

Neue Entwicklungsökonomik

von

Rainer Durth, Heiko Körner
und Katharina Michaelowa

mit 31 Abbildungen und 21 Tabellen

utb; Lucius & Lucius · 2002

2 Wirtschaftliche Entwicklung

Im vorhergehenden Kapitel wurde deutlich gemacht, dass Armut Mangel an Lebenschancen in einer Vielzahl unterschiedlicher Bereiche bedeutet. Die ökonomische Dimension, d.h. der Mangel an Konsum- und Einkommensmöglichkeiten, ist nur eine unter verschiedenen, sich gegenseitig beeinflussenden Komponenten der Armut. Da jedoch über Jahrzehnte hinweg gerade dieser ökonomischen Dimension ein besonderes Augenmerk geschenkt worden ist, sollen im Folgenden einige wesentliche Zusammenhänge erläutert werden, die in dieser Diskussion bis heute eine wichtige Rolle spielen. In diesem Kapitel geht es also darum, einige grundsätzliche Zusammenhänge zwischen Armut und wirtschaftlicher Entwicklung darzustellen. Auch dabei treten die Wechselwirkungen zwischen der ökonomischen und anderen Dimensionen der Armut wieder deutlich zutage.

2.1 Das Wachstums- und das Verteilungsziel

Der wirtschaftliche Entwicklungsbegriff bezieht sich auf die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern (Sachgüter und Dienstleistungen). Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung ist die quantitative und qualitative Zunahme des in einer Gesellschaft produzierten Gütervolumens (Wirtschaftswachstum) sowie seine möglichst wohlfahrtsoptimale Verteilung auf die verschiedenen Mitglieder der Gesellschaft (vgl. Hemmer 2002, Teil I, Kapitel B.I.2). Dabei ist auf Anheb keineswegs offensichtlich, ob es sich bei Wachstum und Verteilung um komplementäre oder um konkurrierende Ziele handelt.

Die Klärung dieser Frage ist allerdings entscheidend für die richtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen: „Soll trotz offensichtlicher Ungerechtigkeit eine extreme Ungleichheit in Kauf genommen werden, um das Wachstum zu beschleunigen, oder wird man durch eine solche Strategie die vorhandenen Wachstumschancen geradezu verschenken? Ist es möglich, die Verminderung der Ungleichheit mit Wachstum zu verbinden, oder wird eine abnehmende Ungleichheit die Wachstumschancen so verschlechtern, dass am Ende mehr Ungleichheit vorherrschen wird als zu Beginn?“ (Shams 1998, S. 393). Welcher Zusammenhang besteht also zwischen Wachstum, Verteilung und Armutsminderung?

2.1.1 Wachstum und Armut

Durch Wirtschaftswachstum vergrößert sich das insgesamt zur Verfügung stehende reale Gütervolumen. Dies kann sich direkt auf die für den multidimensionalen Armutsbegriff unmittelbar relevanten Güter wie Nahrungsmittel oder grundlegende Bildungs- und Gesundheitsleistungen beziehen, die auf diese Weise in größerem Umfang verfügbar werden. Unabhängig von der Art der Güter ist eine erhöhte Gesamtproduktion zudem mit höheren Einkommen für die beschäftigten Produktionsfaktoren verbunden. Für das Ziel der Armutsbekämpfung ist dabei relevant, ob auch die ärmeren Bevölkerungsgruppen von diesem Einkommenszuwachs profitieren.

Neuere empirische Untersuchungen zeigen übereinstimmend, dass zumindest die **absolute Armut** bei Wirtschaftswachstum in der Regel abnimmt. Ravallion und Chen (1997, S. 376f.) vergleichen für 67 Länder die Veränderung des Anteils der Armen (gemessen anhand einer Armutslinie in Höhe von 75% des ursprünglichen nationalen Durchschnittseinkommens bzw. -konsums) mit der nationalen Wachstumsrate. Die Steigung der Regressionslinien, getrennt für Osteuropa und Zentralasien einerseits und sonstige Entwicklungs- und Schwellenländer andererseits, zeigt den durchschnittlichen, eindeutig **negativen Zusammenhang** zwischen beiden Größen (vgl. Abbildung 2.1).

Die Aufteilung der Abbildung in vier Quadranten lässt erkennen, dass in keinem der untersuchten Länder Armutsverringerung bei Negativwachstum oder Armutssteigerung trotz positiver Wachstumsraten aufgetreten ist. In der Tendenz ähnliche, wenn auch nicht ganz so deutliche Ergebnisse finden sich bei Deininger und Squire (1996).

Beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern legen nahe, dass das Ausmaß, in dem sich Wirtschaftswachstum auf die Verminderung der Armut auswirkt, durch **wirtschaftspolitische Maßnahmen** beeinflusst werden kann. Anstatt auf automatisch eintretende Durchsickereffekte zu vertrauen, versucht man daher heute, von vornherein **gezielt** „Wachstum für die Armen“ (**pro-poor growth**) in Gang zu setzen. Dieser Gedanke ist zwar nicht neu (Chenery et al. 1974; Lütkenhorst 1982, S. 228ff.), erreichte aber erst durch den Weltentwicklungsbericht 1990 einen Durchbruch als allgemein anerkannte Entwicklungsstrategie. Dabei wurde zunächst vor allem eine **arbeitsintensive** Wachstumsstrategie angestrebt, um diejenige Ressource produktiv zu nutzen, über die die Armen am reichlichsten verfügen (Weltbank 1990, S. 3). Maxwell und Hanmer (1999) betonen darüber hinaus die Bedeutung einer sektoralen und geografischen Fokussierung auf Bereiche mit starker Armut. Weitere Elemente einer Strategie des „Wachstums für die Armen“

sind unter anderem institutionelle Reformen im Hinblick auf größere **Rechtssicherheit** und auf **Partizipation** der Armen am politischen Prozess sowie die Ausweitung der **Humankapitalbildung** (siehe Abschnitt 2.2). Der UNDP Report „Overcoming Human Poverty“ unterstreicht zudem die entscheidende Bedeutung einer integrierten Strategie im Gegensatz zu dem früheren zweigleisigen Verfahren von Wachstumsförderung einerseits und (zumeist nachträglicher) sozialer Abfederung andererseits (UNDP 2000b, S. 39f.).

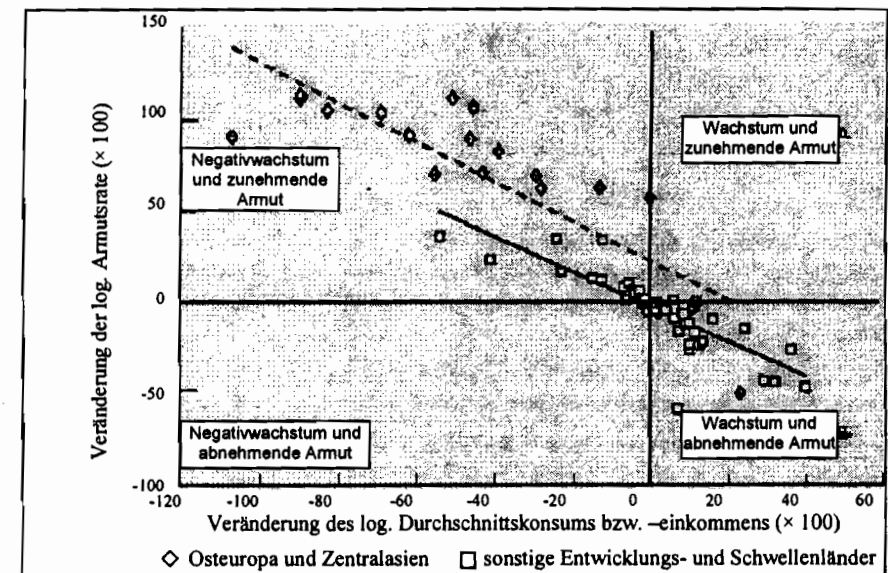


Abbildung 2.1: Wachstum und Armut

Anmerkung: Die Messzeitpunkte sind abhängig von der Verfügbarkeit von Haushaltsbefragungen seit Beginn der 80er Jahre. Für die Mehrzahl der Länder stammen die Daten von Ende der 80er und/oder Anfang der 90er Jahre.

