

## Strategien zur Bekämpfung der weltweiten Armut: Irrwege, Umwege und Auswege

von Peter Nunnenkamp und Rainer Thiele

### Inhalt

- Die Bilanz der bisher erreichten Fortschritte bei der Bekämpfung der weltweiten Armut fällt ernüchternd aus. Zwar haben einige Staaten, insbesondere in Asien, den Einkommensrückstand zu den Industrieländern im Zuge der Globalisierung vermindert. Dazu gehören die bevölkerungsreichen Staaten China und Indien. Viele andere Entwicklungsländer sind wirtschaftlich aber weiter zurückgefallen. Besonders kritisch ist die Lage in Afrika südlich der Sahara: Dort verharrt der Anteil der Bevölkerung, der von weniger als einem Dollar pro Tag leben muss, bei fast 50 Prozent.
- Vor diesem Hintergrund wird vor allem von Globalisierungskritikern eine Strategie verlangt, die sich unmittelbar auf die besonders armen Bevölkerungsgruppen konzentriert, um das UN-Ziel einer Halbierung der absoluten Armut bis 2015 zu erreichen. Es verbietet sich jedoch, den Ansatz, Armut auf dem Umweg über gesamtwirtschaftliches Wachstum zu bekämpfen, leichtfertig zu verwerfen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass eine Zunahme der Durchschnittseinkommen in aller Regel mit einer proportionalen Zunahme des Einkommens besonders armer Bevölkerungsgruppen einhergeht. Ohne Wachstum ist eine wirksame Armutsbekämpfung also kaum zu erreichen.
- Die pauschale Kritik, die gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank gingen vor allem zu Lasten der Armen, ist nicht zu halten. Zwar sind die Reformprogramme häufig weniger wirksam geblieben als erhofft. Dies ist aber größtenteils darauf zurückzuführen, dass wesentliche Reformen von den Entwicklungsländern nicht umgesetzt worden sind.
- Handelsliberalisierung, die typischerweise Bestandteil von Strukturanpassungsprogrammen ist, bietet längerfristig einen Ausweg aus der Armutssituation, weil sie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung fördert. Von den kurzfristigen Anpassungslasten werden die Armen möglicherweise aber besonders stark betroffen, so dass die Einkommensverteilung zumindest zeitweilig ungleicher werden kann.
- Als Irrweg dürfte sich hingegen erweisen, ausländische Direktinvestitionen als probates Mittel im Kampf gegen die weltweite Armut anzupreisen. Positive Wachstumseffekte von Direktinvestitionen sind gerade dort ausgeblieben, wo sie am dringlichsten wären. Zudem spricht wenig dafür, dass arme Bevölkerungsgruppen von eventuellen Wachstumseffekten der Direktinvestitionen in besonderem Maße profitieren würden.
- Dagegen lassen sich verstärkte Investitionen im Bildungs- und Ausbildungswesen als besonders geeignete Strategie zur Armutsbekämpfung bezeichnen. Eine bessere Ausstattung mit Humankapital fördert nicht nur das gesamtwirtschaftliche Wachstum; ein höherer Bestand und eine gleichmäßigere Verteilung von Humankapital reduzieren zudem in der Regel die Einkommensungleichheit. Die Armen würden in erster Linie durch eine bessere Grundbildung begünstigt.
- Über Bildungsinvestitionen hinaus sind zielgruppenorientierte Maßnahmen wie die Vergabe von Eigentumsrechten und ein dadurch erleichterter Zugang zu Krediten geeignet, der armen Bevölkerung eine stärkere Teilhabe am Wachstumsprozess zu ermöglichen. Als Irrweg ist es dagegen anzusehen, wenn von Regierungen, die bereits im Bereich der allgemeinen Wachstumspolitik scheitern, ein sektor-, industrie- und regionalspezifisches Konzept der Armutsbekämpfung gefordert wird.
- Die Entwicklungshilfe könnte einen stärkeren Beitrag zur weltweiten Armutsbekämpfung leisten, wenn sie vorwiegend an arme Empfängerländer vergeben würde, die eine erfolversprechende Wirtschaftspolitik verfolgen. Unterstützt werden sollten insbesondere Reformen, die von den Entwicklungsländern selbst initiiert worden sind. Regierungen in nicht reformbereiten Staaten sollten keine Entwicklungshilfe mehr erhalten.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei  
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

<http://www.ddb.de>

ISBN 3-89456-255-2

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2004.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 0455-0420

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Armutsbekämpfung: Zurück auf der Agenda</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Bilanz der weltweiten Armutsbekämpfung: Unzureichende Fortschritte</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Armutsbekämpfung durch Wachstum: Notwendig, aber nicht hinreichend?</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und Strukturanpassungsprogramme: Auf Kosten der Armen?</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Handelsliberalisierung: Uneingeschränkt wirksam?</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Ausländische Direktinvestitionen: Neue Waffe gegen Armut?</b>	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>Investitionen in Bildung: Der Königsweg der Armutsbekämpfung?</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>Gezielte Armutsbekämpfung und Umverteilung: Sinnvolle Ergänzung der Wachstumspolitik?</b>	<b>14</b>
<b>9</b>	<b>Internationale Entwicklungszusammenarbeit: Geeignetes Instrument zur Unterstützung lokaler Reformen?</b>	<b>16</b>
	<b>Literatur</b>	<b>18</b>

---

\* Wir danken Rolf J. Langhammer für eine kritische Durchsicht und viele hilfreiche Anregungen.

# 1 Armutsbekämpfung: Zurück auf der Agenda

„Our dream is a world free of poverty“. So emphatisch beschreibt die Weltbank als wichtigste Institution der internationalen Entwicklungspolitik ihre Vision. Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass abgesehen von den frühen siebziger Jahren die Bekämpfung der Armut in der entwicklungspolitischen Diskussion lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle spielte. Grund für die weitgehende Beschränkung auf das Wachstumsziel war die vorherrschende Einschätzung, dass der Schlüssel zur Armutsbekämpfung in einer erfolgreichen Wachstumspolitik liege und es keiner eigenständigen Strategie zur Armutsreduzierung bedürfe. Als Reaktion auf zunehmende Zweifel an der zwangsläufigen und hinreichenden Verbesserung der Armutssituation unter günstigen Wachstumsbedingungen, die insbesondere im Zusammenhang mit den Strukturanpassungsprogrammen des IWF und der Weltbank geäußert wurden (z.B. Cornia et al. 1987), setzte in den neunziger Jahren ein Umdenken ein. Vermehrt wurde nun unter dem Schlagwort „pro-poor growth“ nach einer expliziten Strategie zur Bekämpfung der Armut gesucht, die wachstumspolitische Maßnahmen mit spezifischen Eingriffen zugunsten armer Bevölkerungsgruppen verbindet.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Eignung wichtiger Politikbereiche für eine solche

Strategie zu überprüfen. Nach einer Bestandsaufnahme der Armutsentwicklung (Kapitel 2) und einer Diskussion des Zusammenhangs zwischen Wachstum und Armut (Kapitel 3) werden zunächst drei bedeutende wachstumsorientierte Maßnahmen – Strukturanpassungsprogramme im Allgemeinen (Kapitel 4) sowie speziell die Handelsliberalisierung (Kapitel 5) und die Förderung ausländischer Direktinvestitionen (Kapitel 6) – betrachtet, die die Armut sowohl auf dem Umweg über Wachstumseffekte als auch auf direktem Wege über veränderte Rahmenbedingungen für arme Bevölkerungsgruppen beeinflussen könnten. In den Kapiteln 7 und 8 werden Investitionen in Bildung und staatliche Interventionen diskutiert, die gezielt zugunsten der Armen eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, ob sich Auswege aus dem potenziellen Zielkonflikt zwischen Wachstum und direkter Armutsbekämpfung ergeben. Zielgruppenorientierte Eingriffe, die zulasten des Wachstums gehen, könnten sich als Irrweg erweisen, indem sie die Armut erhöhen, statt sie wie beabsichtigt zu senken. Abschließend wird in Kapitel 9 erörtert, inwieweit die internationale Entwicklungszusammenarbeit Reformbemühungen auf lokaler Ebene unterstützen kann.

## 2 Bilanz der weltweiten Armutsbekämpfung: Unzureichende Fortschritte

Die Armutsbekämpfung kann als vorrangiges Ziel der entwicklungspolitischen Agenda angesehen werden. Wie erfolgreich die bisherigen Anstrengungen zur Erreichung dieses Ziels gewesen sind, ist umstritten, wobei sich die Debatte um zwei Kernfragen dreht: (1) Ist es gelungen, die Zahl der absolut Armen signifikant zu reduzieren? (2) Hat sich die weltweite Kluft zwischen Arm und Reich verringert? Die erste Frage ist eng mit der in den „Millennium Development Goals“ der Vereinten Nationen enthaltenen For-

derung nach einer Halbierung der Armut zwischen 1990 und 2015 verbunden, während die zweite Frage insbesondere im Zusammenhang mit den Verteilungswirkungen der Globalisierung gestellt wird. Im Folgenden ist zu prüfen, ob die verfügbaren statistischen Daten eine eindeutige Beantwortung der beiden Kernfragen erlauben.

International vergleichbare Zahlen zur *Entwicklung der Armut* in nahezu allen Ländern der Erde werden regelmäßig von der Weltbank be-

Tabelle 1:

Die Entwicklung der Einkommensarmut nach Regionen 1987–1999

	1987	1990	1998	1999a
<i>Zahl der Menschen, die über weniger als 1 US-Dollar pro Tag verfügen (Millionen)</i>				
Ostasien und Pazifik	417,4	452,4	278,3	260,0
Europa und Zentralasien	1,1	7,1	24,0	17,0
Lateinamerika und Karibik	63,7	73,8	78,2	77,0
Naher Osten und Nordafrika	9,3	5,7	5,5	7,0
Südasien	474,4	495,1	522,0	490,0
Afrika südlich der Sahara	217,2	242,3	290,9	300,0
Gesamt	1 183,2	1 276,4	1 198,9	1 151,0
<i>Anteil der Bevölkerung, der über weniger als 1 US-Dollar pro Tag verfügt (Prozent)</i>				
Ostasien und Pazifik	26,6	27,6	15,3	14,2
Europa und Zentralasien	0,2	1,6	5,1	3,6
Lateinamerika und Karibik	15,3	16,8	15,6	15,1
Naher Osten und Nordafrika	4,3	2,4	1,9	2,3
Südasien	44,9	44,0	40,0	36,9
Afrika südlich der Sahara	46,6	47,7	46,3	46,7
Gesamt	28,3	29,0	24,0	22,7

aVorläufige Schätzungen.

