

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 234

# Armut in Entwicklungsländern

Von

Michael Bohnet, Thilo Hatzius, Hans-Rimbert Hemmer,  
Siegfried König, Wolfgang Kroh, Rainer Marggraf, Hermann Sautter,  
Rolf Schinke, Francesca Schinzingher, Eberhard Scholing,  
Renate Schubert, Rasul Shams, Vincenz Timmermann

Herausgegeben von

Hans-Bernd Schäfer



Duncker & Humblot · Berlin

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 234**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 234**

---

# **Armut in Entwicklungsländern**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Armut in Entwicklungsländern

Von

**Michael Bohnet, Thilo Hatzius, Hans-Rimbert Hemmer,  
Siegfried König, Wolfgang Kroh, Rainer Marggraf, Hermann Sautter,  
Rolf Schinke, Francesca Schinzinger, Eberhard Scholing,  
Renate Schubert, Rasul Shams, Vincenz Timmermann**

Herausgegeben von

**Hans-Bernd Schäfer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Armut in Entwicklungsländern** / von Michael Bohnet . . . Hrsg.  
von Hans-Bernd Schäfer. – Berlin : Duncker und Humblot,  
1994

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-  
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 234)  
ISBN 3-428-08079-3

NE: Schäfer, Hans-Bernd [Hrsg.]; Bohnet, Michael; Gesellschaft für  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-08079-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	7
Armut in Entwicklungsländern – Begriff, Ausmaß, Konsequenzen Von <i>Renate Schubert</i> , Zürich .....	13
Über den Zusammenhang zwischen materieller Armut und Sterblichkeit in Entwicklungsländern. Korreferat zum Referat von Renate Schubert Von <i>Eberhard Scholing</i> , Hamburg .....	41
Ansatzmöglichkeiten einer armutsorientierten Entwicklungspolitik: Ein Überblick Von <i>Hans-Rimbert Hemmer</i> , Gießen .....	55
„Armut“ in wirtschaftshistorischer Perspektive Von <i>Francesca Schinzingер</i> , Aachen .....	91
„Armut“ in wirtschaftshistorischer Perspektive: Anmerkungen zum Referat von Francesca Schinzingger Von <i>Vincenz Timmermann</i> , Hamburg .....	111
Konzepte der Armutsmessung Von <i>Thilo Hatzius</i> , Heidelberg, und <i>Rainer Marggraf</i> , Hamburg .....	119
Internationale Armutsbekämpfung. Zu den Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit Von <i>Hermann Sautter</i> , Göttingen .....	165
Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe. Korreferat zum Referat von Hermann Sautter Von <i>Michael Bohnet</i> , Bonn .....	189
Möglichkeiten der Armutsbekämpfung über den Projektansatz der Entwicklungszusammenarbeit Von <i>Wolfgang Kroh</i> , Frankfurt a.M., und <i>Siegfried König</i> , Bad Nauheim ...	203
Armut und Verschuldung: Der Einfluß des Ressourcentransfers auf die Entwicklung der Preise handelbarer und nicht handelbarer Güter Von <i>Rolf Schinke</i> , Göttingen .....	227
Steuerreform und Armutsbekämpfung: das Beispiel Jamaika Von <i>Rasul Shams</i> , Hamburg .....	267



## Einleitung

Die in diesem Buch abgedruckten Beiträge sind überarbeitete Fassungen von Referaten und Korreferaten der Jahrestagung 1993 des Ausschusses „Entwicklungsländer“. Diese Tagung befaßte sich mit Umfang, Begriff, Ursachen und Konzepten zur Überwindung der Armut in Entwicklungsländern. Abgedruckt sind neben den Referaten auch ein Teil der gehaltenen Korreferate. Es entspricht den Usancen des Ausschusses, Korreferate nicht nur in Form von Kommentaren zu den Hauptreferaten zu erstellen, sondern in spezifizierenden Korreferaten auch einzelne Aspekte des Hauptthemas vertieft und weiterführend zu behandeln. Diese Korreferate wurden im vorliegenden Band mitabgedruckt, während reine Kommentare von den Referenten bei der Fertigstellung der überarbeiteten Fassung berücksichtigt und eingearbeitet wurden. Ein Beitrag von Hans-Rimbert Hemmer, der ursprünglich ein kurzes Korreferat war und sich schwerpunktmäßig mit Armutsursachen befaßte, ist auf Bitten des Herausgebers zu einem Überblicksartikel ausgebaut worden, um eine thematische Abrundung des Bandes zu erreichen. Der Ausschuß „Entwicklungsländer“ ist seit jeher bemüht gewesen, den Kontakt zur Praxis herzustellen und zu vertiefen. Auch auf dieser Tagung waren erfreulicherweise Praktiker als Referenten zugegen, die Ansätze armutsorientierter Politik aus der Sicht ihrer Institutionen darstellen konnten (vgl. die Beiträge von Bohnet, König und Kroh).

Das Eröffnungsreferat von Renate Schubert befaßt sich mit Begriff, Ausmaß und Konsequenzen der Armut. Eine allgemein akzeptierte Definition von Armut fehlt bisher. Ausgehend von der Idee, daß die von Armut Betroffenen kein „menschenwürdiges Leben“ führen können, sind unterschiedliche Präzisierungen des Begriffs möglich und gebräuchlich. Dabei kommt Subsistenzkriterien bzw. sozialen Kriterien und Einkommenskriterien ein unterschiedlich hohes Gewicht zu. Wie immer Armut definiert wird, es scheint sicher zu sein, daß sie in den letzten 25 Jahren zugenommen hat. Dies gilt trotz der erheblichen Verbesserungen bei armutsbezogenen Kriterien wie dem durchschnittlichen Kalorienverbrauch oder der Lebenserwartung. Die Gesamtzahl der Armen liegt derzeit bei etwa 20 Prozent der Weltbevölkerung, wobei sich die Probleme besonders in Schwarzafrika und in den achtziger Jahren auch in Lateinamerika verschärft haben. Für eine Überwindung der Armut ist – so Schubert – nicht nur die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für die Armen, sondern insbesondere auch die Bereitstellung grundlegender sozialer Leistungen im Gesundheitsbereich, bei der Familien-

planung, der Ernährung und der Grundschulbildung notwendig. Armutsbefindliche Sterblichkeit, insbesondere Frühsterblichkeit, wird stark durch unzureichende medizinische Versorgung, Schulausbildung und Wasserversorgung verursacht.

In einem spezifizierenden Korreferat stellt Eberhard Scholing eine empirische Untersuchung zum Zusammenhang zwischen Armut und Sterblichkeit vor, die die Schlußfolgerungen Schuberts untermauert. Er führt eine internationale Querschnittsanalyse mittels eines Latentvariablemodells durch. Scholing weist nach, daß besonders der Mangel an solchen Gütern, die in Armutsgruppen unzureichend vorhanden sind, die Sterblichkeit absenkt, wie medizinische Versorgung, Ausbildung, unverseuchtes Trinkwasser und Nahrungsmitteversorgung. Die ausreichende Verfügbarkeit dieser Güter drängt vor allem Infektionskrankheiten zurück, die als Sterblichkeitsursache in reichen Ländern unbedeutend geworden sind, während ihnen in armen Ländern immer noch fast die Hälfte der Bevölkerung zum Opfer fällt.

Rimbert Hemmer liefert einen Überblick über Ansatzmöglichkeiten einer armutsbasierten Entwicklungspolitik. Ausgangspunkt ist der empirische Befund weltweit zunehmender Armut trotz teilweise erheblichen Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern während der letzten dreißig Jahre. Die „trickle down“-These, nach der Wirtschaftswachstum zur Armutüberwindung hinreicht, kann heute als überwiegend ungerechtfertigter Optimismus aus den fünfziger und sechziger Jahren charakterisiert werden. Ungerechtfertigt ist daher auch die Vorstellung, die beste Armutspolitik sei eine auf Wachstum gerichtete Wirtschaftspolitik. Zwar ist, wie Hemmer betont, Armutspolitik keineswegs auf klassische sozialpolitische Transferleistungen beschränkt, sie kann auch wirtschafts- und wachstumspolitisch ansetzen, muß dann aber die Zielgruppen im Auge behalten. Tatsächlich verschärfen jedoch in vielen Ländern wirtschaftspolitische Maßnahmen das Armutproblem, etwa wenn kapitalintensive Technologiewahl und Produktwahl gefördert werden. Armut kann nach Hemmer auf drei Ursachen zurückgeführt werden, unzureichende Verteilung sowie unzureichende produktive Nutzung von Resourceneigentum und unzureichende Erlöserzielung beim Einsatz von Ressourceneigentum. Soll Armutspolitik Ursachen bekämpfen, muß sie mit vielen, wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumenten umgehen und diese integriert einsetzen.

Thilo Hatzius und Rainer Marggraf befassen sich mit der Vielschichtigkeit des Armutsbegriffs und den daraus erwachsenden Schwierigkeiten für Armutsbegriffe. Diese sind am einfachsten zu entwickeln, wenn Armut lediglich als existentielle Notlage beschrieben wird. Dieses Konzept ist allerdings – von Ausnahmen wie Katastrophenlagen abgesehen – als Ansatzpunkt für armutsbasierte Politik heute weitgehend unbrauchbar. Andere, weichere Indikatoren müssen integriert werden wie physisches und geistiges Wohlbe-

finden, Krankheit, Mangel an sozialer Sicherheit und Schutz vor Kriminalität oder Mangel an sozialer Achtung. Die neuere Diskussion geht davon ab, alle diese Faktoren als Argumente einer Nutzenfunktion zu betrachten und Armut durch Unterschreiten eines minimalen Nutzenniveaus zu charakterisieren. Eine Alternative ist das Befähigungskonzept (A. Sen), das nach dem Ausmaß der Fähigkeit der Menschen fragt, die ihnen zur Verfügung stehenden Resourcen in andere Güterbündel umzuwandeln und aus dem Maß dieser Befähigung ein Armutskonzept ableitet. Unabhängig von der Definition der Armut stellt sich die Frage, wie das Ausmaß der Armut in einer Gesellschaft meßtechnisch zu bestimmen ist. Meßkonzepte reichen vom einfachen, aber wenig aussagefähigen und sogar irreführenden „headcount“, bis zu komplexen Indikatoren mit hohem Informationsgehalt für Öffentlichkeit und armutsbekämpfende Behörden. Um die Vielschichtigkeit des Armutsbegriffs, aber auch um völlig unterschiedliche Armutsbekämpfungskonzepte, geht es im Referat von Francesca Schinzinger sowie dem Korreferat von Vincenz Timmermann über „„Armut“ in wirtschaftshistorischer Perspektive“. Hier zeigte sich, daß bestimmte Armutskomponenten wie Mangel an sozialer Achtung und Verletzung der Menschenwürde, die heute ganz selbstverständlich als Bestandteile der Armut angesehen werden, historisch bedingt sind und etwa im europäischen Mittelalter mit seiner Idealisierung der Armut keineswegs ohne weiteres ein Bestandteil des Armutspheomens waren. Schinzingers Referat liefert außerdem einen Überblick über die Ansatzpunkte und Methoden der Armutsbekämpfung in den verschiedenen Stadien der europäischen Wirtschaftsentwicklung.

Im Mittelalter war das treibende Motiv der Armutsbekämpfung ein persönliches und freiwilliges Band der Caritas zwischen dem Armen und seinem Helfer, typischerweise zwischen einem Bettler und dem Almosengeber. Die Möglichkeit des „guten Werks“ verbesserte die Chancen des Mildtätigen auf ewige Glückseligkeit, erschwerte aber zugleich einen systematischen Ansatz der Armutsbekämpfung. Erst der absolutistische, rationalistische Staat entwickelte eine durch die Staatsbürokratie verwaltete Form der Armutsbekämpfung, die die „Bettelei“ ablöste. Dies geschah zuerst in den protestantischen und erst später in den katholischen Gebieten. Kritisch setzt Schinzinger sich mit der These auseinander, die industrielle Revolution habe die Armut erhöht und generell eine Tendenz zur Verelendung entstehen lassen. Derartige Auffassungen beruhten auf unzulässigen Verallgemeinerungen. Gerade der Blick auf die historische Entwicklung des Armutspheomens, so Timmermann, lehrt, wie vielschichtig und verwickelt dieses Problem sei. Für eine erfolgreiche Armutspolitik seien erheblich bessere Informationen und Kenntnisse von Wirkungszusammenhängen notwendig als jene, über die wir heute verfügen. Für eine erfolgreiche Armutsbekämpfungspolitik seien insbesondere wesentlich bessere Daten notwendig. Diese Einschätzung deckt sich mit den Konse-

quenzen der von Hatzius/Marggraf vorgestellten Armutsmeßkonzepte. So ist der „headcount“ relativ einfach durchzuführen und das bis heute verbreitetste Armutsmaß trotz seiner geringen Aussagefähigkeit. Komplexere Armutsmaße mit hohem Informationsgehalt für Politik und Verwaltung erfordern dagegen wesentlich mehr Daten über das Armutsphänomen als heute erhoben werden.

Weitere Referate beziehen sich auf Möglichkeiten der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. Hermann Sautter stellt verschiedene Möglichkeiten der Armutsbekämpfung durch die internationale Staatengemeinschaft dar, die in einem System souveräner Nationalstaaten schnell an Grenzen stoßen können. Eine als Weltsozial- und -innenpolitik verstandene Armutsbekämpfung, konsequent durchgesetzt, stellt das heutige internationale Staats- und Rechtssystem infrage. Dies sei weder möglich noch wünschenswert. Die Entwicklung der internationalen Rechtsordnung ist zwar durch die Ausweitung der Menschenrechte über die klassischen Freiheits- und Abwehrrechte hinaus gekennzeichnet und umfaßt mehr und mehr auch soziale Rechte. Dies hat notwendigerweise Auswirkungen auf das klassische Verständnis von staatlicher Souveränität und Territorialität. Diese Auswirkungen werden aber nicht bis zu einer Weltinnenpolitik führen. Dies sei auch nicht erstrebenswert. Eine Weltregierung, die mit weitgehenden Interventionsrechten und entsprechenden Möglichkeiten der Gewaltanwendung zum Schutz sozialer Menschenrechte ausgestattet ist, trägt den Keim des Despotismus in sich. Neueren Vorschlägen, Entwicklungsländer unter eine Menschenrechtskuratorie zu stellen, werden von Sautter abgelehnt. Auch ohne derart weitgehende Veränderungen des Völkerrechts kann die internationale Staatengemeinschaft einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten. Den Industriestaaten empfiehlt Sautter in erster Linie die GATT-Regeln gegenüber den Entwicklungsländern zu beachten und ihre protektionistische Außenhandelspolitik aufzugeben. Sie sollten außerdem externe Schocks für Entwicklungsländer vermeiden, die durch finanzpolitische Konsolidierungsmaßnahmen entstehen. Schockartig heraufgesetzte Zinssätze tragen die Gefahr einer „beggar my neighbour“-Politik. Kapitaltransfers durch staatliche Entwicklungshilfe sollten stärker an Bedürftigkeits- und Armutskriterien ansetzen. Dies ist bisher kaum der Fall, wie empirische Untersuchungen belegen. Direkte Transfers zur Armutsbekämpfung sollten zudem an quantitativ meßbaren Eigenanstrengungen der betreffenden Empfängerländer ansetzen. Dies müsse zu einer erheblichen Kurskorrektur bei der Entwicklungshilfepolitik führen.

Wolfgang Kroh und Siegfried König (Kreditanstalt für Wiederaufbau) erläutern aus Praktikersicht die Erfahrungen mit armutsorientierter Entwicklungspolitik durch den Projektansatz der Entwicklungszusammenarbeit. Armutsbekämpfung über staatliche Projekte der Entwicklungspolitik sei u.a. motiviert durch das – bereits im Referat von Hemmer beschriebene – Aus-

bleiben eines „trickle down“-Effekts wachstumsorientierter Projekthilfe, durch Erfolge von Armutspunkten der Nichtregierungsorganisationen sowie durch positive Erfahrungen hinsichtlich der Selbsthilfefähigkeit und -bereitschaft innerhalb der Armutsguppen. Nichtstaatliche Organisationen seien insbesondere dann besonders erfolgreich gewesen, wenn ein langjähriger, nicht projektgebundener, partnerschaftlicher Zusammenhang der spezifischen Fördermaßnahme vorausgegangen sei, und wenn es gelungen sei, den Zugang der Armen zu öffentlichen Leistungen zu verbessern. Aus den Erfahrungen der Nichtregierungsorganisationen können wichtige Anregungen gewonnen werden. Einer massiven Umlenkung staatlicher Mittel in solche Projekte sind allerdings Grenzen gesetzt, insbesondere wegen der oft notwendigen Kleinteiligkeit armutsbegrenzter Projekte. In den Jahren 1985 - 92 sind 23 Prozent der FZ-Zusagen der Kreditanstalt für Wiederaufbau in grundbedürfnisorientierte Förderbereiche geflossen. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum sei maßgeblich für die Bereitschaft der Empfängerländer, armutsbegrenzende Projekte zu akzeptieren und dafür auch in größerem Umfang eigene Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Mitbegünstigung Nichtarmer kann für die Akzeptanz, Durchsetzung sowie für die finanzielle und politische Nachhaltigkeit armutsbegrenzter Projekte von entscheidender Bedeutung sein. Innerhalb des Projektansatzes ist Armutspolitik nur begrenzt möglich, dies hauptsächlich durch Beteiligung an solchen Projekten der Nehmerländer, die in übergreifende, länderspezifische Strategien eingebunden sind.

Zielgruppenorientierte Projektförderung staatlicher Entwicklungshilfeinstitutionen ist allerdings nur eine von mehreren möglichen Formen armutsbegrenzter Politik. Michael Bohnet (BMZ) stellt drei Ansatzpunkte staatlicher Entwicklungspolitik zur Armutsbekämpfung vor, erstens strukturelle Reformen durch Schaffung armutsbegrenzender Rahmenbedingungen, zweitens mittelbare Armutsbekämpfung durch Vorhaben, die unter anderem auch die Lage und Handlungsmöglichkeiten der Armen verbessern und drittens unmittelbare Armutsbekämpfung durch Vorhaben, bei denen der Kreis der Begünstigten überwiegend aus Armen besteht. Ansatzpunkt ist die Selbsthilfeförderung, deren Träger und Instrumente im einzelnen dargestellt werden. Das Selbsthilfekonzept ist nur zu verwirklichen, wenn sichergestellt ist, daß Projekte bei den Betroffenen auf hohe Akzeptanz stoßen. Bohnet erläutert außerdem die Konzeption verschiedener armutsbegrenzender Projekte des BMZ.

Mit dem Zusammenhang von internationaler Verschuldung und Armut befaßt sich der Beitrag von Rolf Schinke. Internationale Verschuldung und die damit verbundene Erhöhung des Kapitalstocks im kapitalimportierenden Land muß nach einer verbreiteten Auffassung die Preise für nicht handelbare Güter relativ steigen und solche für handelbare Güter, deren Verfügbarkeit durch die Auslandsverschuldung vermehrt wird, sinken lassen. Die Armen sind überwiegend in Unternehmungen beschäftigt, die nichthandelbare Güter

erzeugen und für die wenig Humankapital benötigt wird. Aus dieser Sicht ist Auslandsverschuldung geeignet, die Lage der Armen zu verbessern, die relativen Preise ändern sich zugunsten nichthandelbarer Güter. Die Reallohnsumme im Sektor für nichthandelbare Güter steigt. Schinke zeigt zunächst, daß diese plausible Hypothese empirisch nicht überall bestätigt wird. Insbesondere in Lateinamerika ist mit dem Aufbau der internationalen Verschuldung eine Zunahme der städtischen Armut einhergegangen. Eine armutsvermindernde Wirkung der Verschuldung ist aber auch analytisch nicht zwingend. Dies gilt, wenn plausible Annahmen über die Rigidität bzw. Flexibilität von Löhnen im Sektor für handelbare und nicht handelbare Güter und über das Nachfrageverhalten der Wirtschaftssubjekte gemacht werden. Daraus können sich Änderungen relativer Preise als Folge der Auslandsverschuldung ergeben, die die Armut ansteigen lassen. Eine Analyse für lateinamerikanische Staaten zeigt die empirische Relevanz dieser Überlegungen auf.

Rasul Shams zeigt am Beispiel Jamaikas die Wechselbeziehung zwischen der Ausgestaltung des Steuersystems und der Belastung von unteren Einkommensgruppen auf. Wirtschaftspolitisch motivierte Steuervergünstigungen können die Einkommensverteilung verschlechtern und der verteilungspolitisch gewollten progressiven Wirkung einer Steuer entgegenwirken. Shams untersucht Wirkungen der vom Internationalen Währungsfonds initiierten Steuerreform in Jamaica. Es ist möglich, Güter, die aus Gründen der Armutsbekämpfung nicht besteuert werden sollten, durch Haushaltsbefragungen und Konsumstudien hinreichend exakt zu bestimmen. Vom Ergebnis solcher Studien sollte bei der Reorganisation von Steuersystemen grundsätzlich Gebrauch gemacht werden.

im Januar 1994

Hans-Bernd Schäfer

# Armut in Entwicklungsländern – Begriff, Ausmaß, Konsequenzen \*

Von Renate Schubert, Zürich

## A. Zum Begriff der Armut

### I. Grundlegende Definitionen

Ein Blick in die einschlägige Fachliteratur zeigt rasch, daß eine generell verbindliche *aussagekräftige* Definition für Armut fehlt. Eine allgemein gehaltene und damit interpretierbare Definition ist relativ schnell gefunden. So heißt es etwa im „9. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“, daß die von Armut Betroffenen „kein menschenwürdiges Leben führen“ können (BMZ 1992, 13). Dieser Formulierung können sich sicherlich die allermeisten anschließen, die sich zum Thema Armut äußern. Wie nun allerdings ein „menschenwürdiges Leben“ zu konkretisieren ist, darüber werden die Meinungen je nach Kultur, Religion und gesellschaftlichem Wertesystem auseinandergehen. Im eben genannten Bericht der Bundesregierung werden etwa folgende Aspekte erwähnt: „Armut heißt: Nicht genug zum Essen haben, hohe Kindersterblichkeit, geringe Lebenserwartung, geringe Bildungschancen, schlechtes Trinkwasser, fehlende Gesundheitsversorgung, unzumutbare Unterkünfte, fehlende aktive Beteiligung an Entscheidungsprozessen.“ (BMZ 1992, 13). Diese Auflistung lässt erkennen, daß hinsichtlich der konkreten Ausprägung der einzelnen Aspekte immer noch genügend Interpretationsspielraum vorhanden ist. Zugleich wird aber auch deutlich, daß die Liste der aufgeführten Aspekte weder zwangsläufig noch abschließend ist. In diesem Sinn werden auch die folgenden Ausführungen stets den Charakter relativierbarer Aussagen haben, da sie im Rahmen eines spezifischen, nicht absolut gültigen Wertesystems entstanden sind. Diese Art der Relativierbarkeit lässt sich jedoch für die meisten Themenbereiche nicht vermeiden. Sie bleibt unproblematisch, solange man sich ihrer ausdrücklich bewußt ist.

Bei einer Analyse von Armut wird typischerweise zwischen absoluter und relativer Armut unterschieden (UNDP 1990, 106 ff.). Während relative

---

\* Den Teilnehmern der Sitzung des Ausschusses Entwicklungsländer im Juni 1993 in Magdeburg danke ich für wertvolle Beiträge zur Diskussion des dort vorgetragenen Referats gleichen Titels.

Armut immer dann vorliegt, wenn Untersuchungseinheiten im Vergleich zu näher zu spezifizierenden „anderen“ „arm“ sind, charakterisiert absolute Armut ausschließlich die Situation der jeweiligen Untersuchungseinheit, *ohne* daß Vergleiche zu anderen gezogen werden. Von *absoluter Armut* wird dann gesprochen, wenn das Leben der Betroffenen durch physische oder sozio-kulturelle Mängelscheinungen beeinträchtigt wird (Schäuble 1984, 87 ff; Hemmer/Kötter 1990, 29f; Scheurle 1991, 3 ff.). Ist die physische Subsistenz (ausgedrückt durch Nahrung, Kleidung, Obdach) von Menschen nicht gewährleistet, spricht man speziell von *primärer* (absoluter) Armut. Ein „Ausschluß von der Teilnahme am gesellschaftlich üblichen Leben“ (Schäuble 1984, 88) oder, anders ausgedrückt, das Nicht-Erreichen eines konventionellen sozialen und kulturellen Existenzminimums wird hingegen als *sekundäre* (absolute) Armut bezeichnet. Diese Art der Charakterisierung von Armut knüpft offensichtlich am Begriff der „Grundbedürfnisse“ an. Menschen, deren materielle oder immaterielle Mindest- bzw. Grundbedürfnisse nicht befriedigt werden, werden für „arm“ gehalten.

Absolute und relative Armut können prinzipiell aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden, und zwar aus einem mikroökonomischen und einem makroökonomischen. Von Armut im mikroökonomischen Sinn ist dann zu sprechen, wenn *Einzelpersonen* oder Haushalte ihre Grundbedürfnisse nicht oder, verglichen mit anderen, zu wenig befriedigen können. Armut im makroökonomischen Sinn liegt hingegen vor, wenn die „Durchschnittsbewohner“ eines *Landes* unterhalb oder, im Vergleich zu anderen, zu wenig weit oberhalb des Existenzminimums leben. Während ein mikroökonomischer Armutsbegriff an einzelnen, konkret beobachtbaren Individuen anknüpft, ist ein makroökonomischer Armutsbegriff also länderspezifisch.

## II. Typen von Meßinstrumenten

Für die Bestimmung von Art und Ausmaß der Armut sind drei Instrumente von besonderer Bedeutung (Weltbank 1992a), nämlich Armutslinien oder -grenzen, die die Armen von den Nicht-Armen trennen, Armutprofile, die Charakteristika von Armen näher kennzeichnen sowie Armutssindikatoren, die einen Gesamteindruck von Lebensstandard, Einkommen und sozialen Bedingungen von Armen vermitteln sollen. Mit Hilfe aller drei Instrumente können Momentaufnahmen der Armut für Individuen, Gruppen oder Länder gemacht werden oder auch Vergleiche zwischen Gruppen und Ländern oder Vergleiche im Zeitverlauf.

Erste Versuche zur Messung von Armut liegen bereits gut 100 Jahre zurück (vgl. z.B. Booth (1889, 1891), Rowntree (1901), Naoroji (1901); vgl. auch Brentano (1978)). Während Booth's und Rowntree's Arbeiten sich mit städtischer Armut in London und New York beschäftigen, versuchte Naoroji

das Ausmaß der Armut in ganz Indien abzuschätzen. Gerade diese ersten Versuche waren auf die Identifikation von Armutslinien ausgerichtet, während erst später Armutprofile und -indikatoren hinzukamen. Das erste axiomatisch fundierte Armutsmittel wurde sogar erst 1976 durch A. Sen in die Diskussion gebracht (Sen 1976). Da die Datenerfordernisse dieses oder weiterer axiomatisch fundierter Armutsmittel insbesondere in Entwicklungsländern kaum befriedigt werden können, soll im vorliegenden Referat der Schwerpunkt auf derzeit anwendbaren, einfacher konstruierter Meßmethoden liegen, die auch von internationalen Organisationen verwendet werden. Dies bedeutet allerdings keineswegs, daß der Versuch, axiomatisch fundierte Armutsmittel und verfügbares Datenmaterial zusammenzuführen, für unsinnig gehalten wird. Im Gegenteil: interessante Armutsaussagen wären sicher gerade auf diesem Weg zu gewinnen.

### III. Zur Messung absoluter Armut

#### 1. Subsistenzkriterien

Will man absolute Armut konkret messen, kann man dies zunächst mit Hilfe von Armutsgrenzen tun. Dazu müssen die physischen und soziokulturellen *existenziellen* Bedürfnisse von Menschen präzise festgelegt werden. Dies kann auf zwei unterschiedlichen Wegen geschehen, nämlich zum einen („direkte Methode“) mit Hilfe mehrerer (materieller) Subsistenzkriterien und zum anderen („indirekte Methode“) – etwa unter Beachtung eines entsprechenden Mindestwarenkörbes – mit Hilfe eines Mindest-Einkommens- oder -Vermögenswerts. Darüber hinaus ist auch eine Kombination aus beiden Methoden möglich.

Entscheidet man sich für die Orientierung an Subsistenzkriterien, kann man sich bei der Festlegung von „Grenzwerten“ zur Trennung von Armen und Nicht-Armen beispielsweise an die Standards der Weltbank halten. Die Weltbank arbeitet mit folgenden Standards für die „harten“, d.h. *materiellen Grundbedürfnisse* (Oldenbruch 1978,22; *Wissenschaftlicher Beirat* 1982, 302; Hemmer/Kötter 1990, 31):

- Ernährung: Die Nahrung soll ausreichend und ausgewogen sein und ca. 2.350 Kcal pro Tag umfassen.
- Gesundheit: Durch Gesundheitsdienste sollen die am weitesten verbreiteten Krankheiten bekämpft werden. Daneben soll Mutter- und Kindfürsorge sowie Ernährungs- und Hygieneberatung vorhanden sein.
- Wohnen/Unterkunft: Die Unterkunft soll Menschen dauerhaften Schutz vor klimatischen und anderen Umwelteinflüssen gewähren.

- Trinkwasser: In städtischen Gebieten soll nicht verseuchtes Trinkwasser in nicht mehr als 200 m Entfernung verfügbar sein. In ländlichen Gebieten soll die Beschaffung von Trinkwasser nicht mit überproportional großem Zeitaufwand verbunden sein.

Ein *Individuum* ist nun dann arm, wenn es die Standardwerte bei einer oder mehreren der genannten Variablen nicht erreicht. Um auf der Grundlage von Subsistenzstandards feststellen zu können, ob bzw. wann ein *Land* arm ist, müsste zusätzlich festgelegt werden, wieviel Prozent der Einwohner „arm“ im eben präzisierten Sinn sein dürfen. Dies kann aber nur eine politische Vorgabe sein.

Die eben erwähnten Standardwerte sind als Durchschnittsangaben über Länder, Kulturen, Familien, Geschlechter und sonstige personenbezogene Merkmale hin zu verstehen. Mit dieser Art der Durchschnittsbildung kann folglich nur eine grobe Orientierung für die Armutsgrenze gegeben werden.

Während für die harten Grundbedürfnisse Standards noch einigermaßen präzise festgelegt werden können, erscheint dies für die „weichen“, d.h. immateriellen Grundbedürfnisse wesentlich schwieriger. Zwar wird von der Weltbank für die Grunderziehung noch folgende Vorgabe gemacht (Hemmer/Kötter 1990,31):

- Grunderziehung: Sie soll funktional, flexibel und kostengünstig sein und Ausbildung für Schulkinder, Jugendliche und Erwachsene ermöglichen.

Für weitere soziokulturelle Grundbedürfnisse, wie etwa politische Partizipation, menschliche Freiheiten, soziale Geborgenheit, Selbstwertgefühl, Arbeitsbedingungen usw. fehlen aber entsprechende Vorgaben weitgehend. Dies ist insbesondere dadurch zu erklären, daß Mindeststandards in diesen Bereichen wesentlich mehr als Mindeststandards für die harten Bedürfnisse vom Wertesystem der jeweiligen Gesellschaft bzw. des jeweiligen Betrachters abhängen. Sie sind in besonderem Maß kulturspezifisch und können deswegen nicht sinnvoll allgemeingültig vorgegeben werden.

Eine umfassende Liste wichtiger harter und weicher Grundbedürfnisse wurde 1970 vom United Nations Research Institute on Social Development (UNRISD) erstellt (UNRISD 1970; Todaro 1989, 108f.). Aus zunächst 73 wurden 16 Teilindikatoren (9 für den sozialen, 7 für den ökonomischen Bereich) ausgewählt, die zur Beurteilung des Entwicklungsstands und damit auch der Armut eines Landes herangezogen werden sollten. Hauptsächlich zwei Probleme sorgten aber dafür, daß die Bedeutung dieses Indikatorsystems eher gering blieb: Zum einen blieb nämlich die Amalgamation und damit insbesondere die relative Gewichtung der verschiedenen Teilindikatoren offen; Teilindikatoren standen verbindungslos nebeneinander. Zum anderen fehlten auch hier Grenzwerte für Teilindikatoren, mit deren Hilfe „Armut“ von „Nicht-Armut“ zu trennen wäre. In diesem Sinn stellt also auch

das UNRISD-System keine aussagekräftige Hilfe für die Messung absoluter Armut mit Hilfe von Subsistenzkriterien dar.

Es zeigt sich, daß die Bestimmung von Armutsgrenzen für Subsistenzkriterien nicht nur ein mit Willkür behaftetes, sondern auch ein schwieriges Unterfangen ist. Zu den bereits genannten Problemen kommt im übrigen noch das Problem der *Amalgamation* von einzelnen Armutsgrenzen dazu. Ist ein Individuum „arm“, wenn es etwa bei der Variable „Trinkwasser“ unterhalb der Armutsgrenze, für alle anderen Grundbedürfnisse aber darüber liegt? Welche Vorstellungen gibt es, anders ausgedrückt, hinsichtlich der Gewichtung von Grundbedürfnissen, wenn man zu einer *Gesamtaussage* über die Armut von Individuen, Gruppen oder Ländern kommen will?

Versuche, solche Gesamtaussagen zu machen, sind methodisch in die Gruppe der *Armutsindekatoren* einzuordnen. Ein wichtiger Indikator für den hier behandelten Zusammenhang ist der „Physical Quality of Life Index“ (PQLI) von M. D. Morris (Morris 1979; vgl. auch die neuere Version des APQLI (Augmented Physical Quality of Life Index), z.B. bei Simonis 1991). Im PQLI werden Werte der drei Indikatoren Lebenserwartung im Alter von 1 Jahr, Kindersterblichkeit und Analphabetenquote durch ein einfaches arithmetisches Mittel zu einem Gesamtwert amalgamiert. Neben der bekannten Kritik, daß die erwähnten Einzelindikatoren kein umfassendes Armutsbild vermitteln können und eine Gleichgewichtung der Teilindikatoren möglicherweise nicht sinnvoll ist, ist für den hier behandelten Zusammenhang vor allem auf das Problem hinzuweisen, daß die Festlegung eines PQLI-Mindestwerts, unterhalb dessen die harten Grundbedürfnisse als nicht erfüllt anzusehen seien, lediglich per Willkür möglich ist. Derartige willkürliche Festlegungen können aber für eine rationale Armutsmessung und letztlich auch -bekämpfung nur eine bedingt sinnvolle Basis darstellen.

## 2. Einkommenskriterien

Verfolgt man nun – alternativ zum Weg der Subsistenzkriterien – den Weg der Bestimmung von Mindest-Einkommenswerten zur Charakterisierung des physischen und sozio-kulturellen Existenzminimums, so scheint man auf den ersten Blick dem zuletzt angesprochenen Werturteilsproblem ausweichen zu können. Arm wären dann diejenigen *Individuen*, die das Mindest-Einkommen nicht erreichen. Die Armut eines *Landes* würde durch die Angabe derjenigen Anzahl von Menschen beschrieben, deren Einkommen unterhalb der einkommensmäßigen Armutsgrenze liegt. Alternativ dazu könnte die Armut eines Landes auch an der „Armutslücke“ festgemacht werden. Mit Hilfe der Armutslücke macht man eine Aussage darüber, in welcher Höhe Einkommenstransfers an die „Armen“ gegeben werden müßten, d.h. an diejenigen Menschen, deren Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt, um dafür zu

sorgen, daß ihr Einkommen mindestens der Armutsgrenze entspricht. Die Armutslücke vermittelt ein genaueres Bild von der Armut eines Landes als es die Anzahl derjenigen Personen, deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegt, tut. Die Armutslücke enthält nämlich implizit nicht nur Information über die genannte Personenzahl, sondern auch über das *Ausmaß* des durchschnittlichen Unterschreiten der Armutsgrenze.

Wie können nun Mindest-Einkommenswerte festgelegt werden? Prinzipiell gibt es hier zwei Möglichkeiten. Eine erste – mikroökonomisch ausgerichtete – Möglichkeit besteht darin, daß ein Warenkorb aus den existenznotwendigen Gütern und Dienstleistungen zusammengestellt wird und derjenige Einkommensbetrag bestimmt wird, der zum Erwerb dieses Warenkorbs erforderlich ist. Dabei sollten sich in den Kosten dieses Warenkorbs auch die „Kosten der Teilnahme am täglichen Leben der Gesellschaft“ (Weltbank 1990, 31) wider- spiegeln, um eine Aussage über primäre *und* sekundäre Armut zu machen.

Hier wird schon deutlich, daß man auch bei dieser Art von Armutsgrenze wiederum mit dem Phänomen von Wertungen konfrontiert ist, denn die Frage, was zum „täglichen Leben einer Gesellschaft“ gehört, wird je nach Land, Region und Kulturreis und je nach Betrachter unterschiedlich beantwortet werden. Darüber hinaus wird auch über die für das physische Existenzminimum benötigten Güter keine allgemeinverbindliche Einigkeit bestehen. Schließlich ist zu beachten, daß bei der hier erwähnten Vorgehensweise auch *Bewertungsprobleme* ins Spiel kommen. Die im Warenkorb enthaltenen Güter und Dienstleistungen sind nämlich mit Preisen zu bewerten, um auf den zum Erwerb dieses Warenkorbs erforderlichen Einkommensbetrag zu kommen. Entsprechen nun die Preise der Güter nicht den „wahren“ Knappheitsverhältnissen, wovon im Regelfall auszugehen ist, bringt ein auf dieser Basis ermittelter Mindest-Einkommenswert Verzerrungen in nicht abschätzbarem Ausmaß zum Ausdruck.

Eine zweite Möglichkeit zur Festlegung von Mindest-Einkommenswerten besteht darin, sozusagen nicht bottom-up, sondern top-down ein gewisses Sozialprodukt pro Kopf als Mindesteinkommen einfach vorzugeben, von dem man vermutet, es könnte ungefähr zur Deckung harter und weicher Grundbedürfnisse reichen. Eine solche exogene Vorgabe ist in besonderem Maße von Willkür geprägt. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß bei einer Orientierung an einem derart vorgegebenen Einkommenswert nur die Deckung der physischen Grundbedürfnisse, nicht hingegen die der sozio-kulturellen erfaßt wird. Die für deren Deckung bei den Individuen anfallenden Kosten sind nämlich nicht immer unmittelbar monetär, sondern können auch den Charakter individueller Opportunitätskosten haben. Derartige Kosten wären aber in einem makroorientierten Sozialproduktswert pro Kopf nicht enthalten.

Ein pragmatischer Versuch, die beschriebenen Probleme aufzufangen, besteht darin, daß nicht eine einzige Armutsgrenze, sondern eine obere und eine untere Armutsgrenze zur Kennzeichnung der „Armen“ und der „sehr Armen“ verwendet werden (vgl. *Weltbank* 1990, 29 ff.). Doch auch dieses Vorgehen bleibt Wertungen ausgeliefert, denn weder für die Festlegung der beiden Grenzlinien noch für deren Abstand gibt es allgemeingültige Vorgaben.

Eine weitere Möglichkeit zur Bestimmung einkommensorientierter absoluter Armutsgrenzen besteht darin, nicht Gesamt-Einkommenswerte, sondern *Ausgaben-Relationen* am Einkommen vorzugeben. Neben dem Verhältnis der Gesamtausgaben zum Einkommen von Individuen ist dabei das Verhältnis der Ernährungsausgaben zum Einkommen besonders wichtig (*Haagenars/de Vos* 1988, 212 ff.; *UNDP* 1990, 106). Als Anhaltspunkt für den kritischen Wert dieses Verhältnisses, der Arme von Nicht-Armen trennen soll, wird häufig – und ohne allgemeingültige Begründung – der Wert  $\frac{1}{3}$  genannt (vgl. z. B. *Watts* 1967).

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß man – in Anlehnung an das sogenannte Engelsche Gesetz – davon ausgeht, daß der entsprechende Quotient um so kleiner ausfallen wird, je höher das individuelle Pro-Kopf-Einkommen ist. Insofern kann ein hoher Anteil der Nahrungsmittelausgaben am Gesamteinkommen prinzipiell zwar sehr wohl auf individuelle Armut hindeuten. Wann aber von einem „hohen Anteil“ zu sprechen ist, kann nicht allgemein geklärt werden.

Bei einer generellen Beurteilung der Aussagekraft von Einkommenskriterien ist zu beachten, daß aus dem Erreichen bestimmter Einkommenswerte oder auch bestimmter prozentualer Ausgabenanteile am jeweiligen Gesamteinkommen keine eindeutige Aussage über die tatsächliche Befriedigung harter und weicher Grundbedürfnisse ableitbar ist. Je nach den Präferenzen, dem Ausmaß körperlicher und geistiger Aktivitäten, den relativen Preisen, Art und Ausmaß der öffentlich bereitgestellten Güter, je nach sozialer und lokaler Zugehörigkeit usw. wird der Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Ausmaß der Bedürfnisbefriedigung unterschiedlich ausfallen. In diesem Sinn können Armutsaussagen, die sich auf Einkommensangaben stützen in der Regel nur Durchschnittsaussagen liefern, die für den jeweiligen Einzelfall zu präzisieren sind, beispielsweise durch Armutspfade.

Zu fragen ist im übrigen, wie man Armutsgrenzen, speziell einkommensorientierte Armutsgrenzen, im Zeitverlauf *fortschreiben* soll. Eine einfache Möglichkeit für eine Fortschreibung von Einkommenswerten bestünde in einer Anpassung des Werts des Basis-Warenkorbs gemäß dem jeweiligen Preisindex für Konsumgüter (*UNDP* 1990, 106 f.). Dieses Vorgehen ist allerdings nicht nur wegen der bereits angesprochenen Preisverzerrungen, sondern

<sup>2\*</sup>

auch wegen der mangelnden Berücksichtigung von Veränderungen in der Mengenstruktur des Warenkorbs problematisch. Veränderungen in der Verbrauchsstruktur können nur durch Neu-Erhebungen annähernd korrekt erfaßt werden. Solche Neu-Erhebungen sind aber wiederum mit erheblichen Kosten verbunden. Dies wirft die Frage nach einem „optimalen“ Zeitpunkt für Neu-Erhebungen auf – eine Frage, für die es wiederum keine allgemeingültige Antwort gibt.

Auch die Verwendung von Einkommenswerten oder -anteilen zur Bestimmung absoluter Armutsgrenzen kann also offenbar nicht restlos überzeugen. Aus diesem Grund gibt es nun einige Versuche, Subsistenz- und Einkommenskriterien zu kombinieren.

### 3. Kombinierte Kriterien

Versuche der Kombination von Subsistenz- und Einkommensaussagen liegen in zwei methodisch unterschiedlichen Varianten vor, nämlich zum einen in Form von Armutsprofilen, zum anderen in Form von Armutsindikatoren. Beginnen wir mit einem kurzen Blick auf die Armutsprofile.

Ein *Armutsprofil* eines Landes oder einer Gruppe von Individuen soll ein möglichst umfassendes quantitatives und qualitatives Bild von der Lage der betreffenden Armen zeichnen, und zwar unter Berücksichtigung der spezifischen ökonomischen, institutionellen und sozialen Rahmenbedingungen (Weltbank 1992a, 1 - 5). Daten zur Ermittlung eines länder- oder gruppen-spezifischen Profils resultieren aus unterschiedlichen Quellen, und zwar vor allem aus Haushaltsbefragungen, aus Befragungen auf Gemeindeebene, aus Befragungen von Experten (langjährige Kenner des Landes oder der Gruppe) und aus von den UN ermittelten sozialen Indikatoren. Je nach Datenlage wird die statistische Qualität von Armutsprofilen im Zeitverlauf und länderspezifisch stark variieren, was vergleichende Aussagen erheblich erschwert. Darüber hinaus sind Armutsaussagen einem permanenten Kosten-Ertrags-Vergleich ausgesetzt. Es ist jeweils neu zu prüfen, ob der erwartete Ertrag aus zusätzlicher Informationsbeschaffung die zusätzlichen Kosten überschreiten wird, so daß sich Informationsbeschaffung lohnt. Es liegt auf der Hand, daß eine präzise Ausführung eines solchen Kalküls kaum möglich ist, sondern daß man statt dessen auf Expertenurteile und damit auch wieder auf Werturteile angewiesen ist.

*Armutsindikatoren* kombinieren, wie die Armutsprofile, ebenfalls Subsistenz- und Einkommensaussagen miteinander. Armutsindikatoren sind als ungewichtete (z.B. das UNRISD-System von oben) oder gewichtete (und damit amalgamierbare) Auflistungen von Indikatoren zu verstehen. Als Teilindikatoren im Einkommensbereich haben in jüngerer Zeit das Pro-Kopf-Ein-

kommen, das Einkommen an der Armutsgrenze, der Lohn für ungelernte Arbeit, die terms-of-trade für ländliche Gebiete sowie der Preisindex für einen Warenkorb von Konsumgütern, die vor allem von den Beziehern niedriger Einkommen gekauft werden, besondere Bedeutung erlangt (Weltbank 1992a, 1 - 9 ff.). Teilindikatoren für den Subsistenzbereich bzw. für den sozialen Bereich sind etwa der Sozialprodukts-Anteil von Staatsausgaben eines Landes für soziale Grundsicherung, die Netto-Beteiligungsquote von Kindern und Jugendlichen am Schulsystem, spezielle Teilindikatoren zur Charakterisierung der Lage von Kindern (Sterblichkeitsrate der Unter-5jährigen; Impfquote der 1jährigen; Unterernährungsquote der 1 - 4jährigen) oder Teilindikatoren zur Kennzeichnung der Lage von Frauen (Lebenserwartung bei Geburt von Männern und Frauen; zusammengefasste Geburtenrate; Quote der Müttersterblichkeit; Alphabetisierungsquote von Männern und Frauen).

Das Fundamentalproblem der Armutssindikatoren besteht in der Festlegung von Gewichten für die Teilindikatoren. Für dieses Problem scheint eine werturteilsfreie Lösung nicht in Sicht zu sein, so daß also auch der Versuch, absolute Armut mit Hilfe von Mischsystemen aus Subsistenzindikatoren und Einkommenswerten zu messen, keine rundum überzeugende Möglichkeit darstellt.

Trotz der an den beiden „puren“ Varianten und der am Mischsystem vorgebrachten Kritik bleibt allerdings festzuhalten, daß eine rationale Politik der Armutsbekämpfung *ohne* gruppen- oder länderspezifische Armutsaussagen auf der Basis eines oder mehrerer der vorgestellten Analyseinstrumente nicht möglich ist. Ein Rückbezug auf *mehrere* der Instrumente sowie eine vorsichtige, mehr qualitativ als präzise quantitativ orientierte Interpretation von Ergebnissen können in diesem Zusammenhang hilfreich sein.

## IV. Zur Messung relativer Armut

### 1. Grundprinzipien

Wie bereits erwähnt, wird von absoluter wie auch von relativer Armut gesprochen. *Relative Armut* eines *Individuums* liegt vor, wenn die Befriedigung der Grundbedürfnisse bei diesem Individuum „deutlich niedriger“ als bei anderen Individuen der relevanten Grundgesamtheit ausfällt. Dies muß keineswegs bedeuten, daß sich das betrachtete Individuum unterhalb des Existenzminimums befindet, sondern nur, daß es eben „deutlich schlechter“ als andere gestellt ist. Wie dabei „deutlich schlechter“ zu konkretisieren ist, bleibt zunächst offen. Klar ist aber, daß bei der relativen Armut Struktur- oder Verteilungsaspekte anstelle von Niveauspekten im Vordergrund stehen.

Analog ist ein *Land* als relativ arm zu bezeichnen, wenn die länderspezifische Wohlfahrt „deutlich niedriger“ als bei anderen Ländern ausfällt. Auch hier muß relative Armut nicht zwangsläufig mit absoluter Armut einhergehen. Und auch hier ist die Frage, welches Ausmaß an *Ungleichheit* bezüglich der Wohlfahrt von Ländern so groß ist, daß man von „relativer Armut“ sprechen sollte, letztlich nur per Werturteil zu beantworten.

Da bei relativer Armut *Unterschiede* zwischen verschiedenen Individuen oder Gruppen von Individuen eine zentrale Rolle spielen, kommt der individuellen *Wahrnehmung* solcher Unterschiede erhebliche Bedeutung zu. Immer dann, wenn objektiv feststellbare und – per Werturteil – für „zu groß“ befundene Unterschiede in der (individuellen) Befriedigung von Grundbedürfnissen oder in (individuellen) Einkommenswerten vorliegen, kann, unabhängig von der jeweiligen individuellen Wahrnehmung, von *objektiver* relativer Armut gesprochen werden. Immer dann, wenn die entsprechenden Unterschiede als „zu groß“ *wahrgenommen* werden, unabhängig davon, ob sie dies objektiv meßbar auch sind, liegt *subjektive* relative Armut vor (Goedhart et al. 1977). Beide Armutstypen müssen nicht zwangsläufig simultan auftreten.

## 2. *Subjektive relative Armut*

Eine Messung subjektiver relativer Armut kann wegen der Bedeutung des Wahrnehmungsaspekts nur mit Hilfe von Befragungen potentiell Betroffener durchgeführt werden. Solange die Kriterien dafür, wann ein Unterschied in der Befriedigung harter oder weicher Grundbedürfnisse als „zu groß“ wahrgenommen wird, sozio-kulturell und auch innerhalb einer Gesellschaft inter-individuell und inter-temporär weder präzise formuliert noch konstant sind, ist eine aussagekräftige Auswertung entsprechender Befragungen schwierig. Zur Vermittlung eines Stimmungsbildes in der Bevölkerung und damit auch als Anhaltspunkt für eine Einschätzung der Akzeptanz verschiedener (wirtschafts-)politischer Maßnahmen sind solche Befragungen allerdings sicherlich wertvolle Instrumente.

## 3. *Objektive relative Armut*

Für die Messung objektiver relativer Armut kommen wiederum, wie bei der absoluten Armut, Subsistenzkriterien, Einkommenskriterien oder kombinierte Kriterien in Frage. Hier ist nun allerdings darauf zu achten, daß jeweils der Bezug zu einer Referenzperson, einer Referenzgruppe oder einem Referenzland hergestellt wird. Insofern kommen die oben schon erwähnten Meßmöglichkeiten in einer durch Referenzen modifizierten Form auch hier zum Tragen. Bei einer Beurteilung dieser Möglichkeiten sind die zuvor genannten Kritikpunkte zu wiederholen. Als Problem kommt ergänzend hinzu, daß

weder die Wahl der Referenzpersonen oder -gruppen noch die Festlegung kritischer Werte für die Abgrenzung zulässiger von unzulässigen Unterschieden werturteilsfrei sein können.

An Beispielen für solche kritischen Werte, die Armutsgrenzen im Hinblick auf relative Armut darstellen, mangelt es allerdings dennoch nicht. Die Beispiele beziehen sich vor allem auf Einkommens- bzw. Vermögenswerte. So vertrat etwa bereits Plato die Idee, in einer idealen Gesellschaft solle keiner mehr als vier mal so reich wie ein anderer sein (Oster/Lake/Oksman 1978, 12). In der neueren Literatur wird etwa das untere Quantil, speziell das untere Dezil der Einkommensverteilung als Armutsgrenze vorgeschlagen (Hagenaars 1985, 27 f.). Dies ist aber schon allein deswegen problematisch, weil so definierte Armut in einer Gesellschaft nicht verringert, geschweige denn behoben werden kann. Ein anderer Vorschlag besteht darin, Personengruppen dann als arm zu bezeichnen, wenn ihr Einkommen nicht mehr als 40% (bzw. 50%, 60%, 70%, 80%) des in der einen oder anderen Weise präzisierten Durchschnittseinkommens der jeweiligen Gesellschaft beträgt (Hagenaars 1985, 26; Fuchs 1967). Neben der Willkürlichkeit der Festlegung der entsprechenden Prozentsätze besteht ein weiteres Problem der zuletzt genannten Vorgehensweise darin, daß die hier definierten Armutsgrenzen keine Aussage über Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung ermöglichen und auch, je nach räumlichem bzw. zeitlichem Bezugspunkt, mit sehr unterschiedlichen Niveaus der Bedürfnisbefriedigung verbunden sein können.

Mit Hilfe kritischer Einkommenswerte können „Armutsindeks“-Werte (head-count ratios) bestimmt werden, die Auskunft darüber geben, wie groß der Prozentsatz der Armen an der jeweiligen Gesamtbevölkerung ist. Daneben ist es auch möglich, sich explizit und ausschließlich auf *Disparitätsmaße* für die Einkommensverteilung von Ländern zu beziehen. Es ist hier nicht der Ort, eine umfassende Liste aller möglichen Disparitätsmaße und ihrer jeweiligen Beurteilungen vorzustellen (vgl. dazu etwa Piesch 1975). Es sei lediglich darauf hingewiesen, daß die Lorenzkurve und der Gini-Koeffizient im hier betrachteten Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. Ein Land gilt etwa dann als arm, wenn seine Lorenzkurve (sein Gini-Koeffizient) unterhalb derjenigen Lorenzkurve (desjenigen Gini-Werts) liegt, die (der) als untere Toleranzgrenze für Ungleichverteilungen und damit als Armutsgrenze (im Hinblick auf relative Armut) angesehen wird (Hemmer 1988, 22 ff.). In Analogie dazu gilt ein Land bzw. eine betroffene Personengruppe etwa dann als arm, wenn die untersten 40% (30%, 20%) der Einkommensbezieher weniger als z. B. 10% (5%) des gesamten Sozialprodukts erhalten.

Ein Versuch, dem Kritikpunkt einseitiger Konzentration auf Sozialprodukte- bzw. Einkommensungleichheiten zu begegnen, wurde mit dem „*Human Development Indicator*“ (HDI) des UNDP unternommen. Dieser Indikator soll, auf der Grundlage einer *Kombination* von Subsistenz- und Ein-

kommenskriterien, Aussagen über die relative Position, und damit auch über die relative Armut von Ländern machen. Dem HDI liegt eine Spezifizierung von „menschenwürdigem Leben“ in der Form zugrunde, daß es auf die Handlungsmöglichkeiten oder Optionen der Menschen ankommt (UNDP 1991, 88 ff.). Für besonders wichtig werden dabei drei Optionen gehalten, nämlich (1) ein langes und gesundes Leben, (2) Wissen und der Zugang zu Möglichkeiten des Wissenserwerbs und (3) der Zugang zu finanziellen Ressourcen, insbesondere zu Beschäftigung und Einkommen, derart, daß ein „decent standard of living“ (UNDP 1991, 88) erreicht werden kann.

Zur Operationalisierung der drei Haupt-Optionen werden die folgenden Variablen verwendet: die Lebenserwartung bei Geburt zur Operationalisierung von (1), die Alphabetisierungsquote der Erwachsenen für (2) und das Pro-Kopf-Einkommen für (3). Ein länderspezifischer HDI-Wert wird dadurch ermittelt, daß zunächst für jede der drei Variablen die relative „Entfernung“ eines Landes vom weltweit besten erreichten Variablenwert festgestellt wird. Anschließend werden Indikatorwerte für diese relativen Entfernungswerte pro Land und über alle drei Variablen hin zusammengefaßt. Der resultierende Gesamtwert entspricht dem länderspezifischen HDI-Wert.

Dieser Indikator des UNDP weist gegenüber der ausschließlichen Verwendung von Subsistenz- oder Einkommenskriterien den Vorteil einer Mischung beider Elemente auf und kann damit manche Nachteile der oben beschriebenen Kriterien vermeiden. Dennoch bleibt eine Reihe von Problemen auch unverändert bestehen. So wird etwa durch das Problem der Gewichtung (hier speziell: Gleichgewichtung) der drei Teilindikatoren wiederum Willkür in die entsprechende Indikatorberechnung gebracht. Weiter ist, will man eine Aussage über die relative Armut eines Landes machen, ein „kritischer Wert“ für HDI festzulegen, und auch hier fehlen wieder eindeutige, objektive Kriterien. Schließlich ist zu beachten, daß der HDI aufgrund seiner ad-hoc Konstruktion oder, anders formuliert, aufgrund seiner fehlenden theoretischen Fundierung, zu Inkonsistenzen führt bzw. Eigenschaften aufweist, die im Hinblick auf eine rationale Wohlfahrts- oder Armutsmessung unerwünscht sind (vgl. *Trabold-Nübler* 1991).

Insgesamt ergibt sich für die Frage der Messung relativer Armut ein ähnliches Fazit wie für die absolute Armut: Eine eindeutige, allgemein gültige, werturteilsfreie Meßvorschrift existiert nicht. Demzufolge sind unterschiedliche Aussagen über Ausmaß und Intensität von relativer Armut möglich. Diese Vielfalt möglicher Ergebnisse läßt die Ergebnisse an sich nicht sinnlos werden; sie erfordert aber hohe Disziplin und Sorgfalt beim Umgang mit ihnen.

## B. Zum Ausmaß der Armut

### I. Vorbemerkungen

In diesem Abschnitt sollen nun einige empirische Befunde über das Ausmaß von Armut in Entwicklungsländern vorgestellt werden. Es liegt in der gebotenen Kürze dieses Beitrags begründet, daß hier nur ein grobes Bild der Armut gezeichnet werden kann. Sollen gruppen-, länder- oder regionenspezifische Maßnahmen zur Armutsbekämpfung konzipiert werden, sind die jeweiligen Charakteristika der Armut sehr viel genauer zu bestimmen. Mit Hilfe des im folgenden präsentierten groben Armutsmusters können aber einige erste Orientierungen für generelle Ausrichtungen solcher Programme gewonnen werden.

Es sei an dieser Stelle einleitend darauf hingewiesen, daß die Qualität des im folgenden präsentierten Datenmaterials durchaus verbesserungsfähig ist. Material, das von der Weltbank veröffentlicht wurde, enthält häufig Abschätzungen über das Ausmaß der Ungenauigkeit der präsentierten Werte (Weltbank 1990, 31 ff.). Auch derartige Abschätzungen sind allerdings nicht immer möglich bzw. nicht immer verfügbar, so daß hier vor allem die Mahnung zu vorsichtiger Interpretation der in diesem Abschnitt erläuterten Befunde bleibt.

Aussagen über das Ausmaß von Armut in Entwicklungsländern werden im folgenden nach den drei oben erläuterten Analyseinstrumenten getrennt. In diesem Sinne werden zunächst Befunde über Armutsgrenzen, dann Befunde über Armutsprofile und schließlich über Armutssindikatoren vorgestellt. Beginnen wir mit den Armutsgrenzen.

### II. Analyse von Armutsgrenzen

Von Seiten der Weltbank wurden 1990 neue *globale Armutsgrenzen* festgelegt (Weltbank 1990, 32 ff.). Ausgedrückt in US-\$ und in konstanten Preisen auf der Basis von \$-Kaufkraftparitäten des Jahres 1985 wurde ein Betrag von 275 \$ pro Kopf und Jahr als untere Armutsgrenze und ein Betrag von 370 \$ als obere Armutsgrenze festgelegt. Die Untergrenze entspricht dabei der üblicherweise für Indien benutzten Armutsgrenze. Die Intervallbreite bis hin zur oberen Grenze wurde so festgelegt, daß für möglichst viele Länder mit niedrigem Durchschnittseinkommen die jeweilige länderspezifische Armutsgrenze im Intervall enthalten ist (vgl. dazu auch Abb. 1).

