

Meinungsforum Entwicklungspolitik

Juli 2010

Extreme Armut – eine Investitionschance

von Joachim von Braun

(Joachim von Braun ist Professor für wirtschaftlichen und technologischen Wandel und Direktor des Zentrums für Entwicklungsforschung (ZEF) an der Universität Bonn)



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Extreme Armut, d.h. Armut am untersten Ende der Einkommensverteilung - weit unterhalb der international akzeptierten „Armutsgrenze“ von 1,25 US\$ pro Tag - ist ein schreiendes Unrecht, aber sollte auch als Investitionschance begriffen werden. Eine Zahlenspielerlei verdeutlicht es: Nichts spricht dagegen, dass die extrem Armen nicht das gleiche wirtschaftliche Potential wie der Weltdurchschnitt haben könnten; wenn die unterste eine Milliarde Menschen das Welt-Durchschnittseinkommen von 7230 US\$ (2005) erzielte, wäre die Welt um ca. 7.000 Milliarden US\$ reicher; und auch wesentlich sicherer.

Extreme Armut ist ein gewaltiges Markt- und Politikversagen, denn immense Potentiale von Menschen und Märkten bleiben ungenutzt bzw. unerschlossen. Dort, wo die meisten Menschen keine Schuhe tragen, ließe sich konstatieren, dass es wohl keinen Markt für Schuhe gibt, oder alternativ – wie Thomas Bata, der große Schuhfabrikant, zu betonen pflegte - dass der zukünftige Markt für Schuhe gerade hier enorm groß ist. Bei den extrem Armen sind hohe Durchschnitts- und Grenzerträge von Investitionen in die Potentiale von Menschen zu erwarten.

Eine umfassendere Bekämpfung extremer Armut ist notwendig, möglich und sinnvoll, gerade jetzt, um das langfristige weltwirtschaftliche Wachstum zu fördern. Allerdings ist die Orchestrierung der erforderlichen Instrumente leider nicht rezeptartig simpel, sondern recht komplex, und deshalb Wissens-

und Management-intensiv. Dazu hat die angewandte Entwicklungsforschung neue Einsichten produziert, die nun vermehrt umgesetzt werden müssen.

Die Veränderungen und Ursachen extremer Armut zeichnen sich durch einige besondere Charakteristika aus

- Die extrem Armen sind zurückgelassen worden. Die Zahl der Menschen, die von weniger als 50 US\$ Cent pro Tag leben, hat sich prozentual viel weniger verringert als die Zahl der Armen, die um 1,25 US\$ pro Tag zur Verfügung haben.
- Die extrem Armen befinden sich überwiegend in Afrika, südlich der Sahara, und in Südasien. Mehr als drei Viertel derer, die von weniger als 50 US\$ Cent am Tag leben, bewohnen diese Regionen, und ihr Anteil wird weiter wachsen, wenn nicht mit grundlegenden Politikänderungen gegengesteuert wird.
- Hinter den sich nur langsam verändernden Armutszahlen verbergen sich beträchtliche Bewegungen, die um die Armutsgrenze herum stattfinden. Menschen knapp oberhalb der Armutsgrenze können armutsgefährdet sein, und andere unterhalb der Armutsgrenze können die Armut hinter sich lassen. Aber bei den extrem Armen, die weit unterhalb der Armutsgrenze leben, bewegt sich besonders wenig. Sie verharren auf diesem Niveau, oft für Generationen.
- Besonders bei Frauen und Kindern haben Armut und Hunger langfristige Auswir-

kungen auf Gesundheit und wirtschaftliche Produktivität, was extreme Armut zementiert.

- Die Zahl der städtischen Armen nimmt zu. Dennoch leben die meisten Armen im ländlichen Raum. In vielen Ländern bleibt Armutsreduzierung eng verbunden mit landwirtschaftlicher Entwicklung.
- Unter den extrem Armen finden sich häufig Minderheiten, also ethnische Minoritäten, diskriminierte, benachteiligte und behinderte Menschen.

Die Kapitalstöcke, die in der Kontrolle der extrem Armen sind – d.h. finanzielle Ressourcen, Humankapital wie Bildung und Gesundheit und Sozialkapital - müssen rasch aufgebaut werden. Die Unterscheidung zwischen Investitionen und Sozialprogrammen führt in die Irre, da sie das Potential der Investitionen in Menschen negiert und innovative Sozialprogramme als konsumtiv, nicht investiv missversteht. Diese Kapitalbildung muss mit langfristiger Perspektive erfolgen, aber zugleich akute Not kurzfristig überwinden.

Wie die extreme Armut überwinden?

