

BMZ
Dr. Jürgen Zattler
Referat 411

Genf, 25. Mai 2000

Neuere Studien zum Zusammenhang zwischen Handel, Wirtschaftswachstum und Armut

Vor kurzem haben zwei wichtige multilaterale Organisationen, die Welthandelsorganisation (WTO) und die Weltbank, jeweils Untersuchungen zur Frage des Zusammenhangs zwischen Handel, Wirtschaftswachstum und Armut veröffentlicht. Die Veröffentlichungen erfolgten im Vorfeld des zweiten „Weltsozialgipfels“, welcher Ende Juni in Genf stattfand. Diese UN-Konferenz hatte zum Ziel, 5 Jahre nach dem ersten Weltsozialgipfel in Kopenhagen, die zwischenzeitlich angestrebten Ergebnisse zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Untersuchungen liefern den multilateralen Organisationen Argumente, der öffentlichen Kritik entgegenzutreten, wonach soziale Missstände in Entwicklungsländern unmittelbare Folge von Marktöffnung seien.

Im vorliegenden Beitrag werden die wichtigsten Ergebnisse der Studien zusammengefasst und überprüft.

1. WTO-Studie „Trade, Income Disparity and Poverty“

Die WTO-Studie wurde am 19.06.00 veröffentlicht. Die Studie besteht neben statistischen Übersichten im wesentlichen aus zwei Einzeluntersuchungen: Im ersten Teil wird der Zusammenhang zwischen Handel, wirtschaftlichem Wachstum und die internationalen Einkommensdisparitäten untersucht. Im zweiten Teil geht es um die Frage der Verbindung zwischen Handel und Armut.

1.1 Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Handel, Wachstum und internationalen Einkommensdisparitäten

In den vergangenen Dekaden haben sich die Einkommensdisparitäten zwischen reichen und armen Ländern vergrößert; reiche Länder wiesen durchschnittlich höhere Wachstumsraten auf als arme Länder („Divergenz“ der Einkommensniveaus). Innerhalb von bestimmten Ländergruppen hat sich jedoch das Einkommensniveau angeglichen („Konvergenz“).

Es wird der Frage nachgegangen, ob Handel als Faktor betrachtet werden kann, der eher Konvergenz- oder Divergenzprozesse förderte. Die Studie kommt zum Ergebnis, dass Handel zur Konvergenz von Einkommensniveaus beigetragen hat. Länder, die ihren bilateralen Handel ausweiteten weisen eine relativ starke Tendenz zur Angleichung der Einkommensniveaus auf. Dies lässt sich z.B. für die EU-Länder sowie für Nordamerika (USA, C) empirisch nachweisen. Die Angleichung der Einkommen erfolgt in der Regel durch höhere Wachstumsraten der ärmeren Länder („Angleichung nach oben“).

1.2 Ergebnisse zum Zusammenhang zwischen Handel und Armut

Ein Zusammenhang zwischen Handel und Armut ergibt sich über die folgenden Mechanismen:

- Die Handelspolitik hat einen Einfluss auf die Preise der Güter, welche von den Haushalten konsumiert werden und auf die Güter, welche von ihnen verkauft werden. Dadurch verändert sich das Realeinkommen der betreffenden Haushalte.
- Die Handelspolitik beeinflusst auch die Preise der Produktionsfaktoren (Kapital, Boden, Arbeit). Für die Armen ist vor allem der Preis des Produktionsfaktors Arbeit (der Lohn) relevant.
- Die Handelspolitik wirkt sich auf die Staatseinnahmen aus, da sich durch die Reformen in der Regel die Zolleinnahmen verändern.
- Durch Handelsreformen kann sich das wirtschaftliche Risiko, das mit bestimmten Aktivitäten verbunden ist, verändern (z.B. durch Fluktuationen der Weltmarktpreise).
- Durch die Liberalisierung der Handelspolitik wird wirtschaftliches Wachstum gefördert. Wirtschaftliches Wachstum ist wiederum eine Schlüsselvoraussetzung für eine nachhaltige Armutsminderung.

Die Studie argumentiert, dass vor allem die letzte Wirkung von Bedeutung ist. Allerdings kann durch die Handelsliberalisierung kurzfristig die Einkommenssituation der Armen beeinträchtigt werden (z.B. durch Arbeitsplatzverlust). In diesem Fall sei es notwendig, flankierende sozialpolitische Maßnahmen umzusetzen. – Die Studie schwächt Argumente ab, welche mögliche negative Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf das Armutsniveau begründen. Das Argument z.B., dass die Staatseinnahmen zurückgehen könnten, wird entkräftet, indem auf die Möglichkeit der Einführung neuer Steuern hingewiesen wird.

