

Schriftenreihe Leitlinien und Referenzdokumente
des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC)

Ein DAC-Referenzdokument

Die Förderung breitenwirksamen Wachstums

POLITIKEMPFEHLUNGEN

Dieser Bericht ist ein Auszug aus der Publikation
Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors
in deutscher Übersetzung. Die Publikation besteht aus fünf Teilen:
Politikempfehlungen; Privatsektorentwicklung; Landwirtschaft; Infrastruktur und
Harmonisierung der *Ex-ante*-Bewertung von Armutswirkungen.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

DIE ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (OECD)

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen von dreißig demokratischen Staaten gemeinsam daran arbeiten, den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen der Globalisierung wirksam zu begegnen. Die Organisation steht auch bei den Bemühungen, neue Entwicklungen und Fragestellungen – etwa in Bezug auf gute Unternehmensführung, die Informationswirtschaft und die mit einer alternden Bevölkerung verbundenen Probleme – zu verstehen, in vorderster Reihe und hilft Regierungen, auf diese angemessen zu reagieren. Sie bietet den Regierungen einen Rahmen, in dem sie Politikerfahrungen vergleichen, Lösungsansätze für gemeinsame Probleme suchen, empfehlenswerte Verfahrensweisen aufzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politik hinwirken können.

Die Mitgliedstaaten der OECD sind Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Slowakei, Spanien, die Tschechische Republik, die Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Vereinigten Staaten von Amerika. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beteiligt sich an der Arbeit der OECD.

Die OECD-Veröffentlichungen machen die Ergebnisse der OECD-Datenerhebungen und -Analysen zu Wirtschafts-, Sozial- und Umweltthemen ebenso wie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards einer breiten Öffentlichkeit zugänglich.



Ursprünglich veröffentlicht von der OECD in Englisch mit dem Titel: Promoting Pro-poor Growth: Key Policy Messages (Dieses Papier ist veröffentlicht in „The DAC Guidelines and Reference Series“ als ein DAC-Referenzdokument. © OECD 2006 Alle Rechte vorbehalten.

© 2006 Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die deutsche Auflage. Die Qualität der deutschen Übersetzung und die Übereinstimmung mit dem Originaltext liegen in der Verantwortung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Nachdruck, Kopie, Übertragung oder Übersetzung dieser Veröffentlichung bedürfen der schriftlichen Genehmigung. Entsprechende Anträge richten Sie bitte an OECD Publishing per E-Mail rights@oecd.org oder Fax (+33-1) 45 24 13 91. Die Genehmigung zur Vervielfältigung von Teilen dieses Werks ist bei der französischen Stelle für die Nutzung von Vervielfältigungsrechten einzureichen: Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Frankreich (contact@cfcopies.com).

VORWORT

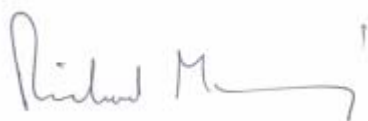
Die Förderung breitenwirksamen Wachstums wird ein entscheidender Baustein sein auf einem Weg, der nachhaltig aus der Armut führt. Breitenwirksames Wachstum ist in Intensität und Struktur dadurch gekennzeichnet, dass arme Frauen und Männer in ihrer Fähigkeit gestärkt werden, am Wachstum teilzuhaben, dazu beizutragen und davon zu profitieren. Breitenwirksames Wachstum ist eine Grundbedingung für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele, insbesondere der Vorgabe, den Anteil der Menschen zu halbieren, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen. Die gemeinsame Entwicklung von Verfahrensmodellen für diese Agenda ist seit 2003 eine zentrale Aufgabe des Netzwerks Armutsbekämpfung (POVNET) des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC).

Die 2001 veröffentlichten DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung machen deutlich, dass Armut vielfältige, miteinander verflochtene Ursachen und Dimensionen hat, die in wirtschaftliche, menschliche, politische, soziokulturelle und Sicherheitsaspekte zu unterteilen sind. Seither arbeitet POVNET mit Vorrang an Strategien und Maßnahmen in Bereichen, die für breitenwirksames Wirtschaftswachstum relevant sind. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Infrastruktur, der Entwicklung des Privatsektors und der Landwirtschaft. POVNET bemüht sich, einen Konsens im Hinblick auf die tragenden Säulen breitenwirksamen Wachstums herzustellen, und erforscht aktuelle Denkansätze zu den Themenkomplexen Risiken und Anfälligkeit sowie der *Ex-ante*-Bewertung von Armutswirkungen (*Poverty Impact Assessment*, PIA).

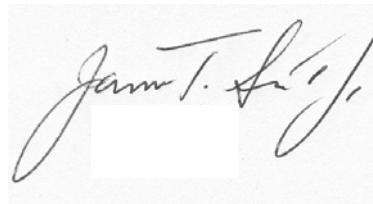
Dieser Bericht fasst die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zusammen, die sich aus der Arbeit des POVNET zum Thema breitenwirksames Wachstum ergeben. Die Kernbotschaften lauten:

- Schnelle und dauerhafte Armutsreduktion erfordert breitenwirksames Wachstum.
- Politische Ansätze für den Umgang mit den verschiedenen Dimensionen von Armut einschließlich der Querschnittsdimensionen Gender und Umwelt verstärken sich gegenseitig und sollten Hand in Hand gehen.
- Die Stärkung der Armen in ihrer Entscheidungs- und Handlungsmacht ist eine wesentliche Voraussetzung für die notwendigen politischen Entscheidungen und Investitionen zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und zur Reduzierung der verschiedenen Dimensionen von Armut.

Die Geber beschreiten mit der Agenda für breitenwirksames Wachstum neue Wege. Dieser Bericht soll den Gebern als Orientierung dienen, wie sie breitenwirksames Wachstum effektiver unterstützen können. Detailliertere Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sich aus der Arbeit der POVNET-Themengruppen Privatsektorentwicklung, Landwirtschaft und Infrastruktur ergeben, werden in gesonderten Berichten vorgestellt.



Richard Manning
Vorsitzender des DAC



James T. Smith
Vorsitzender des POVNET

*Die OECD bedient sich zur Erreichung ihrer Ziele einer Reihe von Fachausschüssen. Zu diesen zählt der **Entwicklungsausschuss (DAC)**, dessen Mitglieder es sich zur Aufgabe gemacht haben, die Leistungen an die Entwicklungsländer insgesamt in ihrem Umfang zu erweitern und in ihrer Wirksamkeit zu verbessern. Zu diesem Zweck überprüfen die Ausschussmitglieder in regelmäßigen Abständen gemeinsam Höhe und Art ihrer Beiträge zu den bilateralen und multilateralen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit und beraten sich über alle sonstigen wichtigen Gesichtspunkte ihrer Entwicklungspolitik.*

Die Mitglieder des Entwicklungsausschusses sind Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT.....	3
INHALTSVERZEICHNIS.....	5
Textkästen	6
ABKÜRZUNGEN	7
BREITENWIRKSAMES WACHSTUM: POLITISCHE KERNAUSSAGEN.....	9
KAPITEL 1 EINFÜHRUNG	15
Dimensionen der Armut.....	15
Was ist breitenwirksames Wachstum und warum ist es wichtig?	15
Die Bedeutung des Kontexts	17
Die Gliederung des Berichts	18
KAPITEL 2 VERRINGERUNG WIRTSCHAFTLICHER ARMUT DURCH BREITENWIRKSAMES WACHSTUM.....	19
Wachstumsintensität und -struktur.....	19
Anhaltendes Wachstum.....	19
Wachstumsstruktur und Breitenwirksamkeit	22
Die Beseitigung von Ungleichheiten.....	25
Risiken und Anfälligkeit	26
Behebung der Ursachen von Marktversagen und Verbesserung des Marktzugangs.....	27
Kernfragen für die Umsetzung.....	28
KAPITEL 3 DIE DIMENSIONEN VON ARMUT	31
Verflechtungen zwischen den verschiedenen Dimensionen von Armut	31
Traditionelle Dichotomien	33
Potenzielle Trade-offs	34
Kernfragen für die Umsetzung.....	35
KAPITEL 4 POLITISCHES „EMPOWERMENT“ UND DER POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS.....	37
Politisches „Empowerment“ und politische Partizipation.....	37
Die Rolle des Staates und der Dialog mit dem Privatsektor	38
Die politische Übereinkunft in der Gesellschaft	40
Armutsbekämpfungsstrategien.....	41
Kernfragen für die Umsetzung.....	41
KAPITEL 5 DIE ROLLE DER GEBER.....	43
Die Rolle der Geber in der Agenda für breitenwirksames Wachstum	43
Unterstützung landeseigener Politikgestaltungsprozesse	43
Grundlagen der Zusammenarbeit	44
Fragile und gescheiterte Staaten.....	45
Überdenken von Programmen und Ansätzen.....	46
Personal- und Organisationsentwicklung bei den Gebern.....	50
Kernfragen für die Geber	51
LITERATURVERZEICHNIS.....	54

Abbildungen

Abbildung 1.1. Die Mehrdimensionalität der Armut 15
 Abbildung 1.2. Ausgewählte Wachstums-Inzidenzkurven 17

Textkästen

Textkasten 1.1. Instrumente zur Analyse der Zusammenhänge zwischen Wachstum,
 Ungleichheit und Einkommensarmut 18
 Textkasten 2.1. Die Entwicklung des Privatsektors 20
 Textkasten 2.2. Infrastruktur 23
 Textkasten 2.3. Landwirtschaft 24
 Textkasten 2.4. Finanzmärkte 28
 Textkasten 3.1. Analyse der Auswirkungen von Entwicklungsmaßnahmen 35
 Textkasten 4.1. Dialog als Weg zu politischen Reformen zugunsten der Armen 39
 Textkasten 5.1. Die Förderung breitenwirksamen Wachstums: Beispiele für die
 Agendaentwicklung und ihren Niederschlag in der Politik 49

ABKÜRZUNGEN

AFD	Agence française de développement Französische Entwicklungsagentur
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
DAC	Development Assistance Committee (OECD) (OECD-)Entwicklungsausschuss
DFID	Department for International Development (UK) britisches Ministerium für internationale Entwicklung
ESSD	Environmentally and Socially Sustainable Development Network (World Bank) Netzwerk der Weltbank für ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung
EU	Europäische Union
GIC	Growth incidence curve Wachstums-Inzidenzkurve
HIPC	Heavily indebted poor countries Hochverschuldete arme Länder
ILO	International Labour Organisation Internationale Arbeitsorganisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
MDG	Millennium Development Goal Millenniums-Entwicklungsziel
NEPAD	New Partnership for Africa's Development Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

ABKÜRZUNGEN

PIA	Poverty Impact Assessment (OECD) Bewertung der Armutswirkungen (OECD)
POVNET	DAC Network on Poverty Reduction (OECD) Netzwerk Armutsbekämpfung des OECD-Entwicklungsausschusses
PRS	Poverty reduction strategy Armutsbekämpfungsstrategie
PRSP	Poverty reduction strategy paper Strategiedokument zur Armutsbekämpfung
PSD	Private sector development Privatsektorentwicklung
PSIA	Poverty and social impact analysis Analyse der Armut- und Sozialwirkungen
SWAp	Sector-wide approach Sektorweiter Ansatz
UNDP	United Nations Development Program Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

BREITENWIRKSAMES WACHSTUM: POLITISCHE KERNAUSSAGEN

Die 2001 veröffentlichten DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung machen deutlich, dass Armut vielfältige, miteinander verflochtene Ursachen und Dimensionen hat, die in wirtschaftliche, menschliche, politische, soziokulturelle und Sicherheitsaspekte zu unterteilen sind. Zentrales Thema dieser Grundsatzklärung ist eine Dimension in diesem Gesamtbild – die Verringerung wirtschaftlicher Armut durch breitenwirksames Wachstum. Betrachtet wird das Verhältnis zwischen der wirtschaftlichen und anderen Dimensionen von Armut und die Frage, wie eine Politik, die breitenwirksames Wachstum fördert, mit anderen Politikbereichen zusammenwirken muss, um deutliche und nachhaltige Fortschritte bei der Armutsbekämpfung zu erzielen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit lassen sich in drei Kernbotschaften zusammenfassen:

- Schnelle und dauerhafte Armutssenkung erfordert breitenwirksames Wachstum. Breitenwirksames Wachstum zeichnet sich in Intensität und Struktur dadurch aus, dass arme Frauen und Männer in ihrer Fähigkeit gestärkt werden, am Wachstum teilzuhaben, dazu beizutragen und davon zu profitieren. Intensität und Struktur hängen zusammen und beide sind für langfristiges Wachstum und anhaltende Armutsminderung entscheidende Kriterien. Von der Politik sollten daher Impulse sowohl für die Intensität wirtschaftlichen Wachstums als auch für die Wachstumsstruktur – das heißt das Ausmaß, in dem die Armen als Handelnde und als Empfangende am Wachstum teilhaben, – ausgehen.
- Politische Ansätze für den Umgang mit den verschiedenen Dimensionen von Armut einschließlich der Querschnittsdimensionen Gender und Umwelt verstärken sich gegenseitig und sollten Hand in Hand gehen. Fortschritt in einer Dimension wird durch Fortschritt in den anderen Dimensionen begünstigt. Im Umgang mit der Armut ist ein Denken in politischen Dichotomien fehl am Platz. Politische Trade-offs gibt es, doch können diese besser gesteuert werden.
- Eine Stärkung der Armen in ihrer Entscheidungs- und Handlungsmacht ist eine wesentliche Voraussetzung für die notwendigen politischen Entscheidungen und Investitionen zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und zur Reduzierung der verschiedenen Dimensionen von Armut. Der Staat und seine Politikgestaltung müssen offen und transparent sein und den Interessen der Armen Rechnung tragen. Politik und Ressourcen sollten helfen, die wirtschaftlichen Tätigkeiten der Armen auszubauen.

Wenn Geber die Leitlinien zur Förderung breitenwirksamen Wachstums umsetzen, sollten sie im Auge behalten, dass „die Armen“ keine homogene Gruppe sind, dass die Ausgangsbedingungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich sind und dass sie für eine erfolgreiche Umsetzung sehr genau verstehen müssen, wer die Armen sind und wie sie ihren Lebensunterhalt bestreiten. Breitenwirksames Wachstum werden die Geber nur dann wirksam fördern, wenn sie sich in ihrer Politikwahl von Einschätzungen der erwarteten Auswirkungen auf das Einkommen und die Vermögenswerte der Armen leiten lassen.

Schnelle und dauerhafte Armutsreduktion erfordert breitenwirksames Wachstum. Breitenwirksames Wachstum zeichnet sich in Intensität und Struktur dadurch aus, dass arme Frauen und Männer in ihrer Fähigkeit gestärkt werden, am Wachstum teilzuhaben, dazu beizutragen und davon zu profitieren.

- i) **Wachstumsintensität und -struktur sind wichtige Faktoren für eine langfristige und nachhaltige Armutsminderung.** Wirtschaftswachstum ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verringerung wirtschaftlicher Armut und leistet häufig einen entscheidenden Beitrag zu dieser. Wenn Wachstum schnell und dauerhaft sein soll, muss es auf breiter Basis erfolgen, sektor- und regionsübergreifend sein und den großen Teil der Erwerbsbevölkerung, den arme Männer und Frauen ausmachen, integrieren. Wachstumsstruktur und -intensität hängen zusammen und müssen zusammen bearbeitet werden. Tragfähige wachstumspolitische Ansätze, die etwa auf makroökonomische Stabilität, institutionelle Qualität, demokratische und effektive Regierungsführung und ein förderliches Investitionsklima abzielen, sollten die Teilhabe der Armen am Wirtschaftswachstum fördern. Sie sollten ihnen mehr Anreize, bessere Chancen und Voraussetzungen für Beschäftigung und selbständige Tätigkeit bieten.
- ii) **Wachstum trägt effektiver zur Armutsminderung bei, wenn es breitenwirksam ist.** Entwicklungsländer mit ähnlichen wirtschaftlichen Wachstumsraten verzeichnen ganz unterschiedliche Rückgänge der wirtschaftlichen Armut. Das ist zum einen durch unterschiedliche Ausgangsbedingungen zu erklären. Zum anderen hängt es davon ab, ob Wachstum in Regionen und Sektoren stattfindet, in denen die Armen leben und wirtschaftlich aktiv sind. Die Politik muss die notwendigen Voraussetzungen schaffen und vorhandene Hindernisse aus dem Weg räumen, damit die Armen am Wachstumsprozess teilhaben können. Das kann zum Beispiel durch Erweiterung des Zugangs zu Boden-, Arbeits- und Kapitalmärkten und durch Investitionen in die soziale Grundversorgung, soziale Sicherung und Infrastrukturen geschehen. Da die Armen zur Erwirtschaftung ihres Lebensunterhalts häufig sehr stark auf natürliche Ressourcen angewiesen sind, sollte die Förderung breitenwirksamen Wachstums immer auch mit einer nachhaltigen Umweltpolitik einhergehen.
- iii) **Ungleichheit spielt eine Rolle.** Vermögens- und Chancenungleichheit hindert arme Menschen daran, an Wachstum teilzuhaben und dazu beizutragen. Hohe und steigende Einkommensungleichheit schmälert die armutsmindernde Wirkung einer gegebenen Wachstumsrate und kann die politische Stabilität und den sozialen Zusammenhalt – notwendige Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum – gefährden. Geschlechtsspezifische Rollenzuweisungen sind eine wichtige Dimension von Ungleichheit. Dass Frauen in Bezug auf Vermögen, Zugangsmöglichkeiten und Teilhabe am Wachstum mit besonderen Hindernissen konfrontiert sind, schränkt die Breitenwirksamkeit von Wachstum stark ein. Die Erfahrung zeigt, dass zunehmende Ungleichheit nicht zwangsläufig eine Folge von Wachstum sein muss. Erforderlich ist ein Politik-Mix, der Wachstumszielen ebenso Rechnung trägt wie Verteilungszielen, der Menschen in ihrer Entscheidungs- und Handlungsmacht stärkt und der Benachteiligungen aufgrund des Geschlechts und anderer Merkmale (wie Rasse, Klasse, Behinderung, Religion) entgegenwirkt.
- iv) **Die Risikoanfälligkeit und die fehlende soziale Sicherung der Armen hemmen Wachstum und schmälern seine Breitenwirksamkeit.** Die Armen nehmen Chancen, die mit höheren Risiken, im Erfolgsfall aber auch mit höheren Erträgen verbunden sind, häufig nicht wahr, weil sie Risiken schutzlos ausgesetzt sind. Zudem ist der Weg aus der

Armut keine Einbahnstraße. Viele verarmen erneut, weil von Menschen verursachte Krisen und Naturkatastrophen ihnen die Vermögenswerte nehmen, die sie brauchen, um der Armut dauerhaft zu entkommen. Eine Politik der Prävention, Risikominderung und Folgenbewältigung verbessert Wachstumsstruktur und -intensität und kann eine kostengünstige Investition in breitenwirksames Wachstum sein.

- v) **Die Politik muss die Ursachen für Marktversagen beheben und den Marktzugang verbessern.** Gut funktionierende Märkte sind für breitenwirksames Wachstum wichtig. Marktversagen trifft die Armen unverhältnismäßig stark. Die Bedingungen der Marktteilnahme sind für die Armen oft schlechter. Hier sind Programme gefragt, die sicherstellen, dass für den Lebensunterhalt der Armen wichtige Märkte besser im Sinne der Armen funktionieren. Derartige Programme müssen sorgfältig geplant werden, um zu vermeiden, dass lediglich Marktversagen durch Staatsversagen ersetzt wird. Eine Politik gegen Marktversagen sollte von Maßnahmen begleitet werden, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Fähigkeiten und Möglichkeiten der Armen abzielen.

Im Umgang mit der Armut ist ein Denken in politischen Dichotomien fehl am Platz. Politische Trade-offs gibt es, aber diese können besser gesteuert werden.

- i) **Politische Ansätze zur Reduzierung der verschiedenen Dimensionen von Armut sollten Hand in Hand gehen.** Armut ist mehrdimensional. Breitenwirksames Wachstum wird durch Fortschritte im Bereich der nicht-ökonomischen Dimensionen von Armut begünstigt. Effektive politische Maßnahmen erfordern ein besseres Verständnis dieser Wechselbeziehungen. Ein Denken in Dichotomien (etwa Wirtschaftspolitik kontra Sozialpolitik) kann hier fehl am Platz sein. Die Wachstumsintensität und -struktur haben viele bestimmende Faktoren und Konsequenzen, die einander nähren (oder hemmen). Fortschritte bei der Verwirklichung des Millenniums-Entwicklungsziels (MDG) „Reduzierung der Einkommensarmut“ begünstigen Fortschritte bei der Verwirklichung anderer Millenniums-Entwicklungsziele und umgekehrt.
- ii) **Politische Trade-offs gibt es nach wie vor, aber diese können besser gesteuert werden.** Eine Politik, die sich nur einer Dimension der Armutsminderung annimmt, sich in anderen Bereichen aber nachteilig auswirkt, ist zu vermeiden. Nach Möglichkeit sollten politische Ansätze einander ergänzen, nicht kompensieren. Ein zeitliches Nacheinander von politischen Programmen und Investitionen kann helfen, mit Trade-offs umzugehen. Grundlage für die Politikwahl sollte ein Verständnis der limitierenden Faktoren sein, das sich aus einer Analyse der Wachstums-, Armut- und Ungleichheitserfahrungen und aus Bewertungen der Armutswirkungen ergibt. Die Fähigkeit von Institutionen, mit Trade-offs umzugehen, ist wichtig für die Erzielung breitenwirksamer Ergebnisse.