Unter Beachtung der oberen Armutsgrenze waren 1985 ungefähr 1.116 Mio. Menschen (1990: 1.133 Mio. Menschen) in Entwicklungsländern, d.h. ungefähr ein Drittel der Bevölkerung dieser Länder arm (vgl. Tab. 1 und 2; Weltbank 1992, 39). Gut 630 Mio. Menschen oder 18 % der Gesamtbevöl-

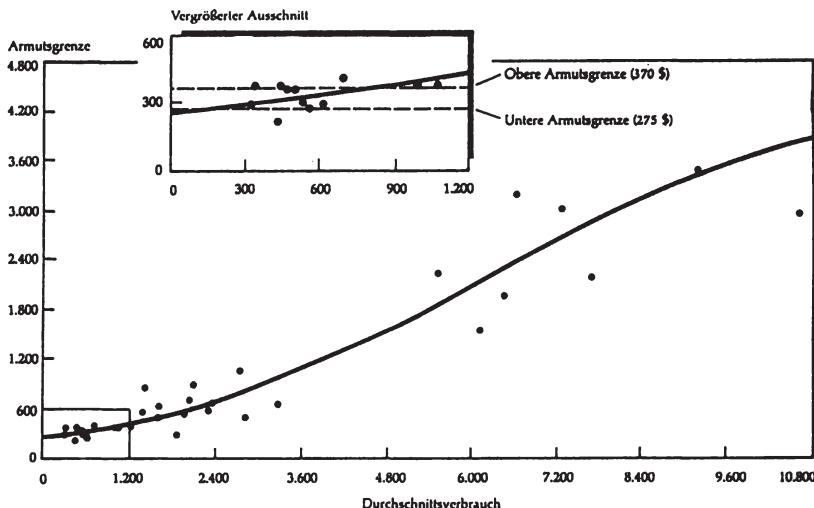


Abbildung 1: Armut und durchschnittlicher Lebensstandard in Industrie- und Entwicklungsländern (KKP-Dollar von 1985 pro Kopf und Jahr)

Anmerkung: KKP = Kaufkraftparität.

Quelle: Weltbank 1990, S. 33.

kerung in Entwicklungsländern waren sogar „extrem arm“ in dem Sinn, daß ihr verfügbares Budget unter der unteren Armutsgrenze von 275 \$ lag. Hätte man die extrem Armen bzw. die Armen auf Einkommen oberhalb der unteren bzw. der oberen Armutsgrenzen bringen wollen, wären hierfür 1 bzw. 3 % des Gesamtverbrauchs der Entwicklungsländer benötigt worden.

Ein Blick in den vorderen Teil der Tabelle 1 und in Tabelle 2 zeigt, daß die *regionale Verteilung* der Armut recht unterschiedlich ist. Fast die Hälfte der extrem Armen und Armen leben in Südasien, vor allem in Indien. Bezogen auf die jeweilige Gesamtbevölkerung ist der Anteil der extrem Armen und Armen in Afrika südlich der Sahara, trotz kleiner absoluter Zahl von Armen, ungefähr gleich hoch wie in Südasien; er liegt bei ca. 30 bzw. 50 %. Am wenigsten von der Armut betroffen in dem Sinn, daß der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung klein ist, ist neben Osteuropa vor allem Ostasien, und dabei insbesondere China.

Im zweiten Teil der Tabelle 1 sind sogenannte *Sozial- oder Subsistenzindikatoren* aufgeführt, mit deren Hilfe ergänzende Aussagen über die Armut in den jeweiligen Regionen gewonnen werden können. Die Sterblichkeit der

Tabelle 1

Region	Extrem arm			Arm (einschl. extrem arm)			Sozialindikatoren		
	Anzahl (Mio)	Armutss- index (%)	Armutslücke	Anzahl (Mio)	Armutss- index (%)	Armutslücke	Sterblichkeit bis Ende des fünften Lebensjahres (je Tausend)	Lebenserwartung (Jahre)	Netto-Einschulungsquote an Grundschulen (%)
Afrika südl. der Sahara	120	30	4	180	47	11	196	50	56
Ostasien China	120	9	0,4	280	20	1	96	67	96
	80	8	1	210	20	3	58	69	93
Südasien Indien	300	29	3	520	51	10	172	56	74
	250	33	4	420	55	12	199	57	81
Ost-europa	3	4	0,2	6	8	0,5	23	71	90
Naher Osten und Nord-Afrika									
	40	21	1	60	31	2	148	61	75
Latein-amerika und die Karibik									
	50	12	1	70	19	1	75	66	92
Alle Entwicklungs-länder	633	18	1	1.116	33	3	121	62	83

Quelle: Weltbank 1990, S. 35.

Unter-5jährigen (pro 1000), die Lebenserwartung bei Geburt (in Jahren) sowie die Nettoeinschulungsquote an Grundschulen (in %) liegen für den Durchschnitt der Entwicklungsländer deutlich unter den entsprechenden Durchschnittswerten für Länder mit hohen Einkommen. Besonders ungünstige Werte bei allen drei Variablen weisen wiederum Afrika südl. der Sahara und Südasien, speziell Indien auf. Ostasien generell, und dabei besonders auch China, schneiden – neben Osteuropa – vergleichsweise gut ab. Während Nordafrika und der Nahe Osten für die genannten Sozialindikatoren eher ungünstige Werte haben, scheinen Lateinamerika und die Karibik schon deutlich weniger von Armut betroffen zu sein.

Der Aspekt der *Unter- oder Mangelernährung* scheint inzwischen, jedenfalls im Durchschnitt, keine zentrale Rolle mehr zu spielen. Während 1965 in

Tabelle 2

Region	Prozentsatz der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze			Zahl der Armen (Millionen)		
	1985	1990	2000	1985	1990	2000
Alle Entwicklungsregionen	30,5	29,7	24,1	1.051	1.133	1.107
Südasien	51,8	49,0	36,9	532	562	511
Ostasien	13,2	11,3	4,2	182	169	73
Afrika südlich der Sahara	47,6	47,8	49,7	184	216	304
Naher Osten und Nordafrika	30,6	33,1	30,6	60	73	89
Osteuropa	7,1	7,1	5,8	5	5	4
Lateinamerika und die Karibik	22,4	25,5	24,9	87	108	126

Quelle: Weltbank 1992, S. 39.

Ländern mit niedrigem Einkommen das durchschnittliche Kalorienangebot pro Kopf mit 1975 noch deutlich unter der im Abschnitt 1 genannten Grenze von 2350 lag, wurden 1989 durchschnittlich bereits 2406 Kalorien erreicht und nur für ca. 20% dieser Länder (statt 45% im Jahr 1965) lag das Kalorienangebot unter, meistens aber sehr nahe bei 2000 Kalorien (vgl. Weltbank 1992, Tab. 28, 304 f.).

Auch bei der *Versorgungslage im Gesundheitsbereich* z. B. hinsichtlich der Einwohner pro Arzt bzw. pro Beschäftigtem in der Krankenpflege, konnten deutliche Fortschritte in Ländern mit niedrigem Einkommen erreicht werden (vgl. Weltbank 1992, Tab. 28, 304 f.). Zu berücksichtigen bleibt an dieser Stelle aber, daß Verbesserungen im Gesundheits-, wie auch im Ernährungsbereich regional und lokal sehr unterschiedlich verteilt sind, so daß in vielen Gebieten bzw. für viele Gruppen die Armut nach wie vor groß ist (vgl. hierzu den folgenden Abschnitt).

### III. Analyse von Armutsprofilen

Beim Versuch, *Armutsprofile* zu zeichnen, hat man relativ stark auf Strukturmerkmale einzelner Länder einzugehen. Bleibt man dennoch auf einem etwas allgemeineren Niveau, läßt sich etwa folgendes feststellen (Todaro 1989, 162 ff.; Weltbank 1990, 35 ff.):

– Menschen in *ländlichen Gebieten* scheinen stärker von Armut betroffen zu sein als Menschen in städtischen Gebieten. Die arme Landbevölkerung macht oftmals, und zwar besonders in Afrika und Asien, mehr als 80% aller Armen aus (Weltbank 1990, 37).

Bemerkenswert ist auch, daß *Städte* in Entwicklungsländern häufig Elendsviertel und nicht genehmigte Siedlungen aufweisen, für die Überbevölke-

rung und außerordentlich problematische hygienische Verhältnisse kennzeichnend sind. Derartige Befunde relativieren die Aussage einer hohen ländlichen Armut; dennoch bleibt diese Aussage aber im Durchschnitt erhalten.

- Menschen, die in *großen Familien* mit vielen Kindern leben, scheinen in besonderem Maß von Armut betroffen zu sein. Dabei sind dann gerade auch die Kinder selbst – neben den alten Menschen – besonders von Symptomen der Armut wie etwa Unterernährung und Krankheiten bedroht. Kinder, die in armen Familien aufwachsen, nehmen am Schul- und Bildungssystem in der Regel nur marginal teil, da für sie bzw. für ihre Familien die Opportunitätskosten des Schulbesuchs zu hoch sind. Insgesamt ist somit die Gefahr groß, daß sich die Kinderarmut perpetuiert.

Zu beachten ist an dieser Stelle die Tatsache, daß die Richtung des Zusammenhangs zwischen Familiengröße und Armut keineswegs geklärt ist. Will man Armutsbekämpfung konkret konzipieren, wären Ergebnisse weiterer Forschung zu diesem Thema hilfreich.

- *Frauen* scheinen eher von Armut betroffen zu sein als Männer. Gemäß einer neueren IFAD-Studie (IFAD 1992) sind mehr als 50% der Armen auf dem Land Frauen. Die Anzahl armer Frauen hat in den letzten 20 Jahren um ca. 50% zugenommen, gegenüber einer Steigerungsquote von „nur“ 30% bei den Männern. Frauen schneiden sowohl bei den Einkommen als auch bei Subsistenzkriterien wie der Alphabetisierungsquote oder dem Schulbesuch schlechter ab als Männer. Lediglich im Hinblick auf die Lebenserwartung bei Geburt sind Frauen weltweit Männern überlegen (vgl. Weltbank 1992, Tab. 1, 250f.).

Frauen und Mädchen in armen Familien erhalten im Zuge der Aufteilung von Haushaltseinkommen auf Einzelpersonen typischerweise einen unterproportionalen Anteil, wodurch ihre Armut tendenziell perpetuiert wird.

Frauen in armen Familien verwenden andererseits einen höheren Anteil (nämlich 80 - 100%) ihres Einkommens für die Versorgung der Familie als Männer dies tun (ca. 40 - 90%). Dies legt es nahe, im Zuge von Armutsbekämpfung Einkommenstransfers, die Familien insgesamt zugute kommen sollen, eher über Frauen als über Männer abzuwickeln.

- Menschen, die über keinen, geringen oder qualitativ schlechten *Landbesitz* verfügen, gehören in signifikant höherem Prozentsatz zu den Armen als Landeigner. Qualitativ schlecht ist ein Landbesitz dabei etwa dann, wenn er nicht in bewässerten Zonen liegt oder für produktive Landwirtschaft nicht geeignet ist.
- Menschen, die über wenig *Humankapital* verfügen, d.h. deren Analphabetenquote hoch, deren Schulbildung klein und deren Arbeitskraft wegen

Unterernährung oder Krankheit gering ist, gehören in besonderem Maß zu den Armen. Aus diesen wenigen Worten wird dabei bereits ersichtlich, daß auch der Zusammenhang zwischen Humankapital und Armut Merkmale eines nicht endogen überwindbaren Teufelskreises aufweist.

- Arme sind besonders häufig in solchen Regionen angesiedelt, die von *Umweltschäden* relativ drastisch betroffen sind (vgl. Harborth 1991 und die dort zitierte Literatur; Weltbank 1992, 33ff.). Über die Kausalität des Zusammenhangs zwischen Armut und Umweltbelastungen ist weitere Forschung sinnvoll und nötig, will man – unter Beachtung dieses Zusammenhangs – Armut rational bekämpfen.
- Arme sind häufig Personen, die simultan über eine *Vielzahl von Einkommensquellen* verfügen. Dabei ist die Hauptquelle meistens ein landwirtschaftliches Einkommen. Hinsichtlich einer Beschäftigung in der Landwirtschaft ist es regional unterschiedlich, ob vor allem die Kleinbauern (z.B. in Lateinamerika oder Teilen von Afrika) bzw. die selbständigen Bauern (z.B. in Südostasien) oder die Landarbeiter (z.B. in Teilen von Südasiens) besonders arm sind.

Einkommen von Armen, das aus nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigung stammt, fällt vorrangig in der Heimindustrie, im Dienstleistungsbereich und im Handel an. Vielfach sind die Einkommensquellen dabei im informellen Sektor zu suchen. Einkommen aus dem informellen Sektor sind in der Regel die Haupteinkommensquellen der städtischen Armen.

Wesentliches Merkmal von Armen ist, daß ihre Einkommen starken *Schwankungen* unterworfen sind. Liegen stark schwankende Einkommen auf einem niedrigen Niveau, und sind Ausgleichsmittel aus Vermögensbesitz oder Ersparnissen kaum vorhanden, können solche Schwankungen leicht existenzbedrohend werden. In diesem Sinn ist die beobachtbare Diversifizierung der Einkommensquellen von Armen als Strategie der Risikostreuung zu interpretieren.

- Arme verwenden einen überproportional hohen Anteil ihres Einkommens, nämlich nahezu 100%, für *Konsumzwecke*. Der Konsum wiederum bezieht sich zu einem überdurchschnittlichen Teil (mehr als 50%) auf Nahrungsmittelausgaben, wobei von diesen ein überdurchschnittlich hoher Anteil (über 50%) für einheimische Grundnahrungsmittel verwendet wird.

Die Einkommenselastizität der Nahrungsmittelausgaben bzw. der durchschnittlichen Kalorienaufnahme von Armen ist zwar positiv, aber doch relativ klein (unter 0,5). Dies gilt trotz der weitreichenden Unterernährung von Armen.

- Arme haben einen schlechten Zugang zu *öffentlichen Gütern und Dienstleistungen* (vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich) und partizipieren in geringerem Maß an Infrastrukturleistungen als wohlhabende Menschen.

- Arme sind häufig durch eine spezifische *rassische oder ethnische Herkunft* zu kennzeichnen. Die Gruppe der Armen in einem Land oder einer Region ist sehr viel homogener in bezug auf Rasse oder ethnische Herkunft als die jeweilige Gesamtbevölkerung. Welcher Bevölkerungsteil zu den Armen quasi „ausgesondert“ wird, hängt dabei von den jeweiligen sozio-kulturellen Rahmenbedingungen ab. Häufig sind es die Ureinwohner (z.B. in Lateinamerika oder auch in Australien), die vor allem zu den Armen gehören.

Nachdem nun Aussagen über Armutsgrenzen und -profile präsentiert wurden, soll noch kurz auf Armutsindikatoren eingegangen werden. Auf dieser Basis können dann auch Aussagen über die Entwicklung der Armut im Zeitablauf gewonnen werden.

#### IV. Analyse von Armutsindikatoren

Empirische Befunde über Armutsindikatoren können sich etwa auf HDI-Werte für verschiedene Länder beziehen (vgl. *UNDP* 1992, Tab. 1, 127 ff.). Gemäß *UNDP* sind 64 von 160 betrachteten Ländern als wenig entwickelt oder arm zu bezeichnen. Ein Blick auf die in dieser Gruppe vertretenen Länder zeigt, daß sie überwiegend zu Afrika südlich der Sahara und zu Süd-Asien gehören. Insofern sind die HDI-Resultate über Armut durchaus mit den bisher vorgestellten Resultaten konsistent.

Länderspezifische Betrachtungen machen darüber hinaus deutlich, daß während der letzten zwei bis drei Jahrzehnte in *Asien* weltweit der relativ größte Fortschritt bei der Armutsbekämpfung erreicht wurde. In *Lateinamerika* sind weiterhin besonders starke Gegensätze zwischen Arm und Reich zu beobachten (*UNDP* 1991, 28ff; vgl. *Weltbank* 1992, Tab. 30, 308 f.). Interessante Aspekte Lateinamerikas sind außerdem die relativ hohe Beteiligung von Frauen im Ausbildungs- und Erwerbsbereich, das unterentwickelte System sozialer Leistungen sowie der hohe Verstädterungsgrad (vgl. *Weltbank* 1992, Tab. 29, 306 f., Tab. 31, 310 f.). *Afrika* hat zwar Fortschritte bei der Lebenserwartung und beim Alphabetisierungsgrad gemacht, fällt jedoch insgesamt, was die Versorgungssituation der Menschen betrifft, im Vergleich zu anderen Regionen deutlich und in fast allen im letzten Abschnitt erwähnten Armutssmerkmale ab.

#### V. Zur Entwicklung der Armut

Die Entwicklung der Armut in der Dritten Welt soll hier nur für die letzten 25 Jahre betrachtet werden. In dieser Zeit hat sich die Durchschnittsposition der Entwicklungsländer deutlich *verbessert* (*Weltbank* 1990, 47 ff.). Die

*regionen- und länderweise Verteilung* dieser Verbesserungen war jedoch recht ungleich.

Von 1965 - 90 stieg die Lebenserwartung in allen Entwicklungsländern von 50 auf 63 Jahre, die Einschulungsquote von 73 auf 89 % der Bevölkerung im Grundschulalter und der Pro-Kopf-Verbrauch erhöhte sich real um 70 %. Außerdem verbesserten sich die sozialen Bedingungen in allen Regionen (Weltbank 1992, 38 f.). Hätten sich diese Verbesserungen gleichmäßig auf alle Länder verteilt, hätte die Armut größtenteils beseitigt werden können. Faktisch fand dies aber nicht statt, sondern auch 1990 lebten noch ca. 20 % der Gesamtbevölkerung der Welt in Armut.

Vor allem mit Blick auf den Pro-Kopf-Verbrauch, aber auch hinsichtlich der Werte von Subsistenzindikatoren zeigt sich, daß die Armut in *Afrika südlich der Sahara* ganz besonders gravierend ist und daß sie sich dort auch eher ausgebreitet statt verringert hat. In vielen Ländern *Ost- und Südasiens* (vor allem Indien, Indonesien, Malaysia, Pakistan und China vor 1985 und nach 1990) konnten kontinuierliche Fortschritte beim Zurückdrängen der Armut erreicht werden. In *Lateinamerika* andererseits nahm während der achtziger Jahre die Armut eher (wieder) zu. Für die weitere Entwicklung in Lateinamerika schwanken die Prognosen von „leichter Abnahme“ der absoluten Zahl der Armen von 108 Millionen 1990 auf 100 Millionen 2000 bis zu „merklicher Zunahme“ auf 126 Millionen im Jahr 2000 (Weltbank 1992, 33 ff.; Tab. 2 dieses Beitrags).

Nach einem 1993 von der UNCTAD veröffentlichten Bericht (E + Z 1993) ist die wirtschaftliche Entwicklung in der Dritten Welt zu *Beginn der 90er Jahre* zum Stillstand gekommen. Das Durchschnittseinkommen der 47 ärmsten Länder der Welt ist von 324 auf 311 \$ gesunken und es bestehen hier angesichts weltweiter Rezession auch wenig Aussichten auf rasche Verbesserungen. In diesem Sinne ist es auch fraglich, ob die ursprüngliche Weltbank-Prognose, die Zahl der Armen würde sich bis zum *Jahr 2000* verringern und die sozialen Indikatoren würden sich entsprechend verbessern, aufrecht erhalten werden kann (Weltbank 1992, 33 ff.; vgl. Tab. 2 dieses Beitrags). Grundlage dieser Prognose waren nämlich die Annahmen, daß 1994 nicht nur die USA sondern auch Westeuropa und Japan durch einen Wirtschaftsaufschwung gekennzeichnet seien, daß dieser Aufschwung dann für den Rest des Jahrzehnts anhalte, daß die Zinsen niedrig blieben, der Welthandel rasch und mit einer Verschiebung zugunsten der Entwicklungsländer wachse und daß sich die Rohstoffpreise in der Dritten Welt stabilisierten. Die Erfüllung dieser Annahmen erscheint aus heutiger Perspektive keineswegs gesichert.

Sind die genannten Annahmen nicht erfüllt, wird die Zahl der Armen nicht ab- sondern zunehmen. Eine Halbierung der Wachstumsraten in Industrieländern würde beispielsweise einen Anstieg der Zahl der Armen bis zum Jahr 2000 um 80 Millionen bedeuten. In Afrika südlich der Sahara wäre, selbst

unter den günstigen zunächst angenommenen Bedingungen bereits mit einem Anstieg der absoluten Zahl der Armen von 216 Millionen 1990 auf 304 Millionen im Jahr 2000 (was einen Zuwachs von ca. 9 Millionen pro Jahr bedeutet) und des Armen-Anteils an der Bevölkerung von 47,8 auf 49,7% zu rechnen. Fielen die Rahmenbedingungen nun ungünstiger aus als prognostiziert, wäre ein Anstieg der Zahl der Armen auf bis zu 380 Millionen oder des Armen-Anteils auf bis zu 62% an der Gesamtbevölkerung bis 2000 zu erwarten.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß trotz deutlicher Verbesserungen bei Armut und sozialen Indikatoren während der letzten 25 Jahre, das Armutsproblem weltweit keineswegs geschrumpft ist, sondern sich gravierender denn je präsentiert. Armusbekämpfung ist daher nicht überflüssig geworden, sondern von enormer Bedeutung. Besonderes Augenmerk verdienen dabei die in B.III identifizierten Bevölkerungsgruppen, sowie unter dem Länderaspekt, Afrika südlich der Sahara.

## C. Konsequenzen

Mit Blick auf die theoretischen Überlegungen aus Abschnitt I und die empirischen Befunde aus Abschnitt II sollen abschließend einige methodische und inhaltliche Konsequenzen gezogen werden.

### I. Armutsmessung als Investitionskalkül

Eine erste Konsequenz besteht in der im „Poverty Reduction-Handbook“ der Weltbank 1992 sehr präzise formulierten Feststellung, daß Armutsmessung eine Investition ist, die – wie alle Investitionen – mit Kosten und Erträgen verbunden ist (Weltbank 1992a, 8 - 1). Dies wirft die Frage auf, ob sich Armutsmessung überhaupt rentiert bzw. bei welcher Form und Intensität der Armutsmessung eine gesellschaftliche Rendite zu erwarten ist.

Der Aspekt der *Kosten* der Armutsmessung wurde oben bereits kurz angesprochen. Als Anregung für weitere Forschung sei hier nur die Frage genannt, herauszufinden, welchen systematischen Zusammenhang es zwischen den Kosten der Erzielung einer bestimmten Armutsinformation und dem zur Ermittlung dieser Information eingesetzten Verfahren (z.B.: Haushalts- oder Gemeindebefragungen) gibt. Ergebnisse derartiger Untersuchungen könnten helfen, für mehr Effizienz beim Gewinnen von Information zu sorgen.

Eine Analyse der *Erträge* von Armutsmessung ist ungleich schwieriger als eine Kostenanalyse. Will man Erträge identifizieren, hat man an den Zielen bzw. an der Notwendigkeit von Armutsmessung anzuknüpfen. Folgende Überlegungen sprechen aus Sicht einzelner Länder, aber auch aus übergeordneter Perspektive für die Existenz positiver Erträge der Armutsmessung:

3 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 234

- Erst wenn man das Ausmaß der Armut eines Landes kennt, kann man – national, wie auch international – *Prioritäten bei der Armutsbekämpfung* rational setzen und entsprechende Fonds schaffen bzw. bereitstellen. Für Armutsbekämpfung an sich sprechen dabei neben ethisch-moralischen Argumenten der Garantie des Existenzminimums für alle Menschen auch ökonomische Effizienzargumente. Die Sicherung der Grundbedürfnisse ist nämlich als notwendige Voraussetzung für die Herstellung wohlfahrtsmaximierender weltweiter Arbeitsteilung und politischer Sicherung anzusehen. Armutsbekämpfung ist damit notwendige Voraussetzung für funktionsfähige Gesellschaften (Katz 1989; Sautter 1992).
- Erst wenn man Information über Armut und Arme hat, kann es gelingen, Charakteristika und Ursachen von Armut näher zu bestimmen. Eine derartige Bestimmung ist notwendige Voraussetzung für eine rationale, d.h. *ursachenadäquate Politik* der Armutsbekämpfung.
- Erst wenn man Erscheinungsbild, Ausmaß und Ursachen von Armut kennt, kann man Umfang und Struktur *spezifischer Programme* zur Armutsbekämpfung rational festlegen.

Die Bedeutung einer rationalen Ausgestaltung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung darf dabei nicht unterschätzt werden. Schließlich haben häufig genug unzureichend konzipierte Programme zur Verschleuderung öffentlicher Gelder, zu erheblichen Störungen im ökonomischen Ablauf innerhalb eines Landes und eher zu einer Ausweitung denn zu einer Reduktion von Armut geführt. In diesem Sinn kann eine aussagekräftige Armutsmessung einen Beitrag leisten zu dem, was inzwischen unter dem Schlagwort „good governance“ bekannt ist. Information über Armut trägt mit dazu bei, Strukturen in einer Volkswirtschaft sichtbar zu machen. Eine höhere Transparenz von Strukturen hat als notwendige Bedingung für eine rationale wirtschaftspolitische *Gestaltung* dieser Strukturen zu gelten. In diesem Sinn bringt die im Zuge von Armutsmessung anfallende zusätzliche Information gesellschaftliche Erträge, die über potentielle, direkt mit der Armutsbekämpfung verbundene Erfolge hinaus gehen, weil ein Beitrag zu mehr Rationalität der gesamten Wirtschaftspolitik geleistet wird.

Im Hinblick auf diese Erträge scheint sich eine Investition in Armutsmessung tendenziell rentieren zu können. Das jeweilige Kosten-Ertrags-Verhältnis bzw. die jeweilige Rentabilitätssituation kann allerdings nur länderspezifisch bestimmt werden. Im Hinblick auf die erwünschte Rationalitätssteigerung besteht daher sogar eine Verpflichtung für all diejenigen, die finanzielle Mittel für die Beschaffung von Information über Armut bereitstellen, die entsprechenden Rentabilitätskalküle zumindest zu versuchen.

Wichtige Schritte bei der Durchführung derartiger Versuche sind einerseits Inventare der bereits vorhandenen Armutsinformation und der institutionel-

len, insbesondere auch statistischen Fähigkeiten eines Landes. Andererseits sind die Chancen eines „institution building“, inklusive des Ausbaus statistischer Systeme, sorgfältig zu analysieren.

## II. Armutsursachen: Analyseaufgabe für die Wissenschaft

Eine zweite Konsequenz, die mit der ersten in gewissem Sinn zusammenhängt, liegt darin, daß vor allem über *Armutsursachen* mehr Forschungsergebnisse benötigt werden. Einige spezifische Fragestellungen wurden in den vorhergehenden Abschnitten schon angesprochen, so zum Beispiel die Frage nach dem kausalen Zusammenhang von Umweltbelastungen und Armut. Ähnlich ist auch der kausale Zusammenhang zwischen der Ausprägung von Sozialindikatoren (z.B. Schulbildung oder Gesundheit) und Armut noch nicht genau bestimmt. Generell gilt, daß grobe Muster zur Erklärung von Armut durchaus bekannt und einsichtig sind. So kann man etwa davon ausgehen, daß Faktoren wie ein freier Zugang zu Weltmärkten, die Verteilung von Eigentumsrechten, sonstige wirtschaftliche und politische Strukturen oder auch die jeweilige nationale Wirtschaftspolitik das Armutsausmaß eines Landes beeinflussen. Als Grundlage für sinnvolle konkrete Armutsbekämpfung ist allerdings sehr viel präziseres und stärker länderspezifisch verankertes Wissen über Armutsursachen erforderlich. In diesem Sinn ist eine intensive Ursachenanalyse auch weiterhin unumgänglich.

Es ist vorstellbar, daß der verstärkte Einsatz von *Faktorenanalysen* bei der Ermittlung der Ursachen von Armut deutlichen Fortschritt bringt. Erklärende Variable, die über Faktorenanalysen gefunden werden, haben den Vorteil, daß sie Erklärungen liefern, die aus den Daten des jeweiligen Landes *abgeleitet* sind und nicht einfach ad-hoc, per Plausibilitätsannahme, von außen *vorgegeben* sind. Ob mittels Faktorenanalysen tatsächlich neue oder „bessere“ Erkenntnisse über Armutsursachen zu gewinnen sind, ist zur Zeit noch offen. Für die weitere *Ursachenforschung* scheinen solche Analysen aber interessante Vorhaben zu sein.

## III. Armutsbekämpfung: Handlungsbedarf für die Politik

Nicht erst, wenn weitere Fortschritte bei der Analyse von Armutsursachen erzielt werden konnten, sondern *bereits jetzt* ist eine rationale Armutsbekämpfung notwendig. Orientiert man sich an den jüngsten empirischen Befunden und Prognosen, kann man sogar sagen, sie ist notwendiger denn je.

Trotz enger werdender Spielräume bei öffentlichen Ausgaben sollte Armutsbekämpfung nicht vernachlässigt werden, will man dauerhafte Erosionen politischer und ökonomischer Systeme weltweit verhindern. Dieses Ziel

3\*

kann dann besonders gut erreicht werden, wenn man Armutsbekämpfung unter Beachtung einer Förderung *nachhaltiger Entwicklung* (im Sinne des Brundtland-Berichts) betreibt (vgl. hierzu von *Urff* 1991; *BMU* 1992, 36ff.; *Oudit/Simonis* 1993).

Zu beachten ist, daß eine der beiden von der Weltbank angesprochenen zentralen Strategien der Armutsbekämpfung (*Weltbank* 1990; vgl. ähnlich auch *BMZ* 1992, 33ff.), nämlich die Bereitstellung grundlegender sozialer Leistungen etwa im Gesundheitsbereich, bei der Familienplanung, der Ernährung und der Grundschulbildung mit zusätzlichen Staatsausgaben verbunden ist. Daneben erfordert aber die zweite zentrale Strategie, nämlich die Intensivierung der produktiven Nutzung der Arbeitskraft der Armen, die einhergeht mit einer Intensivierung der Einkommenserzielungsmöglichkeiten bzw. mit einer Verbreiterung der Handlungsmöglichkeiten der Armen, keineswegs einen durchgängig hohen finanziellen Einsatz des Staates. Marktanreize, soziale und politische Institutionen, Infrastruktur und geeignete Technologien sind Charakteristika, die im Zusammenhang mit dieser zweiten Strategie von Bedeutung sind. Der Schwerpunkt liegt also bei *Strukturveränderungen*, nicht bei Ausgabenprogrammen.

Armutsbekämpfung ist bei nationalen Reformanstrengungen und internationalen Strukturanpassungsprogrammen stets mitzudenken. Darüber hinaus ist aber eine ergänzende finanzielle und institutionelle Unterstützung für die von Armut betroffenen Länder durch die „reichen“ Länder unverzichtbar. Man kann dabei davon ausgehen, daß sich eine *rational* betriebene Politik der Armutsbekämpfung für *alle*, d.h. für die direkt betroffenen gegenwärtig Armen ebenso wie für die indirekt und langfristig betroffenen gegenwärtig Reichen auszahlt. Unter diesen Vorzeichen ist eine weitere Beschäftigung mit Armut und Armutsbekämpfung auf analytischer wie auch auf politischer Ebene wichtig.

## D. Zusammenfassung

Eine generell verbindliche, aussagekräftige Definition für Armut fehlt. Ausgehend von der Idee, daß die von Armut Betroffenen kein „menschenwürdiges Leben“ führen können, sind unterschiedliche Präzisierungen des Begriffs möglich und gebräuchlich. Dabei kommt jeweils Subsistenzkriterien bzw. sozialen Indikatoren und Einkommenskriterien ein unterschiedlich hohes Gewicht zu.

Armut kann absolut oder relativ sein, d.h. sie kann sich ausschließlich auf die Situation der jeweiligen Untersuchungseinheit beziehen oder vergleiche zu Referenz-Einheiten mit umfassen. Armut kann für Individuen, Gruppen von Individuen, Länder oder Regionen ermittelt werden. Bei der konkreten

Ermittlung von Armut spielen Armutsgrenzen, Armutssprofile und Armutsin- dikatoren eine zentrale Rolle.

Armutssdaten werden immer werturteilsbehaftet sein. Dennoch ist ihre Erhebung notwendige Voraussetzung für eine rationale Politik der Armutskämpfung. Eine vorsichtige Interpretation der Daten ist hier gefragt.

Empirische Befunde zeigen, daß sich in den letzten 25 Jahren die Armut weltweit erhöht hat, und zwar trotz der Fortschritte, die bei vielen Kriterien, wie etwa dem durchschnittlichen Kalorienangebot pro Kopf, der Lebenserwartung bei Geburt oder dem Pro-Kopf-Verbrauch erreicht werden konnten. Wegen einer regional und nach Bevölkerungsgruppen stark ungleichen Ver- teilung der Fortschritte, konnte Armut bisher nicht zum Verschwinden gebracht werden.

Armutskämpfung ist weiterhin notwendig, will man die mit Armut ver- bundenen weltweiten Wohlfahrtseinbußen vermeiden. Rationale Armutskämpfung setzt verstärkte Anstrengungen bei der Erhebung und Analyse von Armutssdaten sowie ein verstärktes politisches Engagement in diesem Bereich voraus.

## Summary

A general meaningful definition of “poverty” does not exist. You may define poor people as those who are not able to live decently. However, when making “a decent life” more precise, the weight attached to social indicators, income values or other criteria is debatable.

There is absolute and relative poverty, according to whether an individual’s situation is analysed by itself or whether a reference to other individuals is made. Poverty can be determined for individuals, groups of individuals, countries or regions. For poverty determination poverty lines, poverty profiles and poverty indicators have to be considered.

Poverty information will always be subject to value judgement. Nevertheless, such information is indispensable for a rational choice of poverty reduction measures. Yet, a careful handling of poverty data has to be assured.

During the last 25 years overall poverty increased although improvements could be observed for many social indicators such as average calories supply per capita, life expectancy or per-capita consumption. Due to high regional and intra-national disparities in the distribution of progress, poverty did not yet disappear.

Poverty reduction measures are still necessary in order to lower poverty induced welfare losses. Rational poverty reduction requires remarkable ef-

forts with respect to collecting and analyzing relevant data. Furthermore, a high degree of political dedication is recommendable.

## Literatur

- Atkinson, A. B. (1983): The Economic of Inequality, Oxford.*
- Blümle, G. (1976): Zur Messung der personellen Einkommensverteilung. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1, 45 - 65.*
- BMU (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1992): Bericht der Bundesregierung über die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (3. - 14.6.92). Entwurf, Bonn.*
- BMZ (Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (1992): Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn.*
- Booth, Ch. (1889, 1891): Labour and Life of the Peoples, London (2 volumes).*
- Brentano, D. von (1978): Zur Problematik der Armutsforschung. Konzepte und Auswirkungen, Berlin.*
- E+Z (1993): UNCTAD-Bericht. E+Z 34, 91.*
- Fuchs, V. R. (1967): Redefining Poverty and Redistributing Income. The Public Interest 8, 88 - 95.*
- Goedhart, Th./Halberstadt, V./Kapteyn, A./Van Praag, B. M. S. (1977): The Poverty Line: Concept and Measurement. Journal of Human Resources 12, 503 - 520.*
- Hagenaars, A. J. M. (1985): The Perception of Poverty, Albllasserdam.*
- Hagenaars, A. J. M./de Vos, K. (1988): The Definition and Measurement of Poverty. The Journal of Human Resources 23, 211 - 221.*
- Harborth, H.-J. (1991): Armut und Umweltzerstörung in Entwicklungsländern. Vortrag auf der Jahrestagung 1991 des Ausschusses „Entwicklungsländer“ im Verein für Socialpolitik, Aachen.*
- Hemmer, H. R. (1988): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 2. Auflage, München.*
- Hemmer, H. R./Kötter, H. (1990): Armutorientierte kirchliche Entwicklungarbeit, Aachen.*
- IFAD (1992): The State of World Rural Poverty, New York.*
- ILO (1977): Poverty and Landlessness in Rural Asia, Genf.*
- Katz, M. B. (1989): The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare, New York.*
- Morris, M. D. (1979): Measuring the Conditions of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index, London.*
- Naoroji, D. (1901): Poverty and UnBritish Rule in India, New Delhi.*
- Oldenbruch, G. (1978): Zur Strategie der Erfüllung von Grundbedürfnissen, Bad Honnef.*

- Oudit, D./Simonis, U. E. (1993): Poverty and Sustainable Development, WZB-Schrift FS II 93-401, Berlin.*
- Oster, S. M./Lake, E. E./Oksman, L. G. (1978): The Definition and Measurement of Poverty. Volume 1: A Review, Boulder.*
- Piesch, W. (1975): Statistische Konzentrationsmasse: formale Eigenschaften und verfahrenstheoretische Zusammenhänge, Tübingen.*
- Rowntree, S. (1901): Poverty: A Study of Town Life, London.*
- Sautter, M. (1992): Probleme einer intergesellschaftlichen Sozialordnung. Diskussionsbeitrag No. 55 des Ibero-Amerika Instituts für Wirtschaftsforschung der Universität Göttingen, Göttingen.*
- Schäuble, G. (1984): Theorien, Definitionen und Beurteilung der Armut, Berlin.*
- Scheurle, U. (1991): Statistische Erfassung von Armut, Göttingen.*
- Sen, A. K. (1973): On Economic Inequality, Oxford.*
- (1976): Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica* 44, 219 - 231.
- Simonis, U. E. (1991): Unterentwicklung – neu definiert. Der Bericht 1991 des UN-Komitees für Entwicklungsplanung. WZB Berlin.*
- Todaro, M. P. (1989): Economic Development in the Third World, 4th edition, New York/London.*
- Trabold-Nübler, H. (1991): The Human Development Index – A New Development Indicator? *Intereconomics* 10/11, 236 - 243.*
- UNDP (1990): Human Development Report 1990, New York/Oxford.*
- (1991): *Human Development Report 1991, New York/Oxford.*
- (1992): *Human Development Report 1992, New York/Oxford.*
- UNRISD (1970): Contents and Measurement of Socioeconomic Development, Genf.*
- Urf, W. von (1991): Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion und Armutsbekämpfung. Vortrag auf der Jahrestagung 1991 des Ausschusses „Entwicklungsländer“ im Verein für Socialpolitik, München.*
- Watts, H. W. (1967): The Iso-Prop Index: An Approach to the Determination of Differential Poverty Income Thresholds. *Journal of Human Resources* 2, 3 - 18.*
- Weltbank (1990): Weltentwicklungsbericht 1990: „Die Armut“, Washington.*
- (1992): *Weltentwicklungsbericht 1992: „Entwicklung und Umwelt“, Washington.*
- (1992a): *Poverty Reduction Handbook, Washington.*
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ (1982): Herausforderungen für die Entwicklungspolitik in den achtziger Jahren. Forschungsberichte des BMZ, Band 36, München/Köln/London.*



# Über den Zusammenhang zwischen materieller Armut und Sterblichkeit in Entwicklungsländern

Korreferat zum Referat von Renate Schubert

Von *Eberhard Scholing*, Hamburg

Der Zusammenhang zwischen materieller Armut und Sterblichkeit in Entwicklungsländern beinhaltet zwei Aspekte. Der erste bezieht sich auf Armut als Ursache der Sterblichkeit. Der zweite Aspekt besteht darin, daß materielle Armut ihrerseits von der Sterblichkeit abhängen kann. Nur der erste Aspekt soll hier behandelt werden, also die Frage: Armut als Ursache der Sterblichkeit.

Einen ersten Einblick in die Sterblichkeitsverhältnisse eines Landes vermittelt die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt – eine Kennzahl, die angibt, wieviele Jahre ein neugeborenes Kind im Durchschnitt leben würde, wenn die Sterblichkeitsrisiken, die zum Zeitpunkt seiner Geburt in der Bevölkerung eines Landes vorherrschen, während seines Lebens gleichbleiben würden.

*Tabelle 1:*  
**Lebenserwartung bei der Geburt in Industrie- und Entwicklungsländern (in Jahren)**

Ländergruppe/Region	1965	1990
Entwicklungsländer	51	63
Afrika südlich der Sahara	42	51
Ostasien und Pazifik	53	68
Südasien	45	59
Lateinamerika und Pazifik	58	68
Industrieländer	71	77

*Quelle:* World Bank, World Development Report 1992.

Wie die Zahlen in Tabelle 1 zeigen, kam es in der Zeit nach 1965 weltweit zu einem Anstieg der Lebenserwartung. Dabei waren die Fortschritte in den Entwicklungsländern sogar noch größer, so daß sich der Abstand zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, insgesamt gesehen, verringert hat.

Gleichwohl bestehen immer noch große Unterschiede. Im Jahre 1990 hatten Neugeborene in den Industrieländern im Durchschnitt eine um 26 Jahre höhere Lebenserwartung als Neugeborene in afrikanischen Entwicklungsländern, und der Unterschied zwischen Industrieländern und den in dieser Hinsicht vergleichsweise gut dastehenden Ländern Lateinamerikas betrug immerhin noch 9 Jahre.

Die Unterschiede werden noch ausgeprägter, wenn man statt der hier ausgewiesenen Gruppendurchschnitte die Zahlen für einzelne Länder betrachtet. Während in einigen fortgeschrittenen Entwicklungsländern, wie Panama oder Costa Rica, die Lebenserwartung bereits Industrieländerniveau erreicht hat, liegt sie in anderen Ländern bei 50 Jahren und darunter. Um ein Extrembeispiel zu nennen: In Sierra Leone werden die Menschen auch heute noch im Durchschnitt nicht älter als 42 Jahre.

Welches sind die Hauptursachen der Sterblichkeit in Entwicklungsländern? Wie unterscheiden sich die Ursachen von denen in Industrieländern?

Aufschlüsse darüber erhält man an Hand ursachenspezifischer Sterbeziffern. In Tabelle 2 sind, aufgeteilt nach Industrie- und Entwicklungsländern, die relativen Häufigkeiten der Haupttodesursachen wiedergegeben. Wie sich zeigt, ist für Industrie- und Entwicklungsländer jeweils eine bestimmte Ursachenstruktur typisch. In Industrieländern waren Tumor- und Herz-Kreislauf-Erkrankungen die wichtigsten Todesursachen mit zusammen etwa 70 % aller Todesfälle. In Entwicklungsländern gingen die meisten Todesfälle auf Infektionskrankheiten zurück. Beinahe jeder zweite Todesfall in Entwicklungsländern war Folge irgendeiner Infektionskrankheit; damit lag diese Form der Mortalität in Entwicklungsländern etwa zehnmal so hoch wie in Industrieländern.

Die hohe relative Sterblichkeit an Infektionskrankheiten in den Entwicklungsländern betrifft vor allem Säuglinge und Kleinkinder. Die meisten Todesfälle in dieser Altersgruppe treten auf durch akute Atemwegsinfektionen, zu denen auch eine Reihe von Kinderkrankheiten gehören, wie Masern oder

*Tabelle 2:*  
**Todesfälle nach Ursachengruppen in Industrie- und Entwicklungsländern (in % aller Todesfälle), 1990**

Ursachengruppe	Industrie- länder	Entwicklungs- länder
Infektionskrankheiten	4,4	45,8
Tumoren	21,2	7,0
Herz-Kreislauf-Krankheiten	48,6	16,9
Chronische Lungenkrankheiten	3,4	6,5

(Fortsetzung von Tabelle 2)

Ursachengruppe	Industrie-länder	Entwicklungs-länder
Perinatale und materne Ursachen	0,8	9,0
Unfälle, Morde, Suizide	6,8	6,6
Sonstige Ursachen	14,8	8,2
	100,0	100,0

Quelle: WHO, World Health Statistics Annual 1992, Genf 1993.

Keuchhusten, die in Industrieländern in der Regel harmlos verlaufen, in Entwicklungsländern aber eine hohe Letalität aufweisen. Fast ebenso viele Kindertodesfälle treten auf durch Darminfektionen. WHO-Schätzungen zufolge sterben in Entwicklungsländern allein an Darm- und Atemwegsinfektionen jedes Jahr etwa 10 Millionen Kinder. Die Wahrscheinlichkeit dafür, daß ein einjähriges Kind vor seinem fünften Geburtstag stirbt, ist in Entwicklungsländern etwa zehnmal (in Afrika sogar dreißigmal) so groß wie in Industrieländern. Allgemein kann man sagen: Die Sterblichkeitsverhältnisse in Entwicklungsländern sind gekennzeichnet durch eine hohe Sterblichkeit an (zumeist vermeidbaren) Infektionskrankheiten und, damit zusammenhängend, durch eine hohe Frühsterblichkeit im Säuglings- und Kleinkindesalter. So viel zu dem zu erklärenden Phänomen, der Frühsterblichkeit in Entwicklungsländern.

Der hier verwendete Begriff der materiellen Armut orientiert sich an dem von der ILO vorgeschlagenen Konzept der „Grundbedürfnisse“ oder „basic needs“<sup>1</sup>. Danach äußert sich materielle Armut in den Entwicklungsländern vor allem darin, daß die Bevölkerung unzureichend versorgt ist in bezug auf Nahrungsmittel, Bildungseinrichtungen, Gesundheitseinrichtungen und sauberes Trinkwasser.

Daß Ernährung, Ausbildung, medizinische Versorgung und sauberes Wasser Einfluß auf die Frühsterblichkeit ausüben, darüber dürfte unter Entwicklungstheoretikern weitgehend Einigkeit bestehen. Umstritten ist allerdings die Frage, welche relative Bedeutung den einzelnen Komponenten jeweils zukommt.

In der Entwicklungsländerliteratur finden sich zahlreiche Versuche, die Wirkungen materieller Armut auf die Frühsterblichkeit empirisch zu überprüfen. Da geeignete Zeitreihendaten kaum zur Verfügung stehen, dominiert dabei die Querschnittsanalyse – bei Untersuchungen auf Mikroebene die

<sup>1</sup> International Labor Organization: Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem, Genf 1976, S. 32.

Haushalts-Querschnittsanalyse, bei Makrostudien die Länder- bzw. Bundesländer-Querschnittsanalyse. Als Beispiele seien hier genannt: die Haushalts-Querschnittsuntersuchung zur Kindersterblichkeit in Ägypten von Aly<sup>2</sup>, die Entwicklungsländer-Querschnittsuntersuchung zur Frühsterblichkeit von Pendleton und Yang<sup>3</sup> und die Unionsstaaten-Querschnittsanalyse zur Säuglingssterblichkeit in Indien von Beenstock und Sturdy<sup>4</sup>.

Versucht man, aus solchen Studien Schlußfolgerungen bezüglich der Bedeutung einzelner Komponenten der Armut zu ziehen, so zeigen sich eindeutige empirische Resultate nur in bezug auf die „Ausbildung“. Verbesserungen in diesem Bereich, so geht aus vielen Untersuchungen hervor, leisten einen großen Beitrag zum Rückgang der Frühsterblichkeit<sup>5</sup>. Was den Einfluß anderer Komponenten der Armut betrifft, so zeigt sich ein recht widersprüchliches Bild. Die Skala der beobachteten Effekte reicht hier von „gesichert positiv“ bis hin zu „gesichert negativ“.

Ein Problem bei Forschungsarbeiten dieser Art besteht darin, daß sie im allgemeinen von fehlerfrei gemessenen Variablen ausgehen. Diese Annahme ist jedoch hinsichtlich der Messung von Armutskomponenten wenig realistisch. Bei der Konzeption von Variablen, wie „Schulausbildung“ oder „medizinische Versorgung“, können Fehler auftreten, weil das theoretisch angestrebte Konstrukt in der Praxis gar nicht exakt erhoben werden kann. Der Untersucher, der eine theoretisch definierte Variable als Bestimmungsgröße in ein Modell aufnehmen möchte, diese Variable aber so nicht vorfindet, ist daher gezwungen, eine möglichst ähnliche Variable als sogenannte Proxy-Variable zu verwenden. Der dadurch bedingte „Adäquationsfehler“, d.h. die Diskrepanz zwischen theoretischem und empirischem Begriffsinhalt<sup>6</sup>, kann die Ergebnisse empirischer Analysen verfälschen.

Der in diesem Beitrag vorgeschlagene Ansatz zu Erklärung der Frühsterblichkeit versucht, den Einfluß von Adäquationsfehlern zu kontrollieren. Verwendet wird dazu ein Modell, in dem Frühsterblichkeit und ihre Bestim-

<sup>2</sup> Aly, H. Y.: Egyptian Child Mortality: A Household, Proximate Determinants Approach, in: *The Journal of Developing Areas*, Vol. 25 (1991), S. 541 ff.

<sup>3</sup> Pendleton, B. F./Yang, S.-O. W.: Socioeconomic and Health Effects on Mortality Declines in Developing Countries, in: *Social Science and Medicine*, Vol. 20 (1985), S. 453 ff.

<sup>4</sup> Beenstock, M./Sturdy, P.: The Determinants of Infant Mortality in Regional India, in: *World Development*, Vol. 18 (1990), S. 443 ff.

<sup>5</sup> Einen Überblick geben: Behrman, J. R./Deolalikar, A. B.: Health and Nutrition, in: Chenery, H. and Srinivasan, T. N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 1, Amsterdam 1988, S. 660ff.; Caldwell, J. C.: Health Transition: The Cultural, Social and Behavioral Determinants of Health in the Third World, in: *Social Science and Medicine*, Vol. 36 (1993), S. 128 ff.

<sup>6</sup> Zum Begriff des Adäquationsfehlers vgl.: Menges, G.: Die statistische Adäquation, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 197 (1982), S. 289 ff.

mungsfaktoren als latente, d.h. nicht direkt beobachtbare Größen aufgefaßt werden, die jeweils mit Hilfe mehrerer beobachtbarer Indikatorvariablen indirekt gemessen werden. Bevor dieser Ansatz vorgestellt wird, zunächst einige methodische Bemerkungen zu dem hier verwendeten Modelltyp, dem Latent-Variablen-Modell. Ein Latent-Variablen-Modell setzt sich aus zwei Teilmodellen zusammen, einem „Inneren“ und einem „Äußeren“ Modell:

- Das Innere Modell beschreibt die Kerntheorie; es enthält die Beziehungen zwischen den theoretischen Variablen.
- Das Äußere Modell beschreibt die Meßtheorie; es enthält die Beziehungen zwischen den theoretischen und den sie messenden Indikatorvariablen.

Die Unterscheidung zwischen den beiden Modellebenen läßt sich mit Hilfe der Abbildung 1 veranschaulichen. Das Pfeilschema zeigt die kausale Struktur eines Latent-Variablen-Modells mit drei Inneren und sechs Äußeren Variablen. Im Inneren Modell erscheint die endogene Variable  $\eta$  als Funktion der exogenen Variablen  $\xi_1$  und  $\xi_2$  und der Störvariable  $\zeta$ . Die Innere Variable  $\eta$  wird durch die Äußeren Variablen  $y_1$  –  $y_3$  gemessen, die Innere Variable  $\xi_1$  durch die Äußeren Variablen  $x_1$  und  $x_2$ . Die Epsilons und Deltas sind Störvariablen; d.h., es wird unterstellt, daß die Äußeren Variablen stochastisch gestört von ihrer Inneren Variable abhängen. Einer Inneren Variable können beliebig viele Äußere Variablen zugeordnet werden. Wenn, wie hier im Falle von  $\xi_2$ , der Inneren Variable nur eine Äußere Variable zugeordnet ist, wird angenommen, daß Innere und Äußere Variable identisch sind, so daß der Störterm  $\delta_3$  verschwindet.

Bei Latent-Variablen-Modellen des eben beschriebenen Typs treten zwei Schätzprobleme auf: Geschätzt werden muß zum einen das Meßmodell, d.h. die korrelativen Beziehungen zwischen Inneren und Äußeren Variablen; geschätzt werden muß zum anderen das Kernmodell, das sind die Strukturgleichungen in den Inneren Variablen.

Zur simultanen Lösung beider Schätzprobleme sind in der Literatur zwei Methoden vorgeschlagen worden: ein von *Jöreskog* entwickeltes Maximum Likelihood-Verfahren, das sogenannte LISREL (Linear Struktural Relationship)-Verfahren<sup>7</sup>, und die PLS (Partial Least Squares)-Methode von *Wold*<sup>8</sup>. Da das LISREL-Verfahren relativ starke stochastische Annahmen erfordert,

<sup>7</sup> *Jöreskog*, K. G.: A General Method for Estimating a Linear Structural Equation System, in: *Goldberger*, A. S. and *Duncan*, O. D. (eds.), *Structural Equation Models in the Social Sciences*, New York 1973, S. 85ff.

<sup>8</sup> *Wold*, H.: Soft Modeling: The Basic Design and Some Extensions, in: *Jöreskog*, K. G./*Wold*, H. (eds.), *Systems under Indirect Observation, Part II*, Amsterdam 1982, S. 1ff.; vgl. dazu auch: *Lohmöller*, J.-B.: *Latent Variable Path Modeling with Partial Least Squares*, Heidelberg 1989.

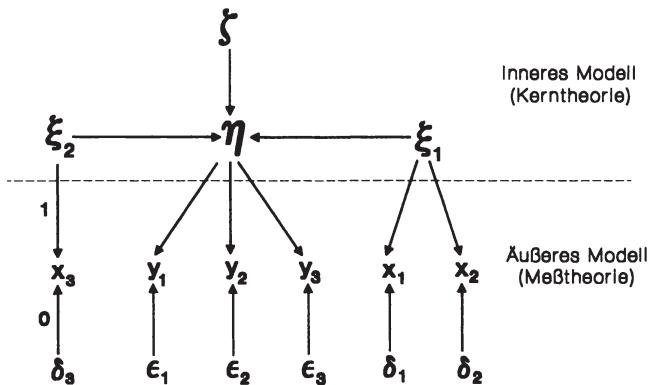


Abbildung 1: Schema eines Latent-Variablen-Modells

Annahmen, für die im vorliegenden Falle die Grundlagen fehlen, wurde hier das mehr deskriptive PLS-Verfahren verwendet, ein Fixpunkt-Verfahren, das mit wesentlich schwächeren Annahmen auskommt. Soviel zur Methode.

Ausgangspunkt des hier zugrunde gelegten Modells ist die Annahme, daß das Ausmaß der Frühsterblichkeit in einem Entwicklungsland von sechs Einflußgrößen abhängt:

- von der Schulausbildung (SCHULE),
- von der medizinischen Versorgung (MEDIZIN),
- von der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (WASSER),
- von der Nahrungsmittelversorgung (NAHRUNG),
- von der Fertilität (FERTIL) und
- von der Endemizität tropischer Krankheiten (TROPEN).

Die zu erklärende Größe „Frühsterblichkeit“ und ihre Bestimmungsfaktoren werden als nicht direkt beobachtbare, also als Innere Variablen aufgefaßt, die im Meßmodell mit beobachtbaren Äußeren Variablen verknüpft werden.

Das Pfeilschema in Abbildung 2 möge die kausale Struktur des Ansatzes veranschaulichen. Die Inneren Variablen sind als Ellipsen dargestellt, die zu ihrer Messung herangezogenen Äußeren Variablen durch kleine Quadrate. Die Vorzeichen neben den Pfeilen geben die erwartete Richtung der Abhängigkeit an. Das Innere Modell enthält 7 Variablen, eine zu erklärende und 6 erklärende, denen insgesamt 24 Äußere Variablen als Meßvariablen zugeordnet sind. Neben den vier Komponenten materieller Armut (Schulausbildung, medizinische Versorgung und Nahrungsmittelversorgung)

enthält der Ansatz noch zwei weitere erklärende Variablen: die Fertilität (FERTIL) und die Endemizität tropischer Krankheiten (TROPEN). Diese beiden Variablen wurden in den Erklärungsansatz aufgenommen, um von den Einflüssen materieller Armut jene Einflüsse zu isolieren, die bedingt sind durch die Geburtenhäufigkeit und durch den Grad der Dauerverseuchung durch Tropenkrankheiten.

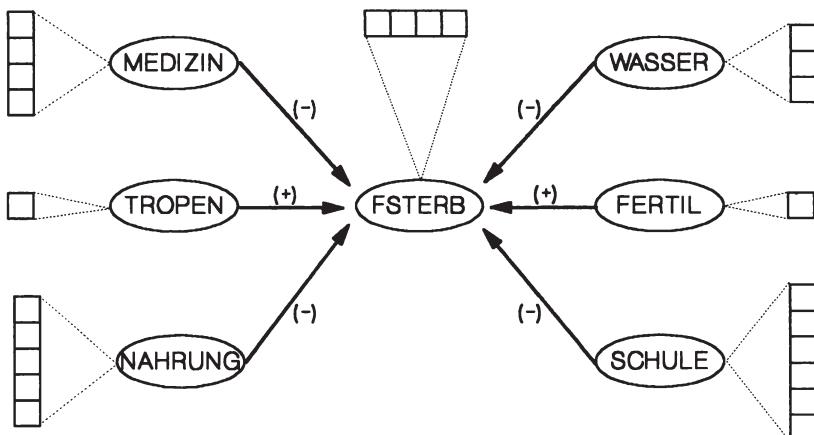


Abbildung 2: Zusammenhang zwischen materieller Armut und Frühsterblichkeit

Die Äußenen Variablen der zu erklärenden Variable „Frühsterblichkeit“ (FSTERB) beziehen sich auf das Jahr 1990 bzw. 1988. Bei den Äußenen Variablen der erklärenden Inneren Variablen werden zeitliche Verzögerungen zwischen zwei und zehn Jahren angenommen.

Eine Übersicht über die Variablen des Modells und ihre zeitliche Zuordnung findet sich in Tabelle 3. Die Vorzeichen in Klammern geben die vermutete Richtung des Einflusses der Inneren auf die Äußere Variable an.

Die zur Messung von FSTERB benutzten Indikatoren beziehen sich auf die Säuglings- und Müttersterblichkeit sowie auf die geschlechtsspezifische Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren.

