



S I D

Society for International Development  
Chapter Bonn

Nachlese zum 130. Entwicklungspolitischen Fachgespräch am 05.02.2019 zum Thema:

**Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Armutsbekämpfung**

Gesprächspartner: Dr. Tilman Altenburg (DIE) und Dr. Markus Loewe (DIE)

Protokollant: David Stoffel (wissenschaftliche Hilfskraft, DIE)

*Das 130. Entwicklungspolitische Fachgespräch fand im Gedenken an den am 28. September 2018 verstorbenen Präsidenten des Bonner SID Chapters, Dr. Günther Oldenbruch, statt. Im vergangenen Frühjahr hatte Herr Oldenbruch in Abstimmung mit Herrn Altenburg, DIE, für den Herbst ein auf drei Tage angelegtes Seminar zum Thema „Armutsbekämpfung weltweit“ geplant, das dann nicht mehr zustande kam. Daher wurde dieses dem Verstorbenen besonders wichtige Thema auch für dieses Gedenk-EPF gewählt, und Tilman Altenburg war so freundlich, die thematische Einleitung zu diesem Fachgespräch, gemeinsam mit seinem Kollegen Markus Loewe vom DIE zu übernehmen.*

**Vortrag (Dr. Tilman Altenburg & Dr. Markus Loewe)**

Es müssen zwei Bemerkungen gemacht werden, wenn wir im Folgenden von Armut reden: Zum einen sollten wir uns im Klaren sein, was wir meinen, wenn wir von Armut sprechen. Armut ist ein komplexes Phänomen mit vielen Dimensionen und Folgen. Wo immer möglich, sollte Armut multidimensional verstanden und gemessen werden, womit jedoch methodische Probleme verbunden sind. Die Auswahl und Gewichtung der Dimensionen, ihre Aggregation zu einem Gesamtwert, sowie die Abbildung der Korrelationen zwischen den Dimensionen können methodische Einschränkungen aufweisen, wodurch es je nach Zusammenhang sinnvoll sein kann, mit aussagekräftigen eindimensionalen proxies zu arbeiten – wie z.B. der Einkommensarmut. Zum anderen sollten wir uns im Klaren sein, wen wir meinen, wenn wir von Armut sprechen: Armut eines Landes, gemessen beispielsweise am Pro-Kopf-Einkommen (PKE). Armut eines privaten Haushaltes und der Grad seiner Entbehrung, also die Armutstiefe. Weiterhin denkbar ist die Armut einer Einzelperson innerhalb eines Haushaltes oder die Zahl der Armen in einem Land, gemessen am sogenannten head count index. Ideal wäre eine Messung der Armutslücke, welche sich aus dem Produkt von der Zahl der Armen und ihrer durchschnittlichen Entbehrung zusammensetzt.

Es stellt sich die Frage, wie stark die globale Armut tatsächlich zurückgegangen ist. Seit den 1960er Jahren ist der Anteil der Einkommensarmen an der Gesamtbevölkerung in den meisten Erdteilen kontinuierlich gesunken mit Ausnahme von Subsaharaafrika. Außerdem sinkt auch die absolute Zahl der Einkommensarmen seit den 1990ern, sowie die globale Armutslücke,

also die Summe, die benötigt würde, um das Einkommen aller Armen zumindest auf das Niveau der jeweiligen Einkommensgrenze zu heben. Dieser Fakt gilt unabhängig von der angewendeten Armutsgrenze, außer wenn eine sehr niedrige Grenze angesetzt wird. Das deutet darauf hin, dass es eine kleine Gruppe von extrem Armen gibt, an denen die positiven Trends der letzten Jahrzehnte komplett vorbeigehen. Um diese sogenannten Ultra-Armen muss sich Entwicklungspolitik ganz besonders kümmern. Zumindest ein Teil von ihnen lebt in Bürgerkriegsländern, sowie in geographisch benachteiligten Regionen wie beispielsweise Bergregionen in Vietnam oder der Westen von China.

Diese Trends werden aber selbst im besten Szenario nicht geradlinig weitergehen. Projektionen der Weltbank verdeutlichen: Je näher sich die Armutswerte der „Null“ nähern, umso flacher wird diese Kurve. Ohne drastischen Politikwechsel werden daher nach Weltbank-Projektionen auch im Jahr 2030 noch mindestens drei Prozent, eher aber fünf bis acht Prozent aller Menschen unter der 1,9-Dollar-Grenze leben. Veränderte Wachstumsmuster allein können hieran nicht viel verändern, sondern nur eine Umverteilung der Wachstumszuwächse.

