

FOKUS ENTWICKLUNGSPOLITIK

Positionspapiere der KfW Entwicklungsbank

Februar 2009

Pro-Poor Growth: Kurze Einführung in ein neues entwicklungspolitisches Konzept

Autoren: Dr. Matthias Trefs und Dr. Philipp Lepenies

Redaktion: Dr. Frank Weiler

Seit einigen Jahren ist „Pro-Poor Growth“ (PPG) ein prominentes Schlagwort der internationalen Entwicklungsdebatte. Der Begriff PPG umschreibt, dass Wirtschaftswachstum durch geeignete politische Steuerung zur Armutsreduzierung beitragen kann. Diese Forderung nach qualitativem Wachstum durch armutsorientierte Wachstumspolitik macht PPG für die EZ besonders attraktiv.

Im Folgenden wird PPG zunächst in seinen historischen Kontext eingebettet. Anschließend wird erörtert, inwieweit das Konzept operationalisiert und entwicklungspolitisch nutzbar gemacht werden kann.

Armut und Wachstum: eine geschichtliche Einbettung

Geprägt wurde der Begriff PPG durch wissenschaftliche Analysen, die Wachstumsprozesse in Entwicklungsländern im Zeitraum von 1990 bis 2000 untersuchten und dabei eine positive Korrelation zwischen Wirtschaftswachstum und Armutsminderung konstatierten. Historisch gesehen ist der Fokus auf armutsreduzierendes Wachstum allerdings nicht ganz neu.

Allheilmittel Wirtschaftswachstum

Seit Beginn der internationalen Entwicklungspolitik in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg stand Wirtschaftswachstum 20 Jahre lang synonym für Entwicklung. Diese Einschätzung war dem Umstand geschuldet, dass Ökonomen von Anfang an das Feld der Entwicklungstheorie dominierten. Mit der Fachrichtung „Development Economics“ boten die Wirtschaftswissenschaften als erste Sozialwissenschaft schon früh ein Theoriemodell an, das den Anspruch erheben konnte, nicht nur Unterentwicklung erklären und messen zu können, sondern auch klare Handlungsempfehlung ableiten zu können, wie Entwicklung zu erreichen sei.

Gestützt auf das gerade neu entwickelte Instrumentarium der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, war das Konzept des Wirtschaftswachstums nicht nur eine der wenigen messbaren Größen wirtschaftlicher Aktivität. Wachstum war außerdem international vergleichbar und die Effekte wirtschaftspolitischer Eingriffe konnten nach kurzer Zeit anhand von Wachstumswerten überprüft werden.

Den Wachstumstheorien lagen Hypothesen über so genannte Trickle-Down-Effekte zugrunde. Ihnen zufolge diffundiert gesamtwirtschaftliches Wachstum quasi automatisch in alle Schichten der Gesellschaft und entfaltet somit armutsreduzierende Wirkungen ohne jegliche spezifisch armutsorientierte Politikmaßnahmen.

Entwicklungsökonomien waren mehrheitlich der Meinung, dass wirtschaftliche Entwicklung anfangs unvermeidlich mit einer zunehmenden Ungleichheit in den betroffenen Gesellschaften einhergehen würde. Bis in die achtziger Jahre hielt sich die populäre These Kuznets, dass Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft bei steigendem Pro-Kopf-Einkommen zunächst wächst und dann kontinuierlich abnimmt.

Erste Zweifel an der starren Wachstumsorientierung kamen Ende der sechziger Jahre auf, als die Erfolgsbilanz der Entwicklungspolitik sowohl in Bezug auf Wirtschaftswachstum als auch hinsichtlich des sozialen Fortschritts in den Entwicklungsländern sehr bescheiden ausfiel. Der Pearson-Bericht der Weltbank stellte 1969 sogar das Scheitern des Konzepts „Entwicklung durch Wachstum“ fest.

