

Chapter Title: Ansatzmöglichkeiten einer armutsorientierten Entwicklungspolitik: Ein Überblick

Chapter Author(s): Hans-Rimbert Hemmer

Book Title: Armut in Entwicklungsländern.

Book Author(s): Michael Bohnet, Thilo Hatzius, Hans-Rimbert Hemmer, Siegfried König, Wolfgang Kroh, Rainer Marggraf, Hermann Sautter, Rolf Schinke, Francesca Schinzinger, Eberhard Scholing, Renate Schubert, Rasul Shams and Vincenz Timmermann

Book Editor(s): Hans-Bemd Schäfer

Published by: Duncker & Humblot GmbH. (1994)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv28hj3fh.6>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This book is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



*Duncker & Humblot GmbH* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Armut in Entwicklungsländern*.

# Ansatzmöglichkeiten einer armutsorientierten Entwicklungspolitik: Ein Überblick

Von *Hans-Rimbert Hemmer*, Gießen

## A. Massenarmut als entwicklungspolitisches Problem

(1) In vielen Entwicklungsländern ist es trotz teilweise beeindruckender Wachstumserfolge in den vergangenen Jahrzehnten – bspw. wuchs zwischen 1965 und 1985 der Pro-Kopf-Verbrauch in der Dritten Welt um fast 70% (*Weltbank* 1990: 1) – bisher nicht gelungen, für die Masse der Bevölkerung nachhaltige Verbesserungen ihrer Lebensbedingungen zu schaffen. Zum einen fand nicht in allen Entwicklungsländern ein schnelles Wirtschaftswachstum statt (insbesondere die ärmsten Entwicklungsländer (LLDC) verzeichneten nur geringe Wachstumsraten); zum anderen erreichten die Wachstumserfolge insgesamt die Armen nicht in jenem Ausmaß, das erforderlich gewesen wäre, um trotz stark steigender Bevölkerungszahlen die Zahl der armen Menschen zu reduzieren. Große Teile der Bevölkerung in den Entwicklungsländern sind bis heute weitgehend vom wirtschaftlichen Wachstum in ihren Ländern ausgeklammert worden – der „trickle-down“-Effekt<sup>1</sup> hat nicht auf sie durchgeschlagen.

(2) Als Konsequenz kam es in vielen Ländern zu einer Marginalisierung weiter Bevölkerungsschichten. Es entstanden Randgruppen, die nicht am Entwicklungsprozeß teilhatten. Sie kennzeichnen sich durch eine fehlende aktive Partizipation (Nicht-Beteiligung an Entscheidungsprozessen) und passive Partizipation (Nicht-Erhalt von Gütern, Dienstleistungen und sozialen Leistungen). Diese Gruppen gerieten in einen Teufelskreis: Aufgrund ihrer Marginalität erreichten sie nur eine geringe Arbeitsproduktivität und blieben arm. Als Ergebnis rutschten sie noch stärker in den Randbereich der Entwicklung

---

<sup>1</sup> Der „trickle-down“-Effekt, der Grundlage des Wachstumsoptimismus der fünfziger und sechziger Jahre war, basiert auf der Annahme, daß die Früchte des Wachstums durch die Marktkräfte über eine höhere Nachfrage nach Arbeitskräften, Produktivitätssteigerungen und Lohnerhöhungen auch zu den Armen durchsickern würden. Sollten die Märkte diese Leistungen nur unzureichend erbringen können, so bildete das Wachstum für die Regierungen immerhin noch die notwendige wirtschaftliche Basis, um über eine progressive Besteuerung und Sozialleistungen an die Armen Verteilungskorrekturen in Richtung auf einen Abbau der Armut vornehmen zu können (*Streeten* 1979; *Görgens* 1988: 665).

ab. Dabei akzentuierte sich der Prozeß der Marginalisierung um so mehr, je größer der wirtschaftliche Fortschritt der anderen gesellschaftlichen Gruppen war. Die zahlenmäßige Zunahme dieser Randgruppen war so groß, daß sie im Laufe der Zeit einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung in den Entwicklungsländern ausmachten: Es entstand das Phänomen der Massenarmut (Hemmer/Kötter 1990: 27 f.).

(3) Diese Massenarmut stellt angesichts des Reichtums, in dem sowohl ein Großteil der Bevölkerung in den Industrieländern als auch viele Eliten in den Entwicklungsländern selbst leben, zunächst ein ethisches Ärgernis allerersten Ranges dar<sup>2</sup>. Darüber hinaus resultieren aus der Massenarmut auch handfeste materielle Probleme: Die durch sie ausgelösten internationalen Flüchtlingsströme; die zunehmende Gefährdung der Umwelt durch Maßnahmen, mit denen die Armen zumindest kurzfristig ihr Überleben sichern wollen; ein durch Armut nachhaltig gespeistes Weltbevölkerungswachstum, das die Tragfähigkeit der Erde extrem beansprucht (wenn nicht sogar überanspricht). Dies alles ist nur die Spitze eines Eisberges, von dem – zumindest in mittel- bis langfristiger Sicht – nicht nur die Industrieländer und die Eliten in den Entwicklungsländern, sondern letztlich alle Menschen bedroht sind. Von daher wird die Bekämpfung der Massenarmut nicht nur zu einer ethischen Aufgabe, sondern zu einer Existenzfrage für die gesamte Menschheit.

(4) Bei der Diskussion der Armutproblematik ist zwischen absoluter und relativer Armut zu unterscheiden: Während absolute Armut die Minderversorgung einer Person oder eines Haushalts im Hinblick auf das physische Existenzminimum in einer solchen Intensität beinhaltet, daß die Betroffenen nicht mehr im Stande sind, ein „menschenwürdiges Leben“ zu führen – ihre „Grundbedürfnisse“ also nicht befriedigt werden können –, bezieht sich relative Armut auf die Unterversorgung einer Person oder eines Haushalts im Vergleich zu anderen Personen oder Haushalten. Relative Armut bedeutet also nicht notwendigerweise, daß die Betroffenen kein menschenwürdiges Leben führen können. Sie besagt lediglich, daß aufgrund der in einer Gesellschaft bestehenden Verteilungsstrukturen einzelne Wirtschaftssubjekte in einem nicht akzeptablen Ausmaß benachteiligt sind (Hemmer/Kötter 1990: 38 f.).

(5) Armut läßt sich also in beiden Ausgestaltungen als Benachteiligung definieren. Diese Benachteiligung kann sich auf die verschiedenen ökonomischen, sozialen und/oder politischen Bereiche menschlichen Lebens beziehen. Armut bedeutet dann, daß verschiedene ökonomische, soziale und/oder politische Bedürfnisse bestimmter gesellschaftlicher Gruppen nicht bzw.

---

<sup>2</sup> Zur ethischen, insbes. wirtschaftsethischen Beurteilung der Armut vgl. Sautter 1991.

nicht ausreichend befriedigt werden. Entsprechend existieren in der Realität, wie in den vergangenen Jahren durch umfangreiche Länder- und Regionalstudien deutlich belegt wurde, vielfältige Armutsprofile. In der Tat handelt es sich bei den Armen keineswegs um eine homogene Gruppe. Vielmehr gibt es eine Vielzahl von Armutsgruppen mit divergierenden Interessen und Bedürfnissen, wie bspw. Frauen und Kinder, ländliche und städtische Arme, Angehörige bestimmter Ethnien und Religionen, die auf unterschiedliche Art und Weise benachteiligt sind. Wie stark allerdings die Benachteiligung im Einzelfall sein und in welchen Bereichen sie auftreten muß, damit von absoluter bzw. relativer Armut gesprochen werden kann, hängt sowohl von den Toleranz- und Normvorstellungen der Betrachter als auch von dem jeweiligen Bezugssystem ab.

(6) Die im Mittelpunkt der meisten Studien zur Armut stehende materielle absolute Armut liegt vor, wenn die betroffenen Menschen nicht über das Minimum an monetärem oder nicht-monetärem Einkommen verfügen, welches zur Deckung ihres Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlich ist (*BMZ* 1992: 2). Gemessen werden Ausmaß und Tiefe<sup>3</sup> der materiellen absoluten Armut entweder über monetäre Indikatoren (wie bspw. Unterschreiten eines die Befriedigung der Grundbedürfnisse ermöglichenden Einkommens, der sogen. Armutslinie, durch das tatsächliche Einkommen) oder über Grundbedürfnisindikatoren (z. B. Kindersterblichkeitsrate, Lebenserwartung, Bildungsindikatoren, Ernährungsindikatoren). Dabei kann das ermittelte Ausmaß der absoluten Armut (ebenso wie ihre Tiefe) in Abhängigkeit vom gewählten Meßverfahren variieren. Ebenso resultieren aus unterschiedlichen Meßverfahren auch unterschiedliche Konsequenzen für die Gestaltung einer armutsorientierten Entwicklungspolitik.

(7) Im Weltentwicklungsbericht 1990 wurde – bezogen auf das Jahr 1985 – von 1,115 Mrd. Menschen in den Entwicklungsländern ausgegangen, die absolut arm waren; das entspricht ungefähr einem Drittel der Gesamtbevölkerung dieser Länder (*Weltbank* 1990: 33). Man kann davon ausgehen, daß es in den Entwicklungsländern derzeit ca. 1,2 Mrd. absolut armer Menschen gibt. Davon leben nahezu 50% in Südasien, vor allem in Indien und Bangladesch. 25% der absolut Armen entfallen auf Ost- und Südostasien – vorwiegend auf China, Indonesien und die Philippinen – und weitere 12% auf die Staaten Afrikas südlich der Sahara. Die restlichen 13% verteilen sich relativ gleichmäßig auf die Länder Lateinamerikas, Nordafrikas und des Nahen Ostens (*Weltbank* 1990: 35).

---

<sup>3</sup> Während das Ausmaß der absoluten Armut die Anzahl der Menschen – absolut oder als Prozent der Gesamtbevölkerung – angibt, die unterhalb der Armutslinie leben, beschreibt die Tiefe der Armut, wie weit die absolut Armen von der Armutsgrenze entfernt sind bzw. welcher Teil des Volkseinkommens rechnerisch umverteilt werden müßte, um die absolute Armut vollständig zu beseitigen.

(8) Unter regionalen Gesichtspunkten erweist sich die absolute Armut vor allem als ein ländliches Problem: Nach Schätzungen der Weltbank lebten in den achtziger Jahren ca. 80% aller absolut Armen in ländlichen Gebieten (*Weltbank* 1990: 37). Auch die Tiefe der Armut ist in ländlichen Gebieten ausgeprägter als in den Städten: Die städtischen Armen verfügen im Durchschnitt über ein höheres Realeinkommen als die ländlichen Armen. Dies findet seinen Niederschlag darin, daß die armutstypischen Probleme der Unterernährung, der fehlenden Ausbildung, der niedrigen Lebenserwartung sowie unzumutbarer Behausung in der Regel in den ländlichen Gebieten ausgeprägter und gravierender sind als in den Städten (*Hemmer/Kötter* 1990: 46 ff.). Für die absehbare Zukunft muß jedoch damit gerechnet werden, daß sich – bedingt durch das hohe natürliche Bevölkerungswachstum in den Städten sowie die anhaltende Landflucht – das Problem der absoluten Armut in zunehmendem Maße in die Städte verlagern wird. Es ist zu vermuten, daß bis zur Jahrhundertwende über die Hälfte der absolut Armen in den Städten leben wird (*Wissenschaftlicher Beirat* 1982: 327 f.).

(9) Alle Maßnahmen und Strategien zum Abbau der Armut setzen die Kenntnis ihrer Ursachen voraus. Die Erklärung der Armut erfordert dabei dynamische Betrachtungen, die Armut als Prozeß begreifen, der sich auf funktionale Zusammenhänge stützt. Die bisher in den Gesellschaftswissenschaften erarbeiteten Ansätze der Armutserklärung sind allerdings nur partieller Natur. Sie liefern keine umfassende Erklärung der Armut als Resultat gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse, sondern konzentrieren sich auf Einzelaspekte, die zur Armut beitragen. Insofern präsentiert sich die Armutsforschung selbst in einem Zustand absoluter und (verglichen beispielsweise mit anderen Bereichen der Entwicklungsforschung) relativer Armut. Dies gilt auch für die Wirtschaftswissenschaften: In der entwicklungsökonomischen Literatur dominieren bis heute eindeutig Analysen, die sich mit dem globalen Produktions- und Wachstumsaspekt befassen, während armutsorientierte, zielgruppenbezogene Analysen – von wenigen Ausnahmen abgesehen (*von Brentano* 1978; *Schönherr* 1983; *Schäuble* 1984; *Lipton* 1988) – weitgehend fehlen. Erst gegen Ende der 80er Jahre hat sich hier unter intellektueller Führung der Weltbank (*Weltbank* 1990, 1991, 1992, 1993) etwas Bewegung eingestellt, die aber noch einer deutlichen Aktivitätssteigerung bedarf. In diesem Teilgebiet der ökonomischen Entwicklungsanalyse besteht derzeit wohl der größte Nachholbedarf.