Quelle: World Bank (2000a; 2003).

rechnet. Für die Weltbank gilt als extrem arm, wer – in Kaufkraftparitäten ausgedrückt – weniger als 1 US-Dollar pro Tag für Konsumzwecke zur Verfügung hat.<sup>1</sup> So gemessen ist der Anteil der Armen in Entwicklungs- und Transformationsländern zwischen 1990 und 1999 von 29 auf 23 Prozent gesunken (Tabelle 1), was fortgeschrieben nicht für eine Halbierung der Armut bis zum Jahr 2015 ausreicht. Aufgrund des Bevölkerungswachstums ist die absolute Zahl der Armen im Laufe der Jahre nahezu konstant geblieben. Hinter der Gesamtentwicklung verbergen sich allerdings enorme regionale Unterschiede: Während in Afrika südlich der Sahara 60 Millionen Arme hinzugekommen sind und die Armutsrate bei knapp unter 50 Prozent verharrt, hat Ostasien ungeachtet der Asienkrise innerhalb von nur 10 Jahren das Halbierungsziel schon fast erreicht. Zwischen diesen beiden Extremen befindet sich Südasiens, die Region mit den meisten Armen, wo die Entwicklung in etwa dem Durchschnitt entspricht. Die Situation Afri-

kas südlich der Sahara stellt sich in Wahrheit noch dramatischer dar, weil ein Großteil der Armen weit unterhalb der Armutslinie angesiedelt ist. Sala-i-Martin (2002) etwa kommt bei Verwendung einer auf dem Einkommen statt auf dem Konsum basierenden Armutslinie von 1 US-Dollar pro Tag, durch die die weltweite gemessene Armut mehr als halbiert wird, zu dem Ergebnis, dass 1998 zwei Drittel der Armen aus Afrika südlich der Sahara stammten.

Da es keine geeigneten alternativen Datenquellen gibt, spielen die Armutszahlen der Weltbank in der entwicklungspolitischen Diskussion – etwa wenn es um die Erreichung der „Millennium Development Goals“ geht – eine zentrale Rolle, obwohl Zweifel an ihrer Qualität angebracht sind. Es ist anzuerkennen, dass die Weltbank ihre Armutsmessungen, wenn immer möglich, auf Einkommens- und Verbrauchsstichproben basiert. Derart umfangreiche Daten werden allerdings zum Teil nur sehr unregelmäßig erhoben. Die aktuellste Stichprobe für Botswana stammt z.B. aus dem Jahr 1985. In diesen Fällen behilft sich die Weltbank damit, die Entwicklung der Armut auf der Basis des aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittel-

<sup>1</sup>In analoger Weise diagnostiziert die Weltbank moderate Armut bei denjenigen, die von weniger als 2 US-Dollar am Tag leben müssen. Zur Entwicklung der moderaten Armut vgl. World Bank (2003).

ten durchschnittlichen Konsumwachstums hochzurechnen. Dabei wird u.a. angenommen, dass die Struktur des Konsums über Einkommensgruppen hinweg im Zeitablauf konstant bleibt. Wie fehlerbehaftet ein solches Vorgehen sein kann, illustriert in spektakulärer Weise das Beispiel Indiens. Im Weltentwicklungsbericht 2000/2001 mit dem Schwerpunktthema Armutsbekämpfung (World Bank 2000a) wurde noch davon ausgegangen, dass sich die Zahl der Armen zwischen 1993/1994 (dem Jahr der letzten verfügbaren Stichprobe) und 1998 um rund 50 Millionen erhöht hat. Nach der Auswertung der im Zeitraum 1999/2000 durchgeführten Stichprobe ergab sich dann aber, dass es in Indien 1999/2000 rund 50 Millionen weniger Arme als 1993/1994 gab. Aufgrund der Größe des Landes hatte diese Korrektur sogar einen Einfluss auf die Tendenz der Gesamteinschätzung. Während der Weltentwicklungsbericht eine leichte Zunahme der Armut (in absoluten Zahlen) zwischen 1987 und 1998 konstatierte, errechnet sich für die um ein Jahr verlängerte Periode eine leichte Abnahme (Tabelle 1). Schließlich gibt es auch eine Reihe von Ländern, für die keine einzige Stichprobe vorliegt. Um dennoch Armutsraten für die einzelnen Regionen zu berechnen, nimmt die Weltbank an, dass die von ihr erfassten Länder repräsentativ für die jeweilige Gesamtregion sind. Problematisch ist dies z.B. für Afrika südlich der Sahara, wo mehr als ein Viertel der Bevölkerung in Ländern lebt, für die jegliche Stichprobeninformation fehlt.

*Methodische Kritik* wird an den von der Weltbank für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen zugrunde gelegten durchschnittlichen Kaufkraftparitäten auf der Basis durchschnittlicher nationaler Warenkörbe geübt (Pogge und Reddy 2003). Während große internationale Preisunterschiede, die die Einkommen in Kaufkraftparitäten für arme Länder nach oben treiben, vor allem bei nicht handelbaren Dienstleistungen auftreten, liegen die Preise der hauptsächlich von den Armen konsumierten Grundnahrungsmittel und anderer Bedarfsgüter international zum Teil nah beieinander. Es besteht also eine Tendenz, die Kaufkraft der Armen zu überschätzen bzw. die Armutsrate zu unterschätzen. Diese Verzerrung

hat allerdings keinen systematischen Einfluss auf die gemessenen Veränderungen im Zeitablauf.

Noch stärker in Zweifel gezogen wird die Robustheit der Ergebnisse der Weltbank in einer jüngst vom Institute for International Economics in Washington herausgegebenen Studie (Bhalla 2002). Bhalla kommt zu dem Ergebnis, dass das Ziel einer Halbierung der Armut schon im Jahr 2000, also 15 Jahre vor Ablauf der von den Vereinten Nationen gesetzten Frist, mehr als erreicht war. Der dramatische Unterschied zwischen den beiden Resultaten ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen. Zum einen werden die Kaufkraftparitätenwechselkurse zur Konvertierung der Einkommen in US-Dollar einmal von der Produktionsseite (Bhalla) und einmal von der Konsumseite (Weltbank) berechnet. In einigen Fällen führt dies zu merklichen Abweichungen, wobei wiederum Indien als prominentes Beispiel zu nennen ist. Bhalla ermittelt ein um 17 Prozent höheres Einkommen für Indien als die Weltbank; da sich in Indien viele Menschen nahe der Armutslinie bewegen, schlägt sich dies entsprechend in den Armuts-schätzungen nieder. Zum anderen werden die in den Stichproben angegebenen Anteile verschiedener Einkommensdezile am Gesamtkonsum einmal mit dem aggregierten Konsum aus der Stichprobe selbst (Weltbank) und einmal mit dem gesamtwirtschaftlichen Konsum aus der VGR (Bhalla) multipliziert, um die Konsumniveaus der Bevölkerungsgruppen zu berechnen. Da die Konsumangaben in der VGR systematisch höher sind als die in Stichproben, kommt Bhalla auch auf diesem Wege zu niedrigeren Armutsraten. Zwar ist Bhallas Analyse, insbesondere was die Verwendung von Daten der VGR betrifft, aus methodischer Sicht angreifbar (Deaton 2002). Sie illustriert aber doch eindrucksvoll, wie sensibel Armutsschätzungen auf Variationen in der Datenaufbereitung reagieren können. Problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass die Weltbank als Monopolist agiert, der nicht frei von eigenen Interessen sein dürfte. Sie könnte z.B. geneigt sein, zwar Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung der „Millennium Development Goals“ zu dokumentieren, aber gleichzeitig noch zusätzlichen Handlungsbedarf zu signalisieren. Verschärfend

kommt hinzu, dass die Weltbank die Herausgabe von Daten so restriktiv handhabt, dass es kaum möglich ist, die Ergebnisse zu überprüfen bzw. auf ihre Robustheit hin zu testen (Deaton 2002).

Anders als bei der Armutsmessung kann die *Beurteilung des internationalen Entwicklungsgefälles* auf relativ eindeutiger Basis erfolgen. Sie fällt unterschiedlich aus, je nachdem ob Volkswirtschaften oder Individuen betrachtet werden. Vergleicht man die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen im Länderquerschnitt, so ergibt sich die von *nongovernmental organizations* (NGOs) beklagte Öffnung der Schere zwischen armen und reichen Ländern. Das Verhältnis des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens des reichsten Fünftels aller Länder zu dem des ärmsten Fünftels hat sich zwischen 1960 und 1990 von 30:1 auf 60:1 verdoppelt und ist bis 1998 nochmals auf 74:1 gestiegen (UNDP 1999). Studien, die auf Individuen abstellen, indem sie Bevölkerungsgewichte für einzelne Länder verwenden und Änderungen der länderinternen Einkommensverteilung berücksichtigen, diagnostizieren hingegen in ihrer Mehrzahl

einen Rückgang der weltweiten Ungleichheit seit den achtziger Jahren (z.B. Sala-i-Martin 2002),<sup>2</sup> und zwar unabhängig davon, ob der ge-läufige Gini-Koeffizient oder andere Verteilungsindikatoren zur Messung herangezogen werden. Dieses Ergebnis reflektiert zu einem großen Teil den Aufholprozess Chinas und in geringerem Maße Indiens. Es verdeckt damit die Tatsache, dass sich am unteren Rand der Welt-einkommensverteilung, d.h. vor allem in großen Teilen Afrikas, der Abstand zum Rest der Welt vergrößert hat. Welche der beiden Gewichtungen angebracht ist, hängt von der jeweiligen Frage-stellung ab. Geht es z.B. um eine allgemeine Bewertung der Entwicklungspolitik, erscheint die Länderbetrachtung sinnvoll. Eine Wohlfahrtsanalyse würde dagegen eher die individuelle Einkommensverteilung in den Mittelpunkt stellen.

---

<sup>2</sup>Eine Ausnahme stellen Bourguignon und Morrison (2002) dar, die für die achtziger und frühen neunziger Jahre eine weitgehend konstante Einkommensverteilung ermitteln.

### 3 Armutsbekämpfung durch Wachstum: Notwendig, aber nicht hinreichend?

Von vielen Globalisierungsgegnern wird der Ansatz, Armut auf dem Umweg über gesamtwirtschaftliches Wachstum zu bekämpfen, leichtfertig verworfen. Aber die Botschaft der Ökonomen, die den Zusammenhang zwischen der Armutsentwicklung und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum in Querschnitts- und Panel-Analysen untersucht haben, ist eindeutig: „Growth Is Good for the Poor“ lautet der Titel eines viel beachteten Beitrags von Dollar und Kraay (2001a). Das zentrale Ergebnis für ein Sample von 80 Ländern und einen Zeitraum von vier Jahrzehnten lautet, dass ein Anstieg des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens mit einem ebenso hohen Anstieg des Einkommens des ärmsten Fünftels der Bevölkerung einhergegangen ist. Die Schätzungen implizieren, dass mehr als 80 Prozent der Unterschiede im Ein-

kommen der Armen aus den Unterschieden im durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen abzuleiten sind. In der etwas modifizierten Regressionsanalyse von Gundlach et al. (2001) findet sich bestätigt, dass eine Zunahme des Durchschnittseinkommens zu einer proportionalen Zunahme des Einkommens besonders armer Bevölkerungsschichten geführt hat.

Darüber hinaus weisen Dollar und Kraay (2001a) einige verbreitete Thesen zurück:

- Es findet sich keine Evidenz für die so genannte Kuznets-Kurve, wonach sich die Einkommensungleichheit im Entwicklungsprozess zunächst verstärkt und erst später wieder verringert. Vielmehr ist der Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und dem Einkommen der Armen für Länder auf einem niedrigen Entwicklungsniveau ge-

nauso stark wie für weiter fortgeschrittene Volkswirtschaften.