Paradigmenwechsel von Wachstum zu Armutsreduzierung und qualitativem Wachstum

In den siebziger Jahren begann eine Umorientierung in der Entwicklungspolitik: Die vom damaligen Weltbankpräsidenten McNamara und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) formulierte Strategie rückte die Grundbedürfnisse des Menschen und sein Recht auf Selbstverwirklichung in den Mittelpunkt. Durch die Verbesserung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten in Bereichen wie Ernährung, Gesundheit, Beschäftigung und Wohnen wollte man die Voraussetzungen für Entwicklung und Wachstum schaffen.

In zunehmendem Maße wurde nach der Qualität des Wachstums gefragt. In ihrem ersten Bericht stellte die Brandt-Kommission 1980 fest: „Wenn die Qualität des Wachstums und soziale Veränderungen außer acht gelassen werden, kann man nicht von Entwicklung sprechen.“ Die Idee qualitativen Wachstums wurde im Konzept der nachhaltigen Entwicklung Ende der achtziger Jahre um die Komponenten Ökologie und Rücksicht auf zukünftige Generationen erweitert (Brundtland-Bericht 1987). Die Theorie, Wachstum würde mehr oder minder von selbst zu zunehmender Gleichheit führen, wurde nun auch durch empirische Studien angezweifelt.

Schon der viel beachtete Weltbankbericht „Redistribution with Growth“ hatte sich 1974 mit dem Thema beschäftigt, dass Wachstum nur dann auch mit Entwicklung einhergeht, wenn es den Armen zugute kommt. Direkte Umverteilungsmaßnahmen im weitesten Sinne wurden seinerzeit propagiert. Ahluwalia und Chenery entwickelten sogar eine Maßgröße der Gesamtwohlfahrt einer Volkswirtschaft, die das BIP als einzige Messgröße von Entwicklungserfolgen ablösen sollte. Dabei wurde die Einkommenserhöhung der unteren Schichten stärker gewichtet als die der übrigen Gruppen. Diese Berechnungsmethode konnte sich allerdings in der Praxis nicht durchsetzen.

Get the prices right – Marktorientierung unter Ausblendung von Armut

Die Marktorientierung des Neoliberalismus in den späten 80er und 90er Jahren hingegen, suchte primär die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer auf Makroebene zu stabilisieren. Dabei wurde dem Spiel der freien Märkte ein besonderes Gewicht zugemessen. Die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit wurde kritisch hinterfragt, die direkte Förderung der Grundbedürfnisse trat in den Hintergrund zu Gunsten von Privatisierung und der Förderung von Marktprozessen. In diesem Zusammenhang entstand auch der Eindruck, wirtschaftspolitisch ginge es nur um Stabilität und Wachstum, Armut schien kein Thema mehr. Wachstum und Armutsbekämpfung wurden so zwei komplett getrennte Bereiche, wobei als Folge in der entwicklungskritischen Öffentlichkeit Wachstum negativ belegt wurde (als Leitmotiv der als ungerecht empfundenen Strukturanpassungsprogramme), Armutsbekämpfung dagegen positiv.

Armutsorientierung durch MDGs

Die Erklärung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) und dabei die Forderung zur nachhaltigen Verringerung absoluter Armut und der Übergang der Strukturanpassungsprogramme zu „Poverty

Reduction Strategies“ hat die Aufmerksamkeit der internationalen EZ in den späten 90er Jahren wieder stärker auf die Armutsbekämpfung gelenkt – auf Kosten des Wachstums, das im Rahmen der neuerlichen Armutsausrichtung zunächst kaum Beachtung fand. Mit PPG wollte man umschreiben, dass es einigen Ländern doch möglich war beides miteinander zu verbinden: Armutsbekämpfung und Wachstum. Die Idee an sich ist also nicht neu, sie fußt aber auf neueren empirischen Befunden und wird zu einem Zeitpunkt in die Diskussion gebracht, wo diese Verbindung in der EZ manchmal etwas in den Hintergrund geraten ist.

