



Armut überwinden durch Beschäftigung – Entwurf einer neuen Strategie

Gespräch mit Prof. Dr. Hans-Gert Braun¹

Es gibt viele Dimensionen von Armut: die menschliche, politische, schutzbezogene Armut und die sozio-kulturelle Dimension. In diesem Fall ist die Überwindung der wirtschaftlichen Armut gemeint.

Zur Armutsdefinition dient die Definition der Weltbank. Demnach gelten Menschen als wirtschaftlich „arm“ beziehungsweise „sehr arm“, wenn das Pro-Kopf-Einkommen (PKE) bei 2 ½, beziehungsweise 1,25 US Dollar (USD) pro Tag liegt. Diese Definition ist allerdings nur für Einzelpersonen sinnvoll. Gefährlich ist eine Fehldeutung des nationalen PKE, da es nicht für jeden Einzelnen gilt. Bei sehr ungleicher Einkommensverteilung ergibt sich ein verzerrtes Bild der Armutssituation. Armut gilt erst als überwunden, wenn jeder Einzelne in einem Land über ein tägliches PKE von mindestens 2 ½ USD verfügt

Betrachtet man dagegen das PKE der ärmsten 20% oder 30% der Bevölkerung, ergeben diese Werte sinnvollere Anhaltspunkte für die Politik. Ebenso ist die Armutsquote eine aussagefähige und sinnvolle Kennzahl, da sie den Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, unterhalb von 2 ½ USD beziffert.

Braun wählt das Beispiel Indiens zur Veranschaulichung wichtiger Kernaussagen.

Indien gilt zurzeit als dynamisch wachsende Volkswirtschaft. Seit Jahren gibt es Wachstumsraten des BIP von über 8%. Das nationale PKE liegt mit über 3.000 USD deutlich über der Armutsgrenze. Bei Anhalten des hohen Wachstums wird Indien in 10 Jahren eine Weltmacht sein - sowohl wirtschaftlich als auch und militärisch.

Die Kehrseite aus Sicht der Armutsüberwindung ist die Tatsache, dass es heute bei 1,2 Milliarden Einwohnern 800 Millionen Arme gibt, was zwei Drittel der Bevölkerung ausmacht. In 10 Jahren werden dies wohl 1,5 Milliarden Einwohner und 1 Milliarde Arme sein.

Das nationale PKE von 3.000 USD bedeutet also keineswegs die Überwindung der Armut. Es bedeutet, dass 400 Millionen Menschen ein PKE von über 8.000 USD und 800 Millionen Menschen ein PKE von unter 750 USD haben, also unter 2 ½ USD pro Tag. Sollte die Entwicklung anhalten, wird Indien zwar eine Weltmacht sein, allerdings mit zwei Dritteln Armen. Aus diesem Grund steht Indien heute vor der Frage: Zuerst Weltmacht und dann Armutsüberwindung oder umgekehrt.

Armutsüberwindung verlangt die Partizipation der Armen am Wachstum des BIP, beziehungsweise des PKE. Sie verlangt ein „trickle down“, ein „herunter

¹ Autor des Buches „Armut überwinden durch Soziale Marktwirtschaft und Mittlere Technologie“, erschienen im LIT-Verlag 2010.

tropfen/durchsickern“ von Volkseinkommen zu den Armen. Eine Studie der Weltbank der Forscher Dollar und Kraay zeigt, dass die Armen proportional am PKE-Wachstum partizipieren. Jedoch ist dies keine überproportionale Partizipation und keine Verbesserung der Einkommensverteilung zu Gunsten der Armen. So kann keine Überwindung der Armut erreicht werden. Maßnahmen wie Lohnerhöhungen der bereits Beschäftigten sind aufgrund der vielen Arbeitslosen nicht möglich. Ebenso wie neue Arbeitsplätze durch Investitionen zu schaffen. Um zu erläutern, warum dies nicht möglich ist, muss der Blick auf den modernen und traditionellen Sektor gerichtet werden.

In den meisten Entwicklungsländern zeichnet sich der moderne Sektor durch hohe Kapitalintensität, eine moderne Technologie mit bis zu 100.000 USD Investitionskosten pro Arbeitsplatz, eine hohe Produktivität und hohe Wachstumsraten aus. Im traditionellen Sektor gibt es dagegen niedrige Kapitalintensitäten, archaische Technologien mit nur 10-100 USD Investitionskosten, niedrige Produktivität und geringe Wachstumsbeiträge. Die nötigen Arbeitsplätze können wegen der hohen Investitionskosten nicht im modernen Sektor entstehen. Im traditionellen Sektor ist dies wegen fehlenden Zugangs zum Kapital nicht möglich, da die Kapitalallokation sich lediglich auf den modernen Sektor konzentriert.