Die Armen müssen gut informiert und nachdrücklich auf die Politikgestaltung Einfluss nehmen können, damit diese ihren Interessen Rechnung trägt.

- i) **Die Armen müssen an dem politischen Reformprozess, der mit den Armutsbekämpfungsstrategien (PRs) einhergeht, mitwirken und auf diesen Einfluss nehmen.** Konzepte müssen entwickelt werden, die armen Frauen und Männern mehr Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten geben, damit die politische Willensbildung sich auf Sachargumente stützt und nicht durch die engen Interessen von Eliten bestimmt wird.

- ii) **Nur ein gut funktionierender Staat wird auf die Interessen der Armen angemessen eingehen.** Wirksame Strategien zur Förderung breitenwirksamen Wachstums verlangen politischen und institutionellen Wandel. Der Staat muss in allen seinen Dimensionen den Interessen der Armen stärker verpflichtet sein. Der Staat sollte auf mehreren Ebenen Möglichkeiten für einen strukturierten Dialog zwischen öffentlichem und privatem Sektor (*Public-Private Dialogue*) anbieten – auch mit Akteuren der Zivilgesellschaft und des Privatsektors, die häufig ausgegrenzt werden. Er sollte darüber hinaus die notwendigen Anreize, förderliche Rahmenbedingungen und geeignete Politik- und Planungsstrukturen schaffen, um seinen Rechenschaftspflichten gegenüber den Armen besser nachzukommen.
- iii) **Reformen zugunsten der Armen erfordern Veränderungen der politischen Übereinkunft zwischen verschiedenen Gesellschaftssegmenten und -interessen.** Das schließt ein besseres Verständnis der politischen Ökonomie, der Machtverhältnisse und der treibenden Veränderungskräfte ein. Darüber hinaus erfordert es die Unterstützung für eine geregelte, transparente Entscheidungsfindung, eine Stärkung der Nachfrage nach Veränderungen zugunsten der Armen und die Stärkung der Kapazität des Staates auf diese Nachfrage zu reagieren.

Die Geber beschreiten mit der Agenda für breitenwirksames Wachstum neue Wege – einfach mehr des Gewohnten ist nicht ausreichend.

- i) **Die Geber sollten interne politische Prozesse unterstützen.** Eine Politik, die breitenwirksames Wachstum fördert, kann nur durch Prozesse zustande kommen, die im Land selbst stattfinden, die Armen integrieren und die auf landesspezifischen Analysen basieren. Die Geber sollten Prozesse fördern, die formal geregelt und transparent sind und den Interessen der Armen Rechnung tragen. Sie sollten ihren Politikdialog im Rahmen dieser Prozesse führen. Sie sollten Maßnahmen unterstützen, die den Armen in diesen Politikprozessen Entscheidungs- und Handlungsmacht geben und die auf der nationalen Ebene Fähigkeiten und Strukturen für die Durchführung von Analysen – einschließlich Analysen von Armutswirkungen – fördern.
- ii) **Die Geber müssen in der Zusammenarbeit flexibel sein und auf die landesspezifische Situation eingehen.** Die bereitgestellte Unterstützung muss dem Entwicklungsstand, dem politischen Umfeld und dem Grad, in dem es funktionierende staatliche Strukturen gibt, Rechnung tragen. Die Geber müssen einen angepassten Ansatz für fragile und gescheiterte Staaten entwickeln. Um hierfür benötigte Informationen zu gewinnen, bedarf es noch weiterer Forschungsarbeit.
- iii) **Für die Förderung breitenwirksamen Wachstums müssen die Programme der Geber in relevanten Bereichen wie Privatsektorentwicklung, Landwirtschaft, Infrastruktur sowie Risikoanfälligkeit neu überdacht werden.** Die Bedeutung dieser Bereiche für die Wachstumsintensität und -struktur ist bisher unterschätzt worden. DAC hat neue Ansätze konzipiert, um die Beiträge der Privatsektorentwicklung, der Landwirtschaft und des Infrastruktursektors zu verstärken. Gearbeitet wird derzeit an Konzepten zum Themenkomplex Risikoanfälligkeit/soziale Sicherheit/menschliche Sicherheit.
- iv) **Die Geber sollten ihre organisatorischen Fähigkeiten für die wirksame Förderung breitenwirksamen Wachstums unter der Führung des Landes weiterentwickeln.** Sie sollten dem Personal vor Ort entsprechende Unterstützung und Anreize anbieten.

Sie sollten in den Einsatzgebieten multidisziplinäre Teams mit Vertretern mehrerer Geber bilden und diese bevollmächtigen, Programme zu verhandeln, zu koordinieren und umzusetzen. Die bereits erzielten Fortschritte bei der Bildung solcher Teams in mehreren Partnerländern sollten andernorts nachvollzogen werden.

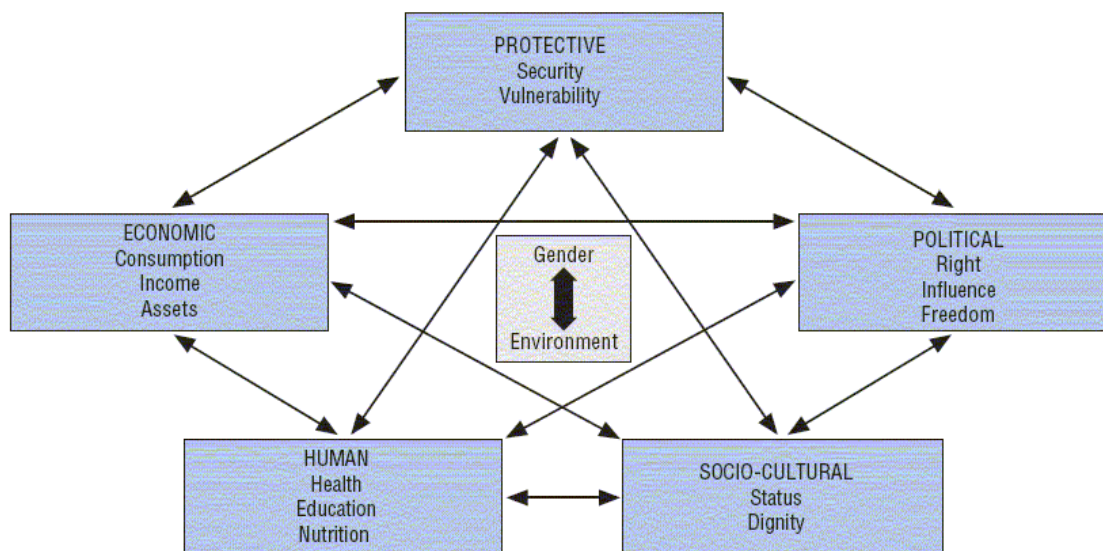
KAPITEL 1

EINFÜHRUNG

Dimensionen der Armut

Die DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung aus dem Jahr 2001 legen dar, dass die verschiedenen Erscheinungsformen der Armut – Defizite in Bezug auf die wirtschaftlichen, menschlichen, politischen, soziokulturellen Entwicklungsmöglichkeiten und in Bezug auf die Befriedigung von Schutz- und Sicherheitsbedürfnissen – miteinander verflochten sind und dass Fragen der Gleichstellung von Männern und Frauen und der ökologischen Nachhaltigkeit alle Dimensionen der Armut berühren (Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1. Die Mehrdimensionalität der Armut



Im Mittelpunkt dieses Berichts steht die wirtschaftliche Dimension der Armut – und die Frage, wie wirtschaftliche Armut durch breitenwirksames Wachstum verringert werden kann. Da Armut aus verschiedenen miteinander verflochtenen Mangelerscheinungen besteht, setzt sich der Bericht auch damit auseinander, wie Fortschritte bei der Bekämpfung wirtschaftlicher Armut zu Fortschritten in anderen Dimensionen der Armut beitragen und von diesen begünstigt werden können.

Was ist breitenwirksames Wachstum und warum ist es wichtig?

Dass etwas gegen wirtschaftliche Armut getan wird, ist wichtig für die drei Milliarden Menschen, etwa die Hälfte der Menschheit, die über ein Einkommen von weniger als zwei US-Dollar pro Tag verfügen und ihre Grundbedürfnisse nur mit Mühe befriedigen können – und mehr noch für die eine Milliarde Menschen, deren Einkommen weniger als einen US-Dollar pro Tag beträgt und die um das

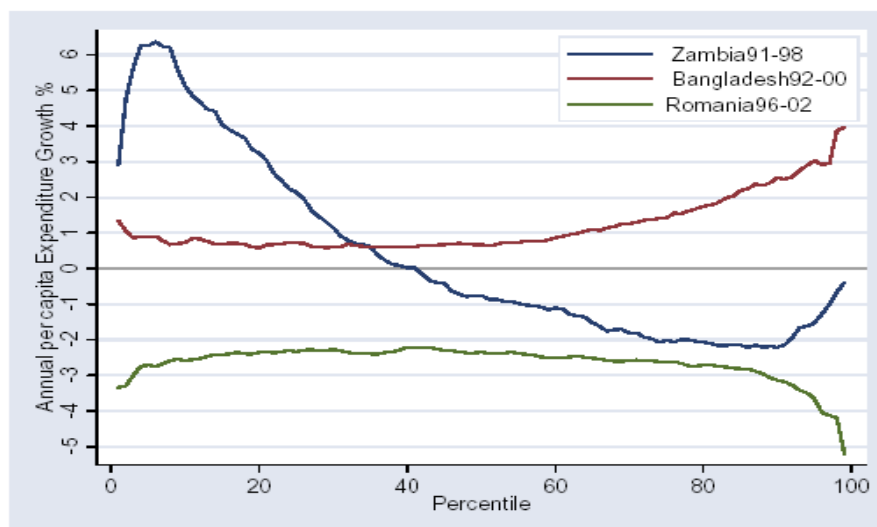
Überleben kämpfen. Viele Entwicklungsländer haben mit Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung alles andere als gute Erfahrungen gemacht. In Ländern mit anhaltend hohen Wachstumsraten wie China und Indien konnten sehr viele arme Frauen und Männer der Armut entkommen. Aber in den meisten Entwicklungsländern wächst die Wirtschaft nur langsam, und die Armen haben sich nicht aus wirtschaftlicher Armut befreien können. In Afrika südlich der Sahara ist eine Armutsreduzierung, wie sie im ersten Millenniums-Entwicklungsziel (MDG 1) vorgesehen ist, in weite Ferne gerückt. Lateinamerika hat in den letzten Jahren nur einen geringen Rückgang der Einkommensarmut verzeichnet. Selbst dort, wo Wachstum und Armutsminderung im Großen und Ganzen zufriedenstellend ausfallen, zeigt sich, dass ein signifikanter Anteil der Armen nicht am Wachstumsprozess teilhat und dadurch nicht in der Lage ist, der Armut zu entkommen.

Die Breitenwirksamkeit von Wachstum zeigt sich darin, in welchem Ausmaß arme Frauen und Männer am Wachstum teilhaben, dazu beitragen und davon profitieren können. Gemessen wird sie an Veränderungen bei den Einkommen der Haushalte, in denen sie leben, und bei den Wirtschaftsgütern, die sie und ihre Kinder erwerben, um in der Zukunft höhere Einkommen zu erwirtschaften.^{*} Wann kann Wachstum als breitenwirksam bezeichnet werden? In dieser Frage gehen die Meinungen auseinander. Für die einen kommt es in erster Linie darauf an, ob die Einkommen der Armen *relativ* zu denen der Nicht-Armen steigen und demzufolge das Maß an Ungleichheit geringer wird. Diese Sicht der Dinge hat den Vorteil, dass sie sich auf die Frage konzentriert, ob die Armen in einem mehr oder weniger angemessenen Verhältnis vom Wachstum profitieren und ob die Ungleichheit, eine Schlüsseldeterminante für das Ausmaß zu dem Wachstum Armut reduziert, über- oder unterproportional zu- oder abnimmt. Für die anderen ist die *absolute* Rate, mit der die Einkommen der Armen steigen, am wichtigsten. Steigen zum Beispiel die Einkommen der Armen schnell genug, um die Zahl der Menschen, unterhalb der internationalen Armutsgrenze, in dem Ausmaß zu senken, wie dies in der ersten Zielvorgabe des MDG 1 vorgesehen ist?

Für die Analyse von Wachstumsprozessen unter dem Aspekt des Nutzens für die Armen sind beide Konzepte breitenwirksamen Wachstums relevant und komplementär. In der Tat funktionieren die Instrumente zur Analyse der Wachstumsteilhabe und des Nutzens für die Armen mit beiden Definitionen. Das veranschaulichen Wachstums-Inzidenzkurven (*Growth Incidence Curves*, GICs), die darstellen, wie sich die Einkommen (oder Ausgaben) von Haushalten auf verschiedenen Einkommensebenen in einem gegebenen Zeitraum verändert haben (Abbildung 1.2). Aus ihnen sind sowohl absolute als auch relative Einkommensveränderungen abzulesen (Klasen 2005a). Abbildung 1.2 zeigt, dass die Armen in Sambia von einem – wenn auch schwachen – Wachstum in absoluten und relativen Zahlen profitierten, während in Bangladesch wohlhabendere Haushalte stärker vom Wachstum profitierten als arme.

* In der Praxis werden meist die Einkommens- (oder Ausgaben-)Veränderungen gemessen, da über diese mehr Informationen vorliegen.

Abbildung 1.2. Ausgewählte Wachstums-Inzidenzkurven



Quelle: McKay 2005

Die Bedeutung des Kontexts

Um wirksame Strategien zur Bekämpfung der Armut zu entwickeln, muss man zunächst verstehen, wer die Armen sind und wie sie ihren Lebensunterhalt bestreiten. Die Armen sind keine homogene Gruppe, die Armutsrate variiert je nach Geschlecht, sozialer Gruppe, Lebensregion, Stadt oder Land, usw. Außerdem verfolgen arme Männer und Frauen unterschiedlichste Strategien, um ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Zwei Drittel der Armen weltweit leben in ländlichen Gebieten, die jedoch sehr vielfältig und unterschiedlich sind und daher auch unterschiedliche Möglichkeiten zum Einkommenserwerbs aus landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Tätigkeit bieten. Strategien zur Förderung breitenwirksamen Wachstums müssen diese verschiedenen Erwerbsmöglichkeiten berücksichtigen. Der Landeskontext ist für die Entwicklung wirksamer Strategien ebenfalls sehr wichtig. Die Armen der Welt leben in vielen verschiedenen Kontexten – in großen Ländern mit mittleren Einkommen, in denen sie vom Wachstumsprozess ausgegrenzt wurden, in Ländern mit geringen Einkommen, in denen die Wachstumsraten seit jeher niedrig sind, und ein Drittel der Armen weltweit lebt in „fragilen Staaten“ mit schlecht funktionierenden staatlichen Strukturen. Angesichts dieser Unterschiede müssen die unten beschriebenen Strategien in jedem Fall an den Kontext angepasst werden.

Voraussetzung dafür ist eine genaue Kenntnis der Wachstums-, Ungleichheits- und Armutserfahrungen im jeweiligen Kontext. Zur Analyse dieser Erfahrungen steht eine breite Palette von Instrumenten zur Verfügung (siehe Textkasten 1.1).

Textkasten 1.1. Instrumente zur Analyse der Zusammenhänge zwischen Wachstum, Ungleichheit und Einkommensarmut

Zur Analyse der Zusammenhänge zwischen Wachstum, Ungleichheit und Einkommensarmut können die folgenden Instrumente benutzt werden:

- i) die Aufschlüsselung von Wachstumsdaten, um Zusammenhänge zwischen der Makro- und der Mikroebene zu identifizieren (BIP-Wachstum im Verhältnis zum Anstieg der Haushaltseinkommen) und um die Quellen von Wachstum nach Sektoren, nach Ausgabenarten (Konsum, Investitionen etc.) und Steigerungen der Faktor-Inputs (Arbeit, Kapital) und ihrer Produktivität usw. zu ermitteln;
- ii) die Untersuchung der räumlichen Verteilung von Wachstum (z. B. Regionen, Stadt – Land), der Veränderungen bei den Beschäftigungsmustern (z. B. Beteiligungsquoten von Frauen und Männern, Beschäftigungssektoren, formelle oder informelle Beschäftigungsverhältnisse, Arbeitslosigkeit) und bei den bezogenen Löhnen/Einkommen;
- iii) die Aufschlüsselung der Veränderungen bei Armut und Ungleichheit mit Hilfe von Wachstums-Inzidenzkurven, um Verteilungswirkungen zu verstehen; die Anpassung dieser Kurven, um Armuts- und Ungleichheitserfahrungen in verschiedenen Haushaltskategorien (z. B. Haushalte mit weiblichen oder männlichen Haushaltsvorständen, Haushalte von Angehörigen verschiedener sozialer Gruppen, städtische oder ländliche Haushalte, Haushalte in bestimmten Lebensregionen) zu verstehen; die Ermittlung des Beitrags von Wachstum und von Veränderungen der Einkommensverteilung zum Einkommen der Armen; die Berechnung des durchschnittlichen Einkommenszuwachses bei den Armen und der Vergleich mit der Einkommensentwicklung der Nicht-Armen und mit ähnlichen Ländern.

Quelle: McKay 2005

Die Gliederung des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

Kapitel 2 beschreibt die Grundlinien der politischen Maßnahmen zur Förderung breitenwirksamen Wachstums.

Kapitel 3 untersucht, wie breitenwirksames Wachstum durch Fortschritte in anderen, nicht-wirtschaftliche Dimensionen von Armut begünstigt wird.

Kapitel 4 setzt den Fokus auf den Prozess der politischen Entscheidungsfindung, um breitenwirksames Wachstum zu fördern.

Kapitel 5 betrachtet die Rolle der Geber in der Agenda für breitenwirksames Wachstum.

KAPITEL 2

VERRINGERUNG WIRTSCHAFTLICHER ARMUT DURCH BREITENWIRKSAMES WACHSTUM

Schnelle und dauerhafte Armutsreduktion erfordert breitenwirksames Wachstum. Breitenwirksames Wachstum zeichnet sich in Intensität und Struktur dadurch aus, dass arme Frauen und Männer in ihrer Fähigkeit gestärkt werden, am Wachstum teilzuhaben, dazu beizutragen und davon zu profitieren.

Wachstumsintensität und -struktur

Wachstumsintensität und -struktur hängen zusammen und müssen zusammen bearbeitet werden.

Die DAC-Leitlinien zur Armutsminderung aus dem Jahr 2001 legen dar, dass sowohl die Intensität wie auch die Struktur des Wachstums, das heißt seine Nachhaltigkeit, Zusammensetzung und Verteilungsgerechtigkeit, für eine effektive Reduzierung der wirtschaftlichen Armut wichtig sind. Aus der aktuellen Arbeit des POVNET geht hervor, dass Intensität und Struktur miteinander verknüpft sind. Sektorübergreifendes Wachstum auf breiter Basis wird länger anhalten als ein Wachstum, das von den Marktbedingungen in ein oder zwei Sektoren abhängt. Es bietet den Armen mehr Möglichkeiten, am Wachstumsprozess teilzuhaben, und sorgt so für mehr Verteilungsgerechtigkeit. In Entwicklungsländern besteht die Erwerbsbevölkerung zu einem großen Teil aus armen Männern und Frauen. Wenn sie besser am Wachstumsprozess teilhaben und dazu beitragen können, wird Wirtschaftswachstum schneller und gerechter erfolgen. Während man sich in der Vergangenheit anfänglich auf die Wachstumsraten zu konzentrieren suchte, in der Hoffnung sich später um Struktur und Verteilung der Wachstumswirkungen zu kümmern, ist inzwischen klar geworden, dass beide Aspekte zusammen angegangen werden müssen. Eine Politik, die die Wachstumsintensität verändert, beeinflusst auch die Wachstumsstruktur und umgekehrt. Deshalb sollte es keine gesonderten Ansätze für den einen oder den anderen Aspekt geben. Eine integrative Wachstumsstruktur ist auch deswegen unverzichtbar, weil die Steuersysteme in Entwicklungsländern häufig wenig entwickelt und die Möglichkeiten, mit aus Steuermitteln finanzierten Leistungen mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erzielen, somit begrenzt sind.

Anhaltendes Wachstum

Anhaltendes Wachstum ist wichtig für die Verringerung wirtschaftlicher Armut.

Wirtschaftliches Wachstum ist erwiesenermaßen eine Grundbedingung – und häufig auch der Hauptfaktor – für die Verringerung der Einkommensarmut. Erfahrungen aus vielen Ländern und Zeiträumen belegen, dass eine langfristige Reduzierung der Einkommensarmut sich in erster Linie aus Wachstum ergibt. Untersuchungen über die Erfahrungen von 14 Entwicklungsländern in den 90er Jahren kamen zu dem Ergebnis, dass die Einkommensarmut nur abnahm, wenn es Wachstum gab, und dass die Einkommensarmut in der Regel umso stärker abnahm, je höher die Wachstumsrate ausfiel (AFD *et al.* 2005).