- Die Relation zwischen Wachstum und Armut unterscheidet sich nicht in Wachstums- und Krisenzeiten. Gesamtwirtschaftliche Krisen haben also nicht zur Folge, dass die Einkommen der Armen überdurchschnittlich stark sinken.
- Die Reduktion von Armut durch Wachstum ist im Zeitablauf unverändert geblieben. Dieses Ergebnis widerspricht der These, wonach nur die Reichen, nicht aber die Armen von der fortschreitenden Globalisierung profitiert haben.

Diese Ergebnisse bedeuten nicht, dass sich die Strategie der Armutsbekämpfung darauf reduzieren lässt, das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu fördern. Zu beachten ist zunächst, dass Studien wie die von Dollar und Kraay (2001a) und Gundlach et al. (2001) die Armutssituation am Einkommen des ärmsten Fünftels der Gesamtbevölkerung festmachen. Die geschätzte Elastizität des Einkommens dieser Gruppe von etwa eins in Bezug auf das Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung kann sehr unterschiedliche Effekte auf die Verbreitung *absoluter* Armut haben. Die Elastizität des Bevölkerungsanteils mit einem Einkommen unterhalb einer gegebenen Armutslinie (z.B. von 1 US-Dollar pro Tag) variiert nämlich im Länderquerschnitt erheblich. Einerseits reduziert ein proportionaler Einkommensanstieg die absolute Armut nur wenig, wenn sich große Bevölkerungsteile weit unterhalb der Armutslinie befinden, was für viele Länder mit einer extrem ungleichen Einkommens-

verteilung zutrifft (Klasen 2001; Gundlach et al. 2001). Andererseits ergibt sich eine besonders starke Verbesserung der absoluten Armutssituation, wenn große Bevölkerungsteile im Ausgangszeitpunkt in Armut leben, der Abstand zur Armutslinie aber vergleichsweise gering ist.

Es kommt hinzu, dass das Ergebnis eines proportionalen Einkommensanstiegs durch gesamtwirtschaftliches Wachstum hinter der im Rahmen der Armutsbekämpfung häufig erhobenen Forderung eines „pro-poor growth“ zurückbleibt. Klasen (2001) operationalisiert diese Forderung in der Weise, dass die Armen überdurchschnittlich stark vom Wachstum profitieren müssten. Dieses Ziel wurde bisher zumeist verfehlt. Die Einkommensverteilung hat sich in den meisten Entwicklungsländern wenig verändert, in einzelnen Ländern – insbesondere in China – ist sie erheblich ungleicher geworden (Sala-i-Martin 2002).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach wirtschaftspolitischen Ansatzpunkten für eine wirksame Armutsbekämpfung. Die begründete Erwartung positiver Wachstumsimpulse sollte dabei als Mindestkriterium gelten. Priorität hätten Maßnahmen, von denen die Armen überdurchschnittlich stark profitieren würden. Umstritten ist insbesondere, ob der Staat zu sektorspezifischen und industriepolitischen Instrumenten greifen sollte und welche Rolle eine armutorientierte Umverteilungspolitik über die Wachstumsförderung hinaus spielen sollte. Die wichtigsten Politikbereiche werden im Folgenden im Hinblick auf ihre Effektivität im Rahmen der Armutsbekämpfung diskutiert.

#### 4 Gesamtwirtschaftliche Stabilisierung und Strukturanpassungsprogramme: Auf Kosten der Armen?

Nach den verbreiteten Finanz- und Währungskrisen in der jüngsten Vergangenheit ist insbesondere der IWF unter Beschuss geraten. Ihm wird unter anderem vorgehalten, den Entwicklungsländern seien ohne Rücksicht auf die Armutssituation Stabilisierungsmaßnahmen auferlegt worden; die auf geld- und fiskalpolitische

Austerity ausgerichtete makroökonomische Konditionalität habe die armen Bevölkerungsschichten in noch tiefere Armut gestürzt (Khor 2003).<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Nach Weltbankangaben sind durch die scharfe Rezession nach Ausbruch der Asienkrise Millionen von Menschen unter die Armutslinie gedrückt worden (World Bank 2000b: 6).

Zuvor war schon der Weltbank angelastet worden, die von ihr propagierten Strukturanpassungsprogramme seien kontraproduktiv, weil die Armut in den Entwicklungsländern dadurch verschärft worden sei (Cornia et al. 1987). Zusammengefasst würde dies bedeuten, dass wesentliche Elemente des so genannten Washington-Konsenses (Williamson 1990) im Konflikt mit dem entwicklungspolitischen Ziel einer wirksamen Armutsbekämpfung stehen.

Die pauschale Kritik, der Washington-Konsens schade den Armen, ist jedoch nicht zu halten. Die Strukturanpassungsprogramme sind zwar zumeist in dem Sinne fehlgeschlagen, dass die beabsichtigten Wachstums- und Armutseffekte ausgeblieben sind, was Klasen (2001) vor allem für Afrika beklagt. Umstritten ist jedoch, ob dieses Scheitern dem Konzept der Strukturanpassung anzulasten ist oder der Tatsache, dass dieses Konzept häufig gar nicht oder bestenfalls teilweise umgesetzt worden ist. Dies gilt gerade für Afrika südlich der Sahara, wo nur 10 von 37 Staaten, die im Zeitraum 1980–1996 Anpassungskredite in Anspruch nahmen, die Programmauflagen in hinreichendem Umfang erfüllten (World Bank 1997). Entsprechend hat sich auch die Diskriminierung des Agrarsektors, wo ein Großteil der Armen beschäftigt ist, in vielen afrikanischen Ländern kaum vermindert (Thiele 2003). Thiele und Wiebelt (2000) verweisen auf die Reformunwilligkeit von Regierungen und die fehlende Identifizierung mit den zumeist sehr detaillierten Auflagen der Programme als Hauptgründe für Umsetzungsdefizite.

Die Bilanz, die diese Autoren aus den Erfahrungen von zwei Jahrzehnten ziehen, verdeutlicht, dass weder positive noch negative Pauschalurteile über Strukturanpassungsprogramme angebracht sind. Länderstudien verweisen auf gegensätzliche Erfahrungen. So konnte Peru zumindest zeitweise als Beispiel einer ökonomisch und sozial erfolgreichen Anpassung bezeichnet werden, wohingegen die Anpassung in Simbabwe als klar gescheitert anzusehen ist. Spatz (2003) zeigt am Beispiel Boliviens, dass armutsrelevante Beschäftigungs- und Verdienstvariable in Abhängigkeit von der Art und der Abfolge

von Strukturreformen unterschiedliche Entwicklungen nehmen können. Aus Querschnittsanalysen ergibt sich, dass mit positiven Wachstumseffekten zu rechnen ist, wenn die geforderten Politikreformen tatsächlich durchgeführt werden (Thiele und Wiebelt 2000). Entgegen der Behauptung vieler Globalisierungskritiker hatten die Strukturanpassungsprogramme im Durchschnitt keine negativen sozialen Auswirkungen. In den meisten Ländern sank die Armutsrate während der Anpassung allerdings nur geringfügig. Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass nur selten die Vorgabe umgesetzt wurde, arme Bevölkerungsgruppen durch zielgerichtete Gesundheits- und Bildungsmaßnahmen stärker zu begünstigen.

Auch die vom IWF verordneten gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsmaßnahmen sind vielfach weniger wirksam geblieben als erhofft. Zum einen gab es wie bei den Strukturanpassungsprogrammen offensichtliche Umsetzungsprobleme. So zeigte sich vor allem bei Vorher-Nachher-Vergleichen ein überraschend schwacher Zusammenhang zwischen IWF-Programmen und der Inflationsrate (Easterly 2001). Zum anderen erwies sich in einem Querschnitt von 73 Entwicklungsländern der (bivariate) Korrelationskoeffizient zwischen der durchschnittlichen Inflationsrate im Zeitraum 1980–2000 und der Entwicklung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens als insignifikant (Nunnenkamp 2003a). Gleichwohl waren Entwicklungsländer mit niedrigem oder negativem Einkommenswachstum häufiger durch zeitweise extrem hohe und damit auch volatile Inflationsraten gekennzeichnet.

Unter Ökonomen ist es kaum umstritten, dass hohe und stark schwankende Inflationsraten in erster Linie die ärmsten Bevölkerungsgruppen negativ treffen. Deren Einkommen, das größtenteils im informellen Sektor erzielt wird, ist typischerweise nicht gegen Inflationsrisiken abgesichert. Klasen (2001: 14) folgert deshalb: „Macroeconomic stability is a prerequisite for pro-poor growth“. Dollar und Kraay (2001a) bezeichnen es sogar als „super-pro-poor“, wenn hohe Inflationsraten vermieden werden.

## 5 Handelsliberalisierung: Uneingeschränkt wirksam?

Der Washington-Konsens umfasst auch den Aspekt der Offenheit gegenüber den Weltmärkten, der in Form handelspolitischer Liberalisierungsvorgaben zugleich ein wesentliches Element vieler Strukturanpassungsprogramme war. Der Dissens zwischen Globalisierungskritikern und den meisten Ökonomen ist bei diesem Aspekt besonders scharf. Während die Kritiker das Scheitern des WTO-Ministertreffens in Cancún bejubelten, stehen nach Berechnungen der Weltbank für die Entwicklungsländer gesamtwirtschaftliche Einkommensgewinne von jährlich mehr als 300 Mrd. US-Dollar auf dem Spiel, die zum größten Teil durch eigene Liberalisierungsmaßnahmen zu erzielen wären und die es ermöglichen würden, 144 Millionen Menschen aus der Armut zu befreien (*The Economist* 2003a).

Die These, dass handelspolitische Offenheit die wirtschaftliche Entwicklung fördert, wird durch eine Vielzahl von Länderstudien und Querschnittsanalysen empirisch gestützt. Lindert und Williamson fassen die Evidenz wie folgt zusammen: „The doubts that one can retain about each individual study threaten to block our view of the overall forest of evidence. Even though no one study can establish that openness to trade has unambiguously helped the representative Third World economy, the preponderance of evidence supports this conclusion“ (zitiert wie in World Bank 2002: 5). Auch Dollar und Kraay (2001b) finden einen deutlich positiven Wachstumseffekt einer stärkeren Außenhandelsorientierung von Entwicklungsländern. Diese Autoren betrachten insgesamt 72 Entwicklungsländer, von denen das Drittel mit dem höchsten Anstieg der Außenhandelsquote (Importe plus Exporte im Verhältnis zum BIP) zwischen 1975–1979 und 1995–1997 als Globalisierungsteilnehmer (im Unterschied zum Rest der „non-globalizers“) eingestuft wird.<sup>4</sup> Diese Untergruppe verzeichnete seit den siebziger Jahren ein beschleunigtes Wachstum des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens, wodurch es gelang, die Ein-

