

Simonis, Udo E.

Article — Digitized Version

Armut, Unterbeschäftigung und soziale Ungleichheit in Asien und Afrika

Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1975) : Armut, Unterbeschäftigung und soziale Ungleichheit in Asien und Afrika, Vorgänge: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, ISSN 0507-4150, Humanistische Union, Berlin, Vol. 14, Iss. 5=17, pp. 28-41

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112343>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Udo Ernst Simonis

Armut, Unterbeschäftigung und soziale Ungleichheit in Asien und Afrika

„Reichtum sollte nur einen Zweck haben:
Armut abzuschaffen!“

Julius K. Nyerere

Ein begrifflicher
Rückblick

Die „Entwicklung“ der sogenannten Entwicklungsländer ist seit nunmehr 25 Jahren ein Thema internationaler Diskussion: sie erfaßt einen großen Teil von Budget und Personal internationaler Organisationen, die meisten Industrieländer haben Entwicklungshilfeprogramme irgendwelcher Art, Regierungen und Verwaltungen der Entwicklungsländer haben sich öffentlich dem Entwicklungsproblem verpflichtet, fast alle von ihnen haben „Entwicklungspläne“. Man hat ermittelt, daß in diesen 25 Jahren rund 1500 Entwicklungspläne entworfen worden sind, daß rund 130 zentrale Entwicklungsplanungsämter und rund 100 Trainingszentren für Entwicklungsplanung errichtet wurden. Auch Industrieländer, die selbst keine Entwicklungspläne haben, ermutigen die Entwicklungsländer solche Pläne aufzustellen – auch und nicht zuletzt als Mittel zur Rationalisierung ihrer eigenen Entwicklungshilfe. Dennoch macht das Wort von der „Krise der Entwicklungsplanung“ die Runde¹. Was ist schiefgegangen?

Einige der Symptome der gegenwärtigen Krise in der Entwicklung und der Planung in vielen Ländern der sogenannten Dritten Welt sind zunehmende städtische Arbeitslosigkeit und ländliche Unterbeschäftigung, wachsende Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung und das Weiterbestehen von Massenarmut – vielfach selbst in Fällen relativ raschen Wirtschaftswachstums, weshalb ein Kernproblem nicht allein in der Wachstumsrate, sondern im Wachstumsmuster selbst zu vermuten ist. Das Wachstum war bisher in der Regel ungleichmäßig und fragmentarisch, war sektoral und schichtmäßig konzentriert oder spielte sich in Enklaven ab ohne Bezug zum Rest des Landes und zum Rest und das heißt zur Masse der Bevölkerung. Der herkömmliche Begriff „Entwicklung“ wird daher neuerdings einer intensiven Kritik unterzogen – manchmal bis hin zum Vorschlag, ihn ganz über Bord zu werfen. Aufbauende Kritik von Entwicklungstheoretikern hat dagegen zu vielfältigen neuen strategischen Vorschlägen geführt².

Wachstum ohne
Entwicklung

Würde man ein Barometer zur Messung der Entwicklungserwartungen anwenden und ein Merkblatt zur Niederschrift der wichtigsten Stationen

der Dämpfung dieser Erwartungen anlegen, so müßte man unter anderem folgendes festhalten: Ein Höchststand wurde mit der Veröffentlichung des sogenannten *Pearson*-Berichts erreicht (1969), dessen Kritik (z.B. durch die *Columbia University Conference*, Februar 1970) dann aber zeigte, daß selbst bei Erreichen der postulierten Zielwerte ein weiteres Auseinanderklaffen des Wirtschaftsniveaus zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern zu erwarten war; erste ernstzunehmende Kritik am Wert der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts als Maßstab der „Entwicklung“ war laut geworden. Die Missionen der *Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)* nach Kolumbien und Ceylon (September 1970) verstärkten den Angriff gegen dieses traditionelle Kriterium: das Beschäftigungskriterium wurde (wieder) in den Vordergrund der Theoriebildung und der Praxisdiskussion gerückt³.

Lange Jahre hindurch hatte die Zielsetzung der Steigerung des Bruttosozialprodukts die Entwicklungspolitik beherrscht; die sektorale, regionale, betriebsgrößenmäßige und technologische Konzentration der Mittel – vereinfacht ausgedrückt: Industrie, Stadt, Großbetrieb und kapitalintensive Technik – war die Folge. Das Ergebnis dieses Konzepts ist für viele Entwicklungsländer zutreffend mit der Formel „Wachstum ohne Entwicklung“ umschrieben worden. (Dabei ist der Entwicklungsbegriff, der in dieser Formel steckt, schon in kritischer Abhebung von der überkommenen Konzeption zu sehen, die Wachstum des Bruttosozialprodukts mit Entwicklung gleichgesetzt hatte).

In der Debatte um die Revision der Entwicklungsplanung hatte *Dudley Seers* eine Feststellung getroffen (November 1969), die eine ganze Reihe von Forschungen und Plänen angeregt hat: „The starting point in discussing the challenges we now face is to brush aside the web of fantasy we have woven around, ‘development’ and decide more precisely what we mean by it“⁴. Für ihn war klar, daß es, bezogen auf ein Entwicklungsland oder eine Entwicklungsregion, vor allem um die Beantwortung von drei Fragen geht: „What has been happening to poverty? What has been happening to unemployment? What has been happening to inequality?“ Die entscheidenden Aufgaben der Sozialwissenschaftler, der Politiker und der Administratoren sieht er dabei darin, erstens Kriterien und Maßstäbe für „Entwicklung“ zu finden und zur Geltung zu bringen, die über das traditionelle eindimensionale Kriterium des Bruttosozialprodukts hinausgehen (bzw. diesem die ihm zukommende Stellung zuzuweisen) und zweitens Pfade der Entwicklung zu entdecken und zu beschreiten, die einen echten Fortschritt bei allen diesen Kriterien (multi-dimensionaler Zielkatalog) ermöglichen⁶.