Die Millenniumsziele (Millennium Development Goals, MDG) können nur als eine Zwischenstation auf dem Weg zur Beendigung der extremen Armut gelten. Den extrem Armen haben die MDGs bisher wenig geholfen. Bei den Millenniumszielen, die für sie besonders relevant sind – Reduzierung von Hunger (als Teil von MDG 1), Kindersterblichkeit (MDG 4) und Gesundheit von Müttern (MDG 5) – gibt es die geringsten Fortschritte, wie dies auch auf dem G8-Gipfel im Juni 2010 konstatiert wurde.

Eine Strategie zur Überwindung der extremen Armut sollte ein Konzept von „Wachstum Plus“ beinhalten, d.h. Wachstum plus ein Bündel von Maßnahmen. In Ländern mit unterschiedlichen Entwicklungsstadien wird eine Kombination von Maßnahmen unterschiedlich ausfallen – was für Asien gut ist, muss nicht notwendigerweise auch in Afrika vorteilhaft sein. Politik zur Reduzierung der extremen Armut muss Länder- und Kontextspezifisch sein – dann gerät die nachfolgende Liste der Maßnahmen nicht zu einer „shopping-list“, sondern positioniert diese Maßnahmen als Komponenten einer Strategie:

1. Fokussieren auf ein integrierendes

Wachstum - Wir brauchen eine andere Art von Wachstum, das von Anfang an die extrem Armen einschließt. Dafür sind mehr Investitionen in Infrastruktur und Technologie erforderlich. Angesichts der extremen Armut, die in ländlichen Gebieten vorherrscht, sind Investitionen in die Produktivität der Kleinbauern von großer Bedeutung.

2. Zugang zu Ressourcen und Märkten

verbessern - Um die Ungleichheit bei der Ressourcenverteilung zu verändern, sind Eigentumsrechte notwendig. Millionen von Kleinunternehmern benötigen verbesserten Zugang zu Wertschöpfungsketten, und viele arme Haushalte brauchen eine Beschäftigung im außerlandwirtschaftlichen Bereich. Dafür sind Investitionen in Wissens- und Informationssysteme für arme Menschen notwendig, damit sie Chancen nutzen können. Gesetzesreformen z.B. bei Land- und Wasserrechten sollten so gestaltet werden, dass sie Frauen und Randgruppen mit einschließen.

3. Die Möglichkeit zu sparen und Kredite aufzunehmen

erlaubt es den Armen, in Ressourcen und den Erwerb von Qualifikationen zu investieren und akute Notzeiten zu mildern. Mikrofinanzierung hat sich als effektives Mittel erwiesen, um armen Haushalten beim Sparen und Kreditaufnehmen zu helfen und auf diese Weise Vermögenswerte zu schaffen und zu schützen. Die extrem Armen werden jedoch von Mikrofinanzsystemen noch zu wenig erreicht und brauchen daher auch eine andere Art von Förderung. Mit Hilfe von speziellen Transfer- und Bildungsmaßnahmen können auch diese Haushalte mikrofinanzfähig und damit produktiver werden. Hier liegt die Chance für eine nächste Innovation, die auch von großen Nichtregierungsorganisationen, z.B. in Bangladesch bereits mit Erfolg betrieben wird.

4. Innovative soziale Sicherung - Produktive soziale Sicherung muss umfassender sein und früher in den Entwicklungsprozess eingeführt werden. Sie hilft denen, die hohem Armutsrisiko ausgesetzt sind, dieses Risiko zu entschärfen oder mit den Nachwirkungen von Schocks (z.B. hohen Kosten bei akuter Krankheit) fertig zu werden. Solch eine effektive soziale Sicherung wird auch wirtschaftliches Wachstum fördern. Zwei Instrumente, die sich im vergangenen Jahrzehnt als wirksam erwiesen haben, sind hierzu vermehrt einzusetzen:

- **Konditionelle monetäre Transfers** (*conditional cash transfers, CCTs*): Diese Programme, die Transfers an Haushalte an bestimmte Bedingungen wie einen Schulbesuch von

Kindern knüpfen, haben sich bei der Armutsreduzierung als sehr effektiv erwiesen, und zwar kurzfristig durch die monetären Transfers und langfristig durch die Bildung von Humankapital. Sie erweisen sich als besonders vorteilhaft in Regionen mit geringer Schulbesuchsquote, aber ausreichendem Schulangebot, wie z.B. in Mexiko und Brasilien. In wirtschaftlichen Krisen können sie, wenn einmal etabliert, expandieren und so wird der Einsatz ineffektiverer Mittel, wie Subventionierung von Lebensmittelpreisen, vermieden.

