

Klasen, Stephan

Working Paper

Armutsreduzierung im Zeitalter der Globalisierung

IAI Discussion Papers, No. 146

Provided in Cooperation with:

Ibero-America Institute for Economic Research, University of Goettingen

Suggested Citation: Klasen, Stephan (2006) : Armutsreduzierung im Zeitalter der Globalisierung, IAI Discussion Papers, No. 146, Georg-August-Universität Göttingen, Ibero-America Institute for Economic Research (IAI), Göttingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27436>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

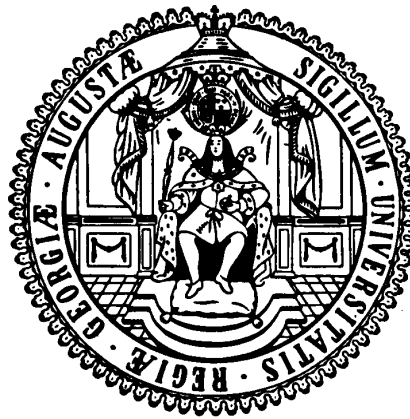
Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Ibero-Amerika Institut für Wirtschaftsforschung
Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas
Ibero-America Institute for Economic Research
(IAI)**

**Georg-August-Universität Göttingen
(founded in 1737)**



Diskussionsbeiträge · Documentos de Trabajo · Discussion Papers

Nr. 146

Armutsreduzierung im Zeitalter der Globalisierung

Stephan Klasen

Juni 2006

Armutsreduzierung im Zeitalter der Globalisierung

Stephan Klasen
Universität Göttingen
Email: sklasen@gwdg.de

Juni 2006

Erscheint 2006 in Wallacher, J. / Kiefer, M. (Hrsg.), Globalisierung und Armut. Wie realistisch sind die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen? Stuttgart: Kohlhammer, 1-20.

JEL Code: F02, I3, O1

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden theoretische und empirische Zusammenhänge zwischen Globalisierung und absoluter Armut in Entwicklungsländern beleuchtet. Es wird gezeigt, dass die zunehmende Handelsintegration die Chancen für verbesserte Armutsreduktion eröffnet und viele Entwicklungsländer davon profitieren konnten. Allerdings haben viele Entwicklungsländer davon nicht profitieren können und auch Maßnahmen zur weiteren Handelsliberalisierung haben hier wenig bewirkt. Ebenso leisten globalisierte Kapitalmärkte keinen nachweisbaren Beitrag zur Armutsreduktion und bergen eine Reihe von Risiken für Entwicklungsländer. Es werden Politikimplikationen für die Gestaltung der Globalisierung und der Entwicklungspolitik diskutiert.

1 Einführung

Wir leben in einer Welt, in der absolute Armut immer noch bei einem großen Teil der Bevölkerung in der sogenannten Dritten Welt verbreitet ist. Im Jahr 1990 mussten ca. 28% der Bevölkerung der Entwicklungsländer oder ungefähr 1,2 Mrd. Menschen mit weniger als einem Dollar pro Kopf und Tag auskommen. Diese erschreckend hohe Zahl von Menschen, denen das Lebensnotwendigste fehlt, hat Armutsminderung in das Zentrum der internationalen Debatten über Entwicklung gerückt. Folglich wurde auf dem Millenniumsgipfel im Jahre 2000 als erstes Millenniumsziel formuliert, den Anteil der absolut Armen bis zum Jahr 2015 auf die Hälfte (also 14%) zu senken. Während man diese Frage auf ein Problem von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit reduzieren könnte, stellt sich die viel fundamentalere Frage, inwiefern eine Chance besteht, dass in der globalisierten Welt die Armen sich aus eigenen Kräften aus ihrer Armut befreien können.

Folglich möchte ich mich in meinem Beitrag mit den Wechselwirkungen und Zusammenhängen zwischen Globalisierung und absoluter Armut in Entwicklungsländern auseinander setzen und insbesondere der Frage nachgehen, inwiefern die ökonomischen Bedingungen der Globalisierung Armutsminderung fördern oder behindern und wie durch geeignete Maßnahmen im Rahmen der Globalisierung oder der Entwicklungspolitik Armutsminderung ermöglicht werden kann. Während manche Zusammenhänge, zumindest aus ökonomischer Sicht, mittlerweile recht gut analysiert worden sind und eindeutige Aussagen erlauben, gibt es noch viele offene Fragen, die ebenfalls angesprochen werden müssen. In diesem Beitrag werde ich zunächst einige Begriffe klären, dann auf theoretische und empirische Zusammenhänge zwischen Armut und Globalisierung hinweisen, und dann auf Handlungsempfehlungen eingehen.

2 Definition und Messung von Globalisierung und Armut

Es ist sinnvoll, die Analyse mit einer Definition von Globalisierung zu beginnen. Unter Ökonomen versteht man unter Globalisierung die zunehmende wirtschaftliche Integration von Märkten.¹ Das bezieht sich zum einen auf Märkte für Güter und Dienstleistungen, die immer mehr international gehandelt werden, zum anderen auf Märkte für Kapital, die immer mehr global vernetzt sind und in denen riesige Summen zwischen Ländern täglich transferiert werden, und schließlich auch auf die Mobilität von Arbeitskräften, die allerdings noch immer viel größeren Beschränkungen unterliegt als die Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und Kapital. Diese Mobilität von Gütern, Kapital und z.T. auch Arbeitskräften hat in mehreren Wellen in den letzten 150 Jahren besonders stark zugenommen. Eine erste Welle der Globalisierung (vor allem von Gütern, aber auch von Kapital und Arbeitskräften) war zwischen 1870 und 1914 zu beobachten, eine zweite Welle, die sich hauptsächlich auf größere Mobilität von Gütern konzentrierte, von ca. 1950-1980, und jetzt befinden wir uns in einer dritten Welle, in der Güter, zunehmend auch Dienstleistungen, aber vor allem auch Kapital viel mobiler geworden sind.² Mobilität von Arbeitskräften ist weiterhin stark eingeschränkt, vor allem durch Beschränkungen in Industrieländern, und in der Tat ist die internationale Mobilität von Arbeitskräften heute, gemessen am Anteil der Bevölkerung, geringer als in der Zeit von 1850-1910, wo ca. 10% der Weltbevölkerung migrierten (Lindert/Williamson 2001).

Um die Faktoren zu verstehen, die diese zunehmende internationale Mobilität von Gütern, Dienstleistungen, und Kapital begünstigen, ist es sinnvoll, zwischen *Globalisierung als Prozess* und *Globalisierung als Programm* zu unterscheiden. Unter dem Prozess der Globalisierung verstehe ich von außen gegebene Veränderungen, die diese zunehmende Integration begünstigt haben. Dazu zählen vor allem sinkende Transportkosten und enorme Verbesserungen bei Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten zu immer geringeren Kosten. Beides begünstigt einen immer größeren Handel und eine verbesserte Integration von Märkten. Diese Prozesse, die durch technische Neuerungen ermöglicht wurden, sind kaum aufzuhalten und man wird damit rechnen können, dass

¹ Es gibt natürlich noch andere Aspekte der Globalisierung, wie zum Beispiel im Bereich der Kultur oder auch von Werten. Diese Aspekte werden hier nicht weiter vertieft.

² Siehe z.B. World Bank (2002) für eine detaillierte Diskussion der Phasen der Globalisierung.

weiter sinkende Kosten für Transport, Information und Kommunikation Globalisierung als Prozess weiter antreiben werden.