(10) Am ehesten können noch einige Ansätze zur Erklärung der materiellen absoluten Armut festgestellt werden, auf die sich die folgenden Ausführungen konzentrieren werden. Darüber hinaus soll dargelegt werden, welche Möglichkeiten für eine armutsorientierte Entwicklungspolitik bestehen, gezielt zum Abbau der materiellen absoluten Armut beizutragen. Dabei ist zu

berücksichtigen, daß vom Grundsatz her zwei unterschiedliche Wege der Armutsbekämpfung offenstehen (*Bhagwati* 1988; *BMZ* 1992):

- a) Die indirekte bzw. mittelbare Armutsbekämpfung versucht eine Beeinflussung jener Wirtschaftsbereiche, in denen überwiegend – aber nicht ausschließlich – Arme tätig sind bzw. von denen überwiegend – aber nicht ausschließlich – Arme profitieren. Dadurch werden die Spielräume für die Armen, ihre Einkommenspositionen individuell zu verbessern, erweitert.
- b) Die direkte bzw. unmittelbare Armutsbekämpfung versucht dagegen die Einkommensposition der Armen unmittelbar, d.h. auf der Basis redistributiver Maßnahmen zugunsten präzise festgelegter Zielgruppen, zu verbessern.

## **B. Zur Bestimmung der relevanten Zielgruppen**

Differenziert man zwischen landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten, so lassen sich die folgenden typischen Armutsrgruppen unterscheiden, die sich durch jeweils anderes Ressourceneigentum kennzeichnen:

- (1) In der Landwirtschaft sind überwiegend solche Personen arm, die über wenig oder gar keinen Landbesitz verfügen. Das sind vor allem
  - Kleinbauern und Pächter, die einer selbständigen Tätigkeit nachgehen, aber nur über sehr wenig eigenes Land verfügen; häufig ist dieses Land unproduktiv und liegt außerhalb des bewässerten Gebietes, bspw. in Dürrezonen oder in ökologisch gefährdeten Steillagen;
  - Landlose (Landarbeiter, Gelegenheitsarbeiter, Plantagenarbeiter), die ihren Lebensunterhalt durch unselbständige, in der Regel sehr niedrig bezahlte Lohn Tätigkeiten verdienen.

Beide Gruppen sind allerdings nicht exakt voneinander abzugrenzen. Lohnarbeit ist nur zu bestimmten Zeiten des Wirtschaftsjahres ausreichend verfügbar, und sie ist häufig vom Wetter (Trockenheit, Regenzeit) abhängig. Der Haushalt kann sein gesamtes Arbeitsangebot entweder durch Variation der Arbeitszeit oder durch eine veränderte Teilnahme am Erwerbsleben anpassen. Haushaltsmitglieder können auf der Suche nach Arbeit den Wohnsitz wechseln. Viele Landwirte bauen Zwischenfrüchte an und wählen Feldfrüchte, die rasch reifen oder besonders widerstandsfähig sind, obwohl sie niedrige Erträge bringen. Nicht selten sind die Armen zu verschiedenen Zeiten des Jahres als Bauern, Jäger und Sammler, Kleinhandwerker, Kleinhändler und Lohnarbeiter tätig (*Weltbank* 1990: 41 ff.).

- (2) In den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren sind überwiegend solche Personen arm, die weder über Sachkapital verfügen noch eine Ausbildung

durchlaufen haben, die sie für qualifizierte (und dadurch auch höher bezahlte) Tätigkeiten geeignet er scheinen läßt. Das sind vor allem:

- Eigenbeschäftigte oder individuelle Unternehmer, die selbständige Tätigkeiten ausüben, welche keine oder nur eine geringe Ausbildung voraussetzen, nur wenig Sachkapital erfordern und für die keine Werkstatt, kein Ladenlokal, keine Transportmittel usw. benötigt werden (z.B. fliegende Händler, Schuhputzer, Zigarettenverkäufer, Hausangestellte).
- Lohnarbeiter in Klein- und Familienbetrieben (z.B. in kleinen Handwerksbetrieben, Kfz- und Fahrradwerkstätten, Schneidereien, Stickereien, Töpfereien).

Beide Beschäftigungsformen zählen zum sogen. „informellen Sektor“, den es sowohl in Städten als auch auf dem Lande gibt und der häufig als „Ökonomie der Armen“ bezeichnet wird (*Hemmer/Kötter* 1990: 100 ff.). Dabei stellt in den meisten Fällen die Tätigkeit des individuellen Unternehmers den letzten Strohalm dar, nach dem ein Armer nur greift, wenn er keine Anstellung als Lohnarbeiter findet; die Einkommen aus individueller Unternehmertätigkeit sind – wenn man von einzelnen Kleinunternehmen absieht, die unter besonderen wirtschaftlichen Problemen zu leiden haben – meist deutlich geringer (und außerdem unsicherer) als die aus Lohn Tätigkeiten. Demzufolge geben die „unfreiwillig“ Selbständigen ihre Tätigkeit sofort auf, wenn sich die Möglichkeit einer abhängigen Beschäftigung bietet. Andererseits gliedern sie sich wieder in den Teilmarkt der Eigenbeschäftigung ein, wenn sie nur für einen begrenzten Zeitraum als Lohnarbeiter tätig sein konnten. Insofern weisen die städtischen Armen eine hohe Flexibilität bei der Wahl ihrer Beschäftigungsform auf (*Hemmer/Kötter* 1990: 88 f.).

### C. Armut und Unterentwicklung

(1) Zweifelsfrei hängt das Ausmaß der materiellen absoluten Armut zunächst vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes ab: Sie fällt *ceteris paribus* um so größer aus, je weniger entwickelt ein Land ist. Insofern kann materielle Armut teilweise durch jene Faktoren erklärt werden, die für die ökonomische Unterentwicklung eines Landes verantwortlich sind<sup>4</sup>. Entsprechend bieten alle Strategien, die via Wachstum zur Verbesserung des wirtschaftlichen Entwicklungsstands beitragen, auch die Chance für eine zumindest teilweise Lösung dieses Armutsproblems. Oder anders ausgedrückt: Eine richtig konzipierte, auf Breitenwirkung ausgerichtete Entwicklungspolitik ist fast immer auch eine – wenn auch „nur“ mittelbare – Politik

---

<sup>4</sup> Zum Überblick über die Determinanten der Unterentwicklung siehe bspw. *Hemmer* 1988; *Hemmer* 1990.

der Armutsbekämpfung, weil von ihr der zum Abbau der Armut erforderliche „trickle-down“-Effekt ausgehen kann.

(2) Entsprechend diesen Überlegungen sahen in den fünfziger und sechziger Jahren die meisten Autoren im wirtschaftlichen Wachstum mit seinem „trickle-down“-Effekt das wichtigste Mittel zur Verringerung der materiellen Armut. Unterstützung fand diese Auffassung vor allem durch Kuznets (*Kuznets* 1955). Er äußerte aufgrund der Ergebnisse eigener empirischer Untersuchungen die Vermutung, daß der Entwicklungsprozeß zunächst zwar eine ungleichmäßigere, auf lange Sicht gesehen aber eine gleichmäßigere Einkommensverteilung zur Folge haben werde (sogen. „Kuznets'sche U-These“). Deshalb seien keine separaten verteilungspolitischen Maßnahmen erforderlich.

(3) Seit der Nairobi-Rede McNamaras (*McNamara* 1973) hat sich die entwicklungstheoretische und -politische Landschaft jedoch verändert; der Glaube an die Wirksamkeit des „trickle-down“-Effekts ist deutlich relativiert worden. Es gibt mittlerweile eine Vielzahl empirischer Überprüfungen der „U-These“, von denen ein Teil ihre Bestätigung, ein anderer Teil ihre Widerlegung liefert. Welche Resultate zustandekommen, hängt u.a. davon ab, ob Zeitreihen- oder Querschnittsanalysen vorgenommen werden, welcher Zeitraum zugrundegelegt wird und welche konkreten verteilungspolitischen Maßnahmen die jeweils untersuchten Länder bereits ergriffen hatten. Und schließlich sagen die Tests (wie auch die „U-These“ selbst) nichts darüber aus, ob eine zunehmende (bzw. abnehmende) Ungleichverteilung der Einkommen auch ein zunehmendes (bzw. abnehmendes) Ausmaß an absoluter Armut bedeutet. Insofern kann die „U-These“ nicht für die Beantwortung der Frage, ob wirtschaftliches Wachstum bei hinreichend langfristiger Betrachtungsweise zu einem automatischen Rückgang der absoluten Armut führt, herangezogen werden. Diese Überlegungen machen gleichzeitig deutlich, daß auf ein eigenständiges Ziel „Abbau der absoluten Armut“ im entwicklungspolitischen Zielkatalog nicht verzichtet werden kann – eine Einsicht, die sich schon im Weltentwicklungsbericht 1978 findet (*Weltbank* 1978: 1):

„Die Entwicklungsbemühungen sind demnach auf ein doppeltes Ziel auszurichten, und zwar auf ein schnelles Wachstum und darauf, die Anzahl der in absoluter Armut lebenden Menschen so schnell wie möglich zu verringern.“

(4) Wovon hängt es nun ab, ob das Wirtschaftswachstum zu einem spürbaren Abbau der absoluten Armut beiträgt? Während in Asien eine Anzahl schnell wachsender Länder wie bspw. Malaysia und Indonesien (*Weltbank* 1990: 3) spürbare Erfolge im Kampf gegen die Armut erzielen konnten, zeigen die bisherigen Erfahrungen Lateinamerikas eine weitgehende Erfolglosigkeit der Wachstumsprozesse in bezug auf die Beseitigung bzw. die Reduzierung der absoluten Armut (*Cardoso/Helwege* 1992). Dieses Ergebnis hängt eng mit der praktizierten Form der Wachstumspolitik der betrachteten Länder zusammen. Die armutspolitische Erfolglosigkeit vieler Länder ist die

Folge einer Politik, welche die Signalfunktion des Preismechanismus als Indikator bestehender Knappheitsverhältnisse weitgehend außer Kraft gesetzt hat. Angesichts der Tatsache, daß viele Arme ausschließlich über ihre (meist ungelernete) Arbeitskraft als produktive Ressource verfügen, setzt Abbau der Armut möglichst arbeitsintensive Produktionsverfahren voraus. Wie arbeits- oder kapitalintensiv produziert wird, hängt entscheidend von den Faktorpreisverhältnissen zwischen ungelerner Arbeit und Kapital ab: Je niedriger das Zins-/Lohnverhältnis ist, desto billiger ist der Einsatz von Kapitalgütern, desto kapitalintensiver wird produziert, desto weniger Arbeitskräfte werden eingestellt und desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von Armut. In vielen Entwicklungsländern wurde eine Politik betrieben, welche die Armen fast schon systematisch von einer produktiven Verwertung ihrer Arbeitskraft ausschloß: Steuervergünstigungen, Vorzugszölle für importierte Kapitalgüter, zinsverbilligte Kredite und ähnliche Maßnahmen schufen einen starken Anreiz zur Verwendung kapitalintensiver Verfahren. Dieser Anreiz wurde durch kostensteigernde Regulierungen auf den Arbeitsmärkten – z.B. die Festlegung von Mindestlöhnen und überzogenen Lohnnebenkosten – verstärkt (Sautter 1991: 39). Als Folge wurden vom formellen Sektor (moderne Industrie, Staat) nicht genügend Arbeitskräfte absorbiert; die verbliebenen drängten in den informellen Sektor, wo sie die bereits niedrigen Einkommensniveaus noch weiter drückten und damit Ausmaß und Tiefe der absoluten Armut verschärften.

(5) Verstärkt wurden diese beschäftigungsfeindlichen Tendenzen oft noch durch eine Politik, welche die Absatzchancen der arbeitsintensiv produzierenden Bereiche deutlich reduziert. In vielen Ländern sind die relativen Preise auf den Gütermärkten zu Ungunsten jener Produkte verzerrt, die von der in der Regel politisch einflußlosen kleinbäuerlichen Landwirtschaft – also jenem Teil der Landwirtschaft, der besonders arbeitsintensiv produziert und in dem der größte Teil der ländlichen Armen tätig ist<sup>5</sup> – produziert werden. Vielfach betreibt der Staat eine Preispolitik, die einseitig zugunsten landwirtschaftlicher Großbetriebe und städtischer Bevölkerungsgruppen konzipiert ist und die ländlichen Kleinbauern systematisch diskriminiert: Städtische Arme werden mit Hilfe staatlich verordneter niedriger Preise für Grundnahrungsmittel bevorteilt, ländliche Kleinbauern aufgrund geringer Erzeugerpreise für ihre Produkte benachteiligt<sup>6</sup>. Hinter diesen preispolitischen Interventionen des Staates steht meist die Absicht, über relativ geringe Lebenshaltungsko-

---

<sup>5</sup> Kleinbäuerliche Betriebe produzieren überwiegend mit Familienarbeitskräften auf arbeitsintensiver Basis; insofern könnte man hier von arbeitsintensiven Familienwirtschaften sprechen (Brandt 1992).

<sup>6</sup> Diese internen preispolitischen Interventionen werden vielfach noch durch das Exportdumping von Agrarüberschüssen auf den Weltmärkten verschärft: Insbesondere die EG versucht, sich über subventionierte Agrarexporte jener Agrarüberschüsse zu entledigen, die durch die zu hohen Garantiepreise in Europa anfallen. Diese Subven-

sten in den Städten die Geldlöhne für eine forcierte Industrialisierung niedrig zu halten. Bezahlt wird dieses Vorgehen jedoch mit unzureichenden Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die kleinbäuerliche Landwirtschaft sowie mit teilweise erheblichen Versorgungsengpässen der städtischen Armen.

