

Simonis, Udo E.

Research Report — Digitized Version

Bedingungen, Strategien und Instrumente ländlicher Entwicklung in Afrika und Asien

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1975) : Bedingungen, Strategien und Instrumente ländlicher Entwicklung in Afrika und Asien, Technische Universität Berlin, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112698>

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>.

BEDINGUNGEN, STRATEGIEN UND INSTRUMENTE
LÄNDLICHER ENTWICKLUNG IN AFRIKA UND ASIEN

von

Udo Ernst Simonis,
Technische Universität Berlin

Berlin 1975

INHALT

	Seite
1. Vorbemerkung	1
2. Einleitung: Ein begrifflicher Rückblick	2
3. Armut, Unterbeschäftigung und Ungleichheiten in der Einkommensverteilung in ländlichen Gebieten	6
a) Zum Ausmaß der relativen und absoluten Armut in Afrika und Asien	6
b) Ökonomische Merkmale von Zielgruppen	16
4. Formulierung von allgemeinen Strategien	21
5. Formulierung von Strategien für ländliche Zielgruppen	28
a) Bestimmung von Zielgruppen	28
b) Typologie von Entwicklungsländern und ländlichen Gebieten	29
6. Instrumentenpakete für ländliche Zielgruppen	34
a) Allgemeine Ansatzpunkte und Instrumente	34
b) Instrumentenpakete für die Zielgruppe "Kleinbauern"	40
c) Instrumentenpakete für die Zielgruppe "Submarginals und Landarbeiter"	43
Anmerkungen	47
Ausgewählte Literatur	51
Anhang	54

"Anyone concerned with the welfare of the world's underprivileged people must recognize that business cannot continue as usual in the development community. ... The only policy instruments that offer some hope for significant improvements in the standard of living of the poor require a basic reorientation in development strategy".

Irma Adelman/Cynthia Taft
Morris: Economic Growth
and Social Equity in Developing
Countries, Stanford, Calif.
1973, S. 201

1. Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen verstehen sich als ein Beitrag zu der Aufgabe "Vermittlung und Aufbereitung neuerer Forschungsergebnisse" und wichtiger international in der Wissenschaft diskutierter Fragen von Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. Sie beanspruchen also nicht, die Problematik der ländlichen Entwicklung in Afrika und Asien in irgendeiner Weise umfassend darstellen zu wollen; sie beschränken sich vielmehr auf die exemplarische Hervorhebung von Fragen, die in der bisherigen entwicklungspolitischen Praxis relativ vernachlässigt wurden, in neueren entwicklungs-theoretischen Arbeiten aber eine stärkere Betonung erfahren haben. Umfangmäßig ist daher nur der kleinere Teil der Diskussion den bisherigen Bedingungen, Strategien und Instrumenten ländlicher Entwicklung in Afrika und Asien gewidmet. In der Form bewegen sich die Ausführungen zumeist auf einer Ebene höherer Abstraktion, um nicht eine fachlich-spezifische Detaildiskussion zu führen, bzw. nur auf Basis eigener Felderfahrungen zu argumentieren, d.h. eine länderbezogene (und damit eingengte) Diskussion vorzunehmen.

2. Einleitung: Ein begrifflicher Rückblick

Die "Entwicklung" der Entwicklungsländer ist seit nunmehr 25 Jahren das Thema internationaler Diskussion: sie erfaßt den größten Teil von Budget und Personal internationaler Organisationen, alle Industrieländer haben Entwicklungshilfeprogramme irgendwelcher Art, Regierung und Verwaltung der Entwicklungsländer haben sich öffentlich dem Entwicklungsproblem verpflichtet, fast alle haben "Entwicklungspläne". Man hat geschätzt, daß in diesen 25 Jahren rund 1500 Entwicklungspläne entworfen worden sind, daß rund 130 zentrale Entwicklungsplanungsämter und rund 100 Trainingszentren für Entwicklungsplanung errichtet worden sind. Auch Industrieländer, die selbst keine Entwicklungspläne haben, ermutigen die Entwicklungsländer solche Pläne zu entwerfen - auch und nicht zuletzt als Mittel zur Rationalisierung ihrer 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 sind zunehmende städtische Arbeitslosigkeit und ländliche Unterbeschäftigung, wachsende Ungleichheiten in der Einkommensverteilung und das Weiterbestehen von Massenarmut selbst in vielen Fällen relativ schnellen Wirtschaftswachstums - wobei ein Kernproblem nicht in der Wachstumsrate sondern im Wachstumsmuster selbst vermutet wird. Wachstum war häufig ungleichmäßig, fragmentarisch, inkohärent, sektoral und schichtmäßig konzentriert oder spielte sich in Enklaven ab ohne Bezug zum Rest des Landes und zum Rest, d.h. der Masse der Bevölkerung. Insbesondere wird der Begriff "Entwicklung" neuerdings einer intensiven Kritik unterzogen bis hin zum Vorschlag, ihn über Bord zu werfen. Aufbauende Kritik dagegen hat zu vielfältigen neuen Vorschlägen geführt.

Würde man ein Barometer zur Messung der Entwicklungserwartungen anwenden, und ein Merkblatt zur Niederschrift der wichtigsten Stationen zur Dämpfung dieser Erwartungen anlegen, so ließe sich etwa

folgendes festhalten:

ein Höchststand wurde mit der Veröffentlichung des Pearson-Berichts erreicht (1969), dessen intensive Kritik, z.B. durch die Columbia-University Conference (Febr. 1970) dann aber zeigte, daß selbst bei Erreichung der postulierten Zielwerte ein weiteres Auseinanderklaffen des Entwicklungsniveaus zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht zu verhindern war; erste ernstzunehmende Kritik am Wert der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts als Maß der Entwicklung war laut geworden. Die ILO-Missionen nach Kolumbien und Ceylon und die ODA Conference on Employment (Sept. 1970) verstärkten den Angriff gegen dieses traditionelle Kriterium, das Beschäftigungskriterium rückte wieder in den Vordergrund der Theoriebildung und auch der Praxisdiskussion.

Lange Jahre hindurch hatte die Zielsetzung des maximalen Wachstums des Bruttosozialprodukts (bzw. Volkseinkommens) den Zielkatalog der Entwicklungspolitik dominiert, sektorale, regionale betriebsgrößenmäßige und technologische Konzentration der Mittel war die Folge. Das Ergebnis dieses entwicklungspolitischen Konzepts ist für viele Entwicklungsländer zutreffend mit der Formel "Wachstum ohne Entwicklung" beschrieben worden.

Der Entwicklungsbegriff, der dieser Formel zugrundeliegt, ist dabei schon in kritischer Abhebung von der überkommenen Konzeption zu sehen, die Wachstum mit Entwicklung gleichgesetzt hatte.

Dudley Seers hatte auf der SID 11th World Conference in New Delhi (Nov. 1969) in seiner Presidential Address eine Feststellung getroffen, die eine ganze Reihe von Forschungen angeregt hat. Da meine Aufgabe hier erstens mit "Vermittlung und Aufbereitung neuerer Forschungsergebnisse" umschrieben worden ist und ich der Meinung bin, daß diese Presidential Address direkt und indirekt zu vielen "wichtigen international in der Wissenschaft diskutierten Sektorfragen" (die zweite Aufgabe) geführt hat, möchte ich einen Teil daraus als Zitat wiedergeben:

"The Challenges of any period depend on the tasks that face those living in it. I believe we have misconceived the nature of the main challenge of the second half of the twentieth century. This has been seen as achieving an increase in the national incomes of the 'developing' countries, formalized in the target of 5 % growth rates set for the first development decade.

Why do we concentrate on the national income in this way? It is of course convenient. Politicians find a single comprehensive measure useful, especially one that is at least a year out-of-date. Economists are provided with a variable which can be quantified and movements which can be analyzed into changes in sectoral output, factor shares or categories of expenditure, making model-building feasible. While it is very slipshod for us to confuse development with economic development and economic development with economic growth, it is nevertheless very understandable. We can after all fall back on the supposition that increases in national income, if they are faster than the population growth, sooner or later lead to the solution of social and political problems.

But the experience of the past decade makes this belief look rather naive. Social problems and political upheavals have emerged in countries at all stages of development. Moreover, we can see that these afflict countries with rapidly rising per capita incomes as well as those with stagnant economies. In fact, it looks as if economic growth may not merely fail to solve social and political difficulties; certain types of growth can actually cause them. Now that the complexity of development problems is becoming increasingly obvious, this continued addiction to the use of a single aggregative yardstick in the face of the evidence takes on a rather different appearance. It begins to look like a preference for avoiding the real problems of development.

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."2)

Dudley Seers machte klar, daß es, bezogen auf ein Land oder eine Region, heute 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?"³⁾ wobei er die entscheidenden Aufgaben der Sozialwissenschaftler, der Politiker und der Administratoren darin sieht, erstens Kriterien und Maßstäbe für "Entwicklung" zu finden, die über das traditionelle Einkommens-Kriterium hinausgehen, bzw. diesem die ihm zukommende Stellung zuweisen und zweitens Pfade der Entwicklung zu finden, die einen Fortschritt bei allen diesen Kriterien ermöglichen. Diese neuen Überlegungen gehen also bezogen auf die empirische Realität davon aus, daß eine Entwicklungspolitik

und Entwicklungshilfepolitik, die insbesondere nicht die Lage der armen Schichten in den Ländern der Dritten Welt verbessert, diesen Namen nicht verdient.⁴⁾

Ein derart geforderter, gesellschaftstheoretisch begründeter Entwicklungsbegriff müßte also von (wenigen) wesentlichen empirischen Merkmalen der (ökonomischen, politischen und sozialen) Struktur der Entwicklungsländer und ihrer Einbettung in die internationalen Beziehungen ausgehen, um angemessene Kriterien für Entwicklungsstrategien benennen zu können. Hierauf gilt es ausführlich einzugehen. Hier jedoch sei zunächst der Überblick abgerundet über die wesentlichen (d.h. von mir für wesentlich erachteten) Stationen der Entwicklungsdiskussion.

Die Verschiebung der Problemsicht hin zur andauernden Armut, Unterbeschäftigung und sozialen Ungleichheit wurde von verschiedenen Studien, Reden und internationalen Konferenzen vorangetrieben, die diese Probleme im Weltzusammenhang bzw. für einzelne Länder ausführlich untersucht und damit wiederum die empirischen Grundlagen für eine Reorientierung der Entwicklungstheorie erweitert haben. Insbesondere die Studien⁵ von Tunham/Jäger, Haq und der ILO lenkten die Sicht auf die Beschäftigungsproblematik, die Studien von Dandekar/Rath und Minhas waren besonders bedeutsam für die Bestimmung von Grenzen der relativen und absoluten Armut; die Studien von Adelman/Morris und Chenery u.a. bringen neue Gesichtspunkte für die Diskussion über die Verteilungsproblematik in den Entwicklungsländern und die Frage, aufgrund welcher Strategien und unter Einsatz welcher Mittel Armut, Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit in den Entwicklungsländern gleichzeitig zu erreichen sind.

3. Armut, Unterbeschäftigung und Ungleichheiten der Einkommens-
verteilung in ländlichen Bereichen - Ein Überblick über
einige neue Forschungsergebnisse

a) Zum Ausmaß der relativen und absoluten Armut in Afrika und Asien

Die entwicklungstheoretische und entwicklungspolitische Diskussion der jüngsten Zeit ist gekennzeichnet durch eine zunehmende Bemühung um Diagnose und Therapie dreier (mit einander verbundener) Entwicklungsprobleme: Armut, Unterbeschäftigung und ^{soziale} Ungleichheit in der Verteilung. Die Tatsachen der Armut, Unterbeschäftigung und Ungleichheiten sind natürlich nicht neu: was neu ist, ist die Vermutung, daß Wirtschaftswachstum als solches diese Probleme nicht in einer angemessenen Zeitspanne lösen oder erleichtern wird. Es ist nunmehr deutlich klar geworden, daß eine Dekade relativ raschen Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern für einen großen Teil der Bevölkerung ohne Bedeutung geblieben ist. Das statistische Pro-Kopf-Einkommen ist seit Beginn der 60-er Jahre zwar um mehr als 50 % gewachsen, dieses Wachstum aber war höchst ungleich verteilt. Während die Wachstumspolitik als solche manche Erwartungen übertroffen hat, wird gerade die Idee aggregierten Wachstums als gesellschaftliches Ziel in Frage gestellt. Es wird argumentiert, daß die Mechanismen, die Wirtschaftswachstum fördern, auch die Konzentration fördern und zur relativen, möglicherweise sogar absoluten Verschlechterung der Position der unteren sozialen Schichten geführt haben. Diese pessimistische Haltung hat insbesondere zur Kritik an den wachstumsorientierten Entwicklungsstrategien geführt, die davon ausgehen, daß die Armuts-, Beschäftigungs- und Verteilungsprobleme gelöst werden, wenn nur das Wachstum verstärkt werden kann.

Empirische Fakten, die diesen neuen Pessimismus untermauern könnten, sind zwar (noch) rar, aber beeindruckend bis alarmierend. Aus der Zahl der beunruhigenden Trends (disquieting trends, Turnham) nehmen wir einige heraus:

(1) Nach der "mittleren Prognose" der UN-Department of Social and Economic Affairs wird die Weltbevölkerung von rd. 3,3 Mrd. im Jahre 1965 auf rd. 6,5 Mrd. im Jahre 2000 ansteigen, womit sich die Bevölkerungszahl der Entwicklungsländer mehr als verdoppeln wird,

nämlich um 125 %, gegenüber 40 % in den Industrieländern. Noch ausgeprägter ist die Dynamik im Hinblick auf die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter: rd. 145 % gegenüber 42 %. (Angaben in Tabelle 1):

Tabelle 1: (s.S. 8)

(2) Das "World Employment Program" der ILO gehört zu den neueren Bemühungen um Ermittlung und Verständnis der Ursachen der Arbeitslosigkeit und der möglichen nationalen und internationalen Gegenmaßnahmen. (Schon die erste Teilaufgabe ist nicht unerheblich angesichts der Tatsache, daß die Beschäftigungsstatistiken der Entwicklungsländer gänzlich unzureichend sind und häufig auf ungeeigneten Definitionen und mangelhaften demographischen Daten beruhen.⁸⁾ Die erste ILO-Delegation, die 1970 Kolumbien besuchte, schätzte die städtische Arbeitslosigkeit auf 25 % der vorhandenen Arbeitskräfte, andere Untersuchungen der ILO (in Sri Lanka, Kenya) kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Eine Weltbankdelegation nach Ghana ermittelte eine Arbeitslosenquote (offene Arbeitslosenquote in den Städten) von 30 %. In vielen afrikanischen und asiatischen Ländern wurde festgestellt, daß in den ländlichen Gebieten eine weitverbreitete Unterbeschäftigung herrscht. Diese Beispiele für einzelne Länder werden durch Schätzungen über die Größenordnung dieses Problems im Weltmaßstab ergänzt. Danach stieg die Zahl der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten in den Entwicklungsländern in der Dekade 1960-70 von 166 auf rd. 250 Millionen, was eine Steigerung ihres Anteils an der Gesamtzahl der Arbeitskräfte von rd. 25 auf rd. 30 % bedeutet.⁹⁾ Nach vorläufigen Prognosen wird sich im Laufe dieses Jahrzehnts die Zahl der Arbeitskräfte in den Entwicklungsländern um rd. 250 Mill. erhöhen, das entspricht einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 2,3 % (gegenüber 1,0 % in den Industrieländern). Überdurchschnittlich verlaufen wird die jährliche Zunahme der Zahl der Arbeitskräfte in Ostasien (3,10), in Südostasien (2,5) und Südwestasien (2,8) durchschnittlich in Westafrika (2,3), durchschnittlich in Ostafrika (1,8) und Zentralafrika (1,2)¹⁰⁾.