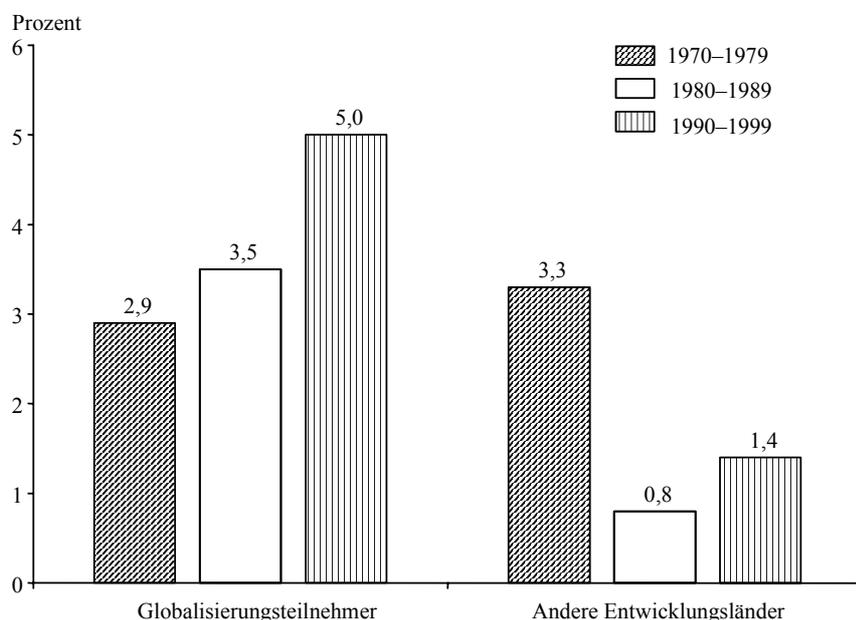
kommenslücke zu den Industrieländern abzubauen (Abbildung 1). Dagegen fielen die anderen Entwicklungsländer, die sich handelspolitisch weniger stark oder gar nicht geöffnet haben, gegenüber den Industrieländern wirtschaftlich weiter zurück. Der signifikant positive Wachstumseffekt einer stärkeren Außenhandelsorientierung erwies sich in Regressions-schätzungen als robust, wenn um die Effekte anderer Politikmaßnahmen kontrolliert wird und mögliche Endogenitätsprobleme durch Instrumentvariable in Betracht gezogen werden.

Dollar und Kraay (2001a) verwerfen zudem die verbreitete Auffassung, dass eine stärkere Außenhandelsorientierung durchweg mit einer ungleicheren Einkommensverteilung einhergeht. Hieraus wird gefolgert, dass arme Bevölkerungsschichten keineswegs die Leidtragenden einer handelspolitischen Liberalisierung sind, sondern im gleichen Maße wie reichere Bevölkerungsschichten von Einkommensgewinnen profitieren. Damit wird nicht geleugnet, dass Handelsliberalisierung verteilungspolitische Implikationen hat, aber die Verlierer der Handelsliberalisierung wären demnach nicht vorrangig in der Gruppe der Armen angesiedelt.

Im Vergleich zu den gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekten von handelspolitischer Offenheit bleiben deren Verteilungseffekte und Armutsimplicationen aber auch unter Ökonomen stärker umstritten. Aus Länderstudien ergibt sich, dass die Einkommensverteilung nach einer handelspolitischen Liberalisierung zumindest zeitweilig ungleicher werden kann. Ein Beispiel bietet Chile, wo die Liberalisierung mit verstärkter Ungleichheit in den achtziger Jahren einherging. Später allerdings pendelte sich die Einkommensungleichheit wieder auf dem Niveau ein, das vor den Reformen geherrscht hatte; zudem war inzwischen nicht nur das Durchschnittseinkommen deutlich angestiegen, sondern auch die Verbreitung von Armut gesunken (Winters 2000). Die umfassende Analyse des Zusammenhangs zwischen Handelsliberalisierung und Armut von McCulloch et al. (2001) verweist auf drei wesentliche Transmissionsme-

<sup>4</sup>Als alternatives Kriterium wird das Ausmaß von Importzollsenkungen benutzt. Die Ergebnisse werden dadurch nur wenig berührt.

Abbildung 1:

Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens:<sup>a</sup> Globalisierungsteilnehmer gegenüber anderen Entwicklungsländern<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Jahresdurchschnittlich; gewichtet gemäß Bevölkerung. – <sup>b</sup>Globalisierungsteilnehmer: von 72 betrachteten Entwicklungsländern das Drittel mit dem höchsten Anstieg der Außenhandelsquoten zwischen 1975–1979 und 1995–1997.

Quelle: Dollar und Kraay (2001b: 2).

chanismen: die Preisentwicklung auf liberalisierten Gütermärkten, die Gewinnaussichten und ihre Effekte auf Beschäftigung und Löhne sowie die Entwicklung der Staatsfinanzen. Die Armutseffekte von Handelsliberalisierung können sich demnach von Land zu Land stark unterscheiden. Das Ergebnis hängt davon ab, ob die Armen auf den liberalisierten Gütermärkten in erster Linie als Konsumenten oder als Produzenten auftreten, welche Art von Arbeit sie anbieten und wie hoch ihre Löhne im Vergleich zur Armutslinie sind. Von Bedeutung ist zudem die konkrete Ausgestaltung von Handelsliberalisierung, da nach McCulloch et al. (2001) unterschiedliche Armutseffekte einzelner Liberalisierungsmaßnahmen zu erwarten sind.

Die Weltbank und der IWF verschließen sich in jüngerer Vergangenheit nicht länger der Kritik, dass die kurzfristigen Anpassungslasten, die mit handelspolitischer Liberalisierung zwangsläufig verbunden sind, möglicherweise in überproportionaler Weise von den armen Bevölkerungs-

schichten getragen werden müssen.<sup>5</sup> Ein schneller und umfassender Abbau von Importbarrieren könnte die schwache industrielle Basis vieler Niedrigeinkommensländer gänzlich zerstören (Klasen 2001). Zugleich könnten die Angebotsanreize, von denen die Entwicklung wettbewerbsfähiger Exportindustrien abhängt, schwach bleiben und nur verzögert auftreten. Zusammengekommen mögen diese Faktoren erklären helfen, dass die Korrelation zwischen handelspolitischer Offenheit und Entwicklung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens für Entwicklungsländer mit niedrigem Ausgangseinkommen insignifikant bleibt, während sie für Entwicklungsländer mit höherem Ausgangseinkommen stark positiv ausfällt (Nunnenkamp 2003a: 7 f.).<sup>6</sup> Mit anderen Worten: Eine Reduktion der Armut

<sup>5</sup>Vgl. z.B. Bannister und Thugge (2001: 5): „There may be some episodes where the transitional costs of trade reform fell disproportionately on the poor.“

<sup>6</sup>Die handelspolitische Offenheit wird in dieser Studie mit der (um die Ländergröße „normalisierten“) Import- und Exportquote abgebildet. Alternativ wird die Anzahl der

durch Öffnung gegenüber den Weltmärkten dürfte gerade dort schwieriger zu erreichen sein, wo sie am dringlichsten wäre.

Diese Einschränkung bietet kein Argument gegen eine weltmarktorientierte Außenhandelspolitik von Entwicklungsländern. Es steht aber nicht zu erwarten, dass sich mittels Handelsliberalisierung ein „pro-poor growth“ im Sinne von Klasen (2001) erzielen lässt. Zur Abfederung von Anpassungslasten mag es für arme Entwick-

lungsländer zudem sinnvoll sein, die häufig anzutreffende implizite Diskriminierung des Exportsektors zunächst durch Kompensationsmaßnahmen („duty drawback“, etc.) zu beheben, statt sofort auf rasche Importliberalisierung zu setzen.

---

Jahre betrachtet, in denen der von Sachs und Warner (1995) entwickelte Index auf Offenheit hindeutet. Die Ergebnisse sind bei allen Indikatoren nahezu identisch.

## 6 Ausländische Direktinvestitionen: Neue Waffe gegen Armut?

Neben der handelspolitischen Offenheit wird in jüngster Vergangenheit auch die Offenheit gegenüber ausländischen Direktinvestitionen (FDI) als probates Mittel im Kampf gegen die weltweite Armut angepriesen.<sup>7</sup> FDI könnten aber nur dann eine wirksame Waffe im Kampf gegen die Armut sein, wenn mehrere Bedingungen gegeben sind:<sup>8</sup> Erstens müssten arme Entwicklungsländer FDI in hinreichendem Umfang attrahieren. Zweitens müssten FDI in diesen Ländern nachhaltige Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entfalten. Drittens müssten arme Bevölkerungsschichten von den Effekten der FDI zumindest proportional profitieren.

An der Erfüllung aller drei Voraussetzungen bestehen berechtigte Zweifel. Die Aussichten armer und zugleich kleiner Entwicklungsländer auf FDI-Zuflüsse sind zwar besser, als die häufig zitierte Konzentration der FDI auf wenige relativ fortgeschrittene und/oder große Länder suggerieren mag. Die Relation zwischen FDI-Zuflüssen und dem BIP der Gastländer ist weder mit deren Durchschnittseinkommen negativ korreliert, noch nimmt sie mit dem dortigen Ausmaß absoluter Armut in signifikanter Weise ab (Abbildung 2). Aber die Entwicklungsländer mit

einem unterdurchschnittlichen Durchschnittseinkommen erhielten in den Jahren 1997–2000 pro Kopf der Bevölkerung lediglich ein Sechstel der FDI, die reicheren Entwicklungsländern zuflossen (Nunnenkamp 2003b: Figure 4).

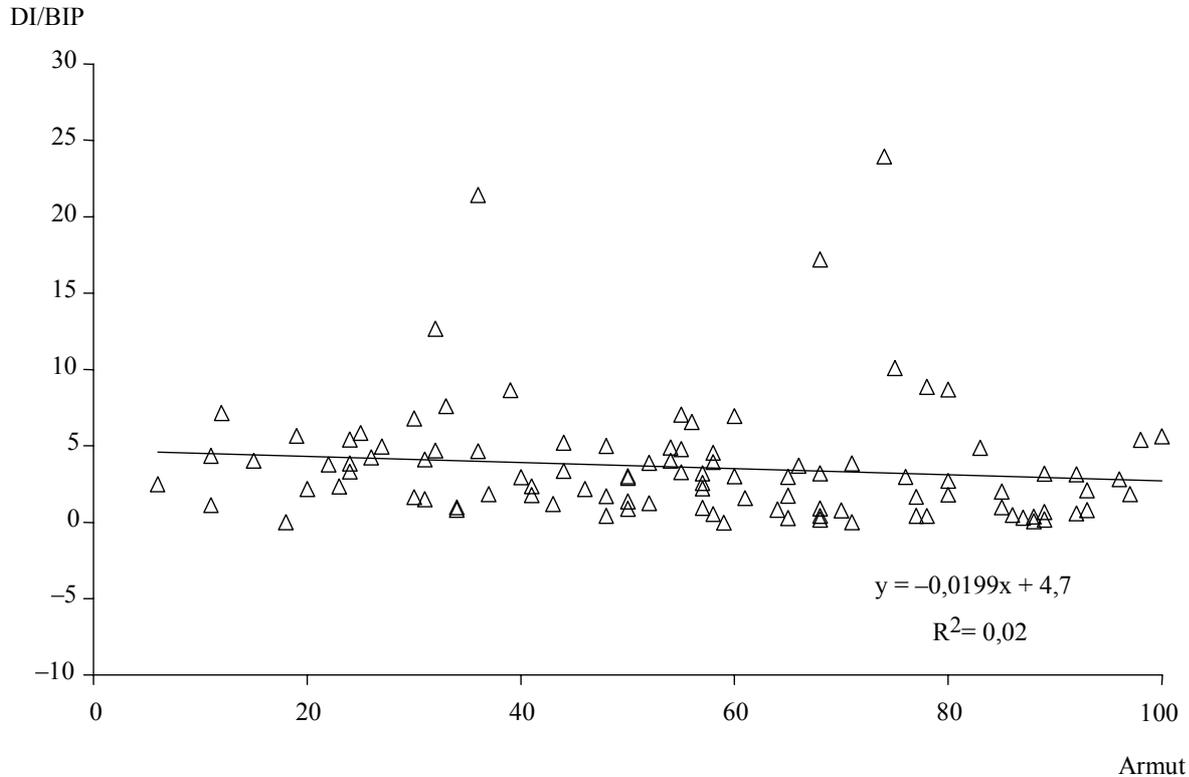
Übertragungseffekte von FDI (*spillovers*), die für gesamtwirtschaftliche Produktivitätsgewinne und positive Wachstumswirkungen von entscheidender Bedeutung sind, dürften von armen Entwicklungsländern nur schwer zu realisieren sein. Sie hängen maßgeblich von der Kapazität der Gastländer ab, die von Auslandsinvestoren eingeführten Technologien und Managementpraktiken zu absorbieren und zu imitieren. Die für arme Entwicklungsländer typische Kluft zwischen der Produktivität der lokalen Unternehmen und der Produktivität der Auslandsinvestoren erschwert eine erfolgreiche Imitation sowie die Einbindung lokaler Zulieferer in die Beschaffungsnetze der Auslandsinvestoren und damit verbundene Übertragungseffekte. Damit kommen die viel beschworenen Vorteile von FDI gegenüber anderen Formen des Kapitalimports gerade dort kaum zum Tragen, wo sie am dringendsten benötigt werden. Eine ganze Reihe empirischer Studien zum Zusammenhang zwischen FDI und Wirtschaftswachstum zeigt denn auch, dass positive Wachstumseffekte in wenig entwickelten Gastländern typischerweise ausgeblieben sind, weil wesentliche Voraussetzungen für solche Effekte (z.B. eine Mindestaus-