Es stellt sich die Frage: Wie wichtig ist Wachstum für Armutsbekämpfung? Langfristig ist Wachstum essentiell. Kein Land kann Armut über Jahrzehnte immer stärker reduzieren, wenn es nicht wächst. Sogar mittelfristig besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen Wachstum und Armutsabbau. Nichtsdestotrotz ist dieser Zusammenhang lose, wie viele Ausreißer verdeutlichen. Es gibt Ökonomien die stark wuchsen, die Armut jedoch kaum oder gar nicht reduzierten, wie z.B. Aserbaidschan und Zentralafrika, oder aber Armut deutlich verringerten, trotz schwachem Wachstum, wie beispielsweise Nepal, Sri Lanka, Südafrika und Ecuador. Weiterhin gehen Armutsrückgänge nicht immer mit einem Rückgang von Einkommensungleichheiten einher. In Ländern wie China, Kasachstan und Lettland nahm Armut deutlich ab, während sich die Einkommensungleichheit verschärfte. Wenn jedoch Einkommensungleichheit abnimmt, so sinkt auch immer Einkommensarmut. Im Allgemeinen besteht jedoch kein Zusammenhang zwischen Wachstum und Einkommensungleichheit. In einigen Ländern nimmt Einkommensungleichheit im Zuge von Wachstum zu, in anderen nimmt sie ab. Ebenso haben marginale Veränderungen der Einkommensungleichheit kaum Einfluss auf das Wachstum. Nach jüngsten Erkenntnissen wirkt eine sehr hohe Einkommensungleichheit aber deutlich hemmend auf das Wachstum. In vielen Ländern, die besonders erfolgreich bei der Armutsbekämpfung waren, lag dies zu ähnlich großem Anteil an den Effekten eines inklusiven Wachstums und an staatlicher Sozialpolitik. Hieran schließen sich zwei Fragen an: Unter welchen Voraussetzungen ist Wachstum inklusiv und kann somit Armut bekämpfen? Und wie sieht Sozialpolitik aus, die mit begrenzten Mitteln Armut reduziert?

Zwischenfrage zum Zusammenhang von Demokratie und Ungleichheiten, z.B. China: Wie ist der Einfluss der Staatsform von Ländern und der Umverteilung bzw. Bekämpfung von Armut? Unterschiede in der Staatsform zeigen keinerlei Signifikanz, was unter anderem daran liegt, dass Demokratie und autoritäre Regime sehr vereinfachte/ verallgemeinernde Begriffe für komplexe Staatsformen und Differenzierung sind.

Zwischenfrage zu: Wie sind Entwicklungsländer definiert?

Länder, die nach Weltbankstatistiken unterhalb bestimmter Pro-Kopf-Einkommen sind.

Zwischenfrage: Wieso wurde Korruption in der Einleitung nicht erwähnt?

Bemerkung: Die Beantwortung zur Staatsform und Armutsbekämpfung erscheint unzureichend: Es sollte etwas mit dem Willen der Politik zu tun haben, ob Armut bekämpft werden kann!

Politik hat Einfluss darauf, welche Art von Wirtschaftspolitik gewählt wird, und spielt eine entscheidende Rolle, wenn man einzelne Länder untersucht: Hier findet man Evidenz für positiven Einfluss von Politik auf Armutsbekämpfung. Jedoch findet man im Cross-Country-Vergleich kein signifikantes Ergebnis. Bei dem Takeoff von Entwicklung sind andere Effekte wichtiger, z.B. Stabilität einer Volkswirtschaft anstatt Staatsform.

Zwischenfrage: Woran liegen die Unterschiede zwischen z.B. Niederlande und Norwegen: Warum haben externe Einflüsse einen positiven Einfluss? Kann Entwicklungspolitik einen Rahmen schaffen, um Armut zu bekämpfen? Was kann die Entwicklungspolitik tun, um positive Einflüsse auf Armut zu haben?

Bemerkung: Nicht-Demokratien haben immer schlechter im Entwicklungsprozess ‚performed‘. Es ist aus normativen Gründen sicher sinnvoll, für Demokratien einzutreten; ein empirischer Zusammenhang zwischen Staatsform und wirtschaftlichem Erfolg bzw. zwischen Staatsform und Armut besteht allerdings nicht.

