

S I D

Society for International Development



Chapter Bonn

Vorlese zum 40. Entwicklungspolitischen Fachgespräch (27.9.05), SID Bonn

Wirtschaftswachstum, Umverteilung und Armutsreduzierung

Erhard Berner, Institute of Social Studies, Den Haag

1. Dass Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung positiv miteinander korreliert sind, ist nicht ernsthaft zu bestreiten. Weniger trivial ist dagegen die *Richtung* der Korrelation, also der Ursache-Wirkungszusammenhang. Gängige Interpretationen setzen Wachstum unbefragt als unabhängige Variable und knüpfen so an die *trickle-down*-Erwartungen früherer Jahrzehnte an. Die strategische Implikation ist folgenreich: Absolute Priorität hat die Stimulation von Wachstum, die in der Regel von makro-ökonomischen Reformen erwartet wird.
2. Kritik am hier unterstellten Automatismus wird mit dem plakativen Konzept *pro-poor growth* (PPG) zu begegnen gesucht, das allerdings bisher inhaltlich leer geblieben ist. Nicht einmal über eine quantitative Definition besteht Einigkeit, zu schweigen von qualitativen Merkmalen, die PPG von simplem Wachstum unterscheiden. Noch vager sind Aussagen über die Operationalisierung; Strategien sind entweder umstritten (Förderung arbeitsintensiver Industrie und Export-Landwirtschaft) oder kaum in Ansätzen entwickelt (Stärkung von Unternehmen im informellen Sektor).
3. Staatlich gesteuerte Einkommenstransfers an die Armen werden weiterhin als bestenfalls palliativ wirksam abgetan. Der Sozialstaat, der seine Einwohner vor Lebensrisiken wie Krankheit, Alter und Armut schützt, gilt als europäischer Irrweg, dem zu folgen den Entwicklungsgesellschaften dringend abgeraten wird. Umverteilung ist in dieser Sichtweise kein wirksames Instrument zur Bekämpfung der Armut, sondern trägt geradezu zu ihrer Perpetuierung bei. Allenfalls in Form von *safety nets*, und natürlich in Katastrophensituationen, gilt materielle Hilfe als akzeptabel.
4. Das wird mit drei Argumenten begründet, die nur auf den ersten Blick plausibel scheinen. Erstens reduziere Umverteilung die Investitionsquote in einer Volkswirtschaft: Jeder Dollar, den die Wohlhabenden zum großen Teil produktiv investiert hätten, werde von den Armen vollständig konsumiert. Zweitens erreiche ein erheblicher Teil der Gelder gar nicht die Armen, sondern werde zum Betrieb der notwendigen Bürokratie und ihrer Korruptions-Nebenkosten verbraucht. Drittens schließlich, so argumentiert etwa die Weltbank, gefährde Umverteilung in den meisten Ländern die politische Stabilität und führe zu gewaltsamen Konflikten, da sich die „Eliten“ nicht widerstandslos schröpfen ließen.