- **Mikro-Versicherungen**: der Versicherungsmarkt muss den extrem Armen zugänglich werden. In dieser Bevölkerungsgruppe ist es oft am besten, mit Versicherungen von Krankheit, Unfall und Produktion (landwirtschaftliche Ernten) auf der Mikroebene zu beginnen und auf existierender Gruppenbasis aufzubauen. Das reduziert Transaktionskosten und garantiert, dass neu hinzukommende Versicherungsformen diese Gruppen stärken. Mikro-Versicherungssysteme könnten die nächste große institutionelle Innovation in den Entwicklungsländern werden.

5. Investitionen in Ernährung und Gesundheit

Unterernährung ist die direkt und indirekt wirkende Todesursache Nummer eins bei Kindern in Entwicklungsländern und die extrem Armen sind besonders stark davon betroffen. Investitionen in die verbesserte Ernährung von Kleinkindern zählen zu den produktivsten Maßnahmen: Sie können die Arbeitsproduktivität im späteren Leben um 50% erhöhen, wie neue Langfriststudien ergeben haben. Das Anreichern von Nahrungsmitteln wie Öl, Zucker und Mehl mit Mikronährstoffen und die biologische Anreicherung von Grundnahrungsmitteln durch Pflanzenzüchtung (wie z.B. bei Reis und Süßkartoffeln) kann den Ernährungszustand der extrem Armen nachhaltig verbessern. In Südasien lebt ein besonders hoher Anteil von untergewichtigen Frauen und Neugeborenen. Ernährungsunterricht für Mütter kann den Ernährungszustand ihrer Kinder ein Stückweit verbessern, selbst wenn keine Nahrungsergänzungsmittel gegeben werden. Wie oben gesagt, Reduzierung der extremen Armut ist wissensintensiv.

Politische Aspekte der Reduzierung von extremer Armut

Staatliches Handeln ist oft Ursache von extremer Armut. Die Armen müssen befähigt werden, ihre Stimme zu erheben und Verantwortlichkeit einzufordern. Die Anreize für staatliche Dienstleistungsanbieter müssen steigen, damit sie auf die Bedürfnisse der

extrem Armen reagieren. Auch wenn dies angesichts der Realitäten in vielen Staaten ein Wunschdenken sein mag, dürfen diese Voraussetzungen nicht negiert werden. Mangelnde staatliche Ressourcen, z.B. auf Grund ineffektiver Steuersysteme sind bekannte Ursachen, die noch mehr entwicklungspolitisches Engagement bedürfen. In vielen Staaten mit niedrigem Einkommen besteht aber der politische Wille zur Verbesserung von Governance, es mangelt jedoch an Kapazität.

Auch die bewusste Ausgrenzung von bestimmten Gruppen, darf nicht übersehen werden. Menschen z.B. aus Gründen ihrer rassischen, regionalen, religiösen und ethnischen Zugehörigkeit zu diskriminieren, kriert außer dem menschenrechtlichen Problem auch volkswirtschaftliche Verluste. Die Reduzierung von Diskriminierung ist ein höchst sensibles politisches Thema, da diejenigen, die einen Nutzen daraus ziehen, den Status quo erhalten wollen. Es bedarf einer offeneren Diskussion über die wirtschaftlichen Folgen von Diskriminierung und veränderter Freiheit. Zum Beispiel leben 80 Prozent der behinderten Menschen in Entwicklungsländern, meist "unsichtbar", und die allermeisten unter ihnen könnten ohne Diskriminierung volkswirtschaftlich sehr produktiv sein.

Extreme Armut zu reduzieren, erfordert – wie jeder andere Investitionsbereich ein spezielles Knowhow. An diesem Knowhow mangelt es. Um Programme zu implementieren, muss die Ausbildung von Managementfähigkeiten für derartige Investitionen größere Aufmerksamkeit erhalten. Dazu gehört auch eine Stärkung von sozialem Unternehmertum. Das oben genannte Instrumentarium erfordert erheblich mehr Investitionen in „Software“, d.h. institutionelle Innovationen, als „Hardware“, d.h. traditionelle Kapitalgüter, und „Software“ ist nun mal wissensintensiver. Die entwicklungspolitischen Akteure sollten deshalb Partnerschaften mit der angewandten Forschung eingehen, um die schwierigen Fragen des optimalen Designs von Maßnahmen und des „scaling up“ von Programmen zur Reduzierung der extremen Armut zu beantworten sowie harte Fakten mit belastbaren Wirkungsanalysen zu gewinnen.

Extreme Armut ist ein Unrecht, aber ihre Überwindung ist auch eine besonders lohnende Investition.

Literaturhinweise

von Braun, J., R. Vargas Hill, R. Pandya-Lorch (ed.). 2009. The Poorest and Hungry: Assessments, Analyses, and Actions, IFPRI Book, Washington DC

Yunus, M. 2010. Building Social Business. BBS Public Affairs. New York