

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN
Professur für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer

D-35394 Gießen • Licher Str. 66 • Tel: 0641/702-5145 • Fax: 0641/702-5148

**Zur Problematik der Massenarmut
in Entwicklungsländern:
Der Zusammenhang zwischen
der Mikro- und der Makroebene**

von

Hans-Rimbert Hemmer

No. 17

Mit den Entwicklungsökonomischen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an den Verfasser zu wenden. **Alle Rechte liegen beim Verfasser.**

Gießen 1995

1 Vorbemerkungen

(1) In vielen Entwicklungsländern ist es trotz teilweise beeindruckender Wachstumserfolge in den vergangenen Jahrzehnten bisher nicht gelungen, für die Masse der Bevölkerung nachhaltige Verbesserungen ihrer Lebensbedingungen zu schaffen. Große Teile der Bevölkerung in den Entwicklungsländern sind bis heute weitgehend vom wirtschaftlichen Wachstum in ihren Ländern ausgeklammert worden - der „trickle-down“-Effekt¹ hat nicht auf sie durchgeschlagen. Im Weltentwicklungsbericht 1990 wurde - bezogen auf das Jahr 1985 - von 1,115 Mrd. Menschen in den Entwicklungsländern ausgegangen, die absolut arm waren; das entspricht ungefähr einem Drittel der Gesamtbevölkerung dieser Länder. Man kann davon ausgehen, daß es in den Entwicklungsländern derzeit ca. 1,2 Mrd. absolut armer Menschen gibt, von denen ca. 80 % in ländlichen Gebieten leben.²

(2) Nach Bekunden vieler bilateraler und multilateraler Träger von Entwicklungshilfe - so auch des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) - steht daher die Bekämpfung der Armut³ in den Entwicklungsländern im Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit (EZ).⁴ Als arm gelten nach BMZ-Definition dabei jene Menschen, die „nicht über das Minimum an monetärem und nicht-monetärem Einkommen verfügen, welches zur Deckung ihres Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlich ist“.⁵ Zur Grundbedürfnisbefriedigung bedarf es dabei sowohl privater Güter als auch öffentlicher Dienstleistungen.⁶

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

² Vgl. Weltbank 1990: 33 ff.

³ Im folgenden sollen die Begriffe Armutsbekämpfung und Armutsminderung synonym im Sinne einer Kausaltherapie verwendet werden. Der gleichfalls in der armutspolitischen Literatur verwendete Begriff der Armutsmilderung ist von seinem Ansatz dagegen stärker im Sinne einer Symptombehandlung zu sehen und für die folgenden Ausführungen nur von zweitrangiger Bedeutung.

⁴ Vgl. bspw. BMZ 1994: 11.

⁵ BMZ 1992: 2.

⁶ Zur grundlegenden Definition der Grundbedürfnisse siehe ILO 1976: 32.

(3) Bei dieser am Einkommen anknüpfenden Definition steht die materielle absolute Armut im Vordergrund der Betrachtung, ohne daß allerdings die übrigen Erscheinungsformen der Armut komplett ausgeblendet würden; diese rücken nur im Vergleich zur materiellen Armut etwas in den Hintergrund. Grundsätzlich gilt, daß soziale, ökonomische, kulturelle, politische und ökologische Bestimmungsgründe der Armut untrennbar miteinander verbunden sind; die Armut schlägt sich jedoch am deutlichsten auf der materiellen Ebene nieder.

(4) Die Konzipierung erfolgversprechender Strategien und Einzelmaßnahmen zum Abbau der Armut setzt Kenntnisse über ihre Ursachen voraus, denn dauerhafte Erfolge im Kampf gegen die Armut lassen sich nur erzielen, wenn deren Ursachen beseitigt oder zumindest in ihrer Wirkungsweise eingeschränkt werden. Bezüglich der Ursachen der Armut muß wiederum zwischen der Mikroebene und der Makroebene unterschieden werden.

2 Ursachen der Armut auf der Mikroebene

(1) Auf der Mikroebene, die bei einzelnen Personen oder Haushalten ansetzt, lassen sich zwei grundlegende Ursachengruppen der Armut voneinander unterscheiden: Armut als Folge unzureichender Einkommen aus dem Produktionsprozeß (= Leistungseinkommen) sowie Armut als Folge unzureichender Transferzahlungen und/oder -leistungen zur Kompensation ungenügender Leistungseinkommen.

(2) Die Höhe der im Produktionsprozeß erwirtschafteten Leistungseinkommen hängt von der Verfügbarkeit über produktiv nutzbare Ressourcen, vom Ausmaß der produktiven Nutzung dieser Ressourcen und von dem realen Nettoentgelt ab, den die Eigentümer dieser Ressourcen aufgrund der produktiven Nutzung der Ressourcen erhalten.

(3) Die Verfügbarkeit über produktiv nutzbare Ressourcen als Determinante der Armut wird davon bestimmt, in welchem Maße einzelne Personen oder Haushalte über die einkommensrelevanten Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital (und zwar sowohl Human- als auch Sachkapital) und Boden (vor allem landwirtschaftliche Nutzflächen sowie gewerblich verwendbare Standortflächen) verfügen. In der Landwirtschaft sind überwiegend solche Personen arm, die über wenig oder gar keinen Landbesitz verfügen; in den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren betrifft Armut vor allem solche Personen, die weder über Sachkapital verfügen noch eine Ausbildung durchlaufen haben, die sie für anspruchsvollere (und dadurch in der Regel auch höher bezahlte) Tätigkeiten geeignet erscheinen läßt.