**Tabelle 3:**  
**Innere und Äußere Variablen**

*Frühsterblichkeit (FSTERB)*

1. Säuglingssterblichkeit bis zum Alter von einem Jahr je 1000 Lebendgeburten, 1990<sup>a</sup> (+)
2. Sterblichkeit von Mädchen bis zum Ende des fünften Lebensjahres je 1000 Lebendgeburten, 1990<sup>a</sup> (+)
3. Sterblichkeit von Jungen bis zum Ende des fünften Lebensjahres je 1000 Lebendgeburten, 1990<sup>a</sup> (+)
4. Müttersterblichkeit je 100 000 Lebendgeburten, 1988<sup>b</sup> (+)

*Schulausbildung (SCHULE)*

5. Grundschüler in % ihrer Altersgruppe, 1980<sup>c</sup> (+)
6. Besucher weiterführender Schulen in % ihrer Altersgruppe, 1980<sup>c</sup> (+)
7. Schülerinnen je 100 Schüler in Grundschulen, Durchschnitt der Jahre 1965 und 1986<sup>d</sup> (+)
8. Schülerinnen je 100 Schüler in weiterführenden Schulen, Durchschnitt der Jahre 1965 und 1986<sup>d</sup> (+)
9. Schüler-Lehrer-Relation in Grundschulen, 1980<sup>c</sup> (-)
10. Schüler-Lehrer-Relation in weiterführenden Schulen, 1980<sup>c</sup> (-)

*Medizinische Versorgung (MEDIZIN)*

11. Einwohner je Arzt, 1984<sup>a</sup> (-)
12. Einwohner je Beschäftigten in der Krankenpflege, 1984<sup>a</sup> (-)
13. Gegen Diphtherie, Keuchhusten, Tetanus und Masern geimpfte Einjährige (in %), Durchschnitt der Jahre 1981 und 1989<sup>b</sup> (+)
14. Von medizinischem Personal betreute Geburten (in %), 1983 - 89<sup>b</sup> (+)

*Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (WASSER)*

15. Anteil der Bevölkerung mit direktem Zugang zu unbedenklichem Trinkwasser, 1985 - 87<sup>e</sup> (+)
16. Anteil der Bevölkerung mit adäquaten Sanitäreinrichtungen im Haus oder in der nächsten Nähe, 1985 - 87<sup>e</sup> (+)
17. Wasseraufkommen: Entnahme pro Kopf (in m<sup>3</sup>), 1970 - 87<sup>a</sup> (+)

*Nahrungsmittelversorgung (NAHRUNG)*

18. Tägliches Kalorienangebot pro Kopf, 1984 - 86<sup>f</sup> (+)
19. Tägliches Proteinangebot pro Kopf, 1984 - 86<sup>f</sup> (+)

(Fortsetzung von Tabelle 3)

- 
20. Anteil tierischer Kalorien am Kalorienangebot,  
1984 - 86<sup>f</sup> (+)
21. Anteil tierischen Proteins am Proteinangebot,  
1984 - 86<sup>f</sup> (+)
22. Tägliches Kalziumangebot pro Kopf, 1984 - 86<sup>f</sup> (+)

*Fertilität (FERTIL)*

23. Totale Fertilitätsrate, 1988<sup>e</sup>

*Endemizität tropischer Krankheiten (TROPEN)*

24. Zahl der an Malaria Erkrankten je 1.000 Einwohner,  
1971 - 80<sup>g</sup>
- 

*Datenquellen:*

- a) *World Bank*, World Development Report 1992, Washington 1992.
- b) *United Nations Development Programme*, Human Development Report 1992, New York 1992.
- c) *World Bank*, World Tables. The Third Edition, Vol. II: Social Data, Baltimore 1984.
- d) *World Bank*, World Development Report 1989, Washington 1989.
- e) *United Nations Development Programme*, Human Development Report 1990, New York 1990.
- f) *FAO*, FAO Yearbook, Production, Vol. 41 (1987), Rom 1988.
- g) *WHO*, World Health Statistics Annual 1983, Genf 1983.

Die Indikatoren von SCHULE reflektieren Umfang und Art des Schulbesuchs, die Bildungschancen von Mädchen und die personelle Ausstattung der Schulen. Die Indikatoren von MEDIZIN stehen für die personelle und materielle Ausstattung des medizinischen Versorgungssystems und für wichtige Elemente der Prävention für Mutter und Kind. Die Indikatoren von WASSER beziehen sich auf die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie auf die Verfügbarkeit über heimische Wasserressourcen. Die Indikatoren von NAHRUNG charakterisieren die Deckung des allgemeinen Nahrungsmittelbedarfs sowie einige qualitative Merkmale der nationalen Nahrungsmittelversorgung. Die Inneren Variablen FERTIL und TROPEN haben jeweils nur einen Indikator, sind also mit ihrer Äußeren Variable identisch: FERTIL steht für die totale Fertilitätsrate<sup>9</sup> und TROPEN für die Malaria-Prävalenzrate.

---

<sup>9</sup> Die totale Fertilitätsrate (auch zusammengefaßte Geburtenrate oder Brutto-Reproduktionsrate genannt) ist definiert als Zahl der Kinder, die eine Frau bekommen würde, falls sie bis zum Ende des gebärfähigen Alters leben und in jeder Altersstufe in Übereinstimmung mit der vorherrschenden altersspezifischen Fertilitätsrate (Zahl der Lebendgeborenen im Verhältnis zur Zahl der Frauen einer Altersstufe) Kinder zur Welt bringen würde.

Die Schätzung des Modells basiert auf Querschnittsdaten, gemessen für eine repräsentative Gruppe von 50 Entwicklungsländern (vgl. Anhang). Alle Inneren Variablen des Modells werden im sog. Modus A geschätzt; dabei werden die Inneren Variablen als unabhängige und die ihnen zugeordneten Äußeren Variablen als abhängige Variablen aufgefaßt, analog der Modellvorstellung der Faktorenanalyse<sup>10</sup>.

Tabelle 4 zeigt die errechneten Korrelationskoeffizienten ( $r$ ) zwischen den Inneren und ihren Äußeren Variablen. Die Vorzeichen der Korrelationskoeffizienten entsprechen den Erwartungen. Danach kann man sagen: Innere und Äußere Variablen sind konsistent, d.h. dem jeweils intendierten Meßgegenstand entsprechend, miteinander korreliert. Auch den Absolutgrößen der Korrelationskoeffizienten nach zu schließen, scheint zwischen „Innen“ und „Außen“ ein konsistenter Zusammenhang zu bestehen.

Die großen Korrelationskoeffizienten lassen ersehen, durch welche Merkmale eine Innere Variable in erster Linie definiert oder „markiert“ wird. Interpretiert man Korrelationskoeffizienten, die absolut größer sind als 0,8, als „groß“,

*Tabelle 4:*  
**Schätzergebnisse für das Äußere Modell**

Innere Variable	Äußere Variable	$r$
FSTERB	Säuglingssterblichkeitsrate	0,78
	Kindersterblichkeitsrate (Mädchen)	0,95
	Kindersterblichkeitsrate (Jungen)	0,92
	Müttersterblichkeitsrate	0,65
SCHULE	Primar-Einschulungsquote	0,70
	Sekundar-Einschulungsquote	0,78
	Primarschule: Mädchen/Jungen	0,76
	Sekundarschule: Mädchen/Jungen	0,85
	Primar-Schüler-Lehrer-Relation	-0,72
	Sekundar-Schüler-Lehrer-Relation	-0,40
MEDIZIN	Einwohner je Arzt	-0,81
	Einwohner je Krankenschwester	-0,75
	DKTM-Impfungen	0,87
	Medizinisch betreute Geburten	0,49

<sup>10</sup> Zu Computer-Programmen für die PLS-Schätzung vgl. z.B.: *Lohmöller, J. B.: Latent Variables Path Analysis with Partial Least Squares Estimation*, Version 1.9, Department of Political Science, FU Berlin, Berlin 1990; *Scholing, E.: ILVPLS (Interdependent Latent Variable Partial Least Squares)-Programm*, Programmdokumentation, Sozialökonomisches Seminar der Universität Hamburg, Hamburg 1990.

(Fortsetzung von Tabelle 4)

WASSER	Unbedenkliches Trinkwasser	0,67
	Adäquate Sanitäreinrichtungen	0,86
	Heimisches Wasseraufkommen	0,49
NAHRUNG	Kalorienangebot	0,84
	Proteinangebot	0,48
	Anteil tierischer Kalorien	0,66
	Anteil tierischen Proteins	0,76
	Kalziumangebot	0,29
FERTIL	Totale Fertilitätsrate	
TROPEN	Malaria-Prävalenzrate	

so ergibt sich folgendes Bild: Die abhängige Variable FSTERB wird markiert durch die Kindersterblichkeitsraten von Mädchen und Jungen. Demnach scheint die Sterblichkeit in der Altersgruppe der 1 - 5jährigen auf Veränderungen von Armutsniveaus besonders empfindlich zu reagieren. Die Variable SCHULE wird markiert durch den Mädchenanteil an den Sekundarschülern, MEDIZIN durch die Ärztedichte und die Prävention durch Impfungen, WASSER durch den Anteil der Bevölkerung mit adäquaten Sanitäreinrichtungen und NAHRUNG durch die Kalorienzufuhr (einen quantitativen Aspekt der Nahrungsmittelversorgung).

Die folgende Regressionsgleichung zeigt die Schätzergebnisse für das Innere Modell:

$$\begin{aligned}
 \text{Frühsterblichkeit} = & -0,26 \text{ Schulausbildung} \\
 & (1,93) \\
 & -0,40 \text{ Medizinische Versorgung} \\
 & (2,82) \\
 & -0,11 \text{ Wasserversorgung} \\
 & (1,25) \\
 & -0,23 \text{ Nahrungsmittelversorgung} \\
 & (2,18) \\
 & +0,06 \text{ Fertilität} \\
 & (1,04) \\
 & +0,14 \text{ Tropen} \\
 & (2,27) \quad R^2 = 0,82
 \end{aligned}$$

Die Gleichung liefert mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,82 eine recht gute Gesamterklärung – wenigstens für eine Länder-Querschnittsanalyse. Die Regressionskoeffizienten sind als sog. Beta-Koeffizienten skaliert. Sie geben an, um wieviele Standardabweichungen sich die abhängige Variable verändert, wenn die unabhängige Variable c.p. um eine Standardabweichung ver-

<sup>4\*</sup>

ändert wird. Beta-Koeffizienten sind skalenunabhängig und können daher als Maß für die Wichtigkeit einzelner Erklärungsfaktoren herangezogen werden. Die Zahlen in Klammern geben die geschätzten *t*-Werte an.

Der Größenordnung der Koeffizienten nach zu schließen, scheint die Höhe der Frühsterblichkeit in Entwicklungsländern vor allem von drei Faktoren abzuhängen: von der medizinischen Versorgung, von der Schulausbildung und von der Nahrungsmittelversorgung. Der Einfluß der Wasserversorgung ist vergleichsweise gering. Das mag überraschen angesichts der hohen Mortalität durch Darminfektionen, also durch Krankheiten, die überwiegend durch kontaminiertes Wasser übertragen werden. Eine Erklärung hierfür könnte sein, daß Trinkwasseraufbereitung und Abwasserentsorgung in manchen Ländern zum Aufgabengebiet der medizinischen Versorgung gehören, so daß die vom Faktor „Wasser“ ausgehenden Einflüsse zum Teil vom Faktor „medizinische Versorgung“ erfaßt werden.

Als wichtige Ursache der Frühsterblichkeit wird vielfach die Geburtenhäufigkeit genannt: Je kürzer der zeitliche Abstand zwischen den Geburten, so die Vermutung, desto größer die Sterbewahrscheinlichkeit bei Müttern, Säuglingen und Kleinkindern. Für Entwicklungsländer vorliegende Mikrostudien scheinen diesen Zusammenhang durchweg zu bestätigen<sup>11</sup>. Der hier auf Makroebene geschätzte Fertilitätseinfluß hat zwar das erwartete (positive) Vorzeichen, ist aber dem Betrag nach erstaunlich gering.

Bemerkenswert ist auch der große Einfluß der medizinischen Versorgung. Bisher vorliegende Studien zur Sterblichkeit in Entwicklungsländern lassen vermuten, daß der Sterblichkeitsrückgang nach dem Zweiten Weltkrieg bis Ende der sechziger Jahre vor allem auf medizinische Faktoren zurückging, daß aber seit Anfang der siebziger Jahre soziale und ökonomische Faktoren dominieren<sup>12</sup>.

Die großen Einflüsse von Schule und Ernährung, die hier für die achtziger Jahre geschätzt werden, stützen diese Vermutung. Im Widerspruch dazu steht allerdings, daß die medizinische Versorgung auch in neuerer Zeit einen Ein-

---

<sup>11</sup> So etwa: *Callum, C./Cleland, J.: The Effect of Birth Spacing on Infant and Child Mortality*, in: Hallouda, A. M./Farid, S./Cochrane, S. H. (eds.), *Egypt Demographic Responses to Modernization*, Kairo 1988, S. 215 ff.; *Koenig, M. A./Phillips, J. E./Campbell, O. M./Souza, S. D.: Birth Intervals and Childhood Mortality in Rural Bangladesh*, in: *Demography*, Vol. 27 (1990), S. 251 ff.

<sup>12</sup> Vgl. dazu: *Preston, S. H.: Causes and Consequences of Mortality Declines in Less Developed Countries during the Twentieth Century*, in: Easterlin, R. A. (ed.), *Population and Economic Change in Developing Countries*, Chicago 1980, S. 289 ff.; *Arriaga, E. E.: Changing Trends in Mortality Decline during the Last Decades*, in: *Ruzicka, L./Wunsch, G./Kane, P. (eds.): Differential Mortality. Methodological Issues and Biosocial Factors*, Oxford 1989, S. 105 ff.

fluß zu haben scheint, der bedeutsamer ist als der aller anderen Komponenten materieller Armut.

## Anhang

Die untersuchte Ländergruppe:

Ägypten	Mauretanien
Algerien	Mexiko
Argentinien	Mosambik
Äthiopien	Nicaragua
Benin	Niger
Bolivien	Nigeria
Brasilien	Pakistan
Chile	Panama
Costa Rica	Paraguay
Dominikanische Republik	Peru
Ecuador	Philippinen
El Salvador	Senegal
Ghana	Sierra Leone
Guatemala	Sri Lanka
Haiti	Sudan
Honduras	Syrien
Indien	Tansania
Indonesien	Thailand
Jamaika	Togo
Kamerun	Tschad
Kenia	Tunesien
Kolumbien	Uganda
Madagaskar	Uruguay
Malaysia	Zaire
Marokko	Zentralafrikanische Republik



# **Ansatzmöglichkeiten einer armutsorientierten Entwicklungs politik: Ein Überblick**

Von *Hans-Rimbert Hemmer*, Gießen

## **A. Massenarmut als entwicklungs politisches Problem**

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## B. Zur Bestimmung der relevanten Zielgruppen

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

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

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

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

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

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

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

### C. Armut und Unterentwicklung

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## D. Armut und interpersonelle Einkommensverteilung

### I. Determinanten der interpersonellen Einkommensverteilung

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

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

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

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

---

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

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

## **II. Armut als Folge ungleich verteilten Ressourceneigentums**

### *1. Vorbemerkungen*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## *2. Handlungsfelder einer armutsorientierten Entwicklungspolitik*

### *a) Verbesserter Zugang zu Land*

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

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

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

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

#### b) Verbesserter Zugang zu Humankapital

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### *1. Vorbemerkungen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## *2. Handlungsfelder einer armutsorientierten Entwicklungspolitik*

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

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

### b) Verbesserter Zugang zur Infrastruktur

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

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

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

### c) Verbesserter Zugang zum Kapitalmarkt

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

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

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

#### d) Verbesserter Zugang zur Technologie

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

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

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

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

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

##### *1. Vorbemerkungen*

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

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

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

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

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

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

## *2. Handlungsfelder einer armutsorientierten Entwicklungspolitik*

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

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

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

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

## V. Die Rolle der Umverteilungspolitik

### 1. Vorbemerkungen

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

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

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

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

## *2. Handlungsfelder einer armutsorientierten Umverteilungspolitik*

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

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

---

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

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

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

---

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

## VI. Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum – ein Zielkonflikt?

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

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

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

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

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

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

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

für die Grundbedürfnisgüter sowie

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

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

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

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

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

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

bzw.

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

Das Sozialproduktwachstum errechnet sich entsprechend als

$$(GL.6)$$

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

bzw.

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

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

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

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

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

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

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

6\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Zusammenfassung

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

## Summary

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

## Literatur

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

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

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

# „Armut“ in wirtschaftshistorischer Perspektive

Von *Francesca Schinzinger*, Aachen

## Einleitung

In seinen Reisebeschreibungen aus England und Schottland erwähnt Theodor Fontane mehrmals das Phänomen der Armut. Er schreibt:

„Der Engländer, selbst der gemeine Mann, macht Ansprüche und nennt – das ist ein *Faktum!* – Kartoffeln essen ... *hungern*; im sächsischen Erzgebirge aber heißt Kartoffeln haben – reich, beneidenswert reich sein.“<sup>1</sup>

Dieses Zitat beleuchtet den wichtigsten Aspekt der „Armut“: Armut ist relativ. Die Relation zu den Lebensumständen der Menschen eines unmittelbaren sozialen Umfeldes bestimmt, wer als „arm“ anzusehen ist.

Diese Erkenntnis ist nicht neu; aus der Tatsache, daß Armut relativ ist, resultieren verschiedene Definitionen von Armut, von denen zu Beginn einige vorgestellt werden sollen, um ihre Abhängigkeit vom zeitgeschichtlichen Kontext, aber auch ihre zeitunabhängigen Aspekte zu verdeutlichen.

Schon die ersten Lexika haben sich mit der Definition des sozialen Phänomens der „Armut“ beschäftigt, wie z.B. das „Große Vollständige Universal-Lexikon“ von 1732:

„Armut, wird in verschiedenen Verstande genommen. Überhaupt nennet man denjenigen arm, welchem die Kräfte mangeln. [...] Ins besondere aber wird derjenige arm genennet, welcher kein äusserliches Vermögen hat, es mag nun entweder in Gelde, oder in Sachen, die Geldes werth sind bestehen. In diesem Verstande nun ist die Bedeutung der Armuth zweyerley: Sie ist entweder *Comparativa* [...] [o]der sie ist auch *Positiva*, da wir keine Vergleichung anstellen, sondern nur den Mangel des Vermögens an sich selber betrachten.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Fontane*, Theodor: Aus England und Schottland, Sämtliche Werke, Bd. XVII, München 1963, S. 468; Hervorhebung im Zitat. Im Zusammenhang mit diesem Zitat findet sich unmittelbar danach auf Seite 468 ein Hinweis auf die schlesischen Weber und deren Armut. Der Vergleich zwischen Deutschland und England auf Seite 174 könnte den Hintergrund zu diesem Zitat darstellen. Eine Schilderung der Armut in Schottland findet sich auf Seite 210.

<sup>2</sup> Großes Vollständiges Universal-Lexikon, Bd. 2, Halle/Leipzig 1732 (Photomechanischer Nachdruck Graz 1961), Sp. 1555.

Die „Allgemeine deutsche Real-Encyklopädie für die gebildeten Stände“ von 1864 unterscheidet zwischen einer engeren und einer weiteren Wortbedeutung:

„Arm nennt man den, welchem die Mittel, die für seinen Unterhalt nothwendig erscheinen, fehlen. Da der eine nach Erziehung, Lebensstellung u.s.w. mehr als ein anderer für seine Existenz nöthig hat, so ist Armut ein relativer Begriff. Jemand, der eine hohe sociale Stellung einnimmt, gilt als arm, obschon er so viel Vermögen besitzt als zehn reiche Handwerker zusammen. Im engern, gewöhnlichen Sinne bezeichnet man indeß nur denjenigen als arm, welcher aus eigener Kraft die nothdürftigsten Lebensbedürfnisse nicht zu befriedigen vermag.“<sup>3</sup>

Die Antwort der Bundesregierung auf die Großen Anfragen verschiedener Abgeordneter und der Fraktion DIE GRÜNEN vom 24.09.1986<sup>4</sup> definiert Armut folgendermaßen:

„Der Begriff ‚Armut‘ entzieht sich wegen seiner Vielschichtigkeit einer allgemeingültigen Definition. Er kann unter einer Fülle von Gesichtspunkten beschrieben werden, aber wohl kaum umfassend exakt definiert werden. [...] So können Teilsaspekte von Erscheinungsformen der Armut beschrieben werden – etwa im Zusammenhang mit sozialen Brennpunkten in Großstädten, mit Wohnraumversorgung bei Obdachlosenfamilien, mit Nichtseßhaftigkeit, mit Notlagen bei Überschuldung, mit der Situation arbeitsloser Jugendlicher und mit der ‚Dunkelzifferproblematik‘ vor allem bei älteren Leuten.“<sup>5</sup>

Man könnte noch viele Definitionen von Armut anfügen. Den meisten ist eines gemeinsam: die Unterscheidung in objektive und subjektive oder in absolute und relative Armut.

In den meisten Definitionen von Armut sind Hinweise auf die Problematik der Armutsmessung enthalten. Die Messungen der historischen Statistik sind

<sup>3</sup> Allgemeine deutsche Real-Encyklopädie für die gebildeten Stände. Conversations-Lexikon, Bd. 2, 11., umgearb., verb. u. verm. Aufl., Leipzig 1864, S. 107.

<sup>4</sup> BTDr. 10/6055 vom 24.09.1986, BT 10. Wahlperiode, S. 10.

<sup>5</sup> Über Dunkelziffern der Armut vgl. Bd. 98 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, S. 13ff.

In seinem Beschuß vom 22. Juli 1975 über das Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut (ABl. Nr. L 199/34) in den einzelnen Mitgliedstaaten hat der Rat der Europäischen Gemeinschaft in Armut lebende Personen wie folgt beschrieben: „Einzelpersonen oder Familien, die über so geringe Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat als Minimum annehmbar ist, in welchem sie leben.“ Diese Definition wurde auch in dem Beschuß des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene (2. EG-Armutsprogramm) übernommen. BTDr. 10/6055, S. 11.

„Die Bundesregierung teilt die in dieser Begriffsbestimmung zum Ausdruck kommende Auffassung, Armut im internationalen Vergleich als eine relative Größe zu betrachten und nach dem in den einzelnen Ländern vorherrschenden Lebensstandard, der sehr unterschiedlich ist, zu beurteilen.“

allerdings problematisch; darüber sind sich wohl alle Wirtschaftshistoriker einig<sup>6</sup>.

Versuche zur Messung von Armut sind vor allem vorgenommen worden im Zusammenhang mit Bemühungen, durch Preisreihen, Lohnreihen und ähnliche Berechnungen ein Bild vom Lebensstandard der Menschen in einer bestimmten Zeit und in einem bestimmten regionalen Umfeld zu gewinnen. Dazu muß kritisch angemerkt werden, daß immer nur Preise eines bestimmten Gutes zu einer bestimmten Zeit ohne Bezug zu anderen Preisen nachweisbar sind und daß Preisreihen in einer bestimmten Region nichts über die Lebensverhältnisse zur gleichen Zeit in einer anderen Region aussagen.

„Das Spätmittelalter gibt uns mit seinen reichlichen Quellenbeständen auch die Möglichkeit statistischer Berechnungen, die notwendige Grundlage einer Bewertung der Leistungen mittelalterlicher Städte und des Stadt-Land-Verhältnisses sind. Im allgemeinen hat das Mittelalter Statistik nicht zur Information und um ihrer selbst willen getrieben; die meisten Zahlenangaben dienten ganz konkreten praktischen Zwecken. Seltener können wir statistische Reihen bilden. Die Einwohnerzahlen der Städte, die wir mühsam genug errechnen, gleichen Momentaufnahmen, und wir wissen nicht immer, ob wir ein Normaljahr getroffen haben oder ein Jahr, das von der Norm abweicht.“<sup>7</sup>

Der Versuch, „Armut“ vor dem 19. Jahrhundert über längere Zeit zu quantifizieren, ist von der Natur der Quellen her aussichtslos. Wenn man über Armut in historischer Sicht Auskunft geben will, muß man auf die Berichte zurückgreifen, die das Elend mehr oder minder breiter Schichten der Bevölkerung in einem bestimmten Raum und zu einer bestimmten Zeit detailliert schildern.

Berechnungen wie sie von Irsigler<sup>8</sup> vorgenommen wurden, ermöglichen auf der Basis von Preisreihen einen Eindruck über den Lebensstandard zu

<sup>6</sup> Vgl. Kocka, Jürgen: Die Bedeutung historischer Statistikdaten für die Geschichtswissenschaft, in: Historische Statistik in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Diederich, Nils/Hölder, Egon/Kunz, Andreas u.a. (Forum der Bundesstatistik, Bd. 15, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden), Stuttgart 1990, S. 22 ff.

<sup>7</sup> Ennen, Edith: Die europäische Stadt des Mittelalters, Göttingen 1972, S. 199.

<sup>8</sup> Vgl. Irsigler, Franz: Deutsche Agrarpreisstatistik 1400 bis 1800, in: Historische Statistik in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Diederich, Nils/Hölder, Egon/Kunz, Andreas u.a. (Forum der Bundesstatistik, Bd. 15, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden), Stuttgart 1990, S. 46 - 51 und Ebeling, Dietrich/Irsigler, Franz: Zur Entwicklung von Agrar- und Lebensmittelpreisen in der vorindustriellen und der industriellen Zeit. Beobachtungen am rheinischen Beispiel, in: Archiv für Sozialgeschichte, Bd. 19, 1979, S. 299 - 329. Eine Diskussion der Berechnungsmethoden der historischen Statistik findet sich auch bei Gömmel. Vgl. Gömmel, Rainer: Realeinkommen in Deutschland. Ein internationaler Vergleich (1810 - 1914), (Vorträge zur Wirtschaftsgeschichte, H. 4, hrsg. von Hermann Kellenbenz und Jürgen Schneider), Nürnberg 1979. Vgl. außerdem Orsagh, Thomas J.: Löhne in Deutschland 1871 - 1913: Neuere Literatur und weitere Ergebnisse, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 125, hrsg. von Franz Böhm, Walther Hoffmann und Heinz Sauermann, Tübingen 1969, S. 476 - 483.

einem bestimmten Zeitpunkt. Sie enthalten aber in den forschungsgeschichtlichen Vorbemerkungen aufschlußreiche Hinweise auf die Grenzen der quantitativen Verfahren in der Geschichtswissenschaft.

Im folgenden sollen diese Preisvergleiche nicht weiter berücksichtigt werden; sie sollen auch nicht zur Illustration dienen, weil ihre Aussagekraft zu begrenzt ist<sup>9</sup>. Es geht hier mehr um die historischen Wandlungen dessen, was man im Laufe der letzten tausend Jahre unter „arm“ verstanden hat.

Dabei ist zunächst festzustellen, daß ein großer Teil der Armut bis zur Auflösung der Großfamilie im ausgehenden 19. Jahrhundert durch die Familien oder durch kleine Gruppen aufgefangen wurde, über die es kaum quellenmäßige Nachweise gibt. D.h. unser Bild der Armut ist bis in die Zeit der Industrialisierung wahrscheinlich sehr ungenau.

Die Geschichte der „Armut“ ist weitgehend identisch mit der Geschichte ihrer Wahrnehmung, ihrer Bewertung und ihrer daraus entspringenden Bekämpfung.

Armut wird oft im Zusammenhang mit religiösen und ethischen Forderungen oder im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung gesehen. Damit zeigt sich Armut nicht nur als individuelles Schicksal, sondern auch als soziales Problem.

In dem Maße, in dem die Armut im ausgehenden Mittelalter nicht mehr idealisiert wurde, wurde sie von einer gegenüber der Kirche als soziales Agens auftretenden Obrigkeit immer stärker als bekämpfenswert eingestuft.

Nach und nach setzte sich die Erkenntnis durch, daß Not und Elend das Gemeinwesen gefährden könnten, so daß neben der vorherrschend caritativ-kirchlichen und der idealisierend-religiösen eine neue Triebfeder für die Bekämpfung der Armut entstand.

Die meisten neueren Definitionen dessen, was Armut ist, resultieren aus den Versuchen, Armut zu bekämpfen.

---

<sup>9</sup> „Noch um die Jahrtausendwende war regerer Güteraustausch auf eng umgrenzte Bezirke [...] und einige wenige Gegenstände zumeist lebensunwichtigen Bedarfes fast ganz beschränkt gewesen.

Entfernter von den Küsten, abseits der alten Paßwege und Binnenverkehrsstraßen kamen Bauernwirtschaften und Grundherrschaften geschlossenen Hauswirtschaften recht nahe. Wirtschaftseigene Erzeugnisse deckten weit überwiegend den Lebensbedarf bürgerlicher Familien; Naturalabgaben und Dienste hinterwässiger Bauern und Handwerker genügten noch weithin dem Güter- und Arbeitsbedarf grundherrschaftlicher Villen. [...] Preise und Löhne spielten noch eine geringe Rolle. Wo solche überliefert sind, ist es vielfach nur schwer zu entscheiden, inwieweit sie noch Symbole fester Wertrelationen darstellen, die in Sitte und Recht wurzelten, oder schon Größen eines Tauschverkehrs, die sich nach der Knappheit der Güter richteten.“ Abel, Wilhelm: Agrarkrisen und Agrarkonjunktur. Eine Geschichte der Land- und Ernährungswirtschaft Mitteleuropas seit dem hohen Mittelalter, 2., neubearb. u. erw. Aufl., Hamburg/Berlin 1966, S. 17f.

Dabei kann man in der Geschichte drei Ansätze erkennen:

1. Versuche zur Bekämpfung der Armut unter humanitär-caritativen Aspekten, bei denen der Gesichtspunkt der Freiwilligkeit von großer Bedeutung ist.

Freiwilligkeit ist in diesem Zusammenhang aber kompatibel mit moralischem Zwang, wie sie z. B. die Kirche im Falle des Almosengebens als Bußübung oder als „Eintrittskarte für den Himmel“ vorgeschrieben hat.

2. Versuche zur Bekämpfung der Armut durch die „Obrigkeit“ aus sozialen und humanitären, aber auch aus ordnungspolizeilichen Gründen; dies insbesondere vom 16. bis zum 18. Jahrhundert.

3. Versuche zur Bekämpfung der Armut, die sich an der Relation von Preisen und Einkommen orientieren.

Für das 19. Jahrhundert ändert sich die Definition von Armut; statt der Bedrohung durch Hunger und Elend werden als wichtigstes Kriterium der Definition nun auch die Lebensverhältnisse der Arbeiterklasse berücksichtigt.

Im folgenden ist davon auszugehen, daß die Vorstellungen über Armut sich im Verlauf der Neuzeit in der Weise entwickelt haben, daß die Bedeutung von ethischen und religiösen Motiven zugunsten einer Analyse in den Begriffen der Staatsräson, des Gemeinwohls und der ökonomischen Theorie immer mehr zurückgeht.

Drei Epochen werden unterschieden, für die detaillierter untersucht werden soll, was unter „Armut“ verstanden wurde:

1. Das ausgehende Mittelalter (13. - 15. Jahrhundert),
2. die Zeit des Absolutismus (17./18. Jahrhundert) und
3. die Zeit der Industrialisierung (19. Jahrhundert).

Im Lexikon des Mittelalters heißt es unter dem Stichwort „Armut und Armenfürsorge“:

„I. Soziologie: A. (paupertas), das universalhist. Phänomen des Mangels an notwendigem Lebensunterhalt von Menschen und menschl. Gruppen, deren gemeinsames Merkmal erniedrigende Abhängigkeit ist. [...] Die Ursachen von A. wurden und werden in verschiedenen Bereichen gesucht. Es ist charakterist. sowohl für Kulturen, Völker und Epochen als auch für soziale Gruppen und Schichten, ob man A. als von Gott zur Strafe geschickt, vom polit. System bedingt, im wirtschaftl. Wettkampf entstanden oder durch ethn., moral., religiöse, patholog., schicksalsbedingte Umstände hervorgerufen glaubt. Ebenso typ. sind die konkreten Formen, in denen A. auftritt. Ursachen, Formen und Verhalten gegenüber der A. werden nicht nur von den materiellen Voraussetzungen determiniert, sondern auch durch die jeweilige Rolle und die Funktionen, die A. in einem Netz sozialer Beziehungen hat.“<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Lexikon des Mittelalters, Bd. 1, München/Zürich 1980, Sp. 984.

Das bedeutet, daß Armut in den verschiedenen Epochen, von denen hier nur drei exemplarisch herausgegriffen werden, einen ganz anderen Klang, eine völlig andere Bedeutung sowohl im sozialen als auch im rechtlichen Bereich hatte.

### A. Das Mittelalter

Die Armut aus religiösen Gründen, d.h. die freiwillige Armut, wie sie die Armutsbewegungen des 12. bis 14. Jahrhunderts vertreten haben, soll hier nicht in die Betrachtung einbezogen werden<sup>11</sup>. Unter Armut ist an dieser Stelle nur die unfreiwillige Armut zu verstehen. Allerdings beeinflußte die positive Sicht von Armut aus religiösen Motiven die gesamte Beurteilung und Bekämpfung der Not<sup>12</sup>.

Die Bekämpfung der Armut durch „gute Werke“ im weitesten Sinne des Wortes verweist auf ihre religiösen Wurzeln. Das Gebot der Barmherzigkeit und die Praxis, Sünden durch gute Werke „aufzuwiegen“, haben einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der tatsächlich vorhandenen Armut geleistet.

Festzuhalten bleibt, daß religiöse Momente beim Verhalten gegenüber der Armut eine ganz wesentliche Rolle gespielt haben, und daß Arme in ein Netz sozialer Beziehungen eingebunden waren, das tief in den religiösen Vorstellungen der mittelalterlichen Gesellschaft verwurzelt war<sup>13</sup>. „Für weite Strek-

<sup>11</sup> Vgl. hierzu *Frank, Isnard W.*: Existenzsicherung und Armut bei den Bettelorden im 13. und 14. Jahrhundert, in: *Christliche Unternehmer*. Büdinger Forschungen zur Sozialgeschichte, hrsg. von Francesca Schinzinger, Boppard am Rhein 1994, S. 43 - 60.

<sup>12</sup> Fischer bezeichnet die religiös motivierte „Idealisierung der Armut“ als den Versuch, „[...] Armut zu einer Tugend zu machen, die sie in der gesellschaftlichen Wirklichkeit des Mittelalters keineswegs war“. Reichtum war das Kriterium für gesellschaftliches Ansehen, nicht Armut. *Fischer, Wolfram*: Armut in der Geschichte. Erscheinungsformen und Lösungsversuche der „Sozialen Frage“ in Europa seit dem Mittelalter, Göttingen 1982, S. 26 ff.; Zitat S. 27. Ennen dagegen verweist auf die soziale Funktion der Armut in der mittelalterlichen Gesellschaft: „[...] dem Reichen gibt sie die Möglichkeit, gute Werke zu tun, er ist auf die Fürbitte des Armen angewiesen, der somit eine Gegengabe für das gerechte Almosen bieten kann“. *Ennen*: Die europäische Stadt des Mittelalters, S. 211.

<sup>13</sup> Bei Überlegungen zum Mittelalter muß immer beachtet werden, daß „Armut“ ebenso wie die Worte „arm“ und „Armer“ ganz unterschiedliche Bedeutungsinhalte haben kann, sonst besteht die Gefahr von Bewertungen aus der Sicht einer ganz anderen Epoche. Das zeigt sich z.B. am Begriff der „Proletarisierung“, der neuzeitliche Konnotationen transportiert.

Für das Mittelalter sind Kriterien von Armut, die sich in Zahlen oder sonstigen Statistiken niederschlagen, problematisch. Der Historiker ist beim Vergleich auf relative Kriterien angewiesen, die nicht exakt definiert werden und sich aus den Quellen ergeben müssen mit der Relativität der Aussagefähigkeit der entsprechenden Quelle. Vgl. hierzu *Duby, Georges*: Die drei Ordnungen. Das Weltbild des Feudalismus, übersetzt

ken der Geschichte kennen wir eher die Diskussion der Theologen und Moralisten, der Sozialpolitiker und Philosophen über die Armut als die Armut selbst.“<sup>14</sup>

Zu den traditionell als „arm“ zu bezeichnenden Schichten der Bevölkerung gehören nachweislich die Witwen<sup>15</sup> und Waisen und die „Bettler“.

Für das Mittelalter ist ferner die Unterscheidung zwischen „ehrlichen“ und „unehrlichen“ Berufen von Bedeutung. An dieser Unterscheidung zeigen sich die Grenzen des Solidarverbandes – nicht nur des Zunftwesens.

In den Zünften wurde zwar versucht, eine Versorgung der Witwen herbeizuführen; dies gelang aber nur für diesen Kreis, nicht jedoch für die Unterschichten. In Anbetracht der vielen Heiratsverbote für Menschen, die kein „auskömmliches“ Einkommen nachweisen konnten, war die Zahl der nicht legalen Witwen natürlich ganz besonders groß und diese dürften in der Geschichte unter anderen Überschriften Spuren hinterlassen haben. „In allen Kulturen und Epochen sind die Armen zugleich die Unbekannten. Wir wissen über sie wenig, und das, was wir zu wissen glauben, ist oft falsch.“<sup>16</sup>

Dementsprechend hoch war natürlich die Zahl der Waisen, denn diese wurden meist auch registriert, wenn sie uneheliche Kinder waren und nach dem Tod der Mutter unversorgt blieben. Zu der Zahl der offiziell registrierten Waisen dürfte die nicht geringe Zahl der Kinder zu rechnen sein, die vor den Pforten von Kirchen und Klöstern deponiert und im Bereich der Klöster aufgezogen wurden.

Zu den Armen gehörten unbestritten auch die Behinderten im weiteren Sinne des Wortes, d.h. die Invaliden aus den verschiedenen kriegerischen Auseinandersetzungen sowie die Opfer von Wegeunfällen und Krankheiten. Für diese Gruppe der Bevölkerung gab es eine Versorgung nur im Rahmen der Familie oder der Kirche. In Anbetracht der harten Lebensbedingungen der Unterschichten dürfte ein Teil dieser Menschen aus der Familie ausgestoßen und der Fürsorge der Kirche anheimgefallen sein.

Nur ein Teil der Behinderten gehörte auch in die Gruppe der „Bettler“. Bettler waren im Mittelalter z.T. angesehene Leute unter dem Gesichtspunkt, daß sie dem Gläubigen, der ihnen half, die Möglichkeit gaben, durch gute Werke seine „Bilanz vor dem Himmel“ zu verbessern. Erst im 18. Jahrhundert

---

von Grete Osterwald, Frankfurt 1981, S. 144f., insbes. S. 151, wo Duby darauf hinweist, daß die Armen als Menschen mit einer positiven Funktion einen Platz in der Gesellschaftsordnung einnehmen.

<sup>14</sup> Fischer: Armut in der Geschichte, S. 8.

<sup>15</sup> Zur sozialen Lage der Frauen auf dem Land vgl. Ennen, Edith: Frauen im Mittelalter, 2. Aufl., München 1985, S. 85 ff. u. S. 219 ff.

<sup>16</sup> Fischer: Armut in der Geschichte, S. 7.

wurden sie von der Obrigkeit bekämpft. Allerdings gab es bei stark steigender Bevölkerung schon im 15. und 16. Jahrhundert organisierte Bettlerumzüge und repressive Maßnahmen von Seiten der Obrigkeit<sup>17</sup>.

Der Arme des Mittelalters als Objekt von Caritas ist nicht gleichbedeutend mit dem Bettler. Caritas ging weit über das Almosen für einen Bettler hinaus. Dabei muß zwischen ländlicher und städtischer Armut unterschieden werden. Letztere ist sehr viel besser dokumentiert; die Zahl der Notleidenden dürfte aber auf dem Lande – absolut gesehen – sehr viel höher gewesen sein.

In der Gesellschaft der ersten Hälfte des Mittelalters bis etwa zum 12. Jahrhundert war der Mangel an Nahrungsmitteln eine allgemeine Erscheinung. Das Ausmaß dieser Armut war abhängig von der Bevölkerungsvermehrung und vom Einsatz von Geräten und Tieren bei der Bearbeitung des Bodens. In Gebieten und zu Zeiten, in denen nur die menschliche Arbeitskraft mit primitiven Werkzeugen eingesetzt wurde, war die Armut besonders weit verbreitet.

Man kann annehmen, daß die Übergänge von den durch Mißernten an den Rand des Hungers gebrachten „Bauern“ zu den hungernden ländlichen Unterschichten fließend gewesen sind. Auch die in die feudale Ordnung Eingebundenen haben vielfach gehungert; dies zeigt ein Blick auf die Relationen zwischen Aussaat und Ernte, die im Schnitt zwischen 1:3 und 1:4 angenommen werden können. Nur in sehr guten Jahren und auf sehr guten Böden erreichten sie die Relation 1:10. Duby meint, daß ein Bauer im 11. und 12. Jahrhundert zufrieden gewesen sei, wenn er die drei- bis vierfache Menge seiner Aussaat erzielte, und daß auch gutes Land keine sehr ergiebigen Ernten hervorgebracht habe<sup>18</sup>. Bei Mißernten konnte man also nur auf wenig Vorrat zurückgreifen, und der Hunger war am Ende des Winters oft allgegenwärtig.

Diese Hungernden kann man wohl mit Recht als „arm“ bezeichnen; die Zustände in weiten Landstrichen bei Mißernten als „Armut“. Für Armut und Hunger auf dem Lande gibt es über die Jahrhunderte hinweg zahlreiche Einzeldarstellungen. Die letzten Hungersnöte in Deutschland finden wir in den 40er Jahren des 19. Jahrhunderts.

Obwohl die Armut in den mittelalterlichen Städten besser dokumentiert ist als auf dem Land, ist es schwierig, eine verallgemeinernde Aussage zu treffen und zu sagen, die Armut der städtischen Bevölkerung war größer, d.h. in

<sup>17</sup> Vgl. *Irsigler, Franz/Lassotta, Arnold*: Bettler und Gaukler, Dirnen und Henker. Randgruppen und Außenseiter in Köln 1300 - 1600 (Aus der Kölner Stadtgeschichte, hrsg. in Zusammenarbeit mit dem Kölnischen Stadtmuseum von Heiko Steuer), Köln 1984, S. 25 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Duby, Georges*: Die Landwirtschaft des Mittelalters 900 - 1500, in: *Cipolla, Carlo M./Borchardt, Knut*: Europäische Wirtschaftsgeschichte, Bd. 1: Mittelalter, Stuttgart/New York 1983, S. 124.

Relation zur Bevölkerung gab es in der Stadt mehr Arme als auf dem Land. Dies resultiert aus den fließenden Übergängen, die in Stadt und Land vorhanden waren, für das städtische Leben aber besser bekannt sind. Auch hier bleibt die Frage, ob jeder, der am Ende des Winters hungerte, als „arm“ bezeichnet werden kann.

Vor allem für das 14. und 15. Jahrhundert ist städtische Armut recht gut dokumentiert. Es ist jedoch anzunehmen, daß auch in früheren Jahrhunderten in den Städten Armut geherrscht hat und nur die Quellen hierfür nicht so reichlich fließen.

Bei der Armut in der Stadt muß zwischen denjenigen, die sich selbst überhaupt nicht ernähren konnten und ständig auf Almosen der verschiedensten Art angewiesen und denen, die nur vorübergehend als bedürftig anzusehen waren, unterschieden werden. Der Anteil der ersteren dürfte im 14. und 15. Jahrhundert 10 bis 20% der ortsansässigen Bevölkerung ausgemacht haben. Es ist allerdings zu vermuten, daß nach besonders harten Wintern und ungünstigen Naturereignissen mindestens 50% der städtischen Bevölkerung in Deutschland als notleidend angesehen werden mußte<sup>19</sup>.

Eine Bevölkerungsgruppe soll noch besonders hervorgehoben werden, nämlich die „verschämten Armen“, zu denen besonders viele Frauen gehörten. Diese verschämten Armen waren teilweise identisch mit den sog. „Hausarmen“, die nicht öffentlich betteln gingen, sondern in ihren Wohnungen unterstützt oder in wohlhabenden Häusern – teilweise auch in Klöstern – beköstigt wurden<sup>20</sup>.

Das Phänomen der Armut im Mittelalter wird vor allem im Zusammenhang mit den Institutionen zur „Armenpflege“ gesehen. Für die Versorgung der Armen waren das Kirchspiel, die Klöster und die Hospitäler zuständig. In den Städten kamen noch die Bruderschaften und die Zünfte hinzu.

Die Kirchspiele, d.h. die Pfarreien, waren neben der Großfamilie die wichtigste Einrichtung zur Unterstützung der Armen, und da diese Einrichtung als selbstverständlich galt, gibt es über sie nur wenig Zeugnisse.

Klöster waren Zentren der Armenfürsorge sowohl in den Städten wie auf dem Land. Das Hospital, die wichtigste Institution der mittelalterlichen Armenfürsorge, findet sich am häufigsten im Zusammenhang mit Klöstern, muß aber von diesen unterschieden werden. Eine Wurzel der Hospitäler sind die Fremdenherbergen. Schon seit der Karolingerzeit findet sich das „Hospitale Pauperum“, das Armenspital, in dem nicht nur durchreisende, sondern auch einheimische Arme ständig versorgt wurden.

<sup>19</sup> Vgl. Fischer: Armut in der Geschichte, S. 19.

<sup>20</sup> Vgl. ebenda: S. 25; vgl. hierzu auch Ennen: Frauen im Mittelalter, S. 85 ff. u. S. 219 ff.

Aus dem 12. und 13. Jahrhundert sind vor allem aus den Städten zahlreiche Hospitalgründungen durch Klöster und Bischöfe, Könige und Fürsten, Kaufleute und Zünfte bekannt. Manche waren Versorgungsstätten allgemeiner Art, andere spezialisierten sich auf bestimmte Aufgaben, z.B. die Versorgung von Invaliden, Leprakranken oder geistig Behinderten.

Im 14. Jahrhundert hatten fast alle kleineren deutschen Städte ein Hospital, größere Städte mehrere, in Köln gab es mindestens 14 solcher Hospitäler. Viele sind bis heute unter dem Namen „Zum heiligen Geist“ bekannt. Dies deutet auf den Heilig-Geist-Orden hin, bedeutet aber nicht, daß nur dieser Orden sie unterhalten hat; viele dieser Heilig-Geist-Spitäler waren städtisch. Sie dienten u.a. dem Zweck, die Alten der Stadt zu versorgen. Die Versorgung basierte auf Stiftungen. Aufgrund solcher Stiftungen besaßen die Spitäler außerhalb der Stadt oft ausgedehnte Ländereien.

Bei der Analyse der städtischen Armut darf nicht vergessen werden, daß nicht alles, was im rechtlichen Sinne als Stadt bezeichnet wurde, auch im ökonomischen Sinne als Stadt angesehen werden konnte. Viele Städte im rechtlichen Sinne waren größere Dörfer, eng verflochten mit der sie umgebenden Landwirtschaft und von daher mehr von den Bedingungen der Landwirtschaft als von denen des städtischen Gewerbes und Handels geprägt.

Aus diesem Grund ist es auch schwierig, den Anteil der Stadtbewohner an der Gesamtbevölkerung genau anzugeben. Edith Ennen schätzt den Anteil der Stadtbewohner an der Gesamtbevölkerung des 15. Jahrhunderts auf 20 bis 25 %. Dabei geht sie von der Stadt im rechtlichen Sinne aus<sup>21</sup>.

Auch für die mittelalterliche Stadt bleibt festzuhalten, daß der einzelne, wenn er in Not geriet, grundsätzlich zunächst im Verband der Großfamilie Hilfe erhielt; auf dem Land wurde diese Hilfe im Rahmen der Grundherrschaft gewährt.

Mit der Entwicklung der Städte prägten sich nach und nach neue Lebensformen aus, die den Verband der Großfamilie zunehmend auflösten und damit deren Hilfsfunktionen einschränkten. Mit der Verminderung dieser Hilfsmöglichkeiten wurde der Aufbau eines organisierten Armenwesens notwendig, das sich im Laufe der Jahrhunderte und mit dem Wachsen einiger großer Städte, wie z.B. Köln, immer stärker differenzierte.

Auch in der mittelalterlichen Stadt war Armut, d.h. eine Existenz am Rande des Hungers, für weite Schichten der Bevölkerung selbstverständlich. Sie wurde daher auch nicht als besonderes Problem empfunden. Erst in den Städten des späten Mittelalters wuchs nach und nach das Bewußtsein für die Armut als soziales Problem; dies kennzeichnet bereits den Übergang zur Neuzeit.

---

<sup>21</sup> Vgl. Ennen: Die europäische Stadt des Mittelalters, S. 203.

## B. Die Zeit des absolutistischen Staates

Eine völlig andere Behandlung der „Armen“ brachte die Neuzeit. Als am Ende des Mittelalters die feudalen Bindungen ebenso gelockert wurden wie die Bindungen der Zünfte wurde es notwendig, daß eine andere Instanz sich darum kümmerte, was in Notfällen mit Menschen geschehen sollte, die früher in ihrer grundherrlichen Abhängigkeit oder in ihrer Einbindung in die städtische Ordnung mit einem, wenn auch dünnen, sozialen Netz versehen waren.

Damit begann der Staat bei der Bekämpfung der Armut eine entscheidende Rolle zu spielen. Dies hängt mit der neuen Sicht des Staates und den dem Staat zustehenden Aufgaben zusammen. Der absolutistische Staat mußte sich bemühen, auch in diesem Bereich für „Ordnung“ zu sorgen, da er in vielfältiger Weise, vor allem in den protestantischen Gebieten, das Erbe der sozialen Aufgaben der Kirche angetreten hatte.

Erst in der Neuzeit gewinnt das Wort „arm“ eine überwiegend negative Bedeutung. Der Bedeutungswandel der „Armut“ vom relativ Positiven im Sinne der Gelegenheit zu caritativer und damit dem Seelenheil förderlicher Betätigung zum Negativen als soziale Bedrohung oder soziale Last vollzieht sich mit der Säkularisierung und der damit verbundenen Verlagerung der Armenfürsorge vom kirchlichen auf den staatlichen Bereich<sup>22</sup>.

Die bei Katholiken stärker und länger als bei Protestanten bestehende Bindung an ethisch-religiöse Vorstellungen verdeutlicht Wehler: „Die unterschiedliche Einstellung der Konfessionen zu diesem Problem erhellt daraus, daß in den katholischen Gebieten aufgrund der mittelalterlich-karitativen Wertvorstellungen der Bettel ungleich länger respektiert wurde als in den protestantischen.“<sup>23</sup>

Aus diesem Grund finden wir seit dem 16. Jahrhundert vor allem in protestantischen Gebieten die Armengesetzgebung. Seit der Reformation und nach der Auflösung vieler Klöster kam hier mit der Stärkung der landesherrlichen Gewalt die Notwendigkeit auf, die Armenfürsorge auf staatliche Instanzen zu

<sup>22</sup> Im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten wird die staatliche Fürsorgepflicht sogar zum obersten Grundsatz: „Dem Staate kommt es zu, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen [...] können. 2. Teil, 19. Titel § 1 ALR, in: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794. Textausgabe mit einer Einführung von Hans Hattenhauer und einer Bibliographie von Günther Bernert, Frankfurt a.M./Berlin 1970, S. 663.

<sup>23</sup> Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1: Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung der Reformära 1700 - 1815, München 1987, S. 198.

übertragen. Im wesentlichen wurden hierfür zwei staatliche Maßnahmen durchgeführt, nämlich die Armengesetzgebung einerseits und die Polizey-Ordnungen andererseits.

Die Tatsache, daß es Armengesetze gegeben hat, deutet darauf hin, daß nun die gesetzgebende und -ausführende Obrigkeit dieses Phänomen wahrgekommen und als zu lösendes Problem erkannt hatte.

Über die Zahl der als vagabundierend, arbeitslos, arbeitssuchend oder arbeits scheu registrierten und meistens einer Art „nützlicher Beschäftigung“ von der Obrigkeit mit Zwang zugeführten Menschen geben für das ausgehende 17. und 18. Jahrhundert die „Polizey-Berichte“ Auskunft. Setzt man die Zahlen, die es gelegentlich räumlich und zeitlich begrenzt gibt, in Beziehung zur Bevölkerung der betreffenden Stadt oder Region zum gleichen Zeitpunkt, dann hat man ungefähr einen Anhaltspunkt dafür, wieviele Menschen in einem bestimmten Gebiet als „arm“ bezeichnet werden konnten.

Zwischen dem 15. und dem späten 18. Jahrhundert hat sich die Zusammensetzung der ländlichen Bevölkerung – und dies war die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung – grundlegend verändert. Das dominierende demografische Phänomen des 18. Jahrhunderts war überall in Europa die rapide Vermehrung der unterbäuerlichen Schichten<sup>24</sup>. In Deutschland wird das nicht ganz so deutlich wie im übrigen Europa, da erst in der Mitte des 18. Jahrhunderts die Verluste nach dem Dreißigjährigen Krieg voll ausgeglichen waren.

„Durch die folgenschweren sozioökonomischen und politischen Konsequenzen wurde das ständische Sozialgefüge auf dem Lande unwiderruflich in Frage gestellt. Insofern trug das generative Wachstum nicht nur zum Strukturwandel der Gesellschaft maßgeblich bei, sondern seine Dynamik trieb diesen wesentlich mit voran.“<sup>25</sup>

Armut gab es aber auch in den Städten. In fast allen von Wehler untersuchten deutschen Städten unterschiedlicher Größe bestand im 18. Jahrhundert die größte aller sozialen Gruppen aus den Unterschichten<sup>26</sup>.

Schon auf den Straßen des späten Mittelalters tummelten sich „Arme“ der verschiedensten Art. Sie waren Menschen auf der Wanderschaft, die bei Gelegenheit die Grenzen zur Kriminalität überschritten. Sie bewegten sich unterhalb der ständischen Ordnung.

In den Quellen sind sie vor allem dadurch bekannt geworden, daß die staatlichen Institutionen Gegenmaßnahmen ergriffen, um der „Unordnung“, die

<sup>24</sup> Vgl. Abel: Agrarkrisen und Agrarkonjunktur, S. 182 ff.

<sup>25</sup> Wehler: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, S. 170.

<sup>26</sup> Vgl. dazu bei Wehler die Tabelle „Städtische Unterschichten um 1800“, (I), S. 193.

sie mit sich brachten, Herr zu werden. „Insgesamt spiegeln Zustand und Entwicklung der Armenfürsorge im Absolutismus die widersprüchliche Situation einer Gesellschaft im Umbruch. Der gesellschaftliche Umgang mit der Armut ist durch verstärkte Disziplinierungsanstrengungen, durch eine zunehmende Ausgrenzung von Armut gekennzeichnet. Bei zunehmender Betonung der Arbeitspflicht aller Untertanen wird die Armut als Nicht-Arbeit gesellschaftlich geächtet. Die Ausgrenzungspolitik erfährt ihren Höhepunkt im Umgang mit den nicht-seßhaften Teilen der Armutsbewölkerung, denen bereits für ihre schiere Existenz scharfe Strafen drohen. Die Vaganten werden zu *den* gesellschaftlichen Negativ-Typen stilisiert.“<sup>27</sup>

In den verschiedenen Polizey-Ordnungen des 18. Jahrhunderts versuchten die Behörden der deutschen Territorialstaaten, diese vagabundierende Schar, die mit der steigenden Bevölkerungszahl überproportional anwuchs, für den „Wohlstand“ des Staates nutzbar zu machen, sie also nicht einfach abzuwehren, sondern in die Wirtschaft zu integrieren. Das Mittel zu ihrer Integration waren die Arbeitshäuser<sup>28</sup>.

Als die kameralistische Wirtschaftslehre und das protestantische Arbeitsethos im absolutistischen Staat vordrangen, wurden daher die städtischen und die ländlichen Unterschichten zum Gegenstand nicht nur scharfer Kritik, sondern auch arbeitspolitischer Bemühungen.

Arbeitslosigkeit und Bettelei wurden zunehmend als strafwürdiges Verhalten empfunden. Das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 formulierte – etwas euphemistisch ausgedrückt – eine Art „Recht auf Arbeit“, jedenfalls eine öffentliche Verpflichtung, den Arbeitssuchenden auch Arbeit zuzuweisen. „Denjenigen, welchen es nur an Mitteln und Gelegenheit, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, sollen Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind, angewiesen werden.“<sup>29</sup> „Trägheit und Müßiggang“ sollten mit Zwang und Strafen beseitigt werden. „Diejenigen, die nur aus Trägheit, Liebe zum Müßiggange, oder andern unordentlichen Neigungen, die Mittel, sich ihren Unterhalt selbst zu

<sup>27</sup> Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1980, S. 131; Hervorhebung im Zitat. „Die Strassenbetteley soll nicht geduldet werden.“ „Vielmehr liegt es den Polizeybehörden jeden Orts ob, diesem Uebel mit Nachdruck zu steuern.“ 2. Teil, 19. Titel §§ 20, 21 ALR, in: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, S. 664.

<sup>28</sup> „Arme, deren Versorgung [...] einzelnen Privatpersonen, Corporationen, oder Communen nicht obliegt [...], sollen durch Vermittelung des Staats in öffentlichen Landarmenhäusern untergebracht werden.“ 2. Teil, 19. Titel § 16 ALR, in: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, S. 664. Die Terminologie zur Bezeichnung dieser öffentlichen Anstalten ist äußerst uneinheitlich.

<sup>29</sup> 2. Teil, 19. Titel § 2 ALR, ebenda.

verdienen, nicht anwenden wollen, sollen durch Zwang und Strafen zu nützlichen Arbeiten unter gehöriger Aufsicht angehalten werden.“<sup>30</sup>

In Holland und England entstanden bereits im 16. Jahrhundert Arbeits- und Zuchthäuser. Sie tauchten nach dem Dreißigjährigen Krieg allmählich auch in Deutschland auf<sup>31</sup>. Damit sollten die fluktuierenden Schichten der städtischen Vereudeten und ländlichen Heimatlosen wenigstens teilweise in die Wirtschaft integriert werden.

Interessant ist auch hier die unterschiedliche Einstellung der Konfessionen zu diesem Problem: Die neue „produktive“ Armenpolitik dominierte in den evangelischen Territorien. In den Jahrzehnten nach dem Dreißigjährigen Krieg wurden etwa zehnmal mehr evangelische Arbeitshäuser gegründet als katholische. Sie folgten nicht nur fürsorgerischen Motiven, sondern auch ökonomischen; diese Arbeitsstätten wurden oft einem Verleger überlassen, der ihre Insassen samt Inventar an einen „Sub-Unternehmer“ vermietete. Auf diese Weise wurden Arbeiter für eine Manufaktur gewonnen.

So wurden z.B. die Jungen des Potsdamer Militärwaisenhauses zu Spinnarbeiten verpflichtet und später an einen Seifenfabrikanten vermietet<sup>32</sup>. Zunächst wurde kein Unterschied zwischen Waisenkindern, Witwen, Kriminellen, Kranken und „Vagabunden“ gemacht. Erst nach und nach wurden die beiden Arten von „Armen“ unterschieden und die Zuchthäuser und Gefängnisse für Straffällige wurden von den Armenhäusern, „Industrieschulen“ und Hospitälern institutionell getrennt. „Aspekte der armenpolizeilichen Bettel-

<sup>30</sup> 2. Teil, 19. Titel § 3 ALR, ebenda. Schon im Mittelalter hat es in verschiedenen Städteordnungen Anfänge einer kommunalen Armenpflege gegeben. Die Reichspolizeiordnungen des 16. Jahrhunderts haben nicht viel Neues gebracht. Sie verknüpften die Armenfürsorge mit der landespolizeilichen Fürsorge der Regierungen, die sich seit dem 17. Jahrhundert als die Pfleger der öffentlichen Wohlfahrt ihrer Untertanen fühlten. Dies zeigt sich im aufgeklärten Absolutismus, wo ein Edikt Friedrichs II. von 1748 den Ausgangspunkt einer Armenpflege in Preußen darstellt.

<sup>31</sup> „Hinter den Begriffen »Zucht- und Arbeitshaus« verbergen sich quantitativ wie qualitativ äußerst heterogene Einrichtungen mit einem hohen Grad lokaler und regionaler Verschiedenheit. Schon die für diese Einrichtungen verwendete Terminologie ist sehr uneinheitlich. Neben der Bezeichnung Zuchthaus, Arbeitshaus findet sich auch der Begriff Werk- und gelegentlich Manufakturhaus [...].“ *Sachße/Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, S. 115. § 32 des 19. Titels im 2. Teil des ALR stellt diese öffentlichen Armenanstalten ausdrücklich unter staatlichen Schutz: „Armenhäuser, Hospitäler, Waisen- und Findel-, Werk- und Arbeitshäuser, stehen unter dem besondern Schutze des Staats.“ 2. Teil, 19. Titel § 32 ALR, in: *Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten*, S. 664. Mit dieser Schutzfunktion war zugleich auch eine staatliche Aufsichtspflicht verbunden: „Der Staat ist also berechtigt, Visitationen bey dergleichen Anstalten zu veranlassen [...]“. „Ueberhaupt muß der Staat darauf sehen, daß die Einkünfte der Armen- und anderer Versorgungsanstalten, zweck- und vorschriftsmäßig verwendet werden.“ §§ 39, 40, ebenda.