Daraus folgert Braun: Wenn Armut überwunden werden soll, muss Vollbeschäftigung bei angemessenem Lohn erreicht werden. Ein Lohn, der ein menschenwürdiges Leben erlaubt. Und die Schaffung der dafür nötigen produktiven Arbeitsplätze muss finanziert werden.

Dazu sind zwei Ansätze denkbar, die beide nicht auf ausländisches Kapital zurückgreifen:

Zum einen muss die Vergeudung von nationalem Geldkapital gestoppt werden: Kapitalflucht, Steuerflucht, übermäßiger Staatskonsum, Vergeudung natürlicher Ressourcen (Rohstoffkriege in Afrika) etc. Ausserdem müssen die Heimatüberweisungen besser transferiert und genutzt, Sozialversicherungssysteme (mit Kapitalkonten) aufgebaut und das „tote Kapital der Armen“ (Hernando de Soto) mobilisiert werden.

Statt die Vergeudungen zu stoppen, wird von Seiten der internationalen Gemeinschaft stets um Kapitaltransfers von Nord nach Süd gekämpft.

Zum anderen müsste zur Schaffung der fehlenden Arbeitsplätze eine Umstrukturierung erfolgen: Die Absenkung der Kapitalintensität im modernen Sektor von 100.000 auf ca. 30.000 USD und eine Anhebung der Kapitalintensität im traditionellen Sektor von unter 100 auf 1000 und später auf bis 10.000 USD. Dies impliziert eine schrittweise Umrüstung auf eine „Mittlere Technologie“.

Die „Mittlere Technologie (MT)“ war schon vor 40 Jahren, dank E.F. Schumacher und Erhard Eppler, ein Thema. Die Idee von Schumacher lautete: Die Kapitalintensität solle der Kapitalausstattung der Entwicklungsländer angemessen sein, technisch allerdings auf dem neuesten Stand der Wissenschaft und Technik. Deshalb sollte diese Technologie so produktiv wie kapitalintensive Technologie und deshalb international wettbewerbsfähig sein.

Beim Rückblick auf die Entwicklung dieser Art von Mittlerer Technologie gibt es neben dem Computer und Handy kaum erfolgreiche Beispiele. Eppler, Schumacher und Gleichgesinnte sind mit ihrer guten Idee gescheitert. Regierungen der EL wollten keine MT, da sie als rückständig und minderwertig galt. Die propagierte MT gab es (noch) nicht, eine Förderung wäre daher notwendig gewesen. Zudem hätte ein Wechsel zur MT Einschränkungen auf die Lieferung von moderner, kapitalintensiver deutscher Technologie zur Folge gehabt. Ein

weiteres Problem war das gleichzeitige Kämpfen von Eppler für die Aufstockung der EZ. Eine Ausrichtung auf MT hätte das Streben nach mehr EZ obsolet gemacht. Eppler ist gescheitert, weil er zwei inkompatible Ziele verfolgte: Die Einführung der MT und (maximales) Wachstum in EL.

So stellt sich die Frage des Primats – Wachstum oder Beschäftigung. Ein Land wie Indien muss sich entscheiden, ob es maximales Wachstum anstrebt, um Weltmacht zu werden, oder ob es zuerst die Armut mit Beschäftigung überwinden will.

Die Fallstudie Singapur zeigt, wie erfolgreich ein Primat der Beschäftigung sein kann. Der Aufschwung war möglich, da von Anfang an auf Beschäftigung gesetzt wurde. In den ersten 10 bis 13 Jahren strebte Singapur Vollbeschäftigung an, erst danach wurde auf Wachstum mit Investitionen in Sach- und Humankapital gesetzt.