(4) Einkommen als Folge des Eigentums an produktiv einsetzbaren Ressourcen lassen sich nur erzielen, wenn diese auch tatsächlich produktiv genutzt werden. Hier sind vor allem zwei

Beschränkungen zu beachten: Zum einen besteht die Möglichkeit, daß formelle Eigentumsrechte an diesen Ressourcen nicht tatsächlich genutzt werden dürfen beziehungsweise können; zum anderen kann die Nutzung der Eigentumsrechte daran scheitern, daß die für die Durchführung produktiver Tätigkeiten komplementär benötigten Ressourcen überhaupt nicht oder nur zu nicht akzeptablen Bedingungen erworben werden können.

(5) Werden die produktiv nutzbaren Ressourcen auch tatsächlich eingesetzt, so hängt die Höhe des Leistungseinkommens ihrer Eigentümer davon ab, welches reale Nettoentgelt sie für diese Ressourcennutzung erhalten. Zu dessen Bestimmung sind vier Komponenten aufzuführen:

- a) Die *Produktivitätskomponente*: Sie bestimmt, welche Erträge (= physische Produktionsergebnisse) aus dem gemeinsamen Einsatz der betrachteten und der komplementär verwendeten Ressourcen resultieren;
- b) die *Markterlöskomponente*: Sie bestimmt, welche Erlöse (= monetäre Bewertung der Erträge) aus dem Verkauf der mit Hilfe der betrachteten sowie komplementärer Ressourcen produzierten Güter und Dienstleistungen erzielt werden;
- c) die *Komplementärfaktorkostenkomponente*: Sie bestimmt, welcher Teil der Markterlöse (bei Bezahlung in „cash“) oder der Erträge (bei Bezahlung in „kind“) an die Besitzer jener Ressourcen abgeführt werden muß, deren Einsatz komplementär zur betrachteten Ressource bei der Produktion vorgenommen wurde;
- d) die *Realeinkommenskomponente*: Sie bestimmt, welches Realeinkommen die Erlöse (bei monetärem Tausch) bzw. Erträge (bei güterwirtschaftlichem Tausch) nach Abzug der Kompensationskomponente repräsentieren.⁷

(6) Neben den Einkommen aus dem Produktionsprozeß erhalten viele Personen beziehungsweise Haushalte Transfereinkommen bzw. empfangen Transferleistungen als Ergebnis staatlicher oder privater Umverteilungsmaßnahmen. Im Vordergrund steht dabei die staatliche Finanzpolitik, die über ihre direkten und indirekten Wirkungen von wesentlicher Bedeutung für das Zustandekommen der sekundären personellen Einkommensverteilung ist.⁸ Armutsmindernde Wirkungen können gleichfalls von privaten Transferleistungen ausgehen,

⁷ Bei Eigenverbrauch entfallen die Komponenten (b) und (d). Die Erträge gemäß (a) müssen zwar weiterhin um die Kompensationskomponente (c) vermindert werden; anstelle der Realeinkommenskomponente (d) muß der unmittelbare Grundbedürfnisbefriedigungsbeitrag des Ertrags ermittelt werden.

⁸ Die Verteilungseffekte anderer staatlicher Eingriffe, bspw. einer zu weitgehenden oder (insbesondere im Umweltbereich) einer unzureichenden Regulierungspolitik, vollziehen sich unmittelbar über die Determinanten der Leistungseinkommen.

wie sie von karitativen Organisationen oder innerhalb von Familien (insbesondere Großfamilien) geleistet werden. Armut liegt vor, wenn diese (öffentlichen und/oder privaten) Transfermechanismen von ihrem Umfang her zu schwach, zu stark (z.B. durch Besteuerung des Existenzminimums) oder in ihrem Ansatz nicht hinreichend problembezogen strukturiert sind, um aus dem Produktionsprozeß resultierende Armut zu beseitigen.

3 Ursachen der Armut auf der Makroebene

(1) Die hier systematisierten möglichen Ursachen der Armut auf der Mikroebene treten nicht isoliert auf, sondern sind miteinander verknüpft und beeinflussen sich gegenseitig. Vor allem werden sie von den betreffenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen (einschließlich den Mustern sozialer und kultureller Organisationen sowie der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen) geprägt. Diese determinieren den Makrorahmen, der die Verteilung der Produktionsfaktoren Arbeit, (Human- und Sach-) Kapital und natürliche Ressourcen innerhalb der Gesellschaft, ihre Kombination sowie die Verwendung grundsätzlich verfügbarer Technologien bestimmt.⁹ Außerdem regeln die Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme die Austauschbeziehungen zwischen Gütern und zwischen Produktionsfaktoren. Dadurch legt der Makrorahmen die Stärke jener Determinanten von Leistungs- und Transfereinkommen fest, die auf der Individual- und Haushaltsebene Ausmaß und Tiefe der Armut bestimmen. Insofern sind die Ursachen der Armut auf der Mikroebene von der Makroebene bestimmt; die relative Stärke der einzelnen mikroökonomischen Armutsdeterminanten variiert entsprechend zwischen einzelnen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen.