Versuche zur Operationalisierung des Konzepts

Die ersten Analysen, die den Begriff prägten, untersuchten in einer Makro-ex-post-Betrachtung, ob Wachstum in einem bestimmten Zeitraum (meist 10 Jahre) mit einer Minderung der Armut (im unteren Einkommensquintil) einherging und welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Einzelfall dazu beigetragen haben könnten.

Kurz nach der Jahrtausendwende wurde der Begriff PPG aus den wissenschaftlichen Debatten herausgelöst und fand Eingang in den Geberdiskurs. Die UN und OECD definierten dabei PPG als Wachstum, das den Armen zugute kommt und ihnen die Gelegenheit gibt, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern.

Bereits auf definitorischer Ebene zeigt sich jedoch, dass bei dem Begriff keine Klarheit herrscht – auch nicht im akademischen Raum. Vereinfacht gesagt, gibt es zwei Lager:

- Die einen, allen voran Weltbank und das englische Department for International Development (DFID), interpretieren PPG *absolut*. Das heißt, dass jeglicher Einkommenszuwachs bei den als arm klassifizierten Bevölkerungsteilen als PPG gelten kann – ungeachtet der Veränderung des Einkommens der übrigen Bevölkerung. Im Mittelpunkt steht hier ausschließlich die absolute Erhöhung des Einkommens der Armen.
- Die anderen hingegen, in erster Linie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), vertreten eine *relative* Interpretation des Begriffs. PPG ist demnach jede Einkommensveränderung, welche die Armen einer Gesellschaft besser stellt als die übrige Bevölkerung – egal wie sich die gesamte Volkswirtschaft entwickelt. Im Mittelpunkt steht das Streben nach sozialer Gleichheit.

Der Effekt dieser unterschiedlichen Definitionen ist, dass die Frage, ob Wachstum „pro poor“ ist, je nach Definition anders beantwortet wird. Ist beispielsweise in einer Volkswirtschaft das Einkommen des unteren Einkommensquintils in der letzten Dekade mit 2% gewachsen, das Einkommen der anderen Quintile aber mit 8%, so handelt es sich nach der absoluten Definition um einen Fall von PPG, für die Anhänger der relativen Definition aber nicht.

Die unterschiedlichen Definitionen führen bei der Frage der Operationalisierung von PPG zu verschiedenen strategischen Ausrichtungen. Während aus der absoluten Definition primär Politikmaßnahmen abzuleiten sind, die der Einkommenserhöhung der Armen dienen und die anderen Gesellschaftsschichten unberührt lassen, ist bei Anwendung der relativen Definition auch die Frage der gesellschaftlichen Gleichheit wichtig. Fragen der Einkommensumverteilung spielen bei Vertretern der relativen Definition meist eine wesentlich zentralere Rolle als bei Vertretern der absoluten Definition.

Mit der Einkommensumverteilung in engem Zusammenhang steht eine weitere definitorische Unterscheidung: Einige Vertreter argumentieren, dass es bei PPG nur darauf ankomme, welches Einkommen letztendlich bei den Armen ankommt bzw. verbleibt. Andere Vertreter würden nur solches Einkommenswachstum als PPG bezeichnen, das auch vorrangig durch die armen Bevölkerungsschichten generiert wird.

Je nach Festlegung ergeben sich auch hier teilweise sehr unterschiedliche politische Umsetzungsstrategien. Eine weitere wichtige beschäftigt sich mit der Frage, ob man Wachstum direkt durch die Armen und bei den Armen generieren will, oder ob man beispielsweise Wachstumspole fördert, die nicht unbedingt in armen Regionen liegen, aber das Potential haben, möglichst viele arme Menschen zu absorbieren, oder ob man Wachstumsprozesse fördert, die bereits existieren, gegenüber Maßnahme mit denen man versucht, selber Wachstumspole „from scratch“ zu generieren.