<sup>32</sup> Vgl. Wehler: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, S. 198.

bekämpfung wie der merkantilistischen Wirtschaftsförderung stehen bei den frühen preußischen Zuchthausgründungen im Vordergrund.“<sup>33</sup>

Sachße und Tennstedt stellen die Entwicklung der Armenfürsorge im Zeitalter des Absolutismus unter den Aspekt der Kommunalisierung<sup>34</sup>, Bürokratisierung, Pädagogisierung und Rationalisierung im Zeitalter der Aufklärung zusammen. Für die Bürokratisierung wird die Armenfürsorge zu einer Verwaltungsaufgabe, die Pädagogisierung führt zu einer immer stärkeren Betonung der Arbeitspflicht und einer entsprechenden Verurteilung von Müßiggang und Bettelei.

### C. Das Zeitalter der Industrialisierung

Im Gegensatz sowohl zum Mittelalter als auch zum 18. Jahrhundert hat sich die Einstellung der Gesellschaft und der ökonomischen Wissenschaft gegenüber der Armut im 19. Jahrhundert radikal verändert.

Erst mit dem Aufkommen der Fabrikarbeit im 19. Jahrhundert verbindet sich mit dem Begriff des Armen auch der Begriff des Arbeiters. Dies ist eine neue Sicht des Problems, die nicht nur zu neuen Formen der Analyse dessen, was Armut ist, führt, sondern auch zu neuen Forderungen nach Mitteln zu ihrer Bekämpfung.

<sup>33</sup> Sachße/Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, S. 115.

„Auch die Verwaltungsorganisation der preußischen Zucht- und Arbeitshäuser ist uneinheitlich. Zu unterscheiden sind zunächst staatliche und städtische Einrichtungen. Oberste Verwaltungsinstanz ist in allen Fällen der König. Die *städtischen Anstalten* unterstehen dem Magistrat, der i. d. R. aus seiner Mitte ein Direktorium zur unmittelbaren Beaufsichtigung der Anstalt bildet. Häufig unterstehen die Anstalten auch dem zur Aufsicht über alle städtischen Einrichtungen der Armenpflege gebildeten Armen-Direktorium. Die staatliche Aufsicht über die kommunale Anstaltsleitung führt die Kriegs- und Domänenkammer, zu deren Amtsbezirk die betreffende Kommune gehört. Die Aufsicht über die *staatlichen Zucht- und Arbeitshäuser* führt das Generaldirektorium, die provinzielle Leitung die jeweilige Kriegs- und Domänenkammer, der die einzelnen Anstaltsdirektoren unterstehen.“

Diese Einordnung der Zucht- und Arbeitshäuser in den staatlichen Verwaltungsaufbau ist im Zusammenhang der ökonomischen Nutzung der Anstalten zu sehen, für die in Preußen drei unterschiedliche Formen gebräuchlich sind: Die Durchführung bestimmter Produktionsaufgaben (z.B. Wolle spinnen oder Seidehaspeln) direkt in öffentlicher Regie (»Administrationsfall«); die Überlassung der Züchtlinge an einen Inspektor, der seinerseits Arbeitsaufträge von privaten Unternehmen beschafft (»Inspektorsfall«); schließlich die Verpachtung der gesamten Anstalt samt Insassen und Einrichtung an einen Unternehmer, der darin sein Gewerbe betreibt (»Pachtfall«). Im Spandauer Zuchthaus z. B. sind alle Nutzungsformen nacheinander mit wechselndem Erfolg erprobt worden.“ Sachße/Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, S. 117; Hervorhebung im Zitat.

<sup>34</sup> „Auch Stadt- und Dorfgemeinden müssen für die Ernährung ihrer verarmten Mitglieder und Einwohner sorgen.“ 2. Teil, 19. Titel § 10 ALR, in: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, S. 663.

Erst im 19. Jahrhundert wird es angesichts des Industrialisierungsprozesses und der anwachsenden Industriearbeiterschaft sinnvoll, Lohnhöhe und Lebenshaltungskosten auf der Grundlage von Preisreihen miteinander zu verbinden und aus dieser Relation „Armut“ zu diagnostizieren.

Stark verallgemeinernd und verkürzt kann man feststellen: Die Armut als ökonomisches Problem, ihre Ursachen und die Mittel zu ihrer Bekämpfung sind seit dem 19. Jahrhundert ein Problem der Sozialwissenschaften; die Armut ist aber nicht nur Gegenstand empirischer Untersuchungen, sondern auch ideologischer Kontroversen. Gerade im Rahmen solcher ideologischer Debatten und vor allem in der politischen Diskussion wird die Geschichte aber oftmals als Quelle von Beispielen, die aus dem Zusammenhang gerissen werden, d.h. als „Steinbruch“, mißbraucht. Dies begann schon in England mit den Auseinandersetzungen um die Armutsgesetze. Immer wieder wurden isolierte historische Beispiele ins Feld geführt. In der Vergangenheit wurde nicht nach Erklärungen für das Wachstum des Elends gesucht, sondern nach einem Zusammenhang zwischen dem Elend und dem „kapitalistischen System“; einerseits galt das Elend als eine Komponente der unvermeidlichen sozialen Kosten der wirtschaftlichen Entwicklung, andererseits diente es als Beweis für die Unfähigkeit des Systems, die „Wohlfahrt der Nation“ zu garantieren.

Am Ende des 19. Jahrhunderts bezeichneten viele Sozialwissenschaftler die traditionelle, nämlich caritative Form der Armutsbekämpfung als unangemessen, ja als schädlich. Die kirchlichen Lehren und Institutionen traten nach und nach nicht nur in den Hintergrund, sondern sie wurden angesichts der Frage, ob die Verelendung aus der Entwicklung des „kapitalistischen Systems“ resultiere bzw. ob sie diesem System immanent sei oder nicht, auch bekämpft.

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts verstärkten sich in Deutschland Agrarkrise, Handwerkskrise, Heimgewerbekrise und erste Industriekrise gegenseitig und führten zu einer Vielzahl sozialer Folgen, die in der wirtschaftshistorischen Literatur mit dem Begriff „Pauperismus“ bezeichnet werden.

In Köln z.B. wurden 1845 30% der Einwohner in den Armenlisten geführt; in den bayrischen Städten lebten rund 33% der Bevölkerung von Almosen und öffentlicher Unterstützung. In Berlin stiegen die Ausgaben der Armenkasse in den Krisenjahren 1845/46 um 63%. Sie nahmen 40% des gesamten Stadtetats in Anspruch. Parallel dazu fielen die Heiratsziffern – nachgewiesen in Baden, Württemberg, Hessen und Preußen. Die Geburten gingen zurück, die Sterblichkeit stieg, Krankheiten griffen um sich<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Hierzu ausführlich: Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2: Von der Reformära bis zur industriellen und politischen »Deutschen Doppelrevolution« 1815 - 1845/49, München 1987, S. 653. In diesem Band findet sich auch eine ausführliche Darstellung der Agrar- und Gewerbekrisen von 1845 bis 1848.

Nach der deutschen Einigung von 1871 zeigten sich auch die negativen Folgen der Freizügigkeit: Das Deutsche Reich versuchte, diese Schwierigkeiten durch ein in allen Bundesstaaten mit Ausnahme von Bayern und Elsaß-Lothringen geltendes Gesetz (vom 6. Juni 1871) zu lösen. Dieses „Unterstützungswohnsitzgesetz“ war eine ganz einschneidende Maßnahme der Armengesetzgebung vor dem Hintergrund des überkommenen Heimatrechts.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Fürsorge für die Armen hat es seit Jahrhunderten *Armensteuern* gegeben. Diese waren entweder direkte oder indirekte Abgaben für Zwecke der „Armenpflege“. Die Armensteuern reichen bis in die Reformationszeit zurück, d.h. praktisch bis in die Anfänge des modernen Staates. Solche Steuern hat es nicht nur in England und Frankreich, sondern auch in Deutschland gegeben, z.B. floß der Ertrag der Hundesteuer bis zum Ende des 19. Jahrhunderts in Sachsen der Armenkasse zu (in Württemberg war es die Hälfte des Ertrages). Eine der wichtigsten Quellen für die Armensteuern waren die Abgaben auf öffentliche „Lustbarkeiten“ in den Gemeinden. Viele solcher Lustbarkeitssteuern (bestimmte Steuern in bestimmten Gemeinden, also nur mit örtlichem Wirkungskreis) wurden ausdrücklich nur erhoben, um die Armenlasten zu finanzieren.

Mit Blick auf Deutschland darf nicht vergessen werden, daß bis zum Ende des 19. Jahrhunderts die Mehrzahl der Deutschen auf dem Land und von der Landwirtschaft lebte und dort bestand nur ein ganz geringer Teil der Entlohnung aus barem Geld. Ein großer Teil der Entlohnung bestand aus Naturalien, aus Wohnung, Garten usw. Die Aussagen über die Relation zwischen Löhnen und Preisen können also sinnvollerweise nur auf die Industriearbeiterschaft bezogen werden; sie erfassen daher nur einen Teil der Erwerbstätigen und weit weniger als die Hälfte der Bevölkerung im Deutschen Reich um 1900.

Mit dem 19. Jahrhundert beginnt eine neue Betrachtung der Armut, die sich vom Mittelalter und von der Zeit des absoluten Staates unterscheidet: Bisher war Armut mit einem Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten verbunden gewesen. Seit dem 19. Jahrhundert wird auch die „Armut“ derjenigen in die Analyse einbezogen, die eine Arbeit haben, aber für diese Arbeit nicht in einer Weise entlohnt werden, welche die Grundbedürfnisse des Arbeitenden und seiner Familie deckt. Dabei darf allerdings nicht nur das Einkommen des einzelnen, sondern es muß das Einkommen der gesamten Familie in die Betrachtung einbezogen werden, d.h. einschließlich der Einkommen der Frauen und Kinder. „Das Familieneinkommen setzte sich in den meisten Arbeiterhaushalten nicht nur aus dem Arbeitslohn des Mannes zusammen.

---

Folge der „Armut“ war u.a. die Auswanderung, die seit 1845 stark zunahm. Die deutsche Binnenwanderung hat ebenfalls zugenommen, ist aber statistisch nicht so gut erfaßt wie die Emigration nach Übersee, vor allem in die USA. Die Wanderung in die osteuropäischen Länder muß als beachtlich angenommen werden, ist aber ebenfalls schwer nachzuweisen.

Hinzuzurechnen wäre eine Reihe von Nebenverdiensten, die in Geldsummen nicht auszudrücken sind, da präzise Berechnungsmöglichkeiten fehlen: der Lohn aus Frauen- und Kinderarbeit, Einkünfte aus der Landwirtschaft, aus Zimmervermietung, von Kostgängern und aus dem Handel mit landwirtschaftlichen Produkten, Zeitungen, Bier und Tabak. In den schlechter verdienenden und dazu womöglich noch kinderreichen Arbeiterfamilien mußten im Durchschnitt über 10 Prozent des jährlichen Einkommens durch Mitarbeit von Frau und Kindern, weitere 5 Prozent durch Untervermietung etc. aufgebracht werden.“<sup>36</sup>

Mit der unterschiedlichen Sicht der Armut und der Konzentration auf die Industriearbeiterschaft ist auch eine unterschiedliche Art der Versuche zu ihrer Bekämpfung verbunden. Die Armutsforschung entwickelte sich als interdisziplinäre Aufgabe, deren Problematik in der oft nicht expliziten Abgrenzung zwischen der Erforschung der Armut selbst und Überlegungen zu ihrer Überwindung liegt<sup>37</sup>.

## D. Schluß

Die Tatsache, daß das gesellschaftliche Phänomen „Armut“ vor dem jeweiligen zeitgeschichtlichen Hintergrund Veränderungen unterworfen ist, macht es notwendig, neben den grundsätzlichen Merkmalen auch die Besonderheiten der Armut in den jeweiligen Epochen festzustellen, so daß als Quintessenz aus der vorangegangenen historischen Betrachtung folgende Thesen abschließend formuliert werden können:

1. „Armut“ muß immer im jeweiligen zeitlichen und räumlichen Kontext gesehen werden.
2. Der Versuch einer Definition von Armut führt in die Problematik der statistischen Messung, insbesondere von Preisen, Einkommen usw. Diese ist für die Zeit vor dem 19. Jahrhundert, vor der Industrialisierung mit Lohnarbeit, nur punktuell zu bewältigen.
3. Die Bekämpfung von Armut ist abhängig von der jeweiligen gesellschaftlich bedingten Sicht dieses Phänomens. Sie hat im Mittelalter einen starken religiösen Bezug und ist im absolutistischen Staat des 18. Jahrhunderts durch obrigkeitliche Regelungen mit massiven Eingriffen in die Freiheit der „Armen“ gekennzeichnet. Im 19. Jahrhundert schließlich rückt die Armut,

<sup>36</sup> Grebing, Helga: Arbeiterbewegung, Sozialer Protest und kollektive Interessenvertretung bis 1914. (Deutsche Geschichte der neuesten Zeit vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, hrsg. von Martin Broszat u.a. in Verbindung mit dem Institut für Zeitgeschichte, München) 1985, S. 90.

<sup>37</sup> Vgl. von Brentano, Dorothee: Zur Problematik der Armutsforschung. Konzepte und Auswirkungen (Sozialpolitische Schriften, H. 40), Berlin 1978, S. 7.

zuletzt als „Soziale Frage“, in das Blickfeld von Gesellschaft und Politik und wird zum Forschungsgegenstand der Sozialwissenschaften. Indem sich die Forderungen zur Bekämpfung der Armut in zunehmendem Maße an die Verantwortlichen in Regierung und Staat richten, wird Armut zum Politikum.

Für den Wirtschaftshistoriker stellt sich nun die Frage, ob es im ausgehenden 20. Jahrhundert nicht zu neuen Definitionen von Armut kommen muß, die sich von denen des 19. Jahrhunderts unterscheiden und die die globale Dimension als „gesellschaftlichen Kontext“ einbeziehen.

„Wie die *Geschichte der Armut* zeigt, war und ist Armut immer ein außerordentlich komplexes, multidimensionales Problem, das nicht nur ökonomische, sondern auch politische, soziokulturelle, ökologische und andere Aspekte beinhaltet<sup>38</sup>.“

## Zusammenfassung

Armut ist ein jahrhundertealtes Problem. Wenn wir Armut historisch betrachten, tun wir dies, indem wir die Versuche zu ihrer Bekämpfung untersuchen. Motive und Methoden der Armutsbekämpfung haben sich im Laufe der letzten zehn Jahrhunderte immer wieder geändert: Im Mittelalter wurde Armut in erster Linie im Licht christlicher Nächstenliebe gesehen und war daher meistens positiv konnotiert.

Im Gegensatz dazu dominierte im 18. Jahrhundert die Idee, daß Arbeit das beste Mittel sei, den „Wohlstand der Nationen“ zu erreichen. Erstmals spielte der Staat in der Bekämpfung der Armut, die eine Gefahr für die bestehende Ordnung darstellte, eine wichtige Rolle.

Versuche, Armut zu quantifizieren, sind bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts unrealistisch. Erst als die Entlohnung nicht mehr in Naturalien, sondern in Geld erfolgte, konnte Armut auf der Basis der Relation von Löhnen und Preisen festgestellt werden.

## Summary

Poverty is an age-old problem. If we speak about poverty in history we do so by looking into the attempts to fight this phenomenon; motives and ways of this struggle have been very different through the past ten centuries: In the Middle Ages poverty was mainly seen in the light of Christian charity and mostly it had a positive connotation.

In contrast to this the 18th century was dominated by the idea that „work“ was the best means of achieving the goal of „wealth of nations“, and that the

---

<sup>38</sup> Enderle, Georges: Ökonomische und ethische Aspekte der Armutsproblematik, in: Wirtschaft und Ethik, hrsg. von Hans Lenk und Matthias Maring, Stuttgart 1992, S. 136; Hervorhebung im Zitat.

prince or the government had an important role to play in fighting poverty as a danger to the established order.

Attempts to quantify poverty are not realistic before the middle of the 19th century. Only when incomes are paid in money and everything that is needed to house and feed the family is to be bought on the market, can poverty be determined on the basis of the ratio wages/prices.

## „Armut“ in wirtschaftshistorischer Perspektive

### Anmerkungen zum Referat von Francesca Schinzinger

Von *Vincenz Timmermann*, Hamburg

Ich möchte in meinen Anmerkungen die folgenden Fragen stellen:

1. Was hat die Referentin behandelt?
2. Wie hat sie es behandelt?
3. Was hat sie nicht behandelt, obwohl es nach Meinung des Korreferenten zum Thema gehört?

Zur ersten Frage „Was hat die Referentin behandelt“?

Frau Schinzinger hat mit dem Instrumentarium der Wirtschaftsgeschichte das Phänomen „Armut“ selber und den säkularen Bedeutungswandel dieses Phänomens beschrieben. Im einzelnen schildert sie:

- Die Abhängigkeit des Konzeptes „Armut“ von den allgemeinen und spezieller von den religiösen Auffassungen der jeweiligen Zeit, des Mittelalters (13. - 15. Jhd.), der Zeit des Absolutismus (17. - 18. Jhd.) und der Frühzeit der Industrialisierung (19. Jhd.);
- die sozialen Gruppen und Schichten, die von der „Armut“ jeweils besonders betroffen waren;
- die Institutionen, die sich der Armenpflege widmeten;
- die Umstände, die einer statistischen Erfassung besonders günstig waren, wie das städtische Umfeld, während die Armen im ländlichen Raum weit stärker in die feudale und großfamiliäre Ordnung eingebunden waren, was manchen zu dem (Fehl-)Urteil verleiten mag, die städtische Armut sei größer gewesen als die ländliche;
- die Art und Weise, in der Armut in den Gesellschaften als soziales Problem und von den Armen selber als persönliches Problem empfunden und behandelt worden ist;
- die Anfänge politisch-administrativer Bemühungen, als mit dem Vordringen der kameralistischen Wirtschaftslehre und des protestantischen Arbeitsethos die Armen nicht mehr ausgegrenzt, sondern zur Förderung der allgemeinen Wohlfahrt in die Wirtschaft integriert wurden; dem „Recht

auf Arbeit“ nach dem „Allgemeinen Preußischen Landrecht“<sup>1</sup> entsprach dann allerdings für den Einzelnen die Pflicht, Trägheit und Müßiggang zu meiden und sich Arbeit zu beschaffen<sup>2</sup>.

Frau Schinzinger weist gegen Ende ihres Referats (S. 106) auf einen Gesichtspunkt hin, den ich für besonders wichtig halte und den ich später noch einmal aufnehmen werde; auf die Tatsache nämlich, daß die Armut, ihre Ursachen und Wirkungen sowie die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung, im 19. Jhd. zum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung werden; was zu theoretischen Kontroversen führt zwischen denen, die – wie Thomas Robert Malthus – jede Armutsbekämpfung für sinnlos halten, weil das nur zu mehr Geburten und größerem Bevölkerungswachstum führe, und denen, die – wie William Godwin und Robert Malthus (senior) – an ein veränderbares Fortpflanzungsverhalten der Menschen glauben und deshalb Armenkassen und Armengesetze befürworten.

Frau Schinzinger erwähnt ausdrücklich auch empirische Untersuchungen zum Pauperismus und zu den Folgen der Armut, etwa der gewaltigen Zunahme der Migrations- und Auswanderungsströme Mitte des 19. Jhd.

Die zweite Frage „Wie hat sie das behandelt, was sie behandelt hat“, ist einfach und kurz zu beantworten: Sie verwendet das methodische Handwerkszeug der Wirtschaftshistorikerin: Sie beschreibt und schildert nach bestem Wissen, wie es sich wirklich zugetragen hat. Das ist alles sehr interessant und anregend.

Eine fast beiläufige Bemerkung hat mich allerdings elektrisiert. Frau Schinzinger schreibt (S. 106), in den theoretischen Kontroversen sei „die Geschichte als Quelle von Beispielen, d.h. als Steinbruch mißbraucht“ worden.

Wieso „mißbraucht“? lautet meine Gegenfrage dazu. Wozu dient uns empirisch arbeitenden Gesellschaftswissenschaftlern die Geschichte denn? Sollen wir etwa *nicht* daraus lernen?

Nach meiner Vorstellung, die sich an frühere Überlegungen von Kenneth E. Arrow anlehnt<sup>3</sup>, ist die Wirtschaftsgeschichte für uns Ökonomen vor allem aus zwei Gründen wichtig:

1. Sie liefert uns historische Erfahrungen, mit deren Kenntnis wir die Gegenwart besser gestalten können. Die Wirtschaftsgeschichte hält viele Beispiele, gerade auch für wirtschaftliche Fehler bereit: Inflationen, exzessive Steuern und Zölle, Staatsbankrotte und soziale Verelendung. Man kann das

<sup>1</sup> A. L. R. Th. II, Tit XIX, § 2.

<sup>2</sup> A. L. R. Th. II, Tit XIX, § 3.

<sup>3</sup> Vgl. Arrow, K. E.: History The View from Economics, in: W. N. Parker (ed.), Economic History and the Modern Economist, New York 1986, S. 13 ff.

„Mißbrauch der Geschichte als Quelle von Beispielen“ nennen. Man kann aber auch sagen: „Wer die Geschichte nicht kennt, ist dazu verdammt, sie zu wiederholen“, u.U. eben auch die Fehler zu wiederholen.

2. Die Wirtschaftsgeschichte ist für den empirisch arbeitenden Volkswirt eine wichtige Datenquelle. Die Geschichte stellt Beobachtungen und Informationen bereit, an denen wir unsere Hypothesen und Gedankenentwürfe (Theorien) überprüfen können.

Damit bin ich bei meinem dritten Abschnitt, der Frage nämlich „Was hat Frau Schinzinger nicht behandelt, obwohl es meiner Meinung nach unbedingt zum Thema gehört?“

Es sind v.a. zwei Punkte, die ich vermisste:

1. Frau Schinzinger behauptet, wenn ich ihr Referat richtig verstehe, durchgehend die Relativität der Armut. In den Schlußbemerkungen schreibt Frau Schinzinger wörtlich: „Der Versuch, Armut absolut zu definieren, ist zum Scheitern verurteilt“ (S. 108). Das erscheint auf den ersten Blick plausibel, m.E. aber nur, solange man die Gegenmeinungen überhaupt nicht aufsucht. Es hat in den 80er Jahren eine umfängliche Debatte dazu gegeben, in der auch die Gegenmeinungen zu Wort gekommen sind: Angestoßen von P. Townsend, weitergeführt durch Diskussionsbeiträge von A. Sen, D. Piachaud, R. Walker, S. Ringen und D. Donnison<sup>4</sup>.

Diesen ersten Punkt will ich hier nicht ausführlicher behandeln; das ist in der angegebenen Literatur zu finden. Diese Diskussion haben aber auch Frau Schubert und die Herren Hatzius und Marggraf in ihren Beiträgen zu dieser Konferenz geführt.

Velleicht ist der Umstand, daß auf dieser Konferenz auch von anderen Teilnehmern über Messung der Armut gesprochen wird, der Grund dafür, daß Frau Schinzinger in ihrem Referat sehr entschieden und ohne selber Gegenmeinungen aufzusuchen ihre eigene Position dagegengestellt hat. Sie ist wohl davon ausgegangen, daß die Gegenmeinungen zu ihrer Position hier schon genügend deutlich zur Sprache kommen würden. Nach der Lektüre der genannten Referate glaube ich inzwischen auch, daß das so sein wird.

---

<sup>4</sup> Townsend, P.: *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, London 1979; Sen, A.: *Poor, Relatively Speaking*, in: *Oxford Economic Papers*, Vol. 35 (1983), S. 153ff.; *derselbe*, *A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend*, in: *Oxford Economic Papers*, Vol. 37 (1985), S. 669ff.; Piachaud, D.: *Problems in the Definition and Measurement of Poverty*, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 16 (1987), S. 147ff.; Walker, R.: *Consensual Approaches to the Definition of Poverty: Towards an Alternative Methodology*, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 16 (1987), S. 213ff.; Ringen, S.: *Direct and Indirect Measures of Poverty*, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 17 (1988), S. 351ff.; Donnison, D.: *Defining and Measuring Poverty. A Reply to Stein Ringen*, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 17 (1988), S. 367ff.

Ich vermisste einen zweiten Punkt in Frau Schinzingers Referat. Sie hat uns nämlich nicht gesagt, was wir aus ihrer wirtschaftshistorischen Darstellung eigentlich lernen können bzw. ob wir daraus überhaupt etwas lernen sollen.

Bei diesem Punkt handelt es sich nun allerdings um eine Frage der persönlichen Auffassung von den Zielen und der methodischen Vorgehensweise in unserer Disziplin. Daher möchte ich auf diesen Punkt etwas näher eingehen.

Ich sagte bereits, daß die Wirtschaftsgeschichte nach meiner Vorstellung eine wichtige Quelle für Beobachtungen und Informationen ist. Mit Hilfe solcher Beobachtungen und Daten können wir – wie ich glaube – bestimmte Hypothesen überprüfen.

Andererseits aber können wir m.E. als empirisch arbeitende Sozialwissenschaftler die Datenquelle Wirtschaftsgeschichte ohne bestimmte Hypothesen gar nicht sinnvoll anzapfen. Bezogen auf unser Thema „Armut“: Wer, wie Frau Schinzing, der Auffassung ist, „Armut“ könne immer nur „im jeweiligen zeitlichen und räumlichen Kontext gesehen werden“ (S. 108), Armut sei also zu verschiedenen Zeiten und in verschiedenen Ländern etwas völlig Verschiedenes, Unvergleichbares, der wird wohl kaum vergleichende empirische Studien durchführen wollen mit dem Ziel, etwa bzgl. verschiedener Formen von Armut, ihrer Entstehung und ihrer evtl. Folgen irgendwelche Regelmäßigkeiten zu finden.

Wer dagegen – wie ich – Armut als ein Phänomen deutet, das es wahrscheinlich in jeder Gesellschaft gab und gibt, unabhängig von den Unterschieden in den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen; wer – wie ich – glaubt, die unterschiedlichen Manifestationen von Armut seien eher Unterschiede des Grades, die durch politische und wirtschaftliche Bedingungen verändert werden, wer also – wie ich – glaubt, man könne bestimmte Elemente von Armut überall in der Welt entdecken, der wird mit dieser Grundhypothese auch an länder- und zeitvergleichende empirische Arbeiten herangehen und nach Regelmäßigkeiten bei den Formen der Armut, ihrer Entstehung und ihren Folgen suchen.

Was macht nun die Besonderheit solcher Studien im Bereich der Armut aus? Unterscheiden sie sich grundsätzlich von anderen sozialwissenschaftlichen Längsschnitt- oder Querschnittuntersuchungen?

Grundsätzlich nicht, in der Praxis aber doch. Denn auf diesem Gebiet bestehen viele durch Vormeinungen und Interessen bestimmte Vorurteile, und manche Armutsforscher übernehmen solche Vormeinungen oft ungeprüft auch als theoretische Grundlagen ihrer Untersuchungen.

So hat der u.a. ethisch begründete Wunsch, den Armen in jedem Fall sofort zu helfen, manche, gerade mit Blick auf die Bekämpfung der Armut wichtige Frage über die Entstehung und die Folgen der Armut völlig verdrängt.

Im Grunde ist das ein sehr altes Problem. Schon Thomas Robert Malthus hat die idealistische Vorstellung seiner Zeit kritisiert und in seinem „Essay on Population“ auf die negativen Folgen der Armenfürsorge hingewiesen.

So mag es dazu gekommen sein, daß es nur wenige wirklich überprüfte Hypothesen für die vergleichende Armutsforschung und nur wenige brauchbare Theorien für empirische Analysen der Armut gibt.

Wenn wir uns die Indikatoren einmal ansehen, die in vergleichenden empirischen Untersuchungen zur Messung der Armut herangezogen werden, dann zeigt sich das sehr schnell. Die Proxi-Variablen stammen aus der Bevölkerungslehre (Sterberaten und Lebenserwartungen), aus der Bildungsökonomie (Analphabetenquote, Einschulungsquoten), aus der Medizin (verschiedene Maße der Unterversorgung). Am besten haben sich m. W. bisher bestimmte Einkommensverteilungsmaße (z. B. das Gini-Maß), Sterberaten und Warenkorbvergleiche auf dem jeweiligen Subsistenzniveau bewährt. Weiter gefaßte, umfassender angelegte soziale Indikatoren messen m. E. viel eher die allgemeine Wohlfahrt und den Entwicklungsstand einer Gesellschaft als die Armut.

In diesem Zusammenhang ist die sehr grundsätzliche Frage zu stellen, welche Bedeutung eigentlich die Theorie für die Messung der Armut besitzt. Ist das Konzept „Armut“, das jeder von uns in seinem Kopf hat und das auch die Menschen früherer Epochen in ihren Köpfen hatten – bestimmt durch Erfahrungen und Beobachtungen – nicht viel zu komplex und noch zu wenig elaboriert, um es durch irgendwelche einfachen Indikatoren operationalisieren zu können? Wenn eine Operationalisierung aber aus praktisch-politischen und -administrativen Gründen national (z. B. im Rahmen moderner Wohlfahrtsstaaten) und international (z. B. im Bereich der Entwicklungshilfe) einfach unumgänglich ist, können wir uns dann auf einen gemeinsamen Katalog von Indikatoren der Armut verständigen, die international und intertemporal brauchbar sind? Oder müssen wir homogene Ländergruppen bilden bzw. intertemporal bestimmte geschichtliche Phasen zusammenfassen, in denen die Vorstellungen von Armut mehr oder weniger übereinstimmen?

Die Antwort auf diese Fragen hängt m. E. von der Theorie ab, die der einzelne Analytiker für richtig hält: Gibt es allgemeine Kriterien der Armut, die überall und zu allen Zeiten gelten und galten, oder gibt es so etwas nicht?

Bejaht man den ersten Teil der Frage, dann können wir brauchbare und in Grenzen auch verlässliche Instrumente für die Messung und für internationale und intertemporale Armutsvergleiche entwickeln, Regelmäßigkeiten für die Entstehung und die Folgen der Armut finden und vernünftige Maßnahmen zur Armutsbekämpfung ableiten.

Im anderen Fall können wir das alles nicht. Dann müssen auch wir Volkswirte mit den Methoden unserer Disziplin – wie die Historiker das mit ihren Methoden tun – vor allem beschreiben und herausfinden, wie die Lebensum-

stände und die Lebensbedingungen der Armen auf dem Lande und in der Stadt wirklich waren und sind, und worin die Armen sich von den Nicht-Armen unterscheiden.

Mein Ziel als theoretisch und empirisch arbeitender Volkswirt besteht nun allerdings darin, Regelmäßigkeiten und Gesetzmäßigkeiten zu finden. Meine theoretischen Vorstellungen gehen also eher dahin, daß wir in allen Gesellschaften und zu allen Zeiten Armut finden, daß sich zwar Unterschiede, die eher solche des Grades sind, zeigen, daß diese Unterschiede aber „nur“ durch die besonderen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen modifiziert werden, daß wir also die entscheidenden Elemente der Armut weltweit und auch über die verschiedenen Epochen hin identifizieren können.

Daß wir im Bereich der Armutsforschung schon sehr weit sind, glaube ich nicht. (Die Bearbeiter der z.T. sehr eindrucksvollen Referate mögen mir diese skeptische Bemerkung nachsehen.) Wir haben bisher nur einige Bau- steine für eine Theorie zur Entstehung von Armut (z.B. als Folge der Arbeitslosigkeit) oder über die individuellen und/oder sozialen Folgen der Armut (für Industrieländer z.B. das persönliche Verhalten der Armen in bezug auf staatliche Förderung, auf Arbeitsaufnahme, auf den Konsum von Waren und Diensten, auf das Wahlverhalten u.ä.; überwiegend sind das noch sehr spezielle Gesichtspunkte; für Entwicklungsländer z.B. die sozialen Folgen politischer und wirtschaftlicher Instabilität und die daraus entstehenden sozialen Konflikte); insbesondere wird in vielen Untersuchungen immer wieder das Problem der Selbstverstärkung hervorgehoben: Armut ist selber eine Folge der Armut bzw. führt ihrerseits weitere Armut herbei; so daß aus individueller Armut soziale Konflikte und die Verelendung ganzer Gesellschaften resultieren können.

Man könnte fragen, ob im Zusammenhang mit der Armut praktische Hilfe nicht viel wichtiger sei als theoretische Forschung. Tatsächlich drängen ja Politiker und Beamte nationaler und internationaler Behörden und Institutionen auf Rat und schnelle Antworten auf ihre Fragen, etwa zur Ausfüllung der „Basic needs-Strategie“, und alle wünschen sich einfache und leicht verfügbare und generell anwendbare Indikatoren für administrative Entscheidungen.

Aber nach einer – zugegebenermaßen – kurzen Durchsicht der Literatur zur Armutsforschung muß ich einfach sagen, daß unsere theoretischen Kenntnisse auf diesem Gebiet noch sehr gering sind; wie ich meine, zu gering, um wirklich fundierten Rat geben zu können. In diesem Sinne sind unsere Bemühungen in der theoretischen Forschung mindestens ebenso wichtig wie die kurzfristige Behandlung und Lösung praktisch-administrativer Fragen<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> In diesem Sinne äußert sich auch *Oyen, Else: Some Basic Issues in Comparative Poverty Research*, in: *International Social Science Journal*, Vol. 44 (1992), S. 615 ff.

Was auch immer wir vom gegenwärtigen Stand der Armutsforschung halten mögen: Wir benötigen in jedem Fall mehr Informationen und bessere Daten.

Und dazu hat Frau Schinzinger mit ihrem Referat beigetragen. Ob sie den Gebrauch ihrer Daten für empirische Untersuchungen nun selber schätzt oder nicht, das spielt dabei keine besonders große Rolle.

Ich jedenfalls kann an dem Bild von der Geschichte als einem Steinbruch – selbstverständlich nur im übertragenen Sinne – nichts Negatives finden. Für mich hat die Geschichte genau diese Funktion: Informationen zu liefern und Daten für die Überprüfung von Hypothesen, damit wir auf der Basis solcher, bis auf weiteres gesicherter Hypothesen brauchbare Theorien – auch über die Entstehung und die Folgen der Armut – entwickeln können und (daraus abgeleitet) vernünftigere Maßnahmen zur Beseitigung der Armut empfehlen können.

Wir brauchen wohl noch viele solcher „Steinbruch“-Arbeiten, wie die von Frau Schinzinger, damit unsere Empfehlungen bald auf soliderer Basis stehen können. Allerdings müssen wir aus der Geschichte und den laufenden Beobachtungen auch lernen wollen, d.h. also nach Regelmäßigkeiten suchen; andernfalls bleiben alle die mühsam über Länder und Epochen zusammengetragenen Informationen und Bestandsaufnahmen nur interessante Geschichten.



# Konzepte der Armutsmessung

Von *Thilo Hatzius*, Heidelberg und *Rainer Marggraf*, Hamburg\*

„Die Ärmsten der Armen interessieren uns nicht. Sie sind der wissenschaftlichen Analyse nicht zugänglich und können nur von Statistikern oder Dichtern beschrieben werden.“<sup>1</sup>

*E. M. Forster*, zitiert in: „The Economist“ May 15th - 21st, 1993: 13.

## A. Einleitung

Die Frage „Wie mißt man Armut?“ kann nicht objektiv beantwortet werden. Alle Konzepte zur Messung von Armut enthalten auch intersubjektiv nicht überprüfbare Elemente. Manchmal orientieren sich diese an den subjektiven Empfindungen der Armen selbst<sup>2</sup>, manchmal beruhen sie auf Einschätzungen von Forschern oder Politikern, die weder von Außenstehenden noch Armutbetroffenen nachvollzogen werden können. Nur in den seltensten Fällen werden Forscher, die Armut untersuchen, oder Politiker, die über Programme zur Armutsbekämpfung entscheiden müssen, zur Gruppe der Armen in der Gesellschaft gehören und Armut in ihrer absoluten Form, als lebensbedrohlichen Zustand, erfahren haben. Relative Armut wird ihnen dagegen bekannt sein. Absolute Armut, die sich als Elend sichtbar offenbart, erscheint weniger subjektiven Einschätzungen zu unterliegen als relative Armut, in die sehr unterschiedliche Vergleichsmaßstäbe eingehen können.

Eine umfassende Armutstheorie existiert bisher weder in der Ökonomie noch in anderen Sozial- oder Geisteswissenschaften<sup>3</sup>. Es liegen dagegen verschiedene Konzepte zur Beschreibung von Armut vor, die in unterschiedlichem Maße Anforderungen hinsichtlich der Entwicklung einer allgemeinen

---

\* Annette Schiller, Heidelberg, hat durch ihre hilfreichen Kommentare wesentlich zum Entstehen dieses Aufsatzes beigetragen.

<sup>1</sup> Alle fremdsprachigen Zitate wurden von uns sinngemäß ins Deutsche übersetzt.

<sup>2</sup> Empfindungen nichtarmer Menschen, die z.B. den teilweise schrecklichen Anblick von Armut nicht ertragen können, werden aus unserer Betrachtung ausgeklammert; vgl. auch *Sen* (1981): 10. Wie noch zu zeigen sein wird, spielen Nichtarme als Vergleichsmaßstab bei Konzepten relativer Armut und den darauf beruhenden Armutsmethoden eine entscheidende Rolle; vgl. auch *Seidl* (1988).

<sup>3</sup> Vgl. hierzu *Enderle* (1987): 37.

Theorie und hinsichtlich der empirischen Messung von Armut erfüllen<sup>4</sup>. Da die Armutsmessung im Mittelpunkt unserer Ausführung steht, kann auf Konzepte zur Erklärung der Ursachen von Armut und auf Konzepte ihrer Bekämpfung nicht eingegangen werden. Wie zu zeigen sein wird, kann jedoch eine Beurteilung von Armutsmethoden nicht völlig unabhängig von diesen geschehen. So können Armutsmethoden, die hinsichtlich ihrer theoretischen Fundierung oder der relativen Objektivität der Erfassung der Armut als besonders zufriedenstellend angesehen werden, als Grundlage für empirische Untersuchungen – z.B. wegen Nichtverfügbarkeit bzw. prohibitiv hoher Kosten der Beschaffung von Daten – zur Bestimmung von Armutssindikatoren oder Armutsschwellen nicht in Frage kommen. Wie später noch näher auszuführen ist, kann darüber hinaus die Wahl eines bestimmten Armutssindikators implizit die Entscheidung für eine bestimmte Politik der Armutsbekämpfung begünstigen.

Mit dem Armutsmethoden will man die Armut messen, die in einer Gesellschaft (genauer: unter den natürlichen Personen in einer Gesellschaft) oder in einzelnen Bevölkerungsgruppen herrscht. Die Bestimmung eines Armutsmethoden setzt die Lösung eines Identifikations- und eines Aggregationsproblems voraus. Das Identifikationsproblem besteht darin, daß man sich überlegen muß, welche Individuen arm sind und wie arm diese Individuen sind. Anders formuliert: Man muß die Armutsgrenze festlegen und ein individuelles Armutsmethoden bestimmen.

Das Aggregationsproblem besteht darin, daß man sich überlegen muß, wie man aus den Informationen über die individuelle Armut Informationen über die gesellschaftliche Armut gewinnt. Anders formuliert: Man muß die individuellen Armutsmessungen zu einer gesellschaftlichen Armutsmessung aggregieren.

Im nächsten Kapitel (Kapitel B) beschäftigen wir uns mit dem Identifikationsproblem. Kapitel C ist dem Aggregationsproblem gewidmet. Im letzten Kapitel (Kapitel D) erläutern wir, wie man die verschiedenen Armutsmethoden beurteilen kann.

Um die Notwendigkeit des Anwendungsbezugs bei der Entwicklung von Armutsmethoden zu unterstreichen und die Einordnung der Erörterungen der folgenden Kapitel zu erleichtern, wollen wir zum Schluß dieser Einleitung einige Anwendungsbereiche der später zu entwickelnden Armutsmethoden aufzeigen.

Als Anwendungsbereiche kommen z.B. in Frage:

- Auf subnationaler Ebene, die Abgrenzung von Zielgruppen mit dem Ziel der Konzentration der Mittel von Projekten oder Programmen zur Armutsbekämpfung z.B. im Rahmen von EZ-Projekten.

---

<sup>4</sup> Vgl. ebenda: 38 f.

- Auf nationaler Ebene die Festlegung von Kriterien, die zum Bezug von Sozialhilfe berechtigen oder von Indikatoren, die zur Erfolgskontrolle wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen bzw. zum Armutsmonitoring dienen.
- Auf supranationaler Ebene die Festlegung von Kriterien zur Bestimmung der Anteile einzelner Länder einer Ländergemeinschaft (z.B. EU) an einem vorgegebenen Budget, das z.B. zur Unterstützung bestimmter benachteiligter Regionen oder zur Armutslinderung bei bestimmten Gruppen bereitgestellt wird.
- Ebenfalls auf supranationaler Ebene ist an Armutskonzepten zum internationalen Ländervergleich und zur Festlegung von Kriterien zum Eingreifen internationaler Organisationen (z.B. der UN-Familie) zu denken, etwa in Form technischer oder finanzieller Hilfe oder von Nothilfeprogrammen.

## B. Was ist Armut?

In diesem Kapitel wird zunächst (Abschnitt B I) eine allgemeine Definition von Armut vorgestellt, bei der Gütersorgung, Nutzenniveau und Befähigung des Menschen als Betrachtungsebenen für Armut identifiziert werden. Die wichtigsten in der Literatur diskutierten Armutskonzepte werden sodann vor diesem Hintergrund eingeordnet und diskutiert. Abschließend (Abschnitt B II) werden einige vertiefende Betrachtungen angestellt, die insbesondere Probleme der Umsetzung der theoretischen Überlegungen bei der Ableitung empirischer Armutsmäße und die Relevanz der vorgestellten Armutskonzepte für Entwicklungsländer zum Inhalt haben.

### I. Armut zwischen Gütersorgung und individueller Wohlfahrt

Armut kann allgemein als unzureichende Verwirklichung der Ziele eines Menschen bei der Lebenserhaltung und Lebensgestaltung oder auch als unzureichende Bedürfnisbefriedigung verstanden werden. In der Ökonomik werden die ‚Dinge‘, die die Menschen haben wollen, Güter genannt, d.h. die Ökonomen sprechen davon, daß Zielerreichung und Bedürfnisbefriedigung durch Güter geschehen, die vom Individuum auf unterschiedliche Art und Weise (über Märkte, oder anderweitig) erlangt werden. Armut kann dann als unzureichende Versorgung mit Gütern oder unzureichende Bedürfnisbefriedigung, aber auch als unzureichendes Nutzenniveau und unzureichende Befähigung zum Erreichen individuellen Wohlbefindens verstanden werden<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Enderle (1987): 38 führt „Armutsbetroffenheit als Person-Güter-Relation“ als erste von vier zentralen Anforderungen an eine umfassende Armutstheorie und Existenzsicherungspolitik an und nennt mehrere Beispiele, in denen diese vernachlässigt wird.

Obwohl allen Armutsumsüberlegungen der einzelne Mensch als Betroffener zugrundeliegt, werden bei der empirischen Messung von individueller Armut aus pragmatischen Erwägungen meist Aggregate von Individuen betrachtet. Für unsere Darstellung von Armutsumsäben ist es unerheblich, ob Individuen im Sinne von Einzelpersonen oder Gesamtheiten von Individuen wie Familien, Haushalte, oder allgemein von Lebensgemeinschaften betrachtet werden<sup>6</sup>. Wie auch in der ökonomischen Theorie des Haushalts und der Familie sind bei der Betrachtung von Gesamtheiten bestimmte Annahmen zu treffen, z.B. daß jedes Individuum innerhalb eines Haushaltes oder einer Familie anteilig mit Gütern versorgt wird oder daß es den gleichen Grad von Bedürfnisbefriedigung, Wohlbefinden oder Lebensqualität erreicht<sup>7</sup>.

Entsprechend unserer Charakterisierung von Armut lassen sich Armutskonzepte danach unterscheiden, ob sie mehr den Aspekt der Gütersversorgung, oder den der Güternutzung durch den Menschen in den Vordergrund stellen, der hierzu mit entsprechenden Präferenzen und einer Befähigung ausgestattet ist, die ihm das Erreichen eines bestimmten Grades von Wohlbefinden („well-being“) oder Wohlfahrt ermöglichen. Wegen mangelnder Operationalisierungsmöglichkeiten spiegelt sich die Vielfalt der in der Literatur diskutierten Armutskonzepte bei den empirischen Armutsumsäben nicht wider (s. Kapitel C).

### 1. Armut als Unterversorgung mit Gütern

Armut wird bei den meisten in der Literatur diskutierten Armutskonzepten als Unterversorgung mit Gütern verstanden. Grundsätzliche Unterschiede zwischen den Konzepten bestehen hinsichtlich (1) der Vergleichsgröße, an der die Unterversorgung gemessen wird und (2) hinsichtlich der Definition des Begriffes ‚Gut‘ bzw. der Vielfalt der einzubeziehenden Güter.

Die *Vergleichsgröße*, an der die Unterversorgung gemessen wird, entscheidet darüber, ob es sich um ein ‚absolutes‘ oder ein ‚relatives‘ Konzept der Armut handelt. Obwohl niemand, der sich mit dem Phänomen Armut beschäftigt, bestreiten wird, daß sich Armut aufgrund mangelhafter Deckung eines Grundbedarfs z.B. an Nahrung, Wohnung und Kleidern als existentielle Bedrohung ohne Bezugnahme auf irgendeine Vergleichsgröße als *absolute Armut* wahrnehmen läßt<sup>8</sup>, ergeben sich bei der Umsetzung dieses Konzepts

<sup>6</sup> Scheurle (1991): 26f. spricht allgemein von „Potentialeinheiten“, d.h. Einheiten, für die das Potential an Bedürfnisbefriedigung bzw. an Mitteln zur Bedürfnisbefriedigung festgestellt bzw. verglichen werden soll.

<sup>7</sup> Theoretische Analysen vor allem von Becker (1982) und empirische Untersuchungen in traditionellen und wie auch in modernen Gesellschaften zeigen, daß vor allem patriarchalische Strukturen zu erheblicher Ungleichverteilung in der Familie führen können, dies bezüglich der Verteilung von Menge und Qualität der Nahrung, insbesondere aber auch bezüglich Bildung und Gesundheit.

<sup>8</sup> Vgl. Sen (1981): 17.

zur Festlegung von Armutsgrenzen erhebliche Schwierigkeiten. Weder die Auswahl der Güter, die zum Grundbedarf und damit zur Sicherung der physischen oder biologischen Subsistenz gehören, noch das Versorgungsniveau, d.h. die für eine Grundversorgung notwendigen Mengen lassen sich ohne Bezugnahme auf die soziale Umwelt und die Wertvorstellungen der Menschen einer Gesellschaft bestimmen. Ernährungsphysiologischer Bedarf, Zusammensetzung des zugrundegelegten Warenkorbes und der individuellen ‚Bedürfnisse‘ der Menschen lassen sich ohne Einbeziehung ihrer Lebenssituation nicht festlegen. Ja selbst die Akzeptanz eines solchen absoluten Konzeptes von Armut ist von Wertvorstellungen beeinflußt, die sowohl zwischen verschiedenen Gesellschaften als auch im Zeitablauf variieren. Andererseits sind Konzepte *relativer Armut*, die die Unterversorgung mit Gütern ausschließlich an einem gesamtgesellschaftlichen Lebensstandard messen und damit nur Verteilungsaspekte berücksichtigen, ebenfalls nicht befriedigend, da sie den absoluten Kern des Armutproblems, der die Deckung eines Grundbedarfs an Gütern – insbesondere Nahrung – betrifft, nicht berücksichtigen<sup>9</sup>.

Eine besondere Problematik von Konzepten, die Armut als ‚Unterversorgung mit Gütern‘ verstehen, läßt sich durch eine stärkere Differenzierung des Begriffs ‚Gut‘ verdeutlichen. In der Wirtschaftstheorie unterscheidet man ‚Marktgüter‘ von ‚öffentlich bereitgestellten‘ Gütern. Während erstere durch dezentrale Entscheidungen produziert und über Märkte bereitgestellt und damit bewertet werden, geschieht die Bereitstellung letzterer aufgrund von politischen Entscheidungen. Die im Zusammenhang mit absoluten Armutskonzepten genannten Güter des Grundbedarfs werden in der Regel über Märkte bereitgestellt, in traditionellen Gesellschaften geschieht dies auch im Rahmen von Subsistenzproduktion und auf Gegenseitigkeit beruhender sozialer Sicherungssysteme. Weitere Güter, die u.a. die öffentliche Gesundheitsvorsorge und Sicherheit, das Erziehungs-, Bildungs- und Verkehrswesen betreffen, haben den Charakter von öffentlichen Gütern. Sie werden meist staatlicherseits zur Verfügung gestellt, das Ausmaß ihrer Einbeziehung in einen Warenkorb des Grundbedarfs ist strittig, ihre Bewertung problematisch. Eine Bezugnahme auf gesellschaftliche Mindeststandards ist hier noch weniger zu umgehen als bei den Marktgütern, eine Verallgemeinerung absoluter Standards noch problematischer. Bei internationalen Vergleichen ergibt sich dies schon aus der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors in verschiedenen Ländern. Neben Bewertungsproblemen bei (häufig kostenlos) öffentlich bereitgestellten Gütern zur Berücksichtigung in einem Warenkorb sagt deren Vorhandensein zudem noch nichts darüber aus, ob diese von den Armen tatsächlich in Anspruch genommen werden bzw. Nutzen aus ihnen gezogen wird. Das Umsetzen der verfügbaren Güter in

---

<sup>9</sup> Vgl. vor allem Sen et al. (1987): 159.

Lebensqualität oder Wohlbefinden ist ein Schritt, der nicht ohne Mitwirken der betroffenen Individuen vollzogen werden kann. Selbst die Verfügbarkeit (z.B. aufgrund direkter Transfers) von Gütern – sei es über Märkte oder durch öffentliche Institutionen – schließt das Bestehen von absoluter wie relativer Armut nicht aus.

Durch das Erwirtschaften von Einkommen und den Besitz oder Verbrauch von Gütern werden zudem nichtmaterielle Bedürfnisse z.B. nach Prestige, Selbstwertgefühl, sozialen Kontakten, Sicherheit und Dispositionsfreiheit erfüllt, die als ‚nichtmaterielle‘ Güter kaum erfaßbar oder bewertbar sind, aber erhebliche Bedeutung für Wohlbefinden und Lebensqualität haben können.

Zusammenfassend läßt sich daher sagen, daß Konzepte, die Armut ausschließlich als Unterversorgung mit Gütern verstehen, der Multidimensionalität des Armutproblems nicht gerecht werden, da sie die Empfindungen und Befähigung der betroffenen Menschen nicht berücksichtigen. Einige spezielle Probleme einer Auswahl wichtiger Armutskonzepte werden im folgenden kurz angesprochen.

#### a) Armut als existentielle Notlage

Armut als existentielle Notlage kann auch als physisches Existenzminimum verstanden werden, bei dem Menschen „längerfristig nicht ihre körperliche Selbsterhaltung besorgen können“<sup>10</sup>. Es handelt sich hierbei um ein Konzept absoluter Armut, das heute vor allem den Einsatzplanungen von Nothilfeprogrammen bei kriegs- oder naturbedingten Katastrophensituationen zugrundeliegt. Erste Versuche der Bestimmung von Armutsschwellen als Grundlage für sozialpolitische Maßnahmen im England des ausgehenden vergangenen Jahrhunderts orientierten sich ebenfalls an diesem Konzept, das die Sicherstellung der physischen Subsistenz zum Ziel hatte. „... gekauft werden muß nur, was für das körperliche Wohlergehen unverzichtbar ist und das, was gekauft wird, muß möglichst bescheiden und günstig sein“<sup>11</sup>.

Ein solches absolutes Armutskonzept kann als Orientierung für sozialpolitische Maßnahmen in unserer heutigen Zeit kaum noch akzeptiert werden, obwohl es als Grundlage zur Identifizierung der besonders Hilfsbedürftigen in Notsituationen und zur Planung von Hilfsmaßnahmen dienen kann. Aber auch in diesem Fall kann die Bestimmung eines ernährungsphysiologischen Grundbedarfs bzw. eines Warenkorbs zur Bestimmung von Rationen oder direkten Einkommenstransfers (auch als ‚food‘ oder ‚cash‘ for work) nur in Relation zu den gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen wie z.B.

<sup>10</sup> Schäuble (1984), zitiert in Scheurle (1991): 4.

<sup>11</sup> Rowntree (1903): 133 f., zitiert in Scheurle (1991): 5.

Sitten und Gebräuche, Klima, Arbeitsbelastung, Güterverfügbarkeit, angestrebte Lebenserwartung etc. geschehen. Die Festlegung des Grundbedarfs und von Schwellen der Bedürftigkeit muß außerdem langfristige Aspekte wie z.B. eventuell demotivierende Wirkungen der Unterstützung und Ziele nachhaltiger Entwicklung berücksichtigen<sup>12</sup>.

### b) Der Grundbedürfnisansatz

Obwohl der Begriff ‚basic needs‘ auch im Zusammenhang mit den erwähnten Untersuchungen von *Booth* (1892) und *Rowntree* (1901) gebraucht wird<sup>13</sup>, wurde er in der entwicklungspolitischen Diskussion vor allem seit den 70er Jahren durch Bemühungen internationaler Organisationen wie Weltbank und ILO bekannt, die bis dahin weitgehend an wirtschaftlichem Wachstum orientierten Entwicklungsstrategien mit einer sozialen Komponente auszustatten<sup>14</sup>. Die Tatsache, daß ‚Grundbedürfnisse‘ im England des ausgehenden 19. etwas anderes bedeutet als im England des ausgehenden 20. Jahrhunderts, in einem ‚Schwellenland‘ etwas anderes als in einem ‚Entwicklungsland‘, macht den relativen Charakter des Konzepts deutlich<sup>15</sup>.

Die häufig zitierte Definition von ‚Grundbedürfnissen‘ durch das Internationale Arbeitsamt nennt bei der Aufzählung von Gütern und Dienstleistungen neben einem „privaten Mindestbedarf“ auch die Bereitstellung „lebenswichtiger Dienste, wie die Bereitstellung von gesundem Trinkwasser, sanitären Einrichtungen, Transportmitteln, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen“, „eine angemessen entlohnte Arbeit“ sowie „eine gesunde, humane und befriedigende Umwelt sowie die Beteiligung des Volkes an Entscheidungen, die sein Leben und seinen Lebensunterhalt sowie seine individuellen Freiheiten betreffen“<sup>16</sup>. Es fragt sich, welche Bedeutung die Definition eines solch weitreichenden „sozialen Existenzminimums“ (*Scheurle* (1991): 7) – außer als Grundlage für „sozialpolitische Überlegungen“ – für die Armutsmesung<sup>17</sup> hat. *Scheurle* bescheinigt dem Konzept „für die Armutsforschung eine

<sup>12</sup> Einkommentransfers sind aus Gründen der Wahrung der Konsumentensouveränität und der Angepaßtheit der Hilfsmaßnahmen vorzuziehen, wobei dabei die Wirkungen auf Märkte zu berücksichtigen sind. Vgl. u.a. *Maxwell* (1993).

<sup>13</sup> Vgl. *Hagenaars* (1986) und die dort angegebene Literatur.

<sup>14</sup> Für eine Diskussion der Konzepte vgl. z.B. *Schwefel* (1978) und *Streeten* et al. (1981), zu theoretischen Grundlagen *Doyal & Gough* (1991).

<sup>15</sup> Das Ausschließen von Ausgaben wie z.B. für Busfahren, Zeitungen, Spenden, Kinderspielzeug (*Rowntree* (1903): 133f. zitiert in *Scheurle* (1991)) erscheint für das England von heute kaum akzeptabel, für Slums in Entwicklungsländern jedoch durchaus realistisch, wenn auch nicht akzeptabel.

<sup>16</sup> Vgl. *Enderle* (1987): 23.

<sup>17</sup> „Armut gleich Nichterreichen dieses konventionellen Existenzminimums“ *Scheurle* (1991): 9.

zentrale Bedeutung, da seine Anwendbarkeit trotz aller Kritik relativ positiv zu beurteilen ist und da sie auf nationaler und internationaler Ebene sowohl im politischen als auch im wissenschaftlichen Bereich intensiv diskutiert und häufig verwendet wird“ (*Scheurle* (1991): 10). Er weist aber gleichzeitig darauf hin, daß sich die praktische Anwendung auf einen Mindestwarenkorb und auf „ökonomische Armut“ beschränkt, da die Einbeziehung nicht-monetärer Bedürfnisse schwierig sei. *Hagenaars* (1986: 17) charakterisiert diesen Ansatz und seine Umsetzung zur Bestimmung einer Armutsschwelle folgendermaßen: „Wenn Einigung erzielt würde über die Definition von Grundbedürfnissen zu einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Land, dann könnten diese eine akzeptable Definition der Armutsgrenze darstellen. Gewöhnlich werden Nahrung, Wohnung und Kleidung als Grundbedürfnisse genannt, ohne auf das gesellschaftliche Umfeld Bezug zu nehmen.“

Der Grundbedürfnisansatz ist offensichtlich mit Umsetzungsproblemen behaftet. Dies erschwert seine Nutzung als Grundlage für die Definition von Armut und zur Bestimmung von Armutsschwellen. Es läßt sich jedoch nicht bestreiten, daß er sowohl für Entwicklungspolitische als auch sozialpolitische Grundsatzdiskussionen Signalwirkung hatte und noch hat und damit zur Orientierung bei der Ausarbeitung politischer Programme und bei der Maßnahmenauswahl von Bedeutung ist.

### c) Armut als Deprivation

Die Tatsache, daß der Begriff ‚Deprivation‘ vor allem in der Soziologie und Psychologie Verwendung findet, weist schon darauf hin, daß bei diesem Konzept das Empfinden des Menschen in Relation zu seinem sozialen Umfeld im Vordergrund steht. Unterversorgung mit Gütern wird von den Betroffenen als Entbehrung empfunden, ist aber auch von Außenstehenden unmittelbar zu erkennen: sie fällt ins Auge und bedarf in ihrer *absoluten Form* keiner Bezugsgröße. Vor allem Amartya Sen weist darauf hin, daß Armut immer auch als absolut und unabhängig von relativen Erwägungen gesehen werden muß. Er spricht daher auch von ‚absoluter Deprivation‘, um dieses Anliegen zu unterstreichen<sup>18</sup>. Insbesondere im Zusammenhang mit ländlicher Armut in Entwicklungsländern wird Armut immer wieder als absolute Deprivation empfunden. *Aziz* (1984: 281) nennt als Indikatoren für Deprivation mangelnden Zugang zu produktiven Ressourcen (insbesondere Boden), niedriges Einkommen, Arbeitslosigkeit, Unterernährung und unzureichende Versorgung mit Ausbildungs- und Gesundheitsleistungen. Er geht von einem absoluten Konzept und der Notwendigkeit der Erreichung eines akzep-

<sup>18</sup> Vgl. *Sen* (1981): 16f., 159; *Seidl* (1988). In Entwicklungsländern hat Armut häufiger den Charakter von absoluter Deprivation, und wird von den betroffenen Menschen sicher auch unabhängig von irgendwelchen Bezugsgruppen als solche empfunden. Vgl. auch *Quibria* (1991): 93f.

tablen ‚sozialen Minimums‘ aus, weist aber gleichzeitig darauf hin, daß Indikatoren relativer Armut bei Programmen und Projekten zur Armutsbekämpfung berücksichtigt werden müssen. *Chambers* (1983: 2) gibt einen drastischen Kommentar zur Armutsmessung, indem er schreibt: „Wie groß auch immer die Schätzungen sein mögen – und Wissenschaftler können endlos über Definitionen, Statistiken, sowie Ausmaß und Grad der ‚Deprivation‘ diskutieren –, es gibt so viele extrem arme Menschen, die Aussichten auf zukünftiges Leid sind so entsetzlich und unsere Bemühungen, diese Not zu beenden sind so unzureichend, daß diese Zahlen für die Frage, was zu tun ist, eigentlich irrelevant sind.“ Er führt dann Gründe dafür an („six sets of biases“), warum sich diese absolute Deprivation ländlicher Gebiete auch Kenner von Entwicklungsländern selten so drastisch offenbart.