(2) Die These von der weitgehenden Makrodetermination der Mikrobedingungen der Armut gilt auch für die Erklärung der empirischen Beobachtung, daß oftmals das Verhalten einzelner Gruppen und Personen zur Entstehung beziehungsweise Verfestigung ihrer eigenen Armut ebenso beitragen kann wie zu ihrer Überwindung beziehungsweise ihrem Abbau. Dies betrifft sowohl die Höhe der individuellen Einkommen als auch die Verwendung dieser Einkommen zur Grundbedürfnisbefriedigung. Ein von Dritten festgestelltes „armutsförderndes“ Verhalten ist oftmals die individuelle (oder gruppenspezifische) Reaktion auf bestimmte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Insbesondere die Beziehungen zwischen subjektiver Leistungsbereitschaft und tatsächlicher Leistungsfähigkeit - jeweils bezogen auf

⁹ Außerdem beeinflussen die Gesellschaftssysteme (in ihrer hier definierten weiten Form) in erheblichem Maße die subjektive Leistungsbereitschaft und damit den Willen einzelner, Anstrengungen zum Abbau der eigenen Armut zu unternehmen.

die zugrundeliegenden Armutskomponenten - werden in starkem Maße vom jeweiligen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem geprägt.

(3) Ihren konkreten Niederschlag in bezug auf die Situation der Armen finden die jeweiligen Systembedingungen in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik des betreffenden Landes. Diese läßt sich jedoch nur in ihrer Gesamtheit beurteilen. Der Versuch, die Armutswirkungen einzelner wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Komponenten isoliert zu ermitteln, würde den hier angesprochenen Gesamtzusammenhang leicht übersehen. Armut bedeutet unzureichende Partizipation der Armen am politischen Prozeß sowie an der wirtschaftlichen Entwicklung und schlägt sich entsprechend bei den einzelnen Armutsdeterminanten auf der Mikroebene nieder. Deshalb muß sich eine wesentliche Beurteilungskomponente der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eines Landes darauf beziehen, ob der politische Gestaltungsprozeß sowie der wirtschaftliche Entwicklungsprozeß so konzipiert sind, daß auch die Armen daran teilhaben und ihre mikrobezogenen Einkommensdeterminanten sich entsprechend verbessern. Eine auf Breitenwirkung ausgerichtete Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik trägt fast immer auch zum Abbau der Armut bei, weil von ihr der erforderliche „trickle-down“-Effekt ausgehen kann. Grunderfordernisse einer solchen Politik in den betreffenden Ländern sind gemäß BMZ:¹⁰

- Verwirklichung demokratischer Regierungsformen;
- Rechtsstaatlichkeit;
- Aufbau von leistungsbereiten und leistungsfördernden Verwaltungen;
- Verankerung einer sozial und ökologisch ausgerichteten Marktwirtschaft.

(4) Die ersten drei Komponenten beinhalten die politisch-administrativen, die vierte Komponente die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen einer armutsreduzierenden Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik auf der Makroebene. Verletzungen dieser Rahmenbedingungen bewirken Konstellationen, die auf der Mikroebene Armut verursachen (können). Entsprechend deutlich ist die Notwendigkeit, diese Verknüpfung von Makro- und Mikroebene bei der Konzipierung armutspolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen.

¹⁰ Vgl. BMZ 1992: 1. - Zusätzlich wird das Ausmaß der Armut in einzelnen Ländern von den Rahmenbedingungen bestimmt, denen die betreffenden Länder im internationalen Rahmen - vor allem bei den konkreten Austauschbeziehungen auf den Güter- und Faktormärkten - ausgesetzt sind. Insofern sind die Möglichkeiten einzelner Länder, in Eigenanstrengungen Armut zu bekämpfen, begrenzt.

4 Konzeptionelle Grundlagen einer armutsorientierten Wirtschaftspolitik

(1) Eine erste Folgerung für eine armutsorientierte Wirtschaftspolitik besteht darin, daß das Ziel der Armutsminderung nicht auf die kurze Sicht beschränkt werden darf. Sonst besteht die Gefahr, daß langfristige ökonomische Zusammenhänge übersehen werden: Die konkrete Ausprägung der Determinanten der Leistungs- und Transfereinkommen einzelner Personen und Haushalte ist das Ergebnis eines historischen technologischen und institutionellen Entwicklungsprozesses und nur im Zusammenhang damit erklärbar. Im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums verändert sich die Verfügbarkeit einzelner Personen beziehungsweise Haushalte über produktiv nutzbare Ressourcen, deren Bestände sowohl zu- als auch abnehmen können. Gleichfalls ergeben sich Verschiebungen bei den Nutzungsmöglichkeiten dieser Ressourcen. Der sich nicht nur im Zuge des Wachstums, sondern auch unabhängig davon vollziehende Strukturwandel beeinflußt die relative Größe von Angebot und Nachfrage auf einzelnen Märkten und damit das allokatons- und verteilungsbestimmende System relativer Preise. Die Handlungsfähigkeit des Staates für redistributive Maßnahmen nimmt normalerweise im Verlauf des wirtschaftlichen Wachstums zu.

(2) Umgekehrt bewirken Veränderungen der Armutsdeterminanten auf der Mikroebene positive oder negative Wachstumseffekte auf der Makroebene - und zwar unabhängig davon, ob die Veränderung dieser Armutsdeterminanten autonom oder wachstumsinduziert zustande gekommen ist. Entsprechend ist jede zeitpunktbezogene Analyse der Armutursachen immer nur die Momentaufnahme eines Prozesses, in dem die verschiedenen Armutsdeterminanten selbst stetigen und/oder diskreten Veränderungen unterworfen sind. Aufgrund dieser Zusammenhänge lassen sich originäre und wachstumsbestimmte Ursachen der Armut nicht konsequent gegenseitig abgrenzen; sie ergeben sich simultan und sind deshalb gemeinsam zu bewerten.