Was die sektorale Struktur der Beschäftigung betrifft, so hat Tunham festgestellt, daß 1950 73,3 % der Bevölkerung der Entwick-

¹:
Tabelle 8: Schätzungen der Bevölkerungsentwicklung nach Funktions- und Altersgruppen,
1965—2000 (in Mill.; mittlere Schätzung der UN)

	1965	1970	1985	2000	Zunahme 1965—2000 in %
Bevölkerung insges.					
Welt	3 289	3 632	4 933	6 494	97,4
Industrieländer	1 037	1 090	1 275	1 454	40,1
Entwicklungsländer	2 252	2 542	3 658	5 040	125,1
Kinder im Vorschulalter (0—4 Jahre)					
Welt	457	508	662	743	62,5
Industrieländer	99	96	119	122	23,8
Entwicklungsländer	358	412	543	620	73,0
Kinder im Schulalter (5—14 Jahre)					
Welt	771	838	1 129	1 391	80,4
Industrieländer	193	196	216	239	24,1
Entwicklungsländer	578	640	913	1 152	99,1
Bevölkerung im arbeitsf. Alter (15—64 Jahre)					
Welt	1 895	2 098	2 873	3 964	109,2
Industrieländer	654	693	808	926	41,8
Entwicklungsländer	1 242	1 405	2 065	3 038	144,7
Alte Menschen (65 Jahre und älter)					
Welt	168	189	270	398	138,3
Industrieländer	93	105	132	166	79,4
Entwicklungsländer	73	84	138	231	214,0

Nach: Demographic Aspects of Economic Development 1970; 32

Quelle: Nach D. Kantowsky: Bevölkerungswachstum,
Wirtschaftsentwicklung und Family Planning,
in: Internationales Asienforum, International Quar-
terly for Asian Studies, Vol. 5, 1, München 1974,
S. 68.

lungsländer in der Landwirtschaft tätig war (bzw. von ihr abhing), bei nur leichtem Rückgang auf 70,7 % im Jahre 1960 (dabei Asien: 75,3 - 73,1; Afrika: 72,9-69,6) - insgesamt also ein nur geringer sektoraler Strukturwandel, bei weiterhin starker Zunahme der absoluten Zahlen in den ländlichen Gebieten.

Tabelle 2 (s.S. 10)

Schon aus diesen wenigen Angaben ist ablesbar - und dies gilt besonders für Asien und Afrika -, daß man bei einer realistischen Annahme über die Zuwachsrate der lohnabhängigen Arbeit mit den bisher und gegenwärtig angewandten Entwicklungsstrategien die je Entwicklungsland schon feststehende Zunahme der Arbeitskräfte kaum wird absorbieren können, ganz zu schweigen von einer Beseitigung des Problems der jetzt schon vorhandenen Arbeitslosigkeit. Selbst wenn die Wachstumsrate der Industrieproduktion doppelt so hoch wäre, wie die in der 2. Entwicklungsdekade anvisierte durchschnittliche Wachstumsrate von 6 %, würde dies bei Fortgelten des niedrigen Beschäftigungskoeffizienten (von 0,2 - 0,3) in den meisten Ländern Asiens und Afrikas zwar den Zuwachs an Arbeitskräften absorbieren, aber die bestehende Arbeitslosigkeit nicht beseitigen und keinen positiven sektoralen Strukturwandel bewerkstelligen können. Zwei Tendenzen sind damit angesprochen: eine starke Zunahme der offenen städtischen Arbeitslosigkeit und eine starke Zunahme der Zahl der Menschen, die in ländlichen Bereichen eine Beschäftigung finden müssen.

(3) Ein weiterer Schwerpunkt der wissenschaftlichen Diskussion der letzten Jahre betrifft das Problem der relativen und absoluten Armut und damit das Ausmaß der ökonomischen und sozialen Ungleichheit in den Entwicklungsländern. Detaillierte Studien über Art und Umfang der Armut in einzelnen Entwicklungsländern zeigen ein Problem von wahrlich großem Ausmaß. ^{Eine} Studie über die Armut in Indien kommt zu dem Ergebnis, daß im Jahre 1960 etwa 38 % der ländlichen Bevölkerung und 50 % der städtischen Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebten, definiert als Konsum von 2.250 Kalorien pro Tag. ¹¹ Eine neue Studie über Nordostbrasilien ermittelte eine Quote von 30 %. ¹² So unterschiedlich diese Studien und ihr Einzugsbereich

Table 2 : Sectoral shares in total employment: selected countries

	Agriculture	Non-agriculture	Mining, manufacturing, public utilities	Construction, transport	Commerce	Services
	percentages of total employment		percentages of non-agricultural employment			
<u>Africa</u>						
Algeria 1966	58	42	21	23	16	40
Ghana 1960	62	38	30	16	38	16
Morocco 1960	64	36	31	14	24	32
U.A.R. 1960	58	42	24	13	20	48
<u>America</u>						
Argentina 1960	20	80	37	18	17	29
Brazil(1) 1960	52	48	(44)	17	(14)	25
Chile 1960	30	70	34	16	15	35
Colombia 1964	49	51	30	16	17	37
Mexico 1960	55	45	34	15	21	30
Peru 1961	52	48	34	14	20	33
Venezuela 1961	34	66	25	17	20	38
<u>Asia</u>						
Ceylon 1963	56	44	25	17	22	37
China (Taiwan) 1956	56	44	33	14	17	36
India 1961	74	26	40	10	16	34
Kodonesia 1965	70	30	20	8	35	37
Iran 1966	47	53	38	21	16	26
Korea 1968	52	48	30	13	27	30
Malaysia(West) 1962	55	45	20	12	30	38
Pakistan 1965	67	33	32	18	26	25
Philippines 1965	57	43	28	15	25	32
Thailand 1960	84	16	24	11	36	30

Source: ILO Yearbook of Labour Statistics, 1969.

sind, bedeutsam ist, daß sie zu dem Schluß kommen, daß sich die Verhältnisse im Laufe der 60-er Jahre nicht verbessert sondern weiter verschlechtert haben, zumindest im Sinne der relativen Gleichheit. Ähnliche Ergebnisse lassen sich aus anderen Fallstudien über einzelne Entwicklungsländer ableiten. Darüber hinaus gibt es neue Erkenntnisse aus länderübergreifenden Querschnittsanalysen von Verteilungsmustern, die man so interpretieren kann, daß Wirtschaftswachstum mit einer Verschlechterung der Einkommensverteilung einhergeht, zumindest im Frühstadium der Entwicklung.¹³⁾

Tabelle 3: (s.S. 12 .)

Diese Studien haben zu Fragen geführt, die für die nationale wie für die internationale Entwicklungspolitik gleichermaßen von Bedeutung sind, wie: welcher Zusammenhang besteht zwischen wachstumorientierten Entwicklungsstrategien und der absoluten und relativen Armut, wie und bis zu welchem Grade/^{können} diese Beziehungen durch politische Entscheidungen abgeändert werden, was sind die ökonomischen Charakteristika der Armen in den Entwicklungsländern, was implizieren diese für eine beschäftigungs- und verteilungsorientierte Entwicklungsstrategie?

Bevor hierauf näher eingegangen wird, sollen noch einige andere Forschungsergebnisse festgehalten werden.

In ihrer Studie *Redistribution with Growth* unterscheiden Chenery u.a. zwischen zwei unterschiedlichen Ansätzen zur Entwicklung der Einkommensverteilung: der Grad der relativen Ungleichheit innerhalb eines Landes und dem Grad der absoluten Armut.¹⁴⁾ Beide Aspekte des Problems sind politisch relevant, je nach Land und Situation ist der eine oder der andere bedeutsamer.

Der konventionelle Ansatz zur Bestimmung der Gleichheit oder Ungleichheit in der Einkommens-Verteilung besteht darin, das Problem in relativer Hinsicht zu definieren. Eine Methode dabei ist, die Ungleichheit daran zu messen, wie stark der Einkommensanteil von Personengruppen oder Haushalten von ihrem Anteil an der Bevölkerung abweicht. Im folgenden ist das Ergebnis einer solchen Untersuchung angegeben, die die Einkommensanteile der untersten 40 %, der mittleren 40 % und der oberen 20 % der Haushalte (ordinal nach Einkommen geordnet) wiedergibt, indem 66 Länder nach verschiedenem Grad (high, moderate, low) der Ungleichheit und dem Niveau des Pro-Kopf-Einkommens klassifiziert sind:

TABLE 3:
Income Distribution Estimates
(Percentage shares by population groups)

Country	0-40	40-60	60-80	80-100	95-100
(1) Argentina	17.30%	13.10%	30.40%	17.60%	29.40%
(2) Bolivia	12.90	13.70	26.60	14.30	35.70
(3) Brazil	12.50	10.20	22.70	15.80	38.40
(4) Burma	23.00	13.00	36.00	15.50	28.21
(5) Ceylon	13.66	13.81	27.47	20.22	18.38
(6) Chad	23.00	12.00	35.00	22.00	23.00
(7) Chile	15.00	12.00	27.00	20.70	22.60
(8) Colombia	7.30	9.70	17.00	16.06	40.36
(9) Costa Rica	13.30	12.10	25.40	14.60	35.00
(10) Dahomey	18.00	12.00	30.00	20.60	32.00
(11) Ecuador	16.90	13.50	30.40	15.60	33.70
(12) El Salvador	12.30	11.30	23.60	15.00	33.00
(13) Gabon	8.00	7.00	15.00	14.00	47.00
(14) Greece	21.30	12.30	34.10	16.40	23.00
(15) India	20.00	18.00	36.00	22.00	20.00
(16) Iraq	8.00	8.00	16.00	16.00	34.00
(17) Israel	16.00	17.00	33.00	23.90	16.80
(18) Ivory Coast	18.00	12.00	30.00	15.00	29.00
(19) Jamaica	8.20	10.80	19.00	19.50	31.20
(20) Japan	15.30	15.80	31.10	22.90	14.80
(21) Lebanon	7.20	15.80	23.00	16.00	34.00
(22) Libya	.50	1.28	1.78	8.72	46.20
(23) Malagasy	14.00	9.00	23.00	18.00	37.00
(24) Mexico	10.50	11.25	21.75	20.21	28.52
(25) Morocco	14.50	7.70	22.20	12.40	20.60
(26) Niger	23.00	12.00	35.00	23.00	23.00
(27) Nigeria	14.00	9.00	23.00	16.10	38.38
(28) Pakistan	17.50	15.50	33.00	22.00	20.00
(29) Panama	14.30	13.80	28.10	15.20	34.50
(30) Peru	8.80	8.30	17.10	15.30	48.30
(31) Philippines	12.70	12.00	24.70	19.50	27.50
(32) Rhodesia	12.00	8.00	20.00	15.00	40.00
(33) Senegal	10.00	10.00	20.00	16.00	36.00
(34) Sierra Leone	10.10	9.10	19.20	16.70	33.80
(35) South Africa	6.11	10.16	16.27	26.37	39.38
(36) Sudan	15.00	14.30	29.30	22.60	17.10
(37) Surinam	22.26	14.74	37.00	20.60	15.10
(38) Taiwan	14.20	14.80	29.00	19.00	24.10
(39) Tanzania	19.50	9.75	29.25	9.75	42.90
(40) Trinidad & Tobago	9.42	9.10	18.52	24.48	26.60
(41) Tunisia	10.62	9.95	20.57	14.43	22.44
(42) Venezuela	13.40	16.60	30.00	22.90	23.20
(43) Zambia	15.85	11.10	26.95	15.95	37.50

Sources and notes for Table 1 will be found at the end of the notes to this chapter, on pp. 244-48.

Source: I. Adelman/C.T. Morris: *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, a.a.O., p. 152

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	Hungary (1969)	1140	18.8	42.2	39.0
					Norway (1968)	2010	16.6	42.9	40.5	Czechoslovakia (1964)	1150	27.6	41.4	31.0
					Germany, Fed. Rep. (1964)	2144	15.4	31.7	52.9	Australia (1968)	2509	20.0	41.2	38.8
					Denmark (1968)	2563	13.6	38.8	47.6	Canada (1965)	2920	20.0	39.8	40.2
					New Zealand (1969)	2859	15.5	42.5	42.0	United States (1970)	4850	19.7	41.5	38.8
					Sweden (1963)	2949	14.0	42.0	44.0					

Income Above U.S. \$750

Source: H. Chenery et al.: Redistribution with Growth, London 1974

Es zeigt sich, daß die Entwicklungsländer insgesamt eine größere relative Ungleichheit der Einkommensverteilung aufweisen als die Industrieländer. Fast die Hälfte der untersuchten Entwicklungsländer fallen in die Kategorie "hohes Maß an Ungleichheit". Nach Kontinenten aufgeteilt, ist die relative Ungleichheit in Afrika stark ausgeprägt (bezogen auf die vertretenen Länder); die Länder Asiens fallen mehrheitlich in die Kategorien "mittlere" bis "geringere" Ungleichheiten. Im Durchschnitt liegt der Einkommensanteil der unteren 40 % der Haushalte in den Entwicklungsländern bei 12,5 %, bei allerdings starken Schwankungen um den Mittelwert; bei der Hälfte aller Entwicklungsländer liegt der Anteil der unteren 40 % der Bevölkerung bei nur 9 % und weniger.

Das neuere Interesse an Fragen der Verteilung beschränkt sich nicht auf relative Ungleichheit, sondern konzentriert sich hauptsächlich auf absolute Größen, im Sinne der Aufnahmen von bzw. Ausstattung mit Kalorien, Nahrungsmitteln, Gesundheit, Bekleidung, Bildung, Sanitäre Einrichtungen usw. Daher brauchen wir Maßstäbe zur Ermittlung der Armut, die die Mängel bei diesen Grundbedürfnissen widerspiegeln. Die Inzidenz der Armut in Entwicklungsländern, in absoluten Größen definiert, demonstriert anschaulicher als alle monetären Größen die Notwendigkeit entwicklungspolitischer Aktion auf der nationalen wie der internationalen Ebene. Für verschiedene 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 liegen ¹⁵⁾.