Demgegenüber kann man Teile der zunehmenden weltweiten Integration als Ergebnis von nationalen und internationalen politischen Prozessen sehen, die diese Integration explizit gefördert haben; diese Aspekte bezeichne ich als Programm der Globalisierung. Dazu gehören die verschiedenen Runden des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT und der Welthandelsorganisation WTO, in denen Handelsbarrieren gesenkt sowie Freihandelszonen und Wirtschaftsgemeinschaften in vielen Regionen geschaffen wurden. Hinzu kommt die unilaterale Öffnung von Güter- und Kapitalmärkten in vielen Ländern der Welt in den letzten 20 Jahren. Dieses politische Programm der Globalisierung ist, im Gegensatz zur Globalisierung als Prozess, umkehrbar, wird in vielen unterschiedlichen Formen betrieben und wurde auch historisch mit sehr unterschiedlicher Intensität verfolgt oder geradezu blockiert. Von daher sollten sich Handlungsempfehlungen hauptsächlich auf das Programm der Globalisierung konzentrieren und untersuchen, inwiefern welche ihrer Aspekte Armutsminderung fördern oder behindern können.

Neben dieser begrifflichen Klarstellung zur Globalisierung sollte man kurz auch noch auf die Definition von Armut eingehen. Armut ist ein vielschichtiges Phänomen, das viele Aspekte der Lebensqualität berührt und sich nicht nur am Einkommen festmachen lässt (siehe Sen 1998; Volkert 2005). Darüber hinaus kann man zwischen absoluter und relativer Armut unterscheiden und feststellen, dass auch in reichen Ländern relative Armut herrscht, selbst wenn die wichtigsten Grundbedürfnisse durch soziale Sicherungssysteme in der Regel befriedigt werden. Da es mir aber hier hauptsächlich um Armut in Entwicklungsländern geht, ist eine absolute Definition sinnvoll, die sich an elementaren Grundbedürfnissen orientiert, die für viele Menschen in Entwicklungsländern nicht gesichert sind. Zur Vereinfachung möchte ich das Einkommen als zentrale Größe zur Messung der Armut heranziehen, obschon das die Realität der Armut nur unzureichend widerspiegelt (Klasen 2000). Der schon eingangs erwähnte 1\$-Pro-Kopf-und-Tag-Indikator, der von der Weltbank regelmäßig gemessen wird, wird heute allgemein als der zentrale Indikator für absolute Einkommensarmut in Entwicklungsländern angesehen und ist auch die zentrale Kennzahl beim ersten Millenniumsziel.

Selbst wenn man bereit ist, die konzeptionellen Vereinfachungen, die in diesem Armutsmaß stecken, zu akzeptieren, bereitet die Messung der Armut mithilfe dieses Indikators noch immer erhebliche Schwierigkeiten. Zum einen benötigt man zeitnah Haushaltsdaten aus allen Entwicklungsländern mit verlässlichen Einkommensinformationen, die allerdings nur in einer kleinen Zahl von Ländern zur Verfügung stehen. Darüber hinaus gibt es erhebliche Diskrepanzen zwischen den Daten aus diesen Haushaltsstichproben und den aggregierten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung über Einkommen und Konsum. Dieses eher technische Problem hat riesige Auswirkungen auf die Armutsmessung und vor allem auf Trends über die Zeit. Zum Beispiel hängt die Frage, inwiefern Armut in Indien und China in den letzten 20 Jahren gesunken ist, ganz zentral von der Annahme ab, die man hier trifft: Wenn man die aggregierten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugrunde legt, ist die absolute Armut in diesen beiden großen Ländern viel geringer und viel schneller gesunken, als wenn man die Haushaltsdaten benutzt, die in Tabelle 2 unten verwendet werden (siehe z.B. Ravallion/Chen 2004; Bhalla 2004).

Ein drittes Problem hat mit der internationalen Vergleichbarkeit von Einkommensdaten, vor allem der Wechselkursproblematik, zu tun. Man versucht generell, bei der Umrechnung der Einkommen einen Wechselkurs anzunehmen, der die reale Kaufkraft in unterschiedlichen Ländern adäquat widerspiegelt. Allerdings gibt es große Debatten über die beste Methode einer solchen Kaufkraftadjustierung, und wiederum haben die Annahmen hier große Auswirkungen auf Niveau und Trends der weltweiten Armut (siehe Reddy/Pogge 2003). Schließlich gibt es erhebliche Probleme bei der Vergleichbarkeit der Daten über Länder hinweg oder über die Zeit in einem Land, da sich die Methodik der Datenerhebung unterscheidet bzw. ändert. Zum Beispiel ist es unklar, inwiefern die Reduktion der Armut in Indien zwischen 1995 und 1999 auf Änderungen der Methode der Datenerhebung bzw. tatsächliche Verbesserungen zurückzuführen ist (Deaton 2003). Es ist nicht möglich, diese Probleme hier im Einzelnen zu vertiefen. Man sollte nur betonen, dass wir erhebliche Unsicherheiten bei der Messung der globalen Armut haben und hier noch erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.

3 Globalisierung und Armut: Theoretische Überlegungen

Die meisten ökonomischen Theorien sehen in der wachsenden Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und Kapital große Chancen für die Armen in Entwicklungsländern. Ich werde hier kurz auf die sogenannte Wachstumstheorie, Handelsmodelle und Modelle über Kapitalmarktintegration eingehen. Wachstumsmodelle untersuchen die Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums in einem Land. Eine der wichtigen Erkenntnisse der sogenannten neoklassischen Wachstumstheorie ist die bedingte Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen. Dies besagt, dass die Einkommensunterschiede zwischen armen und reichen Ländern abnehmen werden, wenn sich die Länder ebenso im Bildungsniveau, beim Bevölkerungswachstum und der Sparquote angleichen. Dieser Aufholprozess armer Länder wird durch Handel und vor allem durch Direktinvestitionen aus reichen Ländern beschleunigt, so dass nach diesen Theorien Globalisierung den Angleichungsprozess beschleunigen und damit armutsmindernd wirken sollte.

Gleichzeitig betont die klassische Handelstheorie, dass beide Seiten von internationalem Handel profitieren, da sie die Güter jeweils exportieren, die sie relativ günstiger als der Handelspartner produzieren können, und die Güter importieren, die im Partnerland relativ günstiger hergestellt werden können. Diese relativen Kostenvorteile können entweder technologisch oder durch eine bestimmte Ressourcenausstattung bedingt sein. Sie können aber auch von der relativen Faktorausstattung herrühren: Arme Länder sind mit dem Produktionsfaktor Arbeit besonders reichlich ausgestattet und können daher bei der Produktion von arbeitsintensiven Gütern (z.B. in der Textil- und Bekleidungsindustrie oder bei bestimmten landwirtschaftlichen Gütern) Kostenvorteile besitzen. Größere Handelsintegration würde für diese armen Länder zu einer Ausweitung der Produktion von arbeitsintensiven Gütern führen, die dann exportiert werden. Nutznießer sind Konsumenten in reichen und armen Ländern, die sich mit den gleichen Einkommen mehr leisten können. Das könnte natürlich auch den Armen zugute kommen.³ Zum anderen profitieren Arbeitnehmer in armen Ländern, da die Nachfrage nach Arbeit zunimmt und die Löhne deshalb steigen sollten. In diesem Sinne würde eine Ausweitung des Handels (ermöglicht durch geringere Transportkosten oder durch größere Öffnung von Märkten) armutsmindernd wirken. Es würde auch die Einkommensverteilung verbessern, da gerade die Armen, die nur über ihre Arbeitskraft verfügen, von den steigenden Löhnen profitieren würden.