Um dem Problem einer fehlenden allgemein akzeptierten Begriffsdefinition zu entgehen und die jeweilige Besonderheit der eigenen Definition zu unterstreichen, sind einige Institutionen dazu übergegangen, PPG mit anderen Begriffen zu belegen. Sie betonen jeweils unterschiedliche Aspekte von PPG: „Shared Growth“ taucht insbesondere im afrikanischen Kontext auf und wird interessanterweise auch von Teilen der Weltbank gebraucht. Daneben findet man im asiatischen Raum den Begriff des „Inclusive Growth“, der von der ADB geprägt wurde. Das BMZ favorisiert den Begriff „Breitenwirksames Wachstum“.

Um nicht auf der definitorischen Ebene stehen zu bleiben, haben mehrere Institutionen versucht, für die eigene Definition oder auch übergreifend Umsetzungsstrategien (im Sinne von Politikempfehlungen) zu formulieren.

Dies war, mit Abstrichen, auch die Vorgehensweise des „Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program“, bei dem die Weltbank in Zusammenarbeit mit DFID, der französischen Agence Française de Développement (AFD) und dem deutschen Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2005 die Erfahrungen aus 14 Ländern analysierte um daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten. Dabei kam man zu folgenden Erkenntnissen:

Die Ableitung möglicher PPG-fördernder Maßnahmen muss eine detaillierte Analyse der vorhandenen Binding Constraints der jeweiligen Volkswirtschaft vorausgehen. Dazu zählen u.a. eine Untersuchung folgender Faktoren:

- Vermögens- und Einkommensverteilung in der Gesellschaft,
- Bevölkerungsdichte und Urbanisierungsgrad,
- Bedeutung der Landwirtschaft,
- Geburtenrate
- Qualität der vorhandenen Institutionen
- Klimatische Faktoren.

Folgende konkrete Maßnahmen konnten gemäß der Länderstudien die Einkommen der Armen erhöhen:

- Investitionsklima verbessern, z.B. durch größere makroökonomische Stabilität,
- Zugang zu Infrastruktur verbessern,
- Gleichberechtigung der Geschlechter, insbesondere im Bereich Bildung,
- Arbeitsplätze schaffen, insbesondere Arme qualifizieren,
- Reformen im Agrarsektor, die insbesondere Kleinbauern zugute kommen.

Den wohl am ausgefeiltesten methodischen Ansatz zur Operationalisierung von PPG hat die schwedische Entwicklungsbehörde SIDA entwickelt. Herzstück des schwedischen Vorgehens ist das Konzept der „Employability“. SIDA definiert PPG dergestalt, dass es darum gehen muss, die Eingliederung der Armen als Erwerbsarbeiter in den Privatsektor zu ermöglichen. Holistische Ana-

lysen der Volkswirtschaft der jeweiligen Partnerländer, die so genannten „Integrated Economic Analyses“ sollen durch eine Untersuchung der makroökonomischen Situation, des „business environment“ und des Arbeitsmarktes identifizieren, welche Politiken im jeweiligen Land zu einer erhöhten „Employability“ beitragen.

Kritisch wurden gegen den PPG-Ansatz vor allem folgende Aspekte eingewandt:

- Die notwendigen „Pro-Poor“-Maßnahmen müssten kontextspezifisch bestimmt werden. Was in einem Land funktioniert, müsse in einer anderen Volkswirtschaft noch lange nicht Erfolg versprechend sein. Der Effekt einer Maßnahme hänge in der Regel von einer großen Zahl von Faktoren ab, die sich in den seltensten Fällen länderübergreifend gleichen. Es könne daher keine universellen PPG-Strategien geben.
- Es stelle sich die Frage, ob einzelne entwicklungs- oder wirtschaftspolitische Interventionen überhaupt (und wenn ja, in welchem Zeitraum) direkt messbaren Einfluss auf die aggregierten Größen Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung haben. Mitunter sei die direkt messbare Wirkung einer entwicklungspolitischen Maßnahme auf Wachstum und Armutsreduzierung doch so gering, dass der Nachweis eines Zusammenhangs zwischen Eingriff und Ergebnis nur auf Plausibilitätsannahmen beruhe. Selbst ein Geberengagement in Form von Sektorpolitiken könne nicht ohne weiteres direkt mit Wachstum und Armutsreduzierung in Verbindung gebracht werden. Der zentrale, von der Weltbank häufig zitierte Aufsatz (Dollar und Kray 2002) zur Rechtfertigung des Zusammenhangs zwischen Wachstum und Armutsreduzierung wurde von einer Expertenkommission, die im Auftrag der Weltbank arbeitete, kürzlich als methodisch fragwürdig eingestuft. Der Beweis, dass die Steuerung von Wachstumsprozessen zugunsten der Armen derjenige Politikansatz sei, der den Armen den größten Nutzen verspricht, ist damit bis auf weiteres noch nicht zweifelsfrei erbracht.
- Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt der PPG-Debatte ist schließlich, dass häufig die Armutsdimension nur auf die Einkommensarmut reduziert wird und darüber auch vergessen wird, dass sich viele Dimensionen der Armut auch ohne Wirtschaftswachstum verbessern lassen.