In der Regel – und dies gilt insbesondere für Industrieländer – wird ‚Deprivation‘ als *relatives* Konzept verstanden. Die Unterversorgung mit Gütern wird dabei im Vergleich zu einem allgemeinen, durchschnittlichen Versorgungsniveau gesehen, kann sich aber auch an früheren Erfahrungen oder Erwartungen des Betroffenen orientieren. „Man könnte sagen, daß es A an X mangelt, wenn A (i) X nicht hat, (ii) sieht, daß eine andere Person oder Personengruppe, zu der er möglicherweise gehört hat oder gehören wird, X hat, (iii) X haben möchte und (iv) die Möglichkeit sieht, X haben zu können<sup>19</sup>.“ Es wird dabei deutlich, daß hier vor allem das subjektive Empfinden des Einzelnen im Vordergrund steht. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht stehen verteilungsabhängige Nutzenerwägungen im Vordergrund, die auch in Verbindung mit dem Konzept der ‚Anspruchsarmut‘ diskutiert werden<sup>20</sup>.

*Townsend*, ein bedeutender Verfechter des Konzepts der relativen Deprivation, wendet sich gegen absolute, an physischer Subsistenz orientierte Armutskonzepte und weist daraufhin, daß solche Konzepte den dynamischen Charakter von Armut und das Eingebundensein des Menschen in ein Netz sozialer Kontakte vernachlässigen. „Nach unserer Definition sind diejenigen Individuen und Familien arm, denen über einen längeren Zeitraum hinweg weniger Ressourcen zur Verfügung stehen, als dem Durchschnitts-Individuum oder der Durchschnitts-Familie ihrer (lokalen, nationalen oder internationalen) Gemeinschaft<sup>21</sup>.“

Erst eine bestimmte Mindestausstattung mit Gütern – in der praktischen Anwendung zur Festlegung von Armutsschwellen in der Regel als Einkommensgröße definiert<sup>22</sup> – ermöglicht gemäß diesem Ansatz einen angemesse-

<sup>19</sup> *Runciman* (1966) zitiert in *Scheurle* (1991): 13.

<sup>20</sup> Vgl. u. a. *Seidl* (1988) und *Scheurle* (1991): 20.

<sup>21</sup> *Townsend* (1962) zitiert in *Hagenaars* (1986): 26.

<sup>22</sup> Meist ad hoc in Prozent des Durchschnittseinkommens oder Medians definiert, vgl. z. B. *Hagenaars* (1987): 26, *Scheurle* (1991): 14f. Die eindeutige empirische Be-

nen Lebensstandard, der an den jeweiligen sozio-kulturellen Rahmenbedingungen orientiert ist. Dem Vorteil des Einbeziehens eines Referenzrahmens steht der Nachteil gegenüber, daß Armut nur noch als Problem ungleicher Einkommensverteilung erscheint, das absolute Element also unberücksichtigt bleibt. Auch die Beschränkung auf ökonomische Ressourcen und auf Bedürfnisse, die ökonomisch befriedigt werden können, sind weitere Nachteile dieses Konzepts relativer Deprivation, die in der Literatur aufgezeigt werden<sup>23</sup>. Positiv wird dagegen vermerkt, daß das Konzept Ansatzpunkte für eine Ursachenanalyse bietet und daher auch für empirische Untersuchungen und in der politischen Diskussion eine Rolle spielt<sup>24</sup>.

Aus ähnlichen Gründen ist das Konzept der ‚multiplen Deprivation‘ erwähnenswert, das insbesondere für Industrieländer Bedeutung hat, die eine sehr differenzierte Gesellschaftsstruktur haben und von heterogenen Armutskonstellationen belastet sind. Obwohl es für die Entwicklung empirischer Armutsmäße und für Entwicklungsländer bisher kaum Bedeutung hat, sollen die fünf, im Zusammenhang mit der Sozialindikatorenforschung der Bundesrepublik entwickelten Deprivationsbereiche aufgelistet werden:

- „1. physisches und geistiges Wohlbefinden – Mangel an physischem Komfort,
- 2. Krankheit,
- 3. Mangel an sozialer Sicherheit und Schutz vor Kriminalität,
- 4. Mangel an Wohlfahrtswerten und
- 5. Mangel an sozialer Achtung und Autorität<sup>25</sup>.“

Aus der Aufzählung wird ersichtlich, daß in diesem wohl umfassendsten Konzept von Armut als Unterversorgung mit Gütern insbesondere die Versorgung mit öffentlichen und ‚nichtmateriellen‘ Gütern Berücksichtigung findet. Die Entwicklung von Indikatoren für die einzelnen Bereiche und die Festlegung von Schwellenwerten als Minimalbedingungen, sowie die Berücksichtigung von Interdependenzen zwischen den Indikatoren ist mit enormen methodischen Problemen belastet und schließt die Operationalisierung eines solchen Ansatzes bisher aus. Daher werden in der Sozialindikatorenforschung der Bundesrepublik bisher auch nur verschiedene Deprivationsbereiche iso-

---

stimmung eines Grenzeinkommens, bei der ein durchschnittlicher „Lebensstil“, repräsentiert durch Indikatoren, die zu einem Deprivationsindex zusammengefaßt werden, nicht mehr realisiert werden kann, gelang Townsend nicht. Vgl. Scheurle (1991): 15.

<sup>23</sup> Seidl (1988): 6 weist darauf hin, daß es nicht sinnvoll sein kann, Armut nur in Relation zu einer Referenzgruppe zu definieren und führt das Beispiel eines Nomadenstammes in der Sahara an, „in dem sich niemand besonders arm fühlt, jedoch alle hungrern“.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. Scheurle (1991), Sen (1981).

<sup>25</sup> Winterstein (1978): 70, zitiert in Scheurle (1991): 17.

liert analysiert und soziale Existenzminima aus einkommensverteilungspolitischer Sicht u. a. entsprechend dem Konzept der ‚relativen Einkommensarmut‘ analysiert.

#### d) Relative Einkommensarmut

Ebenso wie bei der relativen Deprivation liegt diesem Armutskonzept die Forderung nach Verteilungsgerechtigkeit zugrunde. Unter Verzicht auf die Beschreibung eines Warenkorbes oder auch nur der Beschreibung einer Bedürfnisstruktur, die durch eine Palette von Gütern befriedigt werden kann, wird direkt auf Einkommensgrößen als Indikatoren für Lebensstandard oder Lebensqualität zurückgegriffen. Damit wird auf theoretisch fundierte Hypothesen über die Zusammenhänge zwischen Bedürfnissen, die sich aus individuellen Präferenzen ableiten lassen, und deren Befriedigung mit Gütern, die über Märkte oder durch andere Institutionen zur Verfügung gestellt werden, verzichtet. Armut wird somit nur in Relation zu statistischen Kenngrößen der Einkommensverteilung definiert. Die Bestimmung von Armutsschwellen, die sich an Durchschnittswerten (Mittelwert, Median) oder Perzentilen orientieren, lässt subjektiven Werturteilen noch größeren Spielraum, als dies bei anderen Armutskonzepten der Fall ist<sup>26</sup>.

Die Beschränkung auf den Einkommensverteilungsaspekt von Armut, die Vernachlässigung des Phänomes absoluter Armut und das Fehlen der Bezugnahme auf reale gesellschaftliche Situationen, auf Präferenzen und Bedürfnisse von Menschen und auf konkrete Güterbündel lassen dieses Konzept für das Messen von Armut als Grundlage für die gezielte Bekämpfung der Ursachen von Armut und für Armutsvergleiche zwischen verschiedenen Ländern als ungeeignet erscheinen<sup>27</sup>.

### 2. Armut als niedriges Nutzenniveau

Ansätze, die Armut mit einem niedrigen Nutzenniveau beschreiben, gehen von kardinal meßbarem und interpersonell vergleichbarem Nutzen aus – beruhen also auf der klassischen Wohlfahrtstheorie. Eine entsprechende Definition von Armut findet sich bei *Hagenaars* (1986: 10) „Armut bezeichnet eine Situation, in der die Wohlfahrt eines Haushaltes, die darauf zurückzuführen ist, daß der Haushalt über Ressourcen verfügt, unter ein bestimmtes minimales Wohlfahrtsniveau fällt, die sogenannte Armutsschwelle.“ Güter haben danach erst einen Wert für ein Individuum, wenn es einen entsprechenden Nutzen aus ihnen ziehen kann.

<sup>26</sup> Vgl. *Scheurle* (1991): 12 und *Hagenaars* (1986): 25 f. für eine Diskussion unterschiedlicher Ansätze zur Bestimmung von Armutsschwellen.

<sup>27</sup> Vgl. u. a. *Hagenaars* (1991): 26, *Scheurle* (1991): 12.

Geht man davon aus, daß Individuen alle Aspekte, die ihr persönliches Wohlbefinden betreffen<sup>28</sup>, quantitativ bewerten können, lassen sich durch entsprechende Befragungen Nutzenfunktionen und Mindestnutzenniveaus in Abhängigkeit von realisierten Güterbündeln oder Einkommensniveaus als Armutsschwellen bestimmen. Die Möglichkeit, die Gewichtung absoluter und relativer Kriterien bei der Bestimmung der Armutsschwelle den Betroffenen selbst zu überlassen, wird als besonderer Vorteil der auf dem Konzept kardinaler Nutzenmessung beruhenden Ansätze angesehen, von denen der ‚Leydener Ansatz‘ („Leyden poverty line‘) besonders bekannt wurde. Seidl (1988) stellt fest, daß dieser Ansatz den Armutsvorstellungen von Sen und Townsend besonders nahe kommt, wobei diese Aussage wohl eher auf die Tatsache der Befragung Betroffener zur empirischen Feststellung von Armutsschwellen als auf die Zugrundelegung der kardinalen Nutzentheorie für die theoretische Begründung des Ansatzes zu beziehen ist, der gegenüber Sen eher kritisch eingestellt ist.

*Hagenaars* (1986) zeigt im Zusammenhang mit der Erläuterung dieses Ansatzes, daß allen auf Einkommens- bzw. Ausgabengrößen basierenden empirischen Maßen zur Bestimmung von Armutsschwellen implizite oder explizite Annahmen über ein mehr relatives oder mehr absolutes Armutskonzept zugrundeliegen. Wird angenommen, daß mit steigendem Einkommen eine proportionale Nutzensteigerung einhergeht, so wird ein absolutes Armutskonzept unterstellt. Wird dagegen eine Abhängigkeit des individuellen Nutzens von dem Einkommensniveau einer Vergleichsgruppe bzw. vom Durchschnittseinkommen angenommen, wie dies bei einem relativen Armutskonzept geschieht, kann trotz steigender Einkommen eine Nutzenminderung eintreten, wenn sich die Disparität der Einkommen der Armen im Vergleich zum Durchschnittseinkommen erhöht. Beim Leydener Ansatz sind über diese Zusammenhänge *a priori* keine Annahmen zu treffen, was als besonderer Vorteil gewertet wird.

Als weiterer Vorteil gilt auch, daß wegen der direkten Befragung Betroffener keine *a priori* Festlegung von Äquivalenzfaktoren zur Berücksichtigung unterschiedlicher Charakteristika von Haushalten, wie z.B. Familiengröße, Alter, Beschäftigung etc. notwendig ist<sup>29</sup>. Dem Vorteil, daß mit dem gemeinsamen Nenner „Nutzen“ eine Verrechnungseinheit für die Spezifizierung kompensatorischer Maße zur Verfügung steht, stehen auch Nachteile gegenüber. So läßt sich vor allem die damit einhergehende Eindimensionalität der Betrachtung kritisieren, die die komplexen Beziehungen zwischen Versorgung mit Gütern unterschiedlicher Art auf der einen, und die Befähigung des Menschen zum Erreichen von Lebensqualität, Bedürfnisbefriedigung oder

<sup>28</sup> Entsprechend den unter Abschnitt B I behandelten Konzepten lassen sich diese Aspekte alle auf der Ebene der Gütersorgung betrachten.

<sup>29</sup> Vgl. *Hagenaars* (1991): 43 f. und *Scheurle* (1991): 45 f.

Wunscherfüllung („desire-fulfilment“) auf der anderen Seite nur unzureichend berücksichtigt<sup>30</sup>. Trotz dieser grundsätzlichen Kritik, die hauptsächlich aus der Reihe der Gegner einer kardinalen Nutzentheorie kommt, hat der Leydener Ansatz wegen der genannten Vorteile eine weite Verbreitung in der empirischen Armutsforschung gefunden<sup>31</sup>.

### 3. Armut infolge unzureichender Befähigung

#### a) Sekundäre Armut

*Rowntree* (1901) definiert „secondary poverty“ als „Zustand, in dem die Familie über genügend Mittel verfügt, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen und es nicht schafft, ihre Mittel sinnvoll einzusetzen“<sup>32</sup>. Dieses Konzept weist auf die Schwierigkeit hin, Armut entsprechend dem Konzept der absoluten Armut mit Hilfe eines, an der physischen Subsistenz orientierten Warenkorbs zur Grundversorgung mit Gütern zu definieren. Indem *Rowntree* auf „Ineffizienz beim Konsum“<sup>33</sup> hinweist, als deren Ursachen er vor allem Spiel- und Trunksucht sowie unökonomische Haushaltsführung identifiziert, lenkt er schon früh die Aufmerksamkeit auf mangelnde Befähigung als Grund für Armut. *Sen* (1992: 110) weist darauf hin, daß schon *Rowntree* die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen „niedrigem“ und „unzureichendem“ Einkommen erkannte. So kann *Rowntrees* Konzept der sekundären Armut in gewissem Sinne dem Senschen „capabilities“-Ansatz (s.u.) zugerechnet werden.

Der Begriff „sekundäre Armut“ wird ebenfalls im Zusammenhang mit „Anspruchsarmut“ genannt und bezieht sich auf Fälle „relativer Deprivation“ aus soziologischer Sicht. Da ein allgemeiner Konsens zu bestehen scheint, daß Anspruchsarmut „nicht als sozialer Mißstand zu betrachten ist und gesellschaftlich prinzipiell als tragbar erscheint“<sup>34</sup> soll diesem Armutskonzept mit seiner Erwähnung genüge getan sein.

#### b) Tertiäre Armut

Das Konzept der tertiären Armut, das von *Strang* (1974) angeführt wird, bezieht sich auf eine „Restarmut“, „die alles erfassen soll, was Sozialhilfebe-

<sup>30</sup> Vgl. *Sen* (1992): 54 f.

<sup>31</sup> Vgl. *Quibria* (1991) 95 f., *Scheurle* (1991): 55 f. und die dort angegebene Literatur für weitere Erläuterungen und Beurteilung der Ansätze.

<sup>32</sup> Zitiert in *Hagenaars* (1986): 18.

<sup>33</sup> Zitiert in *Quibria* (1991): 94.

<sup>34</sup> *Scheurle* (1991): 21. Vgl. auch die Ausführungen von *Seidl* (1988) im Zusammenhang mit „relativer Deprivation“ aus soziologischer Sicht.

dürftigkeit bewirkt, jedoch nicht der primären Armut zuordenbar ist“<sup>35</sup>. Wenngleich diese Definition darauf hinweist, daß es sich hier auch um die Unterversorgung mit den unter B I 1 diskutierten ‚immateriellen‘ Gütern handelt, läßt die Charakterisierung als „ein komplexes, amorphes und diffuses Bild unterschiedlicher Mangelsituationen und individueller Lebensnotstände“ und als „... soziale Desorganisation und Desintegration und fallspezifische Beeinträchtigung und Behinderung der normalen Lebenschancen ...“<sup>36</sup> eher auf mangelnde Befähigung des Individuums zur Erreichen von ‚well-being‘ im Sinne von Sen (s.u.) schließen. Darauf weisen auch Weiterentwicklungen des Konzepts von Klanfer bzw. Stromberger hin, die „tertiäre Armut ausschließlich als Formen sozialer Isolation, die unabhängig bzw. als Teil von ökonomischer Benachteiligung auftreten können“<sup>37</sup>, erklären.

Der Ansatz lenkt zwar die Aufmerksamkeit auf Armutursachen und -auswirkungen, die bei gütersversorgungsbezogenen Konzepten nicht erfaßt werden, die unzureichende theoretische Durchdringung und die Ausrichtung an der individuellen Situation ohne den Versuch der Ableitung konkreter Indikatoren lassen es für die statistische Erfassung von Armut ungeeignet erscheinen.

### c) Sens Befähigungskonzept

Dieses Konzept lenkt die Aufmerksamkeit von Gütern unterschiedlicher Ausprägung und davon abgeleiteten Nutzen auf die Befähigung („capabilities“)<sup>38</sup> des Individuums, Nutzanwendungen („functionings“<sup>39</sup>) in Wohlbefin-

<sup>35</sup> Scheurle (1991): 10.

<sup>36</sup> Strang (1974): 41, zitiert in Scheurle (1991): 11.

<sup>37</sup> Scheurle (1991) ebenda. Vgl. auch Schäuble (1984): 264 ff.

<sup>38</sup> Sen spricht von ‚capabilities‘. Dem Pluralwort ‚capabilities‘ entspricht das deutsche Wort ‚Befähigung‘. Während ‚Fähigkeiten‘ Eigenschaften des Individuums sind, bezieht der Begriff ‚Befähigung‘ die gesellschaftlichen Bedingungen ein, die einem Individuum die Umsetzung seiner Fähigkeiten in Wohlbefinden („well-being“) verwehren können. Vgl. hierzu auch Enderle (1987): 42 der diese Zusammenhänge andeutet, die sprachliche Abgrenzung jedoch nicht trifft.

<sup>39</sup> Der Begriff Nutzanwendungen („functionings“) läßt sich weniger klar abgrenzen als der Begriff Befähigung („capabilities“). Ähnlich wie ‚Befähigung‘ sowohl das Individuum (Fähigkeiten), als auch die Rahmenbedingungen umfaßt, in der das Individuum die Fähigkeiten einsetzen kann, so umfassen ‚Nutanwendungen‘ sowohl die Güter und ihre Charakteristica, als auch die Fähigkeiten des Individuums mit diesen etwas (z.B. Wohlbefinden ‚well-being‘ oder Glück ‚happiness‘) zu erreichen. „Wenn man über das Wohlergehen einer Person urteilt, wäre es verfrüht, die Analyse darauf zu beschränken, wie viele Güter diese Person besitzt.“ Sen (1985): 9 und „Um eine Vorstellung vom Wohlergehen einer Person zu entwickeln, müssen wir uns auch den Nutzanwendungen zuwenden, d.h. wir müssen auch berücksichtigen, wie die Person die Güter, über die sie verfügt, nutzen kann.“, Sen (1985): 10.

den („well-being“) umzusetzen<sup>40</sup>. Ohne den Anspruch auf eine Operationalisierung bis hin zur Entwicklung von Armutsmaßen zu erheben, wird ein umfassenderes Verständnis von Ungleichheit und Armut möglich, was bei einer Beschränkung auf die Ebene der Ressourcen, Anspruchsrechte, Güter oder Nutzen in diesem Maße nicht möglich ist<sup>41</sup>. Nicht die Verfügung über Ressourcen oder primäre Güter, sondern Freiheiten („freedoms“) und Befähigung („capabilities“), diese in Wohlbefinden („well-being“) umzusetzen, sind entsprechend dem Konzept von Sen entscheidend für das Überkommen von Armut und das Erreichen von Lebensqualität. Sen (1992) plädiert daher dafür, bei der Untersuchung sozialer Phänomene wie Armut und Ungleichheit die Betrachtungsebene von Gütern und Nutzen auf die Ebene der Freiheit, Befähigung und Nutzanwendungen zu verlagern.

„Grundsätzlich stellt sich die Frage, was unter *Fähigkeit* zu verstehen ist. Gewöhnlich wird mit Fähigkeit eine Eigenschaft des Individuums ohne Berücksichtigung der Rahmenbedingungen seines Handelns gemeint. Ein ausgebildeter Arzt hat die Fähigkeit des Arztseins, auch wenn ihm zur Ausübung seines Berufes nicht die erforderlichen Rahmenbedingungen zur Verfügung stehen. Dieses Verständnis sollte aber nicht auf die Fähigkeit zur Armutüberwindung übertragen werden, weil es die gesellschaftliche Vernetztheit der Armut ausblendet<sup>42</sup>.“ In seinem Konzept von Armut und Ungleichheit schließt Sen zur Charakterisierung eines Individuums und seiner Möglichkeiten, Wohlbefinden zu erreichen, daher auch Variablen des natürlichen und sozialen Umfeldes mit ein. „Aufgrund unserer physischen und sozialen Merkmale sind wir vollkommen unterschiedliche Wesen. Wir unterscheiden uns in Alter, Geschlecht, physischer und seelischer Gesundheit, körperlichen und intellektuellen Fähigkeiten, klimatischen Lebensumständen, epidemiologischer Empfindsamkeit, sozialem Umfeld und in vielerlei anderen Aspekten<sup>43</sup>.“ Zur ‚Befähigung‘ gehört daher mehr als nur die ‚Fähigkeiten‘ eines Menschen.

Sen unterscheidet auch die Ebene der Ressourcen von der Güterebeine. Zur Befähigung, Ressourcen in gewünschte Güterbündel umzuwandeln, sind bestimmte Voraussetzungen, wie zum Beispiel Märkte und Preise notwendig. „Wenn sich diese Voraussetzungen von Person zu Person unterscheiden, dann kann eine Person in der Ressourcenebene Vorteile, aber in der Güterebeine Nachteile haben (z.B. wenn es sozialen Wohnungsbau gibt). Von der Theorie wird diese Möglichkeit durch die Annahme einheitlicher Preise, vollkommener Märkte, usw., ausgeschlossen; die Realität sieht jedoch anders

<sup>40</sup> Sen (1992): 39f.

<sup>41</sup> Vgl. u.a. Sen (1985) und (1992).

<sup>42</sup> Enderle (1987): 42.

<sup>43</sup> Sen (1992): 28. Vgl. auch Sen (1985): 23f.

aus<sup>44</sup>.“ Auch in vielen anderen Bereichen können solche interpersonelle Variationen in der Umwandlung von Ressourcen in Güter festgestellt werden<sup>45</sup>.

Sen sieht die gleichen Variationsmöglichkeiten hinsichtlich der Befähigung zur Realisierung von Freiheit und zur Umwandlung von Nutzanwendungen (‘functionings’) in Wohlbefinden (‘well-being’). „Das Wohlfahrtsniveau, das eine Person erreicht, hängt von seiner Lebensqualität ab. Unter Leben kann man eine Menge von miteinander verbundenen Nutzanwendungen verstehen. Die Nutzanwendungen befriedigen solche elementaren Bedürfnisse wie ausreichende Ernährung, gute Gesundheit, lange Lebensdauer, aber auch darüber hinausgehende Bedürfnisse wie Glück, Selbstachtung, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, usw.“<sup>46</sup>.

Sen lenkt damit die Aufmerksamkeit bei der Analyse des Armutspheomens von der Ebene der Ressourcen und Güter auf die der Menschen und ihrer Befähigung, diese durch Nutzanwendungen in Wohlbefinden umzuwandeln. Mit dieser theoretischen Durchdringung der Probleme Armut und Ungleichheit sind erhebliche Impulse für die empirische Armutsanalyse und -messung zu erwarten. Eine Operationalisierung durch die Entwicklung entsprechender Indikatoren ist jedoch erst ansatzweise gelungen<sup>47</sup>.

Das Armutsmaß, das Sen entwickelt hat (s. Abschnitt C II 1), hat im übrigen nichts mit dem Befähigungsansatz gemein, basiert es doch wie die meisten anderen Armutsmße auf der Erfassung von Einkommensgrößen. Einige – für die Entwicklungsländerforschung relevante – kritische Anmerkungen zu dieser Vorgehensweise sollen hierzu im nächsten Abschnitt folgen.

## II. Zur Messung individueller Armut in Entwicklungsländern

In Studien, in denen die Armut in Entwicklungsländern gemessen wird, wird im allgemeinen die Armutsgrenze mit einem bestimmten Einkommensniveau gleichgesetzt.

Ohne die bekannten Kritikpunkte bezüglich der Indikatoren der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Erfassung von Entwicklung bemühen zu müssen, ist offensichtlich, daß gerade für ärmere Bevölkerungsschichten, insbesondere in ländlichen Gebieten von Entwicklungsländern, monetären Einkommen bei weitem nicht die gleiche Bedeutung als Mittel zur Bedürfnisbe-

<sup>44</sup> Sen (1992): 37.

<sup>45</sup> Auf Variationen im Bedarf an Nahrung wurde bereits im Zusammenhang mit der Feststellung eines Subsistenzbedarfs minimaler Güterversorgung im Rahmen von Konzepten absoluter Armut hingewiesen.

<sup>46</sup> Sen (1992): 39.

<sup>47</sup> Vgl. Schokkaert/Van Ootegem (1990).

friedigung zukommt wie in Industrieländern. Subsistenzproduktion, Leistungen auf Gegenseitigkeit, unentgeltliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen öffentlicher Hände etc. weisen monetären Einkommen und Konsumausgaben eine weitaus geringere Bedeutung als Maßstab für Güterversorgung und Befriedigung materieller und nichtmaterieller Bedürfnisse zu. Dies hat sowohl Implikationen für die Erfassung von Einkommensgrößen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als auch für die Befragung Armutsbetroffener oder Nichtbetroffener z. B. zur Ermittlung kardinaler Nutzenfunktionen.

Selbst im Falle, daß monetäre Einkommen einen bedeutenden Teil der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen ausmachen würden, sind diese viel seltener kontraktbestimmt, entstammen einer Vielzahl von Aktivitäten und werden von mehr Haushaltsgliedern (einschließlich Kindern) erwirtschaftet als dies in Industrieländern der Fall ist. Die Heterogenität der Haushalts- und Familienstruktur macht die Erfassung von Einkommen und Vergleichseinkommen und damit auch die Ermittlung von Äquivalenzziffern noch problematischer als dies schon in Industrieländern der Fall ist.

Die häufig dualen Strukturen unterentwickelter Volkswirtschaften lassen zudem statistische Maßzahlen zur Darstellung der Einkommensverteilungssituation und als Bezugsgrößen für die Ermittlung von Armutsschwellen (Durchschnitt, Median, Percentile) weniger aussagekräftig erscheinen. Das Zustandekommen eines Konsenses über „einen angemessenen Lebensstandard, wie ihn die Mehrheit der Bevölkerung definiert“<sup>48</sup>, ausgedrückt in Einkommensgrößen, ist auf der politischen Ebene viel schwieriger zu erreichen, und empirisch, z. B. durch Befragungen, viel schwieriger zu ermitteln. Sowohl von der Datenerfassung, als auch von der konzeptionellen Absicherung her sind gegenüber der Verwendung von Einkommensdaten als Grundlage zur Messung von Armut in Entwicklungsländern und der Bestimmung von Armutsschwellen auf nationaler Ebene noch größere Vorbehalte angebracht als in Industrieländern. Die Armutsforschung in Entwicklungsländern sollte sich deshalb nicht (nur) darauf konzentrieren, Arme mit Hilfe von Einkommensgrößen zu messen. Sie sollte versuchen, „Armut als Subkultur“<sup>49</sup> besser zu verstehen, wobei der in der ökonomischen Theorie wurzelnde, jedoch auch philosophische, psychologische, soziologische und anthropologische Theoriebereiche einbeziehende Sensche Befähigungsansatz einen wichtigen Beitrag zu liefern scheint. Auch wenn dies zunächst nur in Form von Fallstudien geschehen kann und die Ermittlung allgemein anwendbarer Modelle bzw. Indikatoren als Grundlage für die Armutsmessung nicht möglich erscheint, lassen sich daraus Einsichten zur Identifizierung und Abgrenzung von Armutsgruppen gewinnen.

<sup>48</sup> Thurow (1969): 21 zitiert in Hagenaars (1986): 29.

<sup>49</sup> Von dem Anthropologen Lewis geprägter Begriff, vgl. Scheurle (1991): 19 und die dort angegebene Literatur.

Für die Erfassung von Armut und zur Identifizierung von Armutsgruppen bieten sich in traditionellen Gesellschaften neben Einkommens- vor allem Vermögensgrößen an. Wie u.a. *Fischer* (1982) zeigt, kommt in mittelalterlichen Agrargesellschaften der Verfügung über Grundbesitz eine zentrale Bedeutung zu<sup>50</sup>, was natürlich für entsprechende Gesellschaften in heutigen Entwicklungsländern gleichermaßen gilt. Neben Boden sind vor allem Vieh und Geräte als Vermögensgrößen zu nennen.

Für die Ärmsten der Armen in Entwicklungsländern können Nutzungsrechte an Allmenderessourcen (z.B. Weide, Wald, Wasser) und soziale Absicherung durch Einbindung des Individuums in traditionelle oder auch sich neue bildende Gemeinschaften, sowie deren Fähigkeit zur Selbstorganisation („collective action“) wichtige Faktoren sein, die ihr Wohlbefinden im Sinne des Befähigungsansatzes erheblich bestimmen.

### C. Wie mißt man Armut?

In diesem Kapitel betrachten wir das Aggregationsproblem der Armutsmessung – die Bestimmung des (gesellschaftlichen) Armutsmaßes. Mit diesem Problem beschäftigt sich vor allem die neuere ökonomische armuts-theoretische Literatur. Mit den Ausführungen in diesem Kapitel wollen wir die Vorgehensweise der ökonomischen Armutstheoretiker bei der Lösung des Aggregationsproblems erläutern, einen Überblick über die von ihnen vorgeschlagenen Armutsmaße geben und deutlich machen, daß die Bedeutung armutstheoretischer Literatur für die Praxis der Armutsbekämpfung größer ist, als es auf den ersten Blick zu sein scheint.

Nahezu alle Armutsmaße, die von den ökonomischen Armutstheoretikern vorgeschlagen werden, sind axiomatisch fundiert, d.h. sind aus Forderungen (Axiomen) abgeleitet worden, denen akzeptable Armutsmaße genügen müssen (Ausnahme: *Vaughan* (1987)). Welche unterschiedlichen Forderungen an diese Maße gestellt werden, erläutern wir im ersten Abschnitt dieses Kapitels (Abschnitt I). Der ökonomische Armutstheoretiker, der als erster ein axiomatisch fundiertes Armutsmaß entwickelt hat, war *Sen* (1976). Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels (Abschnitt II) erläutern wir die Vorgehensweise von Sen und stellen sein Armutsmaß vor. Im Anschluß daran geben wir einen Überblick über weitere Armutsmaße, die in der ökonomischen armutstheoretischen Literatur vorgeschlagen werden. Im dritten und letzten Abschnitt dieses Kapitels (Abschnitt III) betrachten wir die Armutsmaße aus der Sicht des Politikers oder Praktikers, der die Armut in seinem Land bekämpfen will. Wir zeigen, daß die Wahl des Armutsmaßes unerwartete Konsequenzen für die Konzeption einer Anti-Armuts-Politik haben kann.

---

<sup>50</sup> Vgl. *Scheurle* (1991): 39 und die dort angegebene Literatur.

Bei unseren Ausführungen folgen wir insoweit dem Vorgehen nahezu aller ökonomischer Armutsforscher (Ausnahme: *Hagenaars* 1987), daß wir von einer einheitlichen Armutsgrenze für alle Individuen ausgehen und diese Grenze mit einem bestimmten Einkommensbetrag gleichsetzen. Wenn man so vorgeht, dann hat man die Wahl zwischen zwei Definitionen für individuelle Armut: nach der einen – der schwachen – Definition ist ein Individuum genau dann arm, wenn sein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt. Die zweite – die strenge – Definition nennt eine Person auch dann arm, wenn sie genau das Einkommen besitzt, das die Armutsgrenze markiert. Für den Großteil der Ausführungen in diesem Kapitel können wir offen lassen, wie wir individuelle Armut definieren.

## I. Forderungen an Armutsmaße

Die verschiedenen in der ökonomischen armutstheoretischen Literatur erhobenen Forderungen an Armutsmaße legen fest, a) welchen Einfluß die Einkommen aller Gesellschaftsmitglieder auf das Ergebnis der Armutsmessung haben müssen bzw. wie das Armutsmaß Änderungen dieser Einkommen bewerten muß, b) wie das Armutsmaß Änderungen der Bevölkerungsgröße und der Armutsgrenze bewerten muß, c) welcher Zusammenhang zwischen der Beurteilung der Armutssituation der gesamten Gesellschaft und der Armutssituation einzelner gesellschaftlicher Gruppen bestehen muß, d) welche numerischen Werte die Ergebnisse der Armutsmessung annehmen dürfen und in welchen Variablen das Armutsmaß stetig sein muß. Die Forderungen, die sich auf die unter a) bis c) angeführten Sachverhalte beziehen, stellen inhaltliche Axiome dar; die Forderungen, die sich auf die unter d) angesprochenen Sachverhalte beziehen, können als rein formale Axiome bezeichnet werden.

In den Unterabschnitten 1. und 2. stellen wir die inhaltlichen und formalen Axiome vor. Wir beschränken uns dabei auf eine verbale Darstellung und verzichten insoweit auf eine korrekte Wiedergabe der Axiome, als wir sie – aus Gründen der Übersichtlichkeit – nicht vollständig angeben: Bei allen Axiomen fehlt der *ceteris-paribus*-Hinweis und die Axiome, die sich auf eine Veränderung des Ergebnisses der Armutsmessung beziehen, werden nur für eine Art der Veränderung (Erhöhung oder Verringerung der Armut) wiedergegeben. Im Unterabschnitt 3. erläutern wir, daß die Armutsmaße nicht alle Forderungen gleichzeitig erfüllen können.

### 1. Inhaltliche Axiome

Wir stellen zunächst die Axiome vor, die vor allem deshalb formuliert worden sind, um festzulegen, welchen Einfluß Einkommensverteilungen

bzw. Einkommensumverteilungen auf das Ergebnis der Armutsmessung haben sollen.

#### Indikator-Axiom

Leben in einer Gesellschaft Individuen, die ein Einkommen haben, das unter der Armutsgrenze liegt, dann muß das Armutsmäß anzeigen, daß es in dieser Gesellschaft Armut gibt.

Daß ein Armutsmäß dem Indikator-Axiom genügen muß, bedarf wohl keiner Begründung.

#### Anonymitäts-Axiom

Das Ergebnis der Armutsmessung darf sich nicht ändern, wenn man die Zuordnung der Einkommen zu den Gesellschaftsmitgliedern ändert.

Das Anonymitäts-Axiom legt fest, daß die einzigen Informationen über die Gesellschaftsmitglieder, die für die Armutsmessung relevant sind, Informationen über deren Einkommen sind. Dieses Axiom zeigt, daß die ökonomische Armutstheorie in der wohlfahrtstheoretischen Tradition steht, denn dort kennt man bekanntlich ebenfalls ein Anonymitäts-Axiom, das sich von dem o.a. Axiom nur darin unterscheidet, daß nicht von „Einkommen“, sondern von „Nutzen niveaus“ (und natürlich nicht von „Armutsmessung“, sondern von „Wohlfahrtsmessung“) die Rede ist.

#### Schwaches Fokus-Axiom

Das Ergebnis der Armutsmessung muß unabhängig sein von den Einkommen der Reichen und von Einkommensänderungen, die nur die Reichen betreffen.

#### Strenge Fokus-Axiom

Das Ergebnis der Armutsmessung muß unabhängig sein von der Zahl der Reichen, ihren Einkommen und von Einkommensänderungen, die nur die Reichen betreffen.

Mit diesen Axiomen soll ausgeschlossen werden, daß, was das Ergebnis der Armutsmessung betrifft, eine Verschlechterung der Einkommenssituation der Armen durch eine Verbesserung der Einkommenssituation der Reichen (über-)kompensiert werden kann.

### Invarianz-Axiom: Version 1

Ändern sich die Einkommen aller Gesellschaftsmitglieder und die Armutsgrenze um denselben Faktor, dann darf das Armutsmäß keine Veränderung der Armut anzeigen.

### Invarianz-Axiom: Version 2

Ändern sich die Einkommen aller Gesellschaftsmitglieder und die Armutsgrenze um denselben Betrag, dann darf das Armutsmäß keine Veränderung der Armut anzeigen.

Nach den Invarianz-Axiomen vergrößert sich die Armut in einer Gesellschaft dann nicht, wenn alle Individuen im gleichen Maß (Version 1) bzw. um den gleichen Betrag (Version 2) ärmer werden, und wenn die Armutsgrenze entsprechend angepaßt wird. Wegen dieser Implikationen sind die Invarianz-Axiome in der armutstheoretischen Literatur sehr umstritten.

### Schwaches Monotonie-Axiom

Erhöht sich das Einkommen eines armen Individuums, und bleibt das Individuum auch nach der Einkommenserhöhung arm, dann muß das Armutsmäß eine Verringerung der Armut anzeigen.

### Strenge Monotonie-Axiom

Erhöht sich das Einkommen eines armen Individuums, dann muß das Armutsmäß eine Verringerung der Armut anzeigen.

Der Unterschied zwischen beiden Versionen des Monotonie-Axioms ist offensichtlich; ebenso offensichtlich ist die Tatsache, daß das strenge Monotonie-Axiom das schwache Monotonie-Axiom impliziert – aber nicht umgekehrt. Während die Monotonie-Axiome auf Situationen Bezug nehmen, in denen sich nur das Einkommen eines (armen) Individuums ändert, beziehen sich die vier im folgenden wiedergegebenen Transfer-Axiome auf Einkommensübertragungen zwischen zwei Individuen, die zu keinen Änderungen der Rangordnung der beiden Individuen führen.

### Minimales Transfer-Axiom

Erhält eine arme Person von einer ärmeren Person einen Einkommensbetrag, ohne daß sie durch diesen Transfer über die Armutsgrenze gelangt, dann muß das Armutsmäß eine Erhöhung der Armut anzeigen.

### Schwaches Transfer-Axiom

Erhält eine arme Person von einer reicherer Person einen Einkommensbetrag, ohne daß sich durch diesen Transfer die Zahl der Armen ändert, dann muß das Armutsmaß eine Verringerung der Armut anzeigen.

Während das minimale und das schwache Transfer-Axiom keine Überschreitung der Armutsgrenze zulassen, schließen die beiden folgenden Axiome solche Situationen ein.

### Strenge Transfer-Axiom: Version 1

Erhält eine arme Person von einer reicherer Person einen Einkommensbetrag, ohne daß sie durch diesen Transfer über die Armutsgrenze gelangt, und ohne daß sie dadurch reicher wird als die andere Person, dann muß das Armutsmaß eine Verringerung der Armut anzeigen.

### Strenge Transfer-Axiom: Version 2

Erhält eine arme Person von einer reicherer Person einen Einkommensbetrag, ohne daß sich dadurch die Rangordnung der beiden Personen ändert, dann muß das Armutsmaß eine Verringerung der Armut anzeigen.

Die Transfer-Axiome legen die Auswirkungen von Einkommensumverteilungen auf das Ergebnis der Armutsmessung fest. Das minimale Transfer-Axiom bezieht sich nur auf Einkommensumverteilungen unter den Armen, die auch nach der Umverteilung arm bleiben, das schwache Transfer-Axiom bezieht sich auch auf Einkommensumverteilungen zwischen Armen und Reichen, wenn sich durch diese Umverteilungen die beiden Gruppengrößen nicht ändern, die erste Version des strengen Transfer-Axioms bezieht sich darüber hinaus auf Einkommensumverteilungen zwischen Armen und Reichen, wenn sich durch diese Umverteilungen die Rangordnung der Beteiligten nicht ändert, und wenn die Armen weiterhin arm bleiben, und die zweite Version des strengen Transfer-Axioms bezieht sich schließlich auch auf Einkommensumverteilungen zwischen Armen und Reichen, wenn die Armen reich werden – aber die Rangordnung erhalten bleibt. Das strenge Transfer-Axiom Version 2 impliziert also die anderen drei Transfer-Axiome, das strenge Transfer-Axiom Version 1, die beiden zuerst genannten Transfer-Axiome, und das minimale Transfer-Axiom ist eine Implikation des schwachen Transfer-Axioms. Und noch eine Implikation beider Versionen des strengen Transfer-Axioms ist erwähnenswert: Zahlt eine arme Person einer reicherer, aber ebenfalls armen Person einen Einkommensbetrag, dann muß das Armutsmaß auch dann eine Erhöhung der Armut anzeigen, wenn die reichere arme Person dadurch reich wird.

### Sensitivitäts-Axiom: Version 1

Erhöht sich das Einkommen einer armen Person, und bleibt diese Person auch nach der Einkommenserhöhung arm, dann muß diese Einkommenserhöhung zu einer um so stärkeren Senkung der gemessenen Armut führen, je ärmer die Person in der Ausgangslage war.

Die beiden folgenden Sensitivitäts-Axiome beziehen sich auf Situationen mit zwei Einkommensübertragungen  $\hat{U}1$  und  $\hat{U}2$ , die wie folgt charakterisiert werden können:

- in beiden Fällen wird derselbe Einkommensbetrag von einer ärmeren Person auf eine arme Person übertragen, ohne daß dadurch die arme Person über die Armutsgrenze gelangt,
- der Transfergeber bei  $\hat{U}1$  ist ärmer als der Transfergeber bei  $\hat{U}2$ .

### Sensitivitäts-Axiom: Version 2

Wenn Transfergeber und Transferempfänger bei  $\hat{U}1$  durch die gleiche Anzahl von Plätzen in der durch die Einkommenshöhe festgelegten Rangordnung voneinander getrennt sind wie Transfergeber und Transferempfänger bei  $\hat{U}2$ , dann muß die Einkommensübertragung  $\hat{U}1$  zu einer stärkeren Erhöhung der gemessenen Armut führen als die Einkommensübertragung  $\hat{U}2$ .

### Sensitivitäts-Axiom: Version 3

Wenn der Einkommensabstand zwischen Transfergeber und Transferempfänger in beiden Fällen derselbe ist, muß die Einkommensübertragung  $\hat{U}1$  die gemessene Armut stärker ansteigen lassen als die Einkommensübertragung  $\hat{U}2$ .

Die Sensitivitäts-Axiome sollen sicherstellen, daß Einkommensänderungen armer Personen das Ergebnis der Armutsmessung umso stärker beeinflussen, je ärmer die Armen sind. Das Sensitivitäts-Axiom Version 1 bezieht sich auf eine Einkommensänderung einer einzelnen Person, die Sensitivitäts-Axiome Version 2 und Version 3 auf Einkommensumverteilungen unter den Armen. Wenn die Rangfolge der Armen durch identische Einkommensabstände charakterisiert ist, sind die Sensitivitäts-Axiome Version 2 und Version 3 identisch. Alle drei Sensitivitäts-Axiome beziehen sich auf Situationen, in denen es – durch die Einkommensänderungen – zu keiner „Überschreitung“ der Armutsgrenze kommt. Diese Axiome können aber ohne Probleme so formuliert werden, daß auch solche Überquerungen abgedeckt sind.

Die folgenden vier Axiome legen fest, wie Veränderungen der Bevölkerungsgröße und der Armutsgrenze das Ergebnis der Armutsmessung beeinflussen müssen.

### Armutszunahme-Axiom

Ein Bevölkerungswachstum, das nur zur Erhöhung der Zahl der Armen führt, muß zu einer Erhöhung der Armut führen.

### Armutsabnahme-Axiom

Das Bevölkerungswachstum, das nur zu einer Erhöhung der Zahl der Reichen führt, muß zu einer Verringerung der Armut führen.

### Verdoppelungs-Axiom

Werden zwei – bezüglich der Zahl der Gesellschaftsmitglieder, ihrer Einkommen und der Armutsgrenze – identische Gesellschaften zusammen betrachtet, so muß das Ergebnis der Armutsmessung demjenigen entsprechen, das sich bei der Betrachtung nur einer dieser Gesellschaften ergäbe.

### Armutsgrenzen-Axiom

Erhöht sich die Armutsgrenze, dann muß das Armutsmäß eine Erhöhung der Armut anzeigen.

Daß man von einem Armutsmäß verlangt, das Armutsgrenzen-Axiom, das Verdopplungs-Axiom und das Armutszunahme-Axiom zu erfüllen, ist verständlich. Über den Sinn dieser drei Axiome wird in der armutstheoretischen Literatur auch nicht diskutiert. Gestritten wird jedoch über den Sinn des Armutsabnahme-Axioms. Die Anhänger dieses Axioms argumentieren, daß, „wenn man die Armut in einem großen und in einem kleinen Land miteinander vergleicht und dabei feststellt, daß die Zahl der Armen in beiden Ländern gleich ist, doch wohl jedermann von einer größeren Armut in dem kleinen Land sprechen wird“<sup>51</sup>.

Diejenigen, die dieses Axiom ablehnen, begründen dies damit, daß sich durch ein Wachstum des reichen Teils der Bevölkerung die Situation der Armen absolut gesehen nicht ändert und relativ gesehen, d.h. verglichen mit der Situation eines Bürgers mit durchschnittlichem Einkommen, sogar verschlechtert.

Wenn man die Armut in einer Gesellschaft bekämpfen und/oder die Ursache dieser Armut analysieren will, dann muß man nicht nur die gesamtgesellschaftliche Armut messen, sondern man muß auch die Armut in einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ermitteln. Die letzten beiden inhaltlichen Axiome

---

<sup>51</sup> *Kundu/Smith* (1983): 430.

legen die Beziehungen fest, die zwischen der Armutsmessung in der gesamten Gesellschaft und den Armutsmessungen in einzelnen gesellschaftlichen Gruppen gelten sollen.

#### Gruppensummen-Axiom

Die gemessene gesamtgesellschaftliche Armut muß der Summe der mit den jeweiligen Bevölkerungsanteilen gewichteten Ergebnissen der Armutsmessung bei den einzelnen Gruppen entsprechen.

#### Gruppenmonotonie-Axiom

Erhöht sich die Armut in einer gesellschaftlichen Gruppe, dann muß das Armutsmäß eine Erhöhung der gesamtgesellschaftlichen Armut anzeigen.

Das Gruppenmonotonie-Axiom ist die zu den Monotonie-Axiomen analoge Forderung und wird durch das Gruppensummen-Axiom impliziert. Das Gruppensummen-Axiom legt den Zusammenhang fest, der zwischen dem Ergebnis der gesamtgesellschaftlichen Armutsmessung und dem Ergebnissen der Armutsmessung in den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen gelten soll. Natürlich sind hier auch andere Zusammenhänge denkbar, doch werden solche möglichen Alternativen zum Gruppensummen-Axiom in der armuts-theoretischen Literatur – mit einer Ausnahme (Seidl 1988) – *nicht diskutiert*.

### 2. Formale Axiome

In der armuts-theoretischen Literatur werden zwei formale Forderungen an die Armutsmäße gestellt:

#### Normierungs-Axiom

Das Ergebnis der Armutsmessung muß zwischen Null und 1 liegen.

#### Stetigkeits-Axiom

Das Armutsmäß muß eine stetige Funktion der Armutsgrenze und der Einkommen sein.

Genügt ein Armutsmäß dem Normierungs-Axiom, dann erleichtert dies die Interpretation der mit diesem Maß ermittelten Ergebnisse der Armutsmessung. Wenn ein Armutsmäß die Stetigkeits-Forderung erfüllt, dann kann es mit relativ einfachen mathematischen Methoden untersucht werden.

### 3. *Unmöglichkeitstheoreme*

Die im letzten Abschnitt dargestellten Axiome sind nicht beliebig kombinierbar. Dies zeigen die folgenden fünf Unmöglichkeitstheoreme<sup>52</sup>.

A) Kein Armutsmaß kann sowohl dem strengen Fokus-Axiom als auch dem Armutsabnahme-Axiom genügen.

B) Verwendet man die strenge Armutsdefinition, dann kann kein Armutsmaß die drei Forderungen: Fokus-Axiom, strenges Monotonie-Axiom und Stetigkeits-Axiom gleichzeitig erfüllen.

C) Verwendet man die strenge Armutsdefinition, dann kann kein Armutsmaß die drei Forderungen: Fokus-Axiom, strenges Monotonie-Axiom, strenges Transfer-Axiom gleichzeitig erfüllen.

D) Verwendet man die strenge Armutsdefinition, dann kann kein Armutsmaß sowohl dem Fokus-Axiom als auch dem strengen Transfer-Axiom Version 2 genügen.

E) Verwendet man die schwache Armutsdefinition, dann kann kein Armutsmaß die vier Forderungen: Schwaches Fokus-Axiom, strenges Transfer-Axiom, Armutszunahme-Axiom und Armutsabnahme-Axiom gleichzeitig erfüllen.

(Die Unmöglichkeitstheoreme B) und D) gelten für beide Versionen des Fokus-Axioms, die Unmöglichkeitstheoreme C) und E) für beide Versionen des Fokus-Axioms und für beide Versionen des strengen Transfer-Axioms.)

Der Widerspruch zwischen dem strengen Fokus-Axiom und dem Armutsabnahme-Axiom (Unmöglichkeitstheorem A) ist offensichtlich.

Die Unmöglichkeitstheoreme B) bis D) basieren auf der strengen Armutsdefinition. Nach dieser Definition gehören auch diejenigen Individuen zu den Armen, deren Einkommen genau der Armutsgrenze entspricht. Diese Individuen wollen wir im weiteren ‚Grenzarme‘ nennen, im Unterschied zu den ‚wirklich Armen‘, deren Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt.

Die folgenden Überlegungen sollen die Unmöglichkeitstheoreme B) - D) plausibel machen. Wenn wir von der strengen Armutsdefinition ausgehen, dann folgt aus dem strengen Monotonie-Axiom: Erhält ein ‚Grenzarme‘ einen zusätzlichen Einkommensbetrag, dann muß das Armutsmaß eine Veränderung der Armut anzeigen. Nach dem Fokus-Axiom in Verbindung mit dem Stetigkeits-Axiom darf jedoch eine Einkommenserhöhung bei den ‚Grenzarmen‘ zu keiner Veränderung des Ergebnisses der Armutsmessung führen. Aus dem Widerspruch zwischen diesen beiden Folgerungen ergibt sich das Unmöglichkeitstheorem B).

---

<sup>52</sup> Vgl. Seidl (1988), Donaldson/Weymark (1986), Kundu/Smith (1983).

Zur Erläuterung des Unmöglichkeitstheorems C) nehmen wir an, daß ein ‚wirklich Armer‘ einen Geldbetrag an einen ‚Grenzarmen‘ transferiert. Geht man von der strengen Armutsmessung aus, dann verlangt das Transfer-Axiom, daß das Armutsmäß eine Erhöhung der Armut anzeigt. Nach dem Fokus-Axiom muß diese Erhöhung genauso groß sein, wie wenn der ‚wirklich Arme‘ das Geld einem Reichen gegeben hätte; nach dem strengen Monotonie-Axiom muß das Ergebnis der Armutsmessung jedoch sehr wohl davon abhängen, daß ein Armer (und nicht ein Reicher) den Einkommensbetrag bekommen hat. Es ist offensichtlich, daß das Armutsmäß nicht allen drei Anforderungen (Fokus-Axiom, strenges Monotonie-Axiom, strenges Transfer-Axiom) gleichzeitig genügen kann.

Warum das Unmöglichkeitstheorem D) gilt, läßt sich anhand folgender Überlegungen zeigen: Wenn ein ‚Grenzarmer‘ von einem Reichen einen Einkommenstransfer erhält, ohne daß sich dadurch die Rangfolge der beiden Personen ändert, dann muß dies nach dem strengen Transfer-Axiom Version 2 zu einer Verringerung der Armut führen. Der ‚Grenzarme‘ wird nach diesem Transfer reich, d.h. dieser Einkommenstransfer entspricht einer Änderung der Einkommensverteilung unter den Reichen, die nach dem Fokus-Axiom keinen Einfluß auf das Ergebnis der Armutsmessung haben darf. Beide Axiome sind also – wenn man von einer strengen Armutsmessung ausgeht – unvereinbar.

Das Unmöglichkeitstheorem E) geht von der schwachen Armutsmessung aus, nach der die ‚Grenzarmen‘ nicht zu den Armen gehören. Wir haben kein Beispiel zur Veranschaulichung dieses Theorems konstruieren können (das von *Seidl* (1988): 105 angeführte Beispiel erfüllt diesen Zweck nicht). Wir können deshalb zur Erläuterung dieses Unmöglichkeitstheorems nur auf die Bemerkung von Sen verweisen, nach der die Ursache für den Konflikt zwischen in diesem Theorem angeführten Axiomen darin liegt, daß die Armutsgrenze in den strengen Transfer-Axiomen nur eine untergeordnete, in den drei anderen Axiomen jedoch eine bedeutende Rolle spielt<sup>53</sup>.

Nicht zuletzt deshalb, weil in jedem dieser Unmöglichkeitstheoreme eine der Versionen des Fokus-Axioms und eine der Versionen des strengen Transfer-Axioms involviert sind, wird in der armutstheoretischen Literatur über den Sinn dieser beiden Axiome heftig gestritten.

## II. Armutsmäß

Seit Mitte der Siebziger Jahre gibt es eine ökonomische armutstheoretische Literatur, in der zahlreiche Armutsmäß vorgeschlagen werden. Die bekanntesten dieser Maße stellen wir in diesem Abschnitt vor. Wir betrachten

<sup>53</sup> Vgl. *Sen* 1981: 193.

zunächst (1.) ausführlich das Armutsmäß von Sen. Danach (2.) geben wir einen Überblick über die anderen Armutsmäße.

### *1. Das Armutsmäß von Sen*

#### a) Die Entwicklung dieses Maßes

Die Art und Weise, wie Sen (1976, 1979, 1981) bei der Entwicklung seines Armutsmäßes vorgegangen ist, lässt sich durch das folgende Schema charakterisieren:

(1) Er konstruierte Vorfälle, von denen er annahm, daß sie, wenn sie in der Realität auftreten, eine Veränderung der Armutssituation in der Gesellschaft darstellen.

(2) Er bewertete diese Vorfälle mit den bisher verwendeten Armutsmäßen und bemerkte, daß diese Maße nicht das gewünschte Ergebnis zeigen: Nach den bisher verwendeten Armutsmäßen haben die konstruierten Beispiele entweder überhaupt keine oder falsche Auswirkungen auf die gesellschaftliche Armutssituation.

(3) Er leitete aus den konstruierten Beispielen und aus weiteren Überlegungen allgemeine Forderungen (Axiome) an akzeptable Armutsmäße ab.

(4) Er konstruierte ein neues Armutsmäß, das den in (3) postulierten Axiomen genügt.

Vor Sens Überlegungen waren in der Armutsforschung hauptsächlich zwei Maße gebräuchlich – die Armutsquote  $H$ , die die Häufigkeit aller Armen ( $p$ ) relativ zur Zahl aller Gesellschaftsmitglieder ( $n$ ) angibt,

$$(1) \quad H = p/n$$

und die aggregierte Einkommenslücke, die den Betrag angibt, über den die Armen zusätzlich verfügen müssen, um nicht arm zu sein. Dividiert man die aggregierte Einkommenslücke durch das Produkt aus Zahl der Armen und dem Einkommen, das die Armutsgrenze darstellt ( $A$ ), dann erhält man die normierte Einkommenslücke ( $I$ ), die angibt, um wieviel Prozent das durchschnittliche Einkommen der Armen ( $y^d$ ) unterhalb der Armutsgrenze liegt.

$$(2) \quad I = \sum_{i=1}^p (A - y_i) / (pA) = 1 - y^d/A$$

mit  $y_i$  = Einkommen des armen Individuums  $i$ .

Die Evaluierung dieser beiden Maße nahm Sen anhand der drei folgenden Vorfälle vor:

- (i) Einer armen Person wird ein Teil ihres Einkommens weggenommen;
- (ii) eine arme Person erhält von einer ärmeren Person einen Einkommensbetrag, ohne daß sie durch diesen Transfer über die Armutsgrenze gelangt;
- (iii) eine arme Person muß einen Teil ihres Einkommens an eine reiche Person übertragen.

In allen drei Fällen, so argumentierte Sen, hat sich die gesellschaftliche Armut erhöht, d.h. ein akzeptables Armutmaß muß in allen Fällen einen Anstieg der gesellschaftlichen Armut anzeigen. Man erkennt sofort, daß die Armutssumme und die normierte Armutslücke diese Bedingungen nicht erfüllen. Die Armutssumme reagiert – bei konstanter Bevölkerungszahl – nur auf eine Veränderung der Zahl der Armen und die normierte Armutslücke reagiert – bei konstanter Armutsgrenze – nur auf eine Veränderung des Durchschnittseinkommen der Armen. Die Armutssumme wird also von keinem der drei Vorgänge beeinflußt, und die normierte Armutslücke wird von dem Vorfall (ii) nicht tangiert. Die Beispiele (i) bis (iii) veranlaßten Sen zur Formulierung des strengen Monotonie-Axioms und des schwachen Transfer-Axioms. Darüber hinaus war für Sen selbstverständlich, daß die Armutssituation in einer Gesellschaft von der Einkommensverteilung unter den Reichen unabhängig sein muß. Aus dieser Überlegung resultierte das schwache Fokus-Axiom.

Bei der Konstruktion seines Armutmaßes ging Sen zum einen davon aus, daß die gesellschaftliche Armut u.a. von der Summe der Einkommenslücken der Armen abhängen muß. Zum zweiten verlangte er, daß die individuellen Einkommenslücken mit unterschiedlichen Gewichten in das Armutmaß eingehen: Wenn man die Individuen gemäß der Höhe ihres Einkommens aufsteigend anordnet, dann soll die Einkommenslücke jedes armen Individuums  $i$  mit  $p + 1 - i$  gewichtet werden. (Dies bedeutet, daß die Einkommenslücke des Reichsten unter den armen Individuen mit einem Gewicht von 1 in das Armutmaß eingeht, die Einkommenslücke des zweitreichsten armen Individuums mit einem Gewicht von 2 usw.).

Und zum dritten forderte Sen, daß die gewichtete Summe der Einkommenslücken durch einen Faktor normiert wird, der von der Zahl der Gesellschaftsmitglieder, der Zahl der Armen und der Armutsgrenze abhängt. Eine solche Normierung schien ihm nötig zu sein, um die Ergebnisse der Armutsmessung zu verschiedenen Zeitpunkten bzw. in verschiedenen Gesellschaften sinnvoll miteinander vergleichen zu können.

Diese drei Forderungen führten zur folgenden allgemeinen Form eines Armutmaßes ( $P$ ):

10\*

$$(3) \quad P = N(n, p, A) \sum_{i=1}^p [(p+1-i)(A-y_i)]$$

mit  $N(n, p, A)$  = Normierungsfaktor.