Inklusive Entwicklung ist einerseits möglich durch produktive Integration, also mehr Personen in die Produktion einzubinden und/oder deren Erwerbstätigkeit produktiver zu machen, und andererseits durch Umverteilung. Einige Länder verzeichnen „Pro-Poor-Growth“, das bedeutet, dass die Armen überproportional vom Wirtschaftswachstum profitieren; in anderen kommt nur wenig vom Wachstum bei den Armen an.

Welche Ergebnisse wir vorfinden, liegt u.a. am Wachstumsmuster. In Vietnam z.B. ist es gelungen, sehr viele Menschen aus der gering-produktiven Landwirtschaft in leichtindustrielle Exportbranchen zu bringen und den Agrarsektor zu modernisieren. Das führte zu Pro-Poor-Growth. Im Gegensatz hierzu stehen Wachstumsmuster mit hohen Markteintrittsbarrieren, z.B. im Bergbau, welche dazu führen, dass die Armen nicht profitieren und Despoten sich Reichtum weitgehend aneignen können.

Oft wird in den Einstiegsindustrien nicht gut bezahlt, aber sie bieten dennoch einen Weg aus der noch weniger produktiven Landwirtschaft. Wie können Verhältnisse in einem Land wie Bangladesch verbessert werden, in dem sechs Millionen Menschen in der Bekleidungsindustrie arbeiten? Einerseits ist positiv, dass es einen solchen florierenden Exportsektor gibt, der

viele Arme beschäftigt. Andererseits sind die Konditionen im internationalen Vergleich schlecht. Ziel muss es sein, solche Sektoren als Einstiegsindustrien zu nutzen, in diesen dann aber graduell Wertschöpfung und Einkommen zu erhöhen. Z.B. kann das einfache und schlecht bezahlte Zusammennähen von Bekleidungsstücken überwunden werden, indem zunehmend für hochpreisige Modelabels gefertigt wird, Lieferzeiten verkürzt oder eigene Markenprodukt hergestellt werden. Solche Verschiebungen erfordern eine strukturpolitische Gestaltung. In der Regel gelingt es jedoch nur einem Teil der Bevölkerung, sich in diese Bereiche zu integrieren, wodurch Arbeitsmärkte segmentiert werden.

Welche sozialpolitischen Instrumente sind vielversprechend für Armutsbekämpfung? Hierzu gibt es drei Ansätze. Die sogenannte „protektive Funktion“ der Sozialpolitik besteht darin, Menschen unterhalb der Armutsgrenze zumindest so viel Geld oder Sachmittel zukommen zu lassen, dass sie insgesamt die Armutsgrenze erreichen. Dieser Ansatz ist insofern statisch, da ohne Veränderungen derselbe Betrag auch in der nächsten Periode überwiesen werden muss, um die Betroffenen oberhalb der Armutsgrenze zu halten. Derweil liegen die Kosten weit niedriger als oft angenommen wird: In den meisten Ländern unter drei Prozent des BIP, selbst wenn alle Menschen unter der nationalen Armutsgrenze profitieren sollen. Weiterhin gibt es auch eine protektive Funktion, bei der Sozialpolitik so gestaltet sein kann, dass sie zwar nicht den chronisch Armen hilft, wohl aber verhindert, dass zusätzliche Menschen in Armut abrutschen und somit transitorische Armut nicht mehr gegeben ist. Dieser Mechanismus ist wirksamer, da das Gros der Armen nicht dauerhaft unter der Armutsgrenze liegt. Diese Menschen haben mal höheres, mal geringeres Einkommen. Die protektive Funktion der Sozialpolitik soll nun greifen, wenn das Einkommen gerade über der Armutsgrenze liegt. Sie bewahrt die betroffenen Haushalte davor, aufgrund von Unglücksfällen wieder unter die Armutsgrenze zu fallen, denn das geschieht oft durch Unfälle, Krankheit, Tod des Hauptverdieners oder Missernte – Risiken also, gegen die in den meisten Entwicklungsländern keine Versicherungen angeboten werden. Am wirkungsvollsten ist die fördernde Funktion der Sozialpolitik, welche aber nur unter bestimmten Umständen funktioniert. Sie beruht darauf, dass arme Haushalte ganz besonders vulnerabel sind und daher Investitionen selbst dann scheuen, wenn diese ihre Einkünfte mit hoher Wahrscheinlichkeit verdoppeln würden. Denn wenn die Investition scheitert, sind die ohnehin geringen Ersparnisse der Haushalte zumindest erst einmal in der Investition gebunden und nicht verfügbar, oder gar, wenn ein Unglücksfall wie z.B. eine Krankheit eintritt. Erst wenn zuverlässige soziale Sicherheit gegen die wichtigsten Risiken besteht, steigt die Bereitschaft, in Maschinen, Land oder Bildung zu investieren: Der sogenannte Wohlfahrtsstaat.