---

<sup>7</sup>Auf der UN Conference on Financing for Development in Monterrey im März 2002 wurde auf FDI als wesentliche private Finanzierungsquelle verwiesen, um das Ziel einer Halbierung der absoluten Armut bis 2015 zu erreichen (UN 2002).

<sup>8</sup>Die folgenden Überlegungen basieren auf Nunnenkamp (2003b) und der dort angegebenen Literatur.

Abbildung 2:

Absolute Armut<sup>a</sup> und Zustrom ausländischer Direktinvestitionen<sup>b</sup> in Entwicklungsländern<sup>c</sup>

<sup>a</sup>Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen von weniger als zwei US-Dollar pro Tag. – <sup>b</sup>Jahresdurchschnittlicher Zustrom von Direktinvestitionen (DI) in den Jahren 1997–1999 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. – <sup>c</sup>Ohne Finanzzentren.

Quelle: UNCTAD, online Datenbasis; Collier und Dollar (2001: Table 3).

stattung mit qualifizierten Arbeitskräften) nicht gegeben waren.<sup>9</sup>

Darüber hinaus spricht wenig dafür, dass die armen Bevölkerungsschichten von eventuellen Wachstumseffekten der FDI im besonderen Maße profitieren würden. Eher ist das Gegenteil der Fall. Zwar bieten multinationale Unternehmen typischerweise für alle Beschäftigungsgruppen bessere Verdienst- und Arbeitsbedingungen als die lokalen Unternehmen.<sup>10</sup> Es zeigt sich aber, dass höher qualifizierte Arbeitskräfte stärker davon profitieren, bei multinationalen Unternehmen beschäftigt zu sein, als weniger qualifizierte Arbeitskräfte, die in erster Linie den ärmeren

Bevölkerungsgruppen zuzuordnen sind. Dies ist kaum verwunderlich, wenn man berücksichtigt, dass Auslandsinvestoren durchweg höher entwickelte Produktionsverfahren anwenden und vorwiegend in relativ humankapitalintensiven Industrien engagiert sind. Die Nachfrage der Auslandsinvestoren nach Arbeit richtet sich also stärker auf höher qualifizierte Arbeitskräfte und weniger auf Arbeitskräfte, die zu den besonders Armen gehören. Unter Umständen könnten FDI sogar dazu beitragen, dass zusätzliche Arbeitskräfte in den informellen Sektor des Gastlandes abgedrängt werden, in dem die Armutsinzidenz besonders hoch ist. Dies könnte etwa dann eintreten, wenn FDI in Form von Übernahmen lokaler Unternehmen statt in Form von Neugründungen (greenfield investment) erfolgen, wie es in der Vergangenheit insbesondere im Rahmen der Privatisierung von Staatsunternehmen der Fall gewesen ist. Ein durch FDI induziertes

<sup>9</sup>Vgl. hierzu im Einzelnen Blomström et al. (1994), De Mello (1997), Borensztein et al. (1998), Alfaro et al. (2001) sowie Nunnenkamp und Spatz (2003).

<sup>10</sup>Eine Zusammenfassung der verfügbaren Evidenz bietet das Overseas Development Institute (2002).

„pro-poor growth“ ist deshalb höchst unwahrscheinlich. Es dürfte eher in den Bereich des Wunschdenkens gehören, wenn z.B. Klein et al. (2002: 61) argumentieren, dass FDI in Ent-

wicklungsländern in absehbarer Frist zu einer weniger ungleichen Einkommensverteilung beitragen.

## 7 Investitionen in Bildung: Der Königsweg der Armutsbekämpfung?

Ausländische Direktinvestitionen können heimische Investitionen im besten Fall ergänzen, wobei heimische Investitionen in Humankapital besonders geeignet erscheinen, den Beitrag von FDI zur Wachstumsförderung und Armutsbekämpfung zu erhöhen. Aber auch ohne FDI könnten Investitionen in Humankapital eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung von Armut spielen. Diese Vermutung lässt sich aus zwei Erkenntnissen der empirischen Forschung ableiten. Erstens wachsen Länder mit einer besseren Ausstattung mit Humankapital schneller. Zweitens zeigt sich eine enge Korrelation zwischen dem Bestand sowie der Verteilung von Humankapital einerseits und der Einkommensverteilung andererseits. Hieraus folgert Klasen (2001: 10): „heavy investment in the human capital of the poor will yield two benefits on poverty reduction. It will increase economic growth and it will make growth more pro-poor.“

Der „pro-poor“-Aspekt dieser Aussage ist durchaus umstritten. Dollar und Kraay (2001a) finden keine Evidenz für die These, dass die Akkumulation von Humankapital das Pro-Kopf-Einkommen der ärmsten Bevölkerungsschicht überdurchschnittlich stark beeinflusst. Die Ausstattung mit Humankapital wird von diesen Autoren in einer früheren Version ihres Beitrags an der Partizipationsrate im Primarbereich festgemacht und später an der Anzahl der absolvierten Schuljahre auf dieser Stufe. Der Fokus wird auf den Primarschulbereich gelegt, weil sich hier vor allem die unterdurchschnittliche Schulbildung der ärmsten Bevölkerungsteile niederschlagen dürfte. Gleichwohl zeigt sich über den positiven Wachstumseffekt von Bildung hinaus kein Einfluss auf die Einkommensverteilung. Die arme Bevölkerung wird demnach nicht überproportional von Bildungsanstrengungen begünstigt. Es mag also überraschen, dass der

Weltentwicklungsbericht „Attacking Poverty“ (World Bank 2000a) trotz dieses von namhaften Weltbankmitarbeitern erzielten Ergebnisses verstärkte Bildungsanstrengungen als besonders wirksame Waffe im Kampf gegen die Armut bezeichnet.

Nach den Schätzungen von Gundlach et al. (2001) geschieht dies zu Recht. Diese Autoren kritisieren, dass die von Dollar und Kraay (2001a) benutzten Primarschulvariablen im Länderquerschnitt wenig Varianz aufweisen und zudem die Qualität von Bildung gänzlich vernachlässigen. Gundlach et al. (2001) konstruieren deshalb eine in mehrerer Hinsicht erweiterte Bildungsvariable. Obwohl der Schätzansatz von Dollar und Kraay (2001a) ansonsten kaum verändert wird, hat diese Modifikation zur Folge, dass Bildung nun über ihre Wachstumswirkungen hinaus signifikante Verteilungseffekte zugunsten der ärmsten Bevölkerungsschicht hat. Ein zehnpromtender Anstieg des qualitätsorientierten Humankapitals pro Arbeitskraft würde das Pro-Kopf-Einkommen der Armen um zusätzlich gut drei Prozent erhöhen.

Eine effektive Bildungspolitik wäre demnach doch eine „first-best poverty reduction strategy“ (Gundlach et al. 2001: 1). Es bleibt allerdings die Frage, wie die anzustrebende Verbesserung der Humankapitalbasis am besten zu bewerkstelligen ist. Thiele und Wiebelt (2000) plädieren für eine stärkere Zielgruppenorientierung von Bildungsausgaben (und anderen Sozialausgaben). Selbst für Länder wie Peru, wo die Strukturanpassung über weite Strecken der neunziger Jahre erfolgreich verlief (vgl. dazu Kapitel 4), wird eine ausgeprägte Regressivität von Sozialausgaben beklagt. Für eine stärkere Partizipation der Armen am Wirtschaftswachstum dürfte es in erster Linie auf eine bessere Grundbildung ankommen. Die Fokussierung der staatlichen Bil-

dungspolitik auf den Primarschulbereich ist auch deshalb angeraten, weil die soziale Ertragsrate von Bildung auf dieser Stufe (im weltweiten Durchschnitt) fast anderthalb mal so hoch wie im Sekundarschulbereich und fast doppelt so hoch wie im universitären Bereich ist (Gundlach et al. 2001).

Abgesehen von der Zielgruppenorientierung staatlicher Bildungsausgaben verdienen Qualitätsaspekte des Bildungssystems verstärkte Aufmerksamkeit. Die empirische Forschung der letzten Jahre hat gezeigt, dass vermehrte Bildungsausgaben keine Garantie für bessere schulische Leistungen bieten (Wößmann 2001).

## 8 Gezielte Armutsbekämpfung und Umverteilung: Sinnvolle Ergänzung der Wachstumspolitik?

Wie im vorherigen Abschnitt schon angedeutet, ist eine unzureichende Zielgruppenorientierung nicht nur in der Bildungspolitik, sondern auch in anderen sozialpolitischen Bereichen wie der medizinischen Grundversorgung zu beklagen. Eine armutsorientierte Ergänzung der allgemeinen Wachstumspolitik könnte jedoch über sozialpolitische Maßnahmen weit hinausgehen. Wenig umstritten dürften dabei Maßnahmen sein, die darauf abzielen, den armen Bevölkerungsgruppen eine *stärkere Teilhabe am Wachstumsprozess* zu ermöglichen. Thiele und Wiebelt (2000) verweisen zum Beispiel auf die Notwendigkeit, die Liberalisierung von Agrarmärkten in afrikanischen Ländern im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen durch armutsorientierte Maßnahmen zu flankieren. Viele Kleinbauern brauchen Beratung, eine an ihrem Bedarf ausgerichtete Agrarforschung sowie Infrastrukturinvestitionen, um von liberalisierten Agrarmärkten zu profitieren. Die Angebotselastizität von Kleinbauern auf die Liberalisierung der Produktmärkte wird überdies häufig durch einen mangelnden Zugang zu Krediten des formellen Finanzsektors behindert. Gleiches gilt für die im städtischen informellen Sektor tätigen Kleinstunternehmer. Schweickert et al. (2003) kommen in einer Fallstudie für Bolivien zu dem Ergebnis, dass ein

verbesserter Zugang zu Krediten zu einer signifikanten Erhöhung der Realeinkommen von Kleinbauern und städtischen Kleinstunternehmern führen würde und damit eines der wirkungsvollsten Instrumente der Armutsbekämpfung darstellt.