Alle Länder erleben kurze Phasen schnellen oder gemäßigten Wachstums. Diese bieten der armen Bevölkerung aber noch nicht ausreichende Möglichkeiten, sich aus wirtschaftlicher Armut zu befreien. Der Schlüssel zur Verringerung wirtschaftlicher Armut liegt in einer hohen Wachstumsrate, die langfristig aufrecht erhalten werden kann. Asiatischen Ländern wie China und Indien ist dies in der jünge-

ren Vergangenheit gelungen mit der Folge, dass die Einkommensarmut ganz erheblich zurückgegangen ist. Wachstum kann durch unterschiedlichste Ursachen ausgelöst werden: unter anderem durch den Fund von Bodenschätzen, steigende Rohstoffpreise oder ein günstigeres Investitionsklima für den Privatsektor. In Indien genügte eine kleine Änderung – die Regierung signalisierte eine positivere Haltung gegenüber der Wirtschaft –, um Wachstum in Gang zu setzen (Rodrik 2004). Für anhaltendes Wachstum müssen allerdings durch eine entsprechende politische und institutionelle Weichenstellung die Investitionsanreize verstärkt und der Einsatz und die Produktivität von Kapital und Arbeit in allen Wirtschaftssektoren gesteigert werden. Neuerdings steigen die Wachstumsraten in Afrika. Die Herausforderung besteht nun darin sicherzustellen, dass das für die Verwirklichung des ersten Millenniums-Entwicklungsziels (MDG 1) erforderliche Wachstumsniveau erreicht und durch geeignete Politik und Institutionen beibehalten wird.¹

Textkasten 2.1. Die Entwicklung des Privatsektors

Der Privatsektor wird häufig als der Motor des Wachstums bezeichnet. So hat man die Entwicklung des Privatsektors bisher vor allem mit einer Steigerung der Wachstumsrate in Verbindung gebracht. Aber der Privatsektor prägt auch die Wachstumsstruktur stark, nimmt Einfluss darauf, ob das Wachstum auf breiter oder schmaler Basis erfolgt und ob die Armen mehr oder weniger einbezogen werden. Der Privatsektor kann langfristige, sichere und gut bezahlte Arbeitsplätze sowie lohnende selbständige Tätigkeiten innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft bieten und so den Weg aus der Einkommensarmut weisen.

Unter dem Aspekt breitenwirksamen Wachstums kommt es bei der Entwicklung des Privatsektors vor allem darauf an, in welchem Ausmaß Wachstum Chancen für die Armen bietet und in welchem Ausmaß arme Männer und Frauen von diesen profitieren können. Derzeit sind die meisten Entwicklungsländer nicht in der Lage, für die wachsende Zahl nicht-landwirtschaftlicher Arbeitskräfte ausreichend Arbeitsplätze im formellen Sektor zu schaffen. Das zwingt Hunderte von Millionen von Armen, ihren Lebensunterhalt im informellen Sektor zu verdienen. Eine Politik zur Privatsektorentwicklung muss heute der Tatsache Rechnung tragen, dass schätzungsweise 72 Prozent der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Afrika, 65 Prozent in Asien und 52 Prozent in Lateinamerika im informellen Sektor tätig sind (ILO 2002). Eine Tätigkeit im informellen Sektor mag überlebensnotwendig sein, aber viele der Armen sehen sich gezwungen, Arbeiten mit geringer Wertschöpfung anzunehmen oder in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen zu arbeiten, in denen weder grundlegende Arbeitsnormen eingehalten werden noch eine soziale Absicherung gewährleistet wird. Solche Tätigkeiten tragen wenig zum Wachstum bei und bieten keine Möglichkeit, geschweige denn Sicherheit, der Einkommensarmut zu entkommen. Aufgrund der Nachteile informeller Wirtschaftstätigkeit wird außerdem das produktive Potenzial der in der Schattenwirtschaft gebundenen Vermögenswerte nicht wachstumsfördernd genutzt. Dabei handelt es sich um erhebliche Vermögenswerte – in Tansania wird ihr Wert auf 29 Milliarden US-Dollar geschätzt*. In der Praxis ist der Übergang vom informellen zum formellen Sektor fließend. Viele der informellen Unternehmen führen Steuern ab, viele der eingetragenen Unternehmen beschäftigen nicht angemeldete Arbeitskräfte und bedienen Märkte am Fiskus vorbei. Eine Politik zur Entwicklung des Privatsektors, die sich auch mit dem informellen Sektor befasst, kann dazu beitragen, dass mehr Arbeitsplätze im formellen Sektor entstehen, Schranken zwischen dem informellen und dem formellen Bereich abgebaut und die Anreize zum Übergang in den formellen Sektor verstärkt werden. Auf der anderen Seite kann durch besseren Zugang zu Krediten und Dienstleistungen für Unternehmen die Produktivität im informellen Sektor gesteigert werden.

* Ansprache des Präsidenten von Tansania zur Reformierung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, Kairo, 2005

Als Beitrag zu beständigem Wachstum müssen Politik und Institutionen die Stabilität und Vorhersehbarkeit der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeit erhöhen, um das Risiko-Rendite-Verhältnis für Unternehmen und Privatpersonen zu verbessern und damit Anreize für unternehmerische Initiative und Investitionen zu schaffen. Soziale und politische Konflikte, schlecht funktionierende staatliche Strukturen und politische Unbeständigkeit als Folge wiederholter politischer Veränderungen sind dem Wachstum abträglich. Die Wiederherstellung des Friedens und staatlicher Legitimität sind deshalb wichtige Vorbedingungen für breitenwirksames Wachstum in fragilen Staaten. Anhaltendes Wachstum wird begünstigt durch gesamtwirtschaftliche Stabilität, durch Institutionen, die mit klaren Regeln für Vorhersehbarkeit sorgen, durch eine gute Regierungsführung, die Korruption und

Rent-seeking wenig Raum bietet, und durch ein günstiges Investitionsklima. Ein günstiges Investitionsklima zeichnet sich dadurch aus, dass Eigentumsrechte gesichert sind und Märkte funktionieren, dass die Produktionsfaktoren Land, Arbeit und Kapital denjenigen Bereichen zufließen können, in denen die Erträge am höchsten sind, und dass diese Ressourcen – auch für die Armen – zugänglich sind.

Makroökonomische Stabilität ist zweifelsohne eine wichtige Bedingung für breitenwirksames Wachstum. Sie nährt Wachstum und schützt die Einkommen der Armen vor den schädlichen Wirkungen einer Inflation oder Wirtschaftskrise. Doch bedarf es eines flexiblen Ansatzes. Rigides Festhalten an Zielen ohne Berücksichtigung der Phase in einem Konjunkturzyklus (Aufschwung oder Abschwung) oder der potenziell hohen Rentabilität von Sozialinvestitionen können Wachstum unnötig behindern (World Bank 2005a). Darüber hinaus sollte immer die Auswirkung auf die arme Bevölkerung bedacht werden. Wenn zum Beispiel die öffentlichen Ausgaben gekürzt werden müssen, um Haushaltsdefizite im Interesse der makroökonomischen Stabilität zu verringern, sollten nicht die Armen die Last tragen. Regierungen haben es oft für politisch nützlich befunden, einflussreiche Interessengruppen mit einem gleichbleibend hohen Niveau der Ausgaben für – ihnen wichtige – Dienstleistungen und Investitionen versöhnlich zu stimmen, während Ausgaben, die für die Armen von Bedeutung sind, beschnitten wurden, weil den Armen eine starke Lobby fehlt.

Erkannt hat man auch, dass eine Politik, die mit schnellerem Wachstum assoziiert wird, alleine noch kein Allheilmittel ist. Gegebenenfalls muss sie von komplementären Maßnahmen begleitet werden, um ein beständiges, breitenwirksames Wachstum herbeizuführen. Internationale Wirtschaftsbeziehungen im Bereich Handel und Investitionen können durchaus als Zugkräfte für anhaltendes und schnelles Wachstum nutzbar gemacht werden. Die Chancen für beständiges, breitenwirksames Wachstum sind aber dann besser, wenn das internationale Handelssystem gerechter funktioniert und wenn die Handelspolitik durch politische Programme ergänzt wird, die nationale Trägerstrukturen und die nationale Wettbewerbsfähigkeit stärken, eine Umschichtung des Produktivvermögens ermöglichen, die Kosten und Risiken des Handels senken und den Armen bei der Anpassung an die neue Situation oder bei der Bewältigung der Veränderungen helfen.

Ein effektiver gesetzlicher Rahmen mit soliden Führungs- und Umsetzungsstrukturen, der ökologische Nachhaltigkeit gewährleistet, ist für anhaltendes Wachstum unabdingbar. Viele Entwicklungsländer sind in besonderem Maß auf natürliche Ressourcen angewiesen. Landwirtschaft in Afrika wird zum großen Teil auf sehr empfindlichen Böden betrieben. Eine auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtete Politik trägt insofern zu breitenwirksamem Wachstum bei, als sie einen Raubbau an den natürlichen Ressourcen verhindert (Kapitel 3).

Die Ausbeutung natürlicher Ressourcen geht oft mit einem „Ressourcenfluch“ einher (Sachs *et al.* 1995). Eine zu starke Abhängigkeit vom Export natürlicher Ressourcen kann breitenwirksames Wachstum auf verschiedene Weise verhindern: Der Wechselkurs steigt, was (handelsorientierten) Wirtschaftssektoren – etwa der Landwirtschaft – schadet. Die soziale Schere geht weiter auseinander. Das Risiko von Korruption und Konflikten nimmt zu. Aus diesem Grund gelten viele der mit dem Ressourcenfluch beladenen Länder auch als fragile Staaten. Das Beispiel Botswanas beweist, dass das Auffinden natürlicher Ressourcen nicht der Fluch sein muss, als der es sich für viele Länder herausgestellt hat. Es kann vielmehr die Basis für breitenwirksames Wachstum sein, wenn effektive Maßnahmen zur Stabilisierung der Devisenerlöse, eine besonnene Politik der öffentlichen Ausgaben, die sich an den Bedürfnissen der Armen orientiert, und gezielte Investitionen zur Förderung eines Wachstums auf breiter Basis greifen.

Angesichts der Vielfalt von Wirtschaftsformen, Ressourcenverfügbarkeiten, Entwicklungsniveaus, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen gibt es keine allgemein gültige Formel,

wie Politik und Institutionen beschaffen sein sollten (World Bank 2005a). Der Kontext ist entscheidend. Und doch sind die Grundprinzipien für anhaltendes Wachstum in allen Ländern gleich. Benötigt wird in jedem Fall eine gründliche Analyse der Landeserfahrungen mit Wachstum, Ungleichheit und Armut und des politischen und institutionellen Rahmens, um die limitierenden Faktoren für anhaltendes, breitenwirksames Wachstum zu ermitteln.

Wachstumsstruktur und Breitenwirksamkeit

Wirtschaftliches Wachstum wird schneller erfolgen, länger anhalten und wirtschaftliche Armut wirksamer reduzieren, wenn es breitenwirksam ist.

Die Armutswirkungen von Wachstum fallen ganz unterschiedlich aus. Ein einprozentiger Zuwachs des Pro-Kopf-Einkommens kann nachweislich zu einem Rückgang der Einkommensarmut um – je nach Land und Betrachtungszeitraum – bis zu vier Prozent, aber auch weniger als ein Prozent führen (Ravallion 2004). Ausschlaggebend sind hier zum Teil die Ausgangsbedingungen, insbesondere das Ausmaß der Einkommens- und Vermögensungleichheit. Ausschlaggebend ist aber auch die Wachstumsstruktur: Stärkt das Wachstum die Armen in ihrer Fähigkeit, am Wachstum teilzuhaben, dazu beizutragen und davon zu profitieren? Wenn der Wachstumspfad breit angelegt ist und auch die Sektoren, aus denen arme Frauen und Männer ihren Lebensunterhalt beziehen, und die Regionen, in denen sie leben, erfasst sind, wenn Arbeitsplätze geschaffen werden, die sie besetzen können, wenn der Zugang zu Produktivvermögen und zu den Märkten für ihr Waren- und Dienstleistungsangebot erweitert wird, dann dürften ihre Einkommen schneller steigen, dann sollten sie die notwendigen Vermögensgüter für weitere Einkommenssteigerungen in der Zukunft erwerben können. Wenn dagegen die Armen in Regionen und Sektoren gefangen bleiben, die vom Wachstumsprozess links liegen gelassen werden, dann werden auch sehr hohe Pro-Kopf-Wachstumsraten wenig zur Armutsminde- rung beitragen. In China ist die Einkommensarmut seit 2000 trotz zweistelliger Wachstumsraten der Volkswirtschaft nicht zurückgegangen, weil die Armen in den abgelegenen ländlichen Regionen im Westen des Landes leben.

Textkasten 2.2. Infrastruktur

Die Infrastrukturdefizite sind riesig. Weltweit sind über eine Milliarde Menschen nicht an ein Straßennetz angebunden, haben 1,2 Milliarden kein sauberes Trinkwasser, 2,3 Milliarden keine zuverlässige Energieversorgung, 2,4 Milliarden keine sanitären Einrichtungen, und 4 Milliarden Menschen sind nicht an moderne Kommunikationsnetze angeschlossen. Da sie mit Transportmöglichkeiten, Energie und Wasser unterversorgt sind, zahlen die Armen einen hohen Preis in Form von zeitlichem Aufwand, Geld und Gesundheit. Wo die Straßen in miserabilem Zustand und Stromausfälle an der Tagesordnung sind, wo die Wasserversorgung nicht funktioniert und Telekommunikation nicht existiert, ist es für Länder und Regionen sehr schwer, ein breitenwirksames Wachstum zu erreichen. Es spricht viel dafür, dass eine gute und gerechte Infrastrukturversorgung nicht nur **schnelleres Wachstum** fördert, sondern auch **Wachstumsstrukturen**, die für die arme Bevölkerung vorteilhaft sind.

Ein verlässliches und erschwingliches Infrastrukturangebot senkt die Produktions- und Transaktionskosten wirtschaftlicher Tätigkeit. Es hilft den Armen, Anschluss an den Wachstumsprozess zu finden, indem es ihnen den Zugang erleichtert und ihre Mobilität erhöht. So werden zum Beispiel durch die Anbindung entlegener Gebiete an Wachstumspole regionale Ungleichgewichte korrigiert. Das hilft den Armen, aus Armutsfallen auszubrechen. Ein verbesserter Zugang zu Infrastrukturen trägt zum Abbau von Ungleichheit bei (Calderon 2004). Er hebt die Chance auf Verwirklichung mehrerer Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), etwa durch positive Auswirkungen im Bereich allgemeine Grundschulbildung oder durch Senkung der Mangelernährungsrate und der Kindersterblichkeit (wobei sauberes Wasser und eine geordnete Abwasserentsorgung eine wichtige Rolle spielen). In vielen Ländern hat die Infrastrukturausstattung unter den erheblichen Kürzungen der öffentlichen Ausgaben in den 1990er Jahren gelitten. Die Hoffnung, private Investoren würden einen Großteil der Finanzierungslücke schließen, hat sich nicht bestätigt. Zwischen 1997 und 2003 sank die Infrastrukturhilfe der bilateralen Geber von rund 35 Prozent auf 15 Prozent der Gesamtmittel aus der öffentlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit.* Investitionen in neue Infrastrukturen und in den Unterhalt der bestehenden wurden nicht getätigt. Heute widmen Regierungen und Geber den Infrastrukturen wieder mehr Beachtung. Allerdings muss noch sehr viel mehr getan werden.

Weitere Details sind dem Bericht *Promoting Pro-Poor Growth: Infrastructure* zu entnehmen.

Die Politik muss dafür sorgen, dass die Armen vom Wachstumsprozess nicht links liegen gelassen werden. Die wirtschaftliche Entwicklung der Nachzüglerregionen, in denen die Armen konzentriert sind, ist deswegen nicht einfach, weil die schneller wachsenden Regionen im Allgemeinen Größen- und Konzentrationsvorteile haben. Trotzdem können kontextspezifische Lösungen als Initialzündung für schnelleres Wachstum dienen. Hilfreich sind institutionelle Reformen und Regierungsreformen, ein attraktiveres Investitionsklima mit besserem Zugang zu Krediten und Dienstleistungen zur Erhöhung der Produktivität, die Verbesserung der Verkehrsanbindung an die Wachstumspole und Investitionen in die Infrastrukturen der Region. Höhere Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Infrastrukturen und Landwirtschaft, die vor allem auf die Bedürfnisse der Armen ausgerichtet sind, kombiniert mit Anreizen zur Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den Regionen, können sich bezahlt machen: Sie stellen sicher, dass die Armen vom Wachstum profitieren (World Bank 2005b).

Die Leistung des Landwirtschaftssektors ist für die Breitenwirksamkeit von Wachstum ausschlaggebend. Wenn die Landwirtschaft hinter anderen Sektoren zurückbleibt, ist die breitenwirksame Wirkung des Wachstums eher gering (AFD 2005). Wo Wachstum wie in den meisten Ländern des Fernen Ostens durch erhöhte landwirtschaftliche Produktivität ausgelöst wurde, wirkte es sich zum Vorteil der Armen aus. Zunehmende landwirtschaftliche Produktivität trug dort nicht nur direkt zu Wachstum und Einkommenssteigerungen bei den Armen bei, sondern auch zu einer Umgestaltung der Wirtschaft durch Expansion des verarbeitenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors. Die Zunahme der (Flächen-)Produktivität in der Landwirtschaft sollte zu einem schnellen Anstieg der Einkommen der Armen beitragen. Vor allem wenn sie mit einer Produktivitätssteigerung bei nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten und einem entsprechenden Zuwachs ländlicher Einkommen einhergeht (Datt 1998).

Weltweit nimmt der Anteil der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitskräfte zu, die ihren Lebensunterhalt im informellen Sektor verdienen, weil das Arbeitsplatzangebot im formellen Sektor mit dem Wachstum des Sektors nicht Schritt halten konnte. Dort, wo wie z.B. in Vietnam die Produktivität im informellen Sektor höher ist als in der Landwirtschaft und eine Beschäftigung in der Schattenwirtschaft den Armen angemessene Einkommen bietet (Bernabé 2005), lenkt eine Expansion des informellen Sektors nicht zwingend von breitenwirksamem Wachstum ab. In Afrika dagegen sind Produktivität und Einkommen im informellen Sektor niedrig, und die Mehrheit der Selbständigen kann knapp überleben, nicht aber der Armut entkommen. Ähnlich ist die Situation in Lateinamerika. Ein Lösungsansatz für den informellen Sektor muss eine Kombination von Maßnahmen enthalten: den Abbau von Barrieren und die Verstärkung der positiven Anreize für den Übergang in den formellen Sektor durch Eindämmung des Rent-seeking durch korrupte Beamte, besseren Zugang zu Märkten und finanziellen Ressourcen sowie Investitionsförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen im formellen Sektor.

Textkasten 2.3. Landwirtschaft

Die Landwirtschaft spielt eine wichtige Rolle als Garant breitenwirksamen Wachstums. Die Grüne Revolution in Asien hat Millionen aus der Armut befreit. Das durchschnittliche Realeinkommen der Kleinbauern in Südinien stieg als Folge der Grünen Revolution zwischen 1973 und 1994 um 90 Prozent und das der Arbeitskräfte ohne Grundbesitz um 125 Prozent (World Bank 2000). Die landwirtschaftliche Produktivität ist eine maßgebliche Größe, wenn es darum geht, bestehende Lebensunterhaltsmodelle zu verbessern, den Konsumbedarf zu decken und eine Grundlage für neue Formen des Lebensunterhalts zu schaffen. Eine zehnpromtente Steigerung der Bodenerträge kann zu einer Senkung der Zahl der Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen, um sechs bis zehn Prozent führen (Irz *et al.* 2001). Die positive Wirkung auf die Ärmsten pro Prozentpunkt Wachstum des im landwirtschaftlichen Sektor erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukts ist größer als die eines Wachstums ähnlicher Größenordnung im verarbeitenden Gewerbe oder im Dienstleistungssektor (Gallup *et al.* 1997). Die Wirkungen kommen in der Regel dort am besten zum Tragen, wo Vermögen und insbesondere Grundbesitz gerecht verteilt sind (de Janvry *et al.* 1996), wo die Armen Zugang zu den Märkten haben und wo es gute Verbindungen zwischen Stadt und Land gibt. Investitionen in die Agrarforschung zählen zu den rentabelsten öffentlichen Investitionen, doch haben Regierungen und Geber in den letzten zehn Jahren für diesen Bereich immer weniger Mittel bereitgestellt.

In Afrika war der Agrarsektor nicht in der Lage, einen ebenso wirksamen Beitrag zu breitenwirksamem Wachstum zu leisten wie in Asien. Seit 1990 ist die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln pro Einwohner in Afrika um drei Prozent gefallen. In Asien dagegen hat sie um 30 Prozent zugenommen. Die afrikanische Landwirtschaft steht vor besonderen Herausforderungen. Zu diesen zählen Betriebssysteme, die in unterschiedlichsten ökologischen Zonen ein breites Spektrum von Nutzpflanzen und Nutztieren kombinieren, was mit erhöhtem Forschungs- und Beratungsbedarf einhergeht, ein ungünstiges Klima und fehlende inländische Ersparnisse für Investitionen, schlecht funktionierende Institutionen, Risikoanfälligkeit in Ermangelung sozialer Sicherungssysteme und entsprechend geringe Risikobereitschaft, schwieriger Marktzugang, der durch ein schlechtes Straßennetz weiter erschwert wird, neue und höhere technische Handelshürden für den Zugang zu OECD-Märkten. Diese Schwierigkeiten sind nicht unüberwindbar, zumindest nicht in Regionen, in denen die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden kann. Hier bedarf es einer Kombination gut abgestimmter Investitionen, um den Zugang zu Märkten und produktivitätssteigernden Technologien zu erleichtern, um politische Inhalte und institutionelle Qualität zu verbessern und um ein günstigeres Investitionsklima im Landwirtschaftssektor zu schaffen, das den Bedürfnissen sowohl der marktorientierten Betriebe als auch der Kleinbauern Rechnung trägt. Wie im Infrastruktursektor müssen Regierungen und Geber ihr Engagement für die Entwicklung der Landwirtschaft neu überdenken und verstärken. Sie müssen neue, effektivere Wege beschreiten, wie sie in Kapitel 4 aufgezeichnet sind.