Diese (und ähnliche) Überlegungen gehen also, bezogen auf die empirische Realität, davon aus, daß eine Entwicklungspolitik und eine Entwicklungshilfepolitik, die insbesondere nicht die Lage der unteren Schichten in den Ländern der Dritten Welt verbessern, diese Namen nicht verdienen.

Die Verschiebung der Problemsicht hin zu Fragen der andauernden Armut, Unterbeschäftigung und sozialen Ungleichheit wurde in den letzten Jahren von verschiedenen Studien vorangetrieben, die diese Fragen in Weltzusammenhang bzw für einzelne Länder und Regionen ausführlicher untersucht haben – und die damit wiederum die empirischen Grundlagen für eine Reorientierung der Entwicklungstheorie erweitern halfen⁷. Auf einige dieser Studien soll im folgenden, soweit dies an dieser Stelle möglich ist, Bezug genommen werden.

Neuere
Forschungsergebnisse
über Afrika und
Asien

Wenn man in der entwicklungstheoretischen und entwicklungspolitischen Diskussion der jüngsten Zeit ein zunehmendes Bemühen um Diagnose- und Therapie der relativen und absoluten Armut, der Unterbeschäftigung bzw Arbeitslosigkeit und der Ungleichheiten in der Verteilung (von Einkommen, Vermögen und Lebenschancen) konstatieren kann, so sind die entsprechenden realen Probleme natürlich nicht neu. Was indes neu ist, ist die Vermutung (bzw Gewißheit), daß Wirtschaftswachstum (auch rasches Wirtschaftswachstum herkömmlicher Art) diese Probleme nicht in einer angemessenen Zeitspanne lösen kann. **Es ist deutlich geworden, daß eine Dekade relativ raschen Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern für einen großen Teil der Bevölkerung ohne Bedeutung geblieben ist.** Das statistische Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf der Bevölkerung ist seit Beginn der 60er Jahre im Durchschnitt zwar um mehr als 50% gewachsen, dieses Wachstum war aber in den meisten Ländern höchst ungleich verteilt. Während die Wachstumspolitik als solche manche Erwartungen übertroffen hat, wird die aggregierte Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts als entwicklungspolitisches Ziel immer mehr in Frage gestellt⁸. Es wird argumentiert, daß die Mechanismen, die Wirtschaftswachstum gefördert haben, auch die Konzentration verstärkt und zur relativen, in vielen Fällen sogar zur absoluten Verschlechterung der Lage der unteren Gesellschaftsschichten geführt haben. Diese Argumentation und der darin sich niederschlagende „neue Pessimismus“ hat insbesondere die Kritik an den betont wachstumsorientierten Entwicklungsstrategien verstärkt, die davon ausgehen, daß die Armuts-, Beschäftigungs- und Verteilungsprobleme gelöst werden, wenn nur das Wachstum verstärkt werden kann.

Verläßliche Daten, die diesen „neuen Pessimismus“ untermauern, sind zwar noch rar, aber beeindruckend bis alarmierend. Aus einer Reihe beunruhigender Trends seien hier nur einige herausgehoben:

Rapides
Bevölkerungs-
wachstum

(1) Nach einer „mittleren“ Prognose der *UNO* wird die Weltbevölkerung von 3632 Millionen im Jahre 1965 auf 6500 Millionen im Jahre 2000 ansteigen, womit sich die Bevölkerungszahl der Entwicklungsländer mehr als verdoppeln wird (auf 5040 Millionen), nämlich um 125%, gegenüber 40% in den Industrieländern⁹. Noch ausgeprägter ist die Dynamik im Hinblick auf die Zunahme der Bevölkerung im arbeitsfähigen

gen Alter: 145% gegenüber 42%. Überdurchschnittlich verlaufen wird die Zunahme der Arbeitskräfte in *Ostasien* (jährliche Zuwachsrate 3,0%) und *Südwestasien* (2,8), durchschnittlich in *Westafrika* (2,3), unterdurchschnittlich in *Ostafrika* (1,8) und *Zentralafrika* (1,2) – gegenüber 1,0% in den Industrieländern.

(2) Nach Berechnungen der Internationalen Arbeitsorganisation (*ILO*) gibt es in den Ländern der Dritten Welt zur Zeit etwa 150 Millionen Arbeitslose („offene Arbeitslosigkeit“), deren Zahl sich bis 1980 voraussichtlich verdoppeln wird¹⁰. Das Ausmaß der Unterbeschäftigung („versteckte Arbeitslosigkeit“) in den Entwicklungsländern betrifft nach Schätzung der *ILO* im Durchschnitt 40% der erwerbsfähigen Bevölkerung.

**Arbeitslosigkeit
in der Dritten Welt**

Was die sektorale Struktur der Beschäftigung angeht, so hat man ermittelt, daß im Jahre 1950 ein Anteil von etwa 73,3% der Bevölkerung der Entwicklungsländer in der Landwirtschaft tätig bzw von ihr abhängig war, bei nur leichtem Rückgang dieses Anteils auf 70,7% im Jahre 1970 (dabei Asien: 75,3–73,1; Afrika 72,9–69,6)¹¹. Insgesamt gesehen erfolgt also nur ein geringer sektoraler Strukturwandel, bei weiterer Zunahme der absoluten Zahl der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer.