(3) Die Tatsache, daß sich Armut nicht auf die ärmsten Entwicklungsländer beschränkt, sondern auch in vielen Entwicklungsländern mit mittlerem, teilweise sogar mit hohem Einkommen anzutreffen ist, macht deutlich, daß Armut nicht nur eine Folge gesamtwirtschaftlicher Unterentwicklung ist. Vielmehr hängen Ausmaß und Tiefe der Armut in beträchtlichem Umfang von der personellen Einkommensverteilung innerhalb des jeweiligen Landes ab, die wiederum das Ergebnis interpersonell ungleicher Verteilungen bei den vorne aufgelisteten Armutsdeterminanten auf der Mikroebene ist. Je ungleichmäßiger die personelle Einkommensverteilung ausfällt, desto größer ist ceteris paribus auch die Wahrscheinlichkeit von Armut. Insofern hängt es von der Wirtschafts- und

Gesellschaftsstruktur eines Landes ab, ob sich die aus dem Wachstumsprozeß resultierenden Veränderungen bei den Determinanten der Leistungs- und Transfereinkommen auf der Mikroebene armutssteigernd oder armutsmindernd auswirken.

(4) Aus diesen Ausführungen wird deutlich, daß die heute praktizierte Wirtschaftspolitik nicht nur Ausmaß und Tiefe der Armut von heute, sondern auch das von morgen bestimmt. Deshalb kann eine *additive* Politik der Armutsminderung, die sich auf eine ex-post-Korrektur verteilungspolitischer Fehlentwicklungen des Wachstumsprozesses beschränkt, langfristig sogar kontraproduktiv sein¹¹: Ihr Einsatz vermindert möglicherweise den Druck, eine (aus der Sichtweise des Verfassers) vom Ansatz her fehlerhaft konzipierte, weil armutsfördernde Wirtschaftspolitik grundlegend zu korrigieren. Auf Dauer ist nur ein *integrierter* Ansatz sinnvoll, der simultan wachstums- und verteilungspolitische Ziele verfolgt, wie es bereits im Weltentwicklungsbericht 1978 von der Weltbank gefordert wurde. Die Weltbank hatte im übrigen bereits damals das Verteilungsziel auf die Beseitigung der absoluten Armut reduziert - eine Modifizierung, die angesichts der quantitativen Dimension des Armutsproblems heute noch mehr Gültigkeit haben sollte als vor 15 Jahren.¹² Nur ein Ansatz, der wachstums- und verteilungspolitische Ziele integriert, kann als entwicklungspolitisch richtig bezeichnet werden. In der wirtschaftswissenschaftlichen Terminologie ist Entwicklung bekanntlich definiert als Wachstum plus „Verbesserungen“ der interpersonellen Einkommensverteilung¹³; ein Wachstumsprozeß, der nicht zur Armutsminderung beiträgt, ist „Wachstum ohne Entwicklung“ („growth without development“).

(5) Jede Entwicklungspolitik, die diese Zusammenhänge außer Acht läßt, ist letzten Endes zum Scheitern verurteilt. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist es auch nicht sinnvoll, zwischen Wachstums- und Verteilungspolitik als konkurrierenden Politikbereichen zu differenzieren. Beide unterscheiden sich letztlich nur in der Prioritätenfolge der einzelnen entwicklungspolitischen Teilziele und der daraus resultierenden Instrumentengewichtung. Insofern geht es nicht darum, ob eine Politik der Armutsbekämpfung an die Stelle einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik treten soll, sondern um die Integration von Wachstums- und Armutsminderungsziel. Aus ökonomischer Sicht muß deshalb untersucht werden, wie sich bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum *und* auf die Armutsminderung auswirken, wobei zwischen kurz- und langfristigen Effekten unterschieden werden muß. Der Terminus „armutsorientierte Wirtschaftspolitik“ soll entsprechend signalisieren, daß jede Form der Wirtschaftspolitik auf lange Sicht über ihre

¹¹ Dieses Argument beschränkt sich nicht auf Entwicklungsländer.

¹² Im Weltentwicklungsbericht 1978 findet sich hierzu die folgende Passage: „Die Entwicklungsbemühungen sind demnach auf ein doppeltes Ziel auszurichten, und zwar auf ein schnelles Wachstum und darauf, die Anzahl der in absoluter Armut lebenden Menschen so schnell wie möglich zu verringern“ - Weltbank 1978: 1.

¹³ Bspw. bei Hemmer 1988: 55 ff.

direkten und/oder indirekten Wirkungen auch den Armen einer Gesellschaft zugute kommen muß. Er besagt aber nicht, daß alle Maßnahmen bereits auf kurze Sicht den Armen direkt helfen müssen.