Wenn es Politikern gelingt auf maximales Wachstum zu verzichten, was meist der entscheidende Engpass ist, ist die nötige MT auch in anderen Ländern umsetzbar. Nicht die MT im Sinne Epplers/Schumachers, sondern altbewährte MT von vor 50 bis 80 Jahren, mit der zum Beispiel Länder in Europa die Entwicklung zu reichen Industrienationen schafften. Die landwirtschaftliche Arbeit in Deutschland wurde 1955 beispielsweise fast ohne Traktoren bewältigt. Ein positives Beispiel sind auch die Amischen in Pennsylvania, die nur mit Hilfe von Pferden und ohne moderne Energie effektiv arbeiten und recht vermögend sind.

Bei altbewährter MT geht es demnach um Gebrauchsmaschinen, die Forcierung des Baus altbewährter MT, auch in Entwicklungsländern. Denkbar ist ferner der Nachbau nicht mehr hergestellter MT, da die Patente abgelaufen sind. Siemens betreibt inzwischen Umrüstung von Technologie in Richtung von MT - Technologie ohne „Schnickschnack“, wie zum Beispiel Röntengeräte. Die Geräte können dank günstiger Produktion 70% preiswerter in Schwellenländer vertrieben werden.

Die Umstellung auf MT sollte durch die Wirtschaftspolitik erfolgen. Im öffentlichen Sektor ist dies durch den Staat direkt möglich. Im privaten Sektor muss die Wirtschaftspolitik entsprechende Anreize geben. Die Faktorpreise müssen der Faktorverfügbarkeit angepasst werden. Indien zum Beispiel hat heute eine Inflation von 8% bei einem Zinsniveau von 6%. Das bedeutet, dass jeder Schuldner profitiert und jeder Gläubiger verliert. Ein Anreiz zum Sparen und einen sparsamen Umgang mit Kapitalinvestitionen (MT) sind aus diesem Grund unerlässlich.

Gespräch mit dem Publikum

Es ist doch oft festzustellen, dass EL keine MT wollen. Sie wollen moderne, gleichwertige Technologien. Wie soll man sie überzeugen?

Es ist richtig, dass viele Länder, wie zum Beispiel Indien, keine MT wollen. Für kleine Länder wäre dies jedoch interessant. Dazu muss man einen sehr intensiven Dialog mit entwicklungsorientierten Regierungen führen. Nach dem Motto: „Wir“ helfen, aber „ihr“ müsst es wollen, und das ohne Korruption etc.

Südafrika ist ein weiteres Beispiel, wo Wachstum nicht gleichzeitig zur Armutsminderung beiträgt. Trotz 5-8% Wachstums hat sich die Armutssituation bei 40% Arbeitslosen und sinkenden PKE weiter verschärft. Es hat sich eine kleine reiche Oberschicht etabliert, in den armen Dörfern dagegen hat sich nichts geändert.

Genau für Regierungen wie die Südafrikas ist das Buch geschrieben. Eine Vollbeschäftigung muss erreicht werden, das Sparen muss attraktiver gemacht werden. Im Buch wird ein Gesamtkonzept dargestellt und aufgezeigt, wie dies aussehen kann.

In Singapur führte nicht die Soziale Marktwirtschaft zum Erfolg, sondern es herrschte eine diktatorische Wirtschaft.

Nicht der Name Soziale Marktwirtschaft ist entscheidend, sondern die Realisierung des konstituierenden Elemente eines sozialen Marktwirtschaft wie Wettbewerb, Gewerbefreiheit, Eigentumsrechte, etc.

Der Ansatz von Eppler und Schumacher ist nichts Neues. Die Darstellungen sind in sich logisch aufgeführt, jedoch nicht umsetzbar. Dem Beispiel Singapur ist niemand gefolgt. Wer solle den EL aufzeigen, warum gerade jetzt MT nötig ist, wer soll ihnen „auf den Schlipps treten“?

Die westlichen Staaten sind dabei kein Vorbild: In Deutschland und den USA driftet die Gesellschaft immer mehr auseinander. Niemand lebt es den EL vor. Welche Politiker in EL sollen plötzlich Maßnahmen ergreifen, die den Armen zu Gute kommen?

Man sollte andere Länder und ihre Regierungen nicht belehren, sondern in einen Dialog mit ihnen treten. Hinter dem Geld, was für Entwicklungspolitik ausgegeben wird, muss eine richtige Strategie stecken.

Die Länder sollen eine wirtschaftliche Entwicklung mit anderen Mustern anstreben. Mit dem Konzept von Braun stimmen alle überein. Die Frage ist jedoch, warum es bisher nicht geklappt hat? Wo soll der Hebel plötzlich umgelegt werden?