Um aber einen internationalen Vergleich zu ermöglichen (und nur darum) vermittele ich hier ein Untersuchungsergebnis, das diese "Armutsschwelle" mit Hilfe einer monetären Größe, dem Pro-Kopf-Einkommen bestimmt. (Ich bin mir dabei der immanenten Problematik bewußt, die die Verwendung eines solchen monetären Maßes beinhaltet, wie aber auch des Widerspruchs zu späteren Ausführungen im Zusammenhang mit der Frage der Zielbestimmung der Entwicklungsplanung und der

Kritik des traditionellen Wachstumskriteriums). In dem Maße, wie die Mangelsituation bei der Erfüllung der gesamten Grundbedürfnisse sich in effektiven bzw. zugerechneten Einkommensniveaus niederschlägt, kann das Maß der Armut angenähert ermittelt werden durch den Vergleich der absoluten Einkommens- bzw. Konsumniveaus der verschiedenen Gruppen der Bevölkerung mit einem irgendwie definierten "Minimum-Niveau". Legt man dieses bei umgerechnet 50\$ pro Kopf und Jahr (Armutsgrenze I) - bzw. alternativ bei 75\$ (Armutsgrenze II) - fest, so ergibt sich das folgende Bild über die Situation der meisten Entwicklungsländer in Asien und Afrika.

Tabelle 5: (s. Seite 15)

Diese Tabelle umfaßt rund 60 % der Gesamtbevölkerung der Entwicklungsländer, ausschl. China. Knapp 36,7 % der Bevölkerung Asiens liegen demnach unter der Armutsgrenze I, 57,2 % unter der Armutsgrenze II. Für Afrika ergeben sich entsprechende Werte von 28,4 % bzw. 43,6 %. Die Unterschiede von Land zu Land werden dabei deutlich, die regionalen Unterschiede in einem Land würden deutlich, wenn man das zugrundeliegende Konzept auf Regionalebene entsprechend anwendete.

Einige Spezifizierungen sind hier unbedingt erforderlich. Ein Teil der genannten Zahlen über die absolute Armut ergeben sich aus dem allgemein niedrigen Entwicklungsstand vieler Länder, ein anderer Teil aus der Ungleichheit der Einkommensverteilung. So machen Indien, Pakistan, Bangladesch und Sri Lanka mit 55 % der gesamten hier aufgeführten Bevölkerung rund 75 % der Bevölkerung aus, die unter der Armutsgrenze I leben; diese Länder sind zugleich jene, die geringere bzw. mittlere Ungleichverteilung aufweisen. Andererseits zeigt auch diese Tabelle, daß ein hohes durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen absolute Armut nicht ausschließt. Anders ausgedrückt: das absolute Armutproblem kann gleichermaßen ernst sein in Ländern mit höchst unterschiedlichem Pro-Kopf-Einkommen.

Table 5: Estimates of Population below Poverty Line in 1969

Country	1969 GNP Per Capita	1969 Population (millions)	Population below \$50		Population below \$75	
			Millions	% of Total Population	Millions	% of Total Population
LATIN AMERICA						
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
Mexico	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>	<i>545</i>	<i>244.5</i>	<i>26.6</i>	<i>10.8</i>	<i>42.5</i>	<i>17.4</i>
ASIA						
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>	<i>132</i>	<i>872.0</i>	<i>320.0</i>	<i>36.7</i>	<i>499.1</i>	<i>57.2</i>
AFRICA						
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>	<i>303</i>	<i>83.8</i>	<i>23.8</i>	<i>28.4</i>	<i>36.6</i>	<i>43.6</i>
<i>Grand Total</i>	<i>228</i>	<i>1200.3</i>	<i>370.4</i>	<i>30.9</i>	<i>578.2</i>	<i>48.2</i>

Source: H. Chenery et al.: Redistribution with Growth, a.a.O.

Die bisherige wissenschaftliche Diskussion des Armutproblems in den Entwicklungsländern Asiens und Afrikas beschränkt sich noch weitgehend auf Momentaufnahmen; systematische Zeitreihen liegen bisher nicht vor, obwohl es gerade diese Frage nach der Verbesserung oder Verschlechterung der Lage im Zeitablauf ist, die interessiert und entwicklungspolitischen Maßnahmen und Prioritätsänderungen zugrundeliegen müßte. Insbesondere wäre dies wichtig für die Beantwortung der weiteren Frage, ob und in welchem Maße Wachstum und Verteilung positiv bzw. negativ korreliert sind. Folgt man aus den wenigen vorhandenen Daten, so kann man festhalten: in Entwicklungsländern Asiens und Afrikas mit hohen und mit niedrigen Wachstumsraten des BSP gibt es sowohl solche, die eine Verbesserung als auch solche, die eine Verschlechterung der/Verteilung aufweisen. CHENERY u.a. schließen daraus, daß höhere Wachstumsraten nicht notwendigerweise zu größerer Ungleichheit führen müssen¹⁶⁾. Dies möge häufig eingetreten sein, eine Erklärung dafür müsse aber in den besonderen Begleitumständen des einzelnen Landes gesucht werden.

b) Ökonomische Merkmale von Zielgruppen

In der neuen Planungsliteratur ist verschiedentlich die Forderung erhoben worden, detaillierte "Armutprofile" (profiles of poverty) zu erstellen, die insbesondere die ökonomischen Merkmale von Zielgruppen präzisieren¹⁷⁾. In der Tat kann man ja argumentieren, daß neue Daten zum Verteilungsproblem beispielsweise nicht allein im Hinblick auf Einkommensanteile, sondern eher im Hinblick auf die sektorale Herkunft der Armen, ihrer Beschäftigungsmerkmale, ihren Bildungsstand, ihr Eigentum an Produktionsmitteln im weitesten Sinne und ihren Zugang zu anderen Inputs erforderlich seien. Diese Faktoren bestimmen den Prozeß der Einkommensschaffung der Armutgruppen und damit auch die Hindernisse dieses Prozesses. Einige solcher Daten sollen im folgenden für verschiedene Länder Afrikas und Asiens aufgeführt werden, um damit einige breite ökonomische Merkmalsfelder von Armutgruppen aufzuzeigen, soweit sie eine direkte Bedeutung für die Forschung und Reorientierung der Entwicklungspolitik haben könnten. Sektor und Region in den Armutgruppen lokalisiert sind, ist ein Schlüsselement eines solchen

"Armutsproufils", insofern als die Regierungen in vielfältiger Weise und auf den verschiedensten Ebenen intervenieren, um die Sektoralstruktur der Wirtschaft zu ändern. Solche Interventionen haben direkte bzw. indirekte Auswirkung auf Beschäftigung und Verteilung bzw. können bewußt in dieser Richtung gestaltet werden.

Ein Grundfaktum besteht darin, daß in fast allen Ländern Afrikas und Asiens ein großer Teil der Armen in den ländlichen Gebieten anzutreffen ist und von der Landwirtschaft bzw. ihr benachbarter Tätigkeitsbereiche abhängig ist. Dies gehört zum Standardwissen und kann auch leicht nachgewiesen werden.

Eine Aufteilung in Einkommensklassen und Wirtschaftssektoren ergibt, daß die ärmsten 40-50 % der Bevölkerung zu etwa zwei Dritteln in der Landwirtschaft tätig sind (bzw. von ihr abhängen) und beispielsweise als Kleinbauern, Marginalbauern, Submarginalbauern und landlose Landarbeiter klassifiziert werden können. Das verbleibende Drittel verteilt sich mehr oder weniger gleichmäßig auf die anderen Wirtschaftssektoren. Da ein Teil der Armen, die nicht dem Sektor Landwirtschaft direkt zuteilbar sind, wie Handwerker und Kleinhändler usw., aber in den ländlichen Gebieten wohnen, kann man mit größter Sicherheit schließen, daß wenigstens 70 % der Armutgruppen in den Entwicklungsländern Asiens und Afrikas in den ländlichen Gebieten zu lokalisieren sind¹⁸⁾; wobei dieser Anteil in Entwicklungsländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen eher noch höher anzusetzen ist.

Hieraus ist eine wichtige Folgerung ableitbar, die auch in immer mehr Studien, Reden und Deklarationen explizit oder implizit gezogen wird: bei dem gegebenen Umfang der Probleme von Beschäftigung, Armut und Verteilung und den (aus vielen Gründen) beschränkten Möglichkeiten zur Ausweitung der produktiven Beschäftigung in den anderen Sektoren folgt, daß eine Entwicklungsstrategie zur Verbesserung der Situation der untersten 40-50 % der Bevölkerung in den Entwicklungsländern notwendigerweise das

Schwergewicht auf die ländlichen Gebiete und den Landwirtschafts-
sektor legen muß.¹⁹ Dabei ist natürlich zu beachten, daß eine Ver-
lagerung des sektoralen Schwergewichts der Entwicklungspolitik
und der Entwicklungshilfepolitik auf die Förderung der Landwirt-
schaft und die Umlenkung der investiven Ressourcen in die ländli-
chen Gebiete allein sicherlich nicht ausreicht: der Erfolg
der Entwicklungspolitik für die Zielgruppen (die Armutsgruppe)
hängt entscheidend ab von der Verteilungsinzidenz dieser
Politik innerhalb des Landwirtschaftssektors. Eine generelle
Politik zur Förderung der Landwirtschaft und zur bewußten Um-
lenkung der Ressourcen in die ländlichen Gebieten kann und wird
sich als ineffizient erweisen für die Armutsgruppen, wenn das
Ergebnis ihrer Wirkungen regressiv ausfällt.

Dieses Inzidenzproblem ist - so deuten dies viele Autoren - das
Kernproblem der bisherigen Politik der ländlichen Entwicklung
in den meisten Entwicklungsländern.²⁰⁾ Mit anderen Worten: die reale
letztendliche Wirkung 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 Faktoren
bestimmt, so daß man mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit
folgern kann, daß auch die Verteilung zusätzlicher Einkommen ent-
sprechend determiniert wird.

Eine Politik der allgemeinen Förderung eines bestimmten Sektors
führt also häufig zu einer erheblichen Verlagerung der beabsich-
tigten Effekte auf andere als die intendierten oder die eigent-
lichen Zielgruppen. Angesichts der hohen Kosten von sektorför-
dernden Strategien ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die
Förderungspolitik so auszugestalten, daß diese Verlagerungseffekte
(leakage of benefits) werden.

Eine solche Ausgestaltung muß sich ^{an} den spezifischen Merkmalen
der Armutsgruppe orientieren. Dies schließt eine bessere Kennt-
nis über den Beschäftigungsstatus und andere qualitative Merk-
male der Zielgruppen ein. Daten hierüber sind nur für wenige

Länder Asiens und Afrikas in hinlänglicher Form bekannt; Art und Ausmaß des self-employment innerhalb der Armutsgruppe z.B. hat unmittelbare Konsequenzen für die theoretische Analyse und die Planung der Politik. Weitere wichtige Merkmale von Armutsgruppen mit Bedeutung für Analyse und Therapie des Entwicklungsproblems sind Besitz und Verfügbarkeit von Produktionsmitteln. Umfassende Daten über die Vermögensverteilung i.e.S. sind kaum für ein einziges Entwicklungsland verfügbar, doch kann wenig Zweifel bestehen darüber, daß die Verteilung des Produktivvermögens in den Ländern Asiens und Afrikas eher mehr als weniger ungleich verteilt ist als das Einkommen.²¹⁾

Das wichtigste Produktionsmittel in den ländlichen Gebieten und zugleich das kritische Hindernis für die Einkommensschaffung bei den Zielgruppen ist die Verfügbarkeit und der Zugang zur landwirtschaftlichen Nutzfläche. Daten über die Landverteilung nach Größenklassen sind für die meisten Entwicklungsländer in relativ befriedigendem Maße verfügbar. Sie zeigen 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 Mill. Kleinbetriebe gibt, mit Nutzflächen von weniger als 5 ha, die Hälfte davon wieder weniger als 1 ha. Das Problem der Armut in diesen sozioökonomischen Gruppen ist damit wesentlich verbunden mit der Verfügbarkeit von Land bzw. der Verfügbarkeit von Kapital zur Verbesserung der Qualität des Bodens. Die Landbesitzverteilung als statische Momentaufnahme verbirgt eine Reihe von Kräften, die die vorhandene Konzentrationstendenz verstärken und perpetuieren. Eine systematische Analyse dieser Kräfte am Beispiel der asiatischen und afrikanischen Entwicklungsländer kann und soll hier nicht geleistet werden²²⁾, doch dürften drei Tendenzen für die theoretische Analyse und praktischen Vorschläge von besonderer Bedeutung sein:

- Die demographischen Merkmale der Armutgruppen in Asien und Afrika arbeiten zugunsten einer stärkeren Konzentration von Besitz und ökonomischer Macht; wenn die Geburtenrate in den Armutgruppen höher ist als im übrigen Teil der Gesellschaft, führt dies zur weiteren Zersplitterung des Bodenbesitzes.
- Die nach Einkommensklassen unterschiedlichen Sparquoten verstärken die Tendenz zur Kapitalkonzentration im Zeitablauf.
- Die Hindernisse zur Steigerung der Produktion bei den ländlichen Armutgruppen liegen nicht in den Mängeln der Kapitalschaffung sondern auch in denen der Kapitalbeschaffung - als Ergebnis der Marktsplaltung, institutioneller Hemmnisse und anderer Formen nicht-marktmäßiger Allokationsmechanismen. Diese Zugangssperren umfassen ein breites Spektrum, von Pachtrecht, dem Zugang zum privaten und öffentlichen Kredit, bis zur Inzidenz des Fächers der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen (im Sinne von Verteilungs-, Vermarktungs- und Erschließungsinzidenz).

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

Die oben behandelten ökonomischen Merkmale sind ganz offensichtlich nicht umfassend für die Umschreibung der Probleme von Beschäftigung und Verteilung in Entwicklungsländern. Es sollte aber deutlich geworden sein, daß es gilt, das allgemein gewachsene Bewußtsein um die unteren Einkommensgruppen - die "ärmsten 40 Prozent" - umzuformen in Wissen über spezifische Gruppen mit spezifisch sozio-ökonomischen Merkmalen. Dieser Prozeß der Desaggregation der Entwicklungsplanung hat, so würde ich meinen, erst begonnen, insbesondere steht die Analyse der Verteilungsprobleme erst am Anfang. Die Interaktion dieser Merkmale mit den Merkmalen der übrigen Wirtschaft bestimmen gemeinsam die auffindbare Verteilung zwischen den Gruppen. Die Interventionsmarge der Regierung ist dann begrenzt von dem Ausmaß bis zu dem diese Interaktionen entwicklungspolitisch grundsätzlich oder im konkreten Fall beeinflussbar sind oder beeinflusst werden. Den damit aufgeworfenen Fragen soll im folgenden weiter nachgegangen werden.

4. Formulierung von allgemeinen Strategien

Ausmaß und Persistenz von Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut in den Entwicklungsländern Afrikas und Asiens⁽²³⁾, wie sie im vorangehenden Kapitel beispielhaft dargestellt wurden, bekunden die Notwendigkeit einer Revision der Art und Weise, wie Entwicklungspolitik formuliert wird. Es dürfte kaum genügen, der Beschäftigung und der Verteilung zugunsten der Armen nur im Rahmen der herkömmlichen Entwicklungsanalyse stärkere Bedeutung zukommen zu lassen. Stattdessen scheint es erforderlich zu sein, diesen Rahmen selbst zu reformulieren und eine explizite Analyse der Verarbeitungsprozesse und der Instrumente einzubeziehen, mit denen diesen begegnet werden kann, wobei der erste Schritt in der Zielfindung gesehen wird, d.h. in der Klärung und Festlegung von entwicklungspolitischen Zielen, die die variierenden sozialen Präferenzen umfassen, auch die realen Grenzen der Entwicklungspolitik.