(6) Damit das angestrebte „Wachstum-cum-trickle-down“ stattfindet, müssen Arbeitsplätze geschaffen werden, die von den Armen eingenommen werden können; das bedeutet in erster Linie Beschäftigungsmöglichkeiten für un- oder angelernte Personen. Dies setzt in vielen Ländern grundlegende Revisionen der Wirtschaftspolitik voraus. Zunächst müssen die monetären und fiskalischen Rahmenbedingungen einer erfolgreichen Entwicklungspolitik über die Gestaltung einer stabilitätsorientierten Geld-, Währungs- und Finanzpolitik etabliert werden, ohne die nur geringe Chancen bestehen, den Entwicklungsprozeß dauerhaft zu beschleunigen. Außerdem sind die in vielen Ländern zu beobachtenden staatlichen Eingriffe in den Preisbildungsprozeß bzw. die Verzerrungen der Marktpreise durch monopolistische Anbieter- und Nachfragerpositionen so zu reduzieren, daß sich ein System relativer Preise herausbilden kann, welches die bestehenden Knappheitsverhältnisse auf Faktor- und Gütermärkten weitgehend widerspiegelt.

(7) Zwar ist die Schaffung von Arbeitsplätzen in erster Linie eine Aufgabe der privaten Wirtschaft. Der Staat kann diesen wirtschaftspolitischen Richtungswandel jedoch dadurch unterstützen, daß er Anreize zum verstärkten Einsatz von Arbeitskräften gibt. Grundsätzlich werden Arbeitskräfte eingesetzt, wenn ihre erwartete monetäre Arbeitsproduktivität über ihren monetären Lohnkosten liegt. Eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades muß deshalb die Arbeitsproduktivität im Vergleich zu den Lohnkosten erhöhen. Dies erfordert eine drastische Veränderung der oben aufgelisteten armutsgenerierenden ökonomischen Rahmenbedingungen. Bewirkt werden kann dies bspw. mit Hilfe einer Politik, welche die Absatzchancen für Produkte der arbeitsintensiv produzierenden Sektoren durch einen Abbau jener Preisdiskriminierungen vergrößert, denen diese Produkte häufig ausgesetzt sind – in diesem Fall erhöht sich die monetäre Arbeitsproduktivität –, sowie über eine preisliche (z. B. durch die Reduzierung von Lohnnebenkosten) bzw. steuerliche Entlastung des Arbeitseinsatzes, d. h. eine Verminderung der monetären Lohnkosten. Außerdem kann der Staat Regionen, in denen arbeitsintensive Produktionen dominieren, infrastrukturell vorrangig erschließen; dadurch kann eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität bewirkt werden, die sich bei unveränderten Lohnkosten wiederum als beschäftigungssteigernd erweist.

---

tionen drücken das Weltmarktpreisniveau beträchtlich nach unten (im Durchschnitt etwa um ein Drittel). Sie nehmen damit den Kleinbauern in den Entwicklungsländern den Anreiz zur Marktproduktion und die Möglichkeit, mehr Einkommen durch Produktionsausweitung zu erzielen.

(8) Bei allen selektiven Fördermaßnahmen zugunsten einzelner Sektoren oder Regionen muß auf ihre Vereinbarkeit mit der grundlegenden Forderung nach einer Steigerung der volkswirtschaftlichen Effizienz geachtet werden. Wenn nämlich die Politik der Erhöhung der volkswirtschaftlichen Effizienz im Einzelfall keine Empfehlung für arbeitsintensivere Produktionsverfahren enthält, kann es u.U. zu Konflikten zwischen dem Beschäftigungsziel (zur Erreichung kurzfristig wirksamer Verbesserungen für die Armen) und dem Wachstumsziel (zur Erreichung langfristig wirksamer Verbesserungen für die Armen) kommen, die politisch entschieden werden müssen. Dabei kommt es entscheidend auf die Länge des Zeithorizonts der Entscheidungsträger an: Je kürzer der Zeithorizont, desto wahrscheinlicher fällt die Entscheidung zugunsten der arbeitsintensiveren Lösung aus (*Hemmer 1974*). Insofern muß darauf geachtet werden, daß die vorgeschlagene Linie gegebenenfalls einzelfallbezogen modifiziert wird. Pauschalurteile und -bewertungen sind jedenfalls nicht angebracht.

## D. Armut und interpersonelle Einkommensverteilung

### I. Determinanten der interpersonellen Einkommensverteilung

(1) Die Tatsache, daß sich absolute Armut nicht nur auf die ärmsten Entwicklungsländer (LLDC) beschränkt, sondern auch in vielen Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen anzutreffen ist, macht deutlich, daß Armut nicht nur eine Folge genereller Unterentwicklung ist. Vielmehr werden Ausmaß und Tiefe der materiellen Armut in beträchtlichem Umfang durch die interpersonelle Einkommensverteilung mitbestimmt. Je ungleichmäßiger diese Einkommensverteilung ausfällt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit materieller absoluter Armut.

(2) Die interpersonelle Primärverteilung der Einkommen wird von folgenden Komponenten bestimmt (*Hemmer/Kötter 1990: 58 ff.*):

- von der interpersonellen Eigentumsverteilung an produktiv nutzbaren Ressourcen,
- vom Ausmaß der produktiven Nutzung dieser Ressourcen,
- vom Erlös, der aus dem Einsatz dieser Ressourcen erzielt wird.

(3) Die aus dem Ressourceneigentum und -einsatz resultierende interpersonelle Primärverteilung der Einkommen kann ihrerseits durch freiwillige oder vom Staat verordnete Maßnahmen in eine andere Sekundärverteilung umgewandelt werden<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Die hier vorgenommene Klassifikation deckt den in jüngster Zeit in der Fachliteratur intensiv erörterten Sen'schen „entitlement“-Ansatz ab, differenziert aber stärker

(4) Armut kann dann – unabhängig vom gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsstand – vorliegen, wenn diese Determinanten der interpersonellen Einkommensverteilung starke Unterschiede, die sich nicht kompensieren, zwischen einzelnen Personengruppen aufweisen. Aufgabe einer armutsorientierten Entwicklungspolitik ist es entsprechend, für einen Abbau dieser personenspezifischen Ungleichheiten zu sorgen. Diese Aspekte sollen im folgenden für die wichtigsten Formen der Ungleichheiten zwischen einzelnen Personengruppen vertieft werden.

## II. Armut als Folge ungleich verteilten Ressourceneigentums

### 1. Vorbemerkungen

(1) Die interpersonelle Eigentumsverteilung an produktiv nutzbaren Ressourcen besagt, wie die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital (und zwar sowohl Human- als auch Sachkapital) und natürliche Ressourcen innerhalb einer Gesellschaft auf einzelne Personen oder Haushalte verteilt sind. Je konzentrierter diese interpersonelle Eigentumsverteilung ausfällt, desto ungleicher sind die jeweiligen Chancen, durch die produktive Verwendung des Ressourceneigentums Einkommen zu erzielen.

(2) Bei der unzureichenden Verfügbarkeit über Ressourcen als Determinante absoluter Armut geht es im Prinzip, wie die Darstellung der wichtigsten Zielgruppen einer Politik der Armutsbekämpfung in Kapitel B gezeigt hat, um zwei Ressourcenkomplexe:

---

und ist vom ökonomischen Grundverständnis her gesehen leichter nachvollziehbar. Nach Sen ist Hunger – und Hunger ist die nachdrücklichste Ausdrucksform von Armut – das Ergebnis einer unzureichenden Ausstattung von Menschen mit „entitlements“ (Berechtigungen) zum Erwerb lebenserhaltender Güter. Solche „entitlements“ können im wesentlichen auf zwei Arten geschaffen werden:

- a) durch den Besitz und die Verwertung von Produktionsfaktoren („endowments“) – einschließlich den Vermarktungsmöglichkeiten der erzeugten Güter – sowie die Einbringung der eigenen Arbeitskraft in Lohnarbeitsverhältnisse;
- b) durch Transferansprüche monetärer (bspw. durch Kaufkrafttransfers im Rahmen einer Redistributionspolitik) und nicht-monetärer (bspw. durch Zugang zu öffentlichen Gütern) Art gegenüber anderen sozialen Einheiten.

Armut kann dann auf zwei verschiedene „entitlement failures“ zurückgeführt werden:

- a) direkte Berechtigungsdefizite sind das Ergebnis einer unzureichenden Fähigkeit, die zur Grundbedürfnisbefriedigung benötigten Güter auf subsistenzwirtschaftlicher Basis selbst herzustellen;
- b) handelsabhängige Berechtigungsdefizite resultieren aus ungünstigen Austauschverhältnissen zwischen den nicht in Eigenproduktion herstellbaren Grundbedürfnisgütern und den zum Austausch angebotenen eigenen Gütern und Faktorleistungen.

Vgl. hierzu Sen 1981, Dreze/Sen 1989 sowie Gasper 1993 und die dort angegebene Literatur.

- a) In ländlichen Gegenden liefert die Ausstattung der Armen mit Land wegen der dominierenden Rolle der Landwirtschaft eine für das Zustandekommen ländlicher Armut wesentliche Erklärung. Sieht man von einigen stark bevölkerten Ländern (wie bspw. Bangladesh) mit ihrem – bezogen auf die Bevölkerungsgröße – Gesamtangel an landwirtschaftlich nutzbaren Böden ab, ist der unzureichende Besitz der Armen an Grund und Boden überwiegend das Ergebnis einer sehr ungleichmäßigen Bodenbesitzverteilung.
- b) Zum anderen erweist sich für viele Arme ihre mangelhafte Ausstattung mit Humankapital als wesentliche Ursache ihrer Armut. Bei den meisten Armen ist der das Humankapital bestimmende Bildungs- und Ausbildungsstand so niedrig, daß von ihm keine deutlichen Positionsverbesserungen zu erwarten sind. In der Regel verfügen die Armen einer Gesellschaft mit Ausnahme ihrer ungelerten Arbeitskraft – die ihrerseits durch Hunger, Unterernährung und Krankheiten stark belastet ist – über keine oder nur über sehr geringe produktiv verwendbaren Ressourcen. Insbesondere Frauen sind hier stark diskriminiert, deren Ausbildungsniveau durchgängig niedriger ist als das der Gesamtbevölkerung und die daher einen besonders großen Anteil an der absolut armen Bevölkerung ausmachen.

## 2. Handlungsfelder einer armutsorientierten Entwicklungspolitik

### a) Verbesserter Zugang zu Land

(1) Entsprechend dieser Diagnose müßte im Vordergrund einer Strategie zur Bekämpfung der ländlichen Armut eine Landreform stehen, die eine gleichmäßigere Verteilung des Eigentums an Grund und Boden bewirkt. Allerdings darf eine solche Landreform nicht zu kleine Parzellen zur Folge haben; bei einer zu starken Zersplitterung des Grundbesitzes besteht die Gefahr, daß die Bodenproduktivität stark zurückgeht. Insofern muß man die natürlichen Rahmenbedingungen solcher Landreformen beachten. Ebenso ist zu berücksichtigen, ob etwaige Produktivitätsverluste einer Landreform, die zu suboptimalen Betriebsgrößen (Minifundien) führt, durch die Schaffung von Produktionsgenossenschaften aufgefangen werden können. Hier müssen stets die Bedingungen des Einzelfalls berücksichtigt werden, wenn man zu wachstums- und verteilungspolitisch gleichermaßen vernünftigen Ergebnissen kommen möchte.

(2) Landreformen können zweifellos die Armut verringern, doch sind sie nur in bestimmten Situationen durchführbar. Fast allen größeren Umverteilungen des Grundbesitzes im zwanzigsten Jahrhundert gingen eine Revolution, ein verlorener Krieg oder die nationale Befreiung von der Kolonialherrschaft voraus. Diese Umwälzungen führten in vielen Fällen zu kollektiven

Großorganisationen, ohne daß die landlosen Armen davon profitiert hätten. Die überkommene Agrarordnung wurde hinweggefegt; Entschädigungen gab es nicht. In anderen Ländern kam die Reform den Pächtern, Kleinbauern oder Neusiedlern zugute, denen individuelle Eigentumsrechte zugesprochen wurden. In manchen Fällen wurde eine Entschädigung gezahlt, die aber gewöhnlich auf niedrigen Wertansätzen beruhte. Landreformen, denen keine größere Umwälzung voranging, waren dagegen selten weitreichend, so daß sich ihre Auswirkungen auf die Armen in Grenzen hielten (*Weltbank* 1990: 77 f.). Auf jeden Fall ist vor der Inangriffnahme von Landreformen ihre politische Umsetzbarkeit auszuloten, um zu verhindern, daß solche Reformen auf halbem Wege stecken bleiben.

(3) Eine mögliche Alternative zu Landreformen für den verbesserten Zugang der Armen zu Grund und Boden können Schritte zur Vergrößerung des Angebots an Pachtland<sup>8</sup> (bspw. durch das Aufheben etwaiger Verbote von Pachtverträgen; *Bell* 1990), zur Klärung von Grundbesitzverhältnissen und zur Verbesserung der Verwaltung von Gemeinschaftseigentum an natürlichen Ressourcen sein. Solche Maßnahmen könnten für viele Arme auf dem Land neue Chancen zur Verbesserung ihrer Einkommensposition eröffnen.

#### b) Verbesserter Zugang zu Humankapital

(1) Als zweites zentrales Ressourcendefizit der Armen erweist sich ihre Ausstattung mit Humankapital. Dies gilt nicht nur für die Durchführung selbständiger Produktionsaktivitäten – bspw. in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft –, sondern auch im Hinblick auf die Besetzbarkeit jener Arbeitsplätze, die im Zuge einer „Wachstums-cum-trickle-down-Politik“ geschaffen werden. Entsprechend wichtig ist es deshalb, den Armen die entsprechenden Qualifizierungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Ohne größere Investitionen in das Humankapital der Armen dürften Maßnahmen zur Verminderung der Armut auf lange Sicht wenig Aussicht auf Erfolg haben:

- Mit Verbesserungen im Gesundheits- und Ernährungsbereich werden die schlimmsten Folgen der Armut direkt angegangen und zu erreichen versucht, daß die Armen überhaupt in der Lage sind, ihre Arbeitskraft produktiv einzubringen<sup>9</sup>;

<sup>8</sup> In diesem Fall werden die Eigentumsrechte in ihrer verteilungsbestimmenden Funktion durch Nutzungsrechte abgelöst.