Schon aus diesen wenigen Angaben ist ablesbar – und dies gilt besonders für Afrika und Asien –, daß man bei der bisherigen Entwicklungsstrategie den je Entwicklungsland zu erwartenden Zuwachs an erwerbsfähiger Bevölkerung kaum wird absorbieren können, ganz zu schweigen von der Beseitigung des Problems der jetzt schon vorhandenen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Selbst wenn die Wachstumsrate der Industrieproduktion doppelt so hoch wäre wie die in der „Zweiten Entwicklungsddekade“ anvisierten 6%, würde dies – bei Fortgelten des niedrigen Beschäftigungskoeffizienten (0,2–0,3) der Industrieproduktion – in den meisten Ländern Afrikas und Asiens zwar den Zuwachs an potentiellen Arbeitskräften absorbieren, aber die bestehende Arbeitslosigkeit nicht beseitigen und keinen echten sektoralen Strukturwandel erreichen können.

Zwei Tendenzen sind damit vor allem angesprochen: die Zunahme der offenen städtischen Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern und die Zunahme der Zahl der Menschen, die in den ländlichen Gebieten eine produktive Beschäftigung finden müssen.

(3) Studien über Art und Umfang der Armut in den Entwicklungsländern zeigen ein Problem von wahrlich großem Ausmaß. So lebten zB in *Indien* im Jahre 1960/61 etwa 38% der ländlichen und 44% der städtischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Für *Nordostbrasilien* wurde eine Quote von 30% ermittelt. So unterschiedlich diese Studien in Methode und Einzugsbereich auch sind, bedeutsam ist, daß sie zu dem

Armut

Schluß kommen, daß die Verhältnisse im Lauf der 60er und 70er Jahre sich nicht verbessert, sondern eher weiter verschlechtert haben¹². Aus länderübergreifenden Querschnittsanalysen von Verteilungsmustern kann man schließen, daß Wirtschaftswachstum mit einer Verschlechterung der Einkommensverteilung einhergeht, zumindest in Frühstadien der wirtschaftlichen Entwicklung¹³.

Diese Studien führen zu Fragen, die für die nationale Entwicklungspolitik wie für die internationale Entwicklungshilfepolitik gleichermaßen von Bedeutung sind: Welcher Zusammenhang besteht zwischen wachstumsorientierten Entwicklungsstrategien und der Beschäftigung und Verteilung? Wie und bis zu welchem Maße können diese Beziehungen durch politische Entscheidungen abgeändert und gestaltet werden? Was sind die ökonomischen Merkmale der wirklich Armen in den Entwicklungsländern? Was implizieren diese für eine beschäftigungs- und verteilungsorientierte Entwicklungsstrategie? Bevor hierauf eingegangen wird, sollen kurz einige andere Forschungsergebnisse über die Armut und ihre Verteilung festgehalten werden.

Ungleichheit der Einkommensverteilung

Ein Ansatz zur Bestimmung des Gleichheitsgrades in der Einkommensverteilung besteht darin, das Problem in relativer Hinsicht zu definieren und die Ungleichheit daran zu messen, wie stark der Einkommensanteil von Personengruppen oder Haushalten von ihrem Anteil an der Bevölkerung abweicht. In Tabelle 1 (siehe S 38) ist das Ergebnis einer solchen Untersuchung angegeben, die die Einkommensanteile der unteren 40% der Haushalte, der mittleren 40% und der oberen 20% wiedergibt: 66 Länder sind hier nach verschiedenen Graden der Ungleichheit der Einkommensverteilung (‚hoch‘, ‚mittel‘, ‚gering‘) und nach dem Niveau des Pro-Kopf-Einkommens klassifiziert.

Zunächst zeigt sich, daß die Entwicklungsländer insgesamt gesehen eine noch größere relative Ungleichheit der Einkommensverteilung aufweisen als die Industrieländer. Fast die Hälfte der (hier untersuchten) Entwicklungsländer fallen in die Kategorie „hohes Maß an Ungleichheit“. Nach Kontinenten aufgeteilt ergibt sich, daß die Ungleichheit in *Afrika* besonders stark ausgeprägt ist, während die Länder *Asiens* wenigstens mehrheitlich in die Kategorien „mittlere“ und „geringere“ Ungleichheiten fallen. Im Durchschnitt liegt der Einkommensanteil der unteren 40% der Haushalte in den Entwicklungsländern bei 12,5%, bei starken Schwankungen um den Mittelwert, dh bei der Hälfte aller Entwicklungsländer liegt der Anteil von 40% der Bevölkerung bei weniger als 9% des Gesamteinkommens.

Bestimmung von Armutsschwellen

Das jüngste wissenschaftliche Interesse an Fragen der Verteilung in den Entwicklungsländern beschränkt sich nicht auf die relative Ungleichheit, sondern konzentriert sich auf absolute Größen im Sinne der Aufnahme von bzw Ausstattung mit Kalorien, Nahrungsmitteln, Gesundheit, Be-

kleidung, Bildung, sanitären Einrichtungen und sonstiger Grundbedürfnisse. Armut, in realen Größen definiert, demonstriert anschaulicher als monetäre Größen die Notwendigkeit entwicklungspolitischer Aktion auf der nationalen wie der internationalen Ebene. Für einzelne Länder Asiens und Afrikas liegen solche Untersuchungen vor, die auf die Bestimmung von „Armutsschwellen“ hinzielen und auf die Ermittlung der Bevölkerungsteile, die unterhalb dieser Schwellen liegen¹⁴. Um aber einen internationalen Vergleich zu ermöglichen (und nur darum), vermittele ich hier nur ein Untersuchungsergebnis, das diese „Armutsschwelle“ mit Hilfe einer monetären Größe, dem Pro-Kopf-Einkommen, bestimmt¹⁵. In dem Maße, wie die Mangelsituation bei der Erfüllung der gesamten Grundbedürfnisse sich in den effektiven bzw zugerechneten Einkommensniveaus niederschlägt, kann das Ausmaß der Armut annäherungsweise ermittelt werden durch den Vergleich der absoluten Einkommensniveaus (bzw Konsumniveaus) der verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit einem irgendwie definierten „Minimum-Niveau“. Legt man dieses bei – umgerechnet – 50 Dollar pro Kopf und Jahr (Armutsgrenze I) bzw alternativ bei 75 Dollar (Armutsgrenze II) fest, so ergibt sich das folgende Bild über die Situation der (meisten) Entwicklungsländer in *Afrika* und *Asien* (Tabelle 2, siehe S 40).