Letztlich besteht nach wie vor das Problem des Targeting, also zu wissen, wer tatsächlich arm ist. Es gibt besonders erfolgreiche Beispiele der Sozialpolitik, die jenes Problem umgehen. Das National Rural Employment Guarantee Scheme in Indien sichert jedem vulnerablen Haushalt das Recht auf 100 Tage Beschäftigung pro Jahr zum Mindestlohn zu. Ein öffentliches Beschäftigungsprogramm ermöglicht diese Beschäftigungsgarantie und resultiert in einer doppelten Dividende durch die hierzu geschaffene Infrastruktur. Weiterhin handelt es sich um self-

selection und es handelt sich i.d.R. um anstrengende körperliche Arbeit, wodurch das Targeting umgangen wird. Es zeigt sich in der Folge ein Rückgang der chronischen Armut, ein Anstieg der örtlichen Löhne, sowie Investitionen. Ein weiteres Beispiel aus Indien ist die Krankenversicherung Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY). Die meisten Entwicklungsländer kopierten die europäischen Sozialversicherungssysteme, wodurch jedoch i.d.R. nur kleine Gruppe von Erwerbstätigen im formellen Sektor erreicht wurden. Das RSBY dreht das System um: Es handelt sich ebenfalls um eine Krankenzusammenversicherung, jedoch wird nicht mit der Integration der Privilegierten begonnen, sondern mit den Ärmsten der Bevölkerung, welche eine kostenfreie Krankenversicherung bekommen. Die Mittelklasse trägt die Hälfte der üblicherweise anfallenden Kosten, und langfristig wird auch das reichste Drittel integriert, das die vollen Beiträge zahlt. Das Social Pensions Scheme in Lesotho stellt ein Sozialsystem mit privater Umverteilung dar, welches allen Menschen ab 70 Jahren eine Minimalrente zusichert, wodurch auch hier das Targeting entfällt. Letztlich stellt das Direct Benefit Scheme im Iran ein erfolgreiches Beispiel von Sozialpolitik und der Targeting-Problematik dar. Der Iran gesteht allen Haushalten gleich hohe Transfers zu, welche bei 30 Prozent der Durchschnittsausgaben eines Haushaltes der unteren Mittelschicht liegen. Dabei sind die Kosten geringer als die der abgeschafften Subventionen und wirken als Beteiligung aller Bürger am Staatseinkommen.

#### Diskussion

Wo sind internationale Transfers? Was macht die Entwicklungspolitik, und wie wird sie beurteilt?

Transfers sind da notwendig, wo die ärmsten Länder Hilfe benötigen. In Mitteleinkommensländern sind Systemberatung und Know-How-Transfers wesentlich. Es kommt zunehmend zum wechselseitigen Lernen über komplexe Reformprozesse, wie es in der OECD üblich ist. Je mehr die Länder am Übergang sind, je mehr werden „wir“ (EZ) nicht mehr benötigt. Wer definiert die Inhalte? Nach der Paris-Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit sollen Entwicklungsländer selbst definieren, welche Ziele sie haben, die internationalen Geber sollen dann Beiträge zu dieser souverän formulierten nationalen Strategie leisten. In der Praxis fallen viele Geber, auch Deutschland, jedoch in alte Praktiken zurück, bei denen die Geber den Partnerländern jeweils eigene Ziele aufdrücken. Eigen-Profilierung der verschiedenen entwicklungspolitischen Einrichtungen sollte aufhören, und Harmonisierung muss stattfinden. Besser mit den Partnern gemeinsam Lösungen entwickeln und Idealstrategie finden, wobei dennoch der Ideenpool verschiedener Initiativen erwünscht ist.