(6) Deshalb ist Armutsbekämpfung kein eigenständiger Teilbereich der Wirtschaftspolitik, sondern bedeutet im Prinzip eine bestimmte Ausgestaltungsform verschiedener Wirtschaftspolitikbereiche: Die jeweiligen Maßnahmen sollen so gestaltet sein, daß sie zum Abbau der Armut beitragen. Sicherlich haben viele wirtschaftspolitische Maßnahmen Auswirkungen nicht nur auf Ausmaß und Tiefe der Armut, sondern auch auf andere wirtschaftspolitische Ziele. Für die Festlegung einer armutsorientierten Wirtschaftspolitik gilt lediglich ein Vorrang des Ziels der Armutsminderung vor dem Wachstumsziel etwa im Sinne des Rawls'schen Maximin-Prinzips.¹⁴

(7) Außerdem relativieren sich viele vermutete Zielkonflikte zwischen dem Wachstumsziel und dem Ziel der Armutsminderung. So hat bereits die wissenschaftliche Diskussion der siebziger Jahre über mögliche Zielkonflikte zwischen dem Wachstums- und dem Beschäftigungsziel gezeigt, daß etwaige Zielkonflikte entscheidend von der gewählten entwicklungspolitischen Strategie, vom gruppenspezifischen Akkumulationsverhalten sowie vom zugrundegelegten Zeithorizont abhängen.¹⁵ Dieses Ergebnis ist eng mit der Rolle des produktiven Konsums als Determinante wirtschaftlicher Entwicklung verknüpft. Wurden Konsumausgaben in der entwicklungspolitischen Literatur der fünfziger und sechziger Jahre durchgängig als unproduktiv und damit als entwicklungs- (= wachstums-) hemmend eingestuft, wird seit den siebziger Jahren im Zusammenhang mit der Grundbedürfnisdiskussion darauf hingewiesen, daß auch Konsumausgaben zur Kapitalbildung - und zwar zur Humankapitalbildung - beitragen und damit produktiv sein können.¹⁶ Empirische Untersuchungen haben nachgewiesen, daß konsumtive Ausgaben zur Befriedigung der Grundbedürfnisse (dies betrifft vor allem Ausgaben für Ernährung, Gesundheit und Bildung) höhere Produktivitätseffekte auslösen können als unmittelbare Investitionen.¹⁷ Schränkt man im Sinne der These einer ausschließlichen Abhängigkeit der Kapitalakkumulation von der Ersparnisbildung diese Konsumausgaben zugunsten von Investitionen ein, können sich sowohl negative Verteilungs- als auch negative Wachstumseffekte einstellen.

¹⁴ Vgl. Rawls 1971.

¹⁵ Vgl. Stewart/Streeten 1971; Hemmer 1974; Sen 1975.

¹⁶ Vgl. Hemmer 1979.

¹⁷ Vgl. Hicks 1980; Wheeler 1980.

(8) Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Beschäftigungswirkungen. Während der siebziger Jahre vermuteten mehrere Autoren, daß eine Einkommensumverteilung zugunsten der Armen trotz der daraus resultierenden Verschiebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragestruktur in Richtung auf arbeitsintensivere Produkte, die in der Regel stärker von Armen als von den Beziehern mittlerer und höherer Einkommen nachgefragt werden, nur geringe Beschäftigungseffekte auslösen würde.¹⁸ Neuere Berechnungen¹⁹ kommen jedoch zu dem entgegengesetzten Ergebnis. Eine stärkere Arbeitsintensivierung der Produktion und dadurch ein Rückgang der umfangreichen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung mit ihren armutsmildernden Folgen kann danach nicht nur über die Faktorpreise, sondern auch über die Nachfrageeffekte einer Redistributionspolitik erreicht werden.

(9) Letztlich lassen sich nur einzelfallbezogene, empirisch fundierte Aussagen zu den Wachstumseffekten einer armutsorientierten Wirtschaftspolitik treffen. Die Analyse des jeweiligen Einzelfalls müßte auf Kosten-Nutzen-Analysen beruhen, die ein Schattenpreissystem verwenden, das diesen Zusammenhängen ebenso Rechnung trägt wie es die politische Gewichtung alternativer Verteilungskonstellationen - ausgedrückt in Wachstumsäquivalenten - widerspiegeln müßte. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß jede Form armutsorientierter Wirtschaftspolitik immer raum- und zeitgebunden ist: Eine bestimmte wirtschaftspolitische Konzeption kann in einem näher zu definierenden Land zu einem bestimmten Zeitpunkt eine armutsorientierte Wirtschaftspolitik sein, zu einem anderen Zeitpunkt und/oder in einem anderen Land nicht. Insofern gibt es „die“ armutsorientierte Wirtschaftspolitik nicht in abstrakter, sondern nur in raum-zeit-gebundener Ausgestaltung.

5 Folgerungen für die Bestimmung prioritärer Handlungsfelder einer armutsorientierten Wirtschaftspolitik

(1) Welche Handlungsfelder resultieren aus diesen konzeptionellen Überlegungen? Zunächst läßt sich feststellen, daß der vorrangige Ansatz einer armutsorientierten Wirtschaftspolitik darin bestehen sollte, solche strukturellen Reformen auf der Makroebene zu schaffen, durch die wesentliche Ursachen der Armut auf der Mikroebene beseitigt werden. Nach heute herrschender Ansicht erfordert der Abbau der Armut - vor allem bei einer längerfristigen

¹⁸ Vgl. Morawetz 1974; White 1978.

¹⁹ Z.B. James/Khan 1993.