<sup>9</sup> Üblicherweise wird davon ausgegangen, daß eine Mangelernährung die wichtigste Determinante der meisten Gesundheitsprobleme in den Entwicklungsländern ist; außerdem beeinträchtigt Mangelernährung die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen (*Hemmer* 1979). Neuere Untersuchungen (z.B. *Edmundson/Sukhatme* 1990) relativieren diese Aussage. Danach besteht kein signifikanter Zusammenhang zwischen Ernährungszustand und Leistung, sondern bestenfalls zwischen Ernährungszustand und Lei-

- durch Maßnahmen der Aus- und Fortbildung soll bewirkt werden, daß sich die Humankapitalausstattung der Armen verbessert und dadurch ihre Chancen steigen, Einkommen zu erzielen, die es ihnen ermöglichen, der Armutsfalle zu entrinnen<sup>10</sup>.

Im allgemeinen fehlt es den Armen aber an Zugang zu den hierfür erforderlichen grundlegenden Dienstleistungen (*Weltbank* 1990: 95 ff.).

(2) Obwohl gerade im Bereich der Aus- und Fortbildung von der privaten Wirtschaft wesentliche Leistungen erbracht werden, die der Staat durch gesetzliche Rahmenbedingungen kanalisieren und teilweise auch mobilisieren kann, verbleiben soziale Leistungen des Staates zugunsten einzelner Armutsgruppen als wesentliche Bestandteile einer Politik der Armutsbekämpfung. Zwar haben die Entwicklungsländer in den vergangenen Jahren große Fortschritte im Gesundheits- und Erziehungswesen erzielt; der Wirkungsgrad der dazu aufgewendeten öffentlichen Ausgaben hätte jedoch deutlich höher sein können, wenn sie sich gezielter an die Armen als Zielgruppe gewendet hätten. Erfahrungsgemäß haben die Armen einen schlechteren Zugang zu diesen öffentlichen Gütern und Dienstleistungen als andere Gruppen. Selbst bei grundsätzlich möglichem Zugang ist die Inanspruchnahme dieser Leistungen häufig gering, weil vielfach Benutzergebühren anfallen, die von den Armen nicht finanziert werden können. Eine erfolversprechende Politik der Armutsbekämpfung macht es deshalb erforderlich, daß diese Beeinträchtigungen der Zugangschancen der Armen zu den entsprechenden Einrichtungen abgebaut werden. Zu beachten ist dabei, daß dieses Ziel nicht automatisch durch eine allgemeine Steigerung der Ausgaben für soziale Leistungen

---

stungsreserven. Die Verknüpfung mit der Gesundheit sei – so lautet diese Argumentation – ebenfalls schief, weil Ernährung in seinen Gesundheitsauswirkungen überlagert wird von verunreinigtem Wasser, unzumutbaren sanitären Zuständen sowie infektiösen Krankheiten, die sich wesentlich stärker bei der die Leistungsfähigkeit determinierenden Gesundheit niederschlagen als die Ernährungssituation.

<sup>10</sup> Erfahrungsgemäß vergrößern Bildung und Ausbildung die Produktivität der Arbeitskraft – also des wichtigsten Aktivums der Armen. Auf der Ebene des einzelnen resultiert daraus ein höheres Einkommen. So liegen in jenen Sektoren, in denen Löhne gezahlt werden, die individuellen Erträge der Bildung und Ausbildung durchweg über denen konventioneller Investitionen. Aber auch bei der Durchführung selbständiger Tätigkeiten ist das Bildungsniveau wesentlich für die Höhe der erzielbaren Einkommen: Gebildeten Bauern dürfte es leichter fallen, neue Techniken zu übernehmen, und praktisch alle Untersuchungen über die landwirtschaftliche Produktivität zeigen, daß besser gebildete Bauern einen höheren Ertrag aus ihren Anbauflächen erzielen. Auch im informellen Sektor weisen die wenigen vorhandenen Studien auf einen positiven Einfluß der Bildung auf die Produktivität hin: Eine bessere Bildung gibt den Arbeitskräften vielfältigere Möglichkeiten der Selbständigkeit und erlaubt die Wahl einträglicherer Alternativen (zum Beispiel zeitgemäßen Handel anstelle traditioneller Handarbeiten). In den meisten Teilbereichen des informellen Sektors steigen die Stundenverdienste mit den Bildungsjahren; sie schwanken dabei je nach Art der Tätigkeit und differieren manchmal zwischen Männern und Frauen (*Weltbank* 1990: 97).

erreicht wird. Vielmehr müssen die bestehenden Strukturen der Leistungsbereitstellung zugunsten der Armen ausgerichtet werden. Die wichtigsten sozialpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen sind jene, die auf die Grundversorgung abstellen: Ausbau und Verbesserung der Grundschule und der Grundversorgung im Gesundheitswesen (*Weltbank* 1990: 97).

(3) Das für die Armen größte Hindernis beim Zugang zu Leistungen des Gesundheits- und Erziehungswesens besteht im Mangel an physischer Infrastruktur – vor allem in den ländlichen Gebieten. Die Bereitstellung dieser Leistungen konzentriert sich systematisch auf die Städte. Dagegen ist die ländliche Versorgung quantitativ und qualitativ unzureichend. Um die Zielgruppe der Armen besser erreichen zu können, müßte im Gesundheitsbereich bspw. das „Primary Health Care“-Konzept mit seiner im Vergleich zur modernen Medizin wesentlich stärkeren Ausrichtung auf die wichtigsten Gesundheitsprobleme der Armen gezielt verfolgt werden. Im Bildungsbereich bedarf es neben der quantitativen Ausdehnung insbes. des Grundbildungsbereichs (Schulgebäude, qualifiziertes Lehrpersonal) grundlegender inhaltlicher Reformen (z.B. Curriculumreformen, Verfügbarkeit von Schulbüchern und anderen Unterrichtsmaterialien) in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung solcher Probleme, mit denen die Armen konfrontiert sind (z.B. Grundkenntnisse der Hygiene und der Umwelt statt der Geschichte der früheren Kolonialmacht).

### **III. Armut als Folge einer unzureichenden produktiven Nutzung von Ressourceneigentum**

#### *1. Vorbemerkungen*

(1) Einkommen als Folge des Eigentums an produktiv einsetzbaren Ressourcen lassen sich nur erzielen, wenn diese auch tatsächlich produktiv genutzt werden (*Hemmer* 1988: 185). Hier sind vor allem zwei Beschränkungen zu beachten:

- a) Zum einen besteht die Möglichkeit, daß die Eigentumsrechte an diesen Ressourcen nicht genutzt werden dürfen bzw. können. Rechtliche Verbote von seiten des Staates (wie beispielsweise das Verbot, bestimmte Bodenflächen landwirtschaftlich zu nutzen oder bestimmte Tätigkeiten trotz hinreichender fachlicher Qualifikation auszuüben, sowie die verwaltungsmäßigen Blockaden potentieller unternehmerischer Initiativen: *de Soto* 1989) können ebenso Armut verursachen wie Hindernisse, die sich aus der Machtausübung einzelner Gruppen oder Individuen den Armen gegenüber ergeben (wie bspw. Maßnahmen von Großgrundbesitzern, die gegen Kleinbauern gerichtet sind, sowie die illegalen Aktivitäten krimineller Gruppen in städtischen Armenvierteln).

- b) Zum anderen kann die Nutzung der Eigentumsrechte daran scheitern, daß die für die Durchführung produktiver Tätigkeiten komplementär benötigten Ressourcen grundsätzlich fehlen oder nicht zu akzeptablen Bedingungen erworben werden können. Tatsächlich setzen fast alle produktiven Tätigkeiten den gleichzeitigen Einsatz mehrerer Produktionsfaktoren voraus. Erst ihre Kombination führt zur Entstehung von Produktion, der physischen Grundlage von Einkommen. Besteht kein bzw. kein ausreichender Zugang zu den benötigten Komplementärfaktoren, können die potentiell nutzbaren Ressourcen nicht eingesetzt werden: Ihr Eigentum kann Armut nicht verhindern.

(2) Auf dem Lande stellt bspw. nicht nur der unzureichende Zugang zu Grund und Boden, sondern auch zu Infrastruktur (vor allem zu physischer Infrastruktur) eine wesentliche Ursache der unzureichenden produktiven Nutzung von Ressourceneigentum, insbes. von Land, dar. Armen Bauern steht typischerweise weniger öffentliche Infrastruktur zur Verfügung als den bessergestellten Landwirten. Mit Straßen und Elektrizität werden an erster Stelle die relativ wohlhabenden Bauern versorgt. Die Wasserversorgung vieler bäuerlicher Kleinbetriebe ist besonders erratisch und ungenügend. Oftmals führen der niedrige Standard der Kanalbauten und ihrer Instandhaltung dazu, daß die oberirdische Bewässerung nur einen Teil der vorgesehenen Fläche erreicht. Für Kleinbauern sind aber Tiefbrunnen, Rohrbrunnen und Pumpenanlagen unerschwinglich (*Weltbank* 1990: 83 f.).

Auch im städtischen Bereich zeigen sich – insbes. für den informellen Sektor – erhebliche Defizite bei der physischen Infrastruktur. Viele städtische Arme haben nur unzureichenden Zugang zur städtischen Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung und Müllbeseitigung. Ihre Wohnungen (vor allem die Wohnungen in den illegalen Spontansiedlungen) sind nicht nur auf fremdem Land errichtet, sondern genügen auch nicht jenen Standards, die erfüllt sein müssen, damit für die Bewohner keine umweltverursachten Gesundheitsgefährdungen vorliegen. Außerdem verfügen viele Wohngebiete der Armen nicht über den zur Ausübung produktiver Tätigkeiten benötigten Elektrizitätsanschluß. Dadurch ist den Armen häufig die Chance genommen, in der Nähe ihrer Wohnungen unternehmerisch tätig zu werden (und evtl. noch Arbeitsplätze für andere Arme zu schaffen). Um zu besser geeigneten Betriebsstätten und Arbeitsplätzen zu gelangen, sind sie auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen; deren Benutzung können sie jedoch häufig nicht bezahlen.

(3) Ein gemeinsames Kennzeichen ländlicher und städtischer Armut ist der unzureichende Zugang der Armen zum Kapitalmarkt, d.h. in erster Linie zu Krediten. Die aus unzureichenden Kreditaufnahmemöglichkeiten resultierenden Probleme der Armen erweisen sich deshalb als besonders gravierend, weil die Armen aufgrund ihrer niedrigen Einkommen nur zum Aufbringen minimaler Sparbeträge fähig sind. Dadurch haben sie nur geringe Möglich-

keiten zur Kapitalakkumulation aus eigener Kraft, um durch eigenfinanzierte Investitionen ihre Produktivität in nennenswertem Umfang zu steigern; die zum „Entrinnen aus der Armutsfalle“ unverzichtbare Kapitalbildung ist faktisch nur über Kreditaufnahme finanzierbar. Eine solche Kreditaufnahme auf dem offiziellen (= formellen) Geld- und Kreditmarkt ist den Armen aber nahezu vollständig verwehrt. In der Tat bilden die Schwierigkeiten formaler und bürokratischer KreditvergabeprozEDUREN mit ihren teilweise überzogenen Anforderungen an den Bildungsstand der Kreditnachfrager und den Nachweis entsprechender Sicherheiten vielfach nahezu unüberwindliche Barrieren. Pächter sind meist von vorneherein ausgeschlossen, und Kleinbauern fehlen die Besitzurkunden. So führt der Weg häufig in die „klassische Armutsfalle“, zum privaten Geldverleiher bzw. zum informellen Geld- und Kapitalmarkt. Umgekehrt fehlen Finanzinstitutionen, die auf dem Land die in geringem Umfang vorhandenen potentiellen Ersparnisse sammeln und investieren. Als Folge wird die ohnehin begrenzte Sparfähigkeit der unteren Einkommensgruppen nicht voll genutzt; ihre ausgeprägte Neigung zu demonstrativem Konsum, die sich besonders stark bei Anlässen wie Geburt, Hochzeit oder Tod zeigt, wird statt dessen noch verstärkt (*Wissenschaftlicher Beirat* 1979: 22).

(4) Sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten wird die Armut durch die unzureichenden Kenntnisse der produktiven Nutzung der vorhandenen Ressourcen noch verstärkt, d.h. fehlende Humankapitalausstattung und unzureichende Nutzung von Land und Sachkapital hängen eng miteinander zusammen. Bspw. werden in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft im Prinzip verfügbare biologisch-, mechanisch- und organisatorisch-technische Fortschritte (wie die Einführung von Hochertragsorten, Mehrfachtbau, Mineraldünger oder Pflanzenschutzmitteln) nur in wenigen Fällen übernommen. Teilweise können die hierfür erforderlichen finanziellen Vorleistungen von den Armen nicht aufgebracht werden, teilweise wird das mit der Einführung solcher Fortschritte verbundene Risiko als zu hoch eingeschätzt (möglicherweise als Ausdruck konservativer Grundwerte oder aber in Reaktion auf die bestehende Agrarverfassung; vgl. *Hemmer/Kötter* 1990: 67 ff.), teilweise fehlt es einfach an Kenntnissen über die Chancen dieser Fortschritte. Mitunter werden diese Blockaden einer verstärkten Nutzung technischer Fortschritte durch die armen Kleinbauern von der staatlichen Entwicklungs-, insbes. Agrarpolitik noch verstärkt, weil sie die traditionelle Landwirtschaft bei der Forschung, der Ausbildung und der Beratung meist systematisch vernachlässigt. Häufig werden einseitig moderne, meist arbeitssparende Technologien gefördert, die in der Regel nur in größeren Betrieben rentabel anwendbar sind. Entsprechend nimmt die Konkurrenzfähigkeit kleinerer Betriebe ab. Sie geraten zunehmend in Gefahr, vom Markt verdrängt zu werden.