5. Diese Argumentation ist theoretisch dünn, empirisch falsch und in der Praxis zynisch. Wenn die Ärmsten Hilfgelder tatsächlich vollständig für Nahrung und Kleidung ausgeben (müssen) – ist das ein Grund, sie ihnen zu verweigern? Die Annahme der Weltbank, die Unzufriedenheit Steuern zahlender Eliten sei für Regierungen in Entwicklungsländern destabilisierender als massenhaft verbreitete Armut, mag realistisch sein – aber dürfen Entwicklungsträger diese Regierungen in ihrem Verhalten auch noch bestärken?
6. Bezeichnenderweise wird die Bedeutung von Umverteilung, z.B. durch Landreformen, in vergangenen (Korea, Malaysia, Costa Rica) und gegenwärtigen Erfolgsgeschichten (China, Vietnam, Brasilien) ebenso ignoriert wie die Desaster der Strukturanpassung. In umfassenden quantitativen Analysen hat z.B. Howard White empirisch gezeigt, dass die positive Auswirkung von Wirtschaftswachstum auf die Armutssituation durch (maßvolle) Umverteilung signifikant steigt. Obwohl seine Forschungen im Auftrag der Weltbank stattfanden, haben die Ergebnisse weder in den letzten Weltarmutsbericht noch in den Internet-Auftritt der Bank Eingang gefunden.
7. In der Tat erwarten nicht einmal kühne Optimisten ernsthaft, dass die *Millennium Development Goals* allein durch Wirtschaftswachstum (ob *pro-poor* oder nicht) zu erreichen sind, zumal schon die Standardrezepte zur Stimulierung von Wachstum in den LDCs weitgehend wirkungslos bleiben.
8. Aufschluss über die Ursachen des Scheiterns liefert die Umkehrung der in These 1 vorgestellten Kausalbeziehung. Führende Armutsforscher wie Michael Lipton und Martin Ravallion argumentieren, dass extreme Ungleichheit ein Wachstumshindernis erster Ordnung darstellt. Ihnen zufolge ist Massenarmut nicht nur Folge wirtschaftlicher Stagnation, sondern kann zu deren wesentlicher *Ursache* werden.
9. Der zugrunde liegende Funktionsmechanismus ist der Teufelskreis. Entscheidend für Entwicklung (nicht nur) im Initialstadium sind die Investitionen von Menschen und Regierungen in „Humankapital“, also vor allem die Gesundheit und Bildung der Kinder. Extreme Not führt dazu, dass diese vorzeitig die Schule verlassen und – oft unter äußerst ausbeuterischen und meist auch gesundheitsgefährdenden Bedingungen – zum Familieneinkommen beitragen. Die verzweifelte Suche der Kinder, jungen Mütter, Alten und Kranken nach irgendeiner Erwerbstätigkeit führt zu einem Überangebot an Arbeitskräften für einfache Beschäftigungen und Dienstleistungen. In der Folge sinken auch die „regulären“ Einkommen auf ein Niveau, das zur Aufrechterhaltung von Gesundheit und Leistungsfähigkeit nicht ausreicht. Die Armut vertieft und chronifiziert sich über Generationen hinweg. Und dies gilt nicht nur für einzelne Familien, sondern für Dörfer, Stadtviertel, Regionen und sogar ganze Länder.
10. Als Alternative zum PPG fordert Lipton daher, intelligente Strategien zur „*pro-growth poverty reduction*“ zu entwickeln. In deren Rahmen sind Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsausgaben keinesfalls verlorene Kosten. Es handelt sich vielmehr um produktive Investitionen und sogar Grundpfeiler der Wirtschaftspolitik.
11. Die Garantie eines menschenwürdigen Lebens für alle Bürger (natürlich nach lokalen Maßstäben), und die dazu notwendige Umverteilung, ist nach wie vor eine Fundamentalfunktion des modernen Staats. Er darf sich dieser Aufgabe schon aus ethischen Gründen nicht entziehen. Er kann es ohnehin nur unter Preisgabe sozialer Integration und Stabilität und damit allgemeiner Sicherheit und Prosperität, wie z.B. neuere Forschungen in Südafrika eindrucksvoll belegen. Dies gilt auch und gerade für die ärmsten Länder, in denen Armut für die Betroffenen unmittelbar lebensbedrohlich ist.

12. Klar ist, dass arme Staaten ihre Fürsorgepflicht ohne internationale Hilfe nur schwerlich erfüllen können und ihre Bevölkerungen so Gefahr laufen, im Teufelskreis aus chronischer Armut und Stagnation gefangen zu bleiben. Legitim und sogar geboten allerdings ist es, Regierungen durch entsprechende Konditionalitäten zur Erfüllung ihrer Pflicht zu zwingen. Ob die *Poverty Reduction Strategy Papers* geeignete Schritte in diese Richtung sind, bleibt abzuwarten. Angesichts und wegen des Eiertanzes um Umverteilung ist es wahrscheinlicher, dass hier eine weitere Chance vertan wird.