Betrachtung - eine wesentlich bessere Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen als in den meisten Ländern bislang praktiziert.²⁰ Je mehr die Steuerung marktwirtschaftlichen Prozessen überlassen werden soll, desto stärker ist jedoch darauf zu achten, daß solche Voraussetzungen erfüllt werden, welche auch wirklich eine wirtschaftliche Partizipation der Armen ermöglichen: Der Staat muß für makroökonomische Stabilität sorgen, die Funktionsfähigkeit der Faktor- und Gütermärkte durchsetzen - was auch die Schaffung von Rechtssicherheit (insbesondere in bezug auf Eigentums- und Nutzungsrechte an Ressourcen) und Vertragsfreiheit (insbesondere Kontrahierungsfreiheit auf den verschiedenen Absatz- und Beschaffungsmärkten)²¹ beinhaltet - und seine Finanzpolitik in den Dienst der angestrebten Ziele stellen. Außerdem sind die in vielen Ländern zu beobachtenden staatlichen Eingriffe in den Preisbildungsprozeß beziehungsweise die Verzerrungen der Marktpreise durch monopolistische Anbieter- und Nachfragerpositionen auf einem derart niedrigen Niveau zu halten, daß sich ein System relativer Preise herausbilden kann, welches die bestehenden Knappheitsverhältnisse auf Faktor- und Gütermärkten weitgehend widerspiegelt²² - eine im Vergleich zur tatsächlichen Situation vieler Entwicklungsländer heroisch erscheinende Forderung.

(2) Da in faktisch allen Ländern nur ein Teil der entwicklungsrelevanten Güter und Dienstleistungen über privatwirtschaftlich organisierte Märkte angeboten werden kann, ist es weiterhin erforderlich, daß der Staat bei den nicht marktfähigen Gütern und Dienstleistungen als Anbieter auftritt - sei es durch deren eigene Bereitstellung, sei es durch eine Auftragsvergabe an private Anbieter zu festgesetzten Preisen. Zu dieser Kategorie von Gütern und Dienstleistungen gehört nicht zuletzt ein bedeutender Teil der von der Privatwirtschaft für ihre eigenen Aktivitäten benötigten Infrastruktur.

(3) Je besser die marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen greifen, desto größer sind die Aussichten auf einen effizienten Einsatz der gesamtwirtschaftlich verfügbaren Ressourcen. In bezug auf die oben aufgelisteten Determinanten der Leistungseinkommen der Armen können damit entsprechend gute Ergebnisse bei der Ressourcennutzung und der Ressourcenentlohnung erreicht werden. Welche Armutswirkungen daraus resultieren, hängt jedoch in erster Linie von jener Komponente ab, die nur in begrenztem Maße über Märkte

²⁰ Wie die bisherigen Erfahrungen mit den Strukturanpassungsprogrammen sowie mit den Transformationsprozessen ehemals sozialistischer Volkswirtschaften belegen, kann die verstärkte Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Prinzipien kurzfristig allerdings zunächst das Ausmaß der Armut vergrößern. Es liegt bezüglich der Armut somit eine Art „J-Kurven-Effekt“ vor.

²¹ Analog zu der Konstellation, daß bei bestimmten Gütern der Marktmechanismus nicht oder nicht richtig funktioniert (z.B. bei öffentlichen, meritorischen oder demeritorischen Gütern), kann in einzelnen Fällen die Funktionsfähigkeit von Märkten auch davon abhängen, daß es für einzelne Anbieter oder Nachfrager einen Kontrahierungszwang gibt. - Zur Problematik der Rechtsunsicherheit bei Eigentums- und Nutzungsrechten in Entwicklungsländern vgl. Pritzl 1995.

²² Vgl. Hemmer 1994.

optimiert werden kann: von der Ressourcenverfügbarkeit.²³ Entscheidendes Kriterium für die Bewertung der Armutswirksamkeit einer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik muß es deshalb sein, ob die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen die Ressourcenausstattung einzelner Personen oder Haushalte in einem Maße steuern, das tatsächlich Armut minimiert. Dies betrifft sowohl die Bodenbesitzverteilung als auch die Zugangschancen einzelner Personen und Haushalte zum Kapitalmarkt und zum Bildungs- und Gesundheitsbereich eines Landes. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob Mechanismen etabliert sind, welche die Korrektur einer als „ungerecht“ empfundenen personellen Leistungseinkommensverteilung durch Umverteilungsmaßnahmen auf staatlicher und/oder auf privater Basis ermöglichen.

(4) In der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Realität vieler Länder finden sich in bezug auf diese Punkte aber noch erhebliche Defizite. Die bislang ergriffenen strukturellen Reformen reichen häufig nicht zur nachhaltigen Armutsbekämpfung aus, da insbesondere die Fragen des unzureichenden Ressourceneigentums der Armen meist nur unbefriedigend gelöst sind. Außerdem ist es aus gesellschafts- und bürokratiepolitischen Gründen oftmals nicht möglich, die zur nachhaltigen Armutsbekämpfung erforderlichen strukturellen Reformen in ihrer vollen Konsequenz durchzusetzen.²⁴ Die zur Realisierung der erforderlichen Reformen benötigten grundlegenden Veränderungen müssen sich insbesondere auf die institutionelle Ebene beziehen, die in den meisten Entwicklungsländern (bisher) weder im privaten noch im staatlichen Bereich in der erforderlichen Quantität und/oder Qualität vorliegt. Gerade die negativen Erfahrungen mehrerer Transformationsländer, die bei ihren Reformen die armutspolitische (und insgesamt gesehen auch die entwicklungspolitische) Relevanz der institutionellen Ebene unterschätzt hatten, belegen die Wichtigkeit dieses Aspekts.