Quelle: Ravallion/Chen (1997, S. 377).

2.1.2 Verteilung und Armut

Unabhängig von Wachstumspolitik wirkt sich auch **Umverteilung** zugunsten der Armen unmittelbar armutsmindernd aus. Wenn den Armen beispielsweise durch redistributive Steuerpolitik oder armutsorientierte Gesundheits- und Bildungspolitik ein größerer Anteil am insgesamt zur Verfügung stehenden Gütervolumen zugeteilt wird, so kann ein Teil von ihnen die Armutsgrenze überschreiten bzw. grundlegende Bildungs- und Gesundheitsbedürfnisse befriedigen. Empirisch lässt sich zudem zeigen, dass bei gegebener Wachstums-

rate auch längerfristig die Chance, ein bestimmtes Maß an Armutsminderung zu erreichen, erheblich von der Verteilungssituation im Ausgangszustand abhängt: Bei gegebenen Wachstumsraten wird in den von **starker Ungleichverteilung** gekennzeichneten Ländern nur eine **relativ geringe** Armutsenkung erreicht. Dies zeigt auch der Vergleich der beiden Ländergruppen in Abbildung 2.1: Wegen der stark angewachsenen Ungleichverteilung in Osteuropa und Zentralasien ergibt sich in den Ländern dieser Region bei gegebener Erhöhung des Durchschnittseinkommens eine geringere Armutsminderung als in den Vergleichsländern (Ferreira 1999, S. 7).

Maxwell und Hanmer (1999) sowie Demery und Walton (2000) prognostizieren die Realisierungschancen des Ziels der internationalen Gebergemeinschaft, zwischen 1990 und 2015 den Armutsindex um 50% zu senken (DAC-Armutsziel). Abbildung 2.2 zeigt, dass das DAC-Ziel bei einer realistischen bis optimistischen Wachstumsrate von jährlich 3-4% nur von Entwicklungsländern mit relativ gleichmäßiger Einkommensverteilung erreicht werden kann.

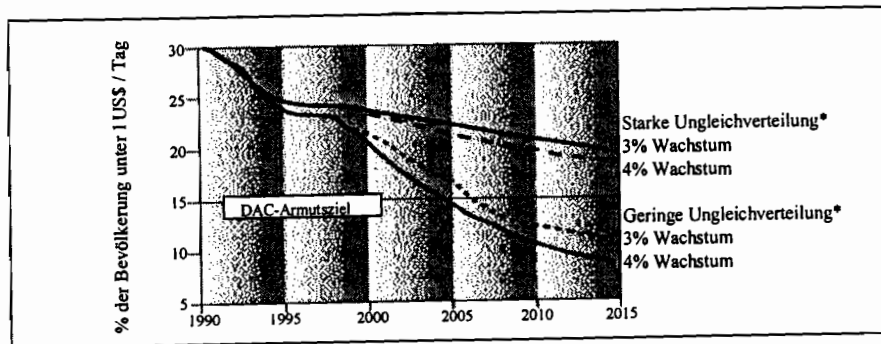


Abbildung 2.2: Globale Armut in 2015: Der Einfluss von Wachstum und Verteilung

Anmerkung: * Starke bzw. geringe Ungleichverteilung bezieht sich hier auf einen Gini-Koeffizienten von über bzw. unter 0,43.

Quelle: Maxwell/Hanmer (1999).

Gleichzeitig wird deutlich, dass um einzelne Prozentpunkte erhöhte Wachstumsraten offenbar weniger Einfluss auf die Erreichung des Armutsbekämpfungsziels haben als eine **grundlegende Umorientierung der Verteilungspolitik**. Das insgesamt zu verteilende Gütervolumen ist jedoch in den meisten Entwicklungsländern nur sehr gering. Wenn, wie in Abschnitt 1.2.1 dargestellt, in vielen Ländern des subsaharen Afrikas das durchschnittliche Jahreseinkommen bei deutlich unter 1.000 US\$ (KKP) liegt, so ist der Spielraum für

reine Umverteilung sehr begrenzt. Wachstums- und Verteilungsstrategie sollten daher ineinander greifen und sich gegenseitig ergänzen.

2.1.3 Wachstum und Verteilung

Bisher wurde nur die Veränderung einer Politikvariablen bei Konstanz der anderen betrachtet. Dabei wurde grundsätzlich unterstellt, Wachstums- und Verteilungspolitik könnten unabhängig voneinander betrieben werden. Tatsächlich aber beeinflussen sich Wachstum und Verteilung auch gegenseitig, was die Analyse erheblich erschwert. So ist Armutsminderung durch Umverteilung langfristig nur gesichert, wenn sie keine entgegengerichtete negative Wachstumswirkung auslöst. Gleichzeitig kann Wachstum unter bestimmten Voraussetzungen negative Verteilungswirkungen mit sich bringen.

Hinsichtlich des Einflusses von Wachstum auf Verteilung wurde die wissenschaftliche Diskussion lange Zeit durch die von Kuznets (1955) entwickelte **U-Hypothese** dominiert. Nach dieser Hypothese nimmt mit zunehmendem Wohlstand zunächst die Ungleichverteilung zu, aber bei weiterem Wachstum schließlich wieder ab, so dass der Kurvenverlauf einem umgekehrten U entspricht (Hemmer 2002, Teil I, Kapitel B.III.1). Anhand der seit Mitte der 90er Jahre zur Verfügung stehenden umfassenderen verteilungsbezogenen Datensätze kann diese Theorie jedoch empirisch verworfen werden. Ein systematischer Einfluss des Wachstums auf die Verteilung ist anhand dieser Daten nicht mehr erkennbar (Squire 1999, S. 167f., und S. 171; Deininger/Squire 1996; Ravallion/Chen 1997). Vielmehr kommt es, wie anhand des Zusammenhangs von Wachstum und Armutsbekämpfung bereits dargestellt wurde, in erster Linie darauf an, in welchen konkreten Bereichen Wachstumsförderung betrieben wird.

Die neuere Diskussion beschäftigt sich weniger mit dem Einfluss von Wachstum auf Verteilung als vielmehr umgekehrt mit dem Einfluss von Verteilung auf Wachstum. Empirische Ergebnisse deuten derzeit überwiegend darauf hin, dass sich eine **starke Ungleichverteilung** hinsichtlich Konsum und Einkommen, aber auch hinsichtlich anderer für die Armen relevanter Güter wie Landbesitz (Squire 1999, S. 172) und Bildung (Birdsall/Londoño 1997) tendenziell negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. Vielfältige, teilweise komplementäre theoretische Erklärungen werden dem zugrunde gelegt. Dazu gehören die Bedeutung **sozialer Konflikte** (Alesina/Perotti 1996) sowie **Kapitalmarktunvollkommenheiten**, die eine produktivere Tätigkeit der Armen verhindern (Aghion/Bolton 1997; Galor/Zeira 1993).