1.3 Wertung:

Die Studie bestätigt bereits vorliegende empirische Untersuchungen, welche auf eine Korrelation zwischen dem Grad der Offenheit eines Handelsregimes einerseits und dem Wirtschaftswachstum andererseits hinweisen. Auch die Schlussfolgerung, dass Wirtschaftswachstum in der Regel mit einer Verbesserung der Lebenslage der Armen einhergeht, wurde bereits empirisch nachgewiesen (vgl. hierzu die Studie von Dollar/Kraay unten).

Die Argumentation weist drei Schwächen auf:

- Die Studie weist eine Korrelation zwischen „Handel“ und „Wirtschaftswachstum“ nach. „Handel“ wird dabei gemessen durch die relative Höhe von Exporten und Importen. Aus hohen Import- bzw. Exportwerten wird unmittelbar auf das Handelsregime geschlossen; sie werden interpretiert als „hoher Offenheitsgrad“. Dies ist problematisch, da es wesentlich wichtigere Faktoren gibt, die Niveau von Importen und Exporten beeinflussen als die Handelspolitik, wie z.B. die Größe und Lage des Landes oder die Handelsinfrastruktur.

- Eine enge Korrelation zwischen dem Grad der Offenheit eines Handelsregimes und Erfolgen im Bereich des Wirtschaftswachstums kann angezweifelt werden. Wenn überhaupt, dann ist sie nicht besonders signifikant (vgl. z.B. die Ausführungen unten zur Studie von Dollar/Kraay). Andere Faktoren, wie zum Beispiel das Niveau makroökonomischer Stabilität, sind wesentlich enger mit wirtschaftlichen Wachstumserfolgen korreliert.
- Aus einer Korrelation zweier Variablen kann bekanntlich nicht auf eine kausale Beziehung geschlossen werden. So spricht vieles dafür, dass zwar der Abbau außenwirtschaftlicher Barrieren mit Wirtschaftswachstum einher geht. Jedoch kann die These vertreten werden, dass hierfür vor allem dritte Variable ursächlich verantwortlich sind: der Abbau makroökonomischer Defizite, die Einführung von Rechtssicherheit und allgemein der Aufbau von effizienten gesellschaftlichen Institutionen. Sofern – wie auch immer verursacht – hohes Wirtschaftswachstum zustande kommt, eröffnet dies Spielräume, welche eine Handelsliberalisierung erleichtern. Diese These wird durch empirische Studien bestätigt; vgl. z.B. Harrison (1995) oder Edwards (1997).

Die zentrale Aussage der Studie ist, dass Handelsliberalisierung ein wichtiges Element in einer Strategie zur Erhöhung des Wirtschaftswachstums und der Armutsbekämpfung ist. Allerdings reichten Handelsreformen nicht aus, sondern müssten durch Reformen z.B. in den Bereichen Infrastruktur, Ausbildung, Landverteilung etc. ergänzt werden. Dieser Aussage kann kaum widersprochen werden. Jedoch geht sie am eigentlichen Problem vorbei. So gut wie niemand wird heute bestreiten, dass die Handelsbarrieren der Entwicklungsländer grundsätzlich weiter gesenkt werden sollten. Die entscheidende Frage ist, wie die Handelsliberalisierung ausgestaltet werden soll.

Aus den o.g. Argumenten kann geschlossen werden, dass die Handelsliberalisierung in eine konsistente Entwicklungsstrategie eingebettet sein muss, zu der auch Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, Institutionenförderung, Verwaltungs- und Rechtsreform und Sozialpolitik gehören. Das Hauptproblem besteht darin, dass die Liberalisierung des Handels relativ schnell umgesetzt werden kann (z.T. mit einem einzigen Federstrich des Handelsministers), während die Umsetzung der anderen Reformen sehr viel Zeit beansprucht. In bestimmten Fällen kann es deshalb sinnvoll sein, die Handelsliberalisierung aufzuschieben, bis bestimmte institutionelle Voraussetzungen geschaffen sind. Dies unterstreicht auch, dass die verschiedenen Politikbereiche und damit auch die verschiedenen multilateralen Organisationen (mit ihren unterschiedlichen Mandaten) eng ineinander greifen bzw. zusammen arbeiten müssen.

