht von 2002 erwähne Umverteilung beispielsweise mit keinem Wort. Bei der Lektüre der Nachlese des 37. EPF sei es, so sein Eindruck, vor allem um statistische Erkenntnisse gegangen. Das Konzept PPG biete keinen wirklichen Kausalitätszusammenhang zwischen Wachstum und Armutsreduzierung. Die Probleme der Trickle-Down Theorie seien bisher auch durch PPG nicht überwunden worden.

Ein Diskussionsteilnehmer stimmte Herrn Berner darin zu, dass der PPG-Begriff inhaltlich nicht gefüllt sei. Auch Umverteilung und mehr Investitionen in Humankapital seien zweifellos notwendig. Aber darüber hinaus stelle sich doch die Frage, welche Art wirtschaftlichen Wachstums den Armen mehr Einkommen schaffe. Letztlich gehe es doch darum, welche Sektoren gestärkt werden müssten. Wie könnten Kleinbauern gestärkt bzw. organisiert werden, damit sie Märkten nicht als Opfer gegenüberstehen? Der Gebrauch von Schlagwörtern wie Umverteilung und Landreform seien zu einfach.

Ein anderer Herr wies darauf hin, dass sich manche Verhältnisse unterschiedlich interpretieren ließen. Man könne sagen, dass Wachstum nützlich für Armutsreduzierung sei. Gleichzeitig könne man diese These aber auch bestreiten, da die Schere zwischen Arm und Reich durch Wachstum noch weiter auseinander klaffe, da die Reichen immer prozentual mehr davon hätten, als die Armen. Die letzten 20 Jahre hätten uns gelehrt, dass keine Theorie pauschal anwendbar ist. Es komme immer auch auf die Politik und die individuellen Bedingungen der Länder an.

Auch die Schaffung von sog. *Enabling Conditions* sei keine hinreichende Bedingung für Armutsreduzierung. Zusätzlich sei immer ein Plan notwendig, der die Verwendung von Wachstum und Gewinn regle, d.h. durch den eine Regierung dafür Sorge, dass mit dem Gewinn etwas Positives geschehe.

Herr Berner wies darauf hin, dass es seiner Meinung ein zentrales Problem sei, dass die Forschung zu Ansätzen zur Förderung des städtischen, informellen Sektors bisher sehr dünn sei. Die vorhandenen Ansätze zur Selbsthilfe seien mangelhaft. Man müsse sich zunächst einmal von dem Dogma der Kostendeckung verabschieden, wenn das Ziel die Förderung des informellen Sektors sei.

Eine Diskussionsteilnehmerin kam noch einmal darauf zurück, welche hilfreichen Erkenntnisse PPG gebracht habe. Dabei sei die Kontextbetrachtung sei zentral, eine Verallgemeinerung sei nicht möglich. Die Länderstudien gäben aber durchaus auch Anregungen für eine konkrete Politik.

Ein anderer Herr versuchte die Entwicklungen der Diskussion in den letzten Jahren nachzuzeichnen. Nach der *Trickle-Down Theorie* sei es um „Wachstum für Armutsreduzierung“ gegangen. Heute sei Jeffrey Sachs' *Trickle-Up*, d.h. Wachstum von Innen aktuell. Umverteilung mache diesen *Trickle-Up-Effekt* erst möglich.

Herr Berner widersprach der Ansicht, es gebe keine Rezepte, die zu Wachstum führen. Wenn dies so sei, müsse man für jedes Land das Rad neu erfinden. Es gebe aber positive Beispiele, wie die Landreform, die man nutzen könne.

Auf Anfrage eines Diskussionsteilnehmers erläuterte Herr Berner seine Positionen zur Kostendeckung bei der Selbsthilfe weiter. Er vertrete die Auffassung, dass Projekte, die Armen zu Gute kommen sollten, niemals kostendeckend sein können. Sofern Mikrokredit für bestimmte Gruppen gewinnbringend sein könne, gäbe es in aller Regel auch ausreichende informelle Angebote. In der Entwicklungspraxis seien die Transaktionskosten nicht annähernd gedeckt.

In Bezug auf Kleinbauern bedeute eine Erhöhung der Produktivität in der Regel, dass weniger Menschen ihr Auskommen darüber einbringen können. Durch die Liberalisierung des Agrarmarktes breche die Konkurrenz zwischen den Bauern weiter aus. Es bedürfe daher vielmehr eines Marktes, der einigermaßen vor Konkurrenz geschützt sei.

Ein Teilnehmer bestätigte, dass Mikrokredite für wirklich Arme nicht kostendeckend sein können. Die GTZ beispielsweise spreche mittlerweile von Kostenbeteiligung. Bei Veränderungen im Agrarbereich sei es zentral, dass die Ernährungsbasis eines Landes stets gesichert sei.

Ein anderer Teilnehmer ging ebenfalls auf die Selbsthilfe ein. Stets spreche man von Förderung zur Armutsreduzierung. Vielleicht sei es aber sinnvoller, die Hilfe zu unterlassen. Durch gleichzeitig wegfallende Fremdbestimmung könne ein Prozess der freien Entfaltung und Ermutigung sowie ein erhebliches Potential freigesetzt werden. Bisher sei dieser Weg aber nicht denkbar, da die Entwicklungszusammenarbeit sich selbst erhalten wolle. Organisationen sollten vor allem Produkte aus Entwicklungsländern erwerben und diese hierdurch unterstützen.

Ein Herr bezeichnete den Beitrag seines Vorredners als provozierend. Er plädiere vielmehr für armutsorientierte Wirtschaftsförderung. Das Programm „*Training + Credit*“ gehe an den Realitäten vorbei. Bisher habe man zu wenig die Vermarktungsmöglichkeiten von Kleinstproduzenten gefördert. Mangelnde Absatzmöglichkeiten oder Monopolisten verhinderten die Entstehung neuer Märkte. Ohne Maklerfunktion könne in dieser Situation kein neuer Markt entstehen.

Ein anderer Herr sagte, dass die Impulse nach wie vor wichtig seien. Beispielsweise Investitionen in Infrastruktur oder die Einführung neuer Produkte. Hierin fand er Unterstützung durch einen anderen Teilnehmer, der auf die Wichtigkeit von funktionierender Infrastruktur zur Nutzung der Märkte hinwies.

Ergänzt wurde dieser Beitrag dahingehend, dass es nicht nur um Förderung von Infrastruktur etc. gehe, sondern vor allem darum, Behinderungen für die Erschließung von Märkten abzubauen.

Herr Oldenbruch resümierte die Diskussion dahingehend, dass sich herauskristalliere, dass man die Märkte organisieren, vorhandene Möglichkeiten in Wert setzen und in Bildung und Infrastruktur investieren müsse. Er plädierte zudem dafür, vorzugsweise Produkte zu kaufen, die aus arbeitsintensiver Produktion kommen.

Herr Berner hielt dem entgegen, dass es auch eine Sackgasse sein könne, nur die Märkte zu organisieren. Um den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen, müsse vielerorts Umverteilung praktiziert werden. Fair-Trade-Organisationen seien keine Lösung für die Probleme der Armen in den Entwicklungsländern, da sie weder signifikant höhere Preise zahlen könnten noch geringere Qua-

litätsanforderungen stellten. Maximal 10% der Bevölkerung seien potentielle Käufer dieser Produkte. Um eine Absicherung für Arme zu schaffen, sei daher die Umverteilung von Reich nach Arm unerlässlich.

Die Veranstaltung endete wie immer mit einem vin d'honneur.

G. Oldenbruch

C. Heck