Daneben gibt es eine Reihe institutionenökonomischer und politökonomischer Erklärungsansätze.¹

Interessant ist in diesem Zusammenhang das Argument von Alesina und Rodrik (1994), nach dem eine starke anfängliche Ungleichverteilung gerade deswegen das Wachstum behindert, weil sie - zumindest in demokratischen Systemen - aus wahltaktischen Gründen zu einer investitions- und wachstumshemmenden Umverteilungspolitik führt. Wenn Ungleichverteilung Wachstum behindert, so ist jedoch klar, dass **vorausschauende Umverteilungspolitik** langfristig wachstumsfördernd wirken kann. Sie sollte allerdings möglichst **rechtzeitig** begonnen werden - bevor ein so starker **politischer Druck** entsteht, dass plötzliche, massive Eingriffe notwendig werden, die Investitionsanreize senken und zu allgemeiner Unsicherheit über die Stabilität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führen. Somit kommt man auch aus dieser Betrachtungsperspektive zu dem Ergebnis, dass nur eine **integrierte Wachstums- und Verteilungsstrategie** für die Armutsverringerung langfristig erfolgreich sein kann. Dies muss auch bei den in den folgenden Abschnitten anhand der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit diskutierten wachstumspolitischen Überlegungen berücksichtigt werden.

2.2 Kapitalbildung als Wachstumsgrundlage

Die gesamtwirtschaftliche Produktion beruht auf dem Einsatz der Faktoren **Kapital** (inklusive natürlicher Ressourcen) und **Arbeit**. In den Volkswirtschaften der Entwicklungsländer ist der Faktor Arbeit relativ **reichlich** vorhanden, der Faktor Kapital dagegen **knapp**. Aufgrund abnehmender Grenzproduktivitäten ist bei begrenztem Kapitalbestand und hohem Arbeitseinsatz die Arbeitsproduktivität nur gering. Sind die beiden Faktoren nur begrenzt substituierbar, dann ist ab einer bestimmten Menge die Grenzproduktivität der Arbeit gleich null, so dass aufgrund von Kapitalknappheit ein Teil der vorhandenen Arbeitskraft gänzlich ungenutzt bleibt. Eine Erhöhung des relativ knappen Faktors Kapital kann die Produktivität des Faktors Arbeit und damit auch die Nachfrage nach Arbeit erhöhen (Hemmer 2002, Band II, Kapitel E.III.1). Zudem führt, sofern keine Nachfragerestriktion auf dem Gü-

¹ Einen Überblick über verschiedene Erklärungsansätze gibt Shams (1998, S. 401ff.). Beispiele aus dem Bereich der Neuen Politischen Ökonomie und der Neuen Institutionenökonomik sind die Arbeiten von Bertola (1993), Alesina/Rodrik (1994), Persson/Tabellini (1994), Alesina/Perotti (1996), Palda (1999) sowie Keefer/Knack (2000).

termarkt besteht, ein größerer **Kapitalbestand** unmittelbar zu höherem gesamtwirtschaftlichem Output und eine **Kapitalerhöhung** zur Steigerung der Produktion, d.h. zu Wachstum. Unter Umständen kann sich zudem die Höhe des Kapitalbestandes als direkt wachstumswirksam erweisen. So wird in den endogenen Wachstumsmodellen à la Romer (1990) angenommen, dass sich der Bestand an Humankapital über seinen Beitrag zu vermehrter Forschung und Entwicklung und erhöhtem technischem Wissen positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt (vgl. Kapitel 6).

Unter der Zielsetzung eines „Wachstums für die Armen“ gilt es nun zu betrachten, welche Maßnahmen der Kapitalbildung unmittelbar die Armen begünstigen. Dabei werden im Folgenden drei Arten von Kapital unterschieden: **Sachkapital**, **Humankapital** und **Sozialkapital**. Natürliche Ressourcen wie Boden oder Wasser, die gerade für die Armen eine besonders relevante Form des Kapitals darstellen, werden hier nur kurz unter Sachkapital angesprochen, in Kapitel 4 jedoch noch einmal ausführlich betrachtet.

2.2.1 Sachkapital

Die knappe Ausstattung vieler Entwicklungsländer mit Sachkapital stand lange Zeit im Mittelpunkt der entwicklungsökonomischen Diskussion. Man sprach von einer **Kapitallücke** und versuchte, diese durch Kapitalzuflüsse aus dem Ausland zu überbrücken. Aus verschiedenen Gründen muss ein großer Teil dieser Projekte als **gescheitert** angesehen werden:

- Eine gezielte Armutsorientierung wurde nicht betrieben, und die erhofften Durchsickereffekte blieben häufig aus.
- Die **anreiztheoretische** Problematik überwiegend staatlicher Investitionen und die Bedeutung von Verdrängungs- und Nachfrageeffekten wurden nicht ausreichend berücksichtigt.
- Darüber hinaus wurden Fragen der **Komplementarität** zwischen verschiedenen Kapitalarten vernachlässigt. Sachkapitalbildung allein ist nur eingeschränkt wirkungsvoll, wenn ein Engpass bei anderen Kapitalformen besteht. So helfen beispielsweise komplizierte industrielle Anlagen nur weiter, wenn auch qualifiziertes Personal (Humankapital) für den Betrieb zur Verfügung steht.

Insgesamt war die auf diese Weise verfolgte Kapitalbildungsstrategie das Gegenteil dessen, was man sich heute als erfolgversprechende armutsorientierte Investitionsförderungsstrategie vorstellen könnte. Bei Letzterer geht es darum,

die Armen unmittelbar am Kapitalbildungsprozess teilhaben zu lassen, so dass sie damit auch ihre eigene Arbeitskraft produktiver einsetzen können. Ein Beispiel ist die Schaffung einer **Infrastruktur**, die den Armen einen Zugang zum lokalen Markt eröffnet, so dass sie dort ihre Waren verkaufen können. Daneben geht es oft um die Ermöglichung von **Kleininvestitionen** im landwirtschaftlichen oder handwerklichen Bereich, häufig im **informellen Sektor**. Die Durchführung solcher Kleininvestitionen scheitert zumeist an der fehlenden eigenen Ersparnis der Armen sowie an Kapitalmarktunvollkommenheiten, die eine externe Finanzierung extrem teuer oder völlig unmöglich machen. Daher ist ein wesentlicher Ansatzpunkt die Bereitstellung von **Mikrokrediten** durch Institutionen, die aufgrund spezieller institutioneller Regelungen (Ausnutzung von Gruppendynamik, engmaschige Informationsnetzwerke usw., vgl. Kapitel 9, Kasten 9.1) anders als Geschäftsbanken in der Lage sind, den produktiven Einsatz der Mittel und die Darlehensrückzahlungen zu kontrollieren. Auf diese Weise kann auch den Armen, die kaum Sicherheiten zu bieten haben, ein Zugang zum Kapitalmarkt eröffnet werden.