(5) Viele der hier angesprochenen Reformnotwendigkeiten lassen sich nicht kurz- bis mittelfristig umsetzen, selbst wenn - was gleichfalls nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden kann - die Eliten im betreffenden Lande solchen Reformen zustimmen. Teilweise sind die Reformvorschläge auch politisch nicht durchsetzbar, weil sie auf einen Machtverlust der Eliten hinauslaufen, dem diese nicht zustimmen. Deshalb müssen zum Abbau der Armut in der Regel zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, die speziell die wirtschaftliche Position der Armen zu verbessern suchen und sie befähigen, besser als bisher (und/oder schneller als beim Warten auf die Reformen) am wirtschaftlichen Wachstumsprozeß zu partizipieren, damit aus „Wachstum“ „Entwicklung“ wird. Hierbei sind zwei verschiedene Maßnahmenkategorien zu unterscheiden:²⁵

²³ Dies gilt für die einzelnen Ressourcenarten in unterschiedlicher Stärke: Die natürlichen Ressourcen sind von dieser Einschränkung in der Regel stärker, das Sachkapital schwächer betroffen als das Humankapital.

²⁴ Hier sei auf die Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie verwiesen.

²⁵ Vgl. BMZ 1992.

- Setzen Maßnahmen direkt an den Determinanten der Armut auf der Mikroebene der Zielgruppen an, um durch ihre Veränderung einen Abbau von Armut zu bewirken, so liegt unmittelbare Armutsbekämpfung vor. In diesem Fall sollen die Armen bereits über deren Primäreffekte von den betreffenden Maßnahmen profitieren.
- Sind die von den Primäreffekten einer Maßnahme Begünstigten nicht eindeutig identifizierbar oder nicht überwiegend Arme, so findet eine mittelbare Armutsbekämpfung statt, wenn Arme von den ausgelösten Sekundäreffekten profitieren. Das Ausmaß dieser Sekundäreffekte wird wiederum von den strukturellen Rahmenbedingungen auf der Makroebene bestimmt: Diese entscheiden darüber, in welchem Umfang bestimmte Maßnahmen die Armutsdeterminanten auf der Mikroebene beeinflussen und damit bis zu einzelnen Zielgruppen durchsickern.

(6) Allerdings ist die Trennlinie zwischen beiden Formen der Armutsbekämpfung nicht immer scharf zu ziehen, und ihre jeweiligen Nettowirkungen in bezug auf die Armut fallen nicht immer eindeutig aus. Bestimmte Maßnahmen können, je nach ihrer konkreten Ausgestaltung, gleichzeitig der unmittelbaren und der mittelbaren Armutsbekämpfung zugerechnet werden; dies ist dann der Fall, wenn sie eine Gruppe von Armen unmittelbar ansprechen, während eine andere Gruppe von Armen über die von ihnen ausgelösten Sekundäreffekte erreicht wird. Ebenso besteht die Möglichkeit, daß die Primär- und Sekundäreffekte konkreter Maßnahmen sich mit unterschiedlichen Vorzeichen auf die Armut auswirken. Und schließlich ist nicht auszuschließen, daß bestimmte Maßnahmen einige Arme begünstigen, während andere Arme - jeweils unter Erfassung der Primär- und Sekundäreffekte - von ihnen benachteiligt beziehungsweise geschädigt werden. Die Unterscheidung zwischen Maßnahmen der unmittelbaren und der mittelbaren Armutsbekämpfung ist zwar wichtig für die Identifikation der primären Handlungsebene, auf der konkrete Maßnahmen ansetzen; in bezug auf eine Bewertung vermuteter Armutswirkungen ist sie aber ebenso wenig geeignet wie für eine Einstufung von Wirkungszusammenhängen. In der Tat finden sich in der entwicklungspolitischen Realität - je nach der konkreten Ausgestaltung des spezifischen Gesellschaftssystems und seinen ökonomischen Folgen - verschiedene „Varietäten“ der Armut, das heißt unterschiedliche Gruppen von Armen mit unterschiedlichen Bedürfnissen, Interessen und Defiziten. Zwischen diesen Gruppen bestehen meist erhebliche Konflikte, die bei der Konzipierung von Strategien zur Armutsbekämpfung durch entsprechend präzise Zielgruppendefinitionen („targeting“) zu berücksichtigen sind.

(7) Ebenso ist zu berücksichtigen, daß die Armen trotz ihres teilweise erschreckenden zahlenmäßigen Umfangs eine marginale Gruppe innerhalb des jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems - auf nationaler wie auf kommunaler (dörflicher/städtischer)

Ebene - sind.²⁶ Sollen die Armen nicht auf Dauer passive Empfänger materieller Hilfe werden, müssen sie deshalb in dieses System integriert werden. Dazu sind jedoch beträchtliche strukturelle und funktionale Veränderungen dieser Systeme notwendig, die sich nicht auf die ökonomische Ebene beschränken dürfen und auch eine gewisse Umverteilung von gesellschaftlicher und politischer Macht zugunsten der Armen einschließen müssen. Nur durch solche Systemänderungen lassen sich auf der Mikroebene neue Spielräume wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Art schaffen, die es den Armen ermöglichen, ihre Position dauerhaft zu verbessern. Werden derartige Systemänderungen vernachlässigt (oder aufgrund bestimmter politischer Rücksichtnahmen „vergessen“), so sind die Chancen für nachhaltige Erfolge bei der Armutsbekämpfung sehr gering - unabhängig davon, wie die entsprechende Maßnahme per se auch konzipiert war.²⁷