Aus Tabelle 2, die rund zwei Drittel der Gesamtbevölkerung aller Entwicklungsländer, ausschließlich der *VR China*, umfaßt, ergibt sich unter anderem, daß **36,7% der Bevölkerung Asiens (und zwar 320 Millionen) unter der Armutsgrenze I und 57,2% (rund 500 Millionen) unter der Armutsgrenze II liegen. Für Afrika ergeben sich entsprechende Werte von 28,4% bzw 43,6%**. Aus der Tabelle werden auch die Unterschiede von Land zu Land deutlich – die regionalen Unterschiede innerhalb eines Landes würden deutlich, wenn man das methodische Konzept auf Regionalebene anwendete.

Einige Spezifizierungen sind hier allerdings erforderlich. Die genannten Größenordnungen über die Armut ergeben sich teils aus dem allgemein niedrigen Entwicklungsstand vieler Länder, teils aus den Ungleichheiten in der Einkommensverteilung eines Landes. So machen zB *Indien*, *Pakistan*, *Bangladesh* und *Sri Lanka* mit 55% der gesamten hier aufgeführten Bevölkerung rund 75% jener Bevölkerung aus, die unter der Armutsgrenze I leben; diese Länder sind zugleich die, die relativ gesehen ein „mittleres“ bzw „geringeres“ Maß an Ungleichverteilung aufweisen. Andererseits zeigen auch die obigen Tabellen, daß ein hohes durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen in einem Land absolute Armut nicht ausschließt; das Armutproblem kann gleichermaßen ernst sein in Ländern mit höchst unterschiedlichem Pro-Kopf-Einkommen.

Die bisherige wissenschaftlich-systematische Diskussion des Armutproblems in den Entwicklungsländern Afrikas und Asiens ist noch weitgehend auf Momentaufnahmen beschränkt; verlässliche Zeitreihen liegen fast nirgends vor, obwohl es gerade, diese Frage nach der Verbesserung

oder Verschlechterung der Verteilungssituation im Zeitablauf ist, die interessiert und auch entwicklungspolitischen Maßnahmen und Prioritätsänderungen zugrunde liegen müßte. Insbesondere wäre dies wichtig für eine definitive Beantwortung der Frage, ob und in welchem Maße Wachstum und Verteilung positiv bzw negativ korreliert sind. Folgert man aus den bisher vorhandenen Daten, so kann man festhalten: unter den Entwicklungsländern Afrikas und Asiens mit hohen und mit niedrigen Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts gibt es sowohl solche, die eine Verbesserung als auch solche, die eine Verschlechterung der relativen Verteilung aufweisen; höhere Wachstumsraten müssen also nicht notwendigerweise zu größerer Ungleichheit führen. Eine stichhaltige Erklärung hierfür muß aber in den jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Konstellationen des einzelnen Landes gesucht werden¹⁶.

Ökonomische
Merkmale von
Zielgruppen der
Entwicklungspolitik

In der neueren Planungsliteratur ist verschiedentlich die Forderung erhoben worden, detailliertere „Armutprofile“ zu erstellen, die insbesondere die ökonomischen Merkmale von Zielgruppen der Entwicklungspolitik weiter präzisieren. In der Tat kann man ja argumentieren, daß neue Daten zum Verteilungsproblem beispielsweise nicht allein oder vor allem im Hinblick auf Einkommensanteile, sondern eher im Hinblick auf die sektorale Herkunft der Armen, ihre Beschäftigungsmerkmale, ihren Bildungsstand, ihr Eigentum an Produktionsmitteln und ihren Zugang zu anderen Inputs erforderlich sind. Diese Faktoren bestimmen den Prozeß der Einkommensschaffung der Armutgruppen und damit auch die Hindernisse dieses Prozesses. Im folgenden sollen für die Länder *Afrikas* und *Asiens* einige breite ökonomische Merkmalsfelder von Armutgruppen behandelt werden, soweit sie eine direkte Bedeutung für die Reorientierung der Entwicklungspolitik haben könnten.

Sektor und Region, in denen Armutgruppen lokalisiert sind, stellen wichtige Elemente eines solchen „Armutprofils“ dar, insofern als die Regierungen zB in vielfältiger Weise und auf den verschiedensten Ebenen intervenieren, um die Sektor- und Regionalstruktur unter Wachstumsgesichtspunkten zu beeinflussen. Solche Interventionen haben direkte und indirekte Auswirkungen auf Beschäftigung und Verteilung und können bewußt und weit mehr als dies bisher geschieht entsprechend gestaltet werden.

Eine Vermutung besteht zunächst darin, daß in fast allen Ländern Afrikas und Asiens der große Teil der Armen in den ländlichen Gebieten anzutreffen ist und von der Landwirtschaft bzw ihr benachbarten Tätigkeitsbereichen abhängig ist. Diese Annahme kann relativ leicht statistisch nachgewiesen werden.