Diesem Anspruch fühlen sich mehrere Studien und laufende Forschungsvorhaben verpflichtet, die hier allerdings nur in Auswahl und auch nur in Umrissen vorgestellt werden können⁽²⁴⁾. Aber eine Warnung vorweg: es gibt wenig auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik, was nicht schon einmal grundsätzlich gesagt worden ist, vieles was vorgelegt wird, ist "Variation eines Themas"; wobei jedoch zu hoffen ist, daß es nicht nur auf Auge und Ohr, sondern stärker als bisher auf die Realitätsstrukturen mit ihrer nur begrenzten Wandelbarkeit wirkt.

Die ersten systematischen Versuche, die Komplexität der Entwicklungsländer nach einem Leitbild zu strukturieren, d.h. planerisch in den Griff zu bekommen, begann in der ersten Hälfte der 50-er Jahre. Eindimensionale Zielfunktionen, das Wirtschaftswachstum, standen im Vordergrund, basierend auf den modelltheoretischen Überlegungen von Harrod und Domar, gemäß denen gleichgewichtiges und stetiges Wirtschaftswachstum durch die Gleichheit von Einkommens- und Kapazitätseffekt der Investitionen definiert ist. Unbeschadet der restriktiven in Entwicklungsländern meist überhaupt nicht gegebenen Prämissen, kam das Harrod-Domar-Modell zu weitverbreiteter Anwendung; in kleinen wie in großen Ländern, in bevölkerungsreichen wie in

bevölkerungsarmen Gebieten gingen diese Gedanken in Vorspann, Aufbau, Ausrichtung der Entwicklungspläne ein. Die griffige Wachstumsformel, die dann von Mahalanobis für die indische Planung sektoral aufgespalten wurde, lenkte das entwicklungspolitische Interesse auf allgemeine Sparförderung, Produktivitätssteigerung und Bevölkerungskontrolle sowie auf Berechnungen, in welcher Höhe Auslandskapital benötigt werde um bestimmte Wachstumsziele zu erreichen. Verschiedene Gap-Theorien zu Ende der 50-er Jahre, die Toms-of-Trade-Debatte, die Konzentration auf dem industriellen Sektor sind in gewisser Weise eine logische Folge dieser Wachstumsformeln.

Diese Periode der, wie es genannt worden ist, tautologischen Entwicklungsstrategien²⁵⁾, wurde ohne sichtbare Zäsur abgelöst von verschiedenen "bottle-neck-Strategien", ein Fortschritt insofern, als es dabei erstmals um die Strukturierung der komplexen Entwicklungsvorgänge ging; die industriellen und in der Verfeinerung die inter-industriellen, die agrarischen und inter-agrarischen, die infrastrukturellen und inter-infrastrukturellen Bereiche stehen untereinander und zueinander in bestimmten Relationen, die sich mit Hilfe theoretisch anspruchsvoller Analyse-Methoden darstellen lassen. In der Praxis haben die darauf basierenden Strategien nur eine unbedeutende Stellung erhalten. Immerhin hat diese Entwicklung über den Begriff der "Strukturierung komplexer Vorgänge" die Verbindung zwischen Planungsmethodik und Planstrategie hergestellt.

Betrachtet man nun die in den letzten Jahren vorgeschlagenen Strategien, so fällt auf, daß sie an bestimmten sozial-signifikanten Strukturproblemen ansetzen und entsprechend ausgerichtet sind. Der Wandel in Richtung sozialstrukturbezogener Strategien scheint global zu sein, d.h. die UN, die Weltbank und die meisten nationalen Planungsbehörden haben ihre Programme darauf abgestimmt bzw. sind dabei dies zu tun - ein bemerkenswerter Vorgang insofern,²⁶⁾ als die theoretische Diskussion darüber vergleichsweise nur kurze

Zeit geführt worden ist. Zwar ist gelegentlich ein "sowohl-als-auch-approach"; in Anwendung, doch spätestens seit den Ausführungen des Präsidenten der Weltbank in Nairobi · zeichnet sich international eine Präferenz für sozialstrukturelle Strategien ab.

Auf der theoretischen Ebene haben dabei zwei Ansätze eine besondere Beobachtung gefunden, die in Anspruch und Reichweite allerdings unterschiedlich sind: der sog. "Unified Approach to Development Analysis and Planning" und der "Redistribution with Growth-" Ansatz.

(a) Der "Unified Approach"²⁷⁾ versteht sich primär integrativ, als Integration aller relevanten Sektoren, Regionen, als Partizipation aller sozialen Gruppen im Entwicklungsprozess. Nach Studien des UNRISD wird Entwicklung nicht als eine einzige Dimension von Wandel, insbesondere nicht als Wachstum eines monetär definierten Aggregats (wie BSP pro Kopf) verstanden, sondern als Wandel in einer Reihe von realen ökonomischen und sozialen Variablen, die zusammen ein Entwicklungsmuster ("style of development") darstellen. Dieses Konzept des "style of development", oder "Entwicklungsprofils" wie man es nennen könnte, ist theoretisch noch nicht sonderlich fundiert und benötigt zur praktischen Anwendung diverse konzeptionelle Klärungen insbesondere im Hinblick auf die funktionale Beziehung zwischen den einzelnen Variablen. Eine andere Folgerung aus diesen methodischen Arbeiten ist die nach einer umfassend sektoral orientierten Strategie. Eine weitere, die nach einer stärkeren Desaggregation der Entwicklungsplanung. Die Ermittlung der personalen, gruppenmäßigen, regionalen und sektoralen Inzidenz der Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen wird auch zu einer Hauptforderung dieses Planungsansatzes.

(b) Die neueren entwicklungstheoretischen Arbeiten²⁸⁾ zur Frage der Vereinbarkeit von Wachstum und Verteilung zugunsten der Armen in Entwicklungsländern beruht im wesentlichen auf folgendem Gedankengang: Solange man von der Möglichkeit eines unbegrenzten Einkommens-transfers zwischen den Einkommensgruppen ausgeht, besteht kein prin-

zipieller Konflikt zwischen dem Ziel des Wachstums und dem der Verteilungsgerechtigkeit. In dem Maße aber, wie man erkennt, daß größere Transfers unter den gegebenen Bedingungen in den Entwicklungsländern gelinde gesagt unwahrscheinlich sind, wird es notwendig, die Ergebnisse der Entwicklungspolitik ex post and ex ante darauf hin zu untersuchen, wie sie den verschiedenen sozioökonomischen Gruppen eines Landes zugutekommen bzw. zugutegekommen sind. Während diese Überlegung in der jüngeren Literatur zur Projektevaluierung überall Eingang gefunden hat, ist sie in der Methodologie der Makroplanung noch ziemlich neu.

Theoretisch gesehen ist es nicht unmöglich, einen Index für Planungszwecke (einen Maßstab) zu entwickeln, der beide Ziele reflektiert - also Wachstum und Verteilung. Ein solcher Wohlfahrtsindex in Form eines "equal weights"-Index und eines "poverty weights"-Index findet sich in der neuesten Gemeinschaftsstudie der Weltbank und des Institute of Development Studies der University of Sussex²⁹).

Exkurs:

Gehen wir von folgender einfachen Wohlfahrtsfunktion einer Gesellschaft aus:

$$G = W_1 G_1 + W_2 G_2 + W_3 G_3 + W_4 G_4 + W_5 G_5$$

wobei G den Index der Zunahme der gesamten Wohlfahrt, W_1 das Gewicht der Gruppe 1 und G_1 die Wachstumsrate des Einkommens einer bestimmten Gruppe über einen bestimmten Zeitraum darstellt. (Je nach Zweck der Untersuchung kann natürlich die Zahl der Gruppen erhöht oder gesenkt, oder die Strömungsgröße "Einkommen" durch die Bestandsgröße "Besitz" ersetzt oder ergänzt werden). Der gewöhnlich zur Anwendung kommende Maßstab für wirtschaftlichen Erfolg, das BSP, ist der Fall eines Index, in den (in unserem Beispiel) als Gewichte für das Wachstum des Einkommens eines jeden Fünftels einfach der Anteil dieses Fünftels am Gesamteinkommen unterstellt wird. Die Schwächen einer solchen Annahme im Falle der Entwicklungsländer werden deutlich, wenn man sich ein Bild der Normalverteilung des Einkommens vom obersten zum untersten Fünftel der Einkommensskala vor Augen führt, die etwa wie folgt aussieht:

Fünftel	1	2	3	4	5	Gesamt
Anteil am Gesamteinkommen in %	53	22	13	7	5	100

Danach macht der Anteil der oberen 40 % der Bevölkerung gerade 75 % des BSP aus. Die Wachstumsrate des BSP mißt insofern im wesentlichen die Einkommenssteigerung der oberen 40 % der Bevölkerung. Was mit den restlichen 60 % passiert, fällt nicht sonderlich ins Gewicht. Die Gefahr dieses zentralen Kriteriums wird damit - in anderer Weise-erneut deutlich.

Ein alternatives "Wohlfahrtsmaß", für das viel spräche, könnte darin bestehen, jenes historische Prinzip aus der politischen Diskussion "one man - one vote" auch im ökonomischen Bereich zur Anwendung zu bringen, also die Gewichte W_i , in obiger Gleichung proportional zur Zahl der Mitglieder einer jeden Gruppe zu verteilen, also gleiches Gewicht für jedes Fünftel. Damit hätte also eine Steigerung des Einkommens (des Besitzes) von 1 % im untersten Fünftel das gleiche Gewicht wie eine 1 %-Steigerung in jedem anderen Fünftel (obwohl der betreffende absolute Zuwachs für das unterste Fünftel viel kleiner ist als für jedes andere Fünftel). Dies wäre ein vollkommen anderes Vorgehen als bisher. Nimmt man wie bisher das BSP als Index des wirtschaftlichen Erfolges und als Ziel der Einkommenspolitik, so ist ja implizite unterstellt, daß 1 DM zusätzliches Einkommen die gleichen Wohlfahrtseffekte erzielt, egal auf welchem Einkommensniveau sich der Empfänger befindet. Eine ganz offensichtlich fehlerhafte Annahme, denn, wieder bezogen auf die in obiger Tabelle dargestellte Realität: eine 1 %-Steigerung des Einkommens im obersten Fünftel hat nahezu das 11-fache Gewicht (53:5) einer 1 %-Steigerung des Einkommens im untersten Fünftel, da es einen absoluten Zuwachs erfordert bzw. darstellt, der nahezu 11 mal so groß ist.

Im Falle des "equal-weights"-Index wird (wiederum auf Basis des obigen Zahlenbeispiels) dagegen - ganz im Gegensatz zum BSP-Index - einer DM-Einkommenssteigerung im niedrigsten Fünftel eine 11-fach größere Bedeutung beigemessen, als einer DM-Einkommenssteigerung im obersten Fünftel.

Ersetzt man die noch relativ abstrakten Einkommensfünftel durch konkrete soziale Gruppen - z.B. Kleinbauern, Pächter, Landarbeiter - so liegt das entwicklungspolitische Potential eines solchen theoretischen Instrumentariums auf der Hand. So könnte man als Individuum, Planer, Regierung, Geberland, internationale Behörde angesichts der skizzierten Lage in den meisten afrikanischen und asiatischen Entwicklungsländern der Meinung sein, daß es primär und vor allem darauf ankäme, das Einkommen dieser genannten sozialen Gruppen (oder etwa das der untersten 40 % der Einkommensbezieher) zu steigern und die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele und Maßnahmen entsprechend exklusiv zu formulieren - also z.B. wenig (oder kein) Gewicht auf die weitere Einkommenssteigerung der oberen sozialen Gruppen (etwa der oberen 60 %) zu legen. Die Implikationen eines solchen "poverty-weighted"-Index könnten erheblich sein, da es sich dabei um eine Wohlfahrtsfunktion handeln würde, die primär (oder vollständig) auf die Situation der tatsächlich Ärmsten der Gesellschaft abstellt (bzw. abstellen könnte).

Gewichtete Indizes dieser Art (hier wurden nur zwei vorgestellt) bieten Spektrum-Möglichkeiten zur Analyse und Programmierung von Einkommensprozessen, die den realen Bedingungen und Notwendigkeiten in den Entwicklungsländern weit besser gerecht werden als das unzureichende theoretische Instrumentarium, das bisher zur Verfügung steht bzw. zur Anwendung gelangt.

Es bleibt aber festzuhalten, daß der hier vorgestellte Index zunächst nur einen Maßstab liefert für den Zuwachs an wirtschaftlicher Wohlfahrt, nicht für die gesamte Wohlfahrt, die auch und besonders in Entwicklungsländern entscheidend von Bestandsgrößen privater und öffentlicher Art (Vermögen, Land, Infrastruktur zsw.) mitbestimmt wird.

Nichts desto trotz liefert der Ansatz eine grundsätzliche Umorientierung der Ziele der Entwicklungsstrategie und der Umorientierung der praktischen Entwicklungspolitik hin auf die eigentlichen Armutgruppen der Gesellschaft.

Die Bedeutung direkter Aktionen auf der Bestandsseite wird besonders deutlich bei Betrachtung der Situation der bäuerlichen Haushalte in ländlichen Bereichen, dem größten Teil der Zielgruppe einer reorientierten Entwicklungspolitik. Die Produktion dieser Haushalte ist das Ergebnis der Kombination von Familienarbeit und physischer Bestände (Land und Geräte und sonstige Produktionsmittel). Die Entwicklung des Familieneinkommens wird wesentlich abhängen von der Verfügbarkeit komplementärer Inputs - Kredit, Dünger, etc. - und den Preisen für die erarbeiteten Produkte. Da das Maß der Variation der Güterpreise eingeengt ist, erfordert eine effektive Strategie Aktionen auf breiter Front zur Verfügbarmachung dieser privaten und öffentlichen Bestände. Doch kann die Allokation investiver Mittel nicht losgelöst betrachtet werden von der Distribution ihrer Ergebnisse. Zusätzlich zur sektoralen Steuerung der privaten und öffentlichen Investitionen und der Änderung ihrer prioritären Allokation - z.B. im Sinne der stärkeren Berücksichtigung der Landwirtschaft - bedarf es der Steuerung der Investitionen im Hinblick auf bestimmte soziale Gruppen. Die Notwendigkeit, insbesondere die öffentliche Investition zugunsten der Einkommensschaffung für die ärmeren Gesellschaftsgruppen auf dem Lande prioritätsmäßig umzulenken ist ein Generalthema, das sich durch (fast) alle raueren Arbeiten zur Frage der ländlichen Entwicklung zieht. Wenn dies in der angemessenen Bündelung

- Ausbildung, öffentliche Einrichtungen, Zugang zum Kredit, Landreform - geschieht, wird darin der entscheidende Schritt zur gleichzeitigen Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele von Wachstum und Verteilung gesehen. Bevor hierauf und auf konkrete Anhaltspunkte zielgruppenorientierter Strategien und Instrumente näher eingegangen wird, sei ein vorläufiges Fazit der allgemeinen Theoriediskussion gezogen, im Sinne einer Zusammenfassung allgemeiner Strategieempfehlungen auf der "höheren Ebene".