Die Beseitigung von Ungleichheiten

Ungleichheit beeinträchtigt die Intensität, Struktur und armutsmindernde Wirkung von Wachstum.

In Entwicklungsländern sind das Produktivvermögen und die Chancen, am Wachstum teilzuhaben und davon zu profitieren, sehr ungleichmäßig verteilt. Daraus ergeben sich erhebliche Ungleichgewichte bei der Einkommensverteilung. Aufgrund der ungleichmäßigen Vermögensverteilung sind die Armen weniger in der Lage, ihre Einkommen zu steigern und zum Wachstum beizutragen. Männer und Frauen arbeiten härter und investieren mehr auf Land, das ihnen gehört oder an dem sie gesicherte Nutzungsrechte haben, wie die Erfahrungen in China und Vietnam zeigen. Investitionen in Grund und Boden und in natürliche Ressourcen durch die Armen und marktgerechte Ansätze zur Umverteilung von Land begünstigen breitenwirksames Wachstum. Steigende Chancengleichheit führt zu höheren Wachstumsraten. Wenn die Märkte versagen, was in Entwicklungsländern häufig der Fall ist, dann entscheiden über die Zuteilung von Ressourcen und Chancen für die Vermögensbildung allein Reichtum und Macht – zum Nachteil armer Männer und Frauen, die diese möglicherweise produktiver eingesetzt hätten, und zu Lasten des Wachstums. Zunehmende Ungleichgewichte bei der Verteilung von Chancen, Vermögen und Einkommen und die daraus erwachsende Unzufriedenheit und das Gefühl von Ungerechtigkeit gefährden die politische und gesellschaftliche Stabilität, die für anhaltendes Wachstum notwendig ist.

Wachstum, Einkommensungleichheit und Armut hängen zusammen und werden mitunter als die drei Seiten eines Dreiecks beschrieben. Ist die Einkommensschere weit geöffnet, dann bedarf es schnelleren und länger anhaltenden Wachstums, um eine Armutsminderung gleicher Größenordnung zu erreichen. Geht die Einkommensschere weiter auseinander, schmälert das die Einkommenssteigerung bei den Armen, die das Wachstum andernfalls bewirkt hätte. In Äthiopien hätte die Einkommensarmut im Zeitraum von 1981 bis 1995 als Folge des Wachstums um 31 Prozent sinken müssen, wenn die Armen gerecht am Wachstum beteiligt worden wären. Tatsächlich wurden die potenziellen positiven Wirkungen des Wachstums auf die Einkommen der Armen durch eine zunehmende Ungleichheit mehr als aufgehoben, und die Einkommensarmut stieg um sechs Prozent (Bourguignon 2004).

Entgegen anderslautenden Meinungen hat sich gezeigt, dass zunehmende Ungleichheit auch in den frühen Stadien der Entwicklung keineswegs unvermeidbar ist.² Wachstum führt genau so häufig zu einer Abnahme wie zu einer Zunahme der Einkommensungleichheit (Ravallion 2004). Wo die Ungleichheit ausgeprägt ist oder zunimmt, wird man die Wachstumsstruktur untersuchen und dafür sorgen müssen, dass arme Frauen und Männer nicht vom Wachstumsprozess ausgegrenzt werden. Ein hohes Niveau der Einkommensungleichheit in Lateinamerika und eine zunehmende Einkommensungleichheit in Afrika südlich der Sahara geben demnach Anlass zu berechtigter Sorge und verlangen nach politischen Antworten von Regierungen und Gebern.

Zur Beseitigung der Ungleichgewichte bedarf es einer sehr breiten Palette politischer Maßnahmen, von der Förderung breitenwirksamen Wachstums bis hin zur Verminderung von Risiken und Anfälligkeit. Investitionen in die frühkindliche Entwicklung fördern nachweislich die Chancengleichheit und damit breitenwirksames Wachstum. Ein effizienter Einsatz öffentlicher Mittel für eine soziale Grundversorgung im Gesundheits-, Bildungs- und Infrastrukturbereich, die die Armen erreicht, ist für breitenwirksames Wachstum unverzichtbar. Im Augenblick ist es aber so, dass öffentliche Mittel in vielen Ländern nicht effizient eingesetzt werden und die Nicht-Armen von den öffentlichen Ausgaben überproportional profitieren (Wilhelm *et al.* 2005). Diskriminierung und gesellschaftliche Stigmatisierung aufgrund von Geschlecht, Behinderung, HIV/AIDS oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gesellschaftsklasse, sozialen oder religiösen Gruppe führen dazu, dass Menschen ihr Potenzial nicht entfalten können. Diese Ungerechtigkeiten bremsen das Wachstum und hemmen Menschen in ihren An-

strengungen zur Befreiung aus der Armut umso mehr, als sie sich über Generationen fortsetzen. Gesetze gegen Diskriminierung aus sozialen Gründen gibt es heute in den meisten Ländern. Ihnen muss jedoch besser Geltung verschafft werden.

Geschlechtsspezifische Rollenzuweisungen sind eine wichtige Dimension von Ungleichheit. Zum Ausdruck kommen sie in den Schwierigkeiten der Frauen, die am wirtschaftlichen Leben teilnehmen. Sie müssen gleichzeitig ihrer Fürsorgerolle gerecht werden. Sie werden beim Zugang zu Vermögenswerten wie Grundbesitz benachteiligt. Sie werden durch negative Einstellungen der Gesellschaft blockiert. Eine Politik, die zu verstärkter Erwerbstätigkeit und erhöhten Einkünften der Frauen führt, leistet einen wichtigen Beitrag zu breitenwirksamem Wachstum. Verbessertes Zugang zu Infrastrukturen, zu Leistungen im Bereich der reproduktiven Gesundheit und der Kinderfürsorge, ein Rückgang der Fruchtbarkeitsrate aufgrund veränderter Einstellungen zur Empfängnisverhütung oder besserer Versorgung mit Verhütungsmitteln, höhere Lebenserwartung der Frauen und eine positivere Haltung der Gesellschaft gegenüber weiblicher Wirtschaftstätigkeit begünstigen eine zunehmende Teilnahme der Frauen am Erwerbsleben. Bessere Bildungschancen auf allen Ebenen für Mädchen und Frauen und eine gerechte Beschäftigungspolitik tragen dazu bei, dass die Einkünfte aus weiblicher Erwerbstätigkeit steigen (Klasen 2005b).

Risiken und Anfälligkeit

Risiken und Anfälligkeit begrenzen die Teilhabe der Armen am Wachstumsprozess. Wirksame Instrumente zur Risikominderung und zuverlässige soziale Sicherungssysteme dürfen in Strategien zur Förderung breitenwirksamen Wachstums nicht fehlen.

Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherheit der Armen bringt neben Fortschritten auf dem Gebiet der menschlichen Sicherheit (Kapitel 3) den doppelten Nutzen, zu schnellerem Wachstum und zu erhöhter Breitenwirksamkeit des Wachstums beizutragen. Wer Chancen wahrnehmen will, muss Risiken eingehen. Die Einführung neuer Anbaupflanzen in der Landwirtschaft, die Übernahme unternehmerischer Verantwortung, der Wechsel zu neuen Fachbereichen und in neue Stellungen sind mit Risiken verbunden. Mit ihren mageren Einkommen sind die Armen den möglichen Folgen derartigen Risikoverhaltens besonders schutzlos ausgesetzt und gehen daher ungern zusätzliche Risiken ein. Wichtig für breitenwirksames Wachstum sind demnach Strategien zur Prävention, Risikominderung und Folgenbewältigung, die die Verwundbarkeit der Armen verringern. Mögliche Ansätze wären zum Beispiel die Stabilisierung landwirtschaftlicher Einkommen, eine Vertiefung der Versicherungsmärkte durch Kombinationen staatlicher und privater Träger, die auch den Armen Versicherungsschutz bieten, und zuverlässige soziale Sicherungssysteme. Eine Politik, die Impulse für breitenwirksames Wachstum und nachhaltige Ressourcennutzung kombiniert, trägt oft dazu bei, die Anfälligkeit der Armen zu verringern.

Der Weg aus der Armut ist keine Einbahnstraße. Viele gehen den Weg auch wieder zurück. Naturkatastrophen oder von Menschen verursachte Krisen können wirtschaftliche Abschwungphasen auslösen, bei denen dann Massen von Menschen wieder verarmen. Wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Stabilität hilft, von Menschen verursachte Katastrophen zu vermeiden. Sie trägt damit zu Wachstum und einer effektiven Verringerung wirtschaftlicher Armut bei. Natürlich ist es unmöglich, Risiken auf der Makroebene oder für die Haushalte ganz auszuschließen. Deshalb müssen verlässliche Instrumente der sozialen Sicherung bereitstehen, die bei Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Krisen schnell in Funktion treten können. So wird es den Armen erspart, in Krisensituationen extreme Not und den Verlust ihres Human-, Finanz- und Sozialkapitals zu erleiden. Wenn die Armen die Werte veräußern oder verbrauchen müssen, die sie zur Einkommenssteigerung benötigen, landen sie in der Armutsfalle. Nützlich sind in diesem Zusammenhang politische Maßnahmen, die extreme Not verhindern, etwa Arbeitsprogramme zum Aufbau der Infrastruktur. Wo Armuts-

fallen existieren, können Transferleistungen helfen, die an eine Vermögensbildung der Armen über Gesundheitsversorgung und Ausbildung ihrer Kinder gebunden sind. Dies wird zum Beispiel im Rahmen des mexikanischen Programms *Progres/Oportunidades* praktiziert (Farrington *et al.* 2005). Der Abbau von Schranken für eine produktive Beschäftigung von Menschen mit Behinderung kann ebenfalls äußerst lohnend sein. Oft können schon geringfügige Veränderungen beim Grad der Zugänglichkeit vielen Arbeitskräften die Chance auf ein produktives Leben eröffnen. Sicherheitsnetze, wie beitragspflichtige oder beitragsfreie Rentensysteme (Südafrika) oder Transferzahlungen (Sambia), können äußerste Not bei den Älteren, chronisch Kranken und extrem Armen abwenden helfen.

Behebung der Ursachen von Marktversagen und Verbesserung des Marktzugangs

Märkte binden arme Männer und Frauen an den Wachstumsprozess an. Marktversagen und eine Benachteiligung der Armen auf den Märkten verhindern breitenwirksame Ergebnisse.

Marktversagen ist in Entwicklungsländern keine Seltenheit und ist in jedem Fall breitenwirksamem Wachstum abträglich. Marktversagen hat viele Ursachen: ungeeignete Politiken und Institutionen, ungleicher Zugang zu Marktinformationen, Konzentration der Marktmacht, hohe Transaktionskosten, Abstimmungsprobleme oder Missachtung der weiter reichenden Wirkungen etwa auf die Umwelt. Selbst wenn die Märkte nicht versagen, werden die Armen oft bei der Marktteilnahme durch diskriminierende formelle oder informelle Institutionen und höhere Marktzugangskosten benachteiligt.

Wenn die Märkte versagen oder die Marktergebnisse nicht breitenwirksam sind, greifen die Regierungen häufig direkt ein und stellen selbst Güter und Dienstleistungen bereit. Oft wurde so Marktversagen durch Regierungsversagen ersetzt und die Armen blieben weiterhin benachteiligt. In einigen Fällen konnten der Marktzugang und das Funktionieren der Märkte für die Armen durch Deregulierung verbessert werden. Auf den landwirtschaftlichen und ländlichen Märkten, wo sich die alten Fehlfunktionen schnell wieder einstellten, bleiben die Armen jedoch aufgrund hoher Transaktions- und Koordinierungskosten und mangels Marktinformation und Marktmacht weiter stark benachteiligt. Damit die Märkte besser zugunsten der Armen funktionieren, bedarf es neuer Ansätze. Diese müssen Maßnahmen gegen Marktversagen mit einer Verbesserung des Marktzugangs kombinieren und Investitionen in die wirtschaftlichen Fähigkeiten und Möglichkeiten der Armen beinhalten.

Die Teilnahme am Marktgeschehen hat einen direkten Einfluss auf die Fähigkeit armer Frauen und Männer, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und zum Wachstum beizutragen. Gut funktionierende Märkte für Produktionsgüter, die sich den Armen öffnen, spielen für breitenwirksames Wachstum eine wichtige Rolle. Hier sind viele Dimensionen angesprochen. Eine bessere Ausgestaltung des Finanzsektors verspricht höheres breitenwirksames Wachstum (Beck *et al.* 2004). Das ist umso mehr der Fall, wenn damit ein besseres Angebot an Finanzdienstleistungen für die Armen einhergeht. Notwendig sind aber auch ein besserer Zugang und gesicherte Nutzungsrechte zu Grund- und anderem Eigentum sowie gut funktionierende Arbeitsmärkte. Gut funktionierende Arbeitsmärkte zeichnen sich dadurch aus, dass die Zahl der Arbeitsplätze im formellen Sektor zunimmt, Arbeitskräfte mobil sind und Mindestarbeitsnormen eingehalten werden.

Darüber hinaus wird in manchen Fällen gezielte Unterstützung erforderlich sein, um diejenigen zu erreichen, die auch bei ausgeglichenen Ausgangsbedingungen für den Marktzugang nicht in der Lage sind, Marktchancen zu nutzen, weil ihnen Vorzüge wie Wissen und Fertigkeiten, Kapital, Land oder die Befriedigung bestimmter Grundbedürfnisse verwehrt sind. Eine solche Unterstützung muss jedoch sorgfältig platziert werden, damit sie wesentliche Blockaden aufhebt, die gewünschte Zielgruppe erreicht und keine neuen Verzerrungen schafft. Sie sollte zudem zeitlich beschränkt sein. Beispiele sind *Cash for Work* (Bargeld für Arbeit), Gutscheinsysteme für Leistungen in den Bereichen

Forschung und Wirtschaftsförderung sowie outputabhängige Zahlungssysteme für Infrastrukturdienstleistungen.

Textkasten 2.4. Finanzmärkte

Finanzmärkte, die durch eingeschränkten Wettbewerb und/oder Negativanreize für das private Kreditgeschäft gekennzeichnet sind, grenzen die Armen oft aus. Aus diesem Grund fördern unter anderem Regierungen und Entwicklungsagenturen Mikrofinanzsysteme, die sich als große Hilfe für arme Frauen und Männer erwiesen haben. Allerdings ist deutlich geworden, dass isolierte Mikrofinanzprojekte keine langfristige Lösung darstellen. Um die Kluft zwischen dem Mikrofinanzwesen und den traditionellen Finanzmärkten zu überbrücken und generell die Zugangsmöglichkeiten der Armen zu nachhaltigen Finanzdienstleistungen zu erweitern, sind integrative Finanzsysteme erforderlich, die angepasste Produkte und Leistungen für alle Kunden anbieten. Hierfür bedarf es einer unterstützenden Infrastruktur (Refinanzierungseinrichtungen, Verbände, Kreditbüros, Ratingagenturen etc.) sowie eines förderlichen makroökonomischen und politischen Umfelds.

Kernfragen für die Umsetzung

- Nimmt die Einkommensarmut in Übereinstimmung mit der ersten Zielvorgabe des MDG 1 ab? Liegen Informationen über das durchschnittliche Wachstum der Einkommen der Armen vor? Wie entwickelt sich dieses im Verhältnis zum Gesamtwachstum der Wirtschaft? Gibt es nach Geschlecht, Region, Stadt/Land, Beschäftigungstyp und ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselte Daten zur Einkommensarmut und zum Einkommenswachstum?
- Wie ausgeprägt ist die Einkommensungleichheit und wie hat sie sich im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums verändert? Was kann getan werden, um Vermögensungleichheit abzubauen und größere Chancengleichheit zu erwirken? Was kann im Hinblick auf Arbeitslosigkeit, informelle Wirtschaftstätigkeit, Armutfallen, Regionen mit Entwicklungsrückständen usw. getan werden?
- Baut das Wachstum auf breiter Basis auf und sind die Armen integriert? Werden arme Frauen und Männer von wirtschaftlichen Prozessen ausgegrenzt? Welche Hürden müssen beiseite geräumt werden, damit Frauen, Menschen mit Behinderung, ethnische oder andere Minderheiten am Wachstumsprozess teilhaben und von ihm profitieren können? Wie effizient werden öffentliche Mittel für die soziale Grundversorgung eingesetzt und erreicht diese die Armen?
- Welche wesentlichen Komponenten der Politik und Institutionen müssen verbessert werden, um ein anhaltendes, breitenwirksames Wachstum herbeizuführen (Wettbewerbsfähigkeit, Investitionsklima, Rechtssystem, Eigentumsrechte, öffentliche Dienste, Infrastrukturen etc.)? Werden die direkten und indirekten Wirkungen auf arme Frauen und Männer bei der Gestaltung solcher Politikreformen berücksichtigt?
- Wie weit ist Marktversagen verbreitet und inwieweit trifft es die Armen unverhältnismäßig stark? Unterliegen die Armen auf landwirtschaftlichen Märkten, Grundstücksmärkten, ländlichen Kreditmärkten, städtischen Arbeitsmärkten etc. besonderen Einschränkungen? Wie reagiert die Regierung auf Marktversagen?
- Gibt es Politiken und Instrumente speziell für die Armen, die ein besseres Management der Gesundheitsrisiken, eine Stabilisierung landwirtschaftlicher Einkommen, eine kollektive Absicherung der Existenzrisiken, eine Vertiefung der Versicherungsmärkte, eine Entschärfung von Menschen verursachter Krisen und eine bessere Krisenbewältigung fördern und armen Männern und Frauen so helfen, sich aus der Armutsfalle zu befreien? Gibt es Sicherheitsnetze für die Älteren, Schwachen und extrem Armen? Welche Erkenntnisse liegen über die Wirkun-

gen von Instrumenten der sozialen Sicherung in Bezug auf breitenwirksames Wachstum vor (unter Berücksichtigung der Kosten und Nutzen)?

ANMERKUNGEN

1. Afrika verzeichnet zunehmendes Wirtschaftswachstum und mehrere afrikanische Länder melden Wachstumsraten von 4-5 Prozent. Doch liegen diese Raten immer noch unter der Schwelle von 6-8 Prozent pro Jahr, die zur Verwirklichung des MDG 1 notwendig wären.
2. Das bezieht sich auf die Kuznets-Kurve, die davon ausgeht, dass Ungleichheit in den frühen Phasen der Entwicklung zunimmt, später jedoch – wenn die Pro-Kopf-Einkommen das Niveau entwickelter Länder erreichen – abnimmt.

KAPITEL 3

DIE DIMENSIONEN VON ARMUT

Armut ist mehrdimensional. Breitenwirksames Wachstum wird durch Fortschritte in anderen Dimensionen von Armut begünstigt. Im Umgang mit der Armut ist ein Denken in politischen Dichotomien fehl am Platz. Politische Trade-offs gibt es, doch können diese besser gesteuert werden.

Verflechtungen zwischen den verschiedenen Dimensionen von Armut

Breitenwirksames Wachstum wird durch Fortschritte in anderen Dimensionen von Armut begünstigt. Politische Ansätze zur Reduzierung der verschiedenen Dimensionen von Armut sollten Hand in Hand gehen.

Wie in den DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung dargelegt wird, sind die verschiedenen Erscheinungsformen von Armut miteinander verflochten. Die Kenntnis dieser Verflechtungen sollte helfen, effektivere Strategien für breitenwirksames Wachstum zu entwickeln, diese besser in nationale Armutsbekämpfungsstrategien zu integrieren und so dafür zu sorgen, dass politische Ansätze zur Reduzierung der verschiedenen Dimensionen von Armut Hand in Hand gehen. Breitenwirksames Wachstum wird durch Fortschritte in den nicht-wirtschaftlichen Dimensionen von Armut begünstigt. Eine in der Vergangenheit von manchen praktizierte Konzentration allein auf die wirtschaftliche Entwicklung wird sich bei der Bekämpfung wirtschaftlicher Armut kaum als so effektiv erweisen wie Strategien, die die verschiedenen Dimensionen der Armut berücksichtigen. Die nachstehenden Ausführungen weisen dies nach und zeigen, wie zum Beispiel Versäumnisse im Kampf gegen soziale und kulturelle Diskriminierung Millionen von Menschen auch in Ländern mit mittlerem Einkommen in wirtschaftlicher und soziokultureller Armut halten können. Und sie verweisen auf die wachsende Erkenntnis, dass ohne politisches „Empowerment“ der Armen eine Politik, die breitenwirksames Wachstum fördert, kaum durchzusetzen ist.

Die Reduzierung wirtschaftlicher Armut durch breitenwirksames Wachstum sollte Fortschritte in Bezug auf die menschliche Dimension von Armut begünstigen. Beispielsweise sollten höhere Einkommen den Armen ermöglichen, mehr für die Gesundheit und Bildung ihrer Haushalte auszugeben, so dass sie und ihre Kinder ein gesünderes und produktiveres Leben führen können. Steigender wirtschaftlicher Wohlstand sollte dem Staat die notwendigen Mittel verschaffen, um mehr für Gesundheit und Bildung auszugeben. Man kann jedoch nicht davon ausgehen, dass ein höheres Einkommensniveau automatisch Verbesserungen auf dem Gebiet der menschlichen Entwicklung mit sich bringt. Ohne eine wirkungsvolle Politik, die die Fähigkeiten armer Männer und Frauen zur Entfaltung ihres menschlichen Potenzials fördert, dürften diese ungeachtet steigender Einkommen unterentwickelt bleiben. Das belegen zum Beispiel die zunehmende Kindersterblichkeit der letzten Jahre in Senegal und der Fortschrittsstillstand bei den Indikatoren zur Gesundheit der Armen in Bolivien (Klassen 2005a). Wie oben erwähnt, kommen öffentliche Ausgaben für Gesundheit und Bildung nicht zwangsläufig den Armen zugute. Defizite auf dem Gebiet der menschlichen Entwicklung bei armen Männern und Frauen dürften zu geringeren Wachstumsraten und zu einer geringeren Breitenwirksamkeit des Wachstums führen. Die betroffenen Länder werden weder das erste Millenniums-Entwicklungsziel verwirklichen, noch werden sie die Millenniums-Entwicklungsziele auf den Gebieten Gesundheit und Bildung erreichen. Eine besondere Herausforderung für Afrika ist der Kampf gegen die HIV/AIDS-Pandemie, die in Jahrzehnten erreichte Fortschritte in der Lebenserwartung wieder zunichte macht. HIV/AIDS bremst Wachstum, weil es die Produktivität der Arbeitskräfte senkt, und zieht knappe öffentliche Mittel aus anderen Gesundheitssektoren und dem Bildungswesen ab. Die

Pandemie bedroht heute sehr bevölkerungsreiche Länder wie Indien und China. Erforderlich sind eine wirksame Politik und die entsprechenden Mittel, um die Pandemie einzudämmen und Millionen Betroffener medizinisch zu versorgen.

Die soziokulturelle Dimension von Armut bezieht sich in erster Linie auf Status und Würde. Ein hoher Anteil der wirtschaftlich Armen weltweit gehört sozialen Gruppen an, denen in Ländern mit erfolgreicher Wirtschaftsentwicklung Ansehen und Würde verwehrt werden: Menschen indigener und afroamerikanischer Abstammung in Lateinamerika, niedrige Kasten (*Scheduled Castes*) in Indien und ethnische Minderheiten in erfolgreichen ostasiatischen Ländern wie China und Vietnam. In diesen Ländern zeigt sich, wie Millionen Menschen trotz höherer Pro-Kopf-Einkommen in wirtschaftlicher Armut verhaftet bleiben, wenn es keine wirksame Politik gegen soziale oder kulturelle Diskriminierung gibt. Wegen der Unfähigkeit dieser Männer und Frauen, ihr verborgenes Potenzial zu entfalten, verlangsamt sich das Wachstum und ist weniger breitenwirksam. In Afrika südlich der Sahara mit seinen unzähligen Stammes- und ethnischen Gruppen und einer hohen Armutsquote bei den frauengeführten Haushalten ist Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen und aufgrund des Geschlechts weit verbreitet. Sie ufernt oft in soziale Konflikte aus, behindert breitenwirksames Wachstum und trägt zum Versagen des Staatsapparates bei. Menschen, die auf diese Art Status und Würde verlieren, sehen sich oft auch in anderen Lebensbereichen in ihren Grundrechten verletzt. Viele Länder haben Gesetze verabschiedet, die soziale Diskriminierung untersagen und die Grundfreiheiten der Menschen garantieren. Jedoch haben mächtige Eliten, die von den Folgen nicht betroffen und über die Auswirkungen nicht informiert sind, eine effektive Durchsetzung dieser Gesetze verhindert. Fortschritte in Bezug auf die soziale Dimension von Armut sollten auch helfen, soziokulturelle und wirtschaftliche Armut zu mindern.

Das Konzept der menschlichen Sicherheit im weiteren Sinn umfasst zwei Dimensionen individueller Freiheiten: die Freiheit von Angst vor Konflikten und Naturkatastrophen und die Freiheit von Not in Form von Hunger und fehlender sozialer Grundversorgung. Die Politik muss das Risiko von Kriegen und Konflikten, Naturkatastrophen und durch Menschen verursachten Krisen reduzieren, bürgerliche Freiheiten schützen und Hunger und Not mindern. So werden die Voraussetzungen für wirtschaftliche Sicherheit geschaffen. Die Erfahrungen von Ruanda und Sierra Leone zeigen, wie zunehmende menschliche Sicherheit einen Prozess in Gang setzen kann, der den Grundstein für breitenwirksames Wachstum legt. Die Frage, wie ein Plus an menschlicher Sicherheit durch den Abbau von Konflikten herbeizuführen ist, bedarf weiterer Forschung und Vertiefung.

Kapitel 2 verweist auf die Rolle der Frauen im Zusammenhang mit breitenwirksamem Wachstum. Wie auch in den DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung anerkannt wird, ist die Gleichstellung von Frauen und Männern ein Querschnittsthema, das alle Dimensionen von Armut berührt. Unmittelbaren Einfluss hat das Niveau der Geschlechtergerechtigkeit auf die Verwirklichung der ersten sechs Millenniums-Entwicklungsziele. Bei der Gleichstellung von Frauen und Männern geht es demnach um mehr als nur um die direkte Beteiligung der Frauen am Arbeitsleben. Es geht darum, dass Frauen alle „Menschenrechte und Grundfreiheiten (...) im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich“ zuerkannt werden, wie dies im „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ (CEDAW) dargelegt ist. Fortschritte bei der Gleichstellung von Frauen und Männern erfolgen in Entwicklungsländern nur langsam. Hier ist mehr Engagement von Regierungen und Gebern gefordert.

Ökologische Nachhaltigkeit ist ebenfalls ein alle Armutsdimensionen übergreifendes Thema. Der Zustand der Umwelt und die Produktivität der natürlichen Ressourcen beeinflussen sowohl die Intensität wie auch die Struktur des Wachstums. Armutsanalysen zeigen, dass arme ländliche Haushalte zur Erwirtschaftung ihres Lebensunterhalts in besonderem Maß auf natürliche Ressourcen angewiesen sind. In Malawi kann ein einprozentiger Rückgang der Biomasse den Wohlstand ländlicher Haushalte

durchschnittlich um ein Prozent senken. Arme Haushalte sind besonders betroffen: Ihr Wohlstand sinkt um zwei Prozentpunkte. In Nepal erhöht die gemeinschaftliche Waldbewirtschaftung in einem Dorf den Haushaltwohlstand um rund sechs Prozent.* Ökologische Nachhaltigkeit ist demnach wichtig für die wirtschaftliche und menschliche Entwicklung, denn die Armen tragen an den „Umwelkosten“ auf globaler, nationaler und lokaler Ebene am schwersten. Diese beeinflussen die Lebensbedingungen weltweit. Alle Regierungen müssen sich gemeinsam darum bemühen, Lösungsansätze für so wesentliche Probleme wie Klimaveränderung und Umweltverschmutzung zu finden. Die Verschlechterung der Umweltbedingungen muss nicht zwangsläufig der Preis für wirtschaftliche Entwicklung sein. Statt zu versuchen, die Umweltwirkungen von Politik und Projekten im Nachhinein abzuschwächen, sollten Entwicklungsländer und Geber Instrumente wie strategische Umweltprüfungen für eine sachkundige Politik- und Projektwahl heranziehen. Zentrale Elemente eines solchen Ansatzes sind eine gute Regierungsführung und eine effektive Finanzpolitik, die mehr Anreize für ökologische Nachhaltigkeit und Wachstum bietet. Ein Weg, die Degradation landwirtschaftlicher Flächen aufzuhalten, ist eine verbesserte Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit von landwirtschaftlichen Inputs wie Dünger, kombiniert mit Instrumenten zur Risikominderung (Versicherung), die den Bauern eine bessere Nutzung dieser Inputs gestatten. Breitenwirksames Wachstum würde durch Investitionen in bessere Umweltqualität und deren effektive rechtliche Absicherung und politische Steuerung sehr begünstigt.

Die politische Dimension von Armut kann bedeuten, dass die Armen aus dem politischen Prozess ausgegrenzt werden und daher wenig Einfluss auf die Politikgestaltung haben. Wo das politische Machtgleichgewicht zwischen Armen und Nicht-Armen sehr ausgeprägt ist, besteht die Gefahr, dass die Schlüsselinstitutionen des Staates durch reiche Mächteliten vereinnahmt werden. Diese führen dann politische und institutionelle Arrangements herbei, die den eigenen engen Interessen dienen, anstatt wirtschaftlichen Wohlstand für weite Teile der Bevölkerung durch breitenwirksames Wachstum zu fördern. Die Wahrscheinlichkeit politischer und institutioneller Reformen zur Förderung breitenwirksamen Wachstums und zur Armutsminderung steigt, wenn arme Frauen und Männer aktiv am politischen Prozess teilnehmen und über ihre Vertreter Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen können. Die Reduktion der Armut in ihren verschiedenen Dimensionen wird durch ein solches politisches „Empowerment“ möglich, wie in Kapitel 4 weiter ausgeführt wird.

Traditionelle Dichotomien

Traditionelle Dichotomien zwischen Wachstumsförderung und Armenförderung sind fehl am Platz.

Traditionell werden politische Ansätze, die Wachstum fördern, und solche, die die soziale und politische Handlungs- und Entscheidungsmacht der Armen fördern, als getrennte, unzusammenhängende und oft konkurrierende Entwicklungsstränge betrachtet. Wirtschaftswissenschaftler betonen die positive Wirkung einer wachstumsorientierten Politik und verweisen auf die drastische Reduzierung der Einkommensarmut in Ländern mit anhaltend hohen Wachstumsraten als Beweis dafür, dass Wachstum die entscheidende Einflussgröße bei der Reduzierung wirtschaftlicher Armut ist. In den Sozial- und Politikwissenschaften, die sich mit den Grundfreiheiten und den Rechten der Armen beschäftigen, wird die Bedeutung einer die Armen fördernden Politik hervorgehoben. Eine Betrachtung unter dem Leitgedanken breitenwirksamen Wachstums zeigt, dass diese beiden überzeugenden Denkrichtungen einander im Kampf gegen die Armut ergänzen und dass eine effektive Armutsbekämpfungsstrategie beide Perspektiven beinhalten muss.

* Beispiele zur Verfügung gestellt vom ESSD (Environmentally and Socially Sustainable Development Network) der Weltbank

Länder wie Brasilien und Ägypten, die in den 1970er Jahren hohe Wachstumsraten verzeichneten, jedoch nicht in die menschliche Entwicklung investierten, konnten diese Wachstumsraten nicht aufrecht erhalten. Die Arbeitsproduktivität wuchs nicht mehr, was das Wachstum hemmte. Ohne Wachstum werden Investitionen in die Fähigkeiten der Armen andererseits kaum zu sinkender Einkommensarmut führen, da die Armen nicht die Möglichkeit haben werden, ihre neuen Fähigkeiten zur Erwirtschaftung höherer Einkommen einzusetzen, wie die Erfahrung in Jamaika zeigt (UNDP 1996). Es gibt unterschiedliche Wege aus der Armut. Länder wie Indien waren in der Lage, steigende Wachstumsraten mit langsamen Verbesserungen auf dem Gebiet der menschlichen Entwicklung zu verbinden. Andere, wie zum Beispiel China, investierten massiv in die menschliche Entwicklung, bevor ihr rasantes, anhaltendes Wachstum einsetzte. Klar ist jedoch, dass kein Land unvermindert hohe Wachstumsraten beibehalten kann, wenn das Wachstum nicht mit deutlichen Fortschritten auf dem Gebiet der menschlichen Entwicklung einhergeht. Wichtig für breitenwirksames Wachstum ist darüber hinaus, wie oben ausgeführt, eine Politik, die sozialer Diskriminierung entgegenwirkt und die menschliche Sicherheit erhöht.

Potenzielle Trade-offs

Politische Trade-offs gibt es, sie müssen aber und können auch besser gesteuert werden. Die Politik muss sich in ihrer zeitlichen Abfolge den jeweils limitierenden Faktoren widmen. Die Fähigkeit von Institutionen, mit Trade-offs umzugehen, ist wichtig für die Erzielung breitenwirksamer Ergebnisse.

Traditionelle Dichotomien hatten unter anderem deswegen so lange Bestand, weil man glaubte, es gebe starke Zielkonflikte zwischen Wachstumsförderung und Armutsorientierung. Manche vertraten die Ansicht, dass die für Fortschritte auf dem Gebiet der menschlichen Entwicklung und Sicherheit benötigten öffentlichen Ausgaben nur über hohe Steuersätze finanziert werden können, die Wachstum unterdrücken. Andere waren der Meinung, man könne frei wählen zwischen Investitionen, die Wachstum fördern, und Investitionen, die die Breitenwirksamkeit von Wachstum fördern. Zum Beispiel sah man in Investitionen in Infrastrukturen zur Wachstumsförderung in schnell wachsenden Städten eine Alternative zu Investitionen in Infrastrukturen, die armen Menschen in ländlichen Regionen bessere Chancen zur Teilhabe am Wachstumsprozess erschließen.

Offensichtlich gibt es kurzfristig und in Extremfällen Zielkonflikte. Kurzfristig kann es notwendig werden, harte Entscheidungen zu treffen zwischen einer anfänglichen Konzentration auf die wirtschaftliche oder auf die soziale Entwicklung, auf die Geschwindigkeit des Wachstums oder auf seine Breitenwirksamkeit. Doch sind diese Konflikte überbewertet worden. Fällt die Wahl zum Beispiel kurzfristig zugunsten von Investitionen in eine stärkere Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben und – über einen besseren Zugang zu Gesundheitsfürsorge und Bildung – in die menschliche Entwicklung aus, wird dies mittelfristig zu höherem Wachstum und zu einem höheren Steueraufkommen für weitere Investitionen in der Zukunft führen. Ebenso werden Investitionen in Infrastrukturen zur Förderung von Handel, Investitionstätigkeit und Beschäftigung Einkommen und Steuereinnahmen generieren, mit denen mittelfristig Haushaltsausgaben und Investitionen der öffentlichen Hand für Gesundheit und Bildung finanziert werden können.

Die kurzfristigen Prioritäten können anhand einer Analyse der Wachstums-, Ungleichheits- und Armutserfahrungen und der Fortschritte bei der Verwirklichung anderer Millenniums-Entwicklungsziele gesetzt werden. Diese sollte Aufschluss darüber geben, wo die limitierenden Faktoren für breitenwirksames Wachstum und Armutsminderung liegen. POVNET hat einen einfachen und praktischen Ansatz für *Ex-ante*-Bewertungen der Armutswirkungen (*Poverty Impact Assessments*, PIAs) entwickelt, der wichtige Informationen für die Politik- und Investitionsplanung liefern kann (Textkasten 3.1). Dabei geht es im Wesentlichen darum, die Übertragungskanäle zu den potenziellen Zielgrup-

pen zu ermitteln und die potenziellen Auswirkungen der Maßnahmen auf verschiedene Gruppen abzuschätzen.

Textkasten 3.1. Analyse der Auswirkungen von Entwicklungsmaßnahmen

Die Analyse der Armut- und Sozialwirkungen (*Poverty and Social Impact Analysis*, PSIA) wurde von mehreren Gebern entwickelt. Sie soll helfen, die Verteilungswirkungen politischer Entscheidungen auf die Lebensqualität der Menschen, insbesondere armer und schwacher Menschen, zu verstehen. PSIA bedient sich für diese Analyse einer Reihe von Instrumenten aus verschiedenen Fachbereichen und liefert die Vorlage für einen integrativen, transparenten und nachvollziehbaren Prozess. Sie kann vor, während oder nach einer Intervention durchgeführt werden. PSIA hat sich als ein wirksamer Ansatz erwiesen, ist aber relativ kostspielig und zeitintensiv, und damit für den intensiven Einsatz für ein breites Spektrum von Entwicklungsmaßnahmen (Projekten, Programmen und Politik) eher ungeeignet. POVNET hat einen einfachen, praxisnäheren Ansatz entwickelt, der wichtige Informationen für die Politik- und Investitionsplanung liefern kann. Dieser verbindet Elemente der PSIA, der Millenniums-Entwicklungsziele und anderer wichtiger sozialer Maßnahmen. Die *Ex-ante*-Bewertung von Armutswirkungen (PIA) konzentriert sich auf:

- i) die Zusammenstellung vorliegender Informationen, die Ermittlung der Informationsdefizite und die Frage, ob Bedarf an ausführlicheren Daten und Analysen besteht;
- ii) die Abstimmung auf nationale Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien;
- iii) das Aufzeigen der Übertragungskanäle, über die Maßnahmen auf verschiedene Gruppen wirken;
- iv) das Verständnis der Einflüsse auf das Entwicklungspotenzial verschiedener – insbesondere der schwächsten – Gruppen;
- v) die Analyse des potenziellen Beitrags zu den Millenniums-Entwicklungszielen und anderen Programmen hoher Priorität wie der Agenda für breitenwirksames Wachstum.

In der Tat gibt es breiten politischen Raum, um komplementäre Maßnahmen durchzuführen und gleichzeitig Ziele der Wachstumsförderung und der Förderung der Armen zu verfolgen. So wird die Entwicklung von Mikrofinanzinstitutionen als Teil des Finanzsektors dazu beitragen, das Kreditvolumen für den privaten Sektor und die Armen zu erhöhen, und damit gleichermaßen Zielen der Wachstumsförderung wie der Förderung der Armen zu dienen. Eine derartige Vertiefung des Finanzsektors vermindert nicht nur die wirtschaftliche Armut, sondern bringt auch Fortschritte bei den Indikatoren der menschlichen Entwicklung mit sich, zum Beispiel einen Rückgang der Kindersterblichkeit (Beck *et al.* 2004). Investitionen in die Bereitstellung und Instandhaltung von Infrastrukturen, die für die Armen zugänglich sind, sollten breitenwirksames Wachstum fördern und auch andere Dimensionen von Armut beeinflussen: Die Bereitstellung von Elektrizität für eine produktive Nutzung durch die Armen kann zum Beispiel die Arbeitsproduktivität verbessern und das Haushaltseinkommen steigern, weil den Frauen dann mehr Zeit für wirtschaftliche Aktivitäten und Haushaltsaufgaben einschließlich Kinderbetreuung und Gesundheitsversorgung bleibt. Lösungen im Umweltbereich wären zum Beispiel steuerliche Anreize für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und eine Preispolitik, die den Zugang der Armen zu Wasser und sanitären Einrichtungen auf finanziell und fiskalisch solider Basis verbessert. Sie können dazu beitragen, dass Umweltverbesserungen mit steigenden (nicht mit sinkenden) Ausgaben zugunsten der Armen oder zugunsten des Wachstums einhergehen (OECD 2005b).

Kernfragen für die Umsetzung

- Wie reflektieren nationale Armutsbekämpfungsstrategien das Verständnis von Armut und die Verflechtungen zwischen den verschiedenen Dimensionen von Armut? Wie kann die staatliche (regionale/lokale) Planung den Verflechtungen zwischen der wirtschaftlichen und den nicht-wirtschaftlichen Dimensionen besser Rechnung tragen?

- Begünstigen politische Ansätze zur Reduzierung der menschlichen, sozialen und Sicherheitsdimension von Armut breitenwirksames Wachstum?
- Welche Erfahrungen hat man mit komplementären Politikkomponenten gemacht, die sowohl Wachstum wie auch die Armen fördern, z. B. Investitionen in das Gesundheits- und Bildungswesen, Mikrofinanzdienstleistungen, Investitionen in Infrastrukturen für die Armen etc.?
- Wie effektiv sind Gesetze gegen Diskriminierung aufgrund geschlechtlicher, sozialer und kultureller Unterschiede? Was könnte getan werden, um die Situation zu verbessern?
- Wie schlägt sich die Bedeutung, die ökologische Nachhaltigkeit für breitenwirksames Wachstum und für die Lebensqualität hat, in der Politik nieder?
- Lässt man die Wahl von Politikoptionen und Investitionsprioritäten von vorherigen Analysen ihrer möglichen Auswirkungen auf die verschiedenen Dimensionen von Armut leiten?
- Wie wird mit Trade-offs zwischen wachstumsorientierten und armutsorientierten politischen Maßnahmen umgegangen? Werden die Möglichkeiten für ein zeitliches Nacheinander politischer Reformen und für eine Koordination von Investitionen in soziale und wirtschaftliche Bereiche voll ausgeschöpft?

KAPITEL 4

POLITISCHES „EMPOWERMENT“ UND DER POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Die Armen müssen gut informiert und nachdrücklich auf den Prozess der Politikgestaltung Einfluss nehmen können, damit dieser ihren Interessen Rechnung trägt.

Politisches „Empowerment“ und politische Partizipation

Die Armen müssen an dem politischen Reformprozess, der mit den Armutsbekämpfungsstrategien einhergeht, mitwirken und auf diesen Einfluss nehmen. Sie müssen mehr Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten erhalten, damit die Politikgestaltung ihren wahren Bedürfnissen Rechnung trägt.

Um breitenwirksames Wachstum herbeizuführen, sollten die in den Kapiteln 2 und 3 beschriebenen Politiken zur Grundlage nationaler Entwicklungs- oder Armutsbekämpfungsstrategien gemacht werden, die im Staat, im Privatsektor und in der Zivilgesellschaft breite Unterstützung genießen. Das ist eine echte Herausforderung. In vielen Entwicklungsländern können politische Macht und politischer Einfluss sehr ungleich verteilt sein, und die Machteliten können die Armen mit Lippenbekenntnissen abspeisen oder ihre Interessen völlig ignorieren. In fragilen oder gescheiterten Staaten können einige wenige mächtige Interessengruppen die Staatsmacht an sich reißen und eigenmächtig Politik- und Investitionsentscheidungen treffen, die ihren Interessen, aber nicht denen der Armen dienen. Selbst in einem relativ gut funktionierenden Staatswesen ist es nicht ausgeschlossen, dass die Armen nur geringes Mitspracherecht haben. Auch hier können die Prozesse der Politikgestaltung undurchsichtig, nicht formal geregelt oder einem sachlichen Dialog verschlossen und die Rechenschaftspflichten der politischen Entscheidungsträger gegenüber den Armen begrenzt sein.

Es ist notwendig zu handeln, damit die Armen und ihre Interessenvertreter – besser informiert und mit mehr Nachdruck – die Politik beeinflussen können. Organisationen, die die Interessen der Armen vertreten (Bauern-, Kleinunternehmer-, Frauenorganisationen, Gewerkschaften, Politiker, Nichtregierungsorganisationen, Medien etc.), müssen in ihren Fähigkeiten gestärkt werden, die Erfahrungen mit dem Themenkomplex Wachstum/Ungleichheit/Armut zu analysieren und herauszufinden, welche politischen und institutionellen Reformen zur Förderung breitenwirksamen Wachstums wesentlich sind. Mit den Ergebnissen dieser Analyse können andere Akteure und Organisationen der öffentlichen Hand, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft überzeugt werden, ihre Forderung nach politischem Wandel stärker an den Interessen der Armen auszurichten. Ferner sollten Initiativen ergriffen werden, um die verschiedenen staatlichen Politikgestaltungsprozesse formalen Regeln zu unterwerfen, durchsichtiger zu gestalten und auf gesicherte Erkenntnisse zu stützen, damit sie von den Vertretern der Armen beeinflusst werden können. So könnte sich der Schwerpunkt politischer Gestaltungsprozesse weg von Forderungen konkurrierender Interessensgruppen, die häufig die Armen benachteiligen, hin zu einem sachorientierten Dialog verlagern. Stärkere Mitspracherechte und bessere Politikgestaltungsprozesse dürften auch dazu beitragen, dass der Staat seinen Rechenschaftspflichten gegenüber den Interessensvertretern der Armen in höherem Maß gerecht wird.

Die Rolle des Staates und der Dialog mit dem Privatsektor

Nur ein gut funktionierender Staat wird auf die Interessen der Armen angemessen eingehen. Der Staat muss den Vertretern der Armen die Chance zur Einflussnahme auf die Politikgestaltung geben. Er muss politische Entscheidungsträger zu mehr Rechenschaft gegenüber den Armen verpflichten.

Die Wahrscheinlichkeit politischer und institutioneller Reformen zugunsten breitenwirksamen Wachstums steigt, wenn das Staatswesen effektiv funktioniert. Wenn die Staatsorgane (Legislative, Judikative etc.) ihre Kontrollfunktion über die Regierung nicht mehr ausüben können, wächst die Gefahr, dass bestimmte Interessengruppen staatliche Macht an sich reißen. Gelingt es dem Staat nicht, der Rechtsstaatlichkeit in verschiedenen Gesellschaftsbereichen (z. B. Regierung, Privatsektor, Zivilgesellschaft) Geltung zu verschaffen und eine effektive politische Steuerung im Namen aller seiner Bürger zu gewährleisten, dann sinkt der Respekt vor staatlichen Institutionen. Dadurch würden die Interessensgruppen ermutigt, die Autorität des Staates bei der Verfolgung eigener Ziele zu missachten. Bei einem derartigen Machtungleichgewicht zugunsten dieser Interessengruppen sind politische Weichenstellungen, die breitenwirksames Wachstum unterstützen, äußerst unwahrscheinlich. Im Extremfall münden derartige Entwicklungen im partiellen oder vollständigen Scheitern des Staates, häufig gepaart mit politischen oder sozialen Konflikten. Dann ist breitenwirksames Wachstum nahezu unmöglich.

Der Staat spielt auch eine zentrale Rolle in der Frage, ob politische Maßnahmen breitwirksames Wachstum umgesetzt werden. Dies geschieht über die von ihm gewählten Strukturen und Merkmale des Politikgestaltungsprozesses sowie über den Grad zu dem er politische Entscheidungsträger gegenüber den Armen verpflichtet. Zentrale, autokratische Entscheidungsprozesse von nationalen Regierungen dürften den Einfluss der Interessenvertreter der Armen auf die Politikgestaltung und die Rechenschaftspflicht gegenüber den Armen schmälern. Während makropolitische Orientierungen zentral vorgegeben werden sollten, gibt es ein breites Spektrum wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die das Investitionsklima beeinflussen (Kosten wirtschaftlicher Tätigkeit, Infrastruktur etc.), und sozialpolitischer Entscheidungen (Gesundheit, Bildung, sozialer Schutz und soziale Integration etc.), die allesamt kontext- und armengerechter ausfallen dürften, wenn sie auf dezentraler Ebene getroffen werden. Mit der Dezentralisierung politischer Entscheidungsprozesse allein dürfte es allerdings nicht getan sein. Ohne ausreichende Beteiligung derer, denen die Entscheidungen zugute kommen sollen (einschließlich armer Frauen und Männer), besteht die Gefahr, dass einflussreiche Interessengruppen vor Ort den politischen Gestaltungsprozess vereinnahmen. Dann öffnet Dezentralisierung das Tor für Rent-seeking und Korruption noch weiter. Dezentralisierung muss personell und finanziell unterstützt und durch Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungsfähigkeit vor Ort begleitet werden.

Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Politik zur Förderung breitenwirksamen Wachstums zum Tragen kommt, dürfte auch dann steigen, wenn die politische Willensbildung und die Umsetzung ihrer Ergebnisse im Rahmen eines Dialogs auf breiter Basis, unter Beteiligung der verschiedenen Gesellschaftsbereiche und unter Einbeziehung der Interessen der Armen und nicht im Zuge autokratischer Entscheidungen der Regierung erfolgen. In einem solchen Prozess kommt es vor allem darauf an, dass nicht nur die Stimmen einiger weniger Großakteure des formellen Privatsektors Gehör finden. Ein sehr viel breiteres Spektrum von Menschen, unter ihnen Kleinbauern und Kleinunternehmer im formellen und im informellen Privatsektor, müssen Einfluss geltend machen können. Der Zivilgesellschaft kommt eine bedeutende komplementäre Rolle zu: Sie artikuliert in wirtschaftlichen und sozialen Reformprozessen die Interessen von Frauen, benachteiligten Gruppen und der Gesellschaft im Allgemeinen. Manche Chance vor Ort dürfte ungenutzt bleiben, wenn der Dialog zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor nur auf nationaler Ebene stattfindet.

Ein intensiverer Dialog allein ist allerdings kein Allheilmittel (Pinaud 2006). Dialog muss einem Zweck dienen und zu politischen Ergebnissen führen. Interessengruppen in der Gesellschaft und unter ihnen vor allem die Vertreter der Armen müssen besser informiert und besser organisiert sein, um sich effektiv am Dialog zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu beteiligen und ihre Interessen vor einer breiteren Öffentlichkeit zu äußern und zu vertreten. Wo die Grenze zwischen dem „Öffentlichen“ und dem „Privaten“ fließend ist (wie in weiten Teilen Afrikas), hängt die Qualität des Dialogs von der Struktur der beteiligten Institutionen ab. Um eine vertrauensvolle Atmosphäre zu schaffen, in der die Grobrichtung der Wirtschaftspolitik gemeinsam entwickelt werden kann, reicht es nicht aus, Regierungsvertreter, hochrangige Staatsbeamte und die mächtigsten und einflussreichsten Personen aus dem Privatsektor um einen Tisch zu versammeln. Das kann sogar zu einer gewissen Beratungsmüdigkeit führen. Die organisatorischen und prozessualen Aspekte des Dialogs können sich als Schlüssel zu seinem Erfolg erweisen. So ist es zum Beispiel wichtig abzuschätzen, welche Themen voraussichtlich das größte Interesse wecken werden. Die politökonomischen Zusammenhänge sollten vorab untersucht werden um festzustellen, ob ein solcher Dialog machbar und angebracht ist. Politikoptionen sollten mitgeteilt werden. Der Dialog sollte verknüpft werden mit einem spezifischen politischen Reformprozess mit erklärten Zielen, zum Beispiel der Erarbeitung eines Lokal- oder Regionalplans, eines Grün-/Weißbuchs zu einem bestimmten Thema, einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie usw. Von der Fähigkeit vor Ort, einen gehaltvollen Dialog zu organisieren, hängt es ab, ob dieser zu politischen Ergebnissen führt, die breitenwirksames Wachstum begünstigen.

Textkasten 4.1. Dialog als Weg zu politischen Reformen zugunsten der Armen

Ein interessantes Beispiel für eine erfolgreiche Wechselwirkung zwischen Marktentwicklung und Dialog ist der Aufschwung des ugandischen Privatradiomarktes in den letzten Jahren. 2004 hörten sieben Millionen Menschen regelmäßig 19 private Rundfunksender. Dadurch erhielten viele kleine Unternehmerinnen und Unternehmer vor Ort eine Chance, sich an Debatten über Verbesserungen und Reformen des lokalen Wirtschaftsklimas zu beteiligen.

Quelle: Website des Geberausschusses für Kleinunternehmensentwicklung (www.businessenvironment.org): *Using Radio to Address Policy Constraints in Uganda and Ghana* (Nutzung des Rundfunks zur Erörterung politischer Anliegen in Uganda und Ghana). 2004

Eine effektive Regierungsführung trägt entscheidend dazu bei, politische Ergebnisse herbeizuführen. Erfahrungen aus Ländern, in denen das Regierungssystem erfolgreich reformiert wurde, zeigen, dass diese Reformen oft mit wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozessen verknüpft sind. Häufig stellt sich eine positive Dynamik zwischen den Reformen und breitenwirksamem Wachstum ein. Für eine solche positive Dynamik kann es verschiedene Auslöser geben. Manchmal kann eine politische oder finanzielle Krise, eine Naturkatastrophe oder ein Wechsel in der politischen Führung der Anlass für konkrete Schritte zur Verbesserung der Regierungsführung sein und gleichzeitig positive Signale an den Privatsektor senden. Umfragen zum Wirtschaftsklima, aus denen die Bedeutung besserer Regierungsführung hervorgeht, können helfen einen Prozess anzustoßen, in dem Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors und der Zivilgesellschaft gestärkt werden und einander als Partner der Entwicklung in die Verantwortung nehmen.

Die politische Übereinkunft in der Gesellschaft

Reformen zugunsten der Armen erfordern Veränderungen der politischen Übereinkunft zwischen verschiedenen Gesellschaftssegmenten und -interessen.

Politik und Institutionen stellen die aktuelle politische Übereinkunft zwischen verschiedenen Interessengruppen in Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft dar. Die für eine Förderung breitenwirksamen Wachstums erforderlichen politischen und institutionellen Reformen dürften mit Änderungen dieser politischen Übereinkunft verbunden sein. Da es bei jeder Veränderung Gewinner und Verlierer gibt, steigen die Erfolgchancen, wenn man die politische Ökonomie der Veränderung versteht: Man muss die Interessen der Beteiligten erfassen und verstehen, wer bei der Veränderung voraussichtlich gewinnen und wer verlieren wird. Vielleicht muss man sich auf technische Lösungen einigen, die die negativen Folgen der Veränderung minimieren. Vielleicht müssen andere Reformen zugunsten der Armen unterstützt werden, die im Interesse der potenziellen Verlierer des Veränderungsprozesses liegen. Andernfalls werden sich diese, sofern sie mächtig genug sind, widersetzen und so die Veränderung zugunsten der Armen blockieren.

In einer solchen Analyse ist zu ermitteln, welche Interessengruppen gegebenenfalls für und welche gegen die Veränderung sind. Dabei können sich die Befürworter und die Gegner politischer Reformen zugunsten der Armen je nach Thema aus unterschiedlichen Personenkreisen zusammensetzen. So können zum Beispiel Bauern und große Exporteure bei den Prioritäten für öffentliche Ausgaben konträre Standpunkte vertreten, aber in der Frage wettbewerbsfähiger Wechselkurse an einem Strang ziehen. Darüber hinaus ist es hilfreich, Mittler des Wandels auszumachen, die auf Politik und öffentliche Meinung Einfluss nehmen können. Diese sollten bei der Herbeiführung politischer Veränderungen zugunsten der Armen unterstützt werden. Auch die Kenntnis des historischen Kontexts, der (formellen und informellen) Entscheidungsstrukturen und ein Verständnis dafür, welche Arten von Fakten und Argumenten Entscheidungsträger am stärksten beeinflussen dürften, werden helfen, politische Reformen zugunsten eines breitenwirksamen Wachstums zu fördern (DFID 2005).

Erfolgreiche politische und institutionelle Veränderungen zugunsten eines breitenwirksamen Wachstums setzen eine effektive Nachfrage nach Veränderung voraus. Oft sind die Vertreter der Armen einfach nicht in der Lage, fundierte Untersuchungen durchzuführen oder politische Veränderungen so darzustellen, dass sie möglichst wenig Widerstand hervorrufen. In diesen Fällen dürfte es hilfreich sein, die Befürworter solcher Veränderungen (z. B. ländliche Nichtregierungsorganisationen, Bauernorganisationen etc.) in ihren Fähigkeiten und Strukturen zu stärken. Es gibt auch Situationen, in denen der Staat aufgrund technischer oder finanzieller Engpässe nicht in der Lage ist, angemessen auf die Nachfrage nach Veränderung zu reagieren. Hier sollte sich Hilfe beim Aufbau staatlicher Kapazität für eine effektive Reaktion auf die Nachfrage nach Veränderung als sinnvoll erweisen (OECD 2006a). Diese Hilfe sollte nicht nur auf die zentrale, sondern auch auf die regionale und lokale Ebene abzielen. Wo es eine Wahl zwischen Politik- und Investitionsoptionen gibt und Meinungskollisionen den Fortschritt zu blockieren drohen, können *Ex-ante*-Bewertungen der Armutswirkungen helfen, die relativen Vorteile der einzelnen Optionen besser zu verstehen und Lösungen zu finden, die die negativen Auswirkungen auf die potenziellen Verlierer der Veränderung abfedern.

Früher herrschte die Meinung vor, steigende Wachstumsraten, die den Armen nützen, hängen von der Gesamtübernahme eines universell einsetzbaren Politikpakets ab. Inzwischen hat sich jedoch gezeigt, dass die Einleitung politischer und institutioneller Veränderungen ein kontinuierlicher Prozess ist, in den immer wieder Neuerungen und Erfahrungen einfließen (World Bank 2005a). In diesem Prozess muss sich zwischen den verschiedenen Bereichen einer Gesellschaft (das heißt Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft) nach und nach ein „Sozialvertrag“ für breitenwirksames Wachstum herausbilden. Rückhalt erfährt der Vertrag durch politisches „Empowerment“ der Armen, durch einen

Staat, der für Einflüsse offen ist und seine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft einschließlich der Vertreter der Armen anerkennt, und durch Prozesse, die die politische Übereinkunft in der Gesellschaft zugunsten der Armen beeinflussen.

Armutsbekämpfungsstrategien

Armutsbekämpfungsstrategien müssen in der Verantwortung der Länder liegen, sie müssen die Komponente breitenwirksames Wachstum besser integrieren und den Staat zur Rechenschaft gegenüber den Armen verpflichten.

Wirksame Strategien zur Bekämpfung der Armut sind eine gute Gelegenheit, den Armen mehr Gehör zu verschaffen, die staatliche Politik und die gesamtgesellschaftliche Übereinkunft zu beeinflussen. Das gilt sowohl für nationale Entwicklungsstrategien als auch für formale Strategiedokumente zur Armutsbekämpfung (PRSPs). Da aus politischen Reformen Gewinner und Verlierer hervorgehen, sollten die Strategien von den Ländern selbst und von weiten Teilen ihrer Bevölkerung getragen werden, damit möglicher Widerstand gegen die Veränderung überwunden werden kann. In den frühen Phasen wurden PRSPs in erster Linie als Mittel betrachtet, um Schuldenerleichterungen für hochverschuldete arme Länder (HIPC) zu erwirken. Die Länder identifizierten sich nur bedingt mit diesen Strategiedokumenten (IMF *et al.* 2005). Zudem konzentrierten sich diese PRSPs auf Aspekte der sozialen Entwicklung und warfen nur einen flüchtigen Blick auf die Notwendigkeit breitenwirksamen Wachstums. In ihnen wurde nicht dargelegt, mit welcher Politik die anvisierten beispiellosen Wachstumsraten erreicht oder mit welchen Mechanismen die Möglichkeiten der Armen, am Wachstum teilzuhaben, dazu beizutragen und davon zu profitieren, verbessert werden sollten.

Armutsbekämpfungsstrategien müssen von realistischen Einschätzungen der Wachstumsaussichten unter Berücksichtigung des nationalen und internationalen Kontexts und einer sorgfältigen Analyse der Interdependenzen zwischen Wachstum, Ungleichheit und Armut im Land ausgehen (Textkasten 1.1). Limitierende Faktoren für eine Beschleunigung breitenwirksamen Wachstums müssen aufgefunden gemacht, ihre wirtschaftlichen und sozialen Determinanten beachtet und die Verkettungen zwischen den verschiedenen Dimensionen von Armut bedacht werden, um einen ganzheitlichen Ansatz zur Minderung der Armut sicherzustellen. Armutsbekämpfungsstrategien sollten das Instrument zur Stärkung des Sozialvertrags zwischen den verschiedenen Gesellschaftssegmenten werden. Gefördert werden kann dies durch die Ermutigung zu Partizipation und Dialog bei ihrer Erarbeitung und die Einbeziehung von Vertretern der Armen bei der Überwachung ihrer Umsetzung. Das trägt auch dazu bei, den Staat gegenüber den Interessen der Armen stärker in die Pflicht zu nehmen.

Kernfragen für die Umsetzung

- In welchen Bereichen, die für breitenwirksames Wachstum wichtig sind, arbeitet der Staat nicht effektiv? Garantiert er Rechtsstaatlichkeit und stellt er eine wirksame Kontrolle der Aktivitäten von Regierung, Privatsektor und Zivilgesellschaft sicher?
- Werden wirtschaftliche Reformprogramme von den politischen Akteuren des Landes akzeptiert und in eigene Hände genommen? Welche treibenden Kräfte gibt es für wirtschaftliche Veränderungen, welche Rolle spielen Akteure des Privatsektors, die Zivilgesellschaft und die Medien bei wirtschaftlichen Reformen?
- Sind Mechanismen vorhanden, die armen Frauen und Männern eine Einflussnahme auf die Politikgestaltung ermöglichen? Wie kann die Mitsprache der Armen gestärkt werden, damit sie die Politikgestaltung besser beeinflussen können?

- Sind die Interessen der Beteiligten bekannt und weiß man, wer aus bestimmten politischen Veränderungen voraussichtlich als Gewinner, wer als Verlierer hervorgehen wird? Ist es möglich, Mittler des Wandels zu finden und zu unterstützen, die sich für Veränderungen zugunsten der Armen einsetzen können?
- Inwieweit wird auf lokaler Ebene eine Analyse von Hemmnissen und Chancen durchgeführt? Inwieweit ist die Entscheidungsfindung über Reformen und Investitionen dezentralisiert? Ist hierfür institutionelle Kapazität auf lokaler Ebene ausreichend entwickelt, wird sie ausreichend unterstützt?
- Lassen Armutsbekämpfungsstrategien ein tieferes Verständnis der Verflechtungen zwischen Wachstum, Ungleichheit und Armutsminderung erkennen? Wie kann der Prozess der Erarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien den Sozialvertrag im Sinne eines breitenwirksamen Wachstums stärken?

KAPITEL 5

DIE ROLLE DER GEBER

Die Agenda für breitenwirksames Wachstum hat erhebliche Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Geber Partnerländer unterstützen. Die Geber müssen neue Wege beschreiten – mehr des Gewohnten zu tun, ist nicht ausreichend.

Die Rolle der Geber in der Agenda für breitenwirksames Wachstum

Im Mittelpunkt der Agenda für breitenwirksames Wachstum steht politischer und institutioneller Wandel. Die Bedeutung des Landeskontexts bei der Ermittlung der limitierenden Faktoren für breitenwirksames Wachstum wird anerkannt. Als unangemessen erweist sich in diesem Zusammenhang die Praxis mancher Geber, Programme auf der Grundlage ihrer Erfahrungen in anderen Ländern oder basierend auf Prioritäten die von ihren eigenen Regierungen und Zentralen entwickelt wurden, durchzusetzen. Beide Ansätze werden dem Landeskontext nicht unbedingt gerecht. Und es zeigt sich, dass die langjährige Debatte in den Geberorganisationen um die Frage, ob Wachstum oder das Entwicklungspotenzial der Armen gefördert werden sollte, in die falsche Richtung geht. Die Agenda für breitenwirksames Wachstum macht sehr deutlich, dass traditionelle Dichotomien zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung durchbrochen werden müssen.

Hilfe zur Herbeiführung breitenwirksamer politischer und institutioneller Veränderungen basiert auf einer Stärkung der Mitsprachemöglichkeiten armer Frauen und Männer und auf der Unterstützung für die Mittler eines breitenwirksamen Wandels. Beide sollten mehr Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen können. Veränderung zugunsten der Armen kann nicht von außen aufgezwungen werden. Die Praxis, „unsere Lösungen für ihre Probleme“ anzubieten, ist wenig ergiebig. Eine kontextgerechte Politik zur Förderung breitenwirksamen Wachstums entwickelt sich in einem kontinuierlichen Prozess. In diesem wird das Zusammenspiel zwischen politischen Entscheidungsträgern und den Vertretern von Privatsektor und Zivilgesellschaft, insbesondere der Armen, gestärkt und eine sachlich begründete, transparente Entscheidungsfindung gefördert. Außerdem fließen Neuerungen und Prozessenerfahrungen ein.

Daraus folgt für die Geber, dass sie ihr Verhältnis zu den Partnerländern und die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit neu überdenken müssen. Die bisherigen Ansätze greifen zu kurz. Eine bloße Aufstockung der Hilfe wird nicht genügen.

Unterstützung landeseigener Politikgestaltungsprozesse

Die Geber sollten landeseigene Prozesse unterstützen, die die Armen integrieren. Sie sollten eine Politikgestaltung fördern, die formal geregelt und transparent ist und den Interessen der Armen Rechnung trägt. Und sie sollten ihren Politikdialog im Rahmen dieser Prozesse führen.

Wie in der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (OECD 2005a) dargelegt wird, erfordert wirksame Hilfe eine gegenseitige Verpflichtung: Die Partnerländer verpflichten sich, bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler Entwicklungsstrategien im Rahmen

eines Beratungsprozesses auf breiter Basis die Führung zu übernehmen. Die Geber verpflichten sich, die Führungsrolle der Länder zu respektieren und die Länder in ihrer Fähigkeit zur Ausübung dieser Rolle zu stärken. Bei der Förderung der Agenda für breitenwirksames Wachstum sollten die Geber den Partnerländern dabei helfen, eigene, dem lokalen Kontext angepasste Armutsbekämpfungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen. Dies sollte im Rahmen von Prozessen geschehen, die den Sozialvertrag im Sinne eines breitenwirksamen Wachstums stärken.

Die Geber können den Politikgestaltungsprozess auf verschiedenen Ebenen fördern, indem sie Fähigkeiten entwickeln helfen, um i) die einschränkenden Faktoren für breitenwirksames Wachstum zu ermitteln, ii) einen Dialog auf breiter Basis zu führen, iii) mit innovativen Ansätzen kontextspezifische Lösungen zu finden, iv) eine wohl überlegte, sachlich begründete Wahl zwischen Politikoptionen zu treffen, etwa auf der Grundlage von *Ex-ante*-Bewertungen der Armutswirkungen, und v) ein an Entwicklungsergebnissen orientiertes Management und klare Rechenschaftsstrukturen sicherzustellen. Die Geber können darauf hinwirken, dass Armutsbekämpfungsstrategien breitenwirksames Wachstum besser mit Fortschritten in anderen Dimensionen von Armut verbinden.

Die Unterstützung dieser politischen Prozesse sollte die Grundlage für den Politikdialog zwischen den Gebern und den Regierungen der Partnerländer sein. Die Ergebnisse des Politikgestaltungsprozesses und des Politikdialogs sollten in den Länder- und Programmkonzepten der Geber ihren Niederschlag finden. So können diese besser auf die von den Ländern geführten Prozesse abgestimmt werden und haben für diese mehr Gewicht.

Grundlagen der Zusammenarbeit

Geberunterstützung muss langfristig und flexibel sein und auf die landesspezifische Situation eingehen.

Die Agenda für breitenwirksames Wachstum ist naturgemäß langfristig angelegt. Partnerländern bei der Realisierung der Politik und Institutionen zu helfen, die sie zur Förderung breitenwirksamen Wachstums brauchen, ist ein kontinuierlicher Prozess, in den die Wachstums-, Ungleichheits- und Armutserfahrungen einfließen. Um breitenwirksames Wachstum zu fördern, müssen die Geber demnach bereit sein, langfristig mit den Partnerländern zusammenzuarbeiten und vorhersehbar Hilfe zu leisten. Kurzfristige Hilfe wird wenig ergiebig sein, sofern sie nicht längerfristige Entwicklungsmaßnahmen ergänzt und mit diesen gut abgestimmt ist.

Die Harmonisierung der Geber ist – so geht es auch aus der Pariser Erklärung hervor – eine entscheidende Voraussetzung für eine Steigerung der Qualität und Quantität der Entwicklungszusammenarbeit. Eine gut durchdachte, koordinierte Reaktion der Geber auf Armutsbekämpfungsstrategien und andere politische Reformprozesse sollte die Wirksamkeit ihrer Unterstützung absichern helfen. Jeder Geber dürfte Kernkompetenzen in bestimmten Bereichen haben, die in der Strategie oder im Reformprozess angesprochen werden. Jeder Geber kann sich auf die Förderung der Bereiche konzentrieren, zu denen er den größten Mehrwert beizutragen hat, – immer im Rahmen eines koordinierten Gesamtansatzes und unter Führung des Landes.

Die Ziele der geleisteten Beiträge und die Modalitäten der Zusammenarbeit müssen der Situation des Landes gerecht werden. Berücksichtigt werden muss nicht nur der Entwicklungsstand des Landes und dementsprechend sein Zugang zu Ressourcen, sondern auch die Frage, inwieweit es einen funktionierenden Staat und einen für die Armen vorteilhaften Sozialvertrag gibt. Natürlich brauchen Länder mit mittleren Einkommen keine umfangreiche Budgethilfe. Hier werden sich Ansätze zur Förderung breitenwirksamen Wachstums in erster Linie auf die Wachstumsstruktur konzentrieren: auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, auf strukturschwache Regionen, informelle Strukturen, Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit oder des Geschlechts usw. So werden die Armen besser an den

Wachstumsprozess angebunden. In Ländern mit niedrigen Einkommen und funktionierendem Staatsapparat kann Budgethilfe angemessen sein. Sie sollte an die Umsetzung von Armutsbekämpfungsstrategien und die Durchführung von Politikreformen zugunsten der Armen gebunden sein. Auch eine Unterstützung bei der Personal- und Organisationsentwicklung kann sinnvoll sein.

Angesichts des Innovationsbedarfs, der Unberechenbarkeit politischen Wandels und sich verändernder Prioritäten werden die Geber bei der Zusammenarbeit flexibel vorgehen müssen. Es dürfte wenig hilfreich sein, die Mittel lange Zeit vor ihrer Verwendung ohne Bezug zum Kontext für bestimmte Zwecke vorzusehen. Diese Festlegungen können an den jeweils aktuellen einschränkenden Faktoren vorbeizielern oder sich aufgrund der Unberechenbarkeit politischen Wandels als nicht mehr angemessen erweisen. Besser ist eine Programmhilfe, die Flexibilität bei der Unterstützung bestimmter Initiativen nach Bedarf und Zweckdienlichkeit erlaubt. In die Programme sollten Informationen aus dem Engagement im politischen Reformprozess einfließen. Sie sollten sich an der strategischen Grobrichtung politischen und institutionellen Wandels orientieren. Sie sollten die eventuell benötigten Formen von Investitionen und Hilfen benennen. Außerdem sollte ein Rahmen geboten werden, in dem einzelne Projekte flexibel durchgeführt werden können, solange sie zu den erwünschten Programmsergebnissen einen sinnvollen Beitrag leisten. Bei der Förderung breitenwirksamen Wachstums müssen die Geber mit Partnern in Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Einige Bereiche der Zusammenarbeit dürften sich für sektorweite Ansätze (SWAps) eignen, wie sie heute im Gesundheits- und Bildungswesen üblich sind. In anderen Bereichen (Privatsektorentwicklung, Landwirtschaft) wird es auch notwendig sein, direkt mit den Vertretern der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft zu arbeiten.

Wenn das Ziel der Armutsminderung feststeht, welche Priorität sollten die Geber dann den verschiedenen Formen der Förderung geben? Sollten sie institutionelle Veränderungen und den Aufbau leistungsfähiger Träger- und Infrastrukturen generell unterstützen oder sollten sie arme Menschen direkt fördern, etwa mit gezielter Hilfe für Basisorganisationen, die die Armen vertreten?

Im Sinne eines breitenwirksamen Wachstums sollten diese verschiedenen Optionen einander nicht ausschließen, sondern als komplementär betrachtet werden. Ohne die notwendigen politischen und institutionellen Reformen wird gezielte Hilfe den Armen kaum dauerhaften Nutzen bringen, sei sie auch noch so gut konzipiert und umgesetzt und gleich ob sie wirtschaftliche oder soziale Entwicklung zum Thema hat. Auf der anderen Seite helfen entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen alleine nicht darüber hinweg, dass Kleinunternehmen oft personell und organisatorisch gar nicht in der Lage sind, neue Marktchancen zu nutzen, oder dass Frauen, bestimmte soziale Gruppen und die Armen generell schlechtere Ausgangsbedingungen für die Teilnahme am Wirtschaftsleben haben, diskriminiert werden und nicht über ausreichendes politisches Gewicht verfügen, um auf politische Inhalte Einfluss zu nehmen. Von Fall zu Fall muss entschieden werden, welche Kombination von Fördermaßnahmen in der spezifischen Situation am effizientesten ist. Wirksamere Entwicklungszusammenarbeit verlangt darüber hinaus optimale Kombinationen von Geberbeiträgen, in denen die komparativen Vorteile der Geberorganisationen in personeller und finanzieller Hinsicht bestmöglich zum Tragen kommen.

Fragile und gescheiterte Staaten

Die Geber sollten auch mit Staaten zusammenarbeiten, in denen die Rechtsstaatlichkeit gering geachtet wird und die Staatsführung schwach ist.

Geber wollen denen helfen, die sich selbst geholfen haben, und die Zusammenarbeit wirksamer gestalten. Manche Geber verlagern deshalb ihre Förderschwerpunkte in Länder, in denen das Staatswesen gut funktioniert und ein Grundengagement zur Förderung breitenwirksamen Wachstums vor-

handen ist. Das ist verständlich. Wenn wir aber die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen wollen, ist es nicht ratsam, Millionen armer Frauen und Männer in fragilen oder gescheiterten Staaten mit wenig Hoffnung auf eine bessere Zukunft sich selbst zu überlassen. Rund 30 Prozent der Armen der Welt leben in solchen Staaten. Gerade in ihnen dürften die Armutsraten am höchsten sein, dürfte Hilfe eine entscheidende Rolle als Katalysator des Wandels spielen. In Sierra Leone waren während des Bürgerkriegs mehr als 80 Prozent der Bevölkerung arm. Als mit Hilfe der Geber der Frieden wieder hergestellt und ein funktionierender Staat aufgebaut wurde, sanken auch die Armutsraten deutlich.

Allerdings muss die Herangehensweise an diese Staaten ihren speziellen Umständen angepasst werden. In vielen dieser Länder werden soziale oder politische Konflikte ausgetragen. Hier hat die Wiederherstellung des Friedens erste Priorität. Selbst wenn es keinen offenen Konflikt gibt, werden sich nationale Strategien kaum auf einen Beratungsprozess mit Beteiligung weiter Teile der Gesellschaft stützen. Und auch wo das der Fall ist, wird der Staat die für breitenwirksames Wachstum notwendige Politik kaum wirksam umsetzen können. Unter diesen Umständen sollten die Geber in erster Linie nach Möglichkeiten suchen, den Politikdialog zu konsolidieren, die Prozesse der politischen Willensbildung zu optimieren, die Kapazitäten derer zu stärken, die Politiken zur Förderung breitenwirksamen Wachstums vorschlagen, staatliche Organe in ihrer Fähigkeit zur Kontrolle der Regierung zu stärken und am Institutionenaufbau mitzuwirken. Ressourcen können in die menschliche Entwicklung oder in die infrastrukturelle Grundversorgung fließen (Moreno Torres 2004).

Begleitend zu ihren Förderprogrammen werden sich die Geber darum bemühen müssen, Prozesse im Land zu stärken, die die Legitimität des Staates wieder herstellen und ihm helfen, seine administrativen und ordnungsrechtlichen Funktionen wahrzunehmen. Mechanismen zur gegenseitigen Prüfung, wie sie im Rahmen der NEPAD oder anderer Ländergruppen eingeführt wurden, können hier hilfreich sein. Der Anreiz internationaler Anerkennung und die Aussicht auf eine Beteiligung an internationalen Institutionen und ein stärkeres Engagement der Gebergemeinschaft kann als Katalysator für Veränderungen dienen. Ein aktuelles Beispiel ist das Ende des Bürgerkriegs zwischen Nord- und Südsudan.

Überdenken von Programmen und Ansätzen

Unter dem Leitgedanken breitenwirksamen Wachstums müssen Programme und Ansätze in wichtigen Bereichen neu überdacht werden. Zu den wichtigen Bereichen zählen Privatsektorentwicklung, Infrastruktur, Landwirtschaft sowie Risiken und Anfälligkeit.

Offensichtlich haben einige Geber in den letzten zehn Jahren Sektoren vernachlässigt, die für breitenwirksames Wachstum und für die Stärkung des dafür notwendigen Leistungspotenzials eine wichtige Rolle spielen. Die Arbeitsgruppen des POVNET zu den Themen Privatsektorentwicklung, Infrastruktur und Landwirtschaft sind in den vergangenen zwei Jahren zu dem Schluss gelangt, dass die Geber unter dem Leitgedanken breitenwirksamen Wachstums ihre Programme und Ansätze in den Bereichen überdenken müssen, von denen die stärksten Impulse für breitenwirksames Wachstum ausgehen (Textkasten 5.1). Diese sollten nicht isolierte Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit sein, sondern fester Bestandteil von Armutsbekämpfungsstrategien mit einem Schwerpunkt auf breitenwirksamem Wachstum. Zwischen diesen Förderbereichen gibt es erhebliche Synergien. Gemeinsam beeinflussen sie sowohl die Intensität als auch die Struktur des Wachstums. Der Beitrag dieser Bereiche zu breitenwirksamem Wachstum und die Konsequenzen für die Strategien der Geber sind in gesonderten Berichten ausführlicher beschrieben.*

* *Promoting Pro-poor Growth: Agriculture* (Die Förderung breitenwirksamen Wachstums: Landwirtschaft); *Promoting Pro-poor Growth: Infrastructure* (Die Förderung breitenwirksamen Wachstums: Infrastruktur); *Promoting Pro-poor Growth: Private Sector Development* (Die Förderung breitenwirksamen Wachstums:

Die *Entwicklung des Privatsektors* trägt zu breitenwirksamem Wachstum bei, indem sie anhaltendes, integratives Wachstum fördert, das den Armen Chancen erschließt. Die Agenda für die Entwicklung des Privatsektors sollte nicht nur verschiedene Unternehmenstypen (zum Beispiel Unternehmen bestimmter Größe, mit bestimmten Tätigkeitsfeldern, aus bestimmten Sektoren) unterstützen. Sie sollte sich vielmehr darauf konzentrieren, wie Politikkomponenten kombiniert werden können, um Anreize für eine Ausgestaltung privatwirtschaftlicher Aktivität zu schaffen, die greifbare Ergebnisse für die Armen auf für ihren Lebensunterhalt wichtigen Märkten bringt. POVNET hat Leitlinien zu sechs wichtigen Themen erarbeitet. Diese sollen den Gebern als Orientierungshilfe dienen, wie die armutsmindernde Wirkung der Privatsektorentwicklung verstärkt werden kann:

- Abbau von Hindernissen für eine wirtschaftliche Tätigkeit im formellen Sektor. Die Geber können Entwicklungsländer bei Maßnahmen zum Abbau solcher Hindernisse unterstützen. Hindernisse sind zum Beispiel rechtliche und administrative Barrieren, Gebühren und finanzielle Bedingungen, Korruption in der öffentlichen Verwaltung, soziokulturelle Voreingenommenheiten und ein unzureichendes Dienstleistungsangebot für Unternehmen.
- Einführung einer Wettbewerbspolitik. Die Geber sollten durch gezielte technische Hilfe, durch Personal- und Organisationsentwicklung die Formulierung einer Wettbewerbspolitik unterstützen und die für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zuständigen Institutionen stärken.
- Förderung von Maßnahmen auf der Angebotsseite: Wirtschaftsförderleistungen und finanzielle Unterstützung. In ihrer Unterstützung für Unternehmen sollten die Geber marktnahe und nachhaltige Ansätze verfolgen, bei den Ursachen von Problemen ansetzen, ausgewogene Ausgangsbedingungen fördern, Subventionen vermeiden oder minimieren und eine klare Rückzugsstrategie haben.
- Beitrag des Finanzsektors zu breitenwirksamem Wachstum. Die Geber sollten Entwicklungsländer darin bestärken, die Leistungsfähigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden zu verbessern, Finanzmittler zu stärken, eine umsichtige Mobilisierung von Ersparnissen und Überweisungen zu unterstützen. Sie sollten zudem die Kluft zwischen Banken und Mikrofinanzinstitutionen überbrücken helfen und einen erweiterten Zugang zu Finanzdienstleistungen als wesentliches Element der Finanzsektorentwicklung etablieren.
- Verbesserung des Marktzugangs für Frauen. Die Geber sollten politische Ansätze zum Abbau struktureller und sozialer Barrieren für die Teilhabe von Frauen an Arbeits-, Finanz-, Waren- und Dienstleistungsmärkten unterstützen.
- Entwicklung eines integrativen Dialogs zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Die Geber sollten die Ein- und Durchführung von Dialogprozessen auf nationaler, subnationaler und lokaler Ebene mit klaren Zeitvorgaben strategisch unterstützen. Insbesondere müssen arme Unternehmer Hilfe erhalten, um an solchen Dialogen teilzunehmen und ihre Interessen zu vertreten.

Die *Infrastrukturversorgung* hat Auswirkungen auf Wachstumsintensität und -struktur, auf Einkommensarmut und auf andere Dimensionen von Armut. Die Infrastrukturagenda muss ihren Schwerpunkt von der Wachstumsförderung hin zur Förderung eines breitenwirksamen, die Bedürfnisse verschiedener Gruppen deckenden Wachstums verlagern, von isolierten Projekten hin zu integrierten Projekten/Programmen. Diese sollen in Netzwerke eingegliedert sein und Synergien zwischen ver-

Entwicklung des Privatsektors); *Promoting Pro-poor Growth: Poverty Impact Assessment* (Die Förderung breitenwirksamen Wachstums: Bewertung der Armutswirkungen). Diese Berichte sind in der OECD-Publikation *Promoting Pro-poor Growth: Policy Guidance for Donors* (Die Förderung breitenwirksamen Wachstums: Leitlinien für die Geber) veröffentlicht.

schiedenen Infrastrukturtypen nutzen. POVNET hat vier Leitprinzipien für eine Infrastrukturentwicklung zur Förderung breitenwirksamen Wachstums erarbeitet:

- Förderung von Rahmenkonzepten unter Führung der Länder als Grundlage für eine koordinierte Unterstützung durch die Geber.
- Verstärkung der Wirkungen von Infrastrukturmaßnahmen zugunsten eines breitenwirksamen Wachstums durch Konzentration auf Engpässe, Deckung des Bedarfs verschiedener Gruppen mit angepassten Leistungen und Gebührenniveaus und Nutzung von Synergien zwischen verschiedenen Infrastrukturtypen.
- Besseres Management von Infrastruktur durch stärkeres Gewicht auf Wartung und Instandsetzung, Aufbau von Managementkapazität, Bekämpfung der Korruption und besseres Management der Umweltwirkungen.
- Stärkere und bessere Nutzung finanzieller Ressourcen durch erhöhte Effizienz und verbesserte Kostendeckung, stärkere Beteiligung des Privatsektors und besser vorhersehbare Bereitstellung von Mitteln der öffentlichen Hand und der Geber.

Die *Landwirtschaft* ist für breitenwirksames Wachstum von größter Bedeutung. Gezielte Investitionen in die Landwirtschaft und politische Reformen sind kostengünstige Investitionen in breitenwirksames Wachstum. Die Landwirtschaftsagenda, die zu breitenwirksamem Wachstum beiträgt, beinhaltet sehr viel mehr als nur eine Steigerung des Sektoroutputs. Im Mittelpunkt steht der Beitrag der Landwirtschaft zur Verbesserung bestehender Erwerbsmodelle, als Katalysator für die Umgestaltung von Erwerbssystemen durch Erschließung neuer Möglichkeiten innerhalb und außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe und zur Verringerung von Risiken und Anfälligkeit. Zu den Handlungsprioritäten einer auf breitenwirksames Wachstum ausgerichteten Agenda für die Landwirtschaft zählen:

- Die Erweiterung des Zugangs zu Märkten und Wirtschaftsgütern, die Erleichterung des Zugangs zu produktivitätssteigernden Technologien, vor allem für kleine Erzeuger und Verarbeiter, und eine Erhöhung des Investitionsvolumens im Infrastrukturbereich (Strom, Bewässerung, Straßen).
- Die Verbesserung der Möglichkeiten zur Erwirtschaftung nicht-landwirtschaftlicher Einkommen durch eine Politik, die den Zugang zu Kapital, die Mobilität von Arbeitskräften, Investitionen in Transport- und Kommunikationsdienstleistungen sowie den Zugang zu Gesundheitsdiensten und Bildungseinrichtungen erleichtert.
- Die Verringerung von Risiken und Anfälligkeit durch Strategien zur Prävention (z. B. dürre-resistente Pflanzen, Bewässerung), Risikominderung (z. B. sichere Sparinstrumente, Ernte- und Preisversicherungen) und Folgenbewältigung (z. B. gebundene Transfers und Sicherheitsnetze).
- Die Förderung nationaler Entwicklungsstrategien unter der Führung des jeweiligen Landes, die landwirtschaftliche (einschließlich forst- und fischwirtschaftliche) und ländliche Entwicklung als Teile der Agenda für breitenwirksames Wachstum beinhalten, und die Förderung von Partnerschaften vor Ort zwischen Staat, Privatsektor, Zivilgesellschaft und Gebern für eine Politik, die den Beitrag der Landwirtschaft zu breitenwirksamem Wachstum verstärkt.

Im POVNET wird derzeit daran gearbeitet, Ansätze zur Verringerung der Risiken und der Risikoanfälligkeit zu entwickeln. Zu diesen zählen Instrumente für eine bessere soziale Sicherung, die an die Bedingungen in Entwicklungsländern angepasst sind.

Textkasten 5.1. Die Förderung breitenwirksamen Wachstums: Beispiele für die Agendaentwicklung und ihren Niederschlag in der Politik		
Entwicklung des Privatsektors		
Agendaentwicklung		Politische Reaktion
<i>Von ...</i>	<i>Hin zu ...</i>	
Gezielte Direkthilfe für Unternehmen und Sektoren.	Förderung günstiger Rahmenbedingungen für breitenwirksames Wachstum, Ausrichtung auf Marktergebnisse.	Stabilisierung der günstigen Rahmenbedingungen mit Optimierung des Risiko-Rendite-Verhältnisses. Direkte Unterstützung auf Unternehmensebene sollte gegebenenfalls den Markt nicht verzerren.
Der informelle Sektor ist marginal und temporär.	Der informelle Sektor ist groß, ein Übergang aus dem informellen in den formellen Bereich findet kontinuierlich statt.	Abbau von Hemmnissen für den Übergang in den formellen Sektor, Förderung der Risikobereitschaft.
Institutionen und institutionelle Veränderungen wurden vernachlässigt.	Politische und institutionelle Reformen.	Förderung des Dialogs zwischen Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft.
Der Privatsektor ist einer von vielen Einzelsektoren.	Die Privatsektorentwicklung ist ein zentraler Bestandteil einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie.	Verbindung/Verschmelzung der Privatsektorentwicklung mit der umfassenden Armutsbekämpfungsstrategie unter besonderer Berücksichtigung von Wachstumsintensität und –struktur.
Landwirtschaft		
Agendaentwicklung		Politische Reaktion
<i>Von ...</i>	<i>Hin zu ...</i>	
Schwerpunkt auf Güterproduktion und Erhöhung der Betriebsproduktivität.	Schwerpunkt auf Haushaltsproduktivität durch diversifizierte Betriebssysteme und Arbeit außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs.	Aufbau von Haushaltsvermögen, Abbau marktbezogener Barrieren und Erweiterung des Zugangs zu lokalen, nationalen und internationalen Märkten.
Ein Arbeitsort.	Mehrere Arbeitsorte.	Förderung diversifizierter Erwerbsmodelle.
Kleinbauern sind marginal.	Abbau von Risiken und Gefährdungen zur Förderung einer verstärkten Marktteilnahme.	Vermögenssicherung (Boden, Wasser, finanzielle Mittel) und Risikominderung (neue Versicherungsformen).
Standardtechnologien.	Technologien, die den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen eines breiten Spektrums von Kleinerzeugern entgegenkommen.	Ausrichtung der Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen auf die Kleinbauern.
Landwirtschaft ist gleichbedeutend mit dem landwirtschaftlichen Betrieb.	Landwirtschaft trägt zu Wachstum und Armutsminderung bei – auf dem ganzen Weg vom Feld bis auf den Tisch.	Förderung eines ganzheitlichen Ansatzes zur Bekämpfung ländlicher Armut in der Armutsbekämpfungsstrategie des Landes.

Infrastrukturen		
	Agendaentwicklung	Politische Reaktion
Von ...	Hin zu ...	
Gebergesteuert / projektgestützt.	Programme unter Führung des Landes.	Koordinierung der Geberunterstützung und Ausrichtung auf die Rahmenkonzepte der Länder.
Infrastrukturen für Wachstum.	Infrastrukturen für integratives Wachstum, das die Armen einbezieht und ihnen Nutzen bringt.	Auf die Armen ausgerichtete Maßnahmen, die ihre Zugangsmöglichkeiten verbessern, sie zur Beteiligung ermutigen, ihre Beschäftigung fördern, die Bezahlbarkeit sicherstellen, z. B. durch gebundene Zuschüsse.
Finanzierung von Kapitalkosten.	Mehr Gewicht auf Führungsstrukturen, Nachhaltigkeit von Infrastrukturen und Instandhaltung.	Betonung des Kostendeckungsaspekts, besseres Management öffentlicher Betreiber und mehr Transparenz, um Korruption zu verringern und ökologische Nachhaltigkeit zu gewährleisten.
Der Privatsektor schließt die Lücke.	Der öffentliche Sektor spielt mit Hilfe der Geber im Rahmen von Partnerschaften mit der Wirtschaft (<i>Public Private Partnerships</i>) eine größere Rolle.	Die Hilfe vorhersehbar machen, Einsatz einer Kombination finanzieller Instrumente zur Ankurbelung der Investitionstätigkeit im privaten Sektor und Kapazitätsentwicklung auf Kapital- und Finanzmärkten.

Personal- und Organisationsentwicklung bei den Gebern

Die Geber sollten ihre organisatorischen Fähigkeiten für die wirksame Förderung breitenwirksamen Wachstums unter Führung des Landes weiterentwickeln.

Die Agenda für breitenwirksames Wachstum verlangt von den Gebern eine Änderung der Art und Weise, wie sie für die Entwicklungszusammenarbeit organisiert sind. Eine effektive Geberkoordination ist angesichts dieser umfassenden Agenda unerlässlich. In einigen Ländern, etwa in Tansania, führen die Geber die für die Entwicklung von Länderkonzepten erforderlichen Analysen bereits gemeinsam durch und koordinieren ihre Reaktionen auf nationale Armutsbekämpfungsstrategien. Eine solche Vorgehensweise ist in allen Ländern empfehlenswert.

Erfolg bei der Förderung breitenwirksamen Wachstums ist auch abhängig von den Fähigkeiten und Möglichkeiten des Personals in den Auslandsbüros, mit den Partnerländern langfristig zusammenzuarbeiten. Das Personal muss für diese Zusammenarbeit um die politische Ökonomie von Veränderungsprozessen wissen, die Strukturen der politischen Willensbildung kennen und verstehen, wie der Prozess der Politikgestaltung zu beeinflussen ist. Für die Geber kann das bedeuten, dass sie Analysen der Machtverhältnisse, der Führungsstrukturen und Veränderungsprozesse vornehmen müssen, um den Kontext besser verstehen zu lernen (Dahl-Østergaard *et al.* 2005). An die Auslandsmitarbeiter müssen eventuell mehr Befugnisse delegiert werden, damit sie die Zusammenarbeit effektiv gestalten können. Sie sollten bevollmächtigt werden, die Risiken einzugehen, die mit der Unterstützung politischer Veränderungen verbunden sind. Sie sollten nicht bestraft werden, wenn sie kurzfristig schwierige, zeitaufwändige und risikoreiche Initiativen ergreifen. Die Mitarbeiter werden sich für einen längeren Zeitraum im Land aufhalten müssen, wenn sie eine entsprechende Wissensbasis und ein Kontaktnetz in Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft aufbauen sollen. Vielleicht müssen ihnen hierfür neue Anreize im Hinblick auf die Karriereentwicklung geboten werden.

Das Personal in den Heimatbüros muss das Auslandspersonal bei seinen Analysen zur Ermittlung der einschränkenden Faktoren für breitenwirksames Wachstum unterstützen und in der Zusammenarbeit mit dem Partner begleiten. Die Mitarbeiter der Geber müssen die Übertragungsmechanismen besser verstehen lernen, über die Entwicklungsmaßnahmen zu für die Armen vorteilhaften Wachstumsmustern beitragen. Sie müssen analysieren können, wie diese Maßnahmen verschiedene Akteure in ihrem wirtschaftlichen, menschlichen, politischen, soziokulturellen Entwicklungspotenzial und in ihrer Sicherheit beeinflussen. Analyseinstrumente wie die Bewertung der Armutswirkungen können hier hilfreich sein. Die Fähigkeit, Machtverhältnisse zu durchschauen und Veränderungsprozesse zu beeinflussen, und Kenntnisse im Bereich der Infrastrukturentwicklung sind bei Bedarf durch gezielte Personalentwicklung (Fortbildung und Einstellungen) zu stärken. Auch für die konzeptionelle Neuorientierung in den Bereichen Privatsektorentwicklung, Landwirtschaft und Infrastruktur und für eine bessere Integration von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungsperspektiven, -anforderungen und -chancen kann es zusätzlichen Fortbildungsbedarf geben.

Die Agenda für breitenwirksames Wachstum macht deutlich, dass die Formen der Zusammenarbeit zwischen Auslands- und Heimatbüros neu überdacht werden müssen. Die traditionellen Fachabteilungen müssen aus ihrer fachlichen Isolation ausbrechen. Die Mitarbeiter müssen multidisziplinäre Teams bilden. Die Wirksamkeit der Zusammenarbeit zur Förderung breitenwirksamen Wachstums sollte nicht mehr anhand von Inputs (Hilfsvolumen) und Outputs, sondern anhand von Prozessen, Ergebnissen und Wirkungen gemessen und bewertet werden. Inputs und Outputs reflektieren nicht unbedingt die Fortschritte bei der Herbeiführung politischer und institutioneller Veränderungen zum Vorteil der Armen. Dem Personal der Heimatbüros kommt auch insofern eine wichtige Rolle zu, als es Einfluss auf andere Regierungsressorts nehmen kann. Es kann politische Kohärenz fördern, damit die Politik in Bereichen wie Auslandsinvestitionen, Außenhandel und Einwanderung die Bemühungen der Geberorganisation ergänzt.

Kernfragen für die Geber

- Wie können die Geber die Entwicklung landeseigener Armutsbekämpfungsstrategien und Reformprozesse unterstützen, die effektiv zu breitenwirksamem Wachstum und Armutsminde- rung beitragen?
- Inwieweit ist die Hilfe der Geber langfristig angelegt und auf die Landessituation abgestimmt? Inwieweit ist die Hilfe vorhersehbar? Ist sie flexibel genug, um auf sich verändernde Bedürf- nisse des Partnerlands einzugehen?
- Beschränkt sich die Zusammenarbeit auf den Staat oder steht sie auf breiter Basis und bezieht unterschiedliche Segmente der Gesellschaft ein? Wie können die Geber marktorientierte Kon- zepte bei der Förderung der Privatsektorentwicklung besser anwenden, um Marktverzerrungen zu vermeiden?
- Sind Geber und Partnerländer gleicher Meinung über die geeignetste Kombination von Maß- nahmen (zum Beispiel Förderung institutioneller Veränderungen oder Hilfe, die direkter auf die Bedürfnisse der Armen abzielt) und über die komparativen Vorteile der verschiedenen Ge- berorganisationen?
- Welche Ansätze verfolgen die Geber in der Zusammenarbeit mit fragilen oder gescheiterten Staaten?
- Inwiefern wurden die Programme in relevanten Bereichen (z. B. Privatsektorentwicklung, Landwirtschaft, Infrastruktur, Risiken und Anfälligkeit) im Zusammenhang mit der Agenda für breitenwirksames Wachstum überprüft?

- Wie kann das Personal in Auslands- und Heimatbüros bei der Förderung breitenwirksamen Wachstums unterstützt werden? Haben die Auslandsmitarbeiter ausreichende Befugnisse, um die Zusammenarbeit mit den Partnerländern effektiv zu gestalten und um die Risiken einer Förderung politischer Veränderungen zugunsten der Armen einzugehen? Gibt es Anreize für das Personal zur Mitarbeit in multidisziplinären Teams?

LITERATURVERZEICHNIS

- AFD et al.: *Pro-Poor Growth in the 1990s. Lessons and Insights from 14 Countries* (Breitenwirksames Wachstum in den 1990er Jahren. Erfahrungen und Erkenntnisse aus 14 Ländern). Washington, D. C., 2005
- Beck, T. ; Demirguc-Kunt, A.; Levine R.: *Finance, Inequality and Poverty: Cross Country Evidence*. NBER Working Paper 10979 (Finanzen, Ungleichheit und Armut: Ein Ländervergleich. Arbeitsdokument des Nationalen Büros für Wirtschaftsforschung 10979), 2004
- Bernabé, S. ; Krstić, G.: *Labor Productivity and Access to Markets Matter for Pro-Poor Growth: the 1990s in Burkina Faso and Vietnam*. Sectoral Papers, Operationalising Pro-Poor Growth (OPPG), World Bank (Arbeitsproduktivität und Marktzugang sind für breitenwirksames Wachstum von Bedeutung: die 1990er Jahre in Burkina Faso und Vietnam. Sektorpapiere, Operationalisierung breitenwirksamen Wachstums, Weltbank), Washington, D. C., 2005
- Bourguignon, F.: *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. Paper presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations (Das Dreieck Armut-Wachstum-Ungleichheit. Dokument zur Vorlage beim indischen Forschungsrat für internationale Wirtschaftsbeziehungen), New Delhi, 2004
- Calderon, C. ; Servén L.: *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. World Bank Policy Research Working Paper 3400 (Die Auswirkungen der Infrastrukturentwicklung auf Wachstum und Einkommensverteilung. Arbeitsdokument der Weltbank zur Politikforschung 3400), 2004
- Dahl-Østergaard, T. et al.: *Lessons learned on the use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Cooperation*. Review commissioned by the OECD DAC Network on Governance (GOVNET) (Auswertung der Erfahrungen mit der Nutzung von Analysen über die Kraft und die treibenden Kräfte von Veränderungen in der Entwicklungszusammenarbeit. Bericht im Auftrag des Netzwerks Regierungsführung des OECD-Entwicklungsausschusses), 2005
- Datt, G. ; Ravallion, M.: Why have some Indian States done better than others at reducing rural poverty? (Warum waren einige indische Bundesstaaten bei der Bekämpfung ländlicher Armut erfolgreicher als andere?). In: *Economica*, Bd. 65 (Februar 1998), Nr. 257, S.17-38
- DFID et al.: *Linking Poverty Reduction and Environmental Management: Policy Challenges and Opportunities* (Vernetzung von Armutsbekämpfung und Umweltmanagement: Politische Herausforderungen und Chancen). 2002
- DFID: *Using Drivers of Change to Improve Aid Effectiveness*. A DFID Best Practise Paper (Die Nutzung der treibenden Kräfte von Veränderungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Dokument des DFID zur besten Verfahrensweise), 2005
- Farrington, J. ; Harvey, P. ; Slater, R.: *Cash transfers in the context of pro-poor growth*. Hot Topic paper for OECD/DAC POVNET Risk and Vulnerability Task Team (Geldtransfers im Kontext breitenwirksamen Wachstums. Dokument zu einem „heißen“ Thema für die Arbeitsgruppe Risiken und Anfälligkeit des Netzwerks Armutsbekämpfung des OECD-Entwicklungsausschusses), 2005
- Gallup, J. ; Radelet, S. ; Warner, A.: *Economic Growth and the Income of the Poor*. CAER Discussion Paper 36, Harvard University, Harvard Institute for International Development (Wirtschaftswachstum und das Einkommen der Armen. Diskussionspapier des Forschungsprojekts über Beratung und Hilfe bei Wirtschaftsreformen 36, Universität Harvard, Harvard-Institut für internationale Entwicklung), Cambridge, Mass., 1997
- ILO: *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (Frauen und Männer in der informellen Wirtschaft: Ein statistisches Bild). Genf, 2002
- IMF (Internationaler Währungsfonds); World Bank (Weltbank): *Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results* (Bericht über den Ansatz der Armutsbekämpfungsstrategien: Gleichgewicht der Verantwortlichkeiten und Übertragung der Ergebnisse auf größeren Maßstab). 2005

- Irz, X. *et al.*: Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation (Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft und Armutsminderung). In: *Development Policy Review*, Bd. 19 (2001), Nr. 4, S. 449–66.
- de Janvry, A. ; Sadoulet, E.: *Growth, Inequality and Poverty in Latin America: A Causal Analysis 1970–94*. Working Paper 784, University of California (Wachstum, Ungleichheit und Armut in Lateinamerika: Eine Ursachenanalyse 1970-94. Arbeitsdokument 784, Universität California), Berkeley, California, 1996
- McKay, A.: *Tools for Analysing Growth and Poverty: An Introduction*. Background Paper, Operationalising Pro-Poor Growth (OPPG) (Instrumente für die Analyse von Wachstum und Armut: Eine Einführung. Hintergrundpapier, Operationalisierung breitenwirksamen Wachstums). 2005
- Klasen, S.: *Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement and Policy Issues*. OECD Development Centre, Working Paper No. 246 (Wirtschaftswachstum und Armutsminderung: Fragen der Messung und der Politik. OECD-Entwicklungszentrum, Arbeitsdokument Nr. 246), 2005a
- Klasen, S.: *Pro-Poor Growth and Gender: What can we learn from the Literature and the OPPG Case Studies?* Sectoral Papers, Operationalising Pro-Poor Growth (OPPG) (Breitenwirksames Wachstum und Geschlecht: Was können wir aus der Literatur und den Fallstudien des OPPG-Vorhabens lernen? Sektorpapiere, Operationalisierung breitenwirksamen Wachstums), 2005b
- Moreno Torres, M. ; Anderson, M.: *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*. PRDE Working Paper 1, Poverty Reduction in Difficult Environments Team, Policy Division, DFID (Fragile Staaten: Definition schwieriger Umfeldbedingungen für die Armutsbekämpfung. Arbeitspapier 1 der Arbeitsgruppe Armutsbekämpfung unter schwierigen Umfeldbedingungen, Politikabteilung, DFID), 2004
- Pinaud, N. : *Dialogue public-privé dans les pays en développement: opportunités, risques et préalables*. OECD Development Centre, Working Paper (Dialog zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor in den Entwicklungsländern: Chancen, Risiken und Vorbedingungen. OECD-Entwicklungszentrum, Arbeitsdokument), 2006 (in Kürze erscheinend)
- OECD: *Poverty Reduction*. The DAC Guidelines (Armutsbekämpfung. DAC-Leitlinien), Paris, 2001
- OECD: *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Statement endorsed at the High Level Forum on Aid Effectiveness on 2 March 2005 (Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eigenverantwortung der Länder, Harmonisierung, Partnerorientierung, Ergebnisse und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Auf dem hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit am 2. März 2005 gebilligte Erklärung), Paris, 2005a. – www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration
- OECD: *Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction*. DAC Guidelines and Reference Series (Umweltsteuerreform zur Armutsminderung. Schriftenreihe Leitlinien und Referenzdokumente des OECD-Entwicklungsausschusses), Paris, 2005b
- OECD: *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*. DAC Guidelines and Reference Series (Die Herausforderung „Capacity Development“: Auf dem Weg zu guten Verfahrensweisen. Schriftenreihe Leitlinien und Referenzdokumente des OECD-Entwicklungsausschusses), Paris, 2006 (in Kürze erscheinend)
- Ravallion, M.: *Pro-Poor Growth: A Primer*. The World Bank, Policy Research Working Paper No. 3242 (Breitenwirksames Wachstum: Ein Leitfaden. Weltbank, Arbeitsdokument zur Politikforschung Nr. 3242), 2004
- Rodrik, D. ; Subramanian, A.: *From Hindu Growth to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition*. NBER Working Paper No. 10376 (Vom Hindu-Wachstum zum Produktivitätsschub: Das Geheimnis des indischen Wachstums, Arbeitsdokument des Nationalen Büros für Wirtschaftsforschung Nr. 10376), Cambridge, Mass., 2004
- Sachs, J. ; Warner, A.: *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. NBER Working Paper No. W5398 (Reichtum an natürlichen Ressourcen und Wirtschaftswachstum. Arbeitsdokument des Nationalen Büros für Wirtschaftsforschung Nr. W5398), Cambridge, Mass., 1995
- UNDP: *Human Development Report 1996 - Economic growth and human development* (Bericht über die menschliche Entwicklung 1996 – Wirtschaftliches Wachstum und menschliche Entwicklung). New York, 1996

LITERATURVERZEICHNIS

- Wilhelm, V. ; Fiestas, I.: *Exploring the Link between Public Spending and Poverty Reduction: Lessons from the 1990s*. WBI Working Papers (Untersuchung des Zusammenhangs zwischen öffentlichen Ausgaben und Armutsminderung: Auswertung der Erfahrungen aus den 1990er Jahren. Arbeitsdokumente des Weltbankinstituts), 2005
- World Bank (Weltbank): *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* (Weltentwicklungsbericht 2000/2001: Bekämpfung der Armut). Washington, D. C., 2000
- World Bank (Weltbank): *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform* (Wirtschaftswachstum in den 1990er Jahren: Aus einem Jahrzehnt der Reformen lernen). Washington, D. C., 2005a
- World Bank (Weltbank): *Beyond the City: The Rural Contribution to Development* (Jenseits der Stadt: der ländliche Beitrag zur Entwicklung). Washington, D. C., 2005b
- World Bank (Weltbank): *World Development Report 2006 - Equity and Development* (Weltentwicklungsbericht 2006 – Chancengleichheit und Entwicklung). Washington, D. C., 2006a
- World Bank (Weltbank): *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles* (Armutsbekämpfung und Wachstum: Positive und negative Dynamiken), Washington, D. C., 2006b
- World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation): *The World Health Report 2002. Reducing Risks, Promoting Healthy Life* (Der Weltgesundheitsbericht 2002: Risiken reduzieren, gesundes Leben fördern). Genf, 2002