Eine Aufteilung in Wirtschaftssektoren und Einkommensklassen ergibt, daß die ärmsten 40–50% der Bevölkerung zu etwa zwei Dritteln in der Landwirtschaft tätig sind (bzw von ihr abhängen) und in die Gruppen „Kleinbauern“, „Marginalbauern“ und „landlose Landarbeiter“ einge-

teilt werden können; das verbleibende Drittel verteilt sich mehr oder weniger gleichmäßig auf die anderen Wirtschaftssektoren¹⁷. **Da ein Teil der Armen, die in den ländlichen Gebieten wohnen, nicht dem Sektor Landwirtschaft direkt zuteilbar ist, kann man mit größter Sicherheit schließen, daß wenigstens 70% der Armutsgruppen Afrikas und Asiens in den ländlichen Gebieten zu lokalisieren sind, wobei dieser Anteil in Entwicklungsländern mit niedrigstem Pro-Kopf-Einkommen eher noch höher anzusetzen ist.** Hieraus ergeben sich wichtige entwicklungspolitische Folgerungen.

Angesichts des gegebenen Umfangs der Probleme von Beschäftigung, Armut und Verteilung in den Entwicklungsländern und wegen der (aus vielen Gründen) beschränkten Möglichkeiten zur Ausweitung der produktiven Beschäftigung in den anderen Sektoren muß eine Entwicklungsstrategie zur Verbesserung der Situation der unteren 40–50% der Bevölkerung das Schwergewicht auf die ländlichen Gebiete und den Landwirtschaftssektor legen¹⁸. Eine solche Verlagerung des sektoralen und regionalen Schwergewichts der Entwicklungspolitik und der Entwicklungshilfepolitik („Förderung der Landwirtschaft und Umlenkung der investiven Ressourcen in die ländlichen Gebiete“) allein reicht aber sicherlich nicht aus: ein Erfolg zugunsten der genannten Armutsgruppen hängt entscheidend von der Verteilungswirkung (Inzidenz) der getroffenen Maßnahmen ab. Anders ausgedrückt: eine generelle Politik zur Förderung der Landwirtschaft und zur bewußten Umlenkung der Ressourcen in die ländlichen Gebiete kann und wird sich für die Armutsgruppen als ineffizient erweisen, wenn die Wirkungstendenz verteilungsmäßig regressiv ist, wenn negative „Verlagerungseffekte“ eintreten.

Dieses Inzidenzproblem – so deuten es verschiedene Autoren – ist das Kernproblem der bisherigen Politik der ländlichen Entwicklung in den meisten Entwicklungsländern, sowohl in Afrika als auch in Asien¹⁹; **die reale letztendliche Verteilung der Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen stellt die meisten bisherigen allgemeinen und speziellen Programme für die ländliche Entwicklung in Frage.** Insbesondere in der Landwirtschaft ist die gegebene Einkommensverteilung durch strukturelle ökonomische und politische Faktoren bestimmt, so daß auch die Verteilung zusätzlicher Einkommen entsprechend determiniert wird.

Eine Politik der allgemeinen Förderung eines bestimmten Sektors birgt also die Gefahr einer erheblichen Verlagerung der beabsichtigten Effekte auf andere als die intendierten oder die eigentlichen (neuen) Zielgruppen. Bei hohen Kosten sektorfördernder Strategien dieser Art ergibt sich die Notwendigkeit, die Förderungspolitik so auszugestalten, daß die potentiellen negativen Verlagerungseffekte minimiert werden. Eine solche Ausgestaltung, eine solche Reorientierung der Entwicklungspolitik muß sich zugleich stärker an den spezifischen Merkmalen der Armutsgruppen orientieren um so der Verlagerung der Wirkungen vorzubeugen.

Entwicklungs-
politische
Konsequenzen

Dies erfordert zunächst eine gute Kenntnis des Beschäftigungsstatus und anderer qualitativer Merkmale der Zielgruppen. Umfassende Daten dieser Art sind nur für wenige Länder Afrikas und Asiens in hinlänglicher Form bekannt und vorhanden. Dies gilt besonders für die für Analyse und Therapie des Entwicklungsproblems gleichermaßen bedeutsamen ökonomischen Merkmale von Besitz und Verfügbarkeit von Produktionsmitteln. **Freilich kann wenig Zweifel darüber bestehen, daß das Produktivvermögen in den Ländern Afrikas und Asiens eher mehr als weniger ungleich verteilt ist als dies beim Einkommen der Fall ist.**

Das wichtigste Produktionsmittel in den ländlichen Gebieten und zugleich das kritische Hindernis für die Einkommensschaffung bei den genannten Zielgruppen ist die Verfügbarkeit über und der Zugang zur landwirtschaftlichen Nutzfläche. Daten über die Landverteilung nach Größenklassen zeigen für die meisten Länder eine ausgeprägte Konzentration, wobei der Großteil der landwirtschaftlichen Einheiten auf die kleinste Größenklasse entfällt. Schätzungen aufgrund des Weltcensus der Landwirtschaft haben ergeben, daß es in den Entwicklungsländern insgesamt mehr als 100 Millionen landwirtschaftliche Kleinbetriebe gibt mit Nutzflächen von weniger als 5 Hektar, die Hälfte davon wiederum mit weniger als 1 Hektar. Das Problem der Armut in diesen sozio-ökonomischen Gruppen ist zunächst wesentlich verbunden mit der Verfügbarkeit über zusätzliches Land bzw der Verfügbarkeit von Kapital zur Verbesserung der Qualität des vorhandenen Landes.