Zur Bestimmung des Normierungsfaktors erinnerte Sen daran, daß die Armutsmasse  $H$  und  $I$  deshalb nicht akzeptabel sind, weil sie Aspekte der Einkommensverteilung innerhalb des armen Teils der Bevölkerung vernachlässigen und stellte weiterhin fest, daß eine solche Vernachlässigung dann zulässig ist, wenn alle Armen das gleiche Einkommen haben. In diesem Fall scheint es akzeptabel zu sein, die Armutssituation nur von der relativen Zahl der Armen und der normierten Einkommenslücke abhängig zu machen. Eine der einfachsten Möglichkeiten, diesem Sachverhalt Rechnung zu tragen, besteht darin zu fordern, daß das Armutsmäß für diesen Fall (Einkommensgleichheit unter den Armen) dem Produkt aus  $H$  und  $I$  entsprechen soll. Dies ist die Sensche Version des Normierungssaxioms. Berücksichtigt man diese Forderung in Gleichung (3), dann erhält man als Bestimmungsgleichung für den Normierungsfaktor

$$(4) \quad N = 2 / [(p+1)nA]$$

und damit

$$(5) \quad P = \left\{ 2 / [(p+1)nA] \sum_{i=1}^p [(p+1-i)(A-y_i)] \right\}$$

Unter Berücksichtigung einer der Bestimmungsgleichungen des GINI-Koeffizienten ( $G$ ) der Einkommensverteilung der Armen

$$(6) \quad G = \left[ p + 1 - 2 \sum_{i=1}^p (p+1-i)y_i / (py^d) \right] / p$$

kann man (5) zu

$$(7) \quad P = H \{ 1 + (1-I) [Gp / (p+1) - 1] \}$$

umformen.

Ist die Zahl der Armen sehr groß, nähert sich  $p / (p+1)$  also 1, läßt sich (7) zu

$$(8) \quad P^s = H [I + (1-I)G]$$

vereinfachen.

Gleichung (8) gibt das von Sen vorgeschlagene Armutsmäß ( $P^S$ ) in der am häufigsten zitierten Form an.

b) Die Beurteilung dieses Maßes

Wenn man prüft, welchen der im vorigen Abschnitt vorgestellten Forderungen an Armutsmäße das Maß von Sen genügt, kommt man zu folgendem Ergebnis:

Gibt es in einer Gesellschaft Arme, dann gilt  $P^S > 0$ .  $P^S$  genügt also dem Indikator-Axiom.

$P^S$  verwendet keine über die Einkommenslücken hinausgehenden Informationen über die Situation der einzelnen Armen – also genügt  $P^S$  dem Anonymitäts-Axiom.  $P^S$  genügt auch dem schwachen Fokus-Axiom, denn die Einkommen der Reichen haben keinen Einfluß auf das mit Hilfe von  $P^S$  ermittelte Ergebnis der Armutsmessung. Betrachtet man Gleichung (5), die Vorstufe von  $P^S$ , dann erkennt man, daß  $P^S$  von der Zahl der Gesellschaftsmitglieder und damit auch von der Zahl der Reichen abhängt, d.h. daß dieses Maß das strenge Fokus-Axiom nicht erfüllt. Gleichung (5) zeigt auch, daß  $P^S$  nur die erste Version des Invarianz-Axioms erfüllt.  $P^S$  genügt nicht der zweiten Version, weil die Erhöhung der Einkommen der Armen und der Armutsgrenze um denselben Betrag den Wert der ersten geschweiften Klammer in Gleichung (5) verringert und den Wert der zweiten geschweiften Klammer nicht beeinflußt.

Von den Monotonie-Axiomen erfüllt  $P^S$  nur die schwache Version.  $P^S$  genügt nicht der strengen Version, weil – wie Gleichung (5) zeigt – z.B. der Einkommensanstieg des reichsten armen Individuums, der zur Folge hat, daß dieses Individuum reich wird, nicht stets zu einer Verringerung der mit  $P^S$  gemessenen Armut führt. Ein solcher Einkommensanstieg hat nämlich nicht nur einen die Armut senkenden Effekt (der zweite Term wird um  $(A - y_p)$  kleiner), sondern auch einen die Armut erhöhenden Effekt (der Nenner des ersten Terms wird um  $nA$  kleiner und damit der erste Term um  $2 / [(p + 1)nA]$  größer), und es ist nicht ausgeschlossen, daß der zweite Effekt den ersten Effekt überkompensiert. Solche gegenläufigen Effekte können – wenn man die Armut mit  $P^S$  mißt – immer dann auftreten, wenn Individuen die Armutsgrenze überschreiten (in welche Richtung auch immer). Deshalb kann  $P^S$  auch keiner der Versionen des strengen Transfer-Axioms genügen. Beim minimalen Transfer-Axiom und beim schwachen Transfer-Axiom sind Überquerungen der Armutsgrenze ausgeschlossen, diese Forderung kann also  $P^S$  erfüllen und – wie ein Blick auf Gleichung (5) zeigt – diese Axiome erfüllt  $P^S$  auch.

Daß  $P^S$  die erste Version des Sensitivitäts-Axioms erfüllt, gewährleistet die von Sen gewählte Gewichtung der individuellen Einkommenslücken. Die

zweite Version des Sensitivitäts-Axioms wird von  $P^S$  nicht erfüllt. Gemessen mit  $P^S$  erhöht sich nämlich die Armut bei einem Transfer von  $x$  DM vom ärmsten zum zweitärmlsten Individuum und bei einem Transfer von  $x$  DM vom zweitärmlsten zum drittärmlsten Armen im gleichen Ausmaß – jeweils um  $2x / [(p + 1)nA]$  (siehe Gleichung (5)) – und dies darf nach der zweiten Version des Sensitivitäts-Axioms nicht sein. Daß  $P^S$  die dritte Version des Sensitivitäts-Axioms nicht erfüllt, verdeutlicht die folgende Überlegung: Nehmen wir einmal an, der Einkommensabstand zwischen dem Ärmsten und dem Drittärmlsten betrage  $y$  DM – genauso viel wie der Einkommensabstand zwischen der zweitärmlsten und der fünftärmlsten Person –. Dann wird bei einer Einkommensübertragung von  $x$  DM von der ärmsten auf die drittärmlste Person die mit Hilfe von  $P^S$  gemessene Erhöhung der Armut kleiner sein als bei einem Einkommenstransfer von  $x$  DM von der zweitärmlsten auf die fünftärmlste Person. Ein solches dem Sensitivitäts-Axiom Version 3 widersprechendes Ergebnis ist darauf zurückzuführen, daß die in die zweite Transaktion involvierten Personen durch mehr Einkommensränge voneinander getrennt sind als die Beteiligten beim ersten Transfer und  $P^S$  die Armen entsprechend ihre Rangplätze gewichtet.

Aus Gleichung (5) erkennt man, daß  $P^S$  zwar dem Armutsabnahme-, aber nicht dem Armutszunahme-Axiom genügt. Erhöht sich die Zahl der Armen um eine Person, erhöht sich also sowohl  $p$  als auch  $n$  um 1, dann verringert sich der Wert des ersten Terms, während der Wert des zweiten Terms ansteigt: der Gesamteffekt ist unbekannt, d.h. die Erhöhung der Zahl der Armen kann auch zu einer Verringerung von  $P^S$  führen. Erhöht sich dagegen die Zahl der Reichen um eine Person, erhöht sich also nur  $n$  um 1, dann wird  $P^S$  stets kleiner.

Das folgende Zahlenbeispiel zeigt, daß  $P^S$  nicht dem Verdopplungs-Axiom genügt: In einer Gesellschaft von vier Personen, in der die Armutsgrenze bei 10 liegt, und in der die beiden Armen ein Einkommen von 4 bzw. 6 haben, beträgt die mit  $P^S$  gemessene Armut 0,27. Messen wir die Armut mit  $P^S$  in einer Gesellschaft von 8 Personen, in der die Armutsgrenze ebenfalls bei 10 liegt, und in der es vier Arme gibt – zwei mit einem Einkommen von 4 und zwei mit einem Einkommen von 6 – dann erhalten wir einen Wert von 0,32.

Damit kommen wir zu den letzten drei inhaltlichen Axiomen. Hier können wir uns kurz fassen. Gleichung (7) zeigt, daß  $P^S$  das Armutsgrenzen-Axiom erfüllt. Um zu zeigen, daß  $P^S$  nicht dem Gruppensummen-Axiom genügt, knüpfen wir an das o.a. Zahlenbeispiel an. Wir variieren die Zahlenangaben für die erste gesellschaftliche Gruppe ( $n = 4$ ) und nehmen an, daß es in dieser Gruppe nur noch einen Armen mit einem Einkommen von 1 gibt. Die Armut in dieser Gruppe geht dann von 0,27 auf 0,25 zurück, die Armut in der gesamten Gesellschaft ( $n = 8$ ) steigt jedoch von 0,32 auf 0,54. Dies zeigt, daß  $P^S$  das Gruppenmonotonie-Axiom nicht erfüllt.

Was die beiden formalen Axiome betrifft, so genügt  $P^S$  dem Normierungs-Axiom (dies sichert die von Sen gewählte Form der Normierung), nicht aber dem Stetigkeits-Axiom. Letzteres deshalb nicht, weil die Einkommen der Reichen gar kein Argument von  $P^S$  sind.

## 2. Weitere Armutsmäße

In diesem Abschnitt geben wir einen Überblick über einige der Armutsmäße, die in der ökonomischen armutstheoretischen Literatur als Alternative zum Maß von Sen entwickelt wurden. Wir stellen zunächst Armutsmäße vor, die dieselben Argumente wie das Maß von Sen haben, diese jedoch anders kombinieren, und betrachten danach Armutsmäße, die sich in ihren Argumenten von Sens Armutsmäß unterscheiden.

Anand (1977) geht bei der Entwicklung seines Armutsmäßes vom Senschen Ansatz aus – modifiziert jedoch dessen Version des Normierungs-Axioms. Er verlangt nämlich, daß dann, wenn alle Armen das gleiche Einkommen haben, das Ergebnis der Armutsmessung der Relation der aggregierten Einkommenslücke zum Einkommen aller Gesellschaftsmitglieder entsprechen muß. Alternativ dazu entwickelt er auch ein Armutsmäß, bei dem – für den Fall der Einkommensgleichheit unter den Armen – das Ergebnis der Armutsmessung der Relation der aggregierten Einkommenslücke zum Einkommen aller Reichen entspricht. Im ersten Fall erhält man als Armutsmäß

$$P^{A,1} = \left( nA / \sum_{i=1}^n y_i \right) P^S,$$

im zweiten Fall

$$P^{A,2} = \left( nA / \sum_{i=p+1}^n y_i \right) P^S$$

Da das erste Armutsmäß das gesamte Volkseinkommen als Nennergröße enthält, informiert es darüber, inwieweit es in dieser Gesellschaft möglich ist, die vorhandene Armut durch Umverteilungsmaßnahmen zu beseitigen. Beide Armutsmäße genügen nicht den Fokus-Axiomen, daß heißt bei beiden Armutsmäßern werden Einkommensumverteilungen, die unter anderem dazu führen, daß alle Armen weniger Einkommen haben, nicht immer zu einer Erhöhung der Armut führen.

Das Armutsmäß  $P^{A,1}$  wird auch von Simos (1977) und Kakwani (1980b) vorgeschlagen. Kakwani (1980a) präsentiert noch ein weiteres Armutsmäß, das sich darin vom Armutsmäß  $P^S$  unterscheidet, daß die Gewichte der indi-

viduellen Einkommenslücken allgemeiner definiert werden, nämlich als  $(p + 1 - i)^k$ ,  $k \geq 0$ . Diese Gewichtung führt zu dem Armutsmaß

$$P^K = \left[ p / \left( nA \sum_{i=1}^p i^k \right) \right] \left\{ \sum_{i=1}^p [(A - y_i)(p + 1 - i)^k] \right\}, \quad k \geq 0$$

Kakwanis Hauptargument für  $P^K$  (und gegen  $P^S$ ) bezieht sich darauf, daß sein Armutsmaß für  $k > 1$  der zweiten Version des Sensitivitätsaxioms genügt. (Dies ist deshalb der Fall, weil die Gewichtungsfaktoren der individuellen Einkommenslücken mit steigendem Rangplatz der Armen überproportional ( $k = 1$ :proportional) zunehmen.)

Thon (1979) kritisiert das Armutsmaß  $P^S$ , weil es dem strengen Monotonie-Axiom und den beiden Versionen des strengen Transfer-Axioms nicht genügt. Um diesen Anforderungen – auf der Basis der schwachen Armutsdefinition – Rechnung zu tragen, gewichtet er die Einkommenslücken der armen Individuen mit dem Rang, den ihr Einkommen in der Rangordnung der Einkommen aller Gesellschaftsmitglieder einnimmt – also mit  $n + 1 - i$  –, folgt ansonsten Sens Vorgehensweise und erhält damit das Armutsmaß

$$P^{Th} = \left\{ 2 / [(n + 1)nA] \right\} \left\{ \sum_{i=1}^p [(A - y_i)(n + 1 - i)] \right\}$$

Für einen „Grenzarmen“ wird der Summand des zweiten Teams Null, – deshalb genügt  $P^{Th}$  weder dem strengen Monotonie-Axiom nach dem strengen Transfer-Axiom Version 2, wenn die strenge Armutsdefinition angewandt wird<sup>54</sup>.

Chakravartys (1983) Armutsmaß unterscheidet sich von  $P^S$  vor allem darin, daß hier die Armutsaversion nicht durch unterschiedliche Gewichtungen der Armutslücken ausgedrückt wird, sondern dadurch, daß die Einkommen der Armen potenziert werden. Chakravartys Armutsmaß hat die Form

$$P^{Ch} = (1/n) \left\{ \sum_{i=1}^p [1 - (y_i/A)^e] \right\} \quad 0 < e < 1$$

$e$  ist ein Parameter für die Armutsaversion. Je kleiner der Wert von  $e$  ist, umso größer ist der Einfluß, den die Einkommen der Ärmsten der Armen auf das Ergebnis der Armutsmessung haben im Vergleich zu dem Einfluß der Einkommen der reichsten Armen. (Die Relation

$$[1 - (y_1/A)^e] / [1 - (y_p/A)^e]$$

---

<sup>54</sup> Vgl. Donaldson/Weymark (1986).

nimmt mit sinkendem Wert von  $e$  zu.)  $P^{Ch}$  ist das erste hier vorgestellte Armutsmäß, das das Gruppensummen- und das Gruppenmonotonie-Axiom erfüllt. Das Armutsmäß  $P^{Ch}$  macht es also möglich, festzustellen, wie sich die gesamtgesellschaftliche Armut auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen verteilt.

Dem Gruppensummen- und dem Gruppenmonotonie-Axiom genügt auch das Armutsmäß, das *Foster, Greer und Thorbecke* (1984) entwickelt haben.

$$P^F = (1/n) \left[ \sum_{i=1}^p (1 - y_i/A)^f \right] \quad f \geq 0$$

Im Unterschied zu  $P^{Ch}$  werden bei diesem Armutsmäß die Einkommenslücken der Armen potenziert. Ein weiterer Unterschied zu  $P^{Ch}$  besteht darin, daß ein kleinerer Wert des Armutsversionsparameters  $f$  einen geringeren relativen Einfluß der Einkommen der ärmsten Armen auf das Ergebnis der Armutsmessung, also eine geringere Armutsversion, bedeutet.

Die folgenden Armutsmäß verwenden Argumente, die das Sensche Armutsmäß nicht kennt. Zu diesen Argumenten gehören

- die zensierten Einkommen der Individuen,
- die Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen der Individuen und
- die zensierten Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen der Individuen.

Die zensierten Einkommen der Individuen unterscheiden sich von den tatsächlichen Einkommen darin, daß die Einkommen der Reichen nur bis zur Armutsgrenze betrachtet werden. Das zensierte Einkommen eines Individuums  $i$  entspricht also dem Minimum von  $\{y_i, A\}$ . Die Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen der Individuen sind dadurch bestimmt, daß eine Gleichverteilung dieser Einkommen unter allen Armen zu demselben Wohlfahrtsniveau führt wie die aktuelle Verteilung der Einkommen der Armen. Die zensierten Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen sind dadurch bestimmt, daß eine Gleichverteilung dieser Einkommen zu demselben Wohlfahrtsniveau führt wie die aktuelle Verteilung der zensierten Einkommen.

*Hamada und Takayama* (1977) waren die ersten, die das Konzept der zensierten Einkommen bei der Konstruktion eines Armutsmäßes benutzt haben. Ihr Armutsmäß hat die folgende Form

$$P^{HT} = - (1/n) \left[ \sum_{i=1}^n U_i(y_i^c) \right]$$

mit  $U_i(\cdot)$  = kardinale interpersonell vergleichbare Nutzenfunktion des Individuums  $i$  und  $y_i^c$  = zensierte Einkommen des Individuums  $i$ .

Ein weiterer Vorschlag von *Takayama* (1979) lautet, den GINI-Koeffizienten des Istzustandes der Verteilung der zensierten Einkommen ( $G^c$ ) als Armutsmaß zu verwenden.

$$P^T = G^c$$

Dieses Maß erfüllt nicht die Indikatorforderung: Wenn z.B. alle Gesellschaftsmitglieder arm sind und wenn die Einkommen aller Individuen gleich hoch sind, dann gilt  $P^T = 0$ . Beide Armutsmaße ( $P^{HT}$  und  $P^T$ ) verletzen zwar das strenge Fokus-Axiom, genügen aber dem schwachen Fokus-Axiom, d.h. Einkommensverteilungen unter den Reichen haben keinen Einfluß auf die mit diesen Maßen gemessene Armut.

Wie *Hamada* und *Takayama* geht auch *Hagenaars* (1986) bei der Konstruktion ihres Armutsmaßes davon aus, daß sich kardinale und interpersonell vergleichbare Nutzenfunktionen der Einkommen bestimmen lassen. Unter der Annahme, daß bei jedem Individuum mit steigendem Einkommen das Nutzenniveau steigt, kann man ihr Maß als

$$P^H = 1 - \left[ \sum_{i=1}^n U_i(y_i^c) \right] / \left[ \sum_{i=1}^n U_i(A) \right]$$

schreiben. Verwendet man individuelle Nutzenfunktionen, dann kann man bei der Armutsmessung natürlich mehr Informationen über die Individuen berücksichtigen als nur Informationen über ihre Einkommen. Eine solche Erweiterung der Menge der Informationen führt dazu, daß das Armutsmaß nicht mehr dem Anonymitäts-Axiom genügt und daß es die Transfer-Axiome verletzen kann. Da die Summe der individuellen Nutzenfunktionen der utilitaristischen Wohlfahrtsfunktion entspricht, kann man auch sagen, daß *Hamada*/*Takayama* und *Hagenaars* ihre Armutsmaße mit Hilfe von Wohlfahrtsfunktionen ermittelt haben.

*Vaughan* (1987) benutzt ebenfalls Wohlfahrtsfunktionen ( $W(\cdot)$ ) zur Bestimmung seines Armutsmaßes. Für ihn muß ein Armutsmaß von dem Wohlfahrtsgewinn abhängen, der anfällt, wenn das Einkommen aller Armen auf das Niveau der Armutsgrenze angehoben wird.

$$P^V = W\left(A_1, \dots, A_p, y_{p+1}', \dots, y_n'\right) - W(y_1, \dots, y_n)$$

$$\text{mit } A_1 = A_2 = \dots = A_p = A$$

$y_i'$  steht für das Einkommen, das das reiche Individuum  $i$  nach der Erhöhung der Einkommen der Armen hat. Nimmt man an, daß es möglich ist, die Einkommen der Armen zu erhöhen, ohne die Einkommen der Reichen zu

senken, dann gilt  $y'_i = y_i, i = p + 1, \dots, n$ . Wird die Erhöhung der Einkommen der Armen durch Einkommensumverteilungsmaßnahmen erreicht, die zu Einkommenseinbußen bei allen Reichen führen (ohne daß diese dadurch arm werden), dann gilt  $y'_i < y_i, i = p + 1, \dots, n$ .

Auch *Blackorby/Donaldson* (1980) und *Clark/Hemming/Ulph* (1981) greifen bei der Entwicklung ihrer Armutsmäße auf Wohlfahrtsfunktionen zurück. Beide Autorengruppen berücksichtigen in ihren Armutsmäßen die Einkommensungleichheit unter den Armen nicht – wie Sen – mit Hilfe des GINI-Koeffizienten der Einkommensverteilung unter den Armen sondern dadurch, daß sie auf das Konzept des Wohlfahrtsäquivalenzeinkommens zurückgreifen. Das Armutsmäß von Blackorby/Donaldson und eines der von Clark/Hemming/Ulph vorgeschlagenen Armutsmäße hat die Form

$$P^{BD} = P^{C,1} = (p/n)(1 - y^w/A)$$

mit  $y^w$  = Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen.

Bei Blackorby/Donaldson ist  $y^w$  durch die Gleichungen

$$W(y_1^w, \dots, y_p^w) = W(y_1, \dots, y_p)$$

und

$$y_1^w = y_2^w = \dots = y_p^w = y^w$$

bestimmt.

Im Unterschied zu Blackorby/Donaldson definieren Clark/Hemming/Ulph die Wohlfahrtsfunktion, mit deren Hilfe das Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen bestimmt wird, in Abhängigkeit der Einkommenslücken der Armen und spezifizieren diese Funktion wie folgt

$$W = \sum_{i=1}^p (A - y_i)^a / a \quad a \geq 1$$

Das Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen nach Clark/Hemming/Ulph ergibt sich also als Lösung der Gleichung

$$p(A - y^w) = \sum_{i=1}^p (A - y_i)^a.$$

Clark/Hemming/Ulph definieren noch ein weiteres Armutsmäß, das auf dem Konzept der zensierten Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen basiert. Als

Wohlfahrtsfunktion zur Bestimmung dieser Einkommen schlagen sie die Funktion

$$W = \sum_{i=1}^n (y_i^c)^b / b \quad b \leq 1$$

vor, d.h. das zensierte Wohlfahrtsäquivalenzeinkommen  $y^{wc}$  ist durch

$$y^{wc} = \left\{ \sum_{i=1}^n (y_i^c)^b / n \right\}^{1/b}$$

bestimmt. Das Armutsmäß hat die Form

$$P^{C,2} = 1 - y^{wc} / A$$

*Chakravarty* (1990) und *Seidl* (1988) zeigen, daß das Armutsmäß  $P^{C,2}$  – für  $b < 1$  – nur drei der im vorigen Abschnitt angesprochenen Forderungen an Armutsmäße (das Fokus-Axiom, das Gruppensummen-Axiom und das Armutszunahme-Axiom) nicht erfüllt. Keines der in der ökonomischen armutstheoretischen Literatur vorgeschlagenen Armutsmäße erfüllt mehr Axiome als  $P^{C,2}$ . Das Armutsmäß  $P^{C,2}$  ist also in gewissem Sinne der natürliche Abschluß eines Überblickes über Armutsmäße. Dieser Überblick zeigt, daß der größte gemeinsame Nenner der ökonomischen Armutstheoretiker nicht sehr groß ist: Alle Autoren stimmen nämlich nur darin überein, daß das Ergebnis der Armutsmessung auch von der Zahl der Armen, der Höhe und der Verteilung ihrer individuellen Armutslücken abhängen muß. Wie diese Bestimmungsfaktoren zu kombinieren sind und welche weiteren Einflußgrößen zu berücksichtigen sind, diese Fragen werden von den ökonomischen Armutstheoretikern in ganz unterschiedlicher Weise beantwortet.

### III. Armutsmäß und Armutsbekämpfung

Der Politiker oder Praktiker, der die Armut bekämpfen will, muß Armutsmessungen durchführen, um die armen Bevölkerungsgruppen zu identifizieren und/oder um die Maßnahme(n) der Armutsbekämpfung auszuwählen. Mit der ersten Art der Armutsmessung wird eine (eventuell unvollständige) Armutsortordnung der Bevölkerungsgruppen erstellt, mit Hilfe der zweiten Art der Armutsmessung werden die politikinduzierten Armutänderungen geordnet, um so die effektivste Armutsbekämpfungsmaßnahme, d.h. die Maßnahme, die zu dem größten Armutsrückgang führt, zu ermitteln.

Daß der Politiker oder Praktiker bei dem Vergleich der Armut in einzelnen Bevölkerungsgruppen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen kann, wenn er verschiedene Armutsmäße verwendet, überrascht nicht. Überraschend ist wohl eher, daß es Studien gibt, in denen die verschiedenen Armutsmäße

keinen (großen) Einfluß auf die Armutsortordnung der einzelnen Bevölkerungsgruppen haben.

Zu diesen Studien zählen z.B. die Untersuchung von *Hagenaars* (1986) und *Chakravarty* (1990). *Hagenaars* ermittelte die Armut in acht europäischen Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande) jeweils mit den Armutsmassen  $P^C$ ,<sup>2</sup> (mit  $b = 1$ ),  $H$  und  $P^H$  (mit  $U = U(\ln y, \cdot)$ ). *Chakravarty* teilte die ländliche Bevölkerung Indiens in verschiedene Bevölkerungsgruppen ein, wobei er die Einteilungskriterien Region, sozialer Status, Höhe des Landbesitzes und ausübter Beruf (jeweils alternativ) verwendete, und ermittelte die Armut in diesen Bevölkerungsgruppen jeweils mit den Armutsmassen  $H$ ,  $P^F$  (mit  $f = 2$ ),  $P^S$  und  $P^{Ch}$  (mit  $e = 0,5$ ).

Die Armutsortordnungen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die beide Autoren mit den unterschiedlichen Armutsmassen erstellten, waren nahezu identisch, und nimmt man einmal an, daß es dem Politiker oder Praktiker vor allem darauf ankommt, die ärmste Bevölkerungsgruppe zu identifizieren, dann haben die verschiedenen Armutsmasse nur in einem Fall zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt: Nach der Armutsorte  $H$  bilden die Landlosen die ärmste ländliche Bevölkerungsgruppe Indiens (wenn man die ländliche Bevölkerung Indiens nach der Höhe ihres Landbesitzes in Gruppen einteilt), nach den Armutsorten  $P^F$ ,  $P^S$  und  $P^{Ch}$  sind diejenigen landwirtschaftlichen Haushalte, die zwischen 0,05 und 1 acre (1 acre entspricht ungefähr 0,4 ha) Land besitzen, die Ärmsten der Armen.

Man könnte nun meinen, daß die Wahl des Armutsmassen dann keinen Einfluß auf die Armutbekämpfung hat, wenn alle Armutsmasse dieselbe Armutsortordnung der Bevölkerungsgruppen ergeben. Dies ist jedoch nicht richtig, denn – unabhängig davon, ob es eine einheitliche Armutsortordnung der Bevölkerungsgruppen gibt oder nicht – kann ein Wechsel des Armutsmassen zu einer veränderten Ausgestaltung der Armutbekämpfungspraktik führen. Armutsmessungen sind nämlich nicht nur zur Auswahl der Zielgruppe nötig, Armutsmessungen sind – wie schon erwähnt – auch erforderlich, um zu ermitteln, wie die Armut in der Zielgruppe am effektivsten bekämpft werden kann. Und die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, mit welchem der in der Literatur vorgeschlagenen Armutsmassen die Armut gemessen wird<sup>55</sup>.

Es gibt Armutsmassen, deren Verwendung bei der Ermittlung der effektivsten Armutbekämpfungsmaßnahmen stets dazu führt, daß die Maßnahme ausgewählt wird, die zu dem größten Rückgang der Armut bei den *bessergestellten* Armen führt; andere Armutsmassen führen, wenn sie eingesetzt werden, stets dazu, daß die Maßnahme ausgewählt wird, die zu dem größten Rückgang der Armut unter den *Ärmsten* der Armen führt; eine dritte Gruppe von

<sup>55</sup> Vgl. auch *Bourguignon/Fields* (1990), *Ravaillon* (1992).

Armutsmassen führt manchmal zu demselben Ergebnis wie die Armutsmasse der ersten Gruppe, manchmal zu demselben Ergebnis wie die Armutsmasse der zweiten Gruppe; es ist aber auch möglich, daß sich auf der Basis dieser Armutsmassen eine Maßnahme als die effektivste erweist, die weder die Ärmsten der Armen noch die bessergestellten Armen begünstigt.

Die erste Gruppe der Armutsmassen wird durch die Armutsmasse  $H$  und  $P^F$  (mit  $f < 1$ ) gebildet. Nach der Armutskurve  $H$  verringert sich die Armut nur, wenn Arme reich werden, und das Armutsmass  $P^F$  ist (für  $f < 1$ ) eine konkav Funktion der Einkommen der Armen, d.h. erhöht sich das Einkommen eines bessergestellten Armen um 1 DM, dann führt dies zu einem größeren Armutsrückgang als wenn sich das Einkommen eines schlechtergestellten Armen um 1 DM erhöht.

Zu der zweiten Gruppe der Armutsmassen gehören die Maße  $P^{Th}$ ,  $P^F$  (mit  $f > 1$ ),  $P^{HT}$  und  $P^H$  (wenn man abnehmenden Grenznutzen des Einkommens unterstellt),  $P^{Ch}$  und  $P^{C,2}$  (mit  $b > 1$ ). Jedes dieser Armutsmassen ist eine konvexe Funktion der individuellen Einkommen der Armen, d.h. ein Einkommensanstieg bei den Ärmsten der Armen führt stets zu einem größeren Armutsrückgang als ein gleichhoher Einkommensanstieg bei den bessergestellten Armen.

Die dritte Gruppe setzt sich aus den Armutsmassen  $P^S$ ,  $P^{A,1}$ ,  $P^{A,2}$ ,  $P^K$  (mit  $k > 0$ ),  $P^T$ ,  $P^{C,1}$  (mit  $a > 1$ ),  $P^{BD}$  und  $P^V$  zusammen. Die Armutsmassen  $P^{BD}$  und  $P^V$  gehören deshalb in diese Gruppe, weil sie auf unspezifizierten Wohlfahrtsfunktionen basieren. Die sechs zuerst genannten Armutsmassen gehören in diese Gruppe, weil bei diesen Maßen ein Einkommensanstieg bei den Ärmsten nur dann stets zu einem größeren Armutsrückgang führt als ein gleichhoher Einkommensanstieg bei den bessergestellten Armen, wenn die bessergestellten Armen arm bleiben. Überqueren die bessergestellten Armen dagegen nach ihrem Einkommensanstieg die Armutsgrenze, dann wird der Tatsache, daß es nun weniger Arme gibt, in diesen Armutsmassen gesondert Rechnung getragen.

Welche Maßnahme man empfiehlt, wenn man die Armut mit einem dieser Maße mißt, hängt also davon ab, wie die Einkommensverteilung unter den Armen aussieht und wieviele bessergestellte Arme wie nahe unter der Armutsgrenze leben: Gibt es sehr viele bessergestellte Arme mit einem Einkommen, das nur knapp unter der Armutsgrenze liegt, und ist der Einkommensunterschied zwischen den ärmsten Armen und den bessergestellten Armen nicht groß, dann erhält man bei der Verwendung dieser Armutsmasse dasselbe Ergebnis wie bei der Verwendung der Armutsmassen der ersten Gruppe. Reicht das gesamte zur Verfügung stehende Budget nicht aus, um einen der bessergestellten Armen über die Armutsgrenze zu heben, erhält man bei diesen Maßnahmen dasselbe Ergebnis wie bei der Verwendung der

Armutsmße der zweiten Gruppe. Eine Maßnahme, die den ärmsten und den bessergestellten Armen gleichermaßen hilft, wird dann empfohlen, wenn der Einkommensunterschied zwischen den ärmsten und den bessergestellten Armen groß ist und wenn nur wenige Arme an der Armutsgrenze leben.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, daß auf der Basis der Armutsmße  $P^F$  (mit  $f = 1$ ),  $P^K$  (mit  $k = 0$ ),  $P^{C,1}$  (mit  $a = 1$ ) und  $P^{C,2}$  (mit  $b = 1$ ) alle Maßnahmen, die nicht zur Folge haben, daß sich die Zahl der Armen ändert, als gleich effizient angesehen werden.

## D. Abschließende Bemerkungen

Angesichts der Vielfalt der vorgeschlagenen Armutsmße stellt sich die Frage, mit welchem Maß man die Armut messen soll. Um diese Frage zu beantworten, muß man ein Kriterium haben, mit dessen Hilfe man das richtige Armutsmß ermitteln kann. Wir schlagen hier ein Kriterium vor, das sich an den Vorstellungen orientiert, die u.a. Quine/Stegmüller/Rawls für die Suche nach der richtigen Logik und die Suche nach den richtigen Gerechtigkeitskriterien entwickelt haben. Allen drei Problemen – der Wahl des richtigen Armutsmäßes, der richtigen Logik und der richtigen Gerechtigkeitskriterien – ist gemeinsam, daß sie nicht (nur) unter Rückgriff auf die Empirie gelöst werden können. Übernimmt man die Ideen von Quine/Stegmüller/Rawls, dann ist das richtige Armutsmß dadurch gekennzeichnet, daß es sich mit allen anderen Armutsmüberlegungen in einem *Überlegungsgleichgewicht* befindet.

Zur Erläuterung dieses Kriteriums muß geklärt werden, was unter den anderen Armutsmüberlegungen zu verstehen ist und unter welchen Bedingungen sich alle Armutsmüberlegungen in einem Überlegungsgleichgewicht befinden.

Man kann die Armutsmüberlegungen in Abhängigkeit von ihrer Allgemeinheit in drei Kategorien einteilen: Die Armutsmüberlegungen der ersten Kategorie stellen die konkreten Armutsurteile dar, die intuitiv getroffen werden und die sich auf einzelne soziale Sachverhalte beziehen. Die Armutsmüberlegungen der zweiten Kategorie führen zu einem Armutsmß, für das man sich bewußt entscheidet und das für alle sozialen Sachverhalte gültig sein sollte. Die Armutsmüberlegungen der dritten Kategorie beziehen sich auf die Rahmenbedingungen eines adäquaten Armutsmäßes, d.h. auf grundlegende Bedingungen, denen ein Armutsmß Rechnung tragen muß. (Mögliche Rahmenbedingungen sind: ein Armutsmß muß operational sein, ein Armutsmß darf nicht zwischen Menschen verschiedener Hautfarbe unterscheiden, die in Abschnitt C I. vorgestellten Axiome etc.)

Wenn nun die Armutsmüberlegungen aller drei Kategorien kohärent sind, wenn also die konkreten Armutsurteile aus dem Armutsmß folgen und wenn

das Armutsmaß keine der Rahmenbedingungen eines adäquaten Armutsmaßes verletzt, dann sind die Armutsurteile, das Armutsmaß und die Rahmenbedingungen in einem Überlegungsgleichgewicht und dann ist das Armutsmaß adäquat.

Wir bestimmen nun mit Hilfe des eben beschriebenen Kriteriums, welches Armutsmaß wir einem Politiker oder Praktiker vorschlagen würden. Dabei gehen wir davon aus, daß der Politiker oder Praktiker nur Daten über die Höhe der Einkommen der Gesellschaftsmitglieder zur Verfügung hat und daß sich der Politiker oder Praktiker über Wohlfahrtsfunktionen und Nutzenfunktionen keine Gedanken machen möchte. Es geht also darum, das beste (einer) der in Kapitel C vorgestellten Armutsmaße zu bestimmen.

Wir sind der Überzeugung, daß Armutsüberlegungen etwas anderes sind als Verteilungsüberlegungen, d.h. das Armutsmaß ist kein Verteilungsmaß. Ein Armutsmaß darf nicht (wie ein Verteilungsmaß) einen Einkommensanstieg der Ärmsten der Armen *stets* höher ‚bewerten‘ als einen gleich hohen Einkommensanstieg bei den reichen Armen – es muß auch die Möglichkeit zulassen, daß, wenn die Ärmsten nicht zu arm sind und wenn die reichen Armen durch ihren Einkommensanstieg über die Armutsgrenze gelangen, der Einkommensanstieg bei den reichsten Armen zu einem größeren Armutsrückgang führt als ein gleich hoher Einkommensanstieg bei den ärmsten Armen. Nach unseren Ausführungen in Abschnitt C III. bedeutet dies, daß nur die Armutsmaße  $P^T$ ,  $P^S$ ,  $P^K$  (mit  $k > 0$ ),  $P^{A,1}$  und  $P^{A,2}$  als Kandidaten für das richtige Armutsmaß in Frage kommen. (Die Armutsmaße  $P^{C,1}$  und  $P^{BD}$  und  $P^V$  verwenden Wohlfahrtsfunktionen.) Für diese Maße würden wir folgende Rangordnung vorschlagen:

$$P^S \sim P^K \text{ (mit } k > 0\text{)} > P^{A,1} \sim P^{A,2} \sim P^T$$

Die Armutsmaße  $P^T$ ,  $P^{A,1}$  und  $P^{A,2}$  setzen wir gemeinsam an die letzte Stelle, weil sie entweder das Indikator-Axiom oder die Fokus-Axiome verletzen. Die Armutsmaße  $P^K$  (mit  $k > 0$ ) und  $P^S$  unterscheiden sich nur darin, daß  $P^K$  (mit  $k > 0$ ) die zweite und – wenn es viele Arme gibt – die dritte Version des Sensitivitäts-Axioms erfüllt (Seidl 1988). Wir sehen darin keinen besonderen Vorteil von  $P^K$  (mit  $k > 0$ ). Deshalb setzen wir beide Armutsmaße zusammen an die erste Stelle.

## Zusammenfassung

Wenn man Armut messen will, muß man ein Identifikations- und ein Aggregationsproblem lösen. Das Identifikationsproblem besteht darin, daß man sich überlegen muß, welche Individuen arm sind und wie arm diese Individuen sind. Im ersten Teil des Artikels werden drei verschiedene individu-

elle Armutskonzepte vorgestellt und diskutiert: (1) Armut als Unterversorgung mit Gütern (2) Armut als niedriges Nutzniveau und (3) Armut infolge unzureichender Befähigung. Das Aggregationsproblem besteht darin, daß man sich überlegen muß, wie man aus den Informationen über die individuelle Armut Informationen über die gesellschaftliche Armut gewinnt. Im zweiten Teil des Artikels erläutern wir die (axiomatische) Vorgehensweise der ökonomischen Armutstheoretiker bei der Lösung des Aggregationsproblems und geben einen Überblick über die von Ihnen vorgeschlagenen Armutsmaße.

## Summary

The measurement of poverty involves an identification and an aggregation problem. The identification problem consists in determining which individuals are poor and how poor they are. In the first part of the article three ways of looking at individual poverty from an economists perspective are presented. Poverty can be seen as (1) an insufficient supply of goods to an individual or a group of individuals, (2) a low utility level, and (3) a lack in capabilities to attain well-being. The aggregation problem consists in condensing the informations about individual poverty to one (aggregate) poverty measure. In the second part of the article we present the economic (axiomatic) approach to solve this problem and discuss the various proposed solutions.

## Literatur

- Anand, S. (1977): „Aspects of Poverty in Malaysia“, in: *Review of Income and Wealth*, 23, 1 - 16.
- Becker, G. S. (1982): *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*, Tübingen.
- Blackorby, C./Donaldson, D. (1980): „Ethical Indices for the Measurement of Poverty“, in: *Econometrica*, 48, 1053 - 1060.
- Chakravarty, S. R. (1983): „A New Index of Poverty“, in: *Mathematical Social Sciences*, 6, 307 - 313.
- (1990): *Ethical Social Index Numbers*, Berlin u.a.O.
- Chambers, R. (1983): *Rural Development. Putting the Last First*, London u.a.O.
- Clark, S./Hemming, R./Ulph, D. (1981): „On Indices for the Measurement of Poverty“, in: *The Economic Journal*, 91, 515 - 526.
- Donaldson, D./Weymark, J. A. (1986): „Properties of Fixed-Population Poverty Indices“, in: *International Economic Review*, 27, 667 - 688.
- Doyal, L./Gough, I. (1991): *Sicherung des Existenzminimums im nationalen und internationalen Kontext. St. Gallener Beiträge zur Wirtschaftsethik* Bd. 1, Bern/Stuttgart.

- Foster, J./Greer, J./Thorbecke, E. (1984): „A Class of Decomposable Poverty Measures“, in: *Econometrica*, 52, 761 - 766.*
- Hagenaars, A. J. M. (1986): *The Perception of Poverty*. Amsterdam, New York u.a.O.*
- (1987): „A class of Poverty Indices“, in: *International Economic Review*, 28, 583 - 607.
- Hamada, K./Takayama, N. (1977): Censored Income Distributions and the Measurement of Poverty“, in: *Bulletin of the International Statistical Institute. Proceedings of the 41st Session*, 47, Book 1, 617 - 632.*
- Kakwani, N. C. (1980a): „On a Class of Poverty Measures“, in: *Econometrica*, 48, 437 - 446.*
- (1980b): *Income Inequality and Poverty. Methods of Estimation and Policy Applications*, London.
- Kundu, A./Smith, T. E. (1983): „An Impossibility Theorem on Poverty Indices“, in: *International Economic Review*, 24, 423 - 434.*
- Maxwell, S. (1993): Can a Cloudless Sky Have a Silver Lining? The Scope for an Employment-Based Safety Net in Ethiopia“, in: Thimm, H.-U./Hahn, H. (eds.): *Regional Food Security and Rural Infrastructure (Volume I)*, Schriften des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung der Justus-Liebig-Universität Giessen, Band 50, 101 - 119.*
- Quine, W. v. O. (1960): *Word and Object*, Cambridge.*
- Quiriba, M. G. (1991): „Understanding Poverty: An Introduction to Conceptual and Measurement Issues“, in: *Asian Development Review*, 9, 90 - 112.*
- Ravallion, M. (1992): *Poverty Comparisons, A Guide to Concepts and Methods*, Working Paper, The World Bank, Washington D.C.*
- Rawls, J. (1951): „Outline of a Decision Procedure for Ethics“, in: *The Philosophical Review*, 60, 177 - 197.*
- Scheurle, U. (1991): *Statistische Erfassung von Armut*, Göttingen.*
- Schokkaert, E./Van Ootegem, L. (1990): „Sen's Concept of the Living Standard Applied to the Belgian Unemployed“, in: *Recherches Economiques de Louvain*, 56, 427 - 455.*
- Schwefel, D. (1978): *Grundbedürfnisse und Entwicklungspolitik. Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit*. Bd. 33, Baden-Baden.*
- Seidl, C. (1988): „Poverty Measurement“, in: Bös, D. et al. (Hrsg.): *Welfare and Efficiency in Public Economics*, Berlin u.a.O.*
- Sen, A. K. (1976): „Poverty: An Ordinal Approach to Measurement“, in: *Econometrica*, 44, 219 - 231.*
- (1979): „Issues in the Measurement of Poverty“, in: *The Scandinavian Journal of Economics*, 81, 285 - 307.
- (1981): *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford.

- (1985): *Commodities and Capabilities*, Amsterdam u.a.O.
  - (1990): „Welfare, Freedom and Social Choice: A Reply“, in: *Recherches Economiques de Louvain*, 56, 451 - 485.
  - (1992): *Inequality Reexamined*. New York, Oxford.
- Sen, A. K. et al. (1987): The Standard of Living, Cambridge.*
- Simos, E. O. (1977): „Measurement of Poverty from Grouped Observations“, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 97, 215 - 225.*
- Streeten, P. et al. (1981): First Things First. Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries, Washington.*
- Takayama, N. (1979): „Poverty, Income Inequality, and their Measures: Professor Sen's Axiomatic Approach Reconsidered“, in: *Econometrica*, 47, 747 - 759.*
- Thon, D. (1979): „On Measuring Poverty“, in: *The Review of Income and Wealth*, 25, 429 - 239.*
- Vaughan, R. N. (1987): „Welfare Approaches for the Measurement of Poverty“, in: *The Economic Journal (Conference 1987)*, 97, 160 - 170.*



## Internationale Armutsbekämpfung

### Zu den Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit

Von *Hermann Sautter*, Göttingen<sup>1</sup>

Zur Rhetorik der Entwicklungszusammenarbeit gehört es, von einer Verpflichtung zur „internationalen Solidarität“ zu sprechen. Es soll demnach Aufgabe aller Staaten sein, an der Überwindung der Armut in Entwicklungsländern mitzuarbeiten. In der „Rio Declaration on Environment and Development“ wird dies wie folgt formuliert: „Alle Staaten und alle Menschen sollen in der wesentlichen Aufgabe zusammenarbeiten ..., die Armut auszurotten, die Unterschiede im Lebensstandard zu verringern und die Bedürfnisse der Mehrheit der Menschen auf diese Weise besser zu befriedigen<sup>2</sup>.“ Formulierungen dieser Art ließen sich vermutlich auch in vielen nationalen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit finden.

Was ist mit „internationaler Zusammenarbeit“ bei der Armutsbekämpfung gemeint? Der Begriff scheint etwas normativ Selbstverständliches auszudrücken, aber er verdeckt grundsätzliche Unterschiede in der Sicht der Handlungsnotwendigkeiten. „Internationale Armutsbekämpfung“ kann z.B. verstanden werden als die soziale Dimension einer „Weltinnenpolitik“. Diese Deutung hat in den letzten Jahren viele Befürworter gefunden. Abschnitt A stellt deren Argumente zusammen und geht auf die Schwächen dieses Ansatzes ein. Bezwifelt man die Unaufhaltsamkeit einer Entwicklung zur „Weltinnenpolitik“ und geht man statt dessen von der dauerhaften Existenz von Nationalstaaten aus, dann wird „internationale Armutsbekämpfung“ anders zu interpretieren sein: Sie ist dann eher ein Element geordneter Staatenbeziehungen. Diese Ordnung muß bestimmten Grundsätzen genügen, damit Armutsbekämpfung auf nachhaltige Weise möglich ist. Darauf geht Abschnitt B ein. Im Rahmen geordneter Staatenbeziehungen kann auch die Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten. Nicht alle damit zusammenhängenden Fragen können hier behandelt werden. Der dritte Abschnitt beschränkt sich im wesentlichen auf die Frage, an welchen Krite-

---

<sup>1</sup> Für die Durchführung der im Abschnitt C dokumentierten Berechnungen dankt der Verfasser Herrn Diplom-Volkswirt Achim Blume.

<sup>2</sup> Grundsatz 5 der „Rio-Declaration“, nach: UNCED: The Rio-declaration on environment and development, Rio de Janeiro (A/Conf. 155/5/Rev. 1), 13 June 1992, zitiert nach der deutschen Übersetzung in: FAZ vom 15.6.1992.

rien sich die Vergabe von Entwicklungshilfe-Geldern orientieren kann, wenn das Ziel der Armutsbekämpfung verfolgt werden soll.

### A. Internationale Armutsbekämpfung – soziale Komponente einer „Weltinnenpolitik“?

Die unter Verantwortung der Vereinten Nationen in Somalia durchgeführte Intervention ist vielfach als Zeichen dafür gewertet worden, daß das Territorialstaatsprinzip des Völkerrechts der Vergangenheit angehöre und daß die Völkergemeinschaft verpflichtet sei, dem Individuum unabhängig von seiner nationalen Zugehörigkeit einen wirksamen Schutz vor Gewalt und lebensbedrohender Not zu bieten. Die Somalia-Intervention steht so gesehen für den Beginn einer sozialstaatlich motivierten Weltinnenpolitik. Nach Nuscheler hat mit dieser Intervention „Weltinnenpolitik aufgehört, eine leere Phrase in Sonntagsreden“ zu sein. Weltinnenpolitik sei vielmehr zur Realität geworden, wenn auch bisher nur in fragmentarischer Form<sup>3</sup>. Zumindest sei jetzt der Weg gewiesen für eine konsequente Weiterentwicklung des Völkerrechts im Interesse des universalen Schutzes von Menschenrechten.

Zwei Entwicklungen sind es im wesentlichen, die zu diesem Verständnis internationaler Verpflichtungen geführt haben: erstens die Aushöhlung nationalstaatlicher Souveränität durch die wachsende Verflechtung nationaler Gesellschaften und zweitens die Ausweitung des Katalogs schutzwürdiger Menschenrechte. Was den *ersten* Punkt anbelangt, so kann auf die unbestreitbare Tatsache hingewiesen werden, daß der *Offenheitsgrad* nationaler Ökonomien deutlich *zugenommen hat*, etwa gemessen an den Export- und Importquoten, der Verflechtung nationaler Finanzmärkte oder der Internationalisierung der Produktion. Die Folge davon ist, daß Wirtschaftspolitik im nationalen Alleingang kaum mehr möglich ist. Die faktische Internationalisierung der Märkte zwingt vielmehr zu einer immer umfassenderen Politik-Koordination. Dieser Zwang geht auch von Interdependenzen aus, die nicht durch Märkte vermittelt werden und deren weltweite Dimension ebenfalls immer deutlicher in Erscheinung tritt. Globale Umweltverschmutzungen gehören dazu, internationale Migrationsströme<sup>4</sup> und die gesundheitlichen Gefährdungen, die aus der globalen oder regionalen Ausbreitung von Krankheiten entstehen (Aids, Cholera-Epidemien). Aus der faktischen Globalisie-

<sup>3</sup> Nuscheler, Franz: Plädoyer für einen humanitären Interventionismus, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 33. Jahrgang (1992), Heft 10, S. 4 - 5, S. 5.

<sup>4</sup> Nach einer Schätzung des Internationalen Roten Kreuzes sind gegenwärtig 500 Millionen Menschen unterwegs auf der Suche nach einem neuen, dauerhaften Wohnort; das entspricht etwa einem Zehntel der Weltbevölkerung! In dieser Zahl ist allerdings auch die innerstaatliche Migration enthalten. Siehe: Mühlum, Albert: Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten. Globale und nationale Dilemmata, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/93, 12. Februar 1993, S. 3 - 15, S. 9.

rung marktlicher und nicht-marktlicher Beziehungen wird gefolgert, die Beharrung auf nationalstaatlicher Souveränität werde den heutigen Gegebenheiten nicht mehr gerecht, vielmehr sei eine Globalisierung der Politik – d.h. die Hinwendung zu einer „Weltinnenpolitik“ – erforderlich<sup>5</sup>.

Diese Forderung lässt sich auch mit der *Ausweitung des Menschenrechts-Katalogs* begründen, die in den vergangenen Jahrzehnten eingetreten ist, und damit wird der *zweite* der oben genannten Punkte angesprochen. Die Menschenrechte der „ersten Generation“ bestanden im Schutzrecht des Einzelnen vor staatlicher Willkür. In den sechziger und siebziger Jahren wurde dieser Grundrechts-Katalog ergänzt durch die Menschenrechte der „zweiten“ und der „dritten Generation“: dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, auf „Entwicklung“<sup>6</sup>, auf Schutz vor lebensbedrohender Not und auf „internationale Solidarität“. Rechte im Sinne des „harten Katalogs“ politischer Freiheitsrechte sind dies nicht. In vielen Fällen handelt es sich eher um „Menschenrechtsstandards“ als einer besonderen Form des völkerrechtlichen „soft law“, von dem befürchtet wird, daß seine Verknüpfung mit dem klassischen Völkerrecht nicht ohne negative Auswirkung für die Verbindlichkeit des letzteren bleibt<sup>7</sup>.

Doch über solche Befürchtungen setzen sich die Protagonisten einer „Weltinnenpolitik“ hinweg. Sie fordern nicht mehr und nicht weniger als eine „Entnationalisierung des Völkerrechts“ und die Schaffung eines Weltozialrechts, das jedem Individuum das Recht auf menschenwürdige Lebensbedingungen schaffen soll. Um dieses Recht einlösen zu können, wird ein Weltstaat für notwendig gehalten<sup>8</sup>. Solange er noch nicht verwirklicht sei, dürften die Menschen nicht durch den Territorialstaat an der Geltendmachung ihrer Rechte gehindert werden.

Es ist nur folgerichtig, wenn ausgehend von diesen Überlegungen das im Völkerrecht enthaltende *Interventionsverbot* stark relativiert wird. Auch nach traditionellem Verständnis des Völkerrechts sind Interventionen möglich, wenn die Regierung eines Landes ein Massaker unter ihrer eigenen Bevölkerung durchführt<sup>9</sup>. Aus der Sicht einer „Weltinnenpolitik“ werden jedoch die legitimen Interventionstatbestände ausgedehnt. Als legitim soll beispielsweise auch die Verletzung der staatlichen Souveränität im Falle von national-

<sup>5</sup> Senghas, Dieter: Weltinnenpolitik – Ansätze für ein Konzept, in: Europaarchiv, 47. Jahrgang, 1992, Folge 22, S. 643 - 652, S. 643.

<sup>6</sup> Siehe dazu: Bennigsen, Sabine: Das „Recht auf Entwicklung“ in der internationalen Diskussion, Frankfurt/M. usw., 1989.

<sup>7</sup> Riedel, Eibe H.: Theorie der Menschenrechtsstandards, Berlin, 1986.

<sup>8</sup> In diese Richtung gehen die Vorstellungen von Knieper, Rolf: Nationale Souveränität, Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung, Frankfurt/M., 1991.

<sup>9</sup> Nardin, Terry: Law, morality and the relations of states, Princeton, N. Y., 1983, S. 239.

staatlich verursachten Umweltkatastrophen gelten („ökologische Kriegsführung“) oder die Intervention im Falle einer chaotischen Wirtschaftspolitik, die die Menschen massenhaft aus ihrer Heimat vertreibt<sup>10</sup>.

In diesem Zusammenhang ist auch der Vorschlag zu sehen, zur Einlösung eines internationalisierten Sozialstaatsgebots bestimmte Krisengebiete der Erde unter eine *internationale Treuhandschaft* zu stellen<sup>11</sup>. Sie soll sich auf Gebiete (Regionen, Staaten) erstrecken, die zu einer Mindestversorgung ihrer Bewohner nicht in der Lage sind. Diese Treuhandschaft soll von internationalen Organisationen ausgeübt werden, in denen die Länder des Nordens nicht von den Eliten der „Süd-Länder“ überstimmt werden können. Andernfalls – so meint Menzel – bestünde die Gefahr, daß humanitäre Aktionen am Widerstand dieser Eliten scheitern<sup>12</sup>. Der Schutz des Individuums vor Not geht hier also so weit, daß die Staatenstruktur, die sich im Zuge der Entkolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat, grundsätzlich in Frage gestellt wird.

„Internationale Armutsbekämpfung“ ist aus dieser Sicht die soziale Komponente einer „Weltinnenpolitik“. Wo nicht – besser „noch nicht“ – von einer „Weltinnenpolitik“ im strengen Sinne des Wortes gesprochen werden kann, werden internationale Vereinbarungen zwischen souveränen Staaten gefordert. Solche Vereinbarungen werden aber letztlich als *Vorstufe* zur Erreichung des eigentlichen Ziels verstanden: der weitgehenden Übertragung nationaler Souveränitätsrechte auf supranationale Organisationen, die eine kosmopolitische Verantwortung für alle Weltbürger wahrnehmen sollen.

Der klassische *Einwand* gegen diesen Vorschlag läßt sich schon bei Kant nachlesen. Er dachte noch nicht an eine „Weltsozialpolitik“. Doch sein Einwand gegen einen Weltstaat als dem Garanten einer „Weltfriedenspolitik“ läßt sich unschwer auf das hier behandelte Thema übertragen<sup>13</sup>. Kant sieht im „Zusammenschmelzen der Staaten“ die Gefahr, daß eine „seelenlose Despotie“ entsteht, die den „Keim des Guten ausrottet“ und schließlich „der Anarchie verfällt“. Dieser Zustand sei noch schwerer zu ertragen als der latente Kriegszustand, der mit der Existenz unabhängiger Staaten verbunden sei<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> *Senghas*, Dieter (s. Anmerkung 5), S. 650.

<sup>11</sup> *Menzel*, Ulrich: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt/M., 1992.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 211.

<sup>13</sup> Siehe *Kant*, Immanuel: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, Königsberg, 1795, hier zitiert nach: *Weischedel*, Wilhelm (Hrsg.): Kant, Immanuel, Werke in sechs Bänden, Band VI, Darmstadt, 1964, S. 195 - 251.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 225. Das Zitat lautet: „Die Idee des Völkerrechts setzt die Absondernung vieler von einander unabhängiger benachbarter Staaten voraus, und, obgleich ein solcher Zustand an sich schon ein Zustand des Krieges ist ..., so ist doch selbst dieser, nach der Vernunftidee besser als die Zusammenschmelzung derselben ...; weil die Gesetze mit dem vergrößerten Umfang der Regierung immer mehr an ihrem Nachdruck

Internationaler Frieden – oder wie in Ausweitung des Kantschen Arguments auch formuliert werden kann: internationale Gerechtigkeit – ist nicht von einer Weltmacht zu erwarten, die „alle Kräfte schwächt“ und damit zur Despotie neigt, sondern von einem Gleichgewicht der Kräfte „im lebhaftesten Wetteifer derselben“<sup>15</sup>. Kurz: Der Weltstaat mit einer „Weltinnenpolitik“ ist eher eine Schreckensvision als eine Hoffnung.

In der neueren Diskussion wird das Kantsche Argument auf rechtsphilosophischer und politikwissenschaftlicher Ebene fortgeführt. Höffe<sup>16</sup> präzisiert die *rechtsphilosophischen* Einwände gegen eine universalistische Weltmacht. Eine Rechtsgemeinschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß die Individuen bestimmte Interaktionsregeln vereinbaren und daß sie einen Teil ihrer persönlichen Rechte auf einen unparteiischen Dritten übertragen, damit dieser für die Zuverlässigkeit der vereinbarten Regeln sorgen kann. Diesem Ziel entspricht der Verfassungsstaat. Analog dazu läßt sich eine internationale Rechtsgemeinschaft vorstellen. Sie wird durch *Staaten* gebildet, die einen Teil ihrer Souveränitätsrechte auf internationale Organe übertragen können, aber lediglich mit dem Ziel, kriegerische Konflikte zwischen ihnen auszuschließen und insofern als souveräne, zur primären Rechtssicherung gegenüber ihren Bürgern fähige Subjekte erhalten zu bleiben. Diesem Ziel entspricht eine „Weltrepublik“ mit „Minimalstaats-Funktionen“. Sie wird durch souveräne Staaten gebildet, die ihre Souveränitätsrechte nur insoweit aufgeben, als dies zur Selbsterhaltung notwendig ist. Jede darüber hinausgehende Kompetenzverlagerung an internationale Organisationen steht im Widerspruch zur Idee einer internationalen Rechtsgemeinschaft.

Die Analogie zwischen nationaler und internationaler Rechtsgemeinschaft endet allerdings beim Recht auf Selbstvernichtung: Einem Individuum kann sie rechtsmoralisch nicht verweigert werden, wohl aber einem Kollektiv, denn „Selbstvernichtung“ heißt hier „Bürgerkrieg“, der zur Vernichtung einzelner Bevölkerungsgruppen führen kann. Die von einem Bürgerkrieg bedrohten Bevölkerungsteile haben deshalb das Recht, Hilfe von außen zu verlangen.

Auch aus *politikwissenschaftlicher* Sicht wird die Forderung nach „Weltstaatlichkeit“ kritisiert. Zwar sei nicht zu bestreiten, daß die „Staatenwelt“ der Vergangenheit angehöre, meint Czepiel, wobei er unter „Staatenwelt“ die Existenz voneinander abgesonderter Staaten versteht, deren Interaktion

---

einbüßen, und ein seelenloser Despotismus, nachdem er die Keime des Guten ausgerottet hat, zuletzt doch in Anarchie verfällt.“

<sup>15</sup> Ebenda, S. 226.