Letztere bestimmen sich mehr aus den institutionellen Rahmenbedingungen und den Anreizstrukturen des Bildungssystems als aus dessen finanzieller Ausstattung. Thiele und Wiebelt (2000) verweisen allerdings am Beispiel der von ihnen untersuchten Entwicklungsländer darauf, dass qualitative und finanzielle Aspekte einer armutsorientierten Bildungspolitik teilweise eng miteinander verwoben sind. Dies gilt zum Beispiel für Anstrengungen, ein ausreichend qualifiziertes Lehrpersonal im staatlichen Schulsystem zu halten, und für die Ausstattung der Schüler mit geeignetem Lernmaterial.

Die Zugangsbarrieren auf dem Kreditmarkt wiederum liegen in vielen Ländern in institutionellen Defiziten begründet, wobei der Definition von Eigentums- und Nutzungsrechten sowie ihres Schutzes und – im Streitfall – ihrer Durchsetzung mit Hilfe eines unabhängigen und korruptionsfreien Rechtssystems eine zentrale Rolle zukommt. Dies hat der peruanische Ökonom Hernando de Soto anhand einer Vielzahl von Beispielen eindrucksvoll demonstriert (de Soto 2000). Institutionelle Defizite im Hinblick auf den Schutz von Eigentumsrechten, die Gültigkeit von Recht und Gesetz sowie die Bekämpfung von Korruption werden zunehmend als fundamentale Entwicklungshemmnisse erkannt (z.B. Easterly und Levine 2002). Eine schlechte Wirtschaftspolitik ist demnach eher ein Symptom institutioneller Unterentwicklung als die „wahre“ Ursache von Wachstumsschwäche und persistenter Armut. Dies bedeutet, dass institutionelle Reformen nicht nur als sinnvolle Begleitmaßnahmen einzustufen sind, sondern Voraus-

setzung für eine wirksame Wirtschaftspolitik sind.

Allerdings sind institutionelle Reformen typischerweise zeitaufwändiger als wirtschaftspolitische Maßnahmen, so dass ihre Armutswirkungen erst mit erheblicher Verzögerung eintreten dürften. Offen ist zudem, ob arme Bevölkerungsgruppen durch institutionelle Reformen in besonderem Maße begünstigt werden. Dollar und Kraay (2001a) finden hierfür keine Evidenz. Diese Autoren betrachten aber nur zwei institutionelle Variable, die Effektivität des Rechtssystems (rule of law) und formale Demokratieaspekte. Es ist zu vermuten, dass andere institutionelle Faktoren wie die Definition und der Schutz von Eigentumsrechten – insbesondere bezogen auf die Aktiva der armen Bevölkerungsgruppen – eine stärker ausgeprägte Armutsrelevanz haben. In einer ökonometrischen Analyse des 1996 gestarteten Programms zur Formalisierung der Eigentumsrechte an landwirtschaftlichen Nutzflächen in Peru liefern Larson et al. (2003) erste Belege für diese Vermutung: Die mit Eigentumstiteln ausgestatteten Bauern in der betrachteten Region konnten ihren Zugang zu Krediten verbessern und höhere Investitionen realisieren als eine Kontrollgruppe von Bauern ohne Eigentumstitel.<sup>11</sup>

Den bisher diskutierten Maßnahmen ist gemein, dass sie – wie auch Investitionen in Bildung – das Potenzial haben, Win-Win-Situationen herbeizuführen, d.h., die Armut zu bekämpfen und gleichzeitig wachstumsfördernd zu wirken. Dies wird erreicht, indem Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, dass auch die Armen den Marktmechanismus nutzen und damit ihre Chancen auf Einkommenserzielung verbessern können.

Darüber hinaus sind zwei Ansätze denkbar, bei denen eher ein *Zielkonflikt zwischen Armutsbekämpfung und Wachstum* zu erwarten ist und die deshalb auch stärker umstritten sind: Nach dem ersten Ansatz hätte die staatliche Wirtschaftspolitik nicht nur generell günstige

Wachstumsbedingungen zu schaffen, sondern wäre verantwortlich für „a pattern of growth that immediately raises the incomes of the poor“ (Klasen 2001: 7). Der zweite Ansatz will ein „pro-poor growth“ durch eine gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen erreichen.

Eine staatliche Gestaltung des Wachstumsprozesses hätte nach Klasen (2001) in der Weise zu erfolgen, dass Sektoren und Regionen, in denen die Armen schwerpunktmäßig arbeiten und leben, selektiv gefördert werden. Die Zielbereiche einer solchen *armutsorientierten Industriepolitik* sind vergleichsweise leicht zu benennen: die Agrarwirtschaft, arbeitsintensive Industrien und ländliche Räume. Fraglicher ist schon, ob man – wie Klasen – allein aus der Persistenz von Armut in diesen Bereichen auf Marktversagen schließen kann. Denkbar ist auch, dass der private Sektor weniger als möglich zur Armutslinderung beiträgt, weil er unter staatlicherseits verzerrten Anreizen operiert. Die staatliche Diskriminierung der Agrarwirtschaft in vielen Entwicklungsländern mag hierfür das beste Beispiel bieten. Schließlich ist selbst in Fällen von Marktversagen keine effektive Armutsbekämpfung durch sektor-, industrie- und regionalspezifische Wachstumsförderung garantiert. Die geforderte „strong government involvement“ (Klasen 2001: 9) dürfte zum einen die begrenzte administrative Kapazität vieler Entwicklungsländer überfordern.<sup>12</sup> Zum anderen dürfte nicht nur die Effektivität der allgemeinen Wachstumspolitik unter institutionellen Defiziten leiden; gleichzeitig dürfte eine gezielte Armutsbekämpfung durch industriepolitische Maßnahmen kaum zustande kommen, wenn es z.B. an Rechtmäßigkeit mangelt und Korruption gang und gäbe ist.

Der Ansatz, die Einkommenssituation der Armen durch eine *Umverteilung von Vermögen und Einkommen* zu verbessern, erscheint naheliegend, zumindest in Lateinamerika und Teilen Afrikas, wo extreme Disparitäten zu beobachten sind. Die Armutsrelevanz der Vermögens- und

<sup>11</sup>Unter maßgeblicher Beteiligung Hernando de Sotos hat Peru eines der ehrgeizigsten Programme zur Sicherung der Eigentumsrechte armer Familien aufgelegt; in dessen Rahmen wurden bereits deutlich über eine Million Eigentumstitel vergeben (*The Economist* 2003b).

<sup>12</sup>Die häufig erwähnten industriepolitischen Erfolge asiatischer Entwicklungs- und Schwellenländer dürften für weite Teile Afrikas wenig relevant sein, weil es an einer effektiven Regierungsführung mangelt.

Einkommensverteilung ist nämlich nicht von der Hand zu weisen. Die Armen gewännen bei einer weniger ungleichen Vermögensverteilung zusätzliche Einkommensquellen, wodurch sich im Zeitablauf auch die Einkommensverteilung angleichen könnte. Eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommen hätte wiederum eine wirksamere Armutsbekämpfung durch gesamtwirtschaftliches Wachstum zur Folge (vgl. dazu Kapitel 3). Zudem wäre mit einem höheren Wachstum zu rechnen, weil starke Ungleichheit Wachstumsprozesse behindert, und zwar im Wesentlichen über zwei Kanäle: Erstens erhöht sich mit steigender Ungleichheit die Zahl derer, die eigentlich rentable Investitionen in Sach- oder Humankapital nicht tätigen können, weil ihnen die notwendige Liquidität fehlt und gleichzeitig der Zugang zum Kapitalmarkt beschränkt ist. Zweitens gefährdet eine starke gesellschaftliche Polarisierung die politische Stabilität, die wiederum eine zentrale Voraussetzung für Investitionen und damit für langfristiges Wachstum ist. Empirische Studien bestätigen die Relevanz dieser Zusammenhänge. Eine sehr robuste Korrelation ergibt sich zwischen Wachstum und Vermögensverteilung, wobei neben dem Faktor Boden auch die Streuung der Humankapitalausstattung eine Rolle spielt (Birdsall und Londoño 1997; Deininger und Olinto 2000). Von einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung scheint in Entwicklungsländern ebenfalls ein positiver, wenn auch schwächerer Wachstumseffekt auszugehen (Barro 2000).

Trotz der genannten Vorzüge verringerter Ungleichheit sollten an die Möglichkeiten der Ar-

mutsbekämpfung durch Umverteilung keine allzu hohen Erwartungen geknüpft werden. Korrekturen an der Vermögensverteilung stehen starke politische Widerstände entgegen. So hat die immer wieder geforderte Umschichtung der Bildungsausgaben von den Universitäten zu den Grundschulen wohl in erster Linie deshalb so selten stattgefunden, weil die städtischen Eliten vom Status quo profitieren. In ähnlicher Weise werden etwa in Lateinamerika Bodenreformen durch politisch einflussreiche Großgrundbesitzer blockiert. Kommt es dennoch zu Bodenreformen, drohen erhebliche soziale und ökonomische Kosten, wenn – wie in Simbabwe – in großem Stil Enteignungen vorgenommen werden. Die Alternative marktorientierter Bodenreformen wird z.B. in Brasilien und Kolumbien erfolgreich praktiziert (Birdsall et al. 2001); es bleibt jedoch fraglich, ob mit diesem Instrument ein größerer Teil der ländlichen Bevölkerung erreicht werden kann. Der Umverteilung von Einkommen über das Steuersystem sind ebenfalls enge Grenzen gesetzt. Wichtigste Einnahmequelle der meisten Entwicklungsländer ist die Mehrwertsteuer, die in der Regel leicht regressiv wirkt (Ebrill et al. 2002). Die Einkommensteuer als zweite bedeutende Einnahmequelle ließe sich zwar progressiv gestalten; dies wäre allerdings vielfach nur über hohe Steuersätze für wenige Steuerpflichtige und die damit verbundenen negativen Anreizwirkungen zu erreichen, weil große Teile der Bevölkerung – insbesondere die im informellen Sektor Beschäftigten – kaum erfasst werden können.