Hindernisse für die ländliche Entwicklung

Eine Betrachtung der ungünstigen Landbesitzverteilung als statische Momentaufnahme verbirgt jedoch eine Reihe von Kräften, die die vorhandenen Konzentrationstendenzen verstärken und zu verewigen drohen. Eine Analyse dieser Kräfte am Beispiel der afrikanischen und asiatischen Entwicklungsländer konnte und sollte hier nicht geleistet werden²⁰, doch dürften für die theoretische Analyse und für praktische Vorschläge zu einer geänderten Politik drei Tendenzen auf jeden Fall von besonderer Bedeutung sein:

- Die demographischen Merkmale der Armutgruppen in *Afrika* und *Asien* arbeiten zugunsten einer stärkeren Konzentration von Besitz und Macht; solange die Geburtenrate in den Armutgruppen höher ist als beim übrigen Teil der Gesellschaft, führt dies zu einer weiteren Zersplitterung des Bodenbesitzes und der Verfügung über landwirtschaftliche Nutzfläche.
- Die nach Einkommensklassen unterschiedlichen Sparquoten verstetigen die Tendenz zur Kapitalkonzentration im Zeitablauf.
- Hindernisse zur Steigerung der Produktion und der Produktivität bei den Armutgruppen liegen nicht nur in den Mängeln der Kapitalschaffung, sondern auch denen der Kapitalbeschaffung – als Ergebnis der Marktpaltung, institutioneller Hemmnisse und anderer Formen nicht-marktmäßiger Allokationsmechanismen; diese „Zugangssperren“ um-

fassen ein weites Spektrum, vom Pachtrecht, dem Zugang zum privaten und öffentlichen Kredit, bis zur negativen Wirkungsinzidenz der staatlichen Infrastrukturinvestitionen.

Alle diese (und weitere) Faktoren beeinträchtigen bzw verhindern die ländliche Entwicklung in Afrika und Asien, wobei ihre strukturelle Kombination den entwicklungspolitischen Spezialfall ausmacht – ohne daß damit Aussagen über den entwicklungspolitischen Allgemeinfall unmöglich werden.

Die obigen Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, daß es für die Entwicklungsplanung darauf ankommt, das gewachsene Bewußtsein von der Notlage der unteren Einkommensgruppen – der „ärmsten 40 Prozent“ – umzuformen in Wissen über und Engagement für spezifische Gruppen mit spezifischen sozio-ökonomischen Merkmalen. Dieser Prozeß der Desaggregation der Entwicklungsplanung hat, meine ich, erst begonnen, insbesondere steht die Diagnose und Therapie der Verteilungsprobleme erst am Anfang. Das Zusammenwirken der genannten Merkmale mit den obigen ökonomischen, politischen und sozialen Merkmalen bestimmt die auffindbare repressive Verteilung zwischen den Gesellschaftsgruppen – und damit die miserable Lage der Unterprivilegierten in den Entwicklungsländern. Der Handlungsspielraum der Entwicklungspolitik wird begrenzt von dem Ausmaß, bis zu dem diese Merkmale und ihr Zusammenwirken grundsätzlich beeinflusbar sind – wird erweitert in dem Maße, wie diese Merkmale und ihr Zusammenwirken im konkreten Fall geändert werden.

Fazit

(Es folgen die Tabellen 1 und 2 sowie die Anmerkungen.)

Tabelle 1:
Klassifizierung von Ländern nach Niveau und Verteilung des Einkommens

Land (Jahr)	,hohe' Ungleichheit			,mittlere' Ungleichheit			,geringe' Ungleichheit											
	Pro-Kopf-Eink. in US\$	Untere 40%	Mittlere 40%	Obere 20%	Anteil der unteren 40% niedriger als 12%	Land (Jahr)	Pro-Kopf-Eink. in US\$	Untere 40%	Mittlere 40%	Obere 20%	Anteil der unteren 40% zwischen 12% und 17%	Land (Jahr)	Pro-Kopf-Eink. in US\$	Untere 40%	Mittlere 40%	Obere 20%	Anteil der unteren 40% mehr als 17%	
Kenya (1969)	136	10.0	22.0	68.0		Burma (1958)	82	16.5	38.7	44.8		Chad (1958)	78	18.0	39.0	43.0		
Sierra Leone (1968)	159	9.6	22.4	68.0		Dahomey (1959)	87	15.5	34.5	50.0		Sri Lanka (1969)	95	17.0	37.0	46.0		
Philippines (1971)	239	11.6	34.6	53.8		Tanzania (1967)	89	13.0	26.0	61.0		Niger (1960)	97	18.0	40.0	42.0		
Iraq (1956)	200	6.8	25.2	68.0		India (1964)	99	16.0	32.0	52.0		Pakistan (1964)	100	17.5	37.5	30.0		
Senegal (1960)	245	10.0	26.0	64.0		Madagaskar (1960)	120	13.5	25.5	61.0		Uganda (1970)	126	17.1	35.8	47.1		
Ivory Coast (1970)	247	10.8	32.1	57.1		Zambia (1959)	230	14.5	28.5	57.0		Thailand (1970)	180	17.0	37.5	45.5		
Rhodesia (1968)	252	8.2	22.8	69.0								Korea (1970)	235	18.0	37.0	45.0		
Tunisia (1970)	255	11.4	53.6	55.0								Taiwan (1964)	241	20.4	39.5	40.1		
Honduras (1968)	265	6.5	28.5	65.0														
Ecuador (1970)	277	6.5	20.0	73.5														
El Salvador (1969)	295	11.2	36.4	52.4														
Turkey (1968)	282	9.3	29.9	60.8														