Die Anzahl entsprechender Programme und der von ihnen mit Krediten versorgten Personen hat inzwischen ein beträchtliches Ausmaß angenommen. 1.600 Mikrofinanzinstitutionen waren beim Mikrokreditgipfel 1997 in Washington registriert; davon beteiligten sich 1.065 an einer vom Gipfelsekretariat für das Jahr 1999 durchgeführten Erhebung. Tabelle 2.1 zeigt die Aufteilung der in Entwicklungsländern tätigen Institutionen nach Weltregionen und erreichtem Personenkreis.

Region	Zahl der Programme	Anzahl der Kunden (in Mio)	davon aus der ärmsten Bevölkerungsschicht*	Frauenanteil der Kunden aus der ärmsten Bevölkerungsschicht*
Afrika	455	3,83	68%	58%
Asien	352	18,43	57%	79%
Lateinamerika und Karibik	152	1,11	48%	67%
Mittlerer Osten	16	0,05	65%	54%
Gesamt	975	23,42	58%	75%

Tabelle 2.1: Mikrofinanzinstitutionen in Entwicklungsländern nach Weltregionen und erreichtem Personenkreis 1999

Anmerkung: * Die „ärmste Bevölkerungsschicht“ ist definiert als die 50% ärmsten Familien der unterhalb der nationalen Armutsgrenzen lebenden Familien.

(Quelle: Adams et al. (2000).

Daneben können Investitionen der Armen durch gezielten **Risikoschutz** gefördert werden. In Abschnitt 1.2.4 wurde dargestellt, dass die Armen nicht nur von plötzlichen Einschnitten bei Einkommen und Eigentum besonders hart getroffen werden, sondern zudem über besonders geringe eigene Absicherungsmöglichkeiten verfügen. Ertragreiche, aber vergleichsweise risikobehaftete Investitionen werden sie ohne gezielten Risikoschutz nicht durchführen. So neigen beispielsweise arme Bauern zumeist zum Anbau von risikoarmen Niedrigertragssorten (Weltbank 2000a, S. 142f.). Da der traditionelle Versicherungsmarkt ähnlich wie der Kapitalmarkt aufgrund von Problemen der Vertragsdurchsetzung und asymmetrischer Information (vgl. Kapitel 9) für die Armen nicht zugänglich ist, bietet es sich an, zur Mikrofinanzierung analoge Lösungen für den Risikoschutz zu suchen. Der Zugang zur Mikrofinanzierung eröffnet bereits an sich einen gewissen Risikoschutz durch die Ermöglichung von Diversifizierung. Darüber hinaus erweist sich die von einigen Institutionen bereits verfolgte Koppelung von Mikrokrediten mit Spar- und Versicherungsprodukten als vielversprechend (Weltbank 2000a, S. 157f.).

Schließlich spielt der Besitz von **natürlichen Ressourcen** wie Grund und Boden als zentralem Produktionsfaktor für die überwiegend in der Landwirtschaft tätigen Armen eine bedeutende Rolle. Maßnahmen gegen Erosion und Vordringen der Wüste, insbesondere im Sahel, können dazu beitragen den Armen diesen wesentlichen Teil ihres Kapitals zu erhalten (vgl. Kapitel 4). Daneben können Umverteilung und die Sicherung von Eigentumsrechten durch Bodenreform langfristig das Wachstum erhöhen, da sie eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung des Bodens fördern (vgl. Abschnitt 3.2.1). So wird die Bodenreform in Ostasien oft als wesentlicher Einflussfaktor auf die positive Entwicklung dieser Länder gewertet (Jeon/Kim 2000).

2.2.2 Humankapital

Während der Faktor Arbeit sich auf die bloße Zahl der Arbeitskräfte bezieht, bezeichnet der Begriff „Humankapital“ das Ergebnis von Investitionen in die **Qualität** dieser Arbeitskräfte zur Steigerung ihrer Produktivität. Neben der privatwirtschaftlichen Produktivität kann die gesamtwirtschaftliche Produktivität in Zusammenhang mit Humankapitalinvestitionen zusätzlich über **Wissens-Spillovers** und vermehrten **technischen Fortschritt** gesteigert werden (vgl. Kapitel 6). Für Humankapitalinvestitionen kommen insbesondere die Bereiche **Bildung** sowie **Ernährung** und **Gesundheit** in Frage.

Strauss und Thomas (1998) bieten einen umfassenden Literaturüberblick über die Auswirkungen von Gesundheit und Ernährung auf Produktivität und Einkommen. Investitionen in Gesundheit und Ernährung lohnen sich insbeson-

dere dort, wo der Ausgangszustand sehr schlecht ist. Unterernährung und häufige Krankheiten führen nicht nur zu zeitweise völligem Arbeitsausfall, sondern auch zu einer generellen Schwächung. Gerade die in Entwicklungsländern überwiegende körperliche Arbeit bedarf jedoch einer besonderen Kraft und Ausdauer. Somit ist gerade in Entwicklungsländern die Sicherung grundlegender Gesundheits- und Ernährungsbedürfnisse nicht nur ein direktes Ziel im Rahmen der Armutsbekämpfung, sondern ein wesentlicher Bestandteil einer armutsorientierten Wachstumsstrategie.

Dasselbe gilt für den Bereich der Bildung. Positive Bildungserträge individueller Bildungsinvestitionen lassen sich empirisch klar feststellen. Abbildung 2.3 zeigt die durchschnittlichen Ertragsraten nach Weltregion, ermittelt anhand der **Mincer'schen Ertragsfunktion** (Mincer 1974). Diese Funktion erlaubt eine Schätzung der Lohnverbesserung durch Schulbesuch während eines zusätzlichen Jahres, relativ zu dem während dieser zusätzlichen Ausbildungsperiode entgangenen Lohn.

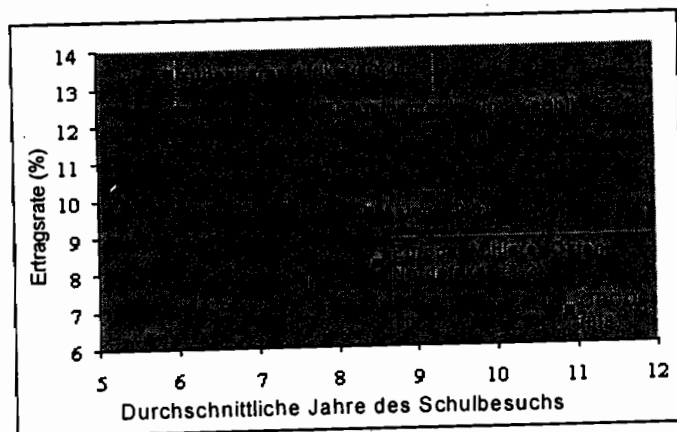


Abbildung 2.3: Mincer'sche Ertragsraten und Jahre des Schulbesuchs

Anmerkung: * Nur Nicht-OECD.

Quelle: Psacharopoulos (1994, S. 1321 und 1331).

Die gleichzeitige Anordnung der Regionen nach Bildungsertragsrate und durchschnittlicher Verweildauer im Schulsystem weist auf einen **negativen Zusammenhang** zwischen diesen beiden Variablen hin: Die Ertragsrate ist dort besonders hoch, wo das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften besonders gering ist. Die Bildungsertragsrate ist jedoch neben dem Angebot auch von der Nachfrage nach Humankapital abhängig. Aufgrund eines Rückgangs der Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften in einer Reihe von Ent-

wicklungsländern, insbesondere in Afrika, ist zu vermuten, dass sich die durchschnittlichen Ertragsraten der verschiedenen Regionen in jüngerer Zeit stärker angeglichen haben.