## **9 Internationale Entwicklungszusammenarbeit: Geeignetes Instrument zur Unterstützung lokaler Reformen?**

Insgesamt legen die Diskussion über spezifische Eingriffe zugunsten der Armen und die vorher angestellten Überlegungen zu der allgemeinen Wachstumspolitik den Schluss nahe, dass eine erfolgreiche Armutsbekämpfung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Einige der in der Literatur propagierten Lösungen – etwa eine In-

dustriepolitik zugunsten der Armen – dürften sich als Irrweg erweisen, andere – wie die Förderung ausländischer Direktinvestitionen – haben aller Voraussicht nach nur einen marginalen Effekt. Und selbst dort, wo sich – wie im Bereich der Bildungsinvestitionen – erfolgversprechende Auswege aus dem fortbestehenden Ar-

Armutspolitisches Problem bieten, werden diese häufig durch Implementierungsprobleme versperrt. Wachstumspolitische Maßnahmen und institutionelle Reformen müssen zentrale Bestandteile der Armutsbekämpfung sein, auch wenn sie zunächst als Umwege erscheinen mögen. Ohne Wachstum ist eine wirksame Armutsbekämpfung kaum möglich. Die Durchsetzung der institutionellen Voraussetzungen für Wachstum und Armutsreduktion erweist sich allerdings häufig als schwierig und in jedem Fall als langwierig. So wird verständlich, warum nur relativ wenige Länder dem Beispiel der erfolgreichen ostasiatischen Volkswirtschaften gefolgt sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dazu beitragen könnte, die bisher eher durchwachsene Bilanz der weltweiten Armutsbekämpfung zu verbessern.<sup>13</sup>

Jüngste empirische Studien kommen einhellig zu dem Schluss, dass *Entwicklungshilfe* sich positiv auf das Wachstum in den Empfängerländern auswirken kann (McGillivray 2003), wobei günstige wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen die Wirksamkeit erhöhen (Burnside und Dollar 2000). Bei starker Verwundbarkeit durch Schocks wie Naturkatastrophen und Verschlechterungen der Terms of Trade erweisen sich Hilfszahlungen ebenfalls als überdurchschnittlich effektiv, weil sie die sozialen Kosten solcher Schocks abmildern (Guillaumont und Chauvet 2001). Will man also mit der EZ einen möglichst großen Wachstumseffekt erzielen und zusätzlich möglichst viele Arme erreichen, so sollten die Mittel vorwiegend an arme und von Schocks stark betroffene Länder mit „guter“ Politik gehen. Dies ist in der Vergangenheit nicht annähernd geschehen.<sup>14</sup> So war z.B. die Kreditallokation der Weltbank weder mit dem Entwicklungsstand noch mit der Qualität der Wirt-

schaftspolitik in den Zielländern korreliert (Nunnenkamp 2002).

Die Umsetzung einer Strategie, die auf eine *stärkere Selektivität* der EZ setzt, ist insbesondere im Hinblick auf das Kriterium „wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen“ mit einer Reihe von Schwierigkeiten behaftet. Zunächst bedarf es eines geeigneten Bewertungsmaßstabes. Einen solchen hat die Weltbank mit der so genannten Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) entwickelt. Problematisch ist allerdings, dass die Weltbank als bisher alleiniger Anwender des Konzeptes ein Interesse daran haben könnte, systematisch zu optimistische Bewertungen abzugeben, damit ihr Kreditvolumen nicht schrumpft. Um diesem Verhalten vorzubeugen, müssten externe Experten an der Bewertung beteiligt werden. Des Weiteren können sich die Rahmenbedingungen sehr schnell ändern, wie das Beispiel Simbabwe zeigt, wo innerhalb weniger Jahre aus einem Vorzeigefall ein Krisenherd wurde. Zwar kann solchen Änderungen durch regelmäßige Aktualisierung der Politikbewertung Rechnung getragen werden. Fraglich ist aber, ob die Geber hinreichend flexibel reagieren können und wollen. In der Vergangenheit haben sowohl multilaterale als auch bilaterale Geber jedenfalls oft sehr lange an vermeintlichen „Erfolgsgeschichten“ festgehalten. Außerdem orientiert sich die EZ nicht nur an den Bedürfnissen der Nehmerländer, sondern wird auch stark von eigennützigen Motiven wie strategischen Erwägungen beeinflusst.

Die geringe Selektivität der Mittelvergabe ist aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nur auf strategische Interessen und die Inflexibilität der Geber zurückzuführen. Eine Rolle spielen dürfte ebenfalls das Bemühen, der armen Bevölkerung auch in Staaten mit kreditwürdiger Politik Unterstützung zu gewähren. Um die Wirksamkeit der EZ in solchen Ländern sicherzustellen, werden im Wesentlichen zwei Strategien verfolgt: Zum einen wird – insbesondere vom IWF und von der Weltbank – der Versuch unternommen, Hilfszahlungen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen an die Durchführung makroökonomischer und struktureller Reformen zu knüpfen (Konditionalität). Zum anderen wird – insbesondere von den bilateralen Gebern – eine

<sup>13</sup>Die folgenden Überlegungen basieren in wesentlichen Teilen auf Thiele (2002) und der dort angegebenen Literatur.

<sup>14</sup>In jüngster Zeit mehren sich Initiativen, die dem Prinzip der Selektivität zu stärkerer Geltung verhelfen wollen. Zu nennen ist hier vor allem der von den Vereinigten Staaten konzipierte „Millennium Challenge Account“, nach dem nur noch ausgewählte Länder mit guter Regierungsführung Entwicklungshilfe erhalten sollen (Clemens und Radelet 2003).

Vielzahl von Einzelprojekten durchgeführt. Beide Strategien können als weitgehend gescheitert angesehen werden. Bei der *Konditionalität* hat sich herausgestellt, dass sie in kaum einem Fall in der Lage gewesen ist, die Reformbereitschaft reformunwilliger Regierungen zu erkaufen. Vielmehr laufen die immer zahlreicher gewordenen Auflagen Gefahr, an sich reformwillige Regierungen zu bremsen, weil sie die Identifikation mit den Programmen (ownership) erschweren. Vorhaben im Rahmen der Projekthilfe für Länder mit schlechter Regierungsführung scheitern häufig daran, dass nach Ende der Laufzeit die Instandhaltung unterbleibt. Zudem stellt die Fungibilität der Mittel ein Problem dar, d.h., die externe Finanzierung von Projekten kann leicht durch nachlassende Eigeninvestitionen konterkariert werden (Feyzioglu et al. 1998).

Wird das Prinzip der Selektivität in die EZ eingeführt, so verbleibt für die Konditionalität nur noch eine residuale Rolle, weil ihre Funktion als Druckmittel an Bedeutung verliert. Die Erfahrungen erfolgreicher Reformländer wie Uganda zeigen, dass am Anfang des Reformprozesses von außen auferlegte Konditionen durchaus erwünscht sind, damit die Wirtschaftspolitiker in der unsicheren Übergangsphase sich selbst die Hände binden und ihre Reformbereitschaft gegenüber der eigenen Bevölkerung signalisieren können (Devarajan et al. 2001). Die Zahl der Auflagen sollte jedoch von Beginn an begrenzt sein, um Raum für die Eigeninitiative der Reformer zu lassen.<sup>15</sup> Sobald der Reformprozess fester verankert ist, sollte die Konditionalität abgebaut werden. In dieser Phase bestünde die wesentliche Aufgabe der Bretton-

Woods-Institutionen darin, bei Bedarf technische Hilfe zu leisten.

Eine EZ, die sich in diesem Sinne darauf konzentriert, bereits begonnene Reformen in Entwicklungsländern zu unterstützen und durch Mittelentzug Regierungen in schlecht geführten Staaten möglicherweise zu Reformen zu bewegen, könnte zumindest einen begrenzten Beitrag zur weltweiten Armutsbekämpfung leisten. Auf dem Weg zu einer effektiveren EZ ist jedoch mit einer Reihe von Hindernissen zu rechnen. Auf der Geberseite stehen politische Opportunitätsüberlegungen einer rationalen Mittelvergabe entgegen. Auf der Nehmerseite ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Ländern selbst dann, wenn die ausländische Kapitalzufuhr ausbleiben sollte, nicht reformbereit sein werden. Dies gilt insbesondere dort, wo Erlöse aus Rohstoffen der Elite ein gesichertes Auskommen ermöglichen (Langhammer 1996). Darüber hinaus dürfte es Regierungen geben, die auch mit massiver technischer Hilfe nicht in der Lage sind, ein konsistentes Reformprogramm zu implementieren. Alles in allem wird die EZ deshalb wohl kaum etwas daran ändern, dass es auch in Zukunft neben Erfolgsfällen wie China zahlreiche stagnierende Volkswirtschaften mit anhaltend hoher Armut geben wird.

---

<sup>15</sup>Einen Schritt in Richtung einer stärker auf die Eigeninitiative setzenden EZ haben IWF und Weltbank im Rahmen der Entschuldungsinitiative für arme und hoch verschuldete Länder (HIPC) getan. Um sich für die Streichung von Schulden zu qualifizieren, müssen die betroffenen Länder eigenständig eine Strategie zur Armutsreduzierung formulieren.

## Literatur

- Alfaro, L., A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan und S. Sayek (2001). FDI and Economic Growth: The Role of Financial Markets. Harvard Business School, Working Paper 01-083. Boston, Mass.
- Bannister, G.J., und K. Thugge (2001). International Trade and Poverty Alleviation. IMF Working Paper WP/01/54. Washington, D.C.
- Barro, R. J. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth* 5 (1): 87–120.
- Bhalla, S. (2002). *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*. Institute for International Economics, Washington, D.C.

- Birdsall, N., und J.L. Londoño (1997). Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America. *American Economic Review* 87 (2): 32–37.
- Birdsall, N., A. de la Torre und R. Menezes (2001). *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C.
- Blomström, M., R.E. Lipsey und M. Zejan (1994). What Explains Developing Country Growth? NBER Working Paper 4132. Cambridge, Mass.
- Borensztein, E.R., J. De Gregorio und J.-W. Lee (1998). How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth? *Journal of International Economics* 45 (1): 115–135.
- Bourguignon, F., und C. Morisson (2002). Inequality Among World Citizens: 1820–1992. *American Economic Review* 92 (4): 722–744.
- Burnside, C., und D. Dollar (2000). Aid, Policies, and Growth. *American Economic Review* 90 (4): 847–868.
- Clemens, M., und S. Radelet (2003). The Millennium Challenge Account: How Much Is Too Much, How Long Is Long Enough? Center for Global Development Working Paper 23. Washington, D.C.
- Collier, P., und D. Dollar (2001). Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals. *World Development* 29 (11): 1787–1802.
- Cornia, G.A., R. Jolly und F. Stewart (Hrsg.) (1987). *Adjustment With a Human Face. Vol. I: Protecting the Vulnerable and Growth*. Oxford.
- Deaton, A. (2002). Is World Poverty Falling? *Finance&Development* 39 (2): 4–7.
- Deininger, K., und P. Olinto (2000). Asset Distribution, Inequality, and Growth. World Bank Policy Research Working Paper 2375. Washington, D.C.
- De Mello, L.R. jr. (1997). Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth: A Selective Survey. *Journal of Development Studies* 34 (1): 1–34.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London.
- Devarajan, S., D. Dollar und T. Holmgren (2001). *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. Washington, D.C.
- Dollar, D., und A. Kraay (2001a). Growth Is Good for the Poor. World Bank Policy Research Working Paper 2587. Washington, D.C.
- Dollar, D., und A. Kraay (2001b). Trade, Growth, and Poverty. World Bank Policy Research Working Paper 2615. Washington, D.C. <http://www.worldbank.org/research>
- Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, Mass.
- Easterly, W., und R. Levine (2002). Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development. NBER Working Paper 9106. Cambridge, Mass.
- Ebrill, L., M. Keen, J.-P. Bodin und V. Summers (2002). The Allure of the Value-Added Tax. *Finance&Development* 39 (2): 44–47.
- The Economist* (2003a). The WTO under Fire. 20. September: 29–31.
- The Economist* (2003b). Development: What to Do about Slums. 11. Oktober: 16.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop und M. Shu (1998). A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid. *The World Bank Economic Review* 12 (1): 29–58.
- Guillaumont, P., und L. Chauvet (2001). Aid and Performance : A Reassessment. *Journal of Development Studies* 37 (6): 66–87.
- Gundlach, E., J. Navarro de Pablo und N. Weisert (2001). Education Is Good for the Poor: A Note on Dollar and Kraay (2001). WIDER Discussion Paper 2001/137. World Institute for Development Economics Research, Helsinki.