Das analytische Rahmenwerk, wie es oben beschrieben wurde, bietet die Basis zu einer Identifizierung alternativer Entwicklungsstrategien, die die vielschichtige Verteilungsproblematik in Entwicklungsländern einbeziehen. (Die vor- und Nachteile einer jeden Strategie variieren natürlich mit den konkreten Gegebenheiten in einem jeden Land, und eine Bewertung ist nur im konkreten Fall und nach detaillierten Studien möglich): Danach lassen sich, aus der neueren Literatur folgende Strategietypen der Entwicklungsplanung unterscheiden (Strategien höherer Abstraktion)³⁰):

- (1) Aggregierte Wachstumsstrategie, auf Basis undefinierter Maßstäbe
- (2) Reallokative Investitionsstrategien (Investitions-Umlenkung)
- (3) Redistribution des Einkommens (Steuerpolitik bzw. Zuteilung von Konsumgütern)
- (4) Transfer von Beständen (Landreform, Ceiling-Politik)
- (5) Bevölkerungsplanung.

Auch in Studien, die speziell der Frage der Umverteilung gewidmet sind, wird dabei explizit oder implizit Strategietyp 1 bzw. 2 der Vorzug gegeben, auch und vor allem unter Einbeziehung internationaler Entwicklungshilfe: Maßnahmen zur direkten Steigerung der Produktivität sind für Geber attraktiver und zur Mobilisierung der politischen Unterstützung der Hilfe eher geeignet als die in den Alternativen 3, 4 und 5 anstehenden Ansatzpunkte.

5. Formulierung von Strategien für ländliche Zielgruppen

a) Bestimmung von Zielgruppen

Eine Gruppe von Personen, die nicht nur gemeinsame ökonomische Merkmale haben - wie Armut, Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung - sondern auch eine gewisse Homogenität im Hinblick auf die Wirkungen bestimmter Instrumentvariablen besitzen, kann man als Zielgruppe bezeichnen. Dieser Ansatz bedeutet für den Bereich der ländlichen Entwicklung zunächst zweierlei: die konkrete Bestimmung einer Zielgruppe sollte nach Möglichkeit Ursachen, nicht nur Symptome von Unterentwicklung widerspiegeln, und es kommt darauf an, die Komplementarität der Instrumente zu verdeutlichen, d.h. die Notwendigkeit von Instrumentpaketen. Zum Beispiel: Primärschulerziehung und Beseitigung des Analphabetismus gelten allgemein als gesellschaftliche Ziele und Instrumente zur Beseitigung von Armut und Produktivitätssteigerung zugleich. Doch wird das Angebot von Schuleinrichtungen für Sharecroppers ohne Änderung der Pachtverhältnisse allein die Armutsursache noch nicht beseitigen, wie umgekehrt eine Pacht- oder Landreform ohne bildungsmäßige Komplementärmaßnahmen wenig sinnvoll erscheint.

Ein solches Konzept der Ermittlung von Zielgruppen erleichtert die Identifikation sehr spezifischer Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen verschiedener Gruppen, wie aber auch die Aufgabe, die Nutzen einer Maßnahme zu ermitteln, die die Zielgruppen wirklich erreichen. Das Kriterium der Homogenität der Gruppe wiederum impliziert, daß in der Entwicklungsplanung eine größere Anzahl von Zielgruppen in ländlichen Bereichen unterschieden werden sollte.

Diese Forderungen durchziehen viele der neueren Arbeiten über Zielgruppen in ländlichen Bereichen³¹⁾. Doch werden diese Forderungen bestenfalls in Detailstudien, kaum jedoch in Plänen und Studien über die allgemeine Entwicklungspolitik erfüllt. Man beschränkt sich weitgehend auf eine Identifizierung nur einiger weniger Gruppen, wobei sich die Definitionen im wesentlichen auf den Zugang

zu einkommensschaffenden, finanziell entlohnten Beschäftigungen beziehen,³²⁾ z.B.: (1) Kleinbauern, (2) Landarbeiter und submarginal Farmers (3) die städtischen Unterbeschäftigten, (4) die städtisch-Beschäftigten. Was die ländlichen Zielgruppen betrifft, wird die Trennungslinie hierbei also mit Verfügbarkeit von produktivem Land gezogen. Sowohl eine obere als auch die untere Grenze kann sinnvoll nur für ein Land (bzw. eine Region) definiert werden, unter Einschluß der qualitativen Aspekte des Bodens.

Länderübergreifende Zusammenstellungen der Situation der genannten vier sozioökonomischen Gruppen sind bisher nicht in zufriedenstellender Form vorhanden, so daß offen ist, bis zu welchem Maße sie die wirklich Armen erfassen. Wie oben schon gesagt wurde, spricht aber dafür, daß der Großteil der Armen in den ländlichen Gebieten im Bereich der Landwirtschaft zu finden ist, und daß innerhalb der Landwirtschaft die Armut auf die beiden genannten Gruppen konzentriert ist (was die städtischen Gebiete angeht, so liefert der ILO-Kommissionsbericht über Kenya viele interessante Erkenntnisse, wobei der Großteil der städtischen Armen der Gruppe der "working poor", der kleinere Teil den "openly unemployed" zugerechnet werden).

Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, variiert der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung Afrikas und Asiens von Land zu Land und im Zeitablauf, und auch die jeweilige relative Größe der oben gebildeten "Zielgruppe" einer neuorientierten Entwicklungspolitik ist sehr unterschiedlich. Aus diesem Grunde - vor allem aus der Sicht der allgemeinen Entwicklungstheorie, aber auch der internationalen Planungsbehörden und der Entwicklungshilfegeber-Länder - erhält die systematische Typologie von Entwicklungsländern neue Bedeutung.

b) Typologie von Entwicklungsländern und ländlichen Gebieten

Je nachdem ob das Erkenntnisinteresse mehr bei der Ermittlung der Armutgruppen und der Verteilungsaspekte i.w.S. oder aber primär an der Identifikation enger Sektor-Strategien liegt, sind unterschiedliche Typologien entwickelt worden. Chenery u.a.³³⁾ be-

schränken sich auf drei Dimensionen und entwickeln auf dieser Grundlage ein Projektionsmodell für den Zeitraum 1970-1990, und zwar: (1) Urbanisierungsgrad, (2) Knappheit bzw. Überschuß an Land, (3) Konzentrationsgrad beim Bodenbesitz, was zu acht Ländertypen und drei "Länderarchetypen" führt, für die man cum grano salis "Lateinamerika", "Südasien" und "Afrika" sagen kann.

Tabelle 6: Klassifikation von Ländertypen

Grad der Urbanisierung	Land, relat. Überschuß		Land, relat. Knappheit	
	Landbesitz		Landbesitz	
	Hoch	Konzentration	Niedr.	Hoch
Hoch	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4
Niedrig	Typ 5	Typ 6	Typ 7	Typ 8

"Südasien" (Ländertyp 7, insbesondere Länder wie Indien, Pakistan, Indonesien) ist dabei also charakterisiert durch Landknappheit im Verhältnis zur Bevölkerung, hohe Konzentration des Bodenbesitzes, relativ geringer Grad der Urbanisierung, geringeres Einkommen. "Afrika" (Landtyp 6, insbesondere Länder wie Kenya, Tanzania, Ghana) dagegen durch: Überschuß an Land, relativ geringer Konzentrationsgrad beim Bodenbesitz, niedriger Urbanisierungsgrad bei geringem Einkommen. ("Lateinamerika" = Landtyp 1).

Die drei Archetypen erfassen den Großteil der Armutsbevölkerung in den Entwicklungsländern. Es gibt nur wenige Länder vom Typ 2, Typ 3 beschränkt sich weitgehend auf die Karibik, Typ 4 umfaßt Länder wie Taiwan, Korea, in denen das Problem der Armut auf machbare Dimensionen eingeeengt worden ist, Länder vom Typ 5 wie Südafrika und Rhodesien erscheinen nicht typisch zu sein für die anstehende Problematik. Typ 8 ist wesentlich auf Bangladesch beschränkt und hat zugleich das wohl schwierigste Entwicklungsproblem zu lösen: der Boden ist knapp, mit nur geringem

Spielraum für eine Umverteilung zugunsten der ländlichen Zielgruppe, die Verstädterung ist noch gering, das Einkommen ebenfalls, so daß auch eine beschäftigungsorientierte Industrialisierungspolitik mittelfristig bis langfristig kaum zum entwicklungspolitischen Durchbruch führen wird, - was zugleich ein Aufruf und Hinweis für die besondere Verantwortung der internationalen Hilfe ist.

Eine Typologie dieser Art kann ohne größere Schwierigkeiten verfeinert werden, unter Heranziehung weiterer Strukturmerkmale, wie dies z.B. von Adelman/Morries getan worden ist.³⁴⁾ Doch hier interessiert vielleicht eher das Ergebnis der Projektion über den 20-Jahreszeitraum, soweit dies "Südasien" und "Afrika" angeht. (Aus Raumgründen kann hier nur ein fragmentarischer Überblick gegeben werden).

Das Modell bezweckt viererlei: die Projektion der Gesamtbevölkerung, des Wandels im Verhältnis von Stadt-zu Landbevölkerung, des Wandels in der Landwirtschaft, hinsichtlich absoluter Zahl und relativer Stärke von Kleinbauern und submarginals, sowie die Frage, wie diese Veränderungen von den Ausgangsbedingungen und einigen wenigen Instrumentvariablen abhängen. Zu letzteren gehört eine Landreform für "Asien", die ca. 13 % des Bodens umverteilt, einschl. der Festlegung einer oberen Besitzgrenze von 10 ha pro Familie (ceiling); für "Afrika" dagegen eine Settlement-Politik, die die Zahl der Submarginals in der 20-Jahresperiode auf die Hälfte reduziert, die Zahl der Klein- und Mittelbauern verdoppelt und die bebaute Nutzfläche um 50 % erhöht.

Ausgangslage, Instrumentvariable, Strategietyp und Ergebnisse der 20-Jahresprojektion sind in den folgenden Tabellen wiedergegeben:

Tabelle 7 (s.S. 32)

Auch wenn man den bescheidenen methodischen Aufwand dieses Modells bedenkt, wird doch erneut deutlich, welche Größenordnung das Problem der ländlichen Entwicklung in Afrika und Asien auch in der langen Frist beinhaltet und welche Zeitspanne zu seiner umfassenden Lösung erforderlich sein wird. Einige Besonderheiten bezüglich der asiatischen und afrikanischen Ent-

	"Latin America" Case 1	"South Asia" Case 7	"Africa" Case 6
Urban Population*	0.400	0.200	0.200
Rural Population	0.600	0.800	0.800
of which,† Submarginal	0.330	0.400	0.510
Small Farmer	0.170	0.150	0.140
Other rural	0.100	0.250	0.150
Total Population	1.000	1.000	1.000
Growth rate of—total population‡	0.030	0.025	0.030
—urban population§	0.050	0.045	0.040
—agricultural production¶	0.030	0.030	0.035
Implicit initial GNP Growth Rate*	0.062	0.045	0.049

Sources: • Rounded figures for 1970 from Table 2.4 in World Bank (1973) with total population in the initial period normalized to be 1.00.

Representative Land Distribution for Projection Model: "Tropical Africa"

Target Groups	Relative Area Limits (hectares per holding)	Proportion of Rural Population	
		I (pre-settlement)	II (post-settlement)
Submarginals	< 1	0.60	0.30
Small Farmers	1 to 2.4	0.20	0.40
Other Farmers	2.5 to 4.9	0.10	0.20
Other Farmers	> 5	0.10	0.10
Total		1.00	1.00

Representative Land Distribution for Projection Model: "South Asia"

Target Groups	Relative Area Limits (hectares per holding)	Proportion of Rural Population		Proportion of Land	
		I Pre-Land Reform	II Post-Land Reform	I Pre-Land Reform	II Post-Land Reform
Submarginals	< 2.49	.50	.34	.07	.06
Small Farmers	2.50 to 4.99	.18	.31	.12	.22
Other Farmers	5.00 to 7.49	.11	.14	.12	.15
Other Farmers	7.50 to 9.99	.06	.07	.09	.10
Other Farmers	> 10.00	.15	.14	.60	.47
Total		1.00	1.00	1.00	1.00

Source:

H. Chenery et al.:
Redistribution with Growth,
a.a.o.

Results of Projections Over 20-Year Period

Archetype	Projection Number	Parameter Set				Results in Year 20*			
		Population Growth Rate (p)	Agricultural Production Growth Rate (q)	Growth Rate of Urban Jobs (r)	Land Reform or Settlement	Percentage Growth of Total Population	Proportion of Total Population		
							Submarginals	Small Farms	Urban
"Latin America"	0	—	—	—	Before	0	0.33	0.17	0.40
	1	0.030	0.030	0.050	Before	83	0.13	0.16	0.60
	2	0.025	0.030	0.050	Before	65	0.06	0.19	0.66
	3	0.035	0.030	0.050	Before	101	0.20	0.14	0.54
	4	0.025	0.040	0.050	Before	65	0.04	0.20	0.66
	5	0.035	0.040	0.050	Before	101	0.18	0.19	0.55
"South Asia"	0	—	—	—	Before	0	0.40	0.15	0.20
	1	0.025	0.030	0.045	Before	65	0.28	0.17	0.30
	2	0.025	0.030	0.060	Before	65	0.17	0.17	0.40
	3	0.025	0.030	0.045	After	65	0.16	0.22	0.30
	4	0.025	0.020	0.045	Before	65	0.33	0.11	0.30
	5	0.025	0.020	0.045	After	65	0.20	0.25	0.30
"Africa"	0	—	—	—	Before	0	0.51	0.14	0.20
	1	0.030	0.035	0.040	Before	83	0.43	0.23	0.24
	2	0.030	0.035	0.060	Before	83	0.31	0.23	0.37
	3	0.030	0.045	0.040	Before	83	0.37	0.33	0.24
	4	0.025	0.035	0.040	Before	65	0.37	0.32	0.27
	5	0.030	0.035	0.040	After	83	0.25	0.28	0.24
6	0.025	0.035	0.040	After	65	0.19	0.28	0.27	

wicklungsländer sollen festgehalten werden: Die landwirtschaftlichen Teilstrategien. (Produktivitäts-Wachstum, Landreform und Settlement) reduzieren den Anteil der Bevölkerung in der Gruppe der Submarginals nur zu Lasten der Gruppe der Kleinbauern. Während ein solcher Strukturwandel ohne Zweifel die wirtschaftliche Situation der am schlechtesten gestellten Gruppe wesentlich verbessern mag, führt dies zur Vergrößerung der Gruppe der Kleinbauern, die selbst eine Zielgruppe der Entwicklungspolitik ist (bzw. sein sollte). Zudem besteht, jedenfalls in Asien, die Gefahr, daß die resultierenden Betriebsgrößen zu klein werden um wirtschaftlich kräftig zu sein, zumindest solange die Landumverteilung nicht mit einer Landkonsolidierung einhergeht, bzw. nicht andere institutionelle Formen der Landbewirtschaftung (als Alternative zum Familienbetrieb) in größerem Maße zur Geltung kommen, seien es nun Genossenschaften verschiedenen Typs oder andere Formen der Arbeitsorganisation.