Vergleichbare Überlegungen sind in bezug auf nicht-landwirtschaftliche ländliche Tätigkeiten sowie in bezug auf den städtischen informellen Sektor

anzustellen. Auch dort finden sich teilweise deutliche technische Wissenslücken, die als Bestimmungsfaktor der dort feststellbaren Armut gewertet werden können.

## 2. Handlungsfelder einer armutsorientierten Entwicklungspolitik

### a) Schaffung der benötigten rechtlichen und administrativen Sicherheiten für die Armen

Aus der hier angestellten Diagnose ergibt sich als erster Schritt für eine Verbesserung der Chancen armer Personengruppen, ihr Ressourceneigentum produktiv verwenden zu können, die Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse auch in jenen Gebieten, in denen die Armen leben, also auch in städtischen Elendsvierteln sowie innerhalb der Einflußsphäre von Großgrundbesitzern. Besitzunsicherheiten sowie allgemeine politische Unsicherheiten und Risiken, die sich oft als wesentliche Bestimmungsgründe der Armut erweisen, müssen nachhaltig abgebaut werden. Auch eine „Abspeckung“ bislang bestehender Reglementierungen privater Aktivitäten durch die Bürokratie sowie bestehende Gesetze ist vielfach ins Auge zu fassen. Das setzt in mehreren Ländern grundlegende Veränderungen ihrer Verwaltungsstrukturen in eine Richtung voraus, die sich wesentlich stärker als bisher mit den Problemen armer Bevölkerungsgruppen befaßt und sich gemeinsam mit den Armen um Lösungen bemüht. In vielen Fällen ist eine ausgeprägtere Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen, insbesondere eine Stärkung der lokalen Verwaltungsebene, unverzichtbar, wenn wirklich nachhaltige Erfolge im Kampf gegen die Armut erzielt werden sollen. Insofern besteht eine enge Verknüpfung mit einem Großteil jener Forderungen nach einer Politikreform, die bereits im Zusammenhang mit dem Einfluß der allgemeinen Unterentwicklung auf die Armut diskutiert worden sind.

### b) Verbesserter Zugang zur Infrastruktur

(1) Weiterhin sind zielgruppengerechtere Zugangsmöglichkeiten zur Infrastruktur zu schaffen. Vor allem ist gezielter als bisher die Unterstützung von Infrastrukturmaßnahmen (insbes. beim Straßen- und Wegebau, bei der Errichtung und Unterhaltung von Lagerkapazitäten, bei der Durchführung und Instandhaltung von Bewässerungsmaßnahmen – z. B. dem Bau von Tiefbrunnen sowie der Anlage und Pflege von Bewässerungskanälen – sowie bei der Schaffung von Kommunikationseinrichtungen) in Gegenden vorzunehmen, in denen besonders viele Arme leben. Diese Ausrichtung ist um so wichtiger, als die physische Infrastruktur sich häufig als Engpaß für den Zugang der Armen zu sozialen Leistungen des Staates sowie zu Märkten bzw. Vermarktungseinrichtungen erweist.

(2) Eine unmittelbare Verbesserung der Einkommenschancen dieser Armen könnte außerdem durch Sanierungsmaßnahmen der Slum- und Squattersiedlungen, in denen die meisten städtischen Armen leben, sowie durch die rechtliche Absicherung des bebauten Bodens erreicht werden. In den meisten Städten der Dritten Welt fließt der größte Teil der Infrastrukturausgaben in die Stadtzentren mit ihrem hohen Anteil an modernen Unternehmen sowie in die Wohngebiete der Mittel- und Oberklassen; die Armutsviertel werden meist ausgeklammert oder nur geringfügig berücksichtigt. Eine stadtpolitische Trendwende könnte hier spürbare Fortschritte bei der Armutsbekämpfung bewirken.

(3) In diesem Zusammenhang stellen insbesondere öffentliche Beschäftigungsprogramme – wie bspw. „food-for-work“-Maßnahmen – eine attraktive Politikvariante der Armutsbekämpfung dar. Solche Programme sind sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich möglich. Werden zur Durchführung dieser Beschäftigungsprogramme arme Personen eingesetzt, so profitieren sie während der Programmdurchführung von den ausbezahlten monetären und/oder nicht-monetären Transferleistungen. Erstellen die Beschäftigungsprogramme Infrastrukturleistungen, die in erster Linie auf die Bedürfnisse armer Zielgruppen ausgerichtet sind, so ergibt sich auch nach Abschluß der Maßnahme ein Nutzen für die Armen.

### c) Verbessertes Zugang zum Kapitalmarkt

(1) Ein gemeinsames Kennzeichen ländlicher und städtischer Armut ist der unzureichende Zugang der Armen zum Kapitalmarkt, d.h. in erster Linie zu Krediten. Das Kreditbeschaffungsproblem der Armen ist dabei keineswegs ein Problem der Zinshöhe, sondern des Zugangs zum formellen Geld- und Kapitalmarkt. Beim Geldverleiher zahlen die Armen deutlich höhere Zinsen als am formellen Kapitalmarkt gefordert werden. Eine breite Literatur belegt, daß die Realzinsen an den freien ländlichen Kapitalmärkten häufig wesentlich mehr als 50% pro Jahr betragen. Kleinbauern zahlen in der Regel noch weit höhere Zinsen, weil sie keine ausreichenden Sicherheiten vorweisen können und außerhalb der Klientelbeziehungen der Macht stehen (*Brandt* 1992). Deshalb geht es auch nicht darum, den Armen Zinssubventionen zukommen zu lassen, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Allokation der Ressourcen zu Ungunsten des Faktors Arbeit verzerren, wegen ihrer Rückwirkungen auf die Guthabenzinsen für Einleger die inländische Sparsbereitschaft demotivieren und Begünstigung und Korruption herausfordern. Wesentlich ist vielmehr die Öffnung des regulären Kapitalmarkts für die Armen, um sich dort zu marktüblichen Konditionen verschulden zu können.

(2) Die entscheidende Bedingung für einen verbesserten Zugang der Armen zum Kreditsystem besteht darin, das System der Finanzinstitutionen

so auszubauen, daß arme Personen sowohl mit ihren Ersparnissen (wie gering diese auch sein mögen) als auch mit ihren Kreditwünschen Zugang finden. Obwohl das Beispiel der Grameen-Bank in Bangladesh nicht ohne weiteres von anderen Ländern übernommen werden kann (*Hulme* 1990), zeigen die hierbei gewonnenen Erfahrungen, daß es viele bislang noch unausgenutzte Spielräume für einen verbesserten Zugang der Armen zum Kreditssystem – bspw. über Gruppenkredite – gibt. Dabei kann beim Ausbau der finanziellen Infrastruktur viel von der Arbeitsweise der informellen Kreditgeber gelernt werden. Diese bieten Kunden mit niedrigem Einkommen Kleinkredite auf der Grundlage ihrer persönlichen oder geschäftlichen Bekanntschaft an. Da der informelle Geldgeber über seine Kunden gut informiert ist, kann er im Hinblick auf Kreditsicherheiten und Tilgungsmodalitäten flexibel reagieren (*Weltbank* 1990: 80 ff.).

#### d) Verbesserter Zugang zur Technologie

(1) Darüber hinaus muß die bislang bestehende Bevorzugung der Großbetriebe bei den Zugangsmöglichkeiten zu den technischen Fortschritten abgebaut werden. Ebenfalls benötigen die betrachteten Länder eigene Einrichtungen für die Anpassung landwirtschaftlicher Forschungsergebnisse an die Bedürfnisse der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Die internationalen Forschungsinstitute leisten den Großteil der wissenschaftlichen Grundlagenarbeit, die für Neuentwicklungen notwendig ist. Die einzelnen Länder müssen ihrerseits in der Lage sein, die für sie relevanten Technologien zu erkennen und an die spezifischen Bedingungen der verschiedenen Betriebsstandorte anzupassen. Die landwirtschaftliche Betriebsforschung muß erweitert werden und neben dem traditionell im Vordergrund stehenden Pflanzenanbau beispielsweise Methoden der Boden- und Viehwirtschaftung einbeziehen. Um all dies möglich zu machen, benötigen die Länder gut ausgebildete Beratungskräfte, die als Bindeglied zwischen Wissenschaftlern und Kleinbauern fungieren (*Weltbank* 1990: 83).

(2) Die wirtschaftlichen Chancen der Übernahme solcher technischen Fortschritte durch die Armen werden oftmals unterschätzt. Vielfach wird nicht zur Kenntnis genommen, daß Fortschritte der Agrartechnik in manchen Regionen den Kleinbauern erheblich genutzt haben. Von der Grünen Revolution profitierten bspw. viele Kleinbauern in Lateinamerika und Asien; in Afrika südlich der Sahara setzen hingegen relativ wenig Kleinbauern die verbesserten ertragreichen Sorten ein (*Weltbank* 1990: 72). Diese langsame Ausbreitung spiegelt gravierende Verzerrungen zum Nachteil der kleinbäuerlichen Landwirtschaft wider. Viele Länder haben eine mechanisierte Marktproduktion subventioniert, die außerhalb der Reichweite der meisten Kleinbauern liegt. Häufig ist die Versorgung mit Vorleistungen unzuverlässig

und Lagerkapazitäten fehlen. Noch wichtiger ist die Schwäche der einheimischen Agrarforschungseinrichtungen. Dadurch wurde der Entwicklung und Verbreitung von Neuzüchtungen und Anbauverfahren, die für die regenabhängigen Kleinbetriebe geeignet sind, zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

(3) Vergleichbare Überlegungen sind auch in bezug auf nicht-landwirtschaftliche ländliche Tätigkeiten sowie in bezug auf den städtischen informellen Sektor anzustellen. Auch dort finden sich teilweise deutliche technische Wissenslücken, deren im Prinzip mögliche Beseitigung erhebliche Produktivitätsgewinne zur Folge hätte. Insofern gelten die hier erhobenen Forderungen nach einer zielgruppenorientierten Ausdehnung der Forschungs-, Ausbildungs- und Beratungstätigkeiten des Staates auch für diese nicht-landwirtschaftlichen Sektoren, wobei insbes. organisatorische und betriebswirtschaftliche (inclusive buchhalterische) Beratungskomponenten nicht vernachlässigt werden dürfen.

#### **IV. Armut als Folge einer unzureichenden Erlöserzielung beim Einsatz produktiv nutzbaren Ressourceneigentums**

##### *1. Vorbemerkungen*

(1) Werden die produktiv nutzbaren Ressourcen auch tatsächlich eingesetzt, so hängt die Höhe des erzielbaren Einkommens von ihrer Nettoentlohnung ab (*Hemmer* 1988: 185f.). Zu ihrer Bestimmung sind wiederum zwei wesentliche Determinantengruppen aufzuführen:

- a) Zum einen hängt die Nettoerlöshöhe einer eingesetzten Ressource davon ab, welche Bruttoerlöse aus dem Verkauf der mit Hilfe dieser sowie komplementärer Ressourcen produzierten Güter und Dienstleistungen erzielt werden.
- b) Von den Bruttoerlösen müssen jene Kosten bestritten werden, die bei der Produktion durch die Beschaffung jener Komplementärfaktoren verursacht werden, welche die Armen zusätzlich zum Einsatz ihrer eigenen Ressourcen benötigen.

Armut kann sich dann sowohl als Folge eines unzureichenden Zugangs der Armen zu den Absatz- als auch zu den Bezugsmärkten ergeben.

(2) Bei der Höhe der auf den Absatzmärkten erzielbaren Erlöse für jene Güter und Dienstleistungen, die mit Hilfe der produktiven Ressourcen der Armen erzeugt werden, spielt zunächst die Höhe der Nachfrage nach den betreffenden Produkten eine Rolle. Außerdem wird die Preishöhe von den Machtstrukturen auf Angebots- und Nachfrageseite der Absatzmärkte bestimmt. Machtlose Anbieter können selbst bei hinreichend kaufkräftiger Nachfrage oft nur geringe Erlöse erzielen, wenn ihnen ein Nachfragemono-

polist gegenübersteht. Umgekehrt bedeutet Angebotsmacht, die auf eine polypolitische Nachfragestruktur trifft, ein relativ hohes Erlöspotential. Insofern stellen die für die einzelnen Gruppen zugänglichen Märkte in ihrer quantitativen und qualitativen Struktur eine entscheidende Bestimmungsgröße der interpersonellen Einkommensverteilung dar. Die Marktchancen der Armen werden in der entwicklungspolitischen Realität jedoch erheblich durch Begrenzungen ihres Marktzutritts beeinträchtigt. Sowohl auf nationaler als auf internationaler Ebene (Beispiel: Protektionismus der Industrieländer gegen Agrarerzeugnisse sowie gegen viele arbeitsintensiv hergestellte Produkte aus der Dritten Welt) bestehen für die von den Armen produzierten Güter und Dienstleistungen häufig legale, physische und psychische Marktzutrittsschranken. In einigen Fällen dürfen bestimmte Gruppen (beispielsweise ethnische Minoritäten, Anhänger bestimmter Religionen, Mitglieder einzelner Kasten) nicht auf institutionell gesicherten Märkten verkaufen, sondern sind darauf angewiesen, daß ihre Produkte von einem einzelnen Großhändler (also einem Nachfragemonopolisten) aufgekauft werden, der häufig die Preise einseitig festlegt. In anderen Fällen dürfen bestimmte Produkte auf einzelnen Märkten nicht angeboten werden – bspw. aufgrund administrativer Vorschriften, die in einzelnen Dörfern nur den Markthandel mit bestimmten Produkten zulassen. Schließlich werden einzelne Gruppen oftmals aufgrund der unzureichenden infrastrukturellen Zugänglichkeit bestimmter Märkte am Marktzutritt gehindert. In allen hier aufgelisteten Fällen können einzelne Personengruppen für ihre Erzeugnisse keine Preise erzielen, die ihnen ein zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse ausreichendes Einkommen ermöglichen: Die Betroffenen bleiben absolut arm.