Einkommen bis US\$ 300

Land (Jahr)	„geringe“ Ungleichheit			„mittlere“ Ungleichheit			„hohe“ Ungleichheit							
	Anteil der unteren 40% mehr als 17%	Anteil der unteren 40% zwischen 12% und 17%	Anteil der unteren 40% niedriger als 12%	Pro-Kopf-Eink. in US\$	Untere 40%	Mittlere 40%	Obere 20%	Pro-Kopf-Eink. in US\$	Untere 40%	Mittlere 40%	Obere 20%			
Malaysia (1970)	330	11.6	32.4	56.0	Dominican Republic (1969)	323	12.2	30.3	57.5	Surinam (1962)	394	21.7	35.7	42.6
Colombia (1970)	358	9.0	30.0	61.0	Iran (1968)	332	12.5	33.0	54.5	Greece (1957)	500	21.0	29.5	49.5
Brazil (1970)	390	10.0	28.4	61.5	Guyana (1956)	550	14.0	40.3	45.7	Yugoslavia (1968)	529	18.5	40.0	41.5
Peru (1971)	480	6.5	33.5	60.0	Lebanon (1960)	508	13.0	26.0	61.0	Bulgaria (1962)	530	26.8	40.0	33.2
Gabon (1968)	497	8.8	23.7	67.5	Uruguay (1968)	618	16.5	35.5	48.0	Spain (1965)	750	17.6	36.7	45.7
Jamaica (1958)	510	8.2	30.3	61.5	Chile (1968)	744	13.0	30.2	56.8					
Costa Rica (1971)	521	11.5	30.0	58.5										
Mexico (1969)	645	10.5	25.5	64.0										
South Africa (1965)	669	6.2	35.8	58.0										
Panama (1969)	692	9.4	31.2	59.4										
Venezuela (1970)	1004	7.9	27.1	65.0	Argentina (1970)	1079	16.5	36.1	47.4	Poland (1964)	850	23.4	40.6	36.0
Finland (1962)	1599	11.1	39.6	49.3	Puerto Rico (1968)	1100	13.7	35.7	50.6	Japan (1963)	950	20.7	39.3	40.0
France (1962)	1913	9.5	36.8	53.7	Netherlands (1967)	1990	13.6	37.9	48.5	United Kingdom (1968)	2015	18.8	42.2	39.0
					Norway (1968)	2010	16.6	42.9	40.5	Hungary (1969)	1140	24.0	42.5	33.5
					Germany, Fed. Rep. (1964)	2144	15.4	31.7	52.9	Czechoslovakia (1964)	1150	27.6	41.4	31.0
					Denmark (1968)	2563	13.6	38.8	47.6	Australia (1968)	2509	20.0	41.2	38.8
					New Zealand (1969)	2859	15.5	42.5	42.0	Canada (1965)	2920	20.0	39.8	40.2
					Sweden (1963)	2949	14.0	42.0	44.0	United States (1970)	4850	19.7	41.5	38.8

Tabelle 2:
Bevölkerung unter der ‚Armutsschwelle‘ (1969) – Schätzungen

Land	BSP pro Kopf	Bevölkerung (in Mill.)	Bevölkerung unter 50 \$		Bevölkerung unter 75 \$	
			Mill.	% der Gesamt- bevölkerung	Mill.	% der Gesamt- bevölkerung
LATEIN AMERIKA						
Ecuador	264	5.9	2.2	37.0	3.5	58.5
Honduras	265	2.5	.7	28.0	1.0	38.0
El Salvador	295	3.4	.5	13.5	.6	18.4
Dominican Republic	323	4.2	.5	11.0	.7	15.9
Colombia	347	20.6	3.2	15.4	5.6	27.0
Brazil	347	90.8	12.7	14.0	18.2	20.0
Jamaica	640	2.0	.2	10.0	.3	15.4
Guyana	390	.7	.1	9.0	.1	15.1
Peru	480	13.1	2.5	18.9	3.3	25.5
Costa Rica	512	1.7	..	2.3	.1	8.5
Mexiko	645	48.9	3.8	7.8	8.7	17.8
Uruguay	649	2.9	.1	2.5	.2	5.5
Panama	692	1.4	.1	3.5	.2	11.0
Chile	751	9.6	..	..	..	..
Venezuela	974	10.0	..	..	..	..
Argentina	1054	24.0	..	..	..	..
Puerto Rico	1600	2.8	..	..	..	..
<i>Total</i>	545	244.5	26.6	10.8	42.5	17.4
ASIEN						
Burma	72	27.0	14.5	53.6	19.2	71.0
Sri Lanka	95	12.2	4.0	33.0	7.8	63.5
India	100	537.0	239.0	44.5	359.3	66.9
Pakistan (E&W)	100	111.8	36.3	32.5	64.7	57.9
Thailand	173	34.7	9.3	26.8	15.4	44.3
Korea	224	13.3	.7	5.5	2.3	17.0
Philippines	233	37.2	4.8	13.0	11.2	30.0
Turkey	290	34.5	4.1	12.0	8.2	23.7
Iraq	316	9.4	2.3	24.0	3.1	33.3
Taiwan	317	13.8	1.5	10.7	2.0	14.3
Malaysia	323	10.6	1.2	11.0	1.6	15.5
Iran	350	27.9	2.3	8.5	4.2	15.0
Lebanon	570	2.6	..	1.0	.1	5.0
<i>Total</i>	132	872.0	320.0	36.7	499.1	57.2
AFRIKA						
Chad	75	3.5	1.5	43.1	2.7	77.5
Dahomey	90	2.6	1.1	41.6	2.3	90.1
Tanzania	92	12.8	7.4	57.9	9.3	72.9
Niger	94	3.9	1.3	33.0	2.3	59.9
Madagascar	119	6.7	3.6	53.8	4.7	69.6
Uganda	128	8.3	1.8	21.3	4.1	49.8
Sierra Leone	165	2.5	1.1	43.5	1.5	61.5
Senegal	229	3.8	.9	22.3	1.3	35.3
Ivory Coast	237	4.8	.3	7.0	1.4	28.5
Tunisia	241	4.9	1.1	22.5	1.6	32.1
Rhodesia	274	5.1	.9	17.4	1.9	37.4
Zambia	340	4.2	.3	6.3	.3	7.5
Gabon	547	.5	.1	15.7	.1	23.0
South Africa	729	20.2	2.4	12.0	3.1	15.5
<i>Total</i>	303	83.8	23.8	28.4	36.6	43.6