Der Ansatz von Braun ist zu makroökonomisch. Am Anfang jeder Entwicklung steht die Landwirtschaft. Von entscheidender Bedeutung ist daher, wie die Landwirtschaft sich zur Industrie verhält. Wie kann die Landwirtschaft in Gang gebracht werden?

Dies entspricht dem Inhalt des Buches. Die Strategie, die zu Beginn des Buches entwickelt wird, hat makroökonomische Ansätze. Im weiteren Verlauf wird jedoch auf die Landwirtschaft und ihre Infrastruktur eingegangen. Ebenso auf die Subsistenzwirtschaft. Da sie keine Steuern zahlt, baut der Staat keine Infrastruktur für sie. Aber da liegt ein Denkfehler. Da die Subsistenzwirtschaft ex definitione geldlos operiert, können keine monetären Steuern erwartet werden. Man muss sie zu Hand- und Spanndiensten heranziehen und so infrastrukturelle Maßnahmen realisieren.

Singapur ist ein schlechtes Beispiel, da es ein Stadtstaat ist und keine Landwirtschaft hat. Die chinesische Regierung in Singapur war nicht daran interessiert mit Malaysia zu einem Land zu verschmelzen, wie es von den Engländern vorgesehen war.

Eine rein ökonomische Konzeption kann nicht die Lösung sein. Die Theorie von Braun ist zwar schlüssig, es gibt allerdings kein Beispiel, bei dem es umsetzbar ist.

Das Beispiel Singapur wurde als ein Realmodell vorgestellt, das einen Primat der Beschäftigung realisiert hat; ob Stadtstaat oder Flächenstaat spielt keine Rolle. Singapur konnte den Aspekt der guten Regierungsführung vorweisen und eine Reihe weiterer vorbildlicher Strategieelemente (Sozialversicherungssystem mit Kapitalkonten, Wohnungsbaugenossenschaft, makroökonomische Stabilität, etc.)

Zudem bekam das Land außer Direktinvestitionen kein Geld aus dem Ausland, vor allem keine EZ.

Schlusswort Prof. Braun

Ziel ist es, die Produktivität der Arbeit anzuheben und die Technologie in den traditionellen Sektoren kapitalintensiver zu gestalten. Dadurch sind beträchtliche Produktivitäts- und damit Lohnsteigerungen möglich. Es müssen mittlere Wege zwischen High-Tech und Handarbeit her, wodurch die Produktivität wachsen kann.

Durch das Stoppen der Kapitalvergeudung (Steuerflucht, Kapitalflucht, Korruption etc.) kann das nötige Kapital mobilisiert werden. Außerdem ist eine Umstrukturierung nötig: Eine Politik, in der Kapital teuer wird. Jeder, der investiert, würde sich in diesem Fall an den höheren Kapitalkosten orientieren und die Kapitalintensität seiner Betriebe drastisch reduzieren. Alle Re- und Ersatzinvestitionen im modernen Sektor werden somit weniger kapitalintensiv und mehr Leute können beschäftigt werden.

In den letzten Dekaden hörte man immer wieder den Vorwurf, die Marktwirtschaft habe in EL versagt. Das Problem ist aber, dass es dort gar keine Marktwirtschaften gibt, weil die konstituierenden Elemente einer Marktwirtschaft gar nicht etabliert sind – wie Wettbewerb, Preisfreiheit, Eigentumsrechte, Gewerbefreiheit, etc.. Gewerbefreiheit steht in jeder Verfassung von EL, praktisch ist sie aber nicht vorhanden. Wenn Kleinunternehmer drei Jahre benötigen, um endlos viele Genehmigungen zu bekommen, so ist das der Beweis

Die Grundfrage, wie man Regierungen von seiner Strategie überzeugen kann, sollte mit einem gezielten Dialog beantwortet werden. Da die Regierungen „etwas von uns wollen“, sollte es gelingen, sie im Dialog zu den nötigen Strategieänderungen zu bewegen. Es muss deutlich werden, dass „sie“ etwas von „uns“ wollen. Aus diesem Grund muss in diesen Ländern eine Strategieänderung angestrebt werden: Wenn Armut überwunden werden soll, darf – für eine lange Dekade der Beschäftigung - nicht Wachstum, sondern muss Beschäftigung das Ziel sein.

G. Oldenbruch und David Brodkorb. Der Text wurde mit Prof. Braun abgestimmt.