(3) Von den Bruttoerlösen, die auf den Märkten der Endprodukte erzielt werden, müssen die Komplementärfaktoren bezahlt werden; nur die verbleibende Differenz stellt den Nettoerlös des betrachteten Produktionsfaktors dar. Insofern bestimmen die Konditionen, zu denen die Komplementärfaktoren beschafft werden können und die von der quantitativen und qualitativen Struktur der Faktormärkte abhängen, die Höhe des verbleibenden Nettoeinkommens. Im Falle abhängig Beschäftigter wird in der Regel über Lohnkontrakte das Nettoeinkommen festgelegt; dann hängt die Einkommensposition der Betroffenen davon ab, zu welchem festgesetzten Lohnsatz sie eine Beschäftigung finden können.

## *2. Handlungsfelder einer armutsorientierten Entwicklungspolitik*

(1) In bezug auf eine Verbesserung des Marktzugangs für die Armen sollte – neben der bereits erhobenen Forderung nach einer Verbesserung der infrastrukturabhängigen physischen Zugangsmöglichkeiten zu den Marktorten sowie einer rechtlichen Gleichbehandlung aller Bevölkerungsgruppen durch

die Administration – eine gezielte wettbewerbspolitische „Entmachtung“ einzelner Marktteilnehmer angestrebt werden, um Machtasymmetrien auf den Absatz- und Bezugsmärkten zu beseitigen, die Funktionsfähigkeit der Märkte sicherzustellen und den Armen faire Marktchancen zu gewähren. Dazu kann bspw. auch die Schaffung kollektiver Marktmacht der Armen durch Genossenschaften und Selbsthilfegruppen beitragen, die durch eine armutsorientierte Entwicklungspolitik entsprechend gefördert werden sollten.

(2) Daneben kann versucht werden, die marktmäßigen Verknüpfungen der kleinbäuerlichen Landwirtschaft bzw. des informellen Sektors – also der „Ökonomien der Armen“ – mit der weiterverarbeitenden Agroindustrie bzw. dem formellen Sektor auszubauen. Insbes. im städtischen Bereich bietet sich der gezielte Ausbau des „subcontracting“ sowie der Abfallverwertung durch informelle Kleinbetriebe an. Außerdem können staatliche Vergabeaufträge sich gezielter an diese unternehmerischen Zielgruppen richten.

(3) Analoge Überlegungen sind in bezug auf die Beschaffungsmärkte anzustellen. Im übrigen sei hier auf die Ausführungen in Abschnitt III.2. verwiesen, die den Bereich der Beschaffungsmärkte mit einbeziehen.

## V. Die Rolle der Umverteilungspolitik

### 1. Vorbemerkungen

(1) Schließlich kann der Staat die aus dem Produktions- und Vermarktungsprozeß resultierende interpersonelle Primärverteilung der Einkommen durch Transfermaßnahmen in eine andere Sekundärverteilung umwandeln<sup>11</sup>. Solche Umverteilungsmechanismen sind aus der Sicht einer armutsorientierten Entwicklungspolitik erforderlich, wenn es trotz staatlicher Eingriffe in die Determinanten der Primärverteilung zu absoluter Armut kommt. Von Maßnahmen zur Veränderung der primären Einkommensverteilung werden insbesondere jene Arme nicht erreicht, die – wie Kranke, Alte und Menschen in ressourcenarmen Regionen – im Prinzip nicht oder nur sehr begrenzt produktionsfähig sind. Andere Arme müssen zeitweilige Rückschläge verkraften, sei es infolge saisonaler Einkommensschwankungen, des Verlustes des Ernährers

---

<sup>11</sup> Im Grundsatz gleiche Einflüsse gehen von privaten Transferleistungen aus. Verschiedentlich werden solche Transferleistungen von Verwandten – z.B. in Form von „remittances“ aus dem Ausland (Gastarbeiter-Rücküberweisungen) – und Freunden erbracht, ebenso von dörflichen Unterstützungssystemen oder von Nicht-Regierungs-Organisationen (z.B. den Kirchen). In mehreren Entwicklungsländern sind diese privaten Transferleistungen sogar wesentlich wichtiger als staatliche Redistributionsmaßnahmen. Da diese privaten Transferleistungen aber nicht Gegenstand der staatlichen Umverteilungspolitik sind, soll im vorliegenden Zusammenhang auf ihre nähere Erörterung verzichtet werden.

der Familie, wegen Hungersnöten oder nachteiligen gesamtwirtschaftlichen Schocks (*Weltbank* 1990: 3).

(2) Außerdem hängt das Zustandekommen von absoluter Armut davon ab, wie das aus dem Ressourceneigentum und -einsatz erwirtschaftete monetäre Einkommen in jene Güter umgetauscht werden kann, die zur Bedürfnisbefriedigung der betrachteten Personen erforderlich sind bzw. von diesen Personen begehrt werden. Die absolut armen Bevölkerungsgruppen geben in der Regel nahezu ihr gesamtes Einkommen für den Verbrauch aus, und mindestens die Hälfte dieses Verbrauchs wird für Ernährung aufgewendet. Deshalb sind die relativen Preise der Hauptnahrungsmittel für das Ausmaß der absoluten Armut entscheidend. Die städtischen Armen sind bei der Versorgung mit den grundbedürfnisrelevanten Gütern, insbesondere mit Nahrungsmitteln, weitgehend auf den Markt angewiesen. Wieviele der auf dem Land lebenden Armen auf den Markt angewiesen sind, hängt von ihrem Zugang zu produktivem Land ab. Typischerweise sind die „nicht ganz Armen“ Nettoanbieter von Agrarerzeugnissen, die von höheren Preisen profitieren. Die Ärmsten der Armen verbrauchen dagegen mehr von den Hauptnahrungsmitteln als sie erzeugen, und sie sind von den Agrarlöhnen abhängig, die möglicherweise nur langsam auf Preisänderungen reagieren (*Weltbank* 1990: 44).

## 2. Handlungsfelder einer armutsorientierten Umverteilungspolitik

(1) Für die Umverteilungspolitik des Staates sind sowohl seine Einnahmen- als auch seine Ausgabenpolitik von wesentlicher Bedeutung. Solche Umverteilungswirkungen können sowohl monetärer als auch nicht-monetärer Art sein: Monetäre Umverteilungswirkungen ergeben sich bspw. aus einer progressiv gestalteten Einkommensteuer oder aus einem System produktendifferenzierender indirekter Steuern<sup>12</sup>, wenn die Steuereinnahmen zur Finanzierung von Transferzahlungen an einkommensschwache Bevölkerungsgruppen verwendet werden. Nicht-monetäre Wirkungen sind hingegen die Folge, wenn die Steuereinnahmen für Basisgesundheitsdienste oder Primarschulen verwendet werden, die überwiegend den armen Bevölkerungsgruppen zur Verfügung stehen.

(2) Auf der Ausgabenseite ist darauf zu achten, daß die für die Armen vorgesehenen (und von ihnen als erforderlich akzeptierten) öffentlichen Güter und Dienstleistungen so bereitgestellt werden, daß die Armen auch wirklichen Zugang zu ihnen haben. Außerdem sind die bestehenden öffentlichen Transfersysteme zielgerichtet zu gestalten:

---

<sup>12</sup> Sofern die indirekte Steuerbelastung bei Grundbedürfnisgütern niedriger ist als bei Produkten, die in erster Linie von den Beziehern höherer Einkommen nachgefragt werden („Luxussteuern“).

- a) In vielen Entwicklungsländern besteht der wichtigste redistributive Transferansatz in der preispolitischen Subventionierung jener Güter, die – wie bspw. Grundnahrungsmittel – von den Armen relativ stark nachgefragt werden. Eine solche Politik ist aber – wie die bisherigen Erfahrungen eindeutig belegt haben – bedenklich: Von ihr profitiert vielfach eine große Zahl von Nicht-Armen, die im Prinzip keine verteilungspolitische Unterstützung benötigen. Insofern sind Nahrungsmittelsubventionen verteilungs- (und entwicklungs-)politisch fragwürdig<sup>13</sup>.
- b) Für eine armutsorientierte Entwicklungspolitik ist statt dessen zu fordern, bestehende Preisverzerrungen abzubauen und ein System relativer Preise zu etablieren, welches die tatsächlichen Knappheiten in den betrachteten Ländern widerspiegelt. Die beabsichtigte Unterstützung der Armen ist über direkte Einkommenstransfers an ausgewählte Zielgruppen anzustreben, die trotz eventuell höherer Verwaltungskosten die bessere Alternative darstellen (*Glewwe/van der Gaag* 1988; *GTZ* 1993).
- c) Darüber hinaus ist eine Stabilisierung der Preise für Grundbedarfsgüter auf den nationalen Märkten anzustreben: In mehreren empirischen Untersuchungen hat sich eine signifikant positive Korrelation zwischen dem Ausmaß der Preisschwankungen auf den Gütermärkten (einschließlich der Agrarproduktmärkte) und dem Umfang absoluter Armut gezeigt (*Saith* 1981; *Gaiha* 1989). Insofern helfen marktkonforme preisstabilisierende Maßnahmen, wie bspw. der Aufbau von Lagerhaltungssystemen, beim Abbau der Armut.

(3) Zur Finanzierung einer solchen Redistributionspolitik sind Steuern mit redistributivem Charakter vorzusehen, die allerdings nicht die subjektive Leistungsbereitschaft der potentiellen Steuerzahler unterminieren dürfen. Zur Erhebung der Steuern genügt es im übrigen nicht, nur die entsprechenden Steuergesetze zu erlassen. Wesentlich ist vielmehr ihre administrative Umsetzung, die sich in der entwicklungspolitischen Praxis häufiger als Engpaß erweist als die Gesetzgebung. Insofern müßte der Aufbau einer leistungsfähigen, weitgehend korruptionsfrei arbeitenden Steuerverwaltung nicht nur aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, sondern auch im Interesse der Armen mit Nachdruck angestrebt werden.

---

<sup>13</sup> Noch problematischer ist der Ansatz, niedrige Nahrungsmittelpreise über relativ niedrig angesetzte Höchstpreise zu erreichen. Eine solche Politik löst – wie bereits in Kap. C, Textziffer (5) ausgeführt – zusätzlich deutlich negative Produktionsanreize aus, von denen besonders häufig landwirtschaftliche Kleinanbieter (die in vielen Fällen selbst zur Gruppe der absolut Armen zählen) betroffen sind.

## VI. Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum – ein Zielkonflikt?

(1) Abschließend bleibt noch zu erörtern, welche Konsequenzen von der hier postulierten Politik der redistributiven Armutsbekämpfung auf das wirtschaftliche Wachstum ausgehen – eine Fragestellung, deren Beantwortung für ihre entwicklungspolitische Beurteilung sowie Akzeptanz von wesentlicher Bedeutung ist. Ergeben sich negative Wachstumseffekte, so müßte die kurzfristige Verbesserung der Lage der Armen mit einer Verschlechterung der Chancen einer Armutsreduzierung durch Wirtschaftswachstum in späteren Jahren bezahlt werden; es bestünde ein Zielkonflikt zwischen dem Wachstumsziel und dem Ziel der Armutsreduzierung, vergleichbar etwa mit dem möglichen Entstehen von Zielkonflikten zwischen dem Wachstums- und dem Beschäftigungsziel. Bei positiven Wachstumswirkungen ergäbe sich hingegen eine Zielkongruenz: Die Förderung der Armen auf redistributiver Basis wäre gleichzeitig eine effektive Wachstumspolitik.

(2) Zur Herausarbeitung möglicher Beziehungen zwischen der redistributiven Unterstützung armer Bevölkerungsgruppen und dem wirtschaftlichen Wachstum sei auf ein Modell zurückgegriffen, dem eine einfache makroökonomische Produktionsfunktion des Typs

$$(GL.1) \quad X = f(A, HK, SK, N)$$

mit  $X$  = physisches Sozialprodukt,  $A$  = ungelernete Arbeit,  $HK$  = Humankapital,  $SK$  = Sachkapital und  $N$  = natürliche Ressourcen zugrundeliegt. Die Funktionsvariable  $f$  spiegelt die vorhandenen technischen und institutionellen Rahmenbedingungen der Produktion wider. Unterscheidet man in dieser Produktionsfunktion GL. 1 zwischen den Personengruppen der Armen (= Suffix 1) und der Nicht-Armen (= Suffix 2) und unterstellt man zusätzlich, beide Personengruppen produzieren unterschiedliche Güter (modellmäßig verkürzt als Grundbedürfnisgüter [=  $X_1$ ] und Luxusgüter [=  $X_2$ ] definiert), so ergibt sich das monetäre Sozialprodukt  $Y$  als

$$(GL.2) \quad Y = p_1 X_1 + p_2 X_2,$$

(mit  $p_1$  und  $p_2$  als den Preisen beider Gütergruppen), wobei die jeweiligen Produktionsmengen aus den sektoralen Produktionsfunktionen

$$(GL.3a) \quad X_1 = f_1(A_1, HK_1, SK_1, N_1)$$

für die Grundbedürfnisgüter sowie

$$(GL.3b) \quad X_2 = f_2(A_2, HK_2, SK_2, N_2)$$

für die Luxusgüter bestimmt sind. Dabei sind:  $A_1 + A_2 = A, HK_1 + HK_2 = HK, SK_1 + SK_2 = SK, N_1 + N_2 = N$ .