Schließlich besagen manche Theorien über die optimale Allokation von Kapital, dass eine internationale Liberalisierung der Kapitalmärkte und die damit verbundene größere Integration dieser Kapitalmärkte zu einer verbesserten Ausstattung von Investitionskapital gerade in Entwicklungsländern führen könnte, die dadurch mehr investieren und wachsen können und damit auch die Armut reduziert würde (Obstfeld 1998).

Man sollte betonen, dass hier nur die wichtigsten Erkenntnisse der Grundmodelle kurz skizziert wurden. In manchen Erweiterungen dieser Modelle werden diese Aussagen erheblich differenzierter. Zum Beispiel gehen manche der sogenannten endogenen Wachstumsmodelle davon aus, dass es zu keiner Konvergenz zwischen reichen und armen Ländern kommen muss, vor allem wenn anfängliche Unterschiede in Bildung und Investitionen durch unterschiedliche Raten des technischen Fortschritts noch vergrößert werden. Ebenso gibt es Handelsmodelle, in denen unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausweitung des Handels zu Wohlfahrtsverlusten führen kann. Schließlich wird in Analysen über die Globalisierung von Kapitalmärkten zwischen verschiedenen Arten von Kapitalflüssen unterschieden, die unterschiedliche Wirkung haben können. Insbesondere ist der Nutzen von kurzfristigen sogenannten Portfolio-Kapitalflüssen (z.B. der Kauf von Aktien oder Anleihen eines Landes) eher gering, fördert aber erheblich die Gefahr von Finanzkrisen, wie die Krisen der 1990er Jahre in Mexiko und in Ostasien belegt haben (siehe Stiglitz/Yusuf 2001). Aber die Grundaussage der Modelle, dass Globalisierung von Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten zumindest die Chance von Armutsminderung in Ländern der Dritten Welt bietet, bleibt auch in diesen Erweiterungen bestehen.

Von daher stellt sich die Frage, inwiefern eine Wirkung von Globalisierung auf Armut in Entwicklungsländern empirisch nachweisbar ist. Dieser Frage wende ich mich im nächsten Abschnitt zu.

³ Das könnte insbesondere dann eine Rolle spielen, wenn die Armen sehr viele Importe konsumieren. Das ist in Teilen der Entwicklungsländer, vor allem in Afrika, der Fall, wo vor allem die Armen in Städten auf importierte Nahrungsmittel angewiesen sind. In anderen Regionen profitieren eher reichere Schichten von den billigeren Importen.

4 Globalisierung und Armut: Empirische Zusammenhänge

Obwohl das erste Millenniumsziel sich auf Armut auf Haushaltsebene bezieht, steht es in engem Zusammenhang mit dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen eines Landes. Von daher lohnt es sich, zu untersuchen, inwiefern arme *Länder* in vergangenen Jahrzehnten in ihrer Armut verharren sind und inwiefern Globalisierung einen Einfluss darauf hatte. In Tabelle 1 sind die 40 ärmsten Länder im Jahr 1960 aufgeführt, gemessen am kaufkraft- und preisbereinigten Pro-Kopf-Einkommen (in US-\$ in Preisen von 1996). Gleichzeitig sind die Einkommensniveaus der 40 ärmsten Länder im Jahr 2000 aufgeführt.⁴ Eine Reihe von interessanten Beobachtungen lassen sich aus der Tabelle ableiten.

Zum einen gehören viele der 40 ärmsten Länder des Jahres 1960 immer noch zu den ärmsten im Jahr 2000. Mit Ausnahme von Botswana, Simbabwe und den Kapverden trifft das auf alle Länder in Afrika zu, die 1960 zu den ärmsten gehörten. Eine ganze Reihe von ihnen hatten ein fallendes Pro-Kopf-Einkommen zu verzeichnen (z.B. Kongo, Burundi, Togo, Mali, Nigeria, Mosambik, etc.). Unter denen, die im Jahre 2000 neuerlich zu den ärmsten 40 Ländern gehören, sind wiederum die meisten aus Afrika südlich der Sahara, unter ihnen Niger, Zentralafrikanische Republik, Senegal, Kamerun und Elfenbeinküste. Im Gegensatz dazu ist es aber den meisten asiatischen Ländern zwischen 1960 und 2000 gelungen, die Gruppe der 40 ärmsten Länder zu verlassen. Dazu gehören auch die bevölkerungsreichen Länder China, Indien, Pakistan, Indonesien und Thailand. Manche der Länder haben in den 40 Jahren ihre Pro-Kopf-Einkommen um ein Vielfaches steigern können. Im Fall von China stieg das Einkommen um den Faktor 5, bei Taiwan sogar um den Faktor 12, bei Südkorea um den Faktor 10, bei Thailand um den Faktor 6 und bei Indien und Indonesien jeweils um den Faktor 4. Diese Länder sind so bevölkerungsreich und waren anfangs so arm, dass ihr großes Wachstum in den letzten 30 Jahren dazu geführt hat, dass die globale Ungleichheit der Einkommen (wenn man kaufkraftbereinigte Einkommensdaten benutzt und die Pro-Kopf-Einkommen mit der Bevölkerungsgröße eines Landes gewichtet) abgenommen hat.⁵

Kann man aus diesen sehr unterschiedlichen Entwicklungen der anfänglich ärmsten Länder etwas über den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Armut sagen? Zwei Beobachtungen scheinen besonders relevant. Die erste ist, dass die Länder, die die Gruppe der ärmsten verlassen haben, intensiv am Welthandel partizipieren und dies in zunehmenden Maße tun. Insbesondere haben fast alle dieser Länder ihre Exporte von verarbeiteten Gütern in die Industrienationen erheblich gesteigert; dieser Exporterfolg ging in den meisten Ländern einher mit einer staatlich geförderten, auf den Export ausgerichteten Industrialisierungsstrategie (siehe Weltbank 1993). Es scheint also der Fall zu sein, dass wachsender Welthandel auch armen Ländern zugute kommen kann und vor allem die Zollsenkungen in reichen Ländern im Bereich der Industrieprodukte, die im Rahmen von GATT und WTO ausgehandelt worden waren, gerade diesen Exporterfolg überhaupt erst ermöglicht haben.

Die zweite Beobachtung ist, dass jene Länder, die arm geblieben sind oder es geworden sind, eine sehr heterogene Gruppe darstellen. Zum einen gibt es Länder, die durch Konflikte erschüttert wurden (z.B. Mosambik, Sierra Leone, Demokratische Republik Kongo, Nicaragua), von Diktatoren ausgebeutet wurden (z.B. Demokratische Republik Kongo, Uganda in den 1970er Jahren), durch verfehlte Wirtschaftsstrategien arm geblieben sind (z.B. Sambia, Tansania, Ghana in den 1960er bis 1980er Jahren, Nigeria), oder denen es nicht gelang, von den wenigen Primärgüterexportprodukten unabhängiger zu werden (z.B. Burkina Faso, Elfenbeinküste, Mali, Ghana, Sambia). Viele dieser Länder haben zwar versucht, ihre Exporte zu steigern, sich zu industrialisieren, und ihren Handel zu liberalisieren, und haben dennoch wenig Wachstum erzielen können.