2. Weltbank-Studie (David Dollar und Aart Kraay): „Growth is Good for the Poor“

2.1 Ergebnisse:

Die Studie wurde im März 2000 veröffentlicht; sie untersucht die Wirkung von Wirtschaftswachstum bzw. Wachstumspolitiken auf die Armen (diese werden als das untere Fünftel der Einkommenspyramide definiert). Die Studie wertet die Daten von 80 Ländern und 236 Einzelfällen aus und kommt zu dem Ergebnis, dass mit dem Pro-Kopf-Einkommen eine relativ gleich große Verminderung der Armut verbunden ist. Dieses Ergebnis trifft sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer zu. Umgekehrt fällt in Wirtschaftskrisen das Einkommen der Armen nicht stärker als das Durchschnittseinkommen. Etwa 80 Prozent der Einkommensvariation der Armen geht auf Wirtschaftswachstum im allgemeinen zurück; nur etwa 20 Prozent der Einkommensvariation resultiert aus einer Umverteilung von Einkommen.

Die Studie unterscheidet verschiedene Politiken, von denen angenommen wird, dass sie das Wirtschaftswachstum fördern:

- (a) ein „offenes“ Außenwirtschaftsregime
- (b) Rechtsstaatlichkeit
- (c) Haushaltsdisziplin
- (d) Niedrige Inflationsraten
- (e) demokratische Institutionen
- (f) Öffentliche Ausgaben für Bildung und Gesundheit.

Sie kommt zu dem Ergebnis, dass (a), (b) und (c) sich ebenso positiv auf das Einkommen der Armen wie auf das Durchschnittseinkommen auswirkt. Von niedrigen Inflationsraten (besonders von einem Rückgang der Inflationsrate von sehr hohem Niveau) profitieren die Armen aber überdurchschnittlich („super-pro-poor growth“). Politiken in den Bereichen (e) und (f) haben keinen nachweisbaren Effekt auf das Einkommen der Armen.

Die Verbesserung der Einkommenssituation der Armen aufgrund der o.g. wachstumsfördernden Politiken hat nichts mit „trickle down“ zu tun: Zwischen der Erhöhung des Wachstumsraten und der Einkommenserhöhung der Armen besteht keine zeitliche Verzögerung.

2.2 Wertung:

Die o.g. Schwächen der WTO-Studie treffen ebenso auf die Untersuchung von Dollar/Kraay zu. Auch hier wird der „Offenheitsgrad“ einer Volkswirtschaft durch die relative Bedeutung von Exporten und Importen gemessen. Ebenso wird hier aus dem Vorliegen einer Korrelation auf eine Kausalität zwischen bestimmten Politiken und der Einkommensentwicklung unterstellt. Schließlich lässt sich aus der Untersuchung sehen, dass die Korrelation zwischen der Offenheit des Handelsregimes (gemessen durch den relativen Anteil von Importen und Exporten) und der Einkommensentwicklung schwach ausgeprägt ist. Während eine Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit, eine Verminderung der Haushaltsausgaben und eine Rückführung der Inflation um jeweils eine Einheit zu einer langfristigen Erhöhung des Volkseinkommens von 50 Prozent verbunden ist, liegt der entsprechende Wert bei einer Liberalisierung des Außenhandels (um eine Einheit) nur bei etwa 10 Prozent.

3. Fazit

Die Frage, welche Politiken sich positiv auf das Wachstum und auf die Lage der Armen auswirken, kann auch von den beiden vorliegenden Untersuchungen nicht überzeugend beantwortet werden. Die Studie von Dollar/Kraay kann jedoch in einer anderen Frage überzeugen. Sie zeigt klar auf, dass Politiken, welche das Wachstum fördern, sich in der Regel auch positiv auf das Einkommensniveau der Armen auswirken. Wachstumsfördernde Politiken sind also für die Armen nicht schlecht – im Gegenteil. Dies bedeutet natürlich nicht, dass eine Strategie zur Armutsminderung sich allein auf wachstumsfördernde Maßnahmen verlassen sollte. Daneben müssen Politiken umgesetzt werden, welche direkt auf die Situation der Armen gerichtet sind: Verbesserung des Zugangs zu Produktionsfaktoren (Land, Kredit), sozialpolitische Maßnahmen und gesellschaftspolitische Reformen, die darauf abzielen, das Gewicht der Armen in den gesellschaftlichen Entscheidungsstrukturen zu vergrößern.

Die Suche nach den das Wachstum fördernden Politiken geht aber weiter; und es besteht der Verdacht, dass diese Frage nur länderspezifisch geklärt werden kann. Dies bedeutet auch, dass „unorthodoxe“ Politiken, welche nicht den „Mainstream“ reflektieren (z.B. eine Verzögerung der außenwirtschaftlichen Öffnung oder selektive, auf bestimmte Industriezweige gerichtete Maßnahmen), unter bestimmten Bedingungen durchaus erfolgreich sein können. Aber schon das Eingeständnis, dass die Welt eben kompliziert ist, und einfache Rezepte, welche für alle Länder gleichermaßen gelten, nicht viel bringen, wäre ein Fortschritt.