<sup>16</sup> Höffe, Otfried: Eine Weltrepublik als Minimalstaat. Moralische Grundsätze für eine internationale Rechtsgemeinschaft. Typoskript (13. Tübinger Gespräch zu Entwicklungsfragen, 23. Oktober 1992).

sich im wesentlichen auf Regierungsebene abspielt. Die gegenwärtige Realität sei dadurch gekennzeichnet, daß unterhalb der Regierungsebene eine gegenseitige Penetration von Gesellschaften stattfinde: Die elektronischen Medien kennen keine Grenzen, multinationale Unternehmen betreiben eine weltweite Unternehmenspolitik, die westlichen Vorstellungen von Demokratie und Menschenwürde werden universalisiert usw. Das müsse aber keineswegs bedeuten, daß es eine unaufhaltsame Tendenz zum „Weltstaat“ gebe. Zwischen der traditionellen „Staatenwelt“ und dem „Weltstaat“ seien vielmehr zahlreiche Formen einer *institutionalisierten Kooperation* möglich<sup>17</sup>. Deshalb sei auch Skepsis im Blick auf den Begriff „Weltinnenpolitik“ geboten. Der Begriff sei zwar einprägsam, meint Czempiel, bediene sich aber falscher Parallelen, denn „die Staaten existieren noch, sie werden lediglich relativiert durch die Interdependenz und durch die transnationale Kooperation gesellschaftlicher Akteure“<sup>18</sup>.

Dieser Einwand gegen eine „Weltstaatlichkeit“ läßt sich noch verschärfen. Die Nationalstaaten sind weit davon entfernt, sich selbst aufzugeben. Sie haben zwar in der einen oder anderen Weise Rechte abgegeben, aber sie können diese Rechte wieder zurücknehmen, auch wenn dies möglicherweise mit Kosten verbunden ist<sup>19</sup>. Zwar sind die Grenzen der Nationalstaaten durchlässiger geworden, aber sie sind nicht gefallen, und „sie bleiben im Hintergrund als ultima ratio für Notfälle bestehen“<sup>20</sup>. Für arme Länder ist der Nationalstaat unverzichtbar, weil er das naheliegendste Instrument ist, Forderungen gegenüber der Welt der reichen Länder geltend zu machen<sup>21</sup>, und für die reichen Länder muß die Nivellierung der Eigenstaatlichkeit eine Schreckensvision sein, denn mit dieser Nivellierung würden alle Schranken gegen eine internationale Migration fallen<sup>22</sup>. Darüber hinaus ist der Nationalstaat auch deshalb schwer ersetzbar, weil kaum zu sehen ist, wie ohne ihn die institutionellen Grundlagen für eine funktionsfähige *Privatwirtschaft* geschaffen werden können<sup>23</sup>. Die Ansicht, eine zunehmende privatwirtschaftliche Verflechtung über Ländergrenzen hinweg mache den Nationalstaat obsolet, geht jedenfalls an den Erfordernissen effizienter privatwirtschaftlicher Kooperation vorbei.

Faßt man diese Argumente *zusammen*, so erscheint es geraten, mit dem Begriff „Weltinnenpolitik“ vorsichtig umzugehen. Er ist leicht eingängig und

<sup>17</sup> Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch, 2. Auflage, München, 1992.

<sup>18</sup> Czempiel, Ernst-Otto (s. Fußnote 17), S. 103.

<sup>19</sup> Kondylis, Panajotis: Planetarische Politik nach dem Kalten Krieg, Berlin, 1992, S. 34.

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> Ebenda, S. 64 f.

<sup>22</sup> Ebenda, S. 118.

<sup>23</sup> Ebenda, S. 36.

kann sich vordergründig gesehen auf manche Erfahrung stützen, aber er unterstellt Möglichkeiten, die nicht bestehen und die auch gar nicht erstrebenswert sind, weil die damit verbundenen Nachteile mit einiger Wahrscheinlichkeit größer wären als die erhofften Vorteile.

Für die Aufgabe einer internationalen Armutsbekämpfung bedeutet dies, daß sie etwas anderes sein muß als „Weltsozialpolitik“. Sie ist vielmehr als *Element geordneter Staatenbeziehungen* zu verstehen. Zu dieser Ordnung müssen erstens Regeln gehören, die eine effiziente Ressourcenallokation ermöglichen, weil anders keine nachhaltige Armutsbekämpfung möglich ist. Ein zweites notwendiges Element dieser Ordnung stellen Regeln dar, die das Risiko makroökonomischer Instabilitäten verringern. Drittens gehört zu geordneten Staatenbeziehungen auch eine Regelung von Entwicklungshilfelleistungen, die dem Subsidiaritätsprinzip folgt. Dieses Prinzip steht für die Eigenverantwortung von Individuen, privaten Organisationen und nationalen Regierungen sowie für die internationale Verpflichtung, die weltweiten Bedingungen für eine eigenverantwortliche Armutsbekämpfung einzelner Länder zu verbessern. Alle diese Elemente geordneter Staatenbeziehungen sind aufeinander bezogen, und sie müssen ihre Entsprechung in den innerstaatlichen Ordnungen für wirtschaftliche Transaktionen finden.

Im Rahmen einer kohärenten Ordnung dieser Art kann dann auch die Entwicklungszusammenarbeit ihren begrenzten Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten. Sie kann nicht dysfunktionale Allokationsregeln ersetzen, genausowenig wie sie Regeln zur Verringerung makroökonomischer Instabilitäten ersetzen kann. Was sie bestenfalls zu leisten vermag, ist die Unterstützung nationaler wie internationaler Bemühungen um Effizienzverbesserung und Stabilität und die Förderung nationaler Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. Im zweiten Abschnitt sollen diese Grundzüge einer internationalen Armutsbekämpfung skizziert werden, die als Teil geordneter Staatenbeziehungen zu verstehen ist.

## **B. Allokationseffizienz, Stabilität und Subsidiarität – Anforderungen an eine der Armutsbekämpfung dienende internationale und nationale Wirtschaftsordnung**

### **I. Effizienz der Faktorallokation**

Eine auf Dauer angelegte Armutsbekämpfung ist ohne eine ökonomisch rationale Ressourcenverwendung und ohne Wirtschaftswachstum schwer vorstellbar. Maßnahmen zur Verringerung der Armut in Entwicklungsländern müssen deshalb in eine wirtschaftliche Rahmenordnung eingebettet sein, die eine *effiziente Ressourcenallokation* in statischer und dynamischer Hinsicht ermöglicht. Damit soll nicht der Vorrang des Effizienz- bzw. Wachstumsziels

vor dem der Armutsbekämpfung behauptet werden. Es wird lediglich gesagt, daß das eine ohne das andere auf die Dauer kaum möglich ist. Nachhaltiges Wachstum wird sich nicht erreichen lassen ohne die im Rahmen einer Armutsüberwindung verfolgte Verbesserung des Humankapitals der Bevölkerung, und dauerhafte Armutsüberwindung wird ebensowenig möglich sein ohne Verbesserung der Allokationseffizienz und Stimulierung des Wachstums. Dies gilt für den nationalen wie für den internationalen Politikbereich in gleicher Weise.

Was den *nationalen* Bereich anbelangt, so bedarf es inzwischen kaum weiterer theoretischer Argumente oder empirischer Belege, um deutlich zu machen, daß ein *marktwirtschaftliches System* bei der Steuerung des Allokations- und Wachstumsprozesses Vorteile gegenüber einer staatswirtschaftlichen Lenkung besitzt. Die theoretische und empirische Literatur – neuerdings vor allem die Erfahrungen mit den Transformationsprozessen osteuropäischer Staaten – machen aber zugleich deutlich, daß „Marktwirtschaft“ eine *staatliche Veranstaltung* ist und nicht ein spontaner Prozeß, der von politisch gesetzten Rahmendaten völlig unabhängig wäre. Die private Interaktion auf Märkten setzt die Geltung verlässlicher Regeln voraus, die zwar teilweise durch spontane Absprache der Marktteilnehmer entstehen können, wie dies von Hayek betont, die aber auch in diesem Fall eine Rechtsordnung voraussetzen, die die „äußeren Institutionen“ liefert, die für die spontane Entstehung der „inneren Institutionen“ des Marktes Voraussetzung sind<sup>24</sup>. Erst recht ist staatliche Rechtssetzung dort notwendig, wo die spontane Regelbildung der Marktpartner nicht ausreicht, sei es, weil die relevanten Informationen asymmetrisch verteilt sind, sei es, weil ein „free rider“-Verhalten nur durch staatliche Kontrollmechanismen ausgeschlossen werden kann. Darüber hinaus machen Externalitäten eine staatliche Ordnungspolitik zur unerlässlichen Voraussetzung für eine effiziente Ressourcenallokation, und die Existenz öffentlicher Güter – ohne die eine Produktion privater Güter in einer differenzierten arbeitsteiligen Wirtschaft kaum möglich ist – macht staatliches Handeln ohnehin zur Existenzbedingung einer Marktwirtschaft. Es ist zwar verständlich, wenn in Abwehr politisch-bürokratischer Willkür die Funktion des Staates in einer Marktwirtschaft heruntergespielt wird. Der faktischen Notwendigkeit staatlichen Handelns wird man dabei aber nicht gerecht.

Es liegt deshalb im Interesse einer auf Dauer angelegten Armutsbekämpfung, wenn die Industrieländer die Schaffung entsprechender Ordnungsregeln zum Gegenstand eines Politikdialogs mit Entwicklungsländern machen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit geht noch einen Schritt weiter, wenn er empfiehlt, bei der Allokation von Entwicklungshilfe-Mitteln stärker als bisher die entwicklungspoliti-

---

<sup>24</sup> Siehe dazu: Lachmann, L. M.: Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen, in: Ordo Band XIV, 1962, S. 63 - 77.

schen Rahmenbedingungen im Empfängerland zu berücksichtigen und beispielsweise darauf zu achten, ob die Gütermärkte wettbewerbsfähig geregelt sind, ob eine Importregulierung durch Lizenzvergabe erfolgt, ob Kleinbauern und Kleingewerbetreibende einen Zugang zum formalen Bankensektor besitzen usw.<sup>25</sup>.

Bemühungen um eine Verbesserung der internen Allokations- und Wachstumsbedingungen in Entwicklungsländern werden aber nur dann glaubwürdig sein, wenn sich die Industrieländer zugleich auf *internationaler Ebene* um Regeln bemühen, die ein effizientes Wirtschaften und eine nachhaltige Einkommenssteigerung in Entwicklungsländern ermöglichen. Internationale Armutsbekämpfung muß eine Politik der Industrieländer einschließen, die die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer bei der Schaffung produktiver Arbeitsplätze nicht konterkariert, sondern honoriert. Dies ist prinzipiell im Rahmen einer *internationalen Wettbewerbsordnung* möglich, wie sie im GATT ihren Niederschlag gefunden hat<sup>26</sup>.

Die hinreichend dokumentierten Erfahrungen zeigen aber, daß die Industrieländer weit davon entfernt sind, die Grundsätze des GATT zu respektieren, wenn es um eine Markttöffnung zugunsten wettbewerbsfähiger Anbieter aus Entwicklungsländern geht. Der Agrarprotektionismus der Industrieländer ist hier zu nennen – der neuerdings mit der Bananenmarktordnung der EG zu einer besonders eklatanten Benachteiligung armer Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern zu werden droht<sup>27</sup> –; die kaum mehr zu überblickende Zahl nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen auf den Märkten vieler gewerblicher Güter; die sich abzeichnende Bürokratisierung der europäischen Handelspolitik mit der Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes und die damit verbundene Beseitigung von Marktnischen, die unter der einzelstaatlichen Handelspolitik der Mitgliedsländer noch möglich waren – die Nennung *protektionistischer Maßnahmen* der Industrieländer ließe sich fortsetzen. Sie haben tendenziell eine armutsvorschärfende Wirkung in den exportfähigen Entwicklungsländern zur Folge.

Einige *Beispiele* mögen dies verdeutlichen. Die subventionierten Zuckerexporte der EG und die Importquoten-Politik der USA sind im wesentlichen

<sup>25</sup> *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Grundsätze der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren, Forschungsberichte des BMZ, Band 102, Köln, 1992, S. 1 - 32.*

<sup>26</sup> In diesem Sinne spricht auch Korff davon, daß eine Wirtschaft, die dem „Gemeinwohl der Menschheitsfamilie“ dienen will, nicht auf „Marktwirtschaft“ als einem „grundlegenden Ordnungsprinzip“ verzichten kann. Siehe: Korff, Wilhelm: Ethische Probleme einer Weltwirtschaftsordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B50/90, 4. Dezember 1992, S. 3 - 12, S. 4.

<sup>27</sup> Siehe dazu: Bananenfestung Europa, in: DIW Wochenbericht 14/93 (6. Jg.), 8. April 1993, S. 175 - 179.

verantwortlich für den Einkommensrückgang unter den Landarbeitern der Dominikanischen Republik und für den Arbeitsplatzverlust von 50000 Wanderarbeitern aus Haiti; die seitens der USA und einiger europäischer Staaten verfügten Importbeschränkungen für Bekleidungswaren aus Bangladesh führten Mitte der achtziger Jahre zum Zusammenbruch vieler Produktionsstätten und damit zur Verschärfung der Armutssituation in diesem Land; die im Multi-Faser-Abkommen festgelegten Handelsbeschränkungen hindern die Entwicklungsländer insgesamt an einer Steigerung ihrer Beschäftigung in der Textil- und Bekleidungsindustrie um 20 - 45%<sup>28</sup>. Die auf diese Weise entstandenen Einkommensverluste übersteigen bei weitem den im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit durchgeführten Ressourcentransfer in die Entwicklungsländer<sup>29</sup>.

Daraus folgt: Ohne einen *handelspolitischen Kurswechsel* sind die Bemühungen der Industrieländer, im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern beizutragen, völlig unglaublich. Ohne eine liberalere Außenhandelspolitik der Industrieländer, die am Effizienzkriterium ausgerichtet ist, stehen auch die internen wirtschaftlichen Reformprozesse in den Entwicklungsländern unter ungünstigen Vorzeichen. Bemühungen um eine Verbesserung der Ressourcenallokation und um eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität werden durch die protektionistische Politik der Industrieländer konterkariert. Wenn es die Industrieländer ernst meinen mit ihrer Selbstverpflichtung zur Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern<sup>30</sup>, dann haben sie also mit Vorrang für wirtschaftspolitische Kurskorrekturen zu sorgen, die dem Kriterium der Allokationseffizienz und der (ökologisch qualifizierten) Wachstumsstimulierung Rechnung tragen.

## II. Makroökonomische Stabilität

Starke *Fluktuationen* in der *gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung* erschweren eine auf Dauer angelegte Politik der Armutsoverwindung. Dies zeigen die Erfahrungen der achtziger Jahre. Im Gefolge der Schuldenkrise kam es während dieser Zeit in vielen Entwick-

<sup>28</sup> Diese Beispiele werden erwähnt in: *Weltbank*, Weltentwicklungsbericht 1990 „Die Armut“, Washington D.C., S. 148f.

<sup>29</sup> Im „Human Development Report 1992“ wird von einem Einkommensverlust in Höhe von 75 Milliarden US-Dollar gesprochen, der den Entwicklungsländern insgesamt durch Handelsbeschränkungen der Industrieländer entsteht. Die Gesamtsumme der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA), die den Entwicklungsländern im Jahre 1990 zugeflossen ist, betrug 44 Milliarden US-Dollar (UNDP: *Human Development Report 1992*, New York/Oxford, S. 6 u. S. 162f.).

<sup>30</sup> Siehe dazu den Text der Rio-Erklärung, Anmerkung 2.

lungsländern zu einer Verschärfung der Armutssituation, und dies macht verstärkte Anstrengungen nötig, um wenigstens den Stand vor Eintreten dieser Krise wieder zu erreichen.

Neben dem Effizienzziel ist deshalb auch das Stabilitätsziel zu beachten. Auf das dafür erforderliche Instrumentarium in den Entwicklungsländern soll hier nicht eingegangen werden. Es ist teilweise identisch mit demjenigen, das auch im Blick auf das Effizienz- und Wachstumsziel notwendig ist: eine autonome Notenbank, die auf das Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet ist; ein leistungsfähiges Bankensystem, das einen intertemporalen Ausgleich individueller Einkommensschwankungen erleichtert; ein Steuersystem und eine Finanzverwaltung, die zur Stabilisierung von Einkommensschwankungen beitragen können.

Die mit diesem Instrumentarium zu verfolgende Stabilisierungspolitik fällt den Entwicklungsländern schon schwer genug. Was sie aber noch weniger leisten können, ist ein Ausgleich *weltwirtschaftlich bedingter Instabilitäten*. Sie können auf Ursachen zurückzuführen sein, die auch außerhalb der Einflußmöglichkeiten der Industrieländer liegen, aber ein Teil dieser Instabilitäten liegt durchaus im politischen Handlungsbereich dieser Länder. Der im wesentlichen durch die „Reagonomics“ der frühen achtziger Jahre ausgelöste internationale Zinsschock mit den dadurch bedingten Verwerfungen in den internationalen Kapitalströmen ist ein Beispiel dafür. Die Auswirkungen dieser Politik waren nicht weit von denen einer traditionellen „beggar my neighbour“-Politik entfernt. Das höhere Haushaltsdefizit in den USA führte zu einem internationalen „crowding out“-Effekt, von dem besonders die Schwellenländer betroffen waren<sup>31</sup>.

Auf die damit verbundenen Armutsprobleme in diesen Ländern wurde bereits hingewiesen<sup>32</sup>. Eine ernstzunehmende Verpflichtung der Industrieländer zur internationalen Armutsbekämpfung muß deshalb auch die Bereitschaft enthalten, eine Politik zu betreiben, die weltwirtschaftliche Schocks nach Möglichkeit vermeidet. Dies läuft nicht auf die Forderung nach einer verbindlichen konjunkturpolitischen Kooperation der wichtigsten Industrieländer hinaus. Im Blick auf das angestrebte Ziel einer höheren weltwirtschaft-

<sup>31</sup> Die wirtschaftsethischen Implikationen der internationalen Schuldenkrise hat der Verfasser diskutiert in: Sautter, Hermann: Das internationale Schuldenproblem aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Homann, Karl (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Wirtschaftsethik, Berlin, 1992, S. 69 - 108.

<sup>32</sup> Hier wird nicht behauptet, die Verschärfung der Armutssituation in den 80er Jahren sei ausschließlich auf die Schuldenkrise und diese ausschließlich auf den internationalen Zinsschock zurückzuführen. Die Zusammenhänge sind komplexer. Es ist aber unbestreitbar, daß der Zinsschock der wichtigste auslösende Faktor der Schuldenkrise war und daß im Gefolge dieser Krise die Armut in den Schuldnerländern zugenommen hat.

lichen Stabilität kann diese Kooperation u.U. nachteilig sein<sup>33</sup>. Es geht vielmehr um die Verfolgung einer *stabilitätsorientierten Geld- und Fiskalpolitik* im *Binnenbereich* jedes der wichtigsten Industrieländer und um deren Verzicht auf jede Form einer „beggar my neighbour“-Politik.

### III. Subsidiäre Armutsbekämpfung

Eine stabilitätsorientierte, effizienz- und wachstumsfördernde Politik auf nationaler wie internationaler Ebene ist zwar eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung für eine wirksame Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. Die Ausstattung mit Human- und Sachkapital, die im wesentlichen über die Einkommenschancen des Einzelnen im marktwirtschaftlichen Prozeß entscheidet, ist aus vielen Gründen ungleich. Typisch für eine Marktwirtschaft, die aus Effizienz- und Wachstumserwägungen heraus den Vorzug gegenüber alternativen gesamtwirtschaftlichen Lenkungsmethoden verdient, ist deshalb die *Ungleichheit der Einkommensverteilung*. Sie ist nicht nur eine Folge, sondern in gewisser Hinsicht auch die Voraussetzung dynamischer Märkte. Allzu ungleich darf allerdings die Verteilung nicht sein, weil andernfalls der gesellschaftliche Konsens in Frage gestellt ist, auf dem die Zuverlässigkeit marktwirtschaftlicher Interaktionsregeln beruht. Ganz davon abgesehen, ist die Verhinderung lebensbedrohender Armut ein ethisches Gebot<sup>34</sup>, das auch ohne jede Opportunitätserwägung (z.B. „Armutsbekämpfung als Mittel zur Konsenssicherung“) zum Handeln herausfordert. Die *Institution des Marktes* muß also *ergänzt* werden durch besondere *Institutionen zur Verringerung der Armut*.

Dabei können Konflikte auftreten, insbesondere zwischen sozialpolitischen Zielen und dem Ziel einer effizienz- und wachstumsfördernden Allokationssteuerung<sup>35</sup>. Diese Konflikte lassen sich aber minimieren, wenn sozialpolitische Ziele nicht mit Markteingriffen verfolgt werden und wenn bei der Armutsbekämpfung das *Subsidiaritätsprinzip* beachtet wird. Damit wird die dritte Anforderung an eine internationale Armutsbekämpfung angesprochen, auf die hier eingegangen werden soll. Sie besagt, daß Eigenhilfe den Vorrang vor Fremdhilfe erhalten soll und daß der Fremdhilfe übergeordneter sozialer Einheiten die Aufgabe zukommt, die Voraussetzungen für Eigenhilfe zu ver-

<sup>33</sup> Neumann, Manfred J. M.: Internationale Wirtschaftspolitik: Koordination, Kooperation oder Wettbewerb, in: Siebke, Jürgen (Hrsg.): Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft, Berlin, 1991, S. 61 - 84.

<sup>34</sup> Sautter, Hermann: Armut in Ländern der Dritten Welt als wirtschaftsethisches Problem, in: Baadte, Günther/Rauscher, Anton (Hrsg.): Wirtschaft und Ethik, Graz usw., 1991, S. 117 - 144.

<sup>35</sup> Zum generellen Konflikt zwischen dem Gleichheitsziel und dem Effizienz-Kriterium siehe: Okun, Arthur M.: Equality and Efficiency, the big Trade-Off, Washington, D.C., 1975.

bessern. Konsequent angewandt bedeutet dies folgendes. Jedes Individuum ist zur Selbsthilfe verpflichtet (Wahrnehmung von Beschäftigungs- und Ausbildungschancen), und die übergeordnete Einheit „Staat“ hat die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, daß Eigenvorsorge durch private Initiative möglich wird (Schaffung von funktionsfähigen Faktor- und Gütermärkten, Gewährleistung eines ungehinderten Marktzutritts, Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Allgemeinbildung“). Private „soziale Netze“ (Familien, Nachbarschaftsvereinigungen, karitative Organisationen usw.) haben im Rahmen einer subsidiären Struktur der Armutsbekämpfung die Aufgabe, den Einzelnen zu unterstützen, wo er mit seiner Selbsthilfe überfordert ist; dem Staat kommt die Aufgabe zu, die rechtlichen Voraussetzungen für die Tätigkeit dieser Nicht-Regierungs-Organisationen zu schaffen. Wo private Organisationen überfordert sind, hat der Staat im Rahmen seiner Sozialpolitik tätig zu werden<sup>36</sup>. Schließlich kommt bei einer konsequent zu Ende gedachten Struktur subsidiärer Armutsbekämpfung internationalen Organisationen und bilateralen Partnern die Aufgabe zu, finanzielle Mittel für diejenigen Länder bereitzustellen, die zu einer Armutsbekämpfung entschlossen sind, die die Durchführung einer solchen Politik aber finanziell überfordert.

Nicht erst die Diskussion um die Kompetenzverteilung zwischen EG-Mitgliedstaaten und EG-Kommission hat darauf aufmerksam gemacht, daß die Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips ihre Tücken hat. Auch im Blick auf die Aufgaben einer internationalen Armutsbekämpfung ist nicht mit einer problemlosen Definition von Zumutbarkeits- und Kompetenzkriterien zu rechnen. Doch damit ist dieses Prinzip nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es beschreibt die Richtung, die für eine Strukturierung nationaler und internationaler Maßnahmen maßgeblich ist. In diesem Zusammenhang sind internationale Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern nicht als die soziale Dimension einer „Weltinnenpolitik“ zu verstehen, sondern als Wahrnehmung einer sozialen Verpflichtung innerhalb geordneter Staatenbeziehungen.

Die Frage liegt nahe, inwieweit die Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer diesem Ziel entspricht. Welchen Stellenwert hat die Armutsbekämpfung für die tatsächliche Vergabe von öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA)? Nach welchen Kriterien kann die Mittelvergabe auf einzelne Empfängerländer erfolgen, wenn Armutsbekämpfung ein vorrangiges Ziel der

<sup>36</sup> Am Beispiel Brasiliens wurde die Struktur einer subsidiären Armutsbekämpfung entworfen in: *Karsch, Thomas/Platino, Carlos/Sautter, Hermann: Interdependente Armutsbekämpfung, das Beispiel Brasilien, Hamburg, 1992.* Zur Begründung und zu den Elementen einer international konzentrierten Armutsbekämpfung siehe auch: *Sautter, Hermann: Probleme einer internationalen Sozialordnung, in: Homann, Karl (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven I: Theorie – Ordnungsfragen – Internationale Institutionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 228/I, Berlin, 1994, S. 211 - 239.*

Entwicklungszusammenarbeit sein soll? Diesen Fragen ist der dritte Abschnitt gewidmet.

### C. Die Allokation von Entwicklungshilfe im Rahmen einer internationalen Strategie der Armutsbekämpfung

Für die Vergabe von Entwicklungshilfe kann es nicht nur ein Kriterium geben, selbst wenn es nur ein Ziel gäbe. In der Praxis der Geberländer spielen darüber hinaus mehrere Zielsetzungen eine Rolle: die Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens in internationalen Organisationen, die Sicherung von Rohstoff- und Absatzmärkten, die Pflege traditioneller Beziehungen (die möglicherweise auf die Kolonialzeit zurückgehen), die Gewinnung von Wählerstimmen im Inland (bei der US-amerikanischen Auslandshilfe für Israel ein dominierendes Motiv) und – was insbesondere zur Zeit des Ost-West-Konflikts eine wichtige Rolle gespielt hat – die Sicherung und Ausdehnung des eigenen Einflußbereichs. Man wird dies der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nicht zum Vorwurf machen können. Ein rein altruistisches Verhalten ist weder bei Kollektiven noch bei Individuen die Regel. Eigeninteressiertes Handeln dominiert. Die Frage ist allerdings, ob nicht den langfristigen Eigeninteressen der Industrieländer mit einer entschlossenen Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern eher gedient wäre als mit einer Politik, die nur an den eigenen politischen Tagesinteressen ausgerichtet ist.

Es ist verschiedentlich versucht worden, die *Armutsorientierung* der Vergabepolitik zu überprüfen. Clark hat zu diesem Zweck Konzentrationsmaße für die ODA verschiedener Geberländer berechnet (Suits-Index) und entsprechende Lorenz-Kurven gezeichnet<sup>37</sup>. Eine ausschließliche Orientierung an der Armut der Empfängerländer müßte – so die zugrundeliegende Hypothese – in einer „Gleichverteilungsgeraden“ zum Ausdruck kommen: Die kumulierten ODA-Anteile der nach Pro-Kopf-Einkommen geordneten Empfängerländer müßten sich streng proportional zu ihren kumulierten Anteilen am BSP aller Empfängerländer entwickeln. Tatsache ist aber, daß die tatsächlichen Verteilungskurven deutlich davon abweichen; am stärksten ist dies bei den USA der Fall, deren Vergabestruktur einen ausgeprägten „middle-income bias“ aufweisen<sup>38</sup>. Eine andere Methode wendet Mc Gillivray an<sup>39</sup>. Er berechnet einen Index aus den gewichteten Anteilen der einem Land zuflie-

<sup>37</sup> Clark, Don P.: *Distributions of Official Development Assistance Among Developing Country Aid Recipients*, in: *The Developing Economies*, III-3 (September 1992), S. 189 - 197.

<sup>38</sup> Ebenda, S. 193 f.

<sup>39</sup> Mc Gillivray, Mark: *The Allocation of Aid Among Developing Countries: A Multi-Donor Analysis Using a Per-Capita Aid Index*, in: *World Development*, Vol. 17 (1989), Nr. 4, S. 561 - 568.

ßenden ODA pro Kopf an der Summe der Pro-Kopf-Zahlungen an alle Empfängerländer (Gewichtungsfaktor ist das Pro-Kopf-Einkommen des Empfängerlandes). Die Werte dieses Index bewegen sich zwischen 0 und 100 (völlige Vernachlässigung der „Armut“, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen des Empfängerlandes, ergibt einen Wert von 0, ausschließliche „Armutsortierung“ bei der Vergabe einen Wert von 100). Die ermittelten Werte schwanken zwischen 0,63 (USA) und 0,93 (Belgien), deuten also länderspezifische Unterschiede in der Armutsortierung an, wobei wiederum die Vergabestruktur der USA die geringste Armutsortierung aufweist. Weck-Hannemann und Frey haben schließlich die US-amerikanischen ODA-Leistungen pro Kopf der Empfängerländer mit den Pro-Kopf-Einkommen dieser Länder regressiert. Der Zusammenhang war nicht statistisch signifikant<sup>40</sup>.

In allen diesen Untersuchungen wurde das Pro-Kopf-Einkommen als Armutssindikator verwendet. Man kann die Aussagefähigkeit dieses Indikators bezweifeln. In dem von der UNDP vorgeschlagenen „Human Development Index“ (HDI) wird vielfach eine aussagefähigere Kennziffer für den Entwicklungsstand bzw. die Armut eines Landes gesehen. In diesen Indikator gehen nicht nur der „Nutzen“ des Pro-Kopf-Einkommens ein (wobei ein abnehmender Grenznutzen unterstellt wird), sondern auch die Alphabetisierungsrate, die Schulbildung und die durchschnittliche Lebenserwartung<sup>41</sup>. Regressiert man die ODA-Leistungen pro Kopf des Empfängerlandes mit dem Armutssindikator (I – HDI), so erhält man allerdings ebensowenig einen statistisch signifikanten Zusammenhang, wie dies bei der Verwendung des Pro-Kopf-Einkommens als Armutssindikator in den Untersuchungen von Weck-Hannemann und Frey der Fall war. (Die Regressionen wurden durchgeführt für die bilaterale ODA-Vergabe folgender Länder: Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Japan, Kanada, Niederlande, Schweden, USA. Das Bestimmtheitsmaß der einfachen Regression erreichte in keinem Fall einen Wert, der über 0,03 lag.)

Alle diese Ergebnisse lassen den *Schluss* zu: Es besteht kaum ein Zusammenhang zwischen der Vergabe von öffentlicher Entwicklungshilfe und der Bedürftigkeit der Empfängerländer, wobei es keinen Unterschied ausmacht, ob die Bedürftigkeit mit dem Pro-Kopf-Einkommen oder mit dem HDI-Index gemessen wird. Nun lässt sich allerdings fragen, ob die Bedürftigkeit eines Landes (wie immer auch gemessen) das zuverlässigste Kriterium für die Vergabe von ODA-Mitteln ist. Diese Frage ist gerade dann berechtigt, wenn man „Armutsbekämpfung“ als vordringliches Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ansieht. Sollten nicht vielmehr die entwicklungspolitischen und sozialpolitischen Eigenanstrengungen eines Landes honoriert, d.h. zum Kriterium

<sup>40</sup> Weck-Hannemann, Hannelore/Frey, Bruno S.: Was erklärt die Entwicklungshilfe?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 203/2 (1987), S. 101 - 122.

<sup>41</sup> UNDP, Human Development Report 1990, Washington D.C., Technical Notes.

der Mittelvergabe gemacht werden? Im Abschnitt B wurde auf die Bedeutung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen für eine Strategie der Armutsüberwindung hingewiesen. Es könnte versucht werden, die Anstrengungen eines Landes zur Erfüllung dieser Bedingungen (d.h. seine „performance“) zu quantifizieren und daraus Kriterien für die Mittelvergabe abzuleiten.

Ohne die Berechtigung dieses Vorgehens in Frage stellen zu wollen, soll hier nach Indikatoren für die Eigenanstrengungen eines Landes in der *Armutsbekämpfung* gefragt werden. Auch auf dieser Basis lassen sich Kriterien für die Mittelvergabe entwickeln. Die Eigenanstrengungen eines Landes können dabei annäherungsweise an der Relation zwischen tatsächlichem und hypothetischem Wert eines sozialen Indikators abgelesen werden, sofern der letztere beschreibt, welches Maß an Armutsbekämpfung einem Land auch *ohne* besondere Anstrengungen möglich wäre. Je deutlicher der tatsächliche Wert eines sozialen Indikators diesen hypothetischen Wert *übersteigt*, um so eher könnte von besonderen Anstrengungen zur Überwindung von Armut (gemessen an der Höhe des ausgewählten sozialen Indikators) gesprochen werden. Dabei wird von Indikatoren ausgegangen, deren *Erhöhung* als Erfolg in der Armutsbekämpfung zu interpretieren ist (Beispiel: Einschulungsquote). Umgekehrt ist es bei Indikatoren, deren *Reduzierung* als Erfolg gewertet werden kann (Beispiel: Sterblichkeitsrate). Die *Unterschreitung* eines hypothetischen Wertes kann hier als Ausdruck für besondere Anstrengungen in der Armutsbekämpfung interpretiert werden.

Von diesen Überlegungen ausgehend werden im folgenden Quotienten zwischen tatsächlichen und hypothetischen Werten folgender sozialer Indikatoren berechnet: 1. Einschulungsquote für Mädchen im Sekundarschulbereich, 2. Anteil schulpflichtiger Jugendlicher, die die Primarschule abgeschlossen haben, 3. Sterblichkeitsrate für Kinder unter fünf Jahren, 4. Müttersterblichkeit.

Die Auswahl dieser Indikatoren soll kurz begründet werden. Zu 1.: Frauen werden im Ausbildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt vieler Entwicklungsländer benachteiligt, und sie sind in der Gruppe der Armen (Bevölkerung unter der Armutslinie) überrepräsentiert. Zugleich besitzt die Verbesserung des Ausbildungsstandes von Frauen weitreichende Rückwirkungen auf den Ausbildungserfolg bei Kindern, auf die Verbesserung des Gesundheitsstandes der Bevölkerung und auf die Wirksamkeit der Familienplanung. Dies gilt insbesondere für eine Ausbildung im Sekundarschulbereich. Nach Bhalla/Gill kann deshalb die Einschulungsquote für Mädchen im Sekundarschulbereich als ein besonders aussagefähiger Indikator für die soziale Situation eines Landes angesehen werden.<sup>42</sup> Zu 2.: Die Einschulungsquoten im

<sup>42</sup> Bhalla, Surjit S./Gill, Indermit S.: Social expenditure policies and welfare achievement in developing countries (World Bank, background paper, August 1991). Vgl. dazu auch den Beitrag von Scholing in diesem Band.

Primarschulbereich konnten in den letzten Jahren in zahlreichen Ländern erhöht werden. Aus vielen Gründen ist aber die Abbrecherquote sehr hoch. Nicht zuletzt hängt dies mit der geringen Ausbildungsqualität zusammen. Deshalb ist der Indikator „completing primary level“ eher zur Beschreibung erziehungspolitischer Erfolge geeignet als die Einschulungsquote. Zu 3.: Die „under-five-mortality-rate“ ist ein aussagefähiger „Output“-Indikator für gesundheits- und ernährungspolitische Anstrengungen eines Landes. Ein ausgebautes System von Mütterberatungsdiensten, Gesundheitsstationen, Ernährungsprogrammen usw. findet in aller Regel in niedrigen Sterblichkeitsraten seinen Niederschlag. Zu 4.: Ähnliches gilt auch für diesen Indikator. Er steht für den Zugang der weiblichen Bevölkerung zu den Dienstleistungsangeboten des Gesundheitssystems.

Es ist zu erwarten, daß die Indikatoren 1 und 2 (3 und 4) cet.par. um so höher (niedriger) sind, je günstiger die ökonomischen Strukturdaten eines Landes sind: Die Diversifizierung der Produktion, das Niveau der Arbeitsproduktivität, die Höhe des Kapitalstocks usw. Diese ökonomischen Determinanten sozialer Indikatoren lassen sich vereinfachend mit der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens wiedergeben. Das Pro-Kopf-Einkommen ist zwar ein sehr grober Indikator für den wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes und für das Potential zu sozialpolitischen Aktivitäten im weitesten Sinne des Wortes. Doch die Verwendung differenzierter Strukturdaten verspricht hier keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn. Alle wichtigen Determinanten für den wirtschaftlichen Erfolg finden in der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens ihren Niederschlag. Dabei ist es sinnvoll, mit einer Zeitverzögerung zwischen Pro-Kopf-Einkommen und sozialen Indikatoren zu arbeiten: Zurückliegende wirtschaftliche Erfolge, zum Ausdruck gebracht in einem vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Einkommen, haben positive Auswirkungen auf die Entwicklung sozialer Indikatoren in den nachfolgenden Jahren.

Im folgenden wird von der Hypothese ausgegangen, daß ein positiver (negativer) Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen und den Indikatoren 1 und 2 (3 und 4) besteht, wobei zu vermuten ist, daß die Beziehung nicht-linearer Art ist. Je höher das Pro-Kopf-Einkommensniveau ist, um so geringer werden vermutlich die zusätzlichen Verbesserungen in den Indikatorwerten sein, die mit weiteren Einkommenssteigerungen einhergehen. Ein halblogarithmisches Funktionstyp wird also den vermuteten Zusammenhang besser beschreiben als eine lineare Regressionsgleichung. Durchgeführte Tests bestätigen diese Vermutung. In Tabelle 1 sind die für die weiteren Berechnungen verwendeten Regressionsergebnisse zusammengestellt. Die Schätzwerte der genannten Indikatoren lassen sich als diejenigen Erfolge in der Armutsbekämpfung interpretieren, die aufgrund der ökonomischen Situation eines Landes im Durchschnitt zu erwarten sind.

*Tabelle 1*  
**Regressionsergebnisse**

	$\alpha$	$\beta$	t-Wert	F-Wert	FG	$R^2$
EQM	-99,02	20,45	9,44	89,20	60	0,60
AQP	-11,47	11,86	4,56	20,79	60	0,26
KSR	528,64	-64,26	-10,62	112,89	60	0,65
MSR	1.974,30	-241,81	-9,90	98,01	60	0,62

Funktionstyp:  $Y = \alpha + \beta \ln \chi$

FG = Freiheitsgrade

Unabhängige Variable (x): Pro-Kopf-Einkommen in US-Dollar (1985)

Abhängige Variable (y):

EQM = Einschulungsquote für Mädchen im Sekundarschulbereich (1988)

AQP = Quote der Primarschulabsolventen an der Gesamtzahl primarschulpflichtiger Jugendlicher (1988)

KSR = Kindersterblichkeitsrate für Kinder unter 5 Jahren pro 1000 Lebendgeborenen (1990)

MSR = Müttersterblichkeitsrate pro 10 000 Lebendgeborenen (1988)

*Quellen:* UNDP, Human Development Report 1992; Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1987.

In einem *zweiten* Schritt können nun Quotienten zwischen den tatsächlichen Indikatorwerten und diesen Schätzwerten berechnet werden („Armutsbekämpfungs-Effizienz“ ABE). Ein ABE-Wert  $> 1$  ( $< 1$ ) bei den Indikatoren 1 und 2, (3 und 4) lässt sich dahingehend interpretieren, daß das betreffende Land über das von seinem Entwicklungsstand her zu erwartende Niveau hinaus besondere Erfolge in der Armutsbekämpfung vorzuweisen hat. Es erscheint berechtigt, darin einen Ausdruck für die Entschlossenheit und die Leistungsfähigkeit der staatlichen Politik der Armutsbekämpfung zu sehen. In Tabelle 2 werden die Länder mit günstigen bzw. ungünstigen Werten zusammengefaßt. Als „günstige“ Werte werden Werte  $> 1$  bei den Indikatoren 1 und 2 und  $< 1$  bei den Indikatoren 3 und 4 definiert; die Definition ungünstiger Werte lautet entsprechend. Bei den nachgewiesenen Ländern liegen alle Werte in den genannten Bereichen. Für 40 weitere Länder, deren Werte nicht wiedergegeben worden sind, ergibt sich ein gemischtes Bild: Einige Werte lassen auf erfolgreiche, andere auf weniger erfolgreiche Anstrengungen bei der Armutsbekämpfung schließen.

**Tabelle 2**  
**Effizienz der Armutsbekämpfung**  
 (ABE-Wert: Quotient zwischen tatsächlichen und geschätzten  
 Werten für vier soziale Indikatoren)

A) Länder mit günstigen Werten

	EQM	AQP	KSR	MSR
Sri Lanka	3,39	1,59	0,29	0,33
China	2,08	1,41	0,30	0,22
Jamaika	1,56	1,33	0,27	0,58
Mauritius	1,20	1,37	0,41	0,46
Philippinen	1,41	1,09	0,57	0,57
Südkorea	1,47	1,24	0,78	0,67
Zimbabwe	1,22	1,14	0,87	0,83
Ägypten	2,21	1,47	0,82	0,71
Chile	1,57	0,98	0,46	0,31
Indonesien	1,47	1,26	0,90	0,66
Malaysia	1,05	1,22	0,69	0,88

B) Länder mit ungünstigen Werten

Brasilien	0,69	0,26	1,54	1,25
Venezuela	0,95	0,87	2,12	4,06
Somalia	0,43	0,67	1,24	1,47
Mexiko	0,93	0,91	1,31	1,18
Bhutan	0,42	0,53	1,01	1,07
Guatemala	0,36	0,49	1,11	1,00
Mosambik	0,84	0,70	1,42	1,07
Pakistan	0,53	0,97	1,14	1,12
Hoanda	0,37	0,83	1,15	1,14

EQM = Einschulungsquote für Mädchen im Sekundarschulbereich

AQP = Quote der Primarschulabsolventen an der Gesamtzahl primarschulpflichtiger Jugendlicher (1988)

KSR = Kindersterblichkeitsrate für Kinder unter 5 Jahren pro 1000 Lebendgeburten (1990)

MSR = Müttersterblichkeitsrate pro 10 000 Lebendgeburten (1988)  
 (Erläuterungen im Text)

Es ist nicht überraschend, daß Staaten wie Sri Lanka, China und Malaysia in der ersten Ländergruppe, Staaten wie Brasilien, Guatemala und Venezuela in der zweiten Ländergruppe zu finden sind. Folgt man den obengenannten Überlegungen, so dürften die Länder der ersten Gruppe vergleichsweise erfolgversprechende Partner bei einer Politik der Armutsbekämpfung sein – sofern sie überhaupt für eine Entwicklungszusammenarbeit infrage kommen (Südkorea gehört nicht mehr zu dieser Ländergruppe, und auch Malaysia kommt allenfalls noch als Partner für einzelne Projekte der technischen Zusammenarbeit in Betracht). Bei den zur zweiten Gruppe gehörenden Ländern sind dagegen Zweifel im Blick auf die Ernsthaftigkeit in der Armutsbekämpfung angebracht; im Falle Mosambiks und Somalias sind darüber hinaus auch fundamentale politische Bedingungen für eine Strategie der Armutsbekämpfung nicht gegeben.

Die ausgewiesenen ABE-Werte stellen selbstverständlich nicht die einzigen möglichen Kriterien für die Vergabe von Entwicklungshilfe dar, aber an Indikatoren dieser Art wird man kaum vorbeikommen, wenn Armutsbekämpfung ein vorrangiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit sein soll. Um zu prüfen, inwieweit die tatsächliche Vergabestruktur einzelner Geberländer an der Eigenanstrengung der Empfängerländer (zum Ausdruck gebracht durch die ABE-Werte) orientiert ist, wurden Rangkorrelationskoeffizienten berechnet. Die Rangfolge der nach ODA-Leistung pro Kopf geordneten Empfängerländer wurde dabei der Rangfolge der nach ABE-Werten geordneten Länder gegenübergestellt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 enthalten.

*Tabelle 3*

**Rangkorrelation zwischen ODA<sup>43</sup>-Vergabestruktur verschiedener Geberländer und ABE-Werten<sup>44</sup> der Empfängerländer**

	ODA/EQM	ODA/AQP	ODA/KSR	ODA/MSR
Niederlande	0,25	0,15	0,44	0,41
Schweden	0,33	0,31	0,26	0,28
Japan	0,21	0,36	0,43	0,28
Deutschland	0,10	0,23	0,22	0,21
USA	0,21	0,17	0,16	0,23

*Quelle:* OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, Paris 1990

<sup>43</sup> ODA: Öffentliche Entwicklungshilfe, Durchschnittswerte 1986 - 89, pro Kopf der Bevölkerung des Empfängerlandes in US-Dollar.

<sup>44</sup> Erläuterungen im Text.

Auch hier zeigt sich ein kaum überraschendes Bild. Zwischen der Vergabestruktur der Niederlande und Schwedens auf der einen Seite und der USA auf der anderen Seite bestehen Unterschiede. Bemerkenswert ist, daß die Vergabestruktur der Bundesrepublik eine vergleichsweise geringe Orientierung an den Eigenanstrengungen der Empfängerländer zur Armutsbekämpfung erkennen läßt.

Soll Armutsbekämpfung ein vorrangiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit sein, so ist ohne Zweifel eine detailliertere Armutsanalyse der Empfängerländer notwendig. Auf makroökonomische „Performance“-Indikatoren ist dabei ebenso einzugehen wie auf politische und sozialpolitische Indikatoren<sup>45</sup>. Erste Anhaltspunkte können aber Indikatoren der hier vorgestellten Art liefern. Sie geben Auskunft über die tatsächliche im Vergleich zu der aufgrund des Einkommensniveaus zu erwartenden Höhe sozialer Indikatoren. Die Relation dieser Werte läßt Rückschlüsse auf die Eigenanstrengungen eines Landes bei der Armutsbekämpfung zu.

## D. Zusammenfassung

„Was bedeutet ‚internationale Armutsbekämpfung‘?“ lautete die Ausgangsfrage. Sie kann im Sinne einer „Weltsozialpolitik“ verstanden werden, bei der supranationale Organisationen die unmittelbare Verantwortung für die Armutsverminderung in den einzelnen Ländern übernehmen. Zahlreiche neuere entwicklungspolitische Diskussionsbeiträge lassen eine gewisse Sympathie für dieses Verständnis erkennen. Gleichwohl ist Skepsis gegenüber einer „Weltsozialpolitik“ als der sozialen Komponente einer „Weltinnenpolitik“ angebracht. Die Souveränität von Nationalstaaten mag eingeschränkt sein, aber sie hat in aller Regel nicht aufgehört zu bestehen (sieht man einmal von Grenzfällen wie Somalia ab). Es ist auch nicht erstrebenswert, die völkerrechtliche Eigenständigkeit der Nationalstaaten zu eliminieren. Daran können weder die Entwicklungsländer noch die Industrieländer interessiert sein. Internationale Armutsbekämpfung bedeutet deshalb eher die Übernahme sozialer Verpflichtungen in einem System geordneter Staatenbeziehungen, weniger eine universalistisch verstandene Weltinnenpolitik mit Sozialstaats-Charakter.

Die Ordnung der Staatenbeziehungen muß bestimmten Grundsätzen folgen, wenn eine auf Dauer angelegte Armutsbekämpfung gelingen soll. Dazu gehört die Beachtung der Allokationseffizienz, der Stabilität und der Subsidiarität. Die Industrieländer können einen Beitrag zur Armutsbekämpfung

<sup>45</sup> Vgl. dazu: Sautter, Hermann/Serries, Christoph: Inhalt und Methodik von Armutsanalysen, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Band 110, Köln 1993.

fung in Entwicklungsländern leisten, wenn sie ihre effizienzfeindliche, protektionistische Handelspolitik korrigieren und wenn sie eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik betreiben, die die Auslösung weltwirtschaftlicher Schocks nach Möglichkeit vermeidet. Im Rahmen einer subsidiären Struktur der Armutsbekämpfung fällt den Industrieländern ferner die Aufgabe zu, denjenigen Entwicklungsländern Mittel bereitzustellen, die mit einer entschlossenen Selbsthilfe finanziell überfordert sind. Die Eigenanstrengungen der Empfängerländer sollen dabei nicht ersetzt, sondern honoriert werden.

Die Frage ist, wie dabei die Eigenanstrengungen der Empfängerländer ermittelt werden können. Hier wurde eine einfache Methode vorgeschlagen: Die Berechnung des Quotienten zwischen tatsächlichem und geschätztem Wert sozialer Indikatoren (ABE = „Armutsbekämpfungs-Effizienz“), wobei der Schätzwert dasjenige Niveau eines Indikators beschreibt, das aufgrund des ökonomischen Potentials eines Landes (zum Ausdruck gebracht durch das Pro-Kopf-Einkommen) zu erwarten ist. ABE-Werte größer als Eins bei der Einschulungsquote für Mädchen im Sekundarschulbereich und bei der Primarschulabsolventenquote sowie Werte kleiner als Eins bei der Rate der Kinder- und Müttersterblichkeit wurden als Ausdruck für die Eigenanstrengungen eines Landes bei der Armutsbekämpfung interpretiert. Damit ist ein mögliches quantitatives Kriterium für die Mittelvergabe genannt worden, das durch andere Kriterien quantitativer und qualitativer Art ergänzt werden muß.

Von einer Orientierung der Vergabestruktur der Geberländer an den auf diese Weise gemessenen Eigenanstrengungen der Empfängerländer wird man kaum sprechen können. An einer Kurskorrektur ihrer Vergabepolitik kommen deshalb die meisten Industrieländer nicht vorbei, wenn sie es mit ihrer Selbstverpflichtung zur weltweiten Armutsbekämpfung ernst meinen.

## Summary

International poverty reduction may on the one hand be understood as a task for “world interior policy” and on the other as form of cooperation between sovereign nations. The first section puts forward the hypothesis that only the second alternative is realistic. But aside from that it is not desirable to transfer the whole competence of nations to supranational organizations.

The second section discusses the requirements economic relations between sovereign states must fulfill in order ensure that international poverty reduction programs are feasible. Three requirements are proposed: securing allocative efficiency in international goods and services markets, securing monetary stability and abiding the subsidiary principle in development-cooperation.

The third section explores criteria to be designed for the provision of development aid within the framework of international poverty reduction policies.

Providing aid in accordance with current poverty indicators in the recipient country is an insufficient criterion. Instead when providing aid more weight should be placed on the country's own efforts in fighting poverty. To implement this criterion the following indicator is proposed: the relation between the actual and hypothetical values of social indicators whereby the hypothetical values indicate what degree of poverty reduction can be expected from the country without undertaking any special political efforts. The proposed relation indicates the degree of poverty reduction materialized in excess to the "normal pattern", defined as the "effectiveness of poverty reduction", which can be one of the criteria for allocating development aid. Table 2 contains some selected countries with corresponding values of this "poverty reduction effectiveness".



# Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe

**Korreferat zum Referat von Hermann Sautter**

Von *Michael Bohnet*, Bonn

## A. Drei Strategien zur Armutsbekämpfung

Bei der Armutsbekämpfung können drei Säulen unterschieden werden: Die Unterstützung struktureller Reformen, die mittelbare Armutsbekämpfung und die unmittelbare Armutsbekämpfung.

*Strukturelle Reformen:* Dies ist der vorrangige Ansatz der Armutsbekämpfung, da dadurch die Ursachen und nicht die Erscheinungsformen der Armut beseitigt werden. Es geht hierbei um die Schaffung armutsreduzierender, wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen auf internationaler und nationaler Ebene. Auf internationaler Ebene steht im Mittelpunkt der Abbau des Protektionismus, die Sicherung fairer Handelsbeziehungen sowie die Lösung der Verschuldungskrise. Auf der nationalen Ebene geht es um Strukturreformen zugunsten der Armen: Demokratische Strukturen, Freiräume für private und selbstverantwortliche Betätigungsmöglichkeiten, Agrarreformen und Dezentralisierung. Entwicklungspolitische Mittel dazu sind u.a. der Dialog, die Politikberatung und die Unterstützung von Strukturreformen des Regierungs-, Wirtschafts- und Verwaltungssystems. Als Beispiel seien genannt: Berater für die Reform des öffentlichen Finanzwesens, für die Berücksichtigung der sozialen Dimension bei der Strukturanpassung, Sozialfonds im Rahmen der Strukturanpassung, Sicherung von Eigentumstiteln in einer ländlichen Armutsregion.

*Mittelbare Armutsbekämpfung:* Die Begünstigten eines Vorhabens sind nicht eindeutig identifizierbar oder nicht überwiegend Arme. Hier ist darauf abzustellen, ob das Vorhaben so in eine armutsorientierte Gesamt- oder Sektorpolitik des Partnerlandes eingebettet ist, daß die Handlungs- und Verteilungsspielräume zugunsten der Armen erweitert werden oder zumindestens eine klare Tendenz in diese Richtung besteht. Ein Beispiel wäre u.a. die Beratung zur Verbesserung von Steuersystemen, damit die Steuereinnahmen von der Regierung für eine armutsorientierte Politik eingesetzt werden.

*Unmittelbare Armutbekämpfung:* Entwicklungspolitische Vorhaben, die einen erkennbaren Kreis von Begünstigten haben, werden so ausgerichtet, daß die Zielgruppe überwiegend Arme sind. Dabei ist zu beachten, daß 60% der Armen Frauen sind. Beispiele sind Projekte der Wasserver- und -entsorgung. Kleinstaudämme sowie öffentliche Arbeiten. Hierzu zählen auch Vorhaben für Selbsthilfegruppen.

Das Korreferat behandelt lediglich *eine Unterkategorie der unmittelbaren Armutbekämpfung*, nämlich die *Förderung der Selbsthilfe der Armen im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit*. Dieses Konzept wurde wesentlich beeinflußt durch die Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung „Möglichkeiten und Grenzen der Selbsthilfe im Rahmen einer armutsorientierten Entwicklungspolitik“ vom Juni 1989 (vgl. Literaturverzeichnis).

## B. Ausgangslage in den Entwicklungsländern

Die Weltbank schätzt die Zahl derer, die in Armut leben, auf derzeit 1,1 Milliarden Menschen. Die Mehrzahl dieser Armen sind Frauen.

Menschen sind arm, wenn sie nicht über das Minimum an monetärem oder nicht-monetärem Einkommen verfügen, welches zur Deckung ihres Nahrungsmittelbedarfes und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlich ist. Die Betroffenen sind nicht in der Lage, ein menschenwürdiges Dasein zu führen. Sie haben eine niedrige Lebenserwartung, können vielfach nicht lesen und schreiben (insbesondere die Frauen), sind mangelhaft ernährt, haben eine unzureichende medizinische Versorgung sowie mangelnden Zugang zu Trinkwasser und zumutbaren Wohnungen. Daneben müssen auch Aspekte wie Unfreiheit, Migration und Zerfall traditioneller Sozialstrukturen berücksichtigt werden.

Da es keine umfassend gültige operationale Definition von Armut gibt, muß sie in bezug auf jedes Land, jede Projektsituation und jede Zielgruppe neu konkretisiert werden. Dies kann nur gemeinsam mit den Betroffenen erfolgen.

Arme, die zur Selbsthilfe fähig sind, haben vor allem folgende Ziele:

- Sie streben nach Kenntnissen, um die eigene Situation verbessern zu können.
- Sie streben nach Freiraum, in dem einer produktiven Tätigkeit nachgegangen werden kann.
- Sie streben nach Verfügung über Produktionsmittel (z.B. Land, Kredit).
- Sie streben danach, sich in unabhängigen gesellschaftlichen Gruppierungen zu organisieren, um sich Zugang zu Dienstleistungen zu verschaffen, soziale Sicherheit zu erhalten und ihre Rechte wahrnehmen zu können.

Das Wachsen der Selbsthilfebewegungen in der Dritten Welt und – trotz zahlreicher Gegenbeispiele – auch die zunehmende Bereitschaft von Regierungen in diesen Ländern, die Bevölkerung am Entwicklungsprozeß zu beteiligen, eröffnen neue Chancen der Unterstützung. Selbsthilfepolitik ist Demokratiepolitik.

### C. Selbsthilfe

Selbsthilfe ist eine Reaktion von Individuen und Gruppen auf objektive Notlagen oder auf subjektiv als unbefriedigend empfundene Situationen, die die Menschen individuell oder in Gruppensolidarität aus eigener Kraft mit dem Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen und der Eigenständigkeit zu ändern trachten.

Selbsthilfebestrebungen richten sich häufig auf die Veränderung einer materiellen Situation, aber auch auf die Beeinflussung politischer und sozialer Rahmenbedingungen, wie z.B. die Sicherung von Freiräumen für Selbsthilfebewegungen.

Die Überzeugung, sich auf die eigene Kraft bzw. auf die Kräfte der Solidarität der Gruppen, in denen die Menschen leben, verlassen zu können, bestimmt entscheidend die Ausbildung eines Selbstwertgefühls.

Wesentliches Merkmal von Selbsthilfe ist, daß die eigenen Ressourcen in Form von Arbeitskraft, Kapital, Land und Fähigkeiten genutzt werden.

### D. Politik der Selbsthilfeförderung

Bei einer Politik der Selbsthilfeförderung muß berücksichtigt werden, daß jede Form von Selbsthilfe eine politische Dimension hat. Selbsthilfe marginaler Gruppen bedeutet häufig einen Konflikt mit dem herrschenden System – von der lokalen bis zur staatlichen, teilweise sogar bis zur internationalen Ebene –, weil sie immer eine Umverteilung von Machtpositionen und Ressourcen beinhaltet.

Die Förderung der Selbsthilfe von außen ist gekennzeichnet durch folgende Grundprinzipien:

- die Eigenanstrengungen der Begünstigten dürfen nicht ersetzt und die geförderten Personen und Gruppen nicht von der Verantwortung entbunden werden,
- bestehende Initiativen sollen verstärkt werden; falls es derartige Initiativen nicht gibt, darf externe Förderung nicht über einen ersten Anstoß hinausgehen,
- die Beteiligung der Betroffenen bei allen Entscheidungen im Rahmen der Zusammenarbeit ist unabdingbare Voraussetzung der Förderung,

- die Förderung richtet sich in erster Linie an Gruppen,
- die Entscheidung zwischen dem Möglichen an Selbsthilfe und dem Notwendigen an Hilfe liegt nicht allein bei denen, die fördern, sondern ist Gegenstand des Dialogs mit den begünstigten Personen oder Gruppen.

Bei jedem Vorhaben muß das Selbsthilfepotential der Armen und Benachteiligten realistisch eingeschätzt werden. Insbesondere müssen die Interessen-gegensätze und Konfliktpotentiale innerhalb der Armen beachtet werden.

Hilfe zur Selbsthilfe setzt eine genaue Kenntnis der Selbsthilfeprozesse (Ziele, Werte, Rahmenbedingungen, Institutionen, Handelnde, Regeln, Arbeitsweisen), sowie gleichberechtigte Partnerbeziehungen voraus.

Eine auf Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe abzielende Strategie muß langfristig angelegt und als offener Prozeß gestaltet sein, der gewährleistet, daß flexibel auf Änderungswünsche der Handelnden reagiert werden kann.

In diesen Prozeß sind sämtliche Förderinstrumente einzubeziehen, wobei diese ständig angepaßt werden müssen: Sie sollen darauf ausgerichtet werden, daß die Hilfe von außen in den internen Selbsthilfeprozeß integriert wird. Dazu müssen die Träger der Selbsthilfe den Ablauf und die Art der Förderung bestimmen können.

Die Außenförderung muß auf das notwendige Maß beschränkt bleiben, um die Überförderung von Partnern zu vermeiden. Überförderung würde den partizipatorischen Charakter von Selbsthilfebewegungen unterhöhlen.