Es scheint also, dass die weltweit zunehmende Handelsintegration nicht alle Staaten mit einbezieht und dass der Wille zur Teilnahme an der Globalisierung nicht ausreicht. Es gibt Staaten und ganze Regionen, die von dem potenziellen Nutzen der Globalisierung bisher weitgehend ausgeschlossen sind. Gründe dafür sind

⁴ Die Liste der Länder umfasst nur Staaten, für die Einkommensdaten zur Verfügung stehen. Es ist wahrscheinlich, dass einige der ärmsten Länder wegen fehlender Daten nicht aufgeführt sind (z.B. Afghanistan, Somalia, Liberia, Nordkorea, Myanmar). Manche Länder, die 1960 keine Einkommensdaten hatten, waren aber trotzdem unter Umständen dann auch schon unter den 40 ärmsten, z.B. Eritrea, Sudan, Laos, oder Kambodscha.

⁵ Diese Aussage hängt sehr stark von den genannten Annahmen (und der Verwendung der Pro-Kopf-Einkommen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) ab. Siehe Grün/ Klasen (2003) für eine detailliertere Diskussion.

wahrscheinlich in einer Mischung aus internen und externen Faktoren zu suchen. Zu den internen Faktoren gehören schlechte Infrastruktur, Binnenlage, kleiner heimischer Markt, geringer Bildungsstand, hohes Bevölkerungswachstum, hohe Ungleichheit, politische und soziale Instabilität, unsichere Eigentumsverhältnisse, schwache und häufig korrupte Regierungen und staatliche Institutionen – alle schrecken potenzielle Investoren aus dem In- und Ausland ab. Zu den externen Faktoren gehören Handelsschranken für die Exportprodukte dieser Länder, langfristiger Preisverfall bei Primärgütern, bisweilen externe Unterstützung von Bürgerkriegsparteien (vor allem in der Zeit des Kalten Krieges) bzw. zu wenig internationales Engagement auf dem Gebiet der Friedensschaffung und -sicherung sowie der Entwicklungshilfe, um die erheblichen Standortnachteile dieser Länder zu überwinden.

Neben der Betrachtung von armen Staaten kann man auch direkt die Frage nach der Entwicklung des Anteils von armen Haushalten innerhalb dieser Länder stellen. Die Ergebnisse sind in stark aggregierter Form in Tabelle 2 dargestellt, die den \$1-Pro-Kopf-und-Tag-Indikator der absoluten Armut unter Verwendung von Haushaltsdaten zeigt (und die, wie oben erwähnt, mit einiger Vorsicht zu interpretieren sind). Die Daten zeigen ein ähnliches Bild zur vorherigen Tabelle. In Ostasien ist es gelungen, seit Anfang der 1980er Jahre, also seit Beginn der dritten Phase der Globalisierung, den Anteil der absolut Armen drastisch zu senken, von fast 60% bis auf 15%. Diese Region hat wahrscheinlich schon jetzt das erste Millenniumsziel erreicht, das erst für 2015 anvisiert wurde. Südasien hat ebenso große Fortschritte bei der Armutsreduzierung erzielen können, wenn auch etwas langsamer als Ostasien. In Afrika südlich der Sahara dagegen stagniert der Anteil der Armen auf hohem Niveau, so dass diese Region heute bei weitem die größten Armutsraten aufweist.

Im unteren Teil der Tabelle sind die absoluten Zahlen der Armen aufgeführt. Durch Bevölkerungswachstum (und konstant hoher Armutsrate) hat die absolute Zahl der Armen in Afrika dramatisch zugenommen und die Fortschritte in Ostasien und Südasien sehen in absoluten Zahlen geringer aus. Die Gründe für die ähnliche Entwicklung, die in Tabelle 1 und 2 zu sehen ist, liegt daran, dass Wirtschaftswachstum der entscheidende Grund für die Armutsreduktion in Asien war, während wirtschaftliche Stagnation zu der Stagnation bei der Armut in Afrika geführt hat. Demgegenüber haben Änderungen in der Einkommensverteilung nur eine geringe Rolle bei Veränderungen der Armut gespielt. Das liegt hauptsächlich daran, dass die Einkommensverteilung sich in vielen Ländern relativ wenig geändert hat. Hier muss man allerdings betonen, dass die Ungleichheit in manchen der stark wachsenden Volkswirtschaften, vor allem China und Indien, in den letzten zehn Jahren erheblich zugenommen hat (von einem anfänglich geringen Niveau). Ebenso ist das Wachstum der absoluten Armut in Osteuropa und Zentralasien (siehe Tabelle 2) auch auf stark steigende Ungleichheit (auch von einem geringen anfänglichen Niveau) zurückzuführen.⁶ Demgegenüber gibt es kaum Staaten, in denen die Ungleichheit merklich zurückgegangen ist, vor allem in den letzten 20 Jahren (siehe Grün/Klasen 2003).

Ich möchte noch kurz auch auf den Einfluss von Globalisierung auf globale Ungleichheit eingehen, weil dies ein viel diskutiertes Thema ist. Die globale Ungleichheit zwischen reichen und armen Menschen heute ist unerträglich hoch, aber sie ist nicht hauptsächlich auf Einflüsse der Globalisierung zurückzuführen. Die globale Ungleichheit zwischen reichen und armen Ländern und deren Bevölkerungen ist hauptsächlich eine Hinterlassenschaft der Kolonialzeit, denn sie wuchs enorm zwischen 1820 und 1950. Seit 1950 hat sich die globale Ungleichheit nicht stark verändert und die Richtung der Veränderungen hängt stark von den Daten und Annahmen ab, die oben kurz skizziert wurden. Die Entwicklungsländer (vor allem in Asien), die aktiv an der Globalisierung partizipiert haben, haben einen erheblichen Beitrag zur Reduktion der globalen Ungleichheit geleistet. Die größte Schere zwischen reich und arm ist heute nicht mehr zwischen armen und reichen Teilnehmern an globalisierten Märkten (also z.B. zwischen China und den USA) sondern zwischen denen, die an der Globalisierung partizipieren (die meisten Industrie- und Schwellenländern) und denen, die davon ausgeschlossen sind (viele Länder Afrikas).

Wenn man diese empirischen Fakten den theoretischen Überlegungen des vorherigen Abschnitts gegenüberstellt, scheinen sich die Voraussagen der theoretischen Modelle nur teilweise zu bestätigen. Insbesondere scheint die Konvergenz von Pro-Kopf-Einkommen auf globalem Niveau im Zuge der Globalisierung nur teilweise und nur in bestimmten Regionen eingetreten zu sein. Vor allem Ost- und Südasien haben erheblich aufgeholt können,

⁶ In Klasen (2004) wird der Einfluss von Ungleichheit auf Wachstum und Armutsreduktion eingehend thematisiert.

während der Abstand zwischen Industrienationen und den meisten Ländern Afrikas erheblich zugenommen hat. In diesen Ländern scheint es also der Fall zu sein, dass die Voraussetzungen für eine Konvergenz offensichtlich nicht gegeben waren. Darüber hinaus scheinen sich die Voraussagen der Handelsmodelle ebenso nur teilweise zu bestätigen. Während die Länder Asiens (und manche Länder Lateinamerikas wie Mexiko, Brasilien und Chile) vom Handel enorm profitiert haben und ihre Exporte von verarbeiteten Gütern erheblich steigern konnten, hat der Export von Primärgütern in den Ländern Afrikas (und Teilen Lateinamerikas) wenig zur Entwicklung beigetragen. Darüber hinaus hat es sich allgemein nicht bewahrheitet, dass die Ungleichheit in den armen Ländern im Zuge der Handelsintegration abnimmt, wie von der klassischen Handelstheorie vorhergesagt. Stattdessen scheint vor allem in jüngster Zeit genau das Gegenteil in China, Indien (aber auch Vietnam) der Fall zu sein. Der wichtigste Faktor für diese ungünstige Entwicklung bei der Einkommensverteilung ist in der stark wachsenden regionalen Ungleichheit zu suchen. Es sind nur bestimmte Regionen, die von dem Exportboom in diesen Staaten profitiert haben, während abgelegene und ländliche Regionen weit hinterher hinken.