(3) Veränderungen des monetären Sozialprodukts ergeben sich aus Veränderungen der partiellen Produktionsmengen  $X_1$  und  $X_2$ ; dabei sei Konstanz der Preise  $p_1$  und  $p_2$  unterstellt:

$$(GL.4) \quad dY = p_1 dX_1 + p_2 dX_2$$

Die Änderungen von  $X_1$  und  $X_2$  nach einer Veränderung der gruppenspezifischen Faktorausstattung erhält man als

$$(GL.5a) \quad dX_1 = \frac{\partial X_1}{\partial A_1} dA_1 + \frac{\partial X_1}{\partial HK_1} dHK_1 + \frac{\partial X_1}{\partial SK_1} dSK_1 + \frac{\partial X_1}{\partial N_1} dN_1$$

bzw.

$$(GL.5b) \quad dX_2 = \frac{\partial X_2}{\partial A_2} dA_2 + \frac{\partial X_2}{\partial HK_2} dHK_2 + \frac{\partial X_2}{\partial SK_2} dSK_2 + \frac{\partial X_2}{\partial N_2} dN_2$$

Das Sozialproduktwachstum errechnet sich entsprechend als

$$(GL.6) \quad dY = p_1 \left\{ \frac{\partial X_1}{\partial A_1} dA_1 + \frac{\partial X_1}{\partial HK_1} dHK_1 + \frac{\partial X_1}{\partial SK_1} dSK_1 + \frac{\partial X_1}{\partial N_1} dN_1 \right\} + p_2 \left\{ \frac{\partial X_2}{\partial A_2} dA_2 + \frac{\partial X_2}{\partial HK_2} dHK_2 + \frac{\partial X_2}{\partial SK_2} dSK_2 + \frac{\partial X_2}{\partial N_2} dN_2 \right\}$$

Die einzelnen Faktorbestandsänderungen  $dA_i, dSK_i, dHK_i$  und  $dN_i$  ( $i = 1,2$ ) müssen also mit ihren zugehörigen partiellen Grenzproduktivitäten

$$GPA = \frac{\partial X}{\partial A}; GPHK = \frac{\partial X}{\partial HK}; GPSK = \frac{\partial X}{\partial SK}; GPN = \frac{\partial X}{\partial N}$$

bewertet werden, um ihren physischen Wachstumsbeitrag ermitteln zu können, und der physische Wachstumsbeitrag muß mit den zugehörigen Güterpreisen bewertet werden, um den monetären Beitrag zum Sozialprodukt zu erhalten. Belegt man das aus dieser Bewertung resultierende Grenzprodukt ( $GPp$ ) mit der Abkürzung  $GWP$ , und ersetzt man die spezifischen Faktorbezeichnungen  $A, HK, SK$  und  $N$  durch die generelle Notation  $PF$

(= Produktionsfaktor), so lassen sich die partiellen Grenzwertprodukte allgemein als

$$GWP_{ij} = \frac{\partial X_i}{\partial PF_{ij}} P_i$$

(mit  $i = 1, 2$  sowie  $j = A, HK, SK, N$ ) schreiben, und Gleichung GL. 6 vereinfacht sich zu

$$(GL.6a) \quad dY = \Sigma (GWP_{1j} dPF_{1j}) + \Sigma (GWP_{2j} dPF_{2j})$$

(4) Mit Hilfe von Gleichung GL. 6a können die Wachstumswirkungen einer Ressourcen-Umverteilung zwischen Armen und Nicht-Armen bestimmt werden. Reduziert man GL. 6a auf die Kurzform

$$(GL.6b) \quad dY = GWP_1 dPF_1 + GWP_2 dPF_2$$

und setzt man  $dPF_1 = -dPF_2$  (d.h. es werden Faktorbestände von den Nicht-Armen zu den Armen umgelenkt), so wird GL. 6b zu

$$(GL.7b) \quad dY = GWP_1 dPF_1 - GWP_2 dPF_1$$

bzw.

$$(GL.7b) \quad dY = dPF_1 (GWP_1 - GWP_2)$$

Bei der Konstellation  $GWP_1 > GWP_2$  führt die betrachtete Faktorverteilung somit zu positiven, bei der Konstellation  $GWP_1 < GWP_2$  zu negativen Sozialprodukteffekten.

(5) Generell gültige Aussagen sind nicht möglich, da jeweils die konkrete Einzelsituation gesehen werden muß. Die folgenden Aspekte verdienen allerdings besondere Bedeutung:

- Das Grenzwertproduktgefälle zwischen Armen und Nicht-Armen geht nicht zwangsläufig in dieselbe Richtung. So kann ohne weiteres die Konstellation  $GWP_1 > GWP_2$  bei Sachkapital sowie  $GWP_1 < GWP_2$  bei Humankapital vorliegen, die eine Reallokation von Sachkapital zu den Armen und von Humankapital zu den Nicht-Armen erforderlich machte.
- Kurz- und langfristige partielle Grenzwertprodukte können signifikant voneinander abweichen; dasselbe gilt für die Grenzwertprodukte bei einem Anstieg und einem Rückgang der Faktorbestandsmengen. Faktorreallokationen nach Maßgabe der kurzfristigen Grenzwertprodukte können möglicherweise zu Effizienzgewinnen führen, die sich langfristig als nachteilig für das Wirtschaftswachstum erweisen.

- Einzel- und gesamtwirtschaftliche partielle Grenzwertprodukte können erheblich differieren, bedingt durch die Existenz technologischer externer Effekte sowie verzerrter, die gesamtwirtschaftlichen Faktor- und Güternappheiten nicht korrekt widerspiegelnder Preise. Insofern muß die Analyse verstärkt auf die gesamtwirtschaftlichen Folgen von Faktorreallokalitionen zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen abstellen.
- Das monetäre Sozialprodukt (BSP) reagiert zusätzlich nach Maßgabe der Preiseffekte: Je nachdem, wer Besitzer der Ressourcen ist und wie hoch jeweils sein Einkommen ist, resultieren eine andere Nachfrage- und damit Preisstruktur; die unterstellte Konstanz der Preise entfällt. Diese Struktureffekte können ebenfalls das BSP verändern und unter Umständen das GWP-Gefälle in GL. 7b umdrehen.

(6) Von den Faktorbestandsveränderungen bei den einzelnen Personengruppen können – ausgelöst durch unterschiedliches Ausgabenverhalten – unterschiedliche sekundäre Faktormengeneffekte in späteren Perioden (z.B. bei der Akkumulation von Human- und Sozialkapital) ausgelöst werden. Die Analyse dieser Akkumulationseffekte darf sich dabei nicht auf die Sparquoten der einzelnen Bevölkerungsgruppen beschränken – diese Sparquoten sind bei den Armen (trotz etwaiger demonstrativer Konsumausgaben der Nicht-Armen) erfahrungsgemäß deutlich geringer als bei den Nicht-Armen –, sondern muß auch die Rolle des produktiven Konsums als Determinante wirtschaftlicher Entwicklung erfassen. Wurden Konsumausgaben in der entwicklungspolitischen Literatur der fünfziger und sechziger Jahre durchgängig als unproduktiv und damit als entwicklungs-(= wachstums-)hemmend eingestuft, wird seit den siebziger Jahren im Zusammenhang mit der Grundbedürfnisdiskussion darauf hingewiesen, daß auch Konsumausgaben zur Kapitalbildung – und zwar zur Bildung von Humankapital – beitragen und damit produktiv sein können (*Hemmer 1979; Hemmer 1988: 177 ff.*). Empirische Untersuchungen haben nachgewiesen, daß konsumtive Ausgaben, die der Befriedigung von Grundbedürfnissen dienen (dies betrifft vor allem Ausgaben für Ernährung, Gesundheit und Grundbildung), vielfach höhere Produktivitätseffekte auslösen als unmittelbare Investitionen in Sachkapital (*Wheeler 1980; Hicks 1980*). Würde man im Sinne der These von der Abhängigkeit der Kapitalakkumulation von der Ersparnisbildung diese Konsumausgaben zugunsten von Investitionen einschränken, so können sich sowohl negative Verteilungs- als auch negative Wachstumseffekte einstellen.

(7) Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Faktorintensität und dadurch wieder auf das BSP. Während der 70er Jahre kamen mehrere Autoren zu dem Ergebnis, daß eine Einkommensumverteilung zugunsten der Armen trotz der daraus resultierenden Verschiebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragestruktur in Richtung auf arbeitsintensivere Produkte nur geringe Beschäftigungseffekte auslösen

würde (*Morawetz 1974; White 1978*). Mittlerweile liegen jedoch andere Berechnungen vor (z.B. *James/Khan 1993*), die zu dem entgegengesetzten Ergebnis kommen. Die eingangs geforderte stärkere Arbeitsintensivierung der Produktion kann danach nicht nur über die Faktorpreise, sondern auch über die Nachfrageeffekte einer Politik der Armutsbekämpfung erreicht werden.

(8) Aufgrund dieser Zusammenhänge lassen sich nur einzelfallbezogene Aussagen zu den Wachstumseffekten einer Strategie der Armutsbekämpfung treffen. Die Analyse des jeweiligen Einzelfalls müßte auf Kosten-Nutzen-Analysen beruhen, die ein Schattenpreissystem verwenden, das diesen Zusammenhängen ebenso Rechnung trägt, wie es die politische Gewichtung alternativer Verteilungskonstellationen – ausgedrückt in Wachstumsäquivalenten – widerspiegeln muß. In diesem Bereich besteht ein großer konzeptioneller Nachholbedarf, der im Interesse einer gezielten Politik der Armutsbekämpfung noch befriedigt werden müßte. Es besteht jedenfalls kein Anlaß zu der „Befürchtung“, die redistributive Bekämpfung der Armut würde sich zwangsläufig zu Lasten des wirtschaftlichen Wachstums auswirken. Ob es Zielkonflikte zwischen dem Abbau der Armut sowie dem Wirtschaftswachstum gibt, hängt vielmehr von den produktionstechnischen Rahmenbedingungen (Ausmaß der technischen Substituierbarkeit von Arbeit und Kapital im Rahmen der verfügbaren Produktionsfunktionen) sowie vom Preisverhältnis der von den Armen und den Nicht-Armen produzierten Güter ab. Darüber hinaus spielt die Frage des Akkumulationsverhaltens der verschiedenen Einkommensgruppen eine große Rolle, die sich nicht nur aus der Sparneigung der einzelnen Einkommensgruppen bestimmt, sondern auch aus den nichtersparnisabhängigen Formen der Akkumulation von Kapital. Dabei ist grundsätzlich festzustellen, daß das Bestehen etwaiger Zielkonflikte entscheidend von der jeweils gewählten entwicklungspolitischen Strategie sowie vom zugrundegelegten Zeithorizont abhängt.

### **E. Zur Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes der Armutsbekämpfung**

(1) Da Armut in der Regel nicht auf eine einzelne Ursache zurückzuführen ist, sind isoliert ansetzende Strategien weitgehend zum Scheitern verurteilt, wenn mehr als nur marginale Verbesserungen für die Armen erreicht werden sollen. Insofern müssen auch mehrere Ansatzpunkte aus dem hier dargestellten Katalog von Instrumenten der Armutsbekämpfung in einer Strategie, der Erfolgchancen im Kampf gegen die Armut eingeräumt werden sollen, zusammengefaßt sein. Dabei ist auch zu beachten, daß das Verhalten einzelner Gruppen und Personen zur Entstehung bzw. Verfestigung ihrer eigenen Armut ebenso beitragen kann wie zu ihrer Überwindung bzw. ihrem Abbau.

Insbesondere die Relation zwischen kulturspezifischem Leistungswillen, persönlicher Einstellung zur Leistungsbereitschaft und tatsächlicher Leistungsfähigkeit – jeweils bezogen auf die zugrundeliegenden Armutskomponenten – spielt hierbei eine entscheidende Rolle (*Hemmer/Kötter* 1990: 62). Folgerichtig müssen zunächst die Armen selbst sich darum bemühen, durch Eigenanstrengungen ihre Lage zu verbessern (bspw. die zur Verfügung stehende Bodenfläche zu bebauen, Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen, angebotene Beschäftigungen zu akzeptieren) und nicht in Resignation und/oder Lethargie zu verfallen. Armutorientierte Entwicklungspolitik kann fehlende Eigenanstrengungen der Armen nicht ersetzen, sondern nur bestehende Eigenanstrengungen durch die Schaffung günstigerer Rahmenbedingungen fördern. Dies kann sich auf lokaler, auf nationaler und auf internationaler Ebene vollziehen. Bei der Hierarchisierung der entsprechenden Politikfelder ist auf das Subsidiaritätsprinzip zu verweisen, wonach keine soziale Einheit zu einer Leistung verpflichtet ist, die von einer kleineren und untergeordneten Einheit vorgenommen werden kann. Umgekehrt sind dann alle sozialen Einheiten verpflichtet, diejenigen Leistungen zu erbringen, die kleinere Einheiten in den Stand versetzen, sich selbstverantwortlich zu verwirklichen (*Sautter* 1991: 36f.).