Unter der Annahme, dass die Lohndifferenz die durch zusätzliche Bildung hinzugewonnene Produktivität wiedergibt, lässt sich aus der positiven Mincer'schen Ertragsrate für die aggregierte gesamtwirtschaftliche Ebene ein erheblicher Wachstumseffekt von Humankapitalinvestitionen ableiten. Diese Annahme ist allerdings aus unterschiedlichen Gründen problematisch (Michaelowa 2001b, S. 140ff.). Nicht zuletzt besteht gerade unter den institutionellen Rahmenbedingungen vieler Entwicklungsländer eine große Gefahr, dass die durch Bildungsinvestitionen erworbene Qualifikation zu Rent Seeking und anderen individuell gewinnbringenden, aber **gesellschaftlich unproduktiven Tätigkeiten** genutzt wird (Pritchett 1997, S. 50ff.). Daher dürfen auch die **institutionellen Rahmenbedingungen** nicht vernachlässigt werden, wenn mit Hilfe von Bildungsinvestitionen Wachstumserfolge erzielt werden sollen. Die unter Vernachlässigung derartiger Probleme zur unmittelbaren Darstellung des theoretischen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhangs zwischen Humankapital und Wachstum konstruierten endogenen Wachstumsmodelle kommen zu einem eindeutig positiven Wachstumseffekt der Bildungsinvestitionen (vgl. Kapitel 6).

Interessant ist nun, inwieweit sich Humankapitalinvestitionen für eine integrierte Wachstums- und Verteilungsstrategie eignen. Die Verteilungswirkung öffentlicher Ausgaben kann im Rahmen einer so genannten **Inzidenzanalyse** (vgl. Abschnitt 1.2.2) überprüft werden. Abbildung 2.4 zeigt am Beispiel Madagaskars die Inzidenz der öffentlichen Bildungsausgaben im Primar- und Tertiärbereich. Auf der x-Achse sind die prozentualen Anteile der Bevölkerung nach ihrem Gesamtkonsum aufsteigend geordnet abgetragen. Auf der y-Achse stehen dem die Anteile der öffentlichen Bildungsausgaben für die entsprechenden Bevölkerungssegmente gegenüber. Die gestrichelte Diagonale stellt die Gleichverteilungslinie dar, bei der jeder Bevölkerungsgruppe genau der ihrer Größe entsprechende Anteil an den öffentlichen Ausgaben zufällt. Als weiterer Vergleichsmaßstab wurde die **Lorenzkurve** eingefügt, die für jeden Prozentsatz der Bevölkerung den entsprechenden kumulativen Anteil an den Konsumausgaben wiedergibt.²

² Traditionell bezieht sich die Lorenzkurve eher auf das Einkommen. Dieses ist jedoch gerade bei ärmeren Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern häufig schwieriger korrekt zu messen als der Konsum. Daher wird zunehmend auch auf

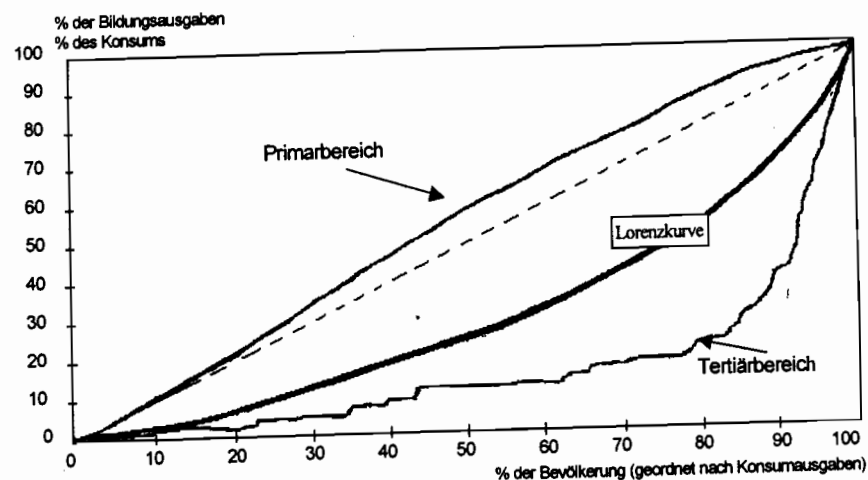


Abbildung 2.4: Konzentration der öffentlichen Bildungsausgaben in Madagaskar 1997

Quelle: Cogneau et al. (2000, S. 28).

Die Konzentrationslinie der öffentlichen Finanzierung des Primärbereichs liegt oberhalb der Gleichverteilungslinie. Dies bedeutet, dass die finanziell ärmeren Bevölkerungsschichten **überproportional** von den Ausgaben für Primarschulbildung **profitieren**. Die Finanzierung des Primärbereichs ist somit eindeutig redistributiv. Im scharfen Kontrast dazu steht die Finanzierung des Tertiärbereichs. Die öffentlichen Ausgaben konzentrieren sich hier auf die ohnehin Bessergestellten. 80% der Bevölkerung teilen sich bloße 20% der staatlichen Finanzierung, während die restlichen 80% der öffentlichen Mittel den reichsten 20% der Bevölkerung zufallen. Die Konzentrationskurve der staatlichen Ausgaben für den Tertiärbereich liegt nicht nur deutlich unterhalb der Gleichverteilungslinie, sondern auch deutlich unterhalb der konsumbezogenen Lorenzkurve, was bedeutet, dass die entsprechende Finanzierungspolitik die bereits bestehende Ungleichverteilung zusätzlich **verschärft**.

Wie das Beispiel verdeutlicht, bringen keineswegs alle Humankapitalinvestitionen positive Verteilungswirkungen mit sich, aber bei Humankapitalinvestitionen im Bereich von **Grundbildung, Basisgesundheit und Ernährungssicherung** kann mit hoher Sicherheit von einem stark **redistributiven** Effekt

diese Größe zurückgegriffen. Für eine allgemeine Diskussion der Lorenzkurve vgl. Hemmer (2002, Band I, Kapitel A.II.2.b).

ausgegangen werden. Parallel dazu weisen einige empirische Wachstumsstudien, die zwischen Bildungsinvestitionen im Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich unterscheiden, für ärmere Entwicklungsländer ebenfalls auf einen besonders positiven Effekt im Grundbildungsbereich hin (Timmermann/Graff 1995, S. 360f.). Der Aufbau eines grundlegenden Humankapitalstocks erweist sich somit als prädestiniert für eine integrierte Wachstums- und Verteilungsstrategie.

2.2.3 Sozialkapital

Neben den traditionellen Kapitalformen des Sach- und Humankapitals dreht sich in jüngerer Zeit die Diskussion vermehrt auch um die Bedeutung von Sozialkapital. Dabei hat sich allerdings bisher noch keine ganz einheitliche Interpretation dieses Begriffs herausgebildet. Nach Collier (1998, S. 4ff.) ist Sozialkapital im Gegensatz zu anderem Kapital dadurch gekennzeichnet, dass es sich auf eine mit **Externalitäten** verbundene **soziale Interaktion** bezieht. Mit anderen Kapitalformen hat das Sozialkapital gemeinsam, dass es als ein für den Produktionsprozess längerfristig nutzbarer Bestand **akkumuliert** werden kann. Gemäß der etwas weniger abstrakten Definition von Putnam (1993, S. 167) bezieht sich der Begriff Sozialkapital auf Charakteristika einer sozialen Organisation, die die gesellschaftliche Effizienz verbessern, indem sie koordinierte Handlungen ermöglichen (vgl. auch Kapitel 9). Zu diesen Charakteristika gehören Vertrauen, Normen und soziale Netzwerke. Woolcock (1998) unterscheidet die folgenden vier Dimensionen:

- das **Ausmaß** sozialer Integration,
- **horizontale soziale Verbindungen** innerhalb von Gemeinschaften,
- die Beziehung zwischen **Staat und Zivilgesellschaft** sowie
- die **Qualität** der Regierungsinstitutionen.