Am wenigsten überzeugend ist der empirische Befund, was Kapitalmarktliberalisierung angeht. Hier lässt sich kaum ein Zusammenhang zwischen ihr und größerem Wachstum bzw. Armutsreduktion herstellen. China hat großes Wachstum und Armutsreduktion ohne Kapitalmarktliberalisierung erreicht, in vielen asiatischen Ländern hat die Kapitalmarktliberalisierung zu Rückschlägen bei der Armutsreduktion im Zusammenhang mit der asiatischen Finanzkrise von 1997 und 1998 geführt (Stiglitz/Yusuf 2001), und viele afrikanische Länder haben trotz großer Liberalisierung der Kapitalmärkte nur wenig Wachstum und Armutsreduktion erzielen können. Für Wachstum und Armutsreduktion scheint es viel wichtiger zu sein, Möglichkeiten für ausländische Direktinvestitionen zu schaffen, als den Kapitalmarkt generell zu liberalisieren. In der Tat scheint eine generelle Liberalisierung hauptsächlich kurzfristige Kapitalströme anzulocken, die wenig Wachstums- und Armutswirkung entfalten, aber erhebliche Instabilität mit sich bringen.

Zusammenfassend kann man also festhalten, dass die Globalisierung vor allem im Bereich Handel erhebliche Chancen für Armutsreduktion bietet, die bisher jedoch nur von manchen Ländern (vor allem in Asien) genutzt werden konnten. Kapitalmarktintegration scheint nur eine positive Rolle zu spielen, insofern sie mehr ausländische Direktinvestitionen ermöglicht, ansonsten ist die Armutswirkung eher gering und kann sogar kontraproduktiv sein.

Die sich daraus ergebenden Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Globalisierung als Programm für die Armutsreduktion sind also sehr differenziert zu betrachten und werden im nächsten Abschnitt thematisiert.

5 Globalisierung als Programm und weltweite Armutsreduktion

Wie eingangs erwähnt, ist die zunehmende Integration von Güter- und Kapitalmärkten zum einen als unveränderlicher Prozess zu sehen, der durch fallende Transport-, Informations- und Kommunikationskosten angetrieben wird. Er wurde aber explizit durch Globalisierung als Programm gefördert, vor allem durch den GATT/WTO-Prozess im Bereich Handel und durch erhebliche interne und extern gesteuerte Bemühungen auf dem Gebiet der Kapitalmarktliberalisierung. Wie ist dieses Programm der Globalisierung angesichts der sehr unterschiedlichen Armutswirkungen zu bewerten und wie sollte es gegebenenfalls reformiert werden? Dies ist ein weites Feld und ich kann hier nur ein paar Überlegungen kurz skizzieren.

Was den GATT/WTO-Prozess angeht, so muss man zum einen festhalten, dass der Exporterfolg der asiatischen Staaten durch diese multilateralen bindenden Verpflichtungen zur Zolllsenkung bei Industriegütern enorm begünstigt wurde. Es ist kaum vorstellbar, dass die Industrieländer ohne die bindende Wirkung der GATT/WTO-Verpflichtungen nicht mit drastischen Schutzzöllen auf die Exporterfolge der asiatischen Staaten reagiert und damit diese Erfolge zunichte gemacht hätten. Wir sehen ja, dass einige Länder, darunter die EU und die USA, trotz dieser Verpflichtungen bisweilen zu (zumeist regelwidrigen) Schutzzöllen greifen, um ihre Industrie zu schützen, wie es z.B. bei Stahl in den USA und bei Textilien in beiden Regionen praktiziert wird. Dieses Instrument wird aber heutzutage nur selten, kurzfristig und selektiv angewandt, um Sanktionen im Rahmen der WTO zu vermeiden. Hier hat GATT/WTO eine eindeutig disziplinierende Wirkung auf die ökonomisch Stärkeren in der Welt, die anderweitig ihre Interessen sicherlich mit mehr Nachdruck durchsetzen würden.

Gleichzeitig ist es aber auch der Fall, dass viele Primärgüterexporteure, und damit ein erheblicher Anteil der Armen der Welt, bisher wenig von diesem Prozess profitiert haben. Hier sind mehrere Faktoren von Bedeutung. Zum einen hat Protektionismus unter reichen Ländern dazu geführt, dass die Exporte von bestimmten Primärgütern systematisch behindert werden. Zu den Geschädigten gehören zum Beispiel zumeist arme Produzenten von Baumwolle in Afrika, von Zucker in der Karibik und Südamerika, und von Bananen in Südamerika. Darüber hinaus werden arme Nahrungsmittelproduzenten in vielen Ländern durch die Exportsubventionen (und z.T. auch die Nahrungsmittelhilfe) benachteiligt, da die Preise für ihre Güter damit verfallen und sie verarmen. In diesem Sinne ist die *fehlende* Liberalisierung des Welthandels im Bereich der Agrargüter, die auf Druck reicher Länder blockiert wurde, das Problem. Die jetzige Doha-Runde der WTO will folgerichtig gerade diese Bereiche angehen, aber schon wieder scheinen sich Widerstände in Europa und den USA gegen eine weitgehende Liberalisierung im Agrarbereich zu mobilisieren. Eindeutig hat der GATT/WTO-Prozess hier bisher die Interessen reicher Ländern mehr berücksichtigt als die von armen Ländern und Produzenten. Dies ist nicht nur in den Abkommen reflektiert, sondern tritt auch bei der Umsetzung immer wieder zutage, wo arme Länder nicht in der Lage sind, die langwierigen und schwierigen Mechanismen der WTO zu nutzen, um ihre Rechte durchzusetzen.

Der dritte Faktor ist, dass bei vielen Primärgütern sich ein langfristiger Preisverfall bemerkbar macht und gleichzeitig bei diesen Gütern enorme Preisschwankungen zu beobachten sind, so dass die Exporterlöse stark schwankend und langfristig abnehmend sind. Während die fehlende Diversifizierung und Industrialisierung bei den Primärgüterexporteuren zu einem erheblichen Anteil auf die Wirtschaftspolitik dieser Länder zurückzuführen ist, stellt sich schon die Frage, inwiefern das zunehmend strengere Regelwerk des GATT/WTO-Prozesses eine Diversifizierung zugunsten von Industrieexporten erschwert.