In "Südasien" ist die Persistenz der Armut bei hohem Bevölkerungsdruck in den ländlichen Gebieten auffallend, selbst bei dem breiten Spektrum der alternativen Projektionen³⁵⁾. H. Chenery u.a. ziehen daraus die Konsequenz, daß die langfristigen komparativen Vorteile dieser Länder nicht in der Landwirtschaft, sondern in der arbeitsintensiven Industrialisierung lägen.³⁶⁾ Die angemessene langfristige ländlichen Entwicklungsstrategie bestünde darum in einem "Hinhalten" während der nächsten 2 bis 3 Jahrzehnte, bis die städtischen Strukturen so stabil seien, daß eine Absorption der Bevölkerung aus der Landwirtschaft möglich werde. Die Hauptanforderungen lägen dann darin, die Situation der schwächsten Gruppe der ländlichen Bevölkerung zu verbessern, wobei das Instrumentenpaket ein gemischtes sein müßte, einerseits Verhinderung zu kleiner Betriebsgrößen, andererseits Setzung von Höchstgrenzen der Landbewirtschaftung und Einbeziehung ländlicher Infrastrukturprogramme in die Beschäftigungspolitik.

Für "Afrika" scheint dagegen eine echte ländlich-basierte Entwicklungsstrategie angemessen, mit höchster Beachtung der Landkonsolidierung und Besiedlung mit angemessenen Landverhältnissen und mit einer Steigerung der Produktivität in der Gruppe der Kleinbauern. Die Notwendigkeit der unmittelbaren Umverteilung des Landes erscheint hier relativ weniger dringlich als die Verfügbarmachung von zusätzlichen Ressourcen, die die Transformation der Landwirtschaftlichen Produktionsweise erleichtern. Zur Erreichung dieser Ziele wäre allerdings Voraussetzung, die schwierigen Probleme einer effektiveren Gestaltung der extension services und der Kreditversorgung der Kleinbauern einerseits zu lösen und andererseits die Entstehung privilegierter Gruppen auf dem Lande, d.h. speziell das Abfließen der Nutzen von entwicklungspolitischen Maßnahmen auf die Nicht-Zielgruppen, zu verhindern.

6. Instrumentenpakete für ländliche Zielgruppen

a) Allgemeine Ansatzpunkte und Instrumente ländlicher Entwicklungspolitik - - - - -

Hier kann natürlich nicht der Versuch unternommen werden, die große und rasch zunehmende wissenschaftliche Literatur zur ländlichen Entwicklung umfassend zu referieren³⁷⁾. Vielmehr soll das Augenmerk auf eine kleine Anzahl kritischer Entscheidungsmomente gelenkt werden, die auf Regierungen und Entwicklungshilfegeberländer, denen es mit der ländlichen Entwicklung ernst ist, zukommen. Zuerst einige Bemerkungen über allgemeine Ansatzpunkte, danach über solche, die speziell zwei Zielgruppen ländlicher Entwicklung - Kleinbauern und Submarginals - betreffen.

Verschiedene Studien und mehrere Hinweise in diesem Papier haben gezeigt, daß der Großteil der Armen der Entwicklungsländer in den ländlichen Gebieten lebt; von einem statischen Gesichtspunkt aus gilt dies allgemein. Unter einem dynamischen Gesichtspunkt ist

für Lateinamerika mit einer starken Verschiebung der Armutspänomene in die städtischen Gebiete zu rechnen; im Gegensatz da zu ist aber zu vermuten, daß der Großteil der armen Bevölkerung in Asien und Afrika auch längerfristig in den ländlichen Gebieten bleiben wird (womit natürlich nicht das akute Armutproblem in Städten wie Bombay oder Kalkutta überdeckt werden soll).

Ein erster Ansatzpunkt zur Reduktion der Armutsquote ist daher die Verringerung des ständigen Zuwachses: die Bedeutung der Bevölkerungspolitik für die nationale und internationale Entwicklungspolitik wird von allen Prognosen über Struktur und Niveau der Bevölkerungsentwicklung in Asien und Afrika unterstrichen. Das Ausmaß, bis zu dem Familienplanungsdienste ohne Begleitmaßnahmen demographisch effektiv werden können, ist dagegen umstritten. Selbst wohldurchdachte Programme der Familienplanung haben wenig Wirkung im Hinblick auf eine Senkung der allgemeinen Geburtsrate gehabt. Andererseits deutet die hohe Zahl der Abtreibungen auf das Potential einer solchen Politik hin. Die Ergebnisse in den Teilstaaten Indiens variieren stark mit der Intensität und Komplementarität der Programme.³⁸⁾

Verschiedene Surveys haben gezeigt, daß die gewünschte Familiengröße nach wie vor größer ist als die, die zu einer langsamen Stabilisierung der Bevölkerungszahl notwendig ist. Die Beeinflussung der Normen, die die Wünsche nach Familiengröße bestimmen, scheint von wenigen Ausnahmen abgesehen, kaum gelungen. Eine dieser Ausnahmen ist Singapore, wo eine Kombination von allgemeiner kommunikativer Beeinflussung und finanzieller Anreize (Umkehr der üblichen Steuervergünstigung im Hinblick auf die Kinderzahl) zu einer drastischen Reduzierung der Geburtenrate geführt hat. Maßnahmen, wie die Festlegung von Heiratsgrenzen sind dagegen sicherlich nur partiell anwendbar.

Die ökonomischen Bestimmungsgründe hoher Geburtenraten scheinen angesichts der hohen Unsicherheit über wirtschaftliche und soziale Entwicklung nach wie vor besonders stark zu sein:

Kinder gelten nach wie vor als beste Versicherung gegen Alter und Krankheit. Die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft hat, historisch gesehen, zur Senkung der Geburtenrate geführt, auch wenn moderne Verhütungsmittel nicht vorhanden oder ob religiöse Tabus im Wege standen oder nicht. Noch aber sind die Länder Asiens und Afrikas hinsichtlich der Bevölkerungswachstumsrate nicht einmal auf den Stand Deutschlands um 1860 gelangt.

Bedeutsamer noch als der Fall der Sterblichkeitsrate aufgrund verbesserter öffentlicher Hygiene sind Lohnbeschäftigung und Bildungsstand der Frau für die Erklärung des generativen Verhaltens. Alle entsprechenden Surveys zeigen eine hohe negative Korrelation von Bildungsstand der Frau und Fruchtbarkeit, was wiederum eine Reflektion der geringen Beschäftigungschancen der Frau außerhalb des Hauses darstellt.

Ob dies nicht ein zentraler Ansatzpunkt für eine neue Entwicklungspolitik sein sollte, diese Frage muß man zumindest stellen.

Am Beispiel der Entwicklung in Taiwan und Südkorea ist die These entwickelt worden, daß je weniger ungleich die Einkommensverteilung ist, umso ausgeprägter die Modernisierungsdynamik bei den armen Schichten und um so schneller das Absinken der Geburtenrate³⁹⁾.

Neben der Bevölkerungspolitik wird die Landreform allgemein als notwendige Bedingung für den Typ ländlicher Entwicklungsstrategien angesehen, wie er hier vorgestellt worden ist. Zugleich wird immer wieder darauf hingewiesen, daß dies primär ein politisches und nicht ein ökonomisches Problem sei. Doch lassen sich natürlich auch ökonomische "Kosten" ausmachen, wie dies insbesondere in der Studie von Minhas zum Ausdruck kommt.⁴⁰⁾ Er analysierte die möglichen Auswirkungen einer "radikalen" Landreform auf die landbesitzlose ländliche Bevölkerung Indiens unter drei Annahmen:

- (1) kein Haushalt hat mehr als 20 acres Land eines bestimmten Produktivitätsäquivalents;
- (2) es gilt die Regel "land to the tillers only";
- (3) Extraland wird auf Haushalte mit weniger als 0,5 acres pro Kopf verteilt.

Eine derartige Landreform würde einen Transfer von 43 Mill. acres von den oberen Größenklassen bedeuten und nach Minhas' Schätzung die Zahl der unter der Armutsgrenze lebenden Inder um bis zu 25 Mill. verringern. Dies mag für sich genommen beachtlich genug sein. Doch würde die Durchführung dieses Planes den Anteil der Armen an der ländlichen Bevölkerung nur von jetzt zwei Fünftel auf etwa ein Drittel senken.

Übertrüge man diesen (oder einen ähnlichen) Plan auf ganz Südasien, bestünde das Problem darin, daß einfach nicht genügend Land für den vollen Erfolg einer solchen Strategie der Armutsbekämpfung vorhanden ist - mit den verbleibenden Optionen: eine größere Zahl von Familien auf eine jeweils kleinere Betriebsfläche, oder eine kleinere Zahl von Familien auf eine größere Betriebsfläche zu setzen - oder aber eine genossenschaftliche Lösung des Bodenverteilungsproblems anzustreben.

Ganz anders sieht die Situation aus in den meisten Regionen Afrikas, hier kommen auch mehr Alternativen ins Spiel, wie etwa: (1) Besiedlung neuer Gebiete; (2) Registrierung und Stabilisierung der Verfügbarkeit über Land und Verbesserung des Marktzugangs; (3) Dezentralisierung der Extension Services zwecks Einbeziehung eines größeren Teils der ländlichen Bevölkerung. (Ein besonderes Problem stellt darüber hinaus die gleichmäßige regionale Allokation öffentlicher Mittel dar, einschließlich anderer regionaler Verteilungsschlüssel als die Stammesgebiete). (4) Experimente mit unterschiedlichen Landbesitzformen, die Selbsthilfe anregen und die bevölkerungsmäßige und soziale Reichweite (wie z.B. in den Ujamaa-Dörfern) erhöhen.

Wenn auch die jeweiligen Vor- und Nachteile verschiedener institutioneller Formen und Lösungen in ländlichen Gebieten m.E. noch nicht genügend klar sind, so ist für die meisten afrikanischen Länder eine Forderung kaum von der Hand zu weisen: daß

ein größerer Teil der vorhanden und zufließenden Mittel in die Landwirtschaft gelenkt werden muß, wozu wiederum, angesichts der allgemein anders gelegten Gleise in den ersten Jahren der Unabhängigkeit, neue Anreizmittel (Stadt-Land-Gefälle) und administrative Vorkehrungen notwendig sind. In diesem Zusammenhang ist es lehrreich die Ergebnisse der Kericho (Kenya) Conference von 1966 über "Education, Employment, and Rural Development" nachzulesen - und nach dem Realisierungsstand der dort gemachten Vorschläge zu fragen ⁴¹⁾.

Bisher ist wenig über die speziellen Programme öffentlicher Investitionen in die ländliche Infrastruktur gesagt worden, deren Notwendigkeit unbestritten ist. (Man möge dies einem Infrastruktur-Theoretiker nachsehen). Doch scheinen in Ländern, in denen der formale und reale Zugang zum Boden ungleich ist, Landreformen einerseits mehr direkte Möglichkeiten zur Beseitigung der Entwicklungsprobleme zu bereiten als alle sonstigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, andererseits dürften sie auch in entscheidendem Maße Voraussetzung für erfolgreiche Infrastrukturmaßnahmen sein - bzw. müßten mit diesen integriert eingesetzt werden. Ein anderes kommt hinzu, worauf in anderem Zusammenhang schon hingewiesen wurde, nämlich die Gefahr negativer "Nutzeninzidenz von Infrastrukturinvestitionen". Es müssen diverse Sicherungen eingebaut sein, wenn diese besonders und vor allem lang- und nicht nur kurzfristig den hier behandelten Zielgruppen zugute kommen sollen. Ohne Lösung der Bodenfrage sind die leakages öffentlicher Investitionen nach allen Erkenntnissen größer, sowohl bei der technischen als auch bei der sozialen Infrastruktur, bei Bewässerungsvorhaben, Landkonsolidierung und Straßenbau, Märkteinrichtungen, Kliniken und Schulen. Anders ausgedrückt: ländliche Infrastruktureinrichtungen charakterisiert durch positive externe Effekte, verstärken ohne komplementäre institutionelle Änderungen das Armutproblem ⁴²⁾, besonders in Ländern, in denen die Landverteilung hoch konzentriert ist.

Diese Kombination von Landreform und rural public works ist, wenn man von China, Tanzania und Israel absieht, in den meisten Ländern Asiens und Afrikas ein relativ ungeübtes Aktivitätsfeld,

verspricht aber nach Meinung vieler Autoren mehr Erfolg als unkoordinierte Einzelprogramme. Es muß also beachtet werden, ob und wodurch Infrastrukturmaßnahmen für die ländlichen Zielgruppen mehr erbringen als nur einen kurzfristigen Beschäftigungs- und Lohneffekt. In diesem Sinne sollte etwa einem Bewässerungsprogramm eine höhere Priorität eingeräumt werden als einem Straßenbauprogramm, die soziale Infrastruktur nicht per se der technischen Infrastruktur untergeordnet sein⁴³⁾.

Innerhalb der allgemeinen Infrastrukturtheorie widmet sich ein beachtlicher Teil der Literatur den ökonomischen Konsequenzen verstärkter Bildungsanstrengungen für die asiatischen Entwicklungsländer, wobei hier die konkreten Erfahrungen in Taiwan, Korea (und auch Japan) als besonders bedeutsam angesehen werden. Insgesamt aber wird immer wieder festgehalten, daß die Infrastrukturpolitik der Länder Asiens und Afrikas in hohem Maße auf die städtischen Gebiete konzentriert gewesen ist. Lipton⁴⁴⁾ spricht in diesem Zusammenhang vom "urban bias" der Entwicklungspolitik und fordert entsprechend eine regionale Umorientierung zugunsten der ländlichen Gebiete.