Anmerkungen

- 1 Vgl L. J. Martin: *Crisis in Planning*, in: *International Labor Review*, Vol 100; J. Robinson: *The Second Crisis of Economic Theory*, in: *The American Economic Review*, Vol 62 (1972).
- 2 Zu verweisen ist hier ua auf A. G. Chandavarkar: *Mehr Wachstum – mehr Beschäftigung? Die Herausforderung für die Entwicklungsländer*, in: *Finanzierung und Entwicklung*, Vol 9,2, Hamburg 1972; Ch. Elliott: *Growth, Development or Independence?* in: H. Simonis/U. E. Simonis (Eds): *Socioeconomic Development in Dual Economies*, München 1971; K. Marsden: *Toward a Synthesis of Economic Growth and Social Justice*, in: *International Labor Review*, Vol 100; B. S. Minhas: *Planning and the Poor*, New Delhi 1974; A. Waterston: *Ein Vorschlag zur ländlichen Entwicklung*, in: *Finanzierung und Entwicklung*, Vol 11,4, Hamburg 1974.
- 3 Vgl E. Thorbecke: *The Employment Problem. A Critical Evaluation of Four ILO Comprehensive Country Reports*, in: *International Labor Review*, Vol 107.
- 4 D. Seers: *The Meaning of Development (Original: Challenges to Development Theories and Strategies)*, in: *International Development Review*, Dec. 1969, S 3.
- 5 Ebenda.
- 6 Bezogen auf die drei Kriterien bei Seers: „If all three of these have declined from high levels, then beyond doubt this has been a period of development for the country concerned. If one or two of these central problems have been growing worse, especially if all three have, it would be strange to call the result ‚development‘, even if per capita income doubled“. Ebenda.
- 7 Insbesondere die Studien von Turnham/Jaeger und der ILO lenkten die Sicht auf die Beschäftigungsproblematik, die Studien von Dandekar/Rath und Minhas waren besonders bedeutsam für die Bestimmung von Schwellen der relativen und absoluten Armut; die Studien von Adelman/Morris und Chenery et al bringen neue Gesichtspunkte für die Diskussion der Verteilungsproblematik und die Frage, aufgrund welcher Strategien und Instrumente Armut, Arbeitslosigkeit und Ungleichheiten in der Verteilung gleichzeitig zu beseitigen sind. Vgl D. Turnham/I. Jaeger: *The Employment Problem in Less Developed Countries. A Review of Evidence*, OECD, Development Centre, Paris 1970; ILO: *Toward Full Employment. A Program for Columbia*, Genf 1970; ILO: *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Genf 1973; V. M. Dandekar/N. Rath: *Poverty in India*, in: *Economic and Political Weekly*, Vol 6, No 1, 1, Bombay 1971; B. S. Minhas: *Rural Poverty, Land Distribution and Economic Strategy*, in: *Indian Economic Review*, Vol 5, 1970; Derselbe: *Planning and the Poor*, New Delhi 1974; I. Adelman/C. T. Morris: *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford, Calif. 1973; H. B. Chenery et al: *Redistribution with Growth*, London 1974.
- 8 Vgl K. E. Boulding: *Fun and Games with the Gross National Product. The Role of Misleading Indicators in Social Policy*, in: *The Environmental Crisis*, New Haven, London, 1971; U. E. Simonis: ‚Nettowohlfahrtsindikator‘ – ein japanischer Ansatz, in: W. Zapf (Hg): *Soziale Indikatoren. Konzepte und Forschungsansätze III*, Frankfurt aM 1975; D. Seers, a a O; Sonderheft „Measuring Development“ der Zeitschrift: *The Journal of Development Studies*, Vol 8, 3, 1972.
- 9 UN, Economic and Social Council: *Demographic Aspects of Economic Development*, New York 1970.
- 10 Nach dpa, 16. Juli 1975.
- 11 Vgl D. Turnham/I. Jaeger, a a O.
- 12 Vgl V. M. Dandekar/N. Rath, a a O; E. W. Kropp: *Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung*, in: *Internationales Asienforum*, Vol 6, 4, München 1974; B. S. Minhas, a a O.
- 13 H. B. Chenery et al, a a O.
- 14 Vgl I. Adelman/C. T. Morris, a a O; D. L. Anker: *Rural Development Problems and Strategies*, in: *International Labor Review*, Vol 108; H. B. Chenery et al, a a O; V. M. Dandekar/N. Rath, a a O; F. W. Fuhs/J. Vingerhoets: *Thailand. Economic Growth, Employment and Rural Development*, in: *Internationales Asienforum*, Vol 6, 1, 1975; B. Janik/L. Bigler/P. Wirth: *Probleme der Bevölkerung und Bevölkerungsstruktur und der Nahrungsmittelversorgung in Bangladesh*, in: *Internationales Asienforum*, Vol 6, 1, 1975; R. G. Ridker/H. Lubell (Eds): *Employment and Unemployment Problems of the Near East and South Asia*, 2 vols, New Delhi 1971; P. Streeten/M. Lipton (Eds): *The Crisis of Indian Planning*, London 1972; E. Thorbecke, a a O.
- 15 Vgl H. B. Chenery et al, a a O.
- 16 Einige Länderstudien finden sich im Anhang zu H. B. Chenery et al, a a O, S 253 ff.
- 17 Vgl ebenda.
- 18 So im deutschen Sprachraum insbesondere O. Matzke/H. Priebe: *Entwicklungspolitik ohne Illusionen. Mobilisierung der Eigenkräfte*, Stuttgart usw 1973; H. Priebe (Hg): *Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß*, Berlin 1972; W. v. Urff: *Das Problem der Armut in der indischen Entwicklungsplanung*, in: *Internationales Asienforum*, Vol 5, 4, 1974.
- 19 Vgl vor allem H. B. Chenery et al, a a O.
- 20 Vgl dazu die oben genannte neuere Literatur.