- Khor, M. (2003). The IMF's Role and Policy Conditionality: The Relationship between Ownership, Conditionality, Appropriateness of Policy and Governance, and the Way Forward. Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, Berlin. <http://www.dse.de/ef/cond/khor2/htm>
- Klasen, S. (2001). In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth? Paper Presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, Oslo.
- Klein, M., C. Aaron und B. Hadjimichael (2002). Foreign Direct Investment and Poverty Reduction. In OECD, *New Horizons for Foreign Direct Investment*. OECD Global Forum on International Investment. Paris.
- Langhammer, R.J. (1996). Wirtschaftsreformen in Afrika: Getragen von der Gunst der Geber? *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 116 (1): 119–144.
- Larson, J.M., S.M. Smith, D.G. Abler und C. Trivelli (2003). An Economic Analysis of Land Titling in Peru. *Quarterly Journal of International Agriculture* 42 (1): 79–97.
- McCulloch, N., L.A. Winters und X. Cirera (2001). *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*. London.
- McGillivray, M. (2003). Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations. *DAC Journal* 4 (3), in Vorbereitung.
- Nunnenkamp, P. (2002). Shooting the Messenger of Good News: A Critical Look at the World Bank's Success Story of Effective Aid. Kiel Working Paper 1103. Kiel Institute for World Economics, Kiel.
- Nunnenkamp, P. (2003a). Wachstumsdivergenz zwischen Entwicklungsländern: Hat die Entwicklungsökonomie versagt? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52 (2): 227–253.
- Nunnenkamp, P. (2003b). To What Extent Can Foreign Direct Investment Help Achieve International Development Goals? *The World Economy*, in Vorbereitung.
- Nunnenkamp, P., und J. Spatz (2003). Foreign Direct Investment and Economic Growth in Developing Countries: How Relevant Are Host-country and Industry Characteristics? Kiel Working Paper 1176. Kiel Institute for World Economics, Kiel.
- Overseas Development Institute (2002). Foreign Direct Investment: Who Gains? ODI Briefing Paper, April. London.
- Pogge, T.W., und S.G. Reddy (2003). How *Not* to Count the Poor. Columbia University, New York. <http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>
- Sachs, J.D., und A. Warner (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration. *Brooking Papers on Economic Activity* (1): 1–95.
- Sala-i-Martin, X. (2002). The World Distribution of Income Estimated from Individual Country Distributions. NBER Working Paper 8933. Cambridge, Mass.
- Schweickert, R., R. Thiele und M. Wiebelt (2003). Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: Ebnet die HIPC-Initiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung? Kieler Diskussionsbeitrag 398. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Spatz, J. (2003). The Impact of Structural Reforms on Wages and Employment: The Case of Formal versus Informal Workers in Bolivia. Kiel Working Paper 1186. Kiel Institute for World Economics, Kiel.
- Thiele, R. (2002). Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit. *Die Weltwirtschaft*, Heft 4: 383–395.
- Thiele, R. (2003). The Bias against Agriculture in Sub-Saharan Africa: Has It Survived 20 Years of Structural Adjustment Programs? *Quarterly Journal of International Agriculture* 42 (1): 5–20.
- Thiele, R., und M. Wiebelt (2000). Sind die Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank gescheitert? Eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen von zwei Jahrzehnten. Kieler Diskussionsbeitrag 357. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- UN (United Nations) (2002). Final Outcome of the International Conference on Financing for Development. United Nations, New York, A/Conf/198/... <http://www.un.org/esa/ffd/0302finalMonterreyConsensus.pdf>
- UNDP (United Nations Development Programme) (1999). Human Development Report 1999. Washington, D.C.

- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Winters, L.A. (2000). Trade and Poverty: Is There a Connection? In WTO, *Trade, Income Disparity and Poverty*. Special Studies 5. Geneva.
- World Bank (1997). *Adjustment Lending in Sub-Saharan Africa: An Update*. Washington, D.C.
- World Bank (2000a). *World Development Report 2000: Attacking Poverty*. Washington, D.C.
- World Bank (2000b). East Asia Brief. September. Washington, D.C.
- World Bank (2002). *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*. New York.
- World Bank (2003). *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003*. Washington, D.C.
- Wößmann, L. (2001). Why Students in Some Countries Do Better: International Evidence on the Importance of Education Policy. *Education Matters* 1 (2): 67–74.

## **Symposien- und Konferenzbände**

Herausgegeben von Horst Siebert

### **Quo Vadis Europe?**

Tübingen 1997. VIII, 343 S. Fester Einband.

### **Structural Change and Labor Market Flexibility**

Experience in Selected OECD Economies

Tübingen 1997. XII, 292 S. Fester Einband.

### **Redesigning Social Security**

Tübingen 1998. XI, 387 S. Fester Einband.

### **Globalization and Labor**

Tübingen 1999. VIII, 320 S. Fester Einband.

### **The Economics of International Environmental Problems**

Tübingen 2000. VIII, 274 S. Fester Einband.

### **The World's New Financial Landscape: Challenges for Economic Policy**

Berlin · Heidelberg 2001. XI, 324 S. Fester Einband.

### **Economic Policy for Aging Societies**

Berlin · Heidelberg 2002. X, 305 S. Fester Einband.

### **Economic Policy Issues of the New Economy**

Berlin · Heidelberg 2002. XI, 251 S. Fester Einband.

### **Global Governance: An Architecture for the World Economy**

Berlin · Heidelberg 2003. XI, 276 S. Fester Einband.

# KIELER STUDIEN · KIEL STUDIES

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgeber: *Horst Siebert* · Schriftleitung: *Harmen Lehment*

318. **Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize. Empirische Analyse für Haushaltstypen und Branchen in West- und Ostdeutschland**, *Alfred Boss*  
Berlin · Heidelberg 2002. XXI, 201 S. Fester Einband.
319. **Schooling and the Quality of Human Capital**, *Ludger Wößmann*  
Berlin · Heidelberg 2002. XVII, 228 S. Fester Einband.
320. **Climate Policy in a Globalizing World. A CGE Model with Capital Mobility and Trade**, *Katrin Springer*  
Berlin · Heidelberg 2002. XX, 293 S. Fester Einband.
321. **Die neue Ökonomie: Erscheinungsformen, Ursachen und Auswirkungen**, *Henning Klodt et al.*  
Berlin · Heidelberg 2003. XIV, 248 S. Fester Einband.
322. **The Real Exchange Rate and Prices of Traded Goods in OECD Countries**, *Holger Brauer*  
Berlin · Heidelberg 2003. XXII, 239 S. Fester Einband.
323. **Intergenerative Umverteilung in der repräsentativen Demokratie**, *Oliver Lorz*  
Berlin · Heidelberg 2003. XIII, 174 S. Fester Einband.
324. **Internationaler Handel mit Kommunikationsdienstleistungen. Anforderungen an ein multilaterales Regelwerk und die Reform des GATS**, *Jan Krancke*  
Berlin · Heidelberg 2003. XV, 234 S. Fester Einband.
325. **Privatisierung im Flughafensektor. Eine ordnungspolitische Analyse**, *Hartmut Wolf*  
Berlin · Heidelberg 2003. XVIII, 450 S. Fester Einband.
326. **The Role of Multinational Enterprises in Globalization**, *Jörn Kleinert*  
Berlin · Heidelberg 2004. XV, 211 S. Fester Einband.
327. **Dynamic Efficiency and Path Dependencies in Venture Capital Markets**, *Andrea Schertler*  
Berlin · Heidelberg 2003. XVIII, 190 S. Fester Einband.
328. **Globalization of Financial Markets. Causes of Incomplete Integration and Consequences for Economic Policy**, *Claudia M. Buch*  
Berlin · Heidelberg 2004. XV, 249 S. Fester Einband.

Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter <http://www.ifw-kiel.de/pub/pub.htm>, mehr Informationen über das IfW unter <http://www.ifw-kiel.de>

---

Berlin · Heidelberg: Springer-Verlag ([springeronline.com](http://springeronline.com))

## Kieler Diskussionsbeiträge

### Kiel Discussion Papers

395. Vom Mangel zum Überfluss – der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle. Von Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden, Birgit Sander und Rüdiger Soltwedel. Kiel, September 2002. 52 S. 8 Euro.
396. Euroland: Upswing Postponed. By Kai Carstensen, Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps and Joachim Scheide. Kiel, Oktober 2002. 19 S. 8 Euro.
397. Central Exams Improve Educational Performance: International Evidence. By Ludger Wößmann. Kiel, Oktober 2002. 45 S. 8 Euro.
398. Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: Ebnet die HIPC-Initiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung? Von Rainer Schweickert, Rainer Thiele und Manfred Wiebelt. Kiel, Februar 2003. 41 S. 9 Euro.
399. Higher Economic Growth through Macroeconomic Policy Coordination? The Combination of Wage Policy and Monetary Policy. By Klaus-Jürgen Gern, Carsten-Patrick Meier and Joachim Scheide. Kiel, Februar 2003. 29 S. 9 Euro.
400. Why the Case for a Multilateral Agreement on Investment Is Weak. By Peter Nunnenkamp and Manoj Pant. Kiel, März 2003. 41 S. 9 Euro.
401. Evidence of the New Economy at the Macroeconomic Level and Implications for Monetary Policy. By Klaus-Jürgen Gern, Carsten-Patrick Meier and Joachim Scheide. Kiel, März 2003. 21 S. 9 Euro.
402. Lohnt sich die private Bereitstellung von Infrastruktur? Das Beispiel der Fehmarnbelt-Querung. Von Henning Sichelschmidt. Kiel, April 2003. 29 S. 9 Euro.
403. Euroland: Recovery Will Slowly Gain Momentum. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps, Carsten-Patrick Meier, Frank Oskamp, and Joachim Scheide. Kiel, April 2003. 29 S. 9 Euro.
404. Die Reform der Handwerksordnung: ein notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Von Eckhardt Bode. Kiel, Juni 2003. 23 S. 9 Euro.
405. Gradual Recovery in Euroland. By Kai Carstensen, Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps, and Joachim Scheide. Kiel, Oktober 2003. 25 S. 9 Euro.
406. Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Kiel, November 2003. 35 S. 9 Euro.
407. Strategien zur Bekämpfung der weltweiten Armut: Irrwege, Umwege und Auswege. Peter Nunnenkamp und Rainer Thiele. Kiel, Januar 2004. 9 Euro.

*Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter <http://www.ifw-kiel.de/pub/pub.htm>, mehr Informationen über das IfW unter <http://www.ifw-kiel.de>*

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 24100 Kiel

Kiel Institute for World Economics