Der vierte wichtige Ansatzbereich der Entwicklungspolitik, der die ländlichen Gebiete allgemein gesehen bisher negativ betroffen hat und in Zukunft zu seinen Gunsten umgepolt werden sollte, ist die Preispolitik. Diesem Komplex wird in jüngster Zeit wieder mehr praktische Bedeutung zugesprochen, obwohl er natürlich in der Theorie immer eine Rolle gespielt hat.⁴⁵⁾ Die intra-nationalen terms of trade (zwischen Land und Stadt, zwischen Landwirtschaft und Industrie) werden von einer Vielzahl direkter und indirekter staatlicher Maßnahmen beeinflusst; in den meisten Entwicklungsländern ist der Nettoeffekt dieser Maßnahmen eindeutig negativ für die ländliche Entwicklung. Wo solche Verkehren der relativen Preise in großem Ausmaß bestehen, sollten sie sowohl aus Wachstums- wie aus Verteilungsgesichtspunkten

beseitigt werden. Eine Erhöhung der relativen Preise landwirtschaftlicher Produkte kann natürlich zur Senkung des Reallohns der Nichterzeuger führen, ein Feld für international zu organisierende Subventionspolitik. Andererseits müßte sie so strukturiert sein, daß sie den Zielgruppen und primär diesen zugutekommt. Dies ist vor allem eine Frage von Art und Zahl der cash crops der Zielgruppen, die von Land zu Land unterschiedlich zu beantworten ist. Wenn aber eine sorgfältige Auswahl getroffen wird, unter der besonderen Beachtung des potentiellen Beschäftigungseffektes, wird diesem Instrument der Entwicklungspolitik eine große Chance eingeräumt⁴⁶⁾.

b) Instrumentenpakete für die Zielgruppe "Kleinbauern"

Die Schwelle, die die Zielgruppe "Kleinbauern" definiert, ist von Land zu Land verschieden, kann aber bei einer Kombination von Daten aus landwirtschaftlichen Betriebsuntersuchungen relativ eindeutig abgeleitet werden. Die Obergrenze wird von der Indian Small Farmer Development Agency beispielsweise auf 5 acres festgesetzt.

Zur Steigerung der kleinbäuerlichen Produktion müssen bei niedrigem Familieneinkommen und geringer Nutzfläche vor allem drei Hindernisse überwunden werden. Erstens haben Groß- und Kleinbauern unterschiedlichen Zugang zu ländlichen Krediten. Unterstellt man, daß die durchschnittliche Sparneigung und Sparfähigkeit eine zunehmende Funktion des Einkommens ist, so sind Kleinbauern stärker auf Kredit angewiesen als Großbauern, sie benötigen bezogen auf den Faktoreinsatz mehr Fremdkapital. Bei den gegebenen Produktionsrisiken und Kreditvergabemethoden sind Kleinbauern i.d.R. weniger "kreditwürdig", was sich konkret in einer mengen- oder einer preismäßigen Diskriminierung niederschlägt. Zweitens sind die Transaktionskosten der Kreditausleiher - pro Kapitaleinheit für Kleinkredite höher, was sich ebenfalls in schlechten Kreditkonditionen für Kleinbauern niederschlägt. Drittens gibt es oligopolitische Strukturen im

Bereich des Kreditsystems in Person des landlords, der gleichzeitig money lender ist. Alle drei Momente verhindern den optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und beeinträchtigen damit das Potential beschäftigungsintensiver Produktion, wie dies insbesondere im Falle Indiens nachgewiesen worden ist⁴⁷⁾.

Einige der für diesen Zweck verfügbaren Instrumente bzw. Instrumentenpakete sollen im folgenden kurz aufgeführt werden. Ihre Effektivität ist entscheidend davon abhängig, ob ihnen Landreformaßnahmen und Infrastrukturprogramme vorhergegangen sind oder einhergehen - womit die notwendige Komplementarität ländlicher Entwicklungsmaßnahmen erneut unterstrichen werden soll.

Die wichtigste Komponente einer Faktorpreispolitik für Kleinbauern besteht in der Höhe und Verfügbarkeit von Krediten. In diesem Zusammenhang erscheint es weniger realistisch, primär billige Kredite für Kleinbauern zu fordern, als vielmehr zunächst die Vorzugskreditvergabe für Großbauern zu durchbrechen, gerade weil in den meisten Entwicklungsländern der öffentlich organisierte, auch über Genossenschaften organisierte Kredit zugunsten der ohnehin besser Gestellten läuft. Eine Anhebung des institutionalisierten Kreditpreises reicht aber nicht aus, solange die Spanne zwischen institutionalisiertem Markt und dem privaten money-lender-Markt bestehen bleibt. Es spricht daher vieles für eine drastische Reform des gesamten institutionalen Kredits zugunsten der Kleinbauern.

Organisation und Reorientierung der Kreditpolitik in ländlichen Gebieten kann aber nur ein Teil eines Instrumentenpaketes sein. Der Übergang zu produktivitätssteigenden Techniken in der Landwirtschaft vieler Entwicklungsländer gelingt deshalb nicht, weil die Unsicherheit und Risikofaktoren zu stark sind⁴⁸⁾. Was daher erforderlich scheint (und was in verschiedenen Fällen auch erfolgreich abläuft), sind spezielle Kleinbauernorganisationen mit voller oder teilweise zentraler Hilfe, die Kredit, Beratung,

Produktversicherung und Inputlieferung gleichzeitig leisten, also ein integriertes "Garantiesystem" für eine spezifische Zielgruppe der ländlichen Bevölkerung.

Vorschläge dieser bzw. ähnlicher Art gab und gibt es viele. Jodha hat aber gezeigt, daß die Small Farmers Development Agency (SFDA) in Indien vor allem daran krankt, daß sie keine ausreichende Ausführungs- und Kontrollgewalt über die einzelnen Komponenten hat; sie kann lediglich die Dienste anderer Institutionen anfordern und koordinieren.⁴⁹⁾

Da mögliche Bestellfläche und tatsächliche Besitzfläche für eine große Zahl von Kleinbauern in Asien und Afrika nicht übereinstimmen, haben Art und Bedingungen des Pachtsystems eine große Bedeutung in Kontext ländlicher Entwicklung. Obwohl eine Pachtreform in den meisten Fällen nur ein schwacher Ersatz für eine Landreform sein dürfte, ist sie als "machbare Lösung" oft empfohlen worden. Traditionell lag der Schwerpunkt der Kritik in der Literatur beim System des sharecropping und seiner vermuteten Folgen, im Sinne einer Fehlallokation der Ressourcen. In der neueren Kritik wird verschiedentlich⁵⁰⁾ die sogenannte cost-share-lease als allokatonsneutrales bis -effizientes und risikominderndes Instrument vorgeschlagen: der landlord trägt die variablen Inputkosten im gleichen Prozentsatz, in dem er am Ertrag partizipiert.

Tatsache aber bleibt, daß die realisierten Pachtsysteme, die in verschiedenen Regionen Asiens ja noch immer bis zu 70 % Ernteanteile für den landlord bedeuten, von ökonomischen Bedingungen und der relativen Macht von Landbesitzer und Pächter bestimmt werden. D.h., daß legislative und administrative Aktionen ineffizient sein werden, wenn es nicht gelingt, diese ökonomischen Bedingungen zugunsten der Schwächeren zu ändern. Eine der Möglichkeiten hierzu bestünde z.B. darin, im Rahmen von Small Farmers Development Agencies gerade Pächtern und Teilpächtern den Zugang zu Kredit, Versicherung und Beratung zu ermöglichen.⁵¹⁾

c) Instrumentenpakete für die Zielgruppe "Submarginals
und Landarbeiter" - - - - -

Definiert man "Kleinbauern" als Gruppe mit Zugang zu einer landwirtschaftlichen Betriebsfläche, die mindestens die Subsistenz der Familien sichert, so liegen die "Submarginals und die Landarbeiter" unter dieser Schwelle⁵²). Wenn auch nicht alle ländlichen Haushalte dieser Kategorien notwendigerweise arm sind (ganz abgesehen von den außerhalb des Primärsektors Tätigen), so befinden sich doch die meisten Armen der Entwicklungsländer in dieser Gruppe und ihre Situation stellt wohl das schwierigste Entwicklungs-Problem dar. Es ist am akutesten in bevölkerungsreichen und dichtbesiedelten Ländern Asiens (wie Indien, Bangladesh, Indonesien), weniger akut in den Ländern Lateinamerikas und insgesamt am wenigsten schwer in den Ländern Afrikas, obwohl es auch hier Regionen mit sehr hoher Bevölkerungsdichte gibt. In den meisten Ländern Afrikas ist das Problem dieser Armutsguppe also weniger eines von Landknappheit und Landreform, als vielmehr von Siedlung, Konsolidierung und Erschließung. Auf die Größenordnung wurde weiter oben schon eingegangen, Welche Instrumente werden in der neuen Literatur besonders hervorgehoben, um die besonderen Probleme dieser Zielgruppen anzugehen, bzw. von welchen nimmt man an, daß sie bisher nicht sorgfältig und differenziert genug eingesetzt worden sind?

Auch hier taucht neuerdings verstärkt die Idee der Faktorpreispolitik auf, konkret, der relativen Verteuerung der arbeitskräfteersetzenden Produktionsmittel. Die rege Diskussion um "mittlere Technik" bzw. "angepaßte Technik" ist zu bekannt, als daß an dieser Stelle intensiv darauf eingegangen werden müßte - außer mit dem Hinweis, daß damit (bewußt oder unbewußt) die auch in der Geschichte der westlichen Industrieländer sporadisch diskutierte Problematik der technologischen Arbeits-

losigkeit (in etwas anderer Form) weitergeführt wird.

Daneben aber spielen Vorschläge über öffentliche Arbeitsprogramme im Bereich der Infrastruktur i.w.S. (public works program) eine große Rolle - zum Teil in bewußter Übernahme der Erfahrungen in der VR China. Einige der Punkte solcher Programme, so sie insbesondere die hier behandelte Zielgruppe betreffen, seien kurz angesprochen.

Es gibt verschiedene Programmtypen, die direkt und dauerhaft zu neuen Arbeitsplätzen führen, wie z.B. Fischerei- und Forstprojekte, arbeitsintensive Viehzuchtprojekte. Werden Schulen, Kliniken und andere Teile der sozialen Infrastruktur in solche public works programs einbezogen und gleichzeitig der Zugang hierzu den Problemgruppen eröffnet, so werden die Einkommens- und Beschäftigungseffekte aus der Konstruktionsphase mit dauerhaften positiven Nutzungseffekten kombiniert, eine der Voraussetzungen (wie Gesundheit, Bildung) der ländlichen Entwicklung. Bestimmte Projekte wie z.B. Bewässerungsprojekte haben nicht nur hohe direkte Beschäftigungseffekte in Konstruktions- und Nutzungsphase, sondern auch hohe Produktivitätseffekte, die wiederum über die steigende Marktnachfrage indirekte Beschäftigungseffekte hervorrufen.

Doch insgesamt gesehen erscheint das Beschäftigungsproblem dieser Zielgruppe in Asien so enorm, daß es nicht in wenigen Jahren oder Fünfjahresplanperioden lösbar erscheint. In einer Reihe von Ländern ist versucht worden, die gesamte Kaufkraft dieser Gruppe durch Mindestlohngesetzgebung anzuheben, allerdings mit wenig ermutigendem Erfolg, besonders dort, wo die ökonomischen Bedingungen und Machtverhältnisse zwischen Anbietern und Nachfragern zu einem "natürlichen Lohn" führten, der unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegt. Neben den Vorschlägen mit Landreformprogrammen zugunsten der Zielgruppe, sind verschiedentlich Vorschläge und Ansätze entwickelt worden,

die den Abfluß des aufgrund von public works programs in dieser Gruppe geschaffenen Einkommens (die leakages) durch stärkere Gruppenorganisation auch mit staatlicher Hilfe, zu verringern⁵³⁾. Ergänzend oder alternativ zu diesen und ähnlichen Ansätzen sehen viele Autoren die Methoden der direkten Arbeitsbeschaffung in ländlichen Bereichen, wie sie in China erfolgreich aber zu weitgehend unbekanntem Kosten durchgeführt worden sind.

Zusammenfassend ließe sich bezogen auf Asien und Afrika in allgemeiner Form, aber für die hier behandelten Zielgruppen speziell festhalten: In Asien scheint eine Option für Expansion in den meisten Ländern jedenfalls nicht vorhanden zu sein; eine redistributive Landreform kann kaum genügend Land für eine vollständige Mobilisierung der Kleinbauern, landlosen Landarbeiter und Sugmarginale bieten, doch dürfte sie notwendige Bedingung dafür sein, daß vielfältige Aktionen im Bereich öffentlicher Organisation von Arbeit und Diensten nicht nur temporär, sondern auch dauerhaft zu einer umfassenden ländlichen Entwicklung führen.⁵⁴⁾

In den meisten Ländern Afrikas, wo die Struktur ländlicher Institutionen und der Landverteilung nicht so rigide ist, besteht für Regierungen und Hilfegeber eine entsprechend größere Manövrierfähigkeit. Direkte und indirekte Betonung bzw. Unterstützung von Besiedlung, Konsolidierung und Erschließung steht im Vordergrund, wobei die geringere institutionelle Rigidität zugleich neue ländliche Institutionen erleichtert, die auch neue Möglichkeiten für eine Kombination von direkt-produktiven und indirekt-produktiven Aktivitäten bieten.⁵⁵⁾

Insgesamt gesehen und ergänzend zu diesen strukturellen Veränderungen erscheint es notwendig, spezielle Institutionen

und Programme zu schaffen, bzw. zu unterstützen, die unmittelbar auf die (zu bestimmenden) ländlichen Zielgruppen ausgerichtet sind.

Auf der Suche nach solchen neuen institutionellen Formen sollten indes nicht nur eigene historische Erfahrung, Intuition und Adaptionsvermögen eine Rolle spielen, sondern auch und besonders die Frage, wie die Produktivität in den Zielgruppen erhöht werden könnte bei gleichzeitiger Minimierung der Abflusseffekte (leakages) einerseits und der Erhöhung der Zuflusseffekte aus anderen Gruppen als den unmittelbaren Zielgruppen andererseits. Auf diese Weise wären indirekte Entwicklungseffekte eine Ergänzung dort, wo Zielgruppen durch direkte Aktion nicht oder aber nicht ausreichend erfaßt werden.

Im Hinblick auf die in diesem Papier hervorgestellten Probleme der Zielfindung, der Bereitstellung von Instrumenten und der Durchführung institutioneller Wandlungen im ländlichen Bereich sei mit einem Zitat geschlossen, das diese Probleme in den Zusammenhang einer umfassenden Entwicklungspolitik stellt:

"A reorientation of planning targets toward achieving greater social equity is not enough. We need not only new targets but new instruments for achieving them, new institutions to supplement or supplant the market and non-market agencies that have served the rich so well and the poor so badly. Piecemeal policies are unlikely to benefit the poor significantly unless accompanied by fundamental institutional reforms"⁵⁶.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. E.J. Martin: Crisis in Planning, in: International Labor Review, Vol. 100, 1969; J. Robinson: The Second Crisis of Economic Theory, in: American Economic Review, Vol. 62, 1971, S. 1-10
- 2) D. Seers: The Meaning of Development (Originaltitel: Challenges to Development Theories and Strategies), in: International Development Review, Dec. 1969, S. 2-6
- 3) Ebenda, S. 3
- 4) Bezogen auf die drei Kriterien in den Worten von 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, S. 3
- 5) Vgl. hierzu die ausgewählten Literaturhinweise.
- 6) Hierzu nur der Hinweis auf zwei zentrale Studien: I. Adelman/C.T.Morris: Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford, Calif. 1973; H. Chenery et. al.: Redistribution with Growth, London 1974
- 7) Vgl. z.B. M. ul Haq/: Employment in the 1970s. A New Perspective, SID World Conference, Ottawa, Mai 1971
- 8) Zur Messung der Arbeitslosigkeit vgl. allgemein die ILO-Reports besonders die Studie von D. Turnham (assisted by I. Jaeger): The Employment Problem in Less Developed Countries. A Review of Evidence, OECD, Development Centre, Paris 1970; zur Definition und Messung der Unterbeschäftigung nach dem Einkommens-, Arbeitszeit-, Arbeitswilligkeit- und Produktivitätskriterium vgl. E.W. Kropp: Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung, in: Internationales Asienforum, Vol. 5, 1974, 4, S. 490 ff.
- 9) Vgl. z. B. A.G. Chandavarkar: Mehr Wachstum-- mehr Beschäftigung? Die Herausforderung für die Entwicklungsländer, in: Finanzierung und Entwicklung, Vol. 9, 2, 1972, S. 28-35
- 10) Vgl. D. Turnham, a.a.O.
- 11) Vgl. V.M. Dandekar/N.R.Rath: Poverty in India, in: Economic and Political Weekly, 6, 1971, S. 25-48, S. 106-146
- 12) Vgl. A. Fishlow: Brazilian Size Distribution of Income, in: American Economic Review, Vol. 62, 1972, S. 391-402
- 13) Vgl. bes. I. Adelman/C.T.Morris, Economic Growth and Social Equity, a.a.O.,; H. Chenery et.al., a.a.O.; sowie verschiedene ILO-Reports
- 14) a.a.O.
- 15) Vgl. bes. B.S.Minhas/: Planning and the Poor, New Delhi 1974; I. Adelman/C.T.Morris, a.a.O.,; V.M. Dandekar/N.R.Rath: a.a.O.