Konkret geht es beispielsweise um die Existenz eines transparenten und für alle gleichermaßen zugänglichen Rechtssystems, einer funktionsfähigen Wirtschaftsordnung und um die Gewährleistung demokratischer Grundfreiheiten.

Dabei bestehen gewisse Schwierigkeiten, eine **definitive Abgrenzung** zwischen dem Sozialkapital an sich und seinen gesellschaftlichen und institutionellen Folgewirkungen vorzunehmen (Temple 2000, S. 33). Dasselbe Problem belastet die Auswahl von **Indikatoren** für die empirische Untersuchung der Wachstumswirkung des Sozialkapitals. Temple (1998, S. 322ff.) benutzt

alternativ den Indikator der so genannten „sozialen Fähigkeiten“, der ursprünglich von Adelman und Morris (1967) entwickelt wurde und anhand einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren institutionelle und ökonomische Entwicklung einer Gesellschafts-fähigkeit widerspiegeln soll. Gemäß diesem Indikator gehören die Länder des subsaharen Afrikas mit der Ausnahme Südafrikas alle zur Gruppe der **traditionellen Gesellschaften** mit dem geringsten Potenzial für institutionelle und wirtschaftliche Entwicklung. Die ökonometrischen Ergebnisse weisen auf eine signifikante Wachstumswirkung dieser Variable hin, die hauptsächlich indirekt, über Beeinflussung der Regierungspolitik, erfolgt. Knack und Keefer (1997) verwenden alternativ den Indikator „TRUST“, der das anhand von Befragungen ermittelte Vertrauen der Mitglieder einer Gesellschaft untereinander angibt, und den Indikator „CIVIC“, der die Stärke der Normen gesellschaftlicher Kooperation widerspiegeln soll. Auch hier deuten die Ergebnisse auf einen positiven Zusammenhang zwischen Sozialkapital und Wachstum hin.

Daneben gibt es verschiedene Studien, die - auch ohne gezielt den Zusammenhang mit Sozialkapital im Auge zu haben - Verbindungen zwischen der Qualität von Institutionen und Wachstum herstellen (Knack/Keefer 1995; Rodrik 2000). Der bestehende positive Zusammenhang lässt sich anhand einer einfachen Gegenüberstellung des Index der Institutionenqualität und des Wachstumsindex veranschaulichen (vgl. Abbildung 2.5). Der Index der Institutionenqualität wurde dabei aus den Komponenten bürgerliche Freiheiten und politische Rechte, Qualität der Regierungsinstitutionen, Rechtsstaatlichkeit sowie öffentliche Sozialversicherungsausgaben zusammengesetzt.

Rodrik (2000) zeigt darüber hinaus den partiellen Einfluss einzelner Faktoren wie Demokratie, Zugang zu politischen Einrichtungen und Unabhängigkeit der Exekutive. Insgesamt wird deutlich, dass mit der Förderung der **politischen Freiheiten** und **Einflussmöglichkeiten** der Bevölkerung - ähnlich wie im Bereich von grundlegender Bildung und Gesundheit - nicht nur unmittelbar eine Komponente der multidimensionalen Armut (vgl. Abschnitt 1.2.3) in Angriff genommen, sondern gleichzeitig auch eine **positive Wachstumswirkung** erzielt werden kann.

Ebenso wie trotz der damit verbundenen Wachstumswirkung nicht jede beliebige Form der Sach- und Humankapitalförderung den Armen zugute kommt, gibt es jedoch auch im Bereich des Sozialkapitals Formen mit gegenläufiger Verteilungswirkung. Während **Normen**, verbindliche (gesetzliche) Regelungen und Mechanismen, welche die **Informationsverbreitung** durch Nachahmung fördern, tendenziell eher **progressiv** sind, ist zum Beispiel **Netzwerkbildung** tendenziell eher **regressiv** (Collier 1998, S. 25). Dies liegt daran, dass sich

überwiegend Personen mit ähnlichem Einfluss und Wissensstand zu solchen Netzwerken zusammenschließen, da für niemanden ein Anreiz besteht, sich mit Personen zusammenzutun, die in dieser Hinsicht erheblich weniger zu bieten haben. Ein Zusammenschluss von Personen, unter denen keine über Wissen und Einfluss verfügt, ist jedoch ebenfalls für niemanden ein Gewinn. Somit besteht eine Tendenz, dass gerade die Armen von der Nutzung dieser Form sozialen Kapitals ausgeschlossen bleiben.

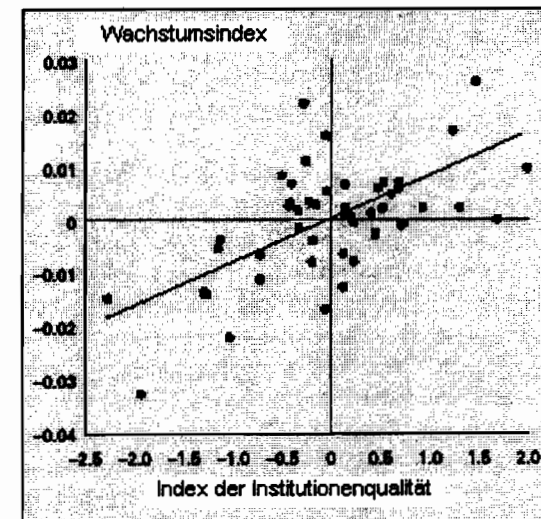


Abbildung 2.5: Institutionenqualität und Wirtschaftswachstum

Quelle: Rodrik (1999), zitiert nach Weltbank (2000a, S. 112).

2.3 Beschäftigung als Wachstumsgrundlage

Im Gegensatz zu Kapital sind Arbeitskräfte in Entwicklungsländern relativ reichlich vorhanden und nehmen durch das starke **Bevölkerungswachstum** weiterhin kontinuierlich zu. Als Inputfaktor für Produktionsprozesse stellen sie eine wertvolle Ressource dar. Die wirtschaftspolitische Herausforderung besteht darin, dafür zu sorgen, dass diese Ressource nicht ungenutzt bleibt, sondern effizient im Produktionsprozess eingesetzt wird.