Fazit:

PPG als Idee ist nicht neu, wurde aber zu einem Zeitpunkt wieder in die entwicklungspolitische Debatte gebracht, zu dem die Notwendigkeit von Wachstum etwas in den Hintergrund geraten war. Derzeit gibt es noch keine allgemein akzeptierte Definition von PPG. Die Flexibilität der Begriffsdefinition von PPG ist zugleich Vorteil und Nachteil: Einerseits erfreut sich das Konzept in allgemeiner Form in der Fachwelt einer sehr hohen Akzeptanz, andererseits macht die Vielfalt der Interpretationsmöglichkeiten die Ableitung universeller PPG-fördernder Maßnahmen im Sinne eines kohärenten Operationalisierungsansatzes schwierig. Ähnlich wie bei anderen Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich gegen das PPG-Konzept – neben der unterschiedlichen Definitionsmöglichkeiten - verschiedene Kritikpunkte vorbringen: insbesondere das Problem der Mess- und Zurechenbarkeit von Wirkungen, sowie die Kontextbezogenheit der Maßnahmen und die Multidimensionalität von Armut.

PPG als Konzept ist hingegen immer dann klar definiert, wenn es um Ex-post-Analysen geht und genau untersucht wurde, welche Maßnahmen in welchem Kontext zu Wachstum und Armutsreduzierung beigetragen haben. In jedem Falle, egal ob ex ante oder ex post, sollte man bei der Diskussion von PPG-Strategien immer sehr deutlich machen, welche Definition von PPG man zugrunde legt.

Abschließend sei angemerkt, dass es in jüngster Zeit erste Anzeichen dafür gibt, dass in der Entwicklungsdebatte Wachstum „per se“ wieder stärker thematisiert wird. Die Frage wie Arme davon

profitieren erscheint dabei von eher nachgeordneter Bedeutung zu sein. Der Growth Report der Commission on Growth and Development (Weltbank, Australian Agency for International Development, DFID etc.) von Mai 2008 ist dafür ein gutes Beispiel und auch Paul Collier spricht in seinem Buch „The Bottom Billion“ davon, dass es nicht darauf ankäme, Pro-Poor-Growth zu fördern, sondern Wachstum in jedweder Hinsicht bedeutsam für die Armutsreduzierung sei. Auch der Economist schreibt (14.- 20. February 2009), dass die größten Wachstums- und Entwicklungserfolge sich nicht einstellen, wenn Wachstum „inclusive“ [also pro-poor] ist, sondern wenn man sich stattdessen an der Mittelschicht als Zielgruppe orientiert.

Damit schließt sich der Kreis zu den frühen Theorien zur Überwindung der Armut, und es bleibt abzuwarten, ob die Richtigkeit dieses Konzepts durch neuere Forschungen überzeugender als in der Vergangenheit belegt werden kann.

Weitere Informationen: Dr. Philipp Lepenies, Senior Ökonom im Kompetenzzentrum Entwicklungs-länderökonomie und -forschung (philipp.lepenies@kfw.de).