- 16) Vgl. Chenery et. al., a.a.O., S. XIII
- 17) Vgl. United Nations: Preliminary Report on Unified Approach to Development Analysis and Planning, Genf 1972, UNRISD 72/C. 66
- 18) Chenery et. al., a.a.O., S. 19
- 19) "Das Kernproblem der zukünftigen Entwicklung schlechthin ist die Einbeziehung ... der traditionellen ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsprozeß". H. Priebe: Überwindung von Dualismen und Einbeziehung der ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsprozeß, in: Derselbe (Hrsg.) Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß, Berlin 1972, S. 19
- 20) Vgl. z. B. Adelman/Morris, a.a.O., M.S. Ahluwalia: Income Inequality. Some Dimensions of the Problem, in: H. Chenery et.al., a.a.O., S. 3 ff.
- 21) Vgl. Adelman/Morris, a.a.O.
- 22) Verwiesen sei nur auf G. Myrdal: Asian Drama, a.a.O.
- 23) Wenn im folgenden von "Afrika" gesprochen wird, so sind zumeist nur die Länder südlich der Sahara gemeint; bei "Asien" handelt es sich im wesentlichen um Südasien und Südostasien!
- 24) Wir beziehen uns im folgenden vor allem auf die Studien von UNRISD und auf das Sonderheft "Measuring Development" der Zeitschrift: The Journal of Development Studies, Vol. 8, 1972, No. 3, ziehen aber die Kritik ein, wie sie z.B. vortragen wurde von R. Blum: Das Sozialprodukt als Entwicklungsindikator, in: H. Priebe (Hrsg.): Beiträge zur Beurteilung von Entwicklungsstrategien, Berlin 1974, S. 27-48. Zur Kritik dazu siehe U.E. Simonis: Das Sozialprodukt als Entwicklungsindikator. Bemerkungen und Ergänzungen, ebenda, S. 49-59,
- 25) Vgl. W. Güldner: Alternative Entwicklungsstrategien, ebenda, S. 93-104
- 26) Trotz dieser Umkehr bzw. Änderung des theoretischen Ansatzes stellt v. Urff für den neuen indischen Plan 1974-79 fest: "für das Kernproblem, die Beseitigung der ländlichen Armut durch zusätzliche Beschäftigung fehlt ein umfassendes und konsistentes Programm" und so "... muß damit gerechnet werden, daß sich an der akuten Armut in den nächsten fünf Jahren kaum etwas ändern wird". W.v.Urff: Das Problem der Armut in der indischen Entwicklungsplanung, in: Internationales Asienforum, Vol. 5, 1974, 4, S. 479
- 27) Vgl. United Nations: Preliminary Report, a.a.O.
- 28) Vgl. H. Chenery, et. al., a.a.O.
- 29) Vgl. ebenda, S. 39 ff.
- 30) Vgl. ebenda, S. 47 ff.

31) Vgl. G. Hunter: Modernizing Peasant Societies, a.a.O.

32) So auch Chenery et. al., a.a.O.; E.W. Kropp, a.a.O.,

33) Ebenda, S. 91 ff.

34) a.a.O.

35) Die skeptische Einschätzung Gunnar Myrdals von der Lage in Südasien scheint sich in mancher Weise zu bestätigen: "The most probable development in South Asian Countries is undoubtedly a continuation of the present course. Under the banner of a 'social and economic revolution', land reforms and other institutionale changes of a radical character will be talked about and, occasionally enacted into law in some form. Very little reform will actually be accomplished, and an even greater/may result from both government policies and developments beyond government control, such as*about the future of land wonership will be maintained that itself will tend to suppress improvements in production. Meanwhile, the need for higher production in agriculture and a larger marketable surplus in particular, will intensify. This is likely to encourgae the postpoenement or slow implementation of land reform programs". G. Myrdal: Asian Drama, a.a.O., S. 1384.
*the increase in the labor force. A state of insecurity

36) a.a.O., S. 100 ff.

37) Vgl. hierzu u.a. die Ansatzpunkte bei Myrdal, die von mir im Anhang einmal zusammengestellt sind.

38) Vgl. B. Berelson: An Evaluation of the Effects of Population Control Programs, in: Studies in Family Planning, 5, January 1974), S. 2-12

39) Vgl. Chenery et.al., a.a.O.

40) B.S. Minhas, Planning and the Poor, a.a.O.

41) Vgl. J.R. Sheffield (Ed.): Education, Employment and Rural Development, Nairobi 1967

42) So vor allem Adelman/Morris, a.a.O.,; H.Chenery et. al., a.a.O.,

43) In dieser Hinsicht ist z.B. die Ausgabenpolitik der Kreditanstalt für Wiederaufbau völlig unbalanciert: mit einem entsprechenden Verhältnis von etwa 1:10. Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau, Geschäftsbericht, Frankfurt 1973

44) M. Lipton: Strategy for Agriculture: Urban Bias and Rural Planning, in: P. Streeten/M. Linton (Eds.): The Crisis of Indian Planning: Economic Planning in the 1960's, London 1972.

inequality

- 45) Vgl. R.G. Ridker/H. Lubell (Eds.): Employment and Unemployment Problems in the Near East and South Asia, New Delhi 1971; A.G. Ghandavarkar, a.a.O.
- 46) Vgl. ebenda
- 47) Vgl. V.M. Dandekar/N.R.Rath, a.a.O.
- 48) It is essential to give security to the producers if improvements through investment and modern methods are to be carried out. This vital need has been largely neglected". G. Myrdal, Asian Drama, a.a.O., S. 1380
- 49) D.Jodha, a.a.O.
- 50) L.Cheung, a.a.O.
- 51) Zur Tätigkeit der "Small Farmers' Development Agency", der "Marginal Farmers and Agricultural Labourers Programs", sowie des "Drought Prone Area Program" (in Indien meint v. Urf: "Ob diesen Programmen ein wesentlicher Beschäftigungseffekt und eine fühlbare Verbesserung im Lebensstandard der angesprochenen Zielgruppen erwartet werden kann, erscheint nach den bisherigen Erfahrungen zweifelhaft". W.v.Urf, a.a.O., S. 477
- 52) Die Trennungslinie zwischen den landlosen Landarbeitern, den Submarginals und den Kleinbauern ist gekünstelt, sie verändert sich im Zeitablauf, zeitweilige Tätigkeitsänderungen sind nicht erfaßt. Die prinzipielle Quelle des Einkommens und seine Höhe als Unterscheidungsmerkmale im ländlichen Bereich zu nehmen, ist sicherlich auch auf die Vorliebe der Ökonomen für solche Größen zurückzuführen.
- 53) Vgl. Krishna, a.a.O.
- 54) Während Dandekar/Rath allein für arbeitsintensive Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur plädieren, sieht der Vorschlag von Minhas vor, die Verbesserung der Infrastruktur mit der Durchführung einer Landreform zu verbinden.
- 55) Vgl. neuere Veröffentlichungen der Afrikastudienstelle des Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München
- 56) I. Adelman/C.T.Morris, a.a.O., S. 200.

"The design of policy cannot focus on the poverty groups in isolation from the rest of the economy"

M.S.Ahluwalia

Ausgewählte Literatur zu Problemen der ländlichen Entwicklung in Afrika und Asien:

- ADELMAN, I./MORRIS, C.T.: Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford, Calif. 1973
- dieselben : Society, Politics and Economic Development. A Quantitative Approach, Baltimore, London 1967
- ANKER, D.L.: Rural Development Problems and Strategies, in: International Labor Review, Vol. 108, 1973, S. 461-484
- APTER, D.: Community Development: Achievements and Deficiencies, in: Internationales Asienforum, Vol. 5, 3, München 1974, S. 385-400
- CHANDAVARKAR, A.G.: Mehr Wachstum - mehr Beschäftigung? Die Herausforderung für die Entwicklungsländer, Übersetzung, in: Finanzierung und Entwicklung, Vol. 9, 2, Hamburg 1972, S. 28-35
- CHENERY, H. et. al.: Redistribution with Growth, London 1974
- DANDEKAR, V.M./RATH, N.: Poverty in India, in: Economic and Political Weekly, Vol. 6, No. 1 and 2, January 2 and 9, Bombay 1971
- EICHER, C. et. al.: Employment Creation in African Agriculture. Draft Discussion Paper prepared for the Africa Bureau, AID, Washington D.C. 1970
- ELLIOTT, C.: Growth, Development or Independence? in: H. Simonis/U.E. Simonis (Eds.): Socioeconomic Development in Dual Economies. The Example of Zambia, München 1971, S. 61-95
- FEI, J.C.H./RANIS, G.: Development of the Labour-Surplus Economy: Theory and Policy, Homewood III. 1964
- FUHS, F.W./ VINGERHOETS: Thailand: Economic Growth, Employment and Rural Development, in: Internationales Asienforum, Vol. 6,1, München 1975, S. 25-41
- HUNTER, G.: Modernizing Peasant Societies: A Comparative Study in Asia and Africa, London 1969
- IMFELD, A.: China als Entwicklungsmodell, Stein/Nürnberg 1974

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION: Towards Full Employment. A Program for Columbia, Genf 1970

dieselbe : Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. Genf 1973

JANIK, B./BIGLER, L./WIRTH, P.: Probleme der Bevölkerung und Bevölkerungsstruktur und der Nahrungsmittelversorgung in Bangladesh, in: Internationales Asienforum, Vol. 6, 1, München 1975, S.4-24

JODHA, N.S.: Special Programmes for the Rural Poor, in: Economic and Political Weekly, No. 8, March 31, Bombay 1973, S. 633-639

KANTOWSKY, D.: Bevölkerungswachstum, Wirtschaftsentwicklung und Family Planning, in: Internationales Asienforum, Vol. 5, 1, München 1974, S. 65-91

KOCHER, J.E.: Rural Development, Income Distribution and Fertility Decline, New York: Population Council, 1973

KOREAN NATIONAL COMMISSION FOR UNESCO (Ed.): International Seminar on the Comparative Study of Community Development. Final Report, Seoul 1974

KROPP, E.W.: Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung, in: Internationales Asienforum, Vol. 6, 4, München 1974, S. 480-498

LELE, U.J.: Phase I Report of the African Rural Development Study, Part I and II, Paper prepared for the Development Economics Department of World Bank, mimeo., Washington D.C. 1973

MARSDEN, K.: Toward a Synthesis of Economic Growth and Social Justice, in: International Labor Review, Vol. 100, 1969, S. 389-418

MINHAS, B.S.: Planning and the Poor, New Delhi 1974

dieselbe : Rural Poverty, Land Distribution and Economic Strategy, in: Indian Economic Review, Vol. 5, 1970, S. 97-128

MULLICK, H.: Das Problem der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ungerechtigkeit bleibt ungelöst, in: Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 37, Bonn, April 1973, S. 7-30

MYRDAL, G.: Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations. Vol. I-III, New York 1968

PRIEBE, H. (Hrsg.): Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß, Berlin 1972

- RIDKER, R.G./LUBELL, H. (Eds.): Employment and Unemployment Problems of the Near East and South Asia. Vol. I, II, Delhi etc. 1971
- SEERS, D.: The Meaning of Development, in: International Development Review, December 1969, S. 2-6
- SHEFFIELD, J.R. (Ed.): Education, Employment and Rural Development. Report on the Keiricho (Kenya) Conference, 1966, Nairobi 1967
- SIMONIS, U.E.: Die Entwicklungspolitik der Volksrepublik China 1949-1962, unter besonderer Berücksichtigung der technologischen Grundlagen, Berlin 1968
- SINGER, H.W./REYNOLDS, S.: Aspects of the Distribution of Income and Wealth in Kenya. Paper read to the UNESCO Conference on the Social Science Project on Human Resources Indicators, Nov. 1973, Institute of Development Studies, Sussex.
- THORBECKE, E.: The Employment Problem. A Critical Evaluation of Four ILO Comprehensive Country Reports, in: International Labor Review, Vol. 107, 1973, S. 393-423
- TURNHAM, D.: The Employment Problem in Less Developed Countries. A Review of Evidence, OECD Development Centre, Paris 1970
- UNITED NATIONS, Preliminary Report on Unified Approach to Development Analysis and Planning, UNRISD/72/C. 66, Genf 1972
- WATERSTON, A.: Ein Vorschlag zur ländlichen Entwicklung, Übersetzung in: Finanzierung und Entwicklung, Vol. 11, 4, Hamburg 1974, S. 22-25

Anhang:

Ansatzpunkte der Landwirtschaftspolitik in Asien nach G. Myrdal, getrennt nach technologischen (A) und institutionellen (B) Ansatzpunkten sowie nach Alternativen (C) hierzu:

- (A) 1. Expansion of the Cultivated Area
- 2. Improvements in Land Use through the Rationalization of Fodder Supply and Demand
- 3. Reallocation of the Cultivated Acreage Between Food and Non-Food Crops
- 4. Irrigation
- 5. Fertilizers, Improves Seeds, and other Technological Improvements

- (B) 1. Land Reforms
- 2. Abolition of Intermediaries
- 3. Land Ceiling Legislation
- 4. Voluntary land transfers (Bhoodan and Gramdan Movements in India)
- 5. Security of Tenure and Protection of Tenants
- 6. Cooperatives
- 7. Community Development and Agricultural Extension
- 8. Labor-intensive Investments in Rural Areas

- (C) 1. Radical Land Redistribution
- 2. Radical Land Consolidation
- 3. A Potentially More Promising Option: "... selective adaptation of some of the methods for promoting agricultural advance that have succeeded in Western countries, ... in combination with policies specifically devised to cope with the peculiarities of the attitudinal and institutional situation in South Asia"

Quelle: G. Myrdal: Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nation, Vol. II, New York, 1968, S. 1261 ff.