Hohe Raten von **Arbeitslosigkeit** und **Unterbeschäftigung** zeigen, dass dieses Ziel vielfach weit verfehlt wird. Besonders Unterbeschäftigung ist in Entwicklungsländern weit verbreitet. Sie ist definiert als Beschäftigung, die

dem Umfang nach als nicht ausreichend empfunden wird, so dass die Betroffenen nach weiteren Beschäftigungsmöglichkeiten suchen. Dies betrifft vor allem arme Bevölkerungsgruppen, die sich eine vollständige Arbeitslosigkeit nicht leisten können. Sie sind gezwungen, jede beliebige Arbeit anzunehmen, und halten gleichzeitig nach zusätzlichen Verdienstmöglichkeiten in anderen Beschäftigungsverhältnissen Ausschau. Während Unterbeschäftigung also eine sehr große Bevölkerungsgruppe betrifft, bleibt Arbeitslosigkeit in armen Ländern zumeist das „Privileg“ einer dünnen Mittel- und Oberschicht. Tabelle 2.2 zeigt, dass die im Vergleich zur Arbeitslosigkeit große Bedeutung der Unterbeschäftigung auch in einigen fortgeschritteneren Entwicklungs- und Schwellenländern erkennbar ist. Um Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung vergleichbar zu machen, wurden Daten aus derselben Quelle zugrunde gelegt. Die Zahlen der Arbeitslosigkeit unterscheiden sich dabei von denjenigen in Tabelle 3.6 (Kapitel 3). Dies geht auf leicht abweichende Definitionen in den Ursprungsländern zurück. Generell ist dies ein Beispiel für die begrenzte Aussagefähigkeit vieler Entwicklungsländer-Statistiken, gerade auch im Arbeitsmarktbereich (vgl. die Diskussion in Abschnitt 3.2.2).

Leider sind für ärmere Entwicklungsländer, in denen noch weit höhere Unterbeschäftigungsraten zu erwarten wären, keine aktuellen Daten verfügbar. Orientiert man sich an Daten der 70er Jahre, so ergibt sich beispielsweise für die Länder Afrikas eine durchschnittliche Unterbeschäftigung von ca. 30% (Todaró 1997, S. 238).

	Unterbeschäftigung	Arbeitslosigkeit
Brasilien	21%	6%
Chile	4%	7%
Indonesien	18%	17%
Malaysia	5%	3%
Peru	18%	6%
Thailand	3%	3%
Uruguay	6%	10%

Tabelle 2.2: Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit 1998

Quelle: UNESCO/OECD (2001).

Mit Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung wird neben der direkten Verschwendung einer wichtigen Ressource auch die Chance vergeben, Humankapital durch **Learning by doing** zu bilden. Darüber hinaus geht bei nicht eingesetzten Arbeitskräften häufig auch bereits angesammeltes Wissen wieder verloren. Welche Möglichkeiten gibt es nun, dieser ineffizienten Nutzung des

Faktors Arbeit gegenzusteuern, um den Menschen überlebenswichtige Einkommenschancen zu eröffnen und Produktion und Wachstum zu fördern?

2.3.1 Beschäftigungsintensive Wachstumsstrategien

Ein entscheidender Fehler der Entwicklungspolitik bis in die 1980er Jahre war die übermäßige Betonung des Faktors Kapital ohne Rücksicht auf **Komplementaritäts-** bzw. **Substitutionseffekte** in Bezug auf den Faktor Arbeit. Die in Abschnitt 2.2. angesprochenen Kapitalbildungsstrategien verbessern gleichzeitig die Beschäftigungsmöglichkeiten. Kapital und Arbeit sind hier komplementär. Kapital kann aber auch als Ersatz für Arbeit eingesetzt werden. Der Gewinn an Arbeitsproduktivität geht dann zu Lasten der Beschäftigung. Wie werden solche aus entwicklungspolitischer Sicht unerwünschten Substitutionseffekte hervorgerufen?

Während die Marktkräfte bei relativ reichlich vorhandener Arbeit zu entsprechend niedrigen Löhnen und damit auch zu einer arbeitsintensiven Produktionstechnologie führen, kommt es durch staatliche Eingriffe und durch verbilligte, entwicklungshilfefinanzierte Kapitalimporte häufig zu **Verzerrungen**, die den relativen Kostenvorteil des Faktors Arbeit zunichte machen. Zu den problematischen staatlichen Eingriffen gehören insbesondere (Hesselbarth/Sautter 1998, S. 370ff.):

- die Festlegung von **Mindestlöhnen**, die oft erheblich über dem Marktpreis liegen,
- die künstliche **Verbilligung von Kapital** durch großzügige Abschreibungsregeln und Steuervergünstigungen,
- eine **Importsubstitutionspolitik**, die die aus der Integration in den Welthandel sich ergebenden Chancen der Spezialisierung auf die Produktion arbeitsintensiver Güter verhindert (vgl. Abschnitt 5.1),
- eine **Strukturpolitik** zur Förderung bestimmter „strategischer“ Wirtschaftszweige mit hoher Kapitalintensität.

Auf diese Weise wird der wahre Preis der Inputfaktoren verfälscht, und es kommt zu einer übermäßig kapitalintensiven Produktionsstruktur. In Kasten 2.1 wird dieser wirtschaftliche Anpassungsprozess noch einmal näher erläutert.

Kasten 2.1: Preisverzerrungen als Hindernis für den Einsatz des Faktors Arbeit

Die Kurve in Abbildung 2.6 oben stellt verschiedene Kombinationen der Faktoren Kapital (K) und Arbeit (L) dar, mit denen eine bestimmte, vorgegebene Menge Output (Y_0) erzeugt werden kann. Diese Kurve nennt man Isoquante. Mehreinsatz von Arbeit und Kapital würde einen höheren Output ermöglichen, der anhand einer nach rechts verschobenen neuen Isoquante dargestellt werden müsste. Bei einer Kostenbeschränkung C, die sich aus der Summe der mit den jeweiligen Faktorpreisen w_L und w_K multiplizierten Faktoreinsatzmengen ergibt, kann die Outputmenge Y_0 nur mit einer einzigen Faktorkombination (K_0, L_0) erreicht werden.

Die Isokostenlinie $C = w_L L + w_K K$ ist nach K aufgelöst als Gerade mit der Steigung $-w_L/w_K$ in Abbildung 2.6 eingezeichnet. Die optimale Outputmenge ergibt sich grafisch aus dem Tangentialpunkt von Isokostenlinie und Isoquante. Wenn nun die Preisrelationen, die sich in der Steigung der Isokostenlinie widerspiegeln, künstlich verändert werden, so ergibt sich bei Optimierung des Produktionsverfahrens eine neue optimale Faktorkombination. Bei einer Festlegung von erhöhten Mindestlöhnen \underline{w}_L (oder einer anderen direkten oder indirekten Verteuerung des Faktors Arbeit) verläuft die Kostenlinie steiler als zuvor. Der neue Tangentialpunkt kennzeichnet eine kapitalintensivere Produktion mit reduziertem Output Y_1 . Dabei kommt es - unter der Annahme von Vollbeschäftigung im Ausgangszustand ($L_0 = L^*$) - zu Arbeitslosigkeit in Höhe von $L_A(\underline{w}_L) - L_N(\underline{w}_L)$ (Arbeitsangebot minus Arbeitsnachfrage), dargestellt in Abbildung 2.6 unten.