(2) Von vielleicht noch größerer Bedeutung für das Zustandekommen und ebenso für die Überwindung bzw. den Abbau von Armut als die fehlenden Eigenanstrengungen der Armen sind allerdings die betreffenden Gesellschaftssysteme. Nach heutigem Erkenntnisstand wurzelt Armut weitgehend im betreffenden Gesellschaftssystem. Aus dem jeweils unterschiedlichen Kontext, in dem die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und natürliche Ressourcen, das technische Wissen sowie die Gesamtheit der entwicklungsrelevanten Rahmenbedingungen (einschließlich den Mustern sozialer und kultureller Organisationen sowie der politischen und institutionellen Bedingungen) zueinander stehen, resultieren verschiedene „Varietäten“ der Armut, d.h. unterschiedliche Gruppen von Armen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen. Zwischen diesen Gruppen bestehen meist erhebliche Konflikte, die bei der Konzipierung von Strategien zur Armutsbekämpfung durch entsprechend präzise Zielgruppendefinitionen („targeting“) zu berücksichtigen sind.

(3) Ebenso ist zu berücksichtigen, daß die Armen trotz ihres teilweise erschreckenden zahlenmäßigen Umfangs eine marginale Gruppe innerhalb eines gesellschaftlichen Systems – auf nationaler wie auf dörflicher bzw. städtischer Ebene – sind. Marginalität bedeutet die Nichtbeteiligung der Armen an den politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen; sie ist kein isoliertes Phänomen, sondern systembedingt. Die für das Zustandekommen der Armut wesentliche ungleiche Ressourcenverteilung wird durch gesellschaftliche und politische Unter-

privilegierung noch verfestigt. Dazu gehören im einzelnen die starke Benachteiligung (vor allem der Frauen) durch das Informations- und Bildungssystem, die Ausgestaltung der Agrarverfassung, traditionelle Werte- und Verhaltensmuster und teilweise auch die gewaltsame Unterdrückung durch den Staatsapparat. Außerdem wird die Mehrheit der Bevölkerung weitgehend von den sozio-ökonomischen und politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Geringer Ausbildungsstand, fehlende Informations- und Kommunikationsströme, unzureichende oder fehlstrukturierte Institutionen sowie allgemein geringe Organisationsfähigkeit erlauben kein Artikulieren und Durchsetzen von Interessen gegenüber den Mächtigen und Reichen (*Wesel* 1982: 28).

(4) Diese Marginalität beruht auf einem Bündel interdependenter Faktoren, deren Zusammenwirken und Gewicht in verschiedenen Systemen variiert. Sollen die Armen nicht auf Dauer passive Empfänger materieller Hilfe werden, müssen sie in das System integriert werden. Dazu sind beträchtliche strukturelle und funktionale Veränderungen der jeweiligen Systeme notwendig, die auch eine gewisse Umverteilung von Ressourcen und politischer Macht zugunsten der Armen einschließen. Durch solche Systemänderungen lassen sich neue Spielräume wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Art schaffen, die es den Armen ermöglichen, ihre Position zu verbessern (*Kochendörfer-Lucius* 1993: 15). Damit dieser Prozeß langfristig erfolgreich ist, muß er durch die Eigeninitiative der Armen getragen werden. Dabei ist der Konflikt mit dem dominierenden System in aller Regel unvermeidbar. Eine rationale Konfliktlösung mit dem Ziel der evolutionären Veränderung des Systems ist unter solchen politischen, sozio-kulturellen, institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen möglich, die echte Selbsthilfe der Armen zulassen. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört auch die Einsicht der Herrschenden – die allerdings (ebenso wie die Armen) selbst eine heterogene Gruppe mit divergierenden Interessen bilden –, daß Massenarmut auf längere Sicht zur Revolution führen kann. Die Integration der Armen in die Gesellschaft (in das System) und ihre Partizipation am gesellschaftlichen Leben sollte zumindest aus diesem Grund auch im Eigeninteresse der Herrschenden liegen. Entmarginalisierung braucht kein „Nullsummenspiel“ zu sein. Langfristig können daraus ökonomische, soziale und politische Vorteile für alle Mitglieder des Systems erwachsen.

(5) Die Initiative zu den erforderlichen Systemänderungen muß im wesentlichen von den Betroffenen selbst ausgehen: Sie müssen lernen, sich selbst zu helfen. Derartige Selbsthilfeanstrengungen sollten sich idealerweise innerhalb der Gruppe der Armen entwickeln: Unter den Verhältnissen in den Ländern der Dritten Welt muß Selbsthilfe stets als Gruppenphänomen angesehen und entsprechend konzipiert werden. Erfolge von Gruppen bilden in aller Regel erst die Grundlage dafür, daß Individuen bessere Chancen haben, sich selbst

zu helfen. Besitzen die Armen jedoch nicht die Möglichkeit, ihre Situation aus eigener Kraft zu verbessern, so wird eine Unterstützung ihrer Eigenanstrengungen erforderlich. Solche Unterstützungen können sowohl auf nationaler Ebene (z.B. durch Teile der Eliten des Landes, die entweder die langfristige Gefahr erkannt haben, die von der Massenarmut auf ihre eigene Position ausgeht, oder altruistisch veranlagt sind) als auch auf internationaler Ebene (durch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit und/oder durch Nicht-Regierungs-Organisationen) erfolgen. Die geleisteten Unterstützungen dürfen sich auch nicht auf die nationalen Systemkomponenten beschränken, sondern müssen gleichfalls die internationalen Bestimmungsgrößen der Massenarmut in den Entwicklungsländern zum Gegenstand haben – und zwar auch auf die Gefahr hin, daß es zu Konflikten mit einzelnen Gruppen von Armen in den Industrieländern kommt.

### **Zusammenfassung**

Zur Bekämpfung der umfangreichen Massenarmut in der Dritten Welt stehen im Prinzip zwei Wege offen: Ein auf Breitenwirksamkeit ausgelegtes Wirtschaftswachstum sowie eine auf dem Konzept der interpersonellen Einkommensverteilung aufbauende Politik der zielgruppenorientierten Armutsbekämpfung. Da die interpersonelle Einkommensverteilung von der Eigentumsverteilung an produktiv nutzbaren Ressourcen, vom Ausmaß der produktiven Nutzung dieser Ressourcen, vom aus dem Einsatz dieser Ressourcen erzielten Erlös sowie von der staatlichen Umverteilungspolitik bestimmt wird, bieten sich auf allen diesen Gebieten Handlungsfelder für eine armutsorientierte Entwicklungspolitik. Im vorliegenden Beitrag werden die wichtigsten Ansatzmöglichkeiten hierfür erörtert sowie die Vereinbarkeit einer solchen Politik mit dem Wachstumsziel diskutiert.

### **Summary**

To fight the growing mass poverty in Third World countries in principle two basic possibilities exist: Economic growth on a broader scale as well as a target oriented policy of poverty alleviation based on the concept of interpersonal distribution of income. Since this distribution of income depends on the distribution of properties held in productively usable resources, on the extent of the productive use of these resources, on the application of the income gained by these resources as well as on the governmental redistribution politics, all these aspects offer a variety of activities for political measures against poverty. This paper discusses the most essential possibilities as well as their compatibility with the aim of economic growth.

## Literatur

- Bell, C.* (1990): Reforming Property Rights in Land and Tenancy, in: The World Bank Research Observer, Band 5.
- Bhagwati, J.* (1988): Poverty and Public Policy, in: World Development, Band 16.
- Brandt, H.* (1992): Stärkung der Leistungsfähigkeit kleinbäuerlicher Betriebe in Schwarzafrika. Unveröffentlichtes Manuskript aus dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Berlin, vom 30. 10. 1992.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (Hrsg.): Hauptelemente der Armutsbekämpfung, Bonn 1992 (BMZ 1992).
- Cardoso, E./Helwege, A.* (1992): Below the Line: Poverty in Latin America, in: World Development, Band 20.
- de Soto, H.* (1989): El otro sendero; englische Übersetzung: The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World, London.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (Hrsg.): Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit. Positionen – Erfahrungen – Konzepte, Eschborn 1993 (GTZ 1993).
- Dreze, J./Sen, A.* (Hrsg.): Hunger and Public Action, Oxford 1989.
- Edmundson, W. C./Sukhatme, P. V.* (1989/90): Food and Work: Poverty and Hunger?, in: Economic Development and Cultural Change, Band 38.
- Gaiha, R.* (1989): Poverty, Agricultural Production and Prices in Rural India – A Reformulation, in: Cambridge Journal of Economics, Band 13.
- Gasper, D.* (1993): Entitlement Analysis: Relating Concepts and Contexts, in: Development and Change, Band 24.
- Glewwe, P./van der Gaag, J.* (1988): Confronting Poverty in Developing Countries. Definitions, Informations, and Policies. World Bank LSMS Working Paper No. 48, Washington D.C.
- Görgens, H.* (1988): Wirtschaftswachstum, personelle Einkommensverteilung und Wirtschaftsordnung in unterentwickelten Ländern, in: Dürr, E./Sieber, H. (Hrsg.), Weltwirtschaft im Wandel, Bern/Stuttgart.
- Hemmer, H.-R.* (1974): Zur Vereinbarkeit des Wachstums- und Beschäftigungszieles in Entwicklungsländern, in: Priebe, H. (Hrsg.), Beiträge zur Beurteilung von Entwicklungsstrategien. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 77, Berlin.
- (1979): Der Einfluß der Ernährung auf die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt, in: Bodenstedt, A. A. u.a., Fehlernährung und ihre Folgen für die regionale Entwicklung, Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- (1988): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung, 2. Auflage, München.
- (1990): 40 Jahre Entwicklungstheorie und -politik. Ein Rückblick aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 110. Jahrgang.

- Hemmer, H.-R./Kötter, H.* (1990): Armutsorientierte kirchliche Entwicklungsarbeit. Eine sozio-ökonomische Analyse. Reihe Misereor-Dialog Nr. 8, Aachen.
- Hicks, N. L.* (1980): Wachstum versus Grundbedürfnisse, in: Finanzierung und Entwicklung, 17. Jahrgang, Nr. 2.
- Hulme, D.* (1990): Can the Grameen Bank be Replicated? Recent Experiments in Malaysia, Malawi and Sri Lanka, in: Development Policy Review, Band 8.
- James, J./Khan, H. A.* (1993): The Employment Effects of an Income Redistribution in Developing Countries, in: World Development, Band 21.
- Kochendörfer-Lucius, G.* (1993): Strukturelle Armutsminderung als Aufgabe staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Hrsg.), Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit. Positionen – Erfahrungen – Konzepte, Eschborn.
- Kuznets, S.* (1955): Economic Growth and Income Inequality, in: American Economic Review, Band 45.
- Lipton, M.* (1988): The Poor and the Poorest. Some Interim Findings. World Bank Diskussion Papers No. 25, Washington D.C.
- McNamara, R.* (1973): Ansprache an die Gouverneure, Nairobi 24.9.1973.
- Morawetz, D.* (1974): Employment Implications of Industrialisation in Developing Countries: A Survey, in: Economic Journal, Band 84.
- Saith, A.* (1981): Production, Prices and Poverty in Rural India, in: Journal of Development Studies, Band 17.
- Sautter, H.* (1991): Armut in Ländern der Dritten Welt als wirtschaftsethisches Problem, in: Zeitschrift für evangelische Ethik, 35. Jahrgang.
- Schäuble, G.* (1984): Theorien, Definitionen und Beurteilung der Armut. Sozialpolitische Schriften, Heft 52, Berlin.
- Schönherr, S.* (1983): Armutsorientierte Entwicklungspolitik – Ansatzpunkte zur Verbindung von Wachstum und Armutsreduzierung durch Förderung kleinbäuerlicher Zielgruppen. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 335, Berlin.
- Sen, A.* (1981): Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford.
- Streeten, P.* (1979): Vom Wachstum zu den Grundbedürfnissen, in: Finanzierung und Entwicklung, 16. Jahrgang, Nr. 3.
- von Brentano, D.* (1978): Zur Problematik der Armutsforschung – Konzepte und Auswirkungen. Sozialpolitische Schriften, Heft 40, Berlin.
- Weltbank* 1978 (Hrsg.): Weltentwicklungsbericht 1978, Washington D.C.
- 1990 (Hrsg.): Weltentwicklungsbericht 1990, Washington D.C.
- 1991 (Hrsg.): Assistance Strategies to Reduce Poverty, Washington D.C.
- 1992 (Hrsg.): Poverty Reduction Handbook, Washington D.C.

- 1993 (Hrsg.): *Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty. Progress and Challenge*, Washington D.C.
- Wesel, R. (1982): *Das Konzept der „Integrierten Ländlichen Entwicklung“*. Neuansatz oder Rhetorik, Saarbrücken.
- Wheeler, D. (1980): *Basic Needs Fulfilment and Economic Growth: A Simultaneous Model*, in: *Journal of Development Economics*, Band 7.
- White, L. (1978): *The Evidence on Appropriate Factor Proportions in Less Developed Countries: A Survey*, in: *Economic Development and Cultural Change*, Band 27.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (1979): *Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation der Bundesrepublik Deutschland mit Entwicklungsländern auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung – Das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung* (*Wissenschaftlicher Beirat* 1979).
- (1982): *Herausforderungen für die Entwicklungspolitik in den achtziger Jahren*. Forschungsberichte des BMZ, Band 36, München/Köln/London (*Wissenschaftlicher Beirat* 1982).