## E. Die Handelnden

Eine auf Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe orientierte Entwicklungszusammenarbeit bedarf der aktiven Mitwirkung von folgenden 4 Gruppen von Akteuren:

- *den Armen und den nicht-staatlichen Organisationen des Südens*: Erforderlich ist eine sorgfältige Auswahl möglicher Kooperationspartner durch Differenzierung der Organisationen nach Zielsetzung, Arbeitsorientierung, Organisationsstruktur, Basisnähe und Entwicklungsrelevanz. Besonderes Gewicht haben dabei beteiligungsorientierte Nichtregierungsorganisationen. Dabei sind allerdings die Armen und ihre eigenen Selbsthilfeorganisationen von den Selbsthilfe-Unterstützungsorganisationen zu unterscheiden, die häufig von Intellektuellen getragen werden;
- *den Verantwortlichen in den Regierungen und in den staatlichen Organisationen des Südens*: Sie können Einfluß auf die nationalen Rahmenbedingungen nehmen, die den Freiraum und den Handlungsspielraum für Selbst-

hilfe bestimmen und den Rahmen für die externe Unterstützung von Selbsthilfeaktivitäten festlegen;

- *den nicht-staatlichen Organisationen des Nordens*: Sie können ihre, in der Zusammenarbeit mit ihren basisorientierten Partnern des Südens gewonnenen Erfahrungen in den Prozeß der Selbsthilfeförderung einbringen und autonome Organisationen der Armen fördern;
- *den Verantwortlichen in den Regierungen und staatlichen Organisationen des Nordens*: Sie können Einfluß auf die internationalen Rahmenbedingungen nehmen, gemeinsam mit ihren Partnern des Südens die Prioritäten für die externe Selbsthilfeförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit festlegen und entsprechende Vorhaben durchführen.

Als allgemeine Orientierung gilt: Regierungsorganisationen des Nordens betätigen sich nicht in solchen Bereichen, die ebensogut oder besser von Nichtregierungsorganisationen wahrgenommen werden können (Prinzip der Subsidiarität).

Die *Regierung des Nordens* führt den Politikdialog, um günstige Rahmenbedingungen für Armutsbekämpfung und Beteiligung am Entwicklungsprozeß durch geeignete Gesetzgebung, Verordnungen und Verwaltungspraktiken zu gewährleisten. Sie drängt auf die Schaffung von Freiräumen für Selbsthilfebewegungen.

In der Entscheidungsfindung über die Vergabe deutscher Entwicklungs hilfe wird die Bereitschaft der Regierungen zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Selbsthilfe und die Möglichkeiten armutsbezogener Selbsthilfeprojekte berücksichtigt.

Aufgabe der *staatlichen Durchführungsorganisationen* ist es, bei der Auswahl und Vorbereitung der Vorhaben mitzuwirken. Das BMZ entscheidet über die Auswahl der weiter zu verfolgenden Vorhaben, über die Zieldefinition und übrige Projektkonzeption unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten. Die Förderung der Vorhaben wird von den Durchführungsorganisationen selbstständig und eigenverantwortlich durchgeführt.

*Nicht-Regierungsorganisationen des Nordens* können als spezifische Aufgabe die Stärkung eigenständiger Organisationen der Armen übernehmen und dadurch Voraussetzungen zur Beteiligung an Vorhaben der Selbsthilfeförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit schaffen.

Die *staatlichen Organisationen des Südens* müssen bereit sein, den für eine Beteiligung lokaler Selbsthilfeorganisationen an dem Vorhaben erforderlichen Handlungsspielraum zu gewährleisten.

Jedes Vorhaben muß auf Breitenwirksamkeit, Nachhaltigkeit und damit auf zunehmende wirtschaftliche und soziale Eigenständigkeit der Begünstigten ausgerichtet sein. Deshalb muß es in seinem gesellschaftlichen und kulturel-

len Umfeld erwünscht sein. Es soll dazu beitragen, daß nationale Rahmenbedingungen, insbesondere Gesetzgebung und Verwaltungspraktiken, zugunsten armer Bevölkerungsgruppen geändert werden.

## F. Instrumente der Selbsthilfeförderung

Grundsätzlich ist bei der Planung konkreter Vorhaben das gesamte Instrumentarium der Entwicklungszusammenarbeit auf seine Eignung für einen Einsatz zu prüfen.

Besonderen Stellenwert haben:

- Offene Fonds im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit, über deren genaue Verwendung im Projektverlauf von den Partnern gemeinsam entschieden wird und Zuschüsse im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit
- Regierungsberater
- Vorhaben der politischen Stiftungen und der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) zur Gestaltung nationaler Rahmenbedingungen
- Anreize an Regierungen des Südens zur verstärkten Aufnahme von armutsorientierten Vorhaben in die Entwicklungszusammenarbeit durch entsprechende Angebote innerhalb oder außerhalb der bereitgestellten Länderquote
- Politikdialog und Verknüpfung des Angebotes an Entwicklungshilfe mit der Forderung an die Regierung des Südens, geeignete Rahmenbedingungen für beteiligungsorientierte Vorhaben zu gewährleisten
- beteiligungsorientierte Ernährungssicherungsprogramme.

Wichtig für eine erfolgreiche Gestaltung der Zusammenarbeit ist, daß alle Beteiligten gleichermaßen über die einzelnen Schritte des Prozesses informiert und entsprechend dialogbereit sind.

Instrumente des Lernens dabei sind:

- *Fallstudien* über innovative Selbsthilfeansätze. Sie werden gemeinsam mit den Betroffenen erarbeitet.
- *Lebensberichte*: Sie schildern die subjektiv erfahrenen Umstände des Lebens aus der Sicht einer Person und/oder einer Familie. Sie verdeutlichen Außenstehenden individuelle Entwicklungen unter den gegebenen Umfeldbedingungen und enthalten damit qualitative Elemente, die Erkenntnisse aus Fallstudien entscheidend ergänzen können.
- *Exposure<sup>1</sup> und Dialogprogramme*:

---

<sup>1</sup> „Exposure“ bedeutet: sich aussetzen, zeitweilig mit den Armen leben.

Sie stellen einen Lernprozeß mit folgenden Zielsetzungen dar:

- die konkrete Situation der Armen und ihre Lebensbedingungen zu erfahren und zu verstehen
- das Erfahrene im eigenen Aufgabenbereich in konkrete Ergebnisse umzusetzen
- Kooperationsbeziehungen zwischen Beteiligten des Südens und des Nordens vorzubereiten.

Ein Exposure- und Dialogprogramm umfaßt 5 Phasen:

- eine Vorbereitungsphase
- eine Exposurephase, in deren Verlauf Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor Ort im Umfeld der Armen und unter möglichst vergleichbaren Lebensbedingungen wie diese leben
- eine Reflektionsphase zur Vertiefung und Klärung des Erlebten
- eine Konzeptionsphase, in deren Verlauf die Erfahrungen in konkreten Arbeitsergebnissen festgehalten werden
- eine Nachbereitungsphase.

## G. Beispiele für selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung

Das *brasilianische PRORENDA*-Projekt hat die Förderung von Selbsthilfeinitiativen einkommenschwacher städtischer und ländlicher Bevölkerungsschichten in 7 Bundesstaaten zum Ziel, wobei deren Partizipation eine besondere Rolle spielt; die konkreten Maßnahmen umfassen vor allem einkommenschaffende Aktivitäten z.B. durch verbesserte Anbaumethoden. Ein Vorhaben in *Burkina Faso* verbindet die Armutsbekämpfung mit dem Umwelt- und Ressourcenschutz, indem u.a. Erosionsschutzmaßnahmen und Beratung im standortgerechten Anbau in partizipativer Weise angeboten werden.

Ein wichtiger Gesichtspunkt für die Projektauswahl ist die Frage, ob das Vorhaben die produktiven Kräfte der Armen unterstützt und ob die Bedingungen für deren Entfaltung gegeben sind oder verbessert werden können. Es geht in erster Linie darum, ein eigenes Wirtschaften der Armen zur besseren Bedürfnisbefriedigung zu ermöglichen. Ein Beispiel dafür ist die Unterstützung der Grameen-Bank in *Bangladesch*. Durch Kreditgewährung an arme Bevölkerungsgruppen, besonders Frauen, werden diesen produktiven Kleininvestitionen wie z.B. die Anschaffung einer Kuh, von Saatgut oder einer Reismühle ermöglicht; die Bank hat inzwischen 1,5 Millionen Mitglieder und 1000 Zweigstellen.

Ein wichtiges Instrument für solche Förderungen sind Selbsthilfefonds, die Mittel zur Selbsthilfeförderung bereitstellen, über deren genaue Verwendung erst im Lauf der Durchführung in Abstimmung des eigenverantwortlichen Trägers mit Selbsthilfegruppen entschieden wird. Ein Beispiel aus dem *Benin* ist der Dorfentwicklungs fonds Atacora.

Die Beispiele zeigen auch, daß Armutsbekämpfung sich nicht auf die Unterstützung kleinteiliger Subsistenz-Vorhaben beschränkt, sondern auch größere Volumina und Breitenwirksamkeit anstrebt (vgl. hierzu z.B. das erwähnte Vorhaben der Grameen-Bank in Bangladesch und das PRORENDA-Projekt).

Im *indischen* Bundesstaat Maharashtra wird ein Vorhaben zum Schutz und zur Wiederherstellung von Wassereinzugsgebieten unterstützt, durch das sowohl die Erosion bekämpft als auch der Grundwasserspiegel wieder angehoben werden sollen. Dieses Projekt weist einige besonders wichtige Elemente hinsichtlich Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit auf. Der Teufelskreis zwischen Bevölkerungsdruck, verstärkter Umweltzerstörung und Massenarmut konnte unterbrochen werden. Als Konsequenzen des Vorhabens wurden gesetzliche Bestimmungen dahingehend modifiziert, daß die Dorfbewohner, die an dem Programm mitarbeiten, den Anspruch auf die Nutzung der neu gepflanzten Bäume erwerben. Dadurch wird die Motivation zur Mitarbeit erheblich gestärkt.

Das Projekt „Verknüpfung von Banken und Selbsthilfegruppen“ in *Indonesien* hat zum Ziel, ein Förderprogramm zur Bereitstellung von Krediten (verbunden mit Ersparnismobilisierung) für ländliche Kleinbetriebe des informellen Sektors und für kleinbäuerliche Betriebe zu entwickeln, die bisher keinen Zugang zu kommerziellem Kredit hatten. Das Projekt macht die Bedeutung angemessener interner Rahmenbedingungen für den Erfolg von Vorhaben der Armutsbekämpfung deutlich. Erst nachdem das vorher staatlich streng regulierte Bank- und Kreditwesen des Landes den Spielraum erhielt, sich stärker an den Gegebenheiten des Marktes zu orientieren, konnten sowohl die Zentralbank als auch die einzelnen kommerziellen Banken Finanzierungsgangebote entwickeln, die auf die unterschiedlichen Situationen besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen eingehen.

In *Cali/Kolumbien* wird eine Frauen-Selbsthilfe-Organisation durch Beratung und Bereitstellung eines Kreditfonds unterstützt, um die produktiven Aktivitäten von städtischen Kleinstunternehmerinnen des informellen Sektors zu fördern. An diesem Vorhaben läßt sich eine weitere Erfolgsvoraussetzung derartiger Projekte darstellen: In vielen Ländern wird der sog. informelle Sektor vom Staat im günstigsten Fall nicht gefördert, häufig aber verfolgt, obwohl eine zunehmende Zahl von Menschen gezwungen ist, in diesem Bereich seine Existenzsicherung zu suchen. In Cali in Kolumbien erhalten die

„Kleinstunternehmerinnen“ (es handelt sich dabei z.B. um Indiofrauen, die an der Straße Gemüse verkaufen) gegen eine geringe Gebühr die offizielle Registrierung und damit auch die Genehmigung für ihren Verkaufsstand. Dadurch wurden sie zu einer ansprechbaren und organisierten Gruppe, die gezielt gefördert werden kann und die im übrigen auch (wenn auch in bescheidenem Maße) zur Verbesserung der Finanzkraft der Kommune beiträgt.

Eine detaillierte Beschreibung der Projekte findet sich in der Anlage (I.).

Für den Bereich der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit wurde erstmals für das Haushaltsjahr 1991 eine einheitliche Kennung für Vorhaben eingeführt, die ausdrücklich auf selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung ausgerichtet sind. Dieser Kennung liegen folgende Kriterien zugrunde:

- Die Maßnahme richtet sich an Menschen unterhalb der Armutsgrenze des jeweiligen Landes;
- Die Betroffenen werden aktiv an Planung, Durchführung und Betrieb des Projektes beteiligt;
- Das Vorhaben soll bereits vorhandene Eigeninitiativen nutzen. Ein Eigenbeitrag der Beteiligten ist Voraussetzung für die externe Förderung.

Bei der Rahmenplanung 1992 und 1993 entfallen 10% der für FZ und TZ bereitgestellten Mittel auf Vorhaben, die diesen Kriterien entsprechen.

## **H. Grenzen der Selbsthilfeförderung**

Eine generelle Verschlechterung der ökonomischen Gesamtsituation vieler Länder trägt dazu bei, daß Nicht-Regierungsorganisationen stärker in den rein karitativen Bereich der Hilfe beim Überlebenskampf gedrängt werden, wo langfristig angelegte Selbsthilfeförderung mit dem Ziel der Eigenständigkeit immer schwieriger wird.

Dadurch ist die Gefahr gegeben, daß beteiligungsorientierte, zielgruppennahe NRO zu Subventionsverteilern werden, die diejenigen bevormunden, denen geholfen werden soll. Der Zwang nimmt zu, die Unterstützung im Bereich der individuellen und kollektiven Überlebenshilfe zu verstärken auf Kosten der Förderung von auf Eigenständigkeit der Partner angelegter, langfristiger Zusammenarbeit.

Dies führt konsequenterweise in einigen Fällen zu der Forderung, für die nicht bzw. nicht mehr selbsthilfefähigen Menschen in Ländern der Dritten Welt Systeme der sozialen Sicherung aufzubauen, die sowohl Versicherungssysteme, aber auch befristete Transfers von Kaufkraft oder Gütern zur Sicherung des Überlebens beinhalten können.

## I. Anlage Projektbeschreibungen

### **Rehabilitierung von Wassereinzugsgebieten in Maharashtra (Indien)**

(32 Mio. DM Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) als Zuschuß)

In weiten Teilen des indischen Bundesstaates Maharashtra ist – hervorgerufen durch den hohen Nutzungsdruck der wachsenden Bevölkerung – eine totale Entwaldung im oberen Bereich der Wassereinzugsgebiete eingetreten. Im Rahmen des Vorhabens werden rd. 10 Teilmaßnahmen von etwa jeweils 1000ha zur Verminderung der Erosion und zur Erhöhung des Grundwasserspiegels durchgeführt. Dabei geht es z.B. um Aufforstung, Anbau von Windschutzhecken und Anlage von Brennholzpflanzungen. Voraussetzung für den Erfolg des Vorhabens ist Akzeptanz und die Bereitschaft der Bevölkerung zur aktiven Mitarbeit. In einem ausgesprochenen Selbsthilfearnsatz bildet jeweils eine lokale Nichtregierungsorganisation mit der Dorfbevölkerung die verantwortliche Durchführungsorganisation. Aufgrund der Erfolge bei der Umsetzung der Maßnahmen hat sich die Regierung von Maharashtra entschlossen, ein ähnliches Programm flächendeckend im ganzen Bundesstaat mit eigenen Mitteln zu fördern.

### **Unterstützung der Grameen Bank Bangladesh**

(40 Mio. DM Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) als Zuschuß, 18 Mio. DM Technische Zusammenarbeit (TZ), die grundsätzlich als Zuschuß gewährt wird)

Der erleichterte Zugang der ärmsten Bevölkerungsgruppen zu Krediten mit erschwinglichen Konditionen spielt im Rahmen des Ansatzes „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“ eine wichtige Rolle. Die Grameen Bank hat sich hierbei als eine Institution bewährt, die Arme und Landlose nicht nur erfolgreich zur Bildung von Sparkapital motiviert, sondern ihnen auch Kredite gewährt, zu der sie bei normalen Banken keinen Zugang hätten. Die Grameen Bank hat inzwischen über 1 Millionen Mitglieder, davon sind die ganz überwiegende Mehrheit besonders benachteiligte Frauen.

Im Rahmen der Zusammenarbeit wurde die Bank bei der Refinanzierung von Einzel- und Gemeinschaftsdarlehen, bei der Erstellung von Gebäuden und bei der gründlichen Ausbildung von qualifiziertem Personal unterstützt. Ziel der Maßnahmen ist es, die Grameen Bank als sich selbst tragende Institution dazu zu qualifizieren, daß sie in mindestens 1000 Zweigstellen Bankdienstleistungen für die armen Bevölkerungsgruppen in ländlichen Regionen anbieten kann.

**PRORENDA Brasilien**

(TZ 62 Mio. DM)

Das Programm PRORENDA hat die Förderung von Selbsthilfeinitiativen einkommensschwacher Zielgruppen zum Ziel.

Insgesamt werden im Rahmen dieses Programmes 8 Einzelprojekte in 7 Bundesstaaten durchgeführt, und zwar sowohl in städtischen, als auch in ländlichen Regionen.

Allen Projekten sind zwei wesentliche Elemente gemeinsam:

- Partizipation der Zielgruppen an allen Entscheidungen und Stärkung der Selbsthilfepotentiale
- Ausrichtung der Aktivitäten auf einkommenschaffende Maßnahmen.

**Städtische Kleinstunternehmerinnen im informellen Sektor, Kolumbien**

(TZ 1,4 Mio. DM)

Ziel des Vorhabens ist es, die ökonomische Leistungsfähigkeit der Kleinstbetriebe des informellen Sektors zu erhöhen und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen insbesondere von Frauen zu leisten. Dies soll dadurch erreicht werden, daß der lokale Projektträger, die „Stiftung Women's World Banking, Cali“ zu einem effizienten Finanzintermediär insbesondere für die von Frauen geführten Kleinstbetriebe des informellen Sektors qualifiziert wird. Die Stiftung wird im Rahmen des Vorhabens durch Managementberatung und Ausbildungsmaßnahmen unterstützt. Außerdem wird ein Revolvierender Fonds bereitgestellt, aus dem Kredite an die Mitglieder finanziert werden können. Aufgrund der Beratungs- und Ausbildungstätigkeit konnte bereits nach kurzer Projektlaufzeit (Januar bis Dezember 1992) eine erheblich verbesserte Leistungsfähigkeit der Stiftung festgestellt werden, was sich an der Verdoppelung der Kreditvergabe ablesen läßt. Auch für andere internationale Geber wurde die Stiftung dadurch als Partner interessant: die interamerikanische Entwicklungsbank hat einen Förderbeitrag von rd. 600 000 US \$ angeboten.

**Wohngebietsanierung Dalifort/Dakar Senegal**

(TZ 7,2 Mio. DM)

Bis 1984 war die Zerstörung illegaler Wohnsiedlungen die vorherrschende staatliche Antwort auf unkontrollierbar wachsende informelle Wohngesellschaften.

im Senegal. Diese Abrißsanierung stieß auf wachsenden Widerstand der Betroffenen. Im Rahmen der Neuorientierung der offiziellen Politik begann 1988 ein Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit.

Ziel dieses Vorhabens ist die Verbesserung der technischen (Wasser, Abwasser, Müll, Strom, Wege) und der sozialen Infrastruktur (Gesundheitswesen, Schule, Sport), sowie die Legalisierung der Besitzverhältnisse.

Das Projekt hat in beispielhafter Form zwei wichtige Ergebnisse erzielt:

1. Die Bewohnerinnen und Bewohner von Dalifort wurden in ungewöhnlich intensiver Form an allen Planungs- und Durchführungsarbeiten beteiligt;
2. Alle wesentlichen Erfahrungen und Entscheidungen des Projektes wurden 1991 durch ein Dekret des Staatspräsidenten für die nationale Stadtentwicklung und Stadterneuerung als verbindliche Vorgabe festgeschrieben.

### **Dorfentwicklungsfonds Atacora, Benin**

(TZ 1,4 Mio. DM)

Die Region Atacora, in der ca. 650 000 Menschen leben, zeichnet sich durch mangelhafte technische (gering ausgebautes und mäßig unterhaltenes Straßen- und Wegenetz, schlechte Trinkwasserversorgung) und soziale Infrastruktur (zu wenig Schulen und Gesundheitsstationen) aus. Da Maßnahmen des Staates größtenteils unzureichend sind, ist Ziel des Vorhabens „Dorfentwicklungsfonds Atacora“ eine Verbesserung der Fähigkeiten und Möglichkeiten der überwiegend armen ländlichen Bevölkerung, eigenständig Lösungen ihrer sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu entwickeln. Dabei geht es nicht nur um die materielle Verbesserung der Situation der Armen, sondern um die Verbesserung ihrer Selbsthilfefähigkeit. Über den Projektträger CARDER (Centre d’Action Regional pour le Developpement Rural), eine autonome Entwicklungsgesellschaft, wird ein Fonds zur Unterstützung von Entwicklungsansätzen bereitgestellt. Es handelt sich hierbei um einen offenen Fonds, dessen Verwendung nicht im voraus im Detail festgelegt ist. Festgelegt sind Einsatzregion, Zielgruppen, Förderverfahren und Förderkriterien. Die Art und Weise der Förderung wird von den Zielgruppen mitbestimmt. Neben der materiellen Bereitstellung des Fonds werden Begleitmaßnahmen für die unterstützten Gruppen angeboten, wie z.B. Beratung und Ausbildung in technischen Bereichen und im Management sowie Erfahrungsaustausch.

Ausgangspunkt für die jeweilige Förderung ist die Eigeninitiative armer Gruppen. Entsprechende Unterstützungsanträge werden über sogenannte Mittlereinrichtungen (verschiedene Nichtregierungsorganisationen, gewählte

Zielgruppenvertreter usw.), die die Gruppen bei der Planung ihrer Selbsthilfe-aktionen beraten und bei der Durchführung unterstützen, an den Dorfentwicklungs-fonds gerichtet. Die beantragte komplementäre Unterstützung umfaßt dabei finanzielle Mittel meist zur Beschaffung von Baumaterialien für Infrastrukturmaßnahmen bzw. Kredite für produktive Zwecke. Eigenleistungen der Gruppen (Arbeitsleistungen und finanzielle Beiträge) sind hierbei unabdingbare Voraussetzung und wesentliches Element der Selbsthilfe.

Es hat sich inzwischen gezeigt, daß durch den Einsatz dieses Instruments fertiggestellte Kleinvorhaben im Wege-, Brücken- und Schulbau auch zufriedenstellend unterhalten werden. Darüber hinaus wecken erfolgreiche Projekte das Interesse von Nachbardörfern, die so ebenfalls zur Antragstellung motiviert werden.

## Literatur

- Bauer, Hartmut/Koch, Ulrich (1988): Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe, in: Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe, Bonn.*
- Bohnet, Michael/Betz, Rupert (1976): Einkommensverteilung in Entwicklungsländern, IFO-Studien zur Entwicklungsforschung, No. 1, München.*
- Bohnet, Michael (1993): Entwicklungspolitische Strategien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in: v. Hauff, Michael/Werner, Heinecke: Entwicklungsstrategien für die Dritte Welt, Ludwigsburg/Berlin.*
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1992): Sozio-kulturelle Kriterien für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.*
- (März 1988): Konzept für die Förderung von Frauen in Entwicklungsländern.
- (Oktober 1992): Hauptelemente der Armutsbekämpfung.
- (Dezember 1990): Sektorübergreifendes Konzept; „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe – Selbsthilfebewegungen als Partner der Entwicklungszusammenarbeit“.
- Deutscher Bundestag – Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über die Armutsbekämpfung in der Dritten Welt, Drucksache 12/924, Bonn 11.07.91.*
- Deutscher Bundestag – Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema: „Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe“, 20. Juni 1988, 714 - 2450, Bonn 1988.*
- Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung: Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe, Tagungsberichte Band I, II, III, Berlin 1985, 1987, 1988.*
- Elsenhans, Hartmut/Obser, Andreas (1992): Die verwaltete Armut, Entwicklungszusammenarbeit und die Koordination ihrer Träger, Konstanz.*
- Gsänger, Hans (1991): Vorschläge zur Gestaltung armutsorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin.*

- Hemmer, H.-R. (1988): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung, 2. Auflage, München.*
- Hemmer, H.-R./Kötter, H. (1990): Armutsorientierte kirchliche Entwicklungsarbeiten. Eine sozio-ökonomische Analyse. Reihe Misereor-Dialog Nr. 8, Aachen.*
- Jentsch, Gero (1993): Armutsbekämpfung als Ziel und Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in: Aachener Beiträge zur Internationalen Zusammenarbeit Nr. 20, Aachen.*
- Kochendörfer-Lucius, G. (1993): Strukturelle Armutsminderung als Aufgabe staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, in GTZ (Hrsg.), Sozialpolitische Beratung in der Technischen Zusammenarbeit. Positionen – Erfahrungen – Konzepte, Eschborn.*
- Märtin, Oliver (1990): Zur Umsetzung des Selbsthilfekonzeptes in Indonesien, in: Internationales Asienforum, Vol. 21, No. 3 - 4.*
- Nitsch, Manfred (1991): Sinn und Unsinn von Rotationsfonds in der Kleingewerbe- und Kleinbauernförderung – Ein Beispiel für angewandte Institutionen-Ökonomik, in: Journal für Entwicklungspolitik, Wien.*
- Schwefel, D. (1978): Grundbedürfnisse und Entwicklungspolitik. Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 33, Baden-Baden.*
- Uhlig, Christian/Welter, Friedericke (1993): Armutsbekämpfung, Entwicklungsstrategie der 90er Jahre?, Bochum.*
- UNDP (1992): Human Development Report, New York/Oxford.*
- Weltbank (1990): Weltentwicklungsbericht 1990: Die Armut, Washington.*
- (1991): Assistance Strategies to Reduce Poverty, Washington.
- (1992): Poverty Reduction Handbook, Washington.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (1989): Möglichkeiten und Grenzen der Selbsthilfe im Rahmen einer armutsorientierten Entwicklungspolitik, in: BMZ-aktuell, Juni 1989.*

# Möglichkeiten der Armutsbekämpfung über den Projektansatz der Entwicklungszusammenarbeit

## Korreferat zum Referat von Hermann Sautter

Von *Wolfgang Kroh*, Frankfurt a. M. und *Siegfried König*, Bad Nauheim<sup>1</sup>

### A. Vorbemerkungen

Da es sich um einen Beitrag aus der Praxis handelt, wird nachstehend nicht versucht, Theoriekonzepte zu Armutsursachen und bekämpfung zu durchleuchten. Allerdings werden Arbeitshypothesen und Annahmen der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) expliziert. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche instrumentellen Schlußfolgerungen für die Armutsbekämpfung die Erfahrungen aus drei Dekaden projektbezogener EZ nahelegen.

Klassisches und nach dem Finanzierungsvolumen (80% der FZ-Zusagen<sup>2</sup> der Jahre 1985 - 92) wichtigstes Instrument der deutschen bilateralen EZ ist – auch nach den dafür geltenden Leitlinien des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – die Projekthilfe. Präferenz und Rational des Projektansatzes – i. S. einer technisch-wirtschaftlich sinnvollen und abgegrenzten Einheit – sind auf Geberseite vor allem in folgenden Aspekten begründet:

- objektiver Bedarf an und subjektives Bedürfnis nach materiellem Engagement,
- räumlich, zeitlich und finanziell eingrenzbares Engagement des Gebers im Hinblick auf den angestrebten entwicklungspolitischen Erfolg,
- Möglichkeit „konzentriert“ Beratung und Technologietransfer zu leisten,
- „Sichtbarkeit“ der Anstrengungen und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich Mittelverwendung, Ergebnissen und Wirkungen (haushaltrechtliche Rechenschaft, Anschaulichkeit).

---

<sup>1</sup> Der erstgenannte Verfasser ist Mitarbeiter der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die im Auftrag der Bundesregierung die Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern durchführt. Der zweitgenannte Verfasser war bis März 1993 Mitarbeiter der KfW und ist jetzt als freier Gutachter tätig.

<sup>2</sup> Abgeschlossene KfW-FZ-Verträge, aktualisierte Werte; Quelle: KfW-intern (vgl. Anhang).

Somit hat die Projekthilfe ihre Wurzeln in praktischen Erwägungen, die mit Abgrenzbarkeit und Abgrenzung zusammenhängen. Dabei hat die Vorstellung einer bestimmten Form von Fortschritt, die negativ als „inselhaft“ charakterisiert werden kann, nicht nur Pate gestanden, sondern sich auch verwirklicht. Es überrascht deshalb nicht, daß die „Grenzen“ des Einzelprojektansatzes genau diesen Aspekten entsprechen und bei Aufgaben zum Tragen kommen, die funktional besonders eng mit Rahmenbedingungen und komplexen Systemen (z.B. ökologischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher Art) zusammenhängen.

Von Forderungen in entwicklungspolitischen Publikationen nach „Überwindung“ der Projekthilfe gehen nur wenige ernsthaft der Frage nach, ob die vielfach hartnäckige Resistenz von Massenarmut – trotz beachtlicher Entwicklungstransfers – auch Ursachen im Instrumentarium der EZ hat. Im folgenden werden einige Unzulänglichkeiten der klassischen Projekthilfe beleuchtet, wobei es um deren notwendige Ergänzung und Fortentwicklung im Hinblick auf das Ziel der Armutsbekämpfung geht.

Das Instrumentarium der deutschen EZ für Planung und Steuerung von Einzelprojekten wurde im Zeitablauf beachtlich erweitert und verfeinert (Stichworte u.a.: Grundbedürfnisstrategie, Sozio-Ökonomie, Zielgruppenorientierung, frauenrelevante Fragestellungen, sozio-kulturelle Faktoren, Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe, partizipative Ansätze, zielorientierte Projektplanung (Technische Zusammenarbeit (TZ))/„Logical Framework“ (Finanzielle Zusammenarbeit (FZ))). Erprobt wurden aber auch neue Formen und Förderkonzepte der Projekt- und Programmhilfe – insbesondere auch unter den Aspekten von Armutsbekämpfung, Selbsthilfe und Beteiligung – und die Strukturhilfe wurde gesteigert, die ja bei Rahmenbedingungen ansetzt und auf Anpassung der Systeme abzielt. Deshalb stellt sich zurecht die Frage, was weiter erforderlich ist, um die EZ wirksamer auf das vorrangige Ziel der Armutsbekämpfung auszurichten.

Schließlich wird auf Gründe hingewiesen, aus denen Erfolge nicht allein – und auch nicht primär – von Ansätzen der staatlichen EZ zur unmittelbaren Armutsbekämpfung durch Einzelprojekte zu erwarten sind. Angesichts einer „entwicklungskritischen“ Öffentlichkeit, ist allerdings für Entwicklungspolitik und -verwaltung eine Versuchung gegeben, zugunsten von Vorhaben mit anschaulichen und leicht nachweisbaren Armutsbezügen zu optieren und demgegenüber Ansätze zu vernachlässigen, die – in Analogie zur Umwegproduktion – für eine breitenwirksame und nachhaltige Armutsbekämpfung zwar unabdingbar sind, gegenüber der Partnerseite in Entwicklungsländern (EL) bzw. der eigenen Öffentlichkeit aber einen hohen Durchsetzungsaufwand bzw. Erklärungsbedarf mit sich bringen (strukturelle Reformen und mittelbare Armutsbekämpfung).

## B. Unmittelbare Armutsbekämpfung durch Projekte

### I. Vorerfahrungen

Unmittelbare unterscheiden sich von anderen Ansätzen der Armutsbekämpfung dadurch, daß sich ihr Output (Leistungen, Güter, Leistungspotentiale, Qualifikationen,...) „direkt“ an einen fest umrissenen Kreis von Begünstigten richtet. In der FZ trifft dies v.a. in sog. „grundbedürfnis-“ und „zielgruppennahen“ Förderbereichen zu, für die 1985 - 92 23% der Mittel zugesagt wurden (wie z.B.: Soziale Infrastruktur, Land- und Waldwirtschaft, Entwicklungsbanken, soweit sie Kleingewerbe oder Landwirtschaft fördern, inkl. bestimmter Förderformen wie Sozialfonds), und auf Selbsthilfeansätze (statistische Angaben siehe Anhang).

1. Wesentliche Wurzeln der heutigen Forderung in der Entwicklungspolitischen Diskussion nach mehr unmittelbarer Armutsbekämpfung im Rahmen der zwischenstaatlichen EZ sind:

- die Enttäuschung über das oft ausgebliebene Durchsickern angestrebter Wachstumseffekte der internationalen Entwicklungsanstrengungen zu den Armen,
- das Erschrecken über politische „Kosten“ und die Lasten der Armen im Zuge von IWF-gestützten Anpassungsmaßnahmen und frühen Strukturangepassungsprogrammen der Weltbank,
- Berichte über Erfolge, die Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) in der unmittelbaren Zusammenarbeit mit Armen erreichen konnten,
- erste Erfolge der staatlichen EZ bei Projekt- und Programmansätzen der Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe, verbunden mit positiven Eindrücken von der Organisations- und Selbsthilfefähigkeit und -bereitschaft der Armen,
- ein legitimes Eigeninteresse der Geberländer an der Minderung von Armut als Wanderungs- und Fluchtursache.

2. Diese Vorerfahrungen sind wie folgt zu würdigen und zu relativieren:

- a) Die Planungen wachstumsorientierter Vorhaben der internationalen Gebergemeinschaft litten bis in die frühen 80er Jahre vielfach daran, daß sie bei der Prognose von Wachstums- und Verteilungseffekten das Funktionieren von Markt- und Verteilungsmechanismen unterstellten, die in Wirklichkeit in vielen EL gar nicht gegeben waren (Einseitigkeit der Analyse). Hinsichtlich der Relevanz von Wirtschaftswachstum für die Armutsbekämpfung wird dieser Zusammenhang von Wachstumskritikern ebenso systematisch übersehen, wie der Rückgang von Massenarmut in südostasiatischen Ländern mit hohem Wirtschaftswachstum.

- b) Strukturangepassungsvorhaben von IWF/Weltbank sind inzwischen mit Komponenten zur Abfederung von Anpassungslasten ausgestattet und auf realistischere Zeiträume ausgelegt. Sie können Spielräume für sozial orientierte Maßnahmen schaffen.
- c) Als entscheidende Erfolgsursache von NRO-Ansätzen der unmittelbaren Armutsbekämpfung ist – insbesondere bei kirchlichen NRO – eine langjährige partnerschaftliche und projektunabhängige Präsenz vor Ort auszumachen, die ein flexibles Eingehen auf den jeweiligen Entwicklungsstand von Armutsguppen und die damit verbundene inhaltliche Veränderung ihres Bedarfs an externer Unterstützung (Prozeßorientierung), die „Feinsteuierung“ und die Nachbetreuung von Maßnahmen sehr erleichtert. Diese Erfolgsbedingung ist zwar im Rahmen von *Einzelvorhaben* der staatlichen EZ nicht direkt darstellbar, sie regt aber zu Überlegungen an, ob sie im Rahmen der – wesensgemäß langjährigen – *Gesamt-EZ* mit einem Land und unter Einbeziehung einheimischer Partner, nicht hinlänglich darstellbar wäre.
- d) Es sollte nicht übersehen werden, daß sich die Erfolge von NRO-Vorhaben vielfach in kleinräumigen und kleinteiligen Ansätzen mit hoher Betreuungsintensität einstellen, aus denen sich erst über längere Zeit großräumigere lose Netzwerke, Zusammenschlüsse, Interessenvertretungen oder Selbsthilfebewegungen entwickeln (können). Bei realistischer Sicht des Phänomens der Massenarmut kann es für die staatliche EZ also nicht in erster Linie darum gehen, die Erfolge der NRO konzeptionell zu kopieren, um sie andernorts zu replizieren. Vielmehr geht es darum, in welcher Weise die EZ subsidiär und komplementär tätig werden sollte, um die Verbreitung erfolgreicher NRO-Ansätze zu erleichtern und um Rahmenbedingungen und sonstige Voraussetzungen einer armutsmindernden Entwicklung zu fördern.
- e) In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß es NRO vielfach gelungen ist, im Umfeld ihrer Projekte bestimmte Bedingungen zugunsten der (organisierten) Armen zu verändern, wie z.B. lokalen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, Rechtsberatung, Kredit und Absatzmärkten. Diese Veränderung von *Projektumfeldbedingungen* sollte nicht mit der Veränderung staatlich gesetzter *Rahmenbedingungen* gleichgesetzt werden, die in ein anderes politisches Kräftefeld eingreift, obwohl sie dafür erhebliche Anstoßwirkung entfalten kann, insbesondere soweit sie von einflußreichen Gebern wahrgenommen und aufgegriffen wird.
- f) Bei allen Erfolgen von Ansätzen der unmittelbaren Armutsbekämpfung (seien diese nicht-staatlicher oder staatlicher Natur) darf nicht übersehen werden, daß sie – gerade bei Erfolg – die Einbindung der Begünstigten in Märkte, Geldwirtschaft und öffentliche Leistungen sowie die damit verbundenen Abhängigkeiten stärken. Das Erreichte hängt deshalb in erhöhter Weise von den Rahmenbedingungen ab.

tem Maße von Dynamik und Wohl und Wehe der übrigen Volkswirtschaft ab (Nachhaltigkeit).

g) Die Massenhaftigkeit von Armut in EL und die Zahl der Länder mit gleichzeitig schwachem Wirtschaftswachstum – verbunden mit der Annahme, daß *Massenarmut* letztlich eine *Folge von Fehlentwicklungen im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen System* des Landes (und seiner Außenwirtschaftsbeziehungen) ist – legen den Schluß nahe, daß diese Länder ihre Armut aus eigener Kraft nur nach Systemveränderungen bewältigen können, die erhebliche Wachstumskräfte – eingeschlossen die der Armen – freisetzen. Die Begrenztheit der durch die Gebergemeinschaft darstellbaren Mittel und Kapazitäten sollte davor warnen, damit das Symptom direkt „für“ die Armen kurieren zu wollen. Armutsbezogene Förderstrategien eines Gebers knüpfen also sinnvollerweise an eigenen Anstrengungen in den betroffenen Ländern an, die – nicht notwendigerweise zuerst – von den Regierungen ausgehen müssen und setzen vorrangig kausal an, d.h., bei den Rahmenbedingungen des Wirtschaftens (und – wo diese günstig sind – immer auch beim Wirtschaftswachstum, solange es schwach ist):

- Eine Förderstrategie, die mit Ansätzen der unmittelbaren Armutsbekämpfung Modelfälle schaffen will, die der Multiplikation aus eigenen Ressourcen des Landes bedürfen, um breitenwirksam zu werden, ist vielfach auf Wachstum auf hohem Niveau angewiesen, weil nur dieses dafür die Spielräume im Land bietet.
- Selbst das mit unmittelbaren Ansätzen Erreichte braucht Wirtschaftswachstum, um ohne Betriebskostenfinanzierung durch die Geber („Dauertropf“) nachhaltig zu sein, wie das Schicksal solcher Vorhaben in etlichen afrikanischen EL südlich der Sahara vor Augen führt.

3. Zusammenfassend wird kein Anlaß gesehen, Projekte der unmittelbaren Armutsbekämpfung als originären oder entscheidenden Beitrag der staatlichen EZ zur globalen Verringerung von Armut einzuschätzen, denn Entwickler solcher Ansätze waren NRO, und entscheidend sind Systeme und Rahmenbedingungen, auf die NRO weniger Einfluß nehmen können als international tätige Geber. Allerdings ist einzuräumen, daß solche EZ-Vorhaben:

- als Modell-Lösungen für eigene Anstrengungen des Partnerlands,
- zur Ermutigung entsprechender Akteure im Partnerland und
- zum besseren Verständnis der Armutursachen und der Potentiale ihrer Überwindung (für die Entwicklung einer landesspezifischen Strategie),

von großem Wert oder sogar unersetztlich sein können. Dazu ist allerdings kein sehr großes Mittelvolumen erforderlich.

## II. Erfahrungen aus der Zusammenarbeit

Einer massiven Umlenkung von FZ-Mitteln in unmittelbar armutsbezogene Vorhaben (Anteil derzeit ca. 20%, vgl. Anhang) sind schon dadurch Grenzen gesetzt, daß gerade dafür effiziente, großräumige *Aufnahmestrukturen* in den EL häufig fehlen oder nur über längere Zeiträume entwickelt werden können. Kleinteilige Vorhaben sind aber häufig mit sehr hohen Transaktionskosten im Bereich der Konzeptentwicklung und Betreuung verbunden, insbesondere, wenn sie – mangels solcher Strukturen – einen massiven Einsatz ausländischer Fachkräfte erfordern. Ohne einen vorlaufenden oder gleichzeitigen Institutionenaufbau haben solche Vorhaben zudem kaum Chancen auf Multiplikation und Breitenwirkung und dürften deshalb letztlich – gemessen an der Interessenlage der Partner in den EL – auch nicht die notwendige Hebelwirkung in Bezug auf strukturelle Veränderung entfalten.

1. Um unmittelbare Armutsbekämpfung in großem Maßstab – z.B. im Rahmen der FZ – differenziert (d.h.: gegenüber den Armen und ihren Gruppen kleinteilig und ggf. mit hoher Betreuungsintensität) und dennoch breitenwirksam und effizient (Transaktionskosten) gestalten zu können, sind in vielen EL institutionelle Verbesserungen bei den sog. „Aufnahme- und Mittlerstrukturen“ erforderlich:

- In vielen EL ist die Herausbildung dezentraler und partizipativer Verwaltungsstrukturen und -verfahren aufgrund administrativer Mentalitäten und geringer bzw. vergessener Erfahrung mit kommunaler Selbstverwaltung als besonders langwierig zu veranschlagen. Ob sich solche Aufgaben für die bilaterale TZ im Alleingang oder eher im Rahmen eines Engagements multilateraler Geber anbieten, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die Umfang und Komplexität der Aufgabe sowie die Durchsetzbarkeit der Maßnahmen bestimmen.
  - Die Institutionalisierung und institutionelle Stärkung nicht-staatlicher Know-How-Träger und Mittlerstrukturen ist (u.a. auch deshalb) in vielen EL von entscheidender Bedeutung für die Armutsbekämpfung, vor allem für Problem- und Potentialanalyse, Bewußtseinsbildung, Organisation der Armen, Beratung, gesellschaftlichen Dialog und Verbreitung angepaßter Technologie. Entsprechende Ressourcenpersonen sind i.d.R. im Lande vorhanden und können die Verhältnisse und bestimmte Veränderungspotentiale sehr wohl einschätzen, können aber ohne entsprechende Institutionalisierung von ausländischen Gebern nur sehr viel schwerer identifiziert und in fachlichen Teams mobilisiert werden.
2. Die genannten institutionellen Erfordernisse bieten aus Sicht der Verfasser für die bilaterale TZ ein weites und wichtiges Feld der „Trägerförderung“, wobei der TZ-FZ-Verbund in zeitlicher Folge und zeitgleich von Bedeutung

ist. Solche TZ-Aufgaben sind sowohl in den nicht-staatlichen Strukturen (Mittler und potentielle Beratungsunternehmen) als auch in der öffentlichen Verwaltung – bei der Entwicklung partizipativer Verfahren und bürgernaher Organisationsmodelle – zur Erleichterung des Zusammenwirkens zu sehen. Obwohl die Akzeptanz der NRO für solche Überlegungen tendenziell zunehmen dürfte, ist eine gewisse Zurückhaltung wegen befürchteter Vereinnahmung, Funktionalisierung etc. von Süd-NRO in Auftragnehmerrollen nicht ganz unbegründet. Ggf. könnten solche Risiken bei Gründung rechtlich selbständiger Dienstleistungsunternehmen – z.B. durch Süd-NRO – ausreichend begrenzt werden.

3. Fallbeispiele aus der FZ (s. Box 1), bei denen vorhandene Aufnahmee und Mittlerstrukturen ein großräumigeres Engagement der Armutsbekämpfung unmittelbar erlaubten, sind nicht sehr zahlreich.

#### Box 1: FZ-Fallbeispiele für großräumige Aufnahme- und Mittlerstrukturen

Besonders bemerkenswert ist das Vorhaben „Erosionsschutz Maharashtra durch NRO“ in Indien, für das eine für komplexe Aufgaben geeignete NRO-Struktur vorgefunden wurde und ein bundesweit operierendes indisches Refinanzierungsinstitut bestimmte Koordinierungs- und Bündelungsfunktionen übernehmen konnte. Beachtlich sind auch die Fälle der – inzwischen recht bekannten – Grameen Bank in Bangladesch und der Caisse Nationale de Crédit Agricole in Marokko, die – über enge Außenstellennetze – arme Kleinstkreditnehmer hervorragend erreichen, die aber – bei aller Verschiedenheit ihres Ansatzes – ihre Leistungen doch recht homogen gestalten können. Im Aktionsradius vergleichbare und staatliche Strukturen bestehen in einigen lateinamerikanischen Ländern für den Bereich des Einfachwohnungsbau, die in unterschiedlicher Güte mit einheimischen NRO kooperieren, allerdings deutlich von staatlichen Mittelzuweisungen und damit von budgetpolitischen Konjunkturen abhängen.

4. Die Erfahrung der Gebergemeinschaft, insbesondere aus fehlgeschlagenen Reformen staatlicher Ausgabenpolitik und von Landbesitzverhältnissen zugunsten der Armen, zeigt, daß sich unmittelbare Ansätze in einem Feld divergierender *Interessen* bewegen, wenn sie auf volkswirtschaftlicher, regionaler oder lokaler Ebene als „Nullsummen-Spiel“ auf Umverteilung zwischen den Interessengruppen hinausliefen. Umgekehrt erweisen sich Maßnahmen zugunsten der Armen, die auch andere Interessen begünstigen (z.B. Bewässerung eines Gebiets mit heterogener Betriebsgrößenstruktur) oder die in einem Klima kräftigen allgemeinen Wachstums erfolgen (Verteilung aus dem Zuwachs), als leichter durchsetzbar. Hieraus ist zu schließen, daß sowohl Wirtschaftswachstum als auch Begünstigung weiterer Interessengruppen wesentliche Determinanten der Durchsetzbarkeit (und mutmaßlich auch der

politischen Aspekte der Nachhaltigkeit) von Ansätzen der unmittelbaren Armutsbekämpfung sind<sup>3</sup>. Darüber hinaus belegt die Erfahrung, daß die allgemeine Wachstumsdynamik

- sowohl auf den Faktor- und Gütermärkten die *kaufkräftige Nachfrage* nach dem bestimmt, was die Armen – auch nach unmittelbarer Förderung – i.d.R. anzubieten haben, nämlich Arbeitskraft, Dienstleistungen, landwirtschaftliche und handwerkliche Erzeugnisse und Lohnveredelung,
- als auch die finanzwirtschaftlichen und ausgabenpolitischen *Spielräume des Staates* zur Unterhaltung armutsrelevanter Einrichtungen und Infrastrukturen und zur Reduzierung der Armut

wesentlich beeinflußt. Daß die Wiederbeschaffung armutsrelevanter Projektanlagen nicht in jedem Fall aus Leistungsentgelten der Nutzer finanziert werden kann, beispielsweise in den Bereichen Bildung und Gesundheit, ist offenkundig. Sie müssen deshalb von anderen, prosperierenden Bereichen der Volkswirtschaft mitgetragen werden können.

5. Kontakt und Austausch mit Selbsthilfe(SH)-Organisationen und NRO, die Förderung von SH-Ansätzen im Rahmen der staatlichen EZ (vgl. für die FZ Tab. 1 und Anhang) – als

*Tabelle 1\**

Jahr	FZ-Projekt-hilfe <sup>a</sup> – Mio DM –	Zusagen mit SH-Ansätzen <sup>b</sup> – Mio DM –	Anteil an FZ-Projekthilfe – % –	Wert der SH- Komponenten <sup>c</sup> – Mio DM –	Anteil an FZ-Projekthilfe – % –
1985	2124	188	8,9	168	7,9
1986	1907	158	8,3	103	5,4
1987	2321	186	8	109	4,7
1988	2398	188	7,8	114	4,8
1989	2883	192	6,7	172	6
1990	2439	257	10,5	192	7,9
1991	2235	304	13,6	276	12,4
1992	2274	263	11,6	213	9,4

\* *Quelle:* KfW-intern

<sup>a</sup> KfW-Vertrag abgeschlossen, Werte und SH-Einstufung aktualisiert (Stand 5/93)

<sup>b</sup> Wert der Zusagen für Vorhaben mit SH-Ansätzen (Regionale und sektorale Verteilung des Bestands s. Anhang)

<sup>c</sup> Kosten, die auf die eigentlichen SH-Komponenten der Vorhaben gem. <sup>b</sup> entfallen

<sup>3</sup> Dieser Aspekt ist selbst für den sozialen Zusammenhalt armer (z.B. Dorf-)Gemeinschaften nach Maßnahmen der Armutsbekämpfung bedeutsam, die (z.B. aus technischen Gründen) nur einen Teil der Bevölkerung begünstigen (z.B. Besitzer be-

besondere Kategorie der unmittelbaren Armutsbekämpfung – und die Auswertung der dabei gewonnenen Erfahrungen<sup>4</sup>, haben bei den beteiligten deutschen Institutionen die Einsicht in gezielte praktische Handlungsmöglichkeiten – auf der Ebene von Einzelvorhaben – erweitert. Sichtbar wurden dabei auch Grenzen der SH der Armen und dementsprechende Notwendigkeiten der Beeinflussung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und internationaler Rahmenbedingungen und *geeigneten* staatlichen Tätigwerdens<sup>5</sup> zur Überwindung von Massenarmut. Indes steht eine Aufarbeitung dieser Erfahrungen aus, die direkt für die Umsetzung dieser Notwendigkeiten dienstbar gemacht werden könnte. Dennoch sei der Hinweis erlaubt, daß die Übertragung der „harten“ Einsichten in die Selbsthilfe der Armen und zu deren Förderung, auf das zwischenstaatliche Verhältnis in der EZ (s. Box 2), einen theoretischen und strategischen „Sprung nach vorne“ bewirken würde.

## 6. Zusammenfassend ist festzuhalten:

In Ländern, in denen NRO von sich aus noch keine großräumigeren Aufnahme- und Mittlerstrukturen aufgebaut haben, kann eine komplementäre Aufgabe der staatlichen EZ (TZ) darin bestehen, diese zu initiieren und zu stärken, um die Voraussetzungen einer effizienten unmittelbaren Armutsbekämpfung zu verbessern und eine Artikulations-Plattform für die damit verbundenen Interessen herzustellen. Sie kann wegen der betroffenen Interessen durch den Hebel des FZ-TZ-Verbunds erleichtert werden.

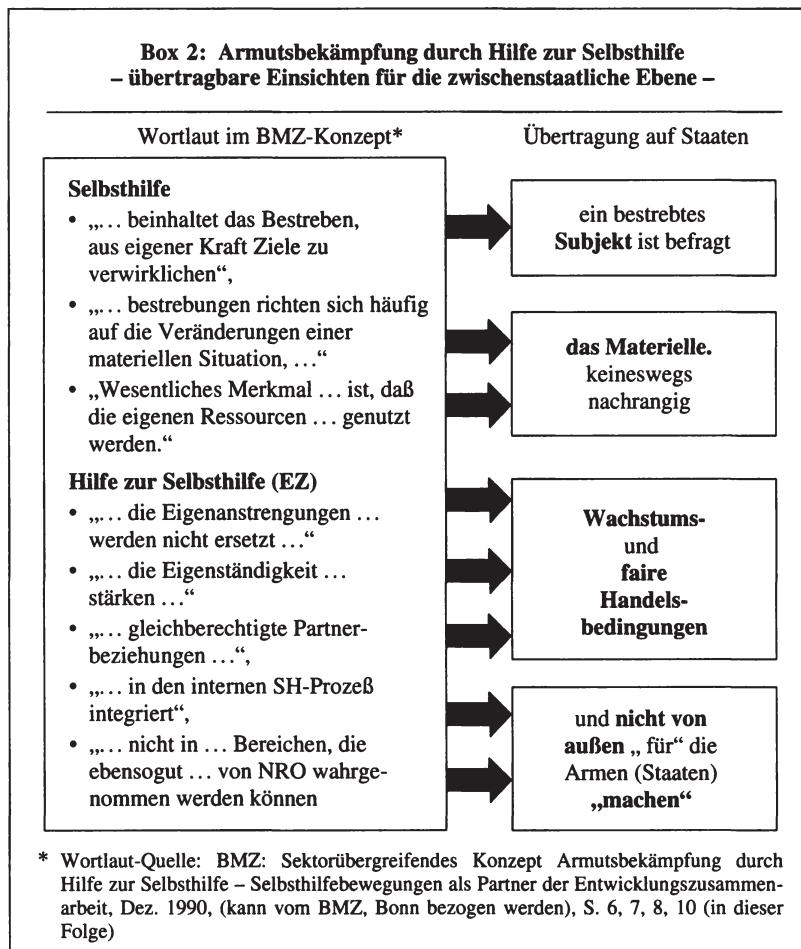
Das allgemeine Wirtschaftswachstum ist maßgeblich für Durchsetzbarkeit und Nachhaltigkeit unmittelbarer Armutsbekämpfung. Seine Bedeutung nimmt mit dem Umfang der unmittelbar angestrebten bzw. erwarteten Breitenwirkung zu. Die Mitbegünstigung Nicht-Armer kann für Akzeptanz, Durchsetzung, finanzielle und „politische“ Nachhaltigkeit von entscheidender Bedeutung sein. Dieser Aspekt sollte sowohl auf der Ebene des Einzelvorhabens als auch des gesamten EZ-Förderprogramms für das Land berücksichtigt werden.

---

wässerungswürdiger Böden) und macht öfter ergänzende Maßnahmen zugunsten der übrigen Bevölkerung erforderlich (z.B. Förderung auch des Regenfeldbaus). Außerdem sind Systeme, z.B. der armutsrelevanten sozialen Infrastruktur, häufig nur finanziell „lebensfähig“, wenn das Gebührenaufkommen von bessergestellten Nutzern die Sozialtarife für arme Nutzer „subventioniert“.

<sup>4</sup> Vgl. für die FZ: KfW: Selbsthilfeansätze bei Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit, in der KfW-Reihe: Arbeitshilfen – Materialien – Diskussionsbeiträge, Nr. 6, Dez. 1991 sowie Deutscher Bundestag: Drucksache 12/924, letzter Beitrag.

<sup>5</sup> Vgl. BMZ: Sektorübergreifendes Konzept Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe – Selbsthilfebewegungen als Partner der Zusammenarbeit, Dez. 1990, S. 3, 6, 9f.



### III. Generelle Unzulänglichkeiten der klassischen Projekthilfe

1. Unabhängig von den jeweils verfolgten entwicklungspolitischen Zielsetzungen, führte der Ansatz der klassischen Projekthilfe auf der Geberseite bei Entwicklungspolitik, Entwicklungsverwaltung und Durchführungsorganisationen zu einer starken *Fokussierung der Aufmerksamkeit* auf das Einzelvorhaben und damit auch mehr auf das materiell Beabsichtigte und Hinderliche, als auf das – vom vorhandenen Gesellschafts- und Wirtschaftssystem her – Notwendige, Förderliche und Hinderliche. Hieraus resultierten methodische

und instrumentelle Unzulänglichkeiten der Projekthilfe, von denen hier einige<sup>6</sup> beispielhaft in Stichworten erwähnt seien:

- Konzentration von Analyse und gestaltender Einflußnahme auf das Projekt und das wahrgenommene „Projektumfeld“<sup>7</sup>.
- Verteilung des EZ-Engagements (pro Land) auf eine Vielzahl von Sektoren, Trägerorganisationen, Regionen, Zielgruppen und Förderkonzepten sowie fehlende systematische Kombination<sup>8</sup> der verfügbaren Instrumente der EZ (TZ, FZ, weitere) und damit Zersplitterung der auf Geberseite verfügbaren analytischen, konzeptionellen und administrativen Kapazitäten. Verzicht auf – hoch zu veranschlagende – Synergieeffekte aus der Kombination des fachlichen und länderspezifischen Know-how der einzelnen Institutionen inkl. politischer Stiftungen und NRO und ihrer – eigentlich arbeitsteilig angelegten – Aufgaben- und Erfahrungsfelder.
- Konzentration auf den Träger der Projektdurchführung und die Zielgruppe, verbunden mit eingeschränkter Aufmerksamkeit für die übrigen erfolgsrelevanten Akteure im Partnerland.
- Tendenz, die Risikoanalyse entweder auf „projektspezifische“ Faktoren zu konzentrieren und systemspezifische Risiken als exogen und „projektfern“ nur unzureichend wahrzunehmen oder Projekte mit risikobegrenzenden Maßnahmen zu überfrachten.
- Tendenz, erkannte projektübergreifende Fehlsteuerungen und -entwicklungen (z.B. in Bereichen sektorübergreifender Allokationsmechanismen, rechtlicher Rahmenbedingungen oder der Sektorpolitik) über das Vehikel des Einzelprojekts (z.B. durch Auflagen) korrigieren zu wollen, i.d.R. ohne entsprechend starke Arbeitsbeziehungen mit den dafür zuständigen Stellen und nicht selten in Verkennung der zeitlichen Eigengesetzlichkeiten von Projektzyklus einerseits und politischer Steuerung andererseits, die eine Synchronisierung sehr erschweren können.
- Tendenz, Schwachstellen durch immer mehr Erweiterungen der Prüfraster für Einzelprojekte zu kompensieren.

<sup>6</sup> Zu denen anzumerken ist, daß sie in der Aufzählung nicht das Kriterium „mutually independent and commonly exhaustive“ erfüllen, sondern sich vielmehr in der Praxis der Zusammenarbeit in komplexer Weise gegenseitig verstärken können.

<sup>7</sup> Soweit zu FZ-Vorhaben die gesamtwirtschaftliche Situation und der Wirtschaftssektor analysiert wurden, hatten die Ergebnisse oft nur begrenzten Einfluß auf Fördervotum und Projektgestaltung.

<sup>8</sup> Wir stellen damit weder in Abrede, daß im Lauf der Entwicklungsdekaden immer wieder zweckmäßige FZ-TZ-Kombinationen und -Kooperationen zustande kamen, noch, daß das dargelegte Problem erkannt und Abhilfe auf dem Wege ist, vielmehr ist es unser Anliegen, darauf hinzuweisen, daß dieses Problem im klassischen Ansatz bei Einzelprojekten verwurzelt ist.

Einige der beobachtbaren Folgen dieser (und weiterer) Unzulänglichkeiten sind:

- ein hoher Untersuchungs- und Verwaltungsaufwand pro Vorhaben,
- tendenzielle Überfrachtung von Projektprüfung und -steuerung,
- tendenziell überhöhte entwicklungspolitische Erwartungen an die mit isolierten Einzelvorhaben erreichbaren Veränderungen,
- eine Tendenz zur Überforderung der Koordinierungs- und Einflußmöglichkeiten der Projektträger gegenüber ihren übergeordneten Dienststellen und dem politischen System,
- eine tendenziell eingeschränkte Wahrnehmung gesellschaftlicher Kräfte und Interessengruppen, gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Steuerungsmechanismen und Änderungstendenzen, die außerhalb eines konkreten Projektbezugs stehen und nicht gängigeren Publikationen zu entnehmen sind,
- intersektoral verteiltes Finanzierungsvolumen und entsprechend begrenzte Verhandlungsmasse und Hebelwirkung pro Sektor im jeweiligen Land,
- eingeschränkte Motivation zu projekt- und sektorübergreifendem Fachdialog und Geberkoordinierung.

Die deutsche bilaterale EZ hat – trotz dieser Unzulänglichkeiten und zunehmend schwierigerer Rahmenbedingungen in vielen EL – eine insgesamt erfreuliche Erfolgsbilanz aufzuweisen. Über die Erweiterung ihres Instrumentariums für Projektplanung und -steuerung hinaus, wurde die Entwicklung und Anwendung strategischer Instrumente