

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



Vorlese für das 37. Entwicklungspolitische Fachgespräch

27.5.2005

Pro-poor Growth: Erkenntnisse aus einem internationalen Forschungsvorhaben

Daniel Alker, BMZ, Referat Armutsbekämpfung & AP 2015

Nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum stellt die wichtigste Voraussetzung zur Reduzierung der Armut dar (MDG1 und Ansatzpunkt 1 des AP 2015). Allerdings fällt bei gleicher Wachstumsrate das Ausmaß der Armutsreduzierung in verschiedenen Ländern unterschiedlich aus, v.a. weil verschiedene Bevölkerungsschichten unterschiedlich stark an der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung teilhaben. Ganz allgemein ist festzuhalten, dass Ansätze des breitenwirksamen Wachstums darauf abzielen sollten, **die Beteiligung armer Bevölkerungsschichten an wirtschaftlichen Wachstumsprozessen zu verstärken.**

Vor diesem Hintergrund ist seit Ende der 1990er Jahre der Begriff ‚**Pro-poor growth**‘ in entwicklungspolitisch interessierten Kreisen in aller Munde. Allerdings gibt es bislang weder eine breit akzeptierte Definition von PPG noch eine von großen Teilen der internationalen Gemeinschaft getragene Gesamtstrategie für breitenwirksames Wachstum. Die Deutsche EZ hat daher zusammen mit der WB, DFID und AFD in den letzten zwei Jahren das Forschungsvorhaben „Operationalizing Pro-poor growth“ durchgeführt. Dazu wurden 14 Länderstudien und sechs thematische Studien erstellt, die nun in einem Synthesebericht zusammengefasst werden, der Ende Juni veröffentlicht wird. Auf dieser Grundlage wird die deutsche EZ ihre Strategie für breitenwirksames Wachstum in der zweiten Jahreshälfte 2005 erarbeiten.

Die Erkenntnisse von OPPG fußen überwiegend auf (Haushalts-)Daten seit Anfang der 1990er, die seitdem in großem Umfang und hoher Qualität vorliegen. Diese Datenlage erlaubt nun, wachstumstheoretische Hypothesen empirisch mit höherer Qualität als bisher zu testen. **Wichtige statistische Ergebnisse des Forschungsvorhabens zu den Beziehung zwischen Wachstum, Gleichheit und Armut,** basierend auf den Entwicklungen in den 14 Fallstudienländern in den 90er Jahren, sind folgende:

- Wachstum und Armutsreduzierung sind positiv korreliert (1% Wachstum führt zu 0,7% Wachstum der Einkommen der Armen)
- Wachstum 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

Insbesondere **die zweite Erkenntnis ist neu** und **spezifisch für die 1990er**; die Entwicklungsliteratur (v.a. die umfangreichen Datensätze von Deininger/Squire und Dollar/Kraay) hatte bislang allgemein keine Korrelation zwischen Wachstum und Ungleichheit gefunden.

Für das **relativ hohe Wachstum**, die **wachsende Ungleichheit** und die **geringe Breitenwirksamkeit der Wachstumsprozesse** in den untersuchten Ländern in den 1990ern hat OPPG v.a. folgende **Erklärungszusammenhänge** gefunden:

- **Makroökonomische Reformen** wurden von Mitte der 80er bis Mitte der 90er in allen Fallstudien-Ländern implementiert und **stimulierten überall Wachstum**, umso mehr, je geringer das Wachstum vor den Reformen war.
- **Wachstum** fand **seit 1990** in Folge makroökonomischen Reformen und Handelsliberalisierungen **hauptsächlich in den nicht-agrarischen Sektoren statt**, während der Agrarsektor stagnierte. Die Armen sind, insbesondere in Afrika und Asien, jedoch weiterhin überwiegend in der Landwirtschaft beschäftigt und ihre Mobilität in den untersuchten Ländern war extrem beschränkt. Insgesamt fanden so gut wie keine (!) Netto-Bewegungen aus dem Primärsektor heraus statt; diejenigen, die aus der Landwirtschaft in andere Sektoren wechselten, waren überwiegend die besserqualifizierten Nicht-Armen. Dies ist der **wesentliche kausale Bestimmungszusammenhang für die wachsende Ungleichheit im Zuge von Wachstumsprozessen**. Armutsreduzierung und die Breitenwirksamkeit des Wachstums wurden in den untersuchten Ländern also wesentlich von der *performance* des Agrarsektors bestimmt („*Returns to agriculture affected poverty, while returns to non-agriculture affected more inequality*“).
- Der **Zugang der Armen zu assets, also zu physischem Kapital** (Land), **Infrastruktur** (Strassen, Wasser, Elektrizität) und **sozialen Diensten** (Bildung, Gesundheit), ist, ebenso wie gut definierte Eigentumsrechte, bedeutsam für die Möglichkeit der Armen, an Wachstumsprozessen teilzuhaben. In den untersuchten Ländern war der Zugang zu *assets* jedoch stark ungleich verteilt: Die Reichen hatten besseren Zugang als die Armen, die städtischen Armen besseren Zugang als die ländlichen Armen.
- **Öffentliche Ausgaben** in den Bereichen **Gesundheit, Infrastruktur und Sekundarbildung** kamen in den untersuchten Ländern den oberen Einkommensschichten stärker zugute als den unteren. Aufgrund **schwacher Institutionen** erreichten öffentliche Ausgaben (Infrastruktur, soziale Dienste) die Armen oft nur unzureichend (mangelhaftes *targeting*).
- **Starke Institutionen** sind **gut für breitenwirksames Wachstum**. Jedoch scheinen sie keine *conditio sine qua non* für breitenwirksames Wachstum zu sein, da einige Länder mit dauerhaft schwachen Institutionen (WBI-Indikatoren) hohe Wachstumsraten zeigten (Uganda, Indonesien, Bangladesh). Auch die angenommene positive Wirkung von **Dezentralisierung und Partizipation** auf den *asset-Zugang* der Armen konnte in den Fallstudien nicht belegt werden.
- Mangelnde **Geschlechtergerechtigkeit** behinderte in den untersuchten Länder Wachstum auf vielschichtige Weise – Arbeitsmarktbarrieren, Bildungsbarrieren, Landrechte, HIV/Aids etc. –, jedoch nicht die Verteilung des Wachstums auf die unterschiedlichen Einkommensgruppen. Einzig niedrigere Fertilitätsraten hatte eine positive Wirkung auf Wachstum und Gleichheit.

Es zeigt sich insgesamt deutlich, dass **breitenwirksame Wachstumsstrategien nicht verallgemeinert** werden können, sondern die Elemente der Empfehlungen im Länder- oder Regionenkontext spezifisch und sehr unterschiedlich gewichtet werden müssen.

Im Anschluss an das Referat könnten mögliche Elemente einer breitenwirksamen Wachstumsstrategie der deutschen Entwicklungspolitik diskutiert werden.