Hier sind zwei Dinge festzustellen. Zum einen führt die multilaterale Liberalisierung im Rahmen des WTO-Prozesses dazu, dass vorher eingeräumte Handelspräferenzen der Industriestaaten gegenüber besonders armen Ländern immer mehr an Wert verlieren. Wenn alle Zölle auf 0 fallen, wird der Vorteil, der durch zollfreien Zugang vereinbart wurde (wie zum Beispiel im Rahmen der Lomé-Abkommen mit den AKP-Staaten und durch die ‚Everything but Arms‘-Initiative der EU), immer weniger wert und die Produktion wandert in die global billigsten Produzentenländer. Das kann man augenblicklich in der Textilindustrie beobachten, die sich aufgrund der Präferenzen in vielen afrikanischen und südasiatischen Staaten gehalten hatte und nun zunehmend nach China verlagert wird. In diesem Sinne behindert gerade die multilaterale Liberalisierung die Etablierung von bestimmten Industrien, die durch Präferenzen sich am Leben erhalten konnten.⁷ Zweitens schränkt das Regelwerk der WTO die Instrumente, die man zum Schutz einer einheimischen Industrie nutzen möchte, erheblich ein. So stehen vor allem Quoten, aber auch hohe Zölle, zum Schutz der eigenen Industrie nicht mehr zur Verfügung. Beides kann die jetzigen Primärgüterexporteure daran hindern, langfristig ihre Produktionsstruktur zu diversifizieren, um dem Dilemma der schwankenden und stagnierenden Preise zu entkommen.

Gleichwohl sollte man diese Behinderungen durch den WTO-Prozess nicht überbewerten. Zum einen haben Länder immer noch erheblichen Spielraum, ihren Industrien Vorteile einzuräumen. Vor allem können sie sich durch Abwertungen der Währung oder einer generell unterbewerteten Währung einen erheblichen Wettbewerbsvorteil verschaffen, wie China es seit Jahren praktiziert. Darüber hinaus wird ärmeren Entwicklungsländern eingeräumt, dass sie ihre Industrien länger und stärker durch Zölle schützen können. Schließlich gibt es auch Möglichkeiten der Diversifizierung bei Primärgüterexporteuren durch eine Verbreiterung der angebotenen Güter bzw. durch zunehmende Veredelung der Güter, wie dies von z.B. Chile, Malaysia oder Indonesien erfolgreich verfolgt wurde (Herzer 2005).

Bei der Kapitalmarktliberalisierung sieht die Bilanz anders aus. Kapitalmarktliberalisierung wurde in vielen Entwicklungsländern vor allem durch den IWF und die Weltbank durchgesetzt, aber auch durch politischen und wirtschaftlichen Druck von Industrieländern. Dies geschah häufig im Zuge von größeren Finanzmarktreformen, in denen auch der einheimische Finanzsektor liberalisiert wurde und verbesserte Bedingungen für ausländische Investoren geschaffen wurden. Zum Teil waren solche Reformen dringend notwendig, da extreme Ineffizienzen

⁷ Dabei stellt sich natürlich schon die Frage, wie nachhaltig diese Industrialisierung war, wenn sie ausschließlich auf Handelspräferenzen beruhte.

durch Schwarzmärkte für Devisen und fehlende Anreize für Sparer und ausländische Investoren geschaffen worden waren, die letztendlich den Armen schaden (siehe Klasen 2004). Allerdings hat sich die externe Liberalisierung der Kapitalmärkte (d.h. der freie Handel mit der Währung und die Aufhebung von Beschränkungen für In- und Ausländer für den Kauf und Verkauf von Devisen) in vielen Ländern als teurer Fehler erwiesen. Die große Finanzkrise in Asien in den späten 90er Jahren mit dem enormen (kurzzeitigen) Anstieg der Armut hätte ohne die vorhergehende externe Liberalisierung nicht stattfinden können. Dass man trotz fehlender Liberalisierung des Kapitalmarktes schnell wachsen, ausländische Direktinvestitionen anziehen und Armut reduzieren kann, hat China in den letzten zwanzig Jahren eindrucksvoll demonstriert.

Schließlich muss man feststellen, dass die Globalisierung der Kapitalmärkte an vielen der armen Entwicklungsländer ganz vorbeigegangen ist und damit weder positive noch negative Wirkungen entfaltet hat. Trotz externer Liberalisierung des Kapitalmarktes haben die meisten armen Länder kaum Zuflüsse von Kapital zu verzeichnen, weder langfristig noch kurzfristig. Von daher ist die Globalisierung der Kapitalmärkte für diese Länder weitgehend irrelevant.

Ein weiteres potenzielles Programm der Globalisierung, das der Arbeitskräfte, hat bisher noch nicht stattgefunden. Das liegt hauptsächlich an den enormen Beschränkungen für die Mobilität von Arbeitskräften, die von nationalen Regierungen, vor allem in reichen Ländern, aufrechterhalten werden. Migration wird typischerweise nur in Ausnahmefällen und dann nur selektiv erlaubt, wobei die Ärmsten der Welt von Möglichkeiten der Migration in Industrieländer weitgehend ausgeschlossen sind. Ob eine Globalisierung der Arbeitsmärkte armutsreduzierend sein könnte, hängt hauptsächlich von der Gestaltung einer solchen Liberalisierung ab. Wenn auch gerade den Armen Möglichkeiten der Migration eingeräumt werden, könnte eine Armut reduzierende Wirkung erzielt werden, wobei allerdings klar ist, dass eine Überwindung der absoluten Armutsproblematik durch Migration allein weder möglich noch realistisch ist.⁸

Man muss also die Erfolge und Misserfolge der Globalisierung als Programm im Bezug auf die Armutsreduktion in Entwicklungsländern differenziert betrachten. Während die Handelsliberalisierung im Rahmen des GATT/WTO-Prozesses sicherlich die Chance für mehr Wachstum und Armutsreduktion in vielen Ländern eröffnet hat, hat die Globalisierung der Kapitalmärkte eher problematische Armutswirkungen und scheint auch für eine Armutsreduktion weder eine notwendige noch hinreichende Bedingung zu sein. Es ist auch klar, dass Globalisierung als Programm für die ärmsten Länder nicht genug getan hat, um sie an den potenziellen Vorteilen teilhaben zu lassen. Das bleibt die zentrale Herausforderung, die ich im nächsten Abschnitt diskutieren werde.

6 Handlungsempfehlungen für eine Armut reduzierende Globalisierung

Die Herausforderung der absoluten Armutsreduzierung in den nächsten 10 Jahren wird sein, nachhaltige Armutsreduktion in Afrika zu erreichen, denn dort hat es bisher keine Fortschritte gegeben: der Anteil der absolut Armen, der aus Afrika kommt, wird dramatisch zunehmen und den Großteil der Armen im Jahre 2015 ausmachen, wenn jetzt nicht gegengesteuert wird. Gleichzeitig hat die Diskussion in den vorherigen Abschnitten gezeigt, dass Afrika bisher kaum von der Globalisierung berührt wurde und vor allem wenige der potenziellen Chancen nutzen konnte. Daraus kann man zwei diametral gegensätzliche Handlungsempfehlungen ziehen.

Zum einen kann man den Ausschluss Afrikas aus der zunehmenden weltweiten Integration von Handel, Dienstleistungen und Kapitalmärkten akzeptieren und fordern, dass Armutsreduzierung hauptsächlich über finanzielle Transfers aus reichen Ländern erzielt werden muss. Obwohl das Armutsproblem dort dramatisch ist, wären die finanziellen Transferzahlungen, die theoretisch notwendig wären, allen Bürgern Afrikas zumindest \$1 pro Tag zur Verfügung zu stellen, vergleichsweise moderat. Wenn man von der Zahl von 310 Millionen absolut Armer im Jahre 2001 ausgeht und der Hälfte von ihnen \$1 pro Tag zur Verfügung stellt (oder allen \$0.5, was fast alle über die Armutsgrenze heben würde), würde das ca. \$100 Mrd. pro Jahr kosten. Wenn die reichen Länder ihre Entwicklungshilfe auf das UN-Ziel von 0,7% des Bruttoinlandsproduktes ausweiten würden und die zusätzlichen Mittel Afrika zur Verfügung stellten, wären die notwendigen Finanzen da, selbst wenn man Kosten für Administration und unvermeidliche Verluste einrechnen würde. Allerdings würde eine solche Strategie nichts

⁸ Siehe WA-DBK (2005) für eine detaillierte Diskussion der Problematik.

dazu tun, um das Armutproblem dort nachhaltig zu lösen und die Kluft zwischen Afrika und dem Rest der Welt würde sich trotzdem weiter vergrößern.