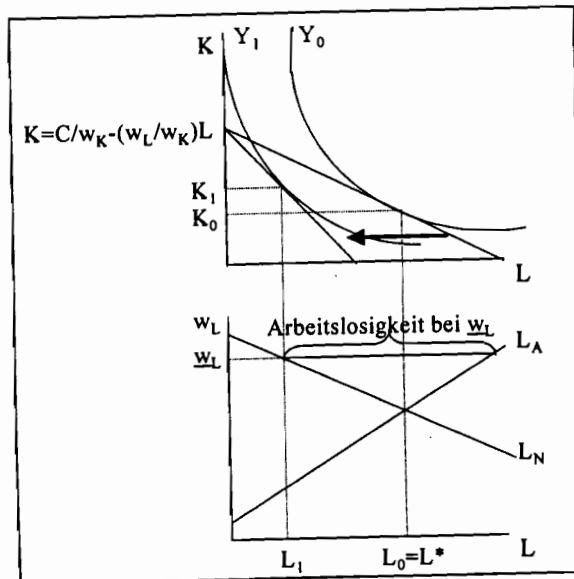


Abbildung 2.6: Arbeitslosigkeit bei Preisverzerrungen durch überhöhte Mindestlöhne

Zu beachten ist jedoch, dass es bei sehr niedrigen Löhnen zu einer Anomalie des Arbeitsangebotsverhaltens kommen kann. Bei Lohnreduktion wird dann mehr statt weniger Arbeit angeboten, die Arbeitsangebotsfunktion erhält eine negative Steigung. Bei Vorliegen einer solchen inversen Angebotsreaktion ist ein Eingreifen des Staates unumgänglich.

Ein Teil der im formellen Sektor durch diese Politiken hervorgerufenen Beschäftigungsverluste kann zumeist im **informellen Sektor** aufgefangen werden. In diesem Fall kommt es jedoch dort zu einem höheren Arbeitsangebot und zu Lohnsenkungen (vgl. Hesselbarth und Sautter 1998, S. 373-375). Hohe Löhne in einem Teil der Wirtschaft werden auf diese Weise mit besonders niedrigen Löhnen auf dem parallelen, unregulierten Arbeitsmarkt, mit Beschäftigungsverlusten und mit einem ineffizienten Einsatz der Produktionsfaktoren erkaufte. **Deregulierung** könnte diesen Prozess umkehren. Daneben sollten entwicklungshilfefinanzierte Kapitaltransfers aus Industrieländern einer kritischeren Prüfung hinsichtlich möglicher Substitutionseffekte unterzogen werden. Schließlich ist es notwendig, den nach wie vor bestehenden **Protektionismus** der Industrieländer bei Agrargütern, Textilien und Bekleidung abzubauen, denn gerade dies sind Sektoren, die den Entwicklungsländern Exportmöglichkeiten auf der Basis relativ arbeitsintensiver Technologien eröffnen könnten.

2.3.2 Öffentliche Beschäftigungsprogramme

Öffentliche **Beschäftigungsprogramme** können ebenfalls dazu beitragen, den Menschen ein gewisses Maß an Arbeitseinkommen zu sichern und akute Armut zu mindern. Wenn harte Arbeit nur mit geringem Entgelt oder mit den gerade überlebensnotwendigen Naturalien entlohnt wird, führt der Selbstselektionsmechanismus der Bevölkerung dazu, dass die Beteiligung daran auf die wirklich Bedürftigen beschränkt bleibt. Solange die Menschen nicht wirklich darauf angewiesen sind, werden sie eine andere Tätigkeit zum Einkommenserwerb vorziehen. Öffentliche Beschäftigungsprogramme erlauben somit auch eine gezielte Unterstützung der Armen.

Als langfristige Lösung für strukturelle Arbeitsmarktprobleme sind öffentliche Beschäftigungsprogramme jedoch ungeeignet. Sie eignen sich nur zur Überbrückung von akuten Notsituationen wie Hungersnöten oder der ersten Wiederaufbauphase nach einem Krieg, da sie hohe Kosten verursachen, die auf Dauer nicht vom Staat getragen werden können. Langfristig würden sie zudem mit dem Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes konkurrieren, der - bei Verzicht auf übermäßige Regulierungsmaßnahmen - besser in der Lage ist, den Faktor Arbeit einer möglichst produktiven Tätigkeit zuzuführen.

Zu unterscheiden von staatlichen Beschäftigungsprogrammen sind **Arbeitsdienste** zur Schaffung **öffentlicher Infrastruktur**, die der Bevölkerung als Ersatz für finanzielle Leistungen abverlangt werden. So tragen vielerorts - teilweise auch im Rahmen von Entwicklungsprojekten - Menschen unmittelbar zum Bau von Schulen, Straßen oder Krankenstationen bei. Eine eigene

Motivation für die Ausübung einer solchen Tätigkeit ist dabei nicht immer gegeben, und oft wird sie nur gezwungenermaßen ausgeübt. Aus fiskalpolitischer Sicht können Arbeitsleistungen als Ersatz für Steuern oder Beiträge unter bestimmten Bedingungen zu rechtfertigen sein. Wichtig ist jedoch, dass tatsächlich eine **Wahlmöglichkeit** besteht, damit niemand gezwungen ist, eine produktivere Tätigkeit wegen staatlicher Arbeitsdienste aufzugeben.

2.4 Schlussfolgerungen

Auch wenn von Wirtschaftswachstum heute kein automatisches „trickle down“ auf die Armen mehr erwartet wird, so bleibt stabiles Wachstum doch eine wesentliche Voraussetzung nachhaltiger Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern. Dabei ist allerdings nicht jede Wachstumsstrategie gleichermaßen erfolgversprechend, da bestehende **Wechselwirkungen** mit Verteilungsaspekten zu berücksichtigen sind. Wachstums- und Verteilungspolitik lassen sich besonders erfolgreich über **beschäftigungswirksame Strategien** verbinden. Im Rahmen der Beschäftigungspolitik sollten die Notwendigkeit bestehender Arbeitsmarktregulierungen überprüft, eine Subventionierung des Faktors Kapital unterbunden und die Chancen der **Spezialisierung** auf die Produktion arbeitsintensiver Güter im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung genutzt werden. Um den Entwicklungsländern Letzteres zu ermöglichen, muss auch von Seiten der Industrieländer der nach wie vor erhebliche **Protektionismus** im Agrar- und Textil- bzw. Bekleidungsbereich beendet werden.

Neben der unmittelbaren Beschäftigungspolitik ist zudem die Förderung der Bildung von komplementärem Human-, Sach- und Sozialkapital von Bedeutung. Dabei geht es nicht um den Import von aus Entwicklungshilfemitteln finanzierten Kapitalgütern wie Fabriken und Maschinen, die den relativen Preisvorteil des Faktors Arbeit zunichte machen und eine Substitution von Arbeit durch Kapital zur Folge haben. Vielmehr geht es um die Förderung einer **allgemeinen und institutionellen Infrastruktur**, die den Einsatz von Arbeit erst ermöglicht. Beispiele sind der Bau von Verbindungsstraßen zu Märkten, die Eröffnung eines Kreditzugangs sowie die Schaffung eines geordneten Rechtswesens, einer effizienten Verwaltung und einer funktionsfähigen Wirtschaftsordnung. Besonders wichtig ist darüber hinaus die Bildung von Humankapital, und zwar insbesondere über den allgemeinen Zugang zu grundlegenden Bildungs- und Gesundheitsleistungen.

Hinsichtlich der Förderung solcher Wachstumsprozesse geben die im zweiten Teil dieses Buches diskutierten neueren ökonomischen Ansätze vielversprechende Anhaltspunkte, auch wenn sie ursprünglich für Industrieländer entwickelt worden sind. Sie unterstreichen die große Bedeutung von Institutionen, Infrastrukturen, Ausbildung, technologischem Fortschritt und einer Integration in den Weltmarkt auch für die Entwicklungsländer. Ferner können sie dazu dienen, **politische Prozesse** zu erkennen, die - oftmals wider besseres Wissen - derzeit noch zur Beibehaltung ineffizienter Wachstums- oder Verteilungsstrategien führen.