6 Literaturverzeichnis

BMZ 1992:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), *Hauptelemente der Armutsbekämpfung*, Bonn 1992

BMZ 1994:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), *Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1994*, Bonn 1994

Görgens 1988:

Görgens, E., *Wirtschaftswachstum, personelle Einkommensverteilung und Wirtschaftsordnung in unterentwickelten Ländern*, in: Dürr, E. - Sieber, H. (Hrsg.), *Weltwirtschaft im Wandel*, Bern - Stuttgart 1988

Hemmer 1974:

Hemmer, H.-R., *Zur Vereinbarkeit des Wachstums- und Beschäftigungszieles in Entwicklungsländern*, in: Priebe, H. (Hrsg.), *Beiträge zur Beurteilung von Entwicklungsstrategien. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 77*, Berlin 1974

Hemmer 1979:

Hemmer, H.-R., *Der Einfluß der Ernährung auf die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt*, in: Bodenstedt, A.A. u.a., *Fehlernährung und ihre Folgen für die regionale Entwicklung*, Saarbrücken-Fort Lauderdale 1979

Hemmer 1994:

Hemmer, H.-R., *Armutsorientierte Wirtschaftspolitik - Kriterien einer erfolgversprechenden Politik zur Bekämpfung der Massenarmut in Entwicklungsländern -*, *Gießener Arbeitskreis für wirtschaftspolitische Studien, Diskussionsbeitrag Nr. 15*, Gießen 1994

²⁶ Marginalität bedeutet die fehlende Partizipation der Armen an den politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen.

²⁷ Dieser Aspekt ist besonders wichtig bei der insbesondere vom BMZ sowie von vielen Nicht-Regierungs-Organisationen vertretenen Politik der „Hilfe zur Selbsthilfe“: Wird diese Politik ohne parallele strukturelle Reformen gefahren, ist die Gefahr ihres Scheiterns relativ groß; zumindest sind ihre Chancen, grundlegende Erfolge bei der Armutsbekämpfung zu erreichen, als sehr gering einzuschätzen.

Hemmer/Kötter 1990:

Hemmer, H.-R. - Kötter, H., Armutorientierte kirchliche Entwicklungsarbeit. Eine sozio-ökonomische Analyse. *Reihe Misereor-Dialog Nr. 8*, Aachen 1990

Hemmer/Schmidt/Diehl 1995:

Hemmer, H.-R. - Schmidt, H. - Diehl, M., Der Beitrag von Elektrizitätsvorhaben zur Armutsminderung: eine Untersuchung am Beispiel Ägyptens. *Arbeitshilfen - Materialien - Diskussionsbeiträge der Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Frankfurt a.M. 1995

Hicks 1980:

Hicks, N.L., Wachstum versus Grundbedürfnisse, in: *Finanzierung und Entwicklung*, 17. Jahrgang (1980), Nr. 2

ILO 1976:

International Labour Office (Hrsg.), *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World-Problem*, Geneva 1976

James/Khan 1993:

James, J. - Khan, H.A., The Employment Effects of an Income Redistribution in Developing Countries, in: *World Development*, Band 21 (1993)

Morawetz 1974:

Morawetz, D., Employment Implications of Industrialisation in Developing Countries: A Survey, in: *Economic Journal*, Band 84 (1974)

Pritzl 1995:

Pritzl, R.F.J., Property Rights, Rechtsunsicherheit und Rent-Seeking in Entwicklungsländern, in: *List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Band 21 (1995)

Rawls 1971:

Rawls, J., *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.) 1971

Sen 1975:

Sen, A.K., *Choice of Techniques*, 3. Auflage, Oxford 1975 (1. Auflage: 1968)

Stewart/Streeten 1971:

Stewart, F. - Streeten, P., Conflicts Between Output and Employment Objectives in Developing Countries, in: *Oxford Economic Papers*, N.S. Band 23 (1971)

Streeten 1979:

Streeten, P., Vom Wachstum zu den Grundbedürfnissen, in: *Finanzierung und Entwicklung*, 16. Jahrgang (1979), Nr. 3

Weltbank 1978:

Weltbank (Hrsg.), *Weltentwicklungsbericht 1978*, Washington D.C. 1978

Weltbank 1990:

Weltbank (Hrsg.), *Weltentwicklungsbericht 1990*, Washington D.C. 1990

Wheeler 1980:

Wheeler, D., Basic Needs Fulfilment and Economic Growth: A Simultaneous Model, in: *Journal of Development Economics*, Band 7 (1980)

White 1978:

White, L., The Evidence on Appropriate Factor Proportions in Less Developed Countries: A Survey, in: *Economic Development and Cultural Change*, Band 27 (1978/79)

ZUR PROBLEMATIK DER MASSENARMUT IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN: DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN DER MIKRO- UND DER MAKROEBENE

von
Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer, Universität Gießen

Inhaltsverzeichnis:

1	Vorbemerkungen	2
2	Ursachen der Armut auf der Mikroebene	3
3	Ursachen der Armut auf der Makroebene	5
4	Konzeptionelle Grundlagen einer armutsorientierten Wirtschaftspolitik.....	7
5	Folgerungen für die Bestimmung prioritärer Handlungsfelder einer armutsorientierten Wirtschaftspolitik	10
6	Literaturverzeichnis	14