Die andere Möglichkeit wäre, globale Politik und Entwicklungszusammenarbeit darauf auszulegen, armen Afrikanern die Möglichkeit zu eröffnen, die Chancen der Globalisierung für sich zu nutzen. Das ist unter Umständen schwieriger, aber auch nachhaltiger und würde vor allem darauf abzielen, arme Afrikaner in ihren eigenen Bemühungen zu unterstützen und ihnen dadurch die Chance auf eine dauerhafte Teilhabe an der wirtschaftlichen Entwicklung der Welt zu geben. Dies zu versuchen, sollte meines Erachtens nach das Hauptaugenmerk von globaler Politik und Entwicklungszusammenarbeit sein und ich möchte ein paar Schwerpunkte einer solchen Politik skizzieren.

Auf der Ebene der globalen Politik sollten vor allem der WTO-Prozess wie auch andere Handelsabkommen Armutsreduzierung vor allem in Afrika als zentrales Ziel haben. Für den WTO-Prozess würde das zum einen bedeuten, dass sich die Industrieländer verpflichten, alle noch bestehenden Handelsschranken für Produkte aus Afrika völlig aufzuheben. Darüber hinaus müssen alle den Handel verzerrende Exportsubventionen und verzerrende Förderung der einheimischen Landwirtschaft abgeschafft werden. Dies allein ist allerdings noch nicht ausreichend, da eine generelle Liberalisierung im Agrarhandel die Präferenzen Afrikas reduzieren und zudem für manche afrikanischen Staaten, die kurzfristig auf Nahrungsimporte angewiesen sind, Verschlechterungen bringen würde, da die Weltmarktpreise für Lebensmittel bei Wegfall der Exportsubventionen steigen werden. Hier müssen zwei Arten der Sonderregelungen getroffen werden. Zum einen sollten afrikanische Staaten durch finanzielle Transfers für die erhöhten Lebensmittelpreise entschädigt werden. Zum anderen sollte man weiterhin eine Präferenz für afrikanische Exporte aufrechterhalten. Wenn die Zollfreiheit keine effektive Präferenz mehr ist, sollte man eine Importsubvention⁹ für Güter aus afrikanischen Ländern überlegen, die diesen Ländern weiterhin Vorteile im Zugang zu den Märkten in reichen Ländern verschaffen würde. Dies sollte nicht nur im Agrarbereich etabliert werden, sondern auch im Bereich von arbeitsintensiven Industrien (z.B. Textil- oder Elektronikindustrie).

Darüber hinaus muss im Rahmen des WTO-Prozesses ärmeren Ländern die Möglichkeit eines begrenzten Schutzes einer im Aufbau befindlichen einheimischen Industrie eingeräumt werden, um die Möglichkeiten einer Industrialisierung dieser Staaten zu ermöglichen.

Diese Maßnahmen werden aber noch nicht ausreichen, um Afrika bei der Globalisierung einzuschließen. Dazu müssen vor allem die schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Afrika verbessert werden, damit diese Länder sich besser in die Weltwirtschaft integrieren können. Dies wird hauptsächlich eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit im weiteren Sinne sein und ich werde einige mögliche Maßnahmen kurz skizzieren.

Zum einen muss viel mehr getan werden, um Frieden und Sicherheit in afrikanischen Ländern herbeizuführen. Dazu gehört ein viel größeres politisches und zur Not auch militärisches Engagement reicher Ländern bei der nachhaltigen Beendigung von Konflikten. Das militärische Engagement kann von logistischer Unterstützung und Bewaffnung von UN-Friedensmissionen, der Finanzierung und Teilnahme an solchen Aktionen, bis hin zu stärkerem eigenen militärischen Engagement im Rahmen von internationalen Mandaten reichen. Während die USA bereit sind, immense Mittel für den Krieg im Irak und Afghanistan zu mobilisieren (mit zweifelhafter Zielrichtung und Erfolg vor allem im Irak), und Europa zusammen mit den USA bereit war, sich militärisch aktiv für die (im Ganzen erfolgreiche) Befriedung des Balkans zu engagieren, ist die Bereitschaft, sich Konfliktherden in Afrika zuzuwenden, ungleich geringer. Dabei wäre es dort in vielen Fällen mit sehr viel weniger finanziellem und militärischem Engagement möglich, Konflikte zu beenden und die Möglichkeit für eine politische Lösung zu ebnen. In diesem Zusammenhang möchte ich an die kurze, aber sehr erfolgreiche militärische Intervention Großbritanniens in Sierra Leone 2003 erinnern, wo ein paar Tausend Soldaten das

⁹ Eine Importsubvention würde beinhalten, dass ein reiches Land den Import von Gütern aus bestimmten armen Ländern subventioniert und dadurch künstlich diesen Importen einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Diese Zahlungen könnten als eine Form der Entwicklungshilfe angesehen werden.

Wiederaufflammen eines Konfliktes ohne große Kosten und Verluste erreichen konnten. Engagement für Frieden und Sicherheit ist in manchen Teilen Afrikas die beste Entwicklungspolitik.

Darüber hinaus müssen die Grundvoraussetzungen für eine bessere Integration Afrikas in den Welthandel geschaffen werden. Dazu gehören Investitionen in Infrastruktur, vor allem was Straßen, Eisenbahnen, Schifffahrtswege, Zollabfertigung und Häfen angeht (Millennium Commission 2005).

Nachhaltige Armutsreduzierung durch Integration wird nur möglich sein, wenn die gegenwärtige Bildungs- und Gesundheitskrise in Afrika überwunden und Stagnation und Rückgang bei Bildung und Gesundheit in vielen Regionen umgekehrt wird. Dazu gehören spezifische Interventionen gegen einzelne Krankheiten (vor allem Malaria und AIDS), aber auch ein Ende von Gebühren für Primärbildung und primäre Gesundheitsversorgung sowie eine erhebliche Ausweitung von Bildungsinstitutionen von der Grundschule bis zu Universitäten. Hier hat die *Millennium Commission* eine Reihe von wichtigen Vorschlägen gemacht, die man genauer prüfen sollte.

Schließlich sollten afrikanische Regierungen in ihren Bemühungen unterstützt werden, eine nachhaltige und exportorientierte Industrialisierung zu fördern. Dazu gehört besserer Zugang zu Kapital für kleine und mittlere Betriebe, selektive Unterstützung für Exporteure, Förderung für den Ankauf und die Entwicklung von modernen Technologien und Förderung der Weiterbildung.

Allerdings werden diese Maßnahmen wenig Erfolg haben, wenn sich sowohl auf Seiten der Geber- als auch der Empfängerländer nicht einiges ändert. Auf der Geberseite muss die Entwicklungszusammenarbeit, wo jeder Geber häufig mit Kleinprojekten in über 100 Entwicklungsländern aktiv ist, auf wenige Länder und prioritäre Sektoren fokussiert und mit anderen Gebern besser koordiniert werden sowie, wo möglich, die normalen Staatshaushalte und ihre Mechanismen der Haushaltsüberwachung nutzen. Auf der Nehmerseite wird ein stärkeres Engagement im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft in vielen Ländern von großer Bedeutung sein. Hier gibt es in einer Reihe von Ländern bemerkenswerte Fortschritte, aber es bleibt noch viel zu tun.

Tabelle 1: Die 40 ärmsten Länder 1960 und 2000

	PKE (\$)		PKE (\$)	
	1960	Ärmsten 40	2000	Ärmsten 40
Tansania	382	Ja	482	Ja
Malawi	419	Ja	784	Ja
Guinea-Bissau	427	Ja	688	Ja
Kongo, Rep.	493	Ja	1808	Ja
Äthiopien	527	Ja	635	Ja
Burundi	536	Ja	523	Ja
Uganda	560	Ja	941	Ja
Pakistan	633	Ja	2008	Ja
China	682	Ja	3747	Nein
Lesotho	698	Ja	1592	Ja
Burkina Faso	755	Ja	957	Ja
Nepal	779	Ja	1459	Ja
Kenia	796	Ja	1244	Ja
Indien	847	Ja	2479	Nein
Ghana	866	Ja	1351	Ja
Togo	896	Ja	870	Ja
Gambia	902	Ja	1217	Ja
Indonesien	936	Ja	3642	Nein
Ruanda	938	Ja	895	Ja
Botswana	958	Ja	7550	Nein
Kongo, Dem. Rep.	980	Ja	281	Ja
Mali	983	Ja	969	Ja
Kapverden	994	Ja	4027	Nein
Nigeria	1033	Ja	707	Ja
Rumänien	1038	Ja	4285	Nein
Mauretanien	1045	Ja	1315	Ja
Bangladesch	1057	Ja	1684	Ja
Benin	1067	Ja	1214	Ja
Thailand	1091	Ja	6857	Nein
Sambia	1207	Ja	892	Ja
Tschad	1212	Ja	909	Ja
Simbabwe	1232	Ja	2486	Nein
Madagaskar	1240	Ja	836	Ja
Marokko	1308	Ja	3717	Nein
Sri Lanka	1333	Ja	3300	Nein
Syrien, Arab. Rep.	1403	Ja	4094	Nein
Taiwan	1430	Ja	17056	Nein
Ägypten, Arab Rep.	1478	Ja	4184	Nein
Korea, Rep.	1495	Ja	15876	Nein
Mosambik	1579	Ja	1037	Ja
Eritrea	?	?	775	Ja
Jemen	?	?	817	Ja
Niger	1624	Nein	875	Ja
Zentralafrikanische Rep.	2177	Nein	992	Ja
Sudan	?	?	1159	Ja
Mongolei	?	?	1268	Ja
Kambodscha	?	?	1272	Ja
Angola	2471	Nein	1362	Ja
Laos	?	?	1367	Ja
Komoren	1927	Nein	1578	Ja
Senegal	1818	Nein	1622	Ja
Nicaragua	2877	Nein	1767	Ja
Elfenbeinküste	1628	Nein	1869	Ja
Kamerun	1680	Nein	2042	Ja

Quelle: Penn World Tables 6.1. Die Daten zum Pro-Kopf-Einkommen (PKE) sind in kaufkraftbereinigten realen US-\$ in Preisen von 1996 ausgedrückt. Nur Länder mit einer Mindestbevölkerungsgröße von 0.5 Mio. und für die Daten verfügbar waren, sind aufgeführt.

Tabelle 2: Absolute Armut nach Regionen 1981-2001

	Anteil der Bevölkerung, der weniger als \$1 pro Kopf und Tag zur Verfügung hat (%)			
	1981	1990	1996	2001
Ostasien	57,7	29,6	16,6	14,9
- davon China	63,8	33,0	17,4	16,6
- übrige Region	42,0	21,1	14,7	10,8
Osteuropa und Zentralasien	0,7	0,5	4,3	3,6
Lateinamerika und Karibik	9,7	11,3	10,7	9,5
Mittlerer Osten und Nordafrika	5,1	2,3	2,0	2,4
Südasien	51,5	41,3	36,6	31,3
- davon Indien	54,4	42,1	42,2	34,7
- übrige Region	42,2	38,7	19,7	21,0
Afrika südlich der Sahara	41,6	44,6	45,6	46,4
Insgesamt	40,4	27,9	22,8	21,1
	Anzahl der Armen, die weniger als \$1 pro Kopf und Tag zur Verfügung haben (Millionen)			
Ostasien	795,6	472,2	286,7	271,3
- davon China	633,7	374,8	211,6	211,6
- übrige Region	161,9	97,4	75,1	59,7
Osteuropa und Zentralasien	3,1	2,3	20,1	17,0
Lateinamerika und Karibik	35,6	49,3	52,2	49,8
Mittlerer Osten und Nordafrika	9,1	5,5	5,5	7,1
Südasien	474,8	462,3	461,3	431,1
- davon Indien	382,4	357,4	399,5	358,6
- übrige Region	92,2	104,9	61,8	72,5
Afrika südlich der Sahara	163,6	226,8	271,4	312,0
Insgesamt	1481,8	1218,5	1097,2	1089,0

Quelle: Ravallion/Chen (2004). Die Daten sind basierend auf Haushaltsstichproben.

Literatur

- Bhalla, S. 2004.** *A comparative analysis of estimates of global inequality and poverty*, in: CESifo Economic Studies 50 (1), 85-132.
- Deaton, A. 2003.** *Adjusted Indian Poverty Estimates for 1990-00*, in: Economic and Political Weekly 38 (4), 322-326.
- Grün, C./Klasen, S. 2003.** *Growth, Inequality, and Well-Being: Intertemporal and Global Comparisons*, in: CESifo Economic Studies 49, 617-659.
- Herzer, D. 2005.** *Exportdiversifizierung und Wirtschaftswachstum: Das Fallbeispiel Chile*, Hamburg.
- Klasen, S. 2000.** *Measuring Poverty and Deprivation in South Africa*, in: Review of Income and Wealth 46, 33-58.
- Klasen, S. 2004.** *In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro Poor Growth?*, in: Tungodden, B./Stern, N./Kolstad, I. (Hg.), *Toward Pro Poor Policies – Aid, Institutions, and Globalization*, New York, 63-94.
- Lindert, P.H./Williamson, J.G. 2001.** *Does globalization make the world more unequal*, NBER Working Paper No. 8228, Cambridge.
- Millennium Commission 2005.** *Investing in Development*, New York.
- Obstfeld, M. 1998.** *The global capital market: Benefactor or Menace?*, in: Journal of Economic Perspectives 12 (4), 9-30.
- Ravallion, M./Chen, S. 2004.** *How have the world's poorest fared since the early 1980s?*, World Bank Policy Research Working Paper 3341, Washington DC.
- Reddy, S./Pogge, T. 2003.** *How not to count the poor*, erhältlich unter: www.socialanalysis.org.
- Sen, A. 1998.** *Development as Freedom*, New York.

- Stiglitz, J./Yusuf, S. 2001.** *Rethinking the East Asian Miracle*, New York.
- Volkert, J. (Hg.). 2005.** *Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen*, Wiesbaden.
- WA-DBK (Hg.) 2005.** *Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit*, Bonn [Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz].
- World Bank 2002.** *Globalization, Growth, and Poverty*, New York.
- World Bank 2003.** *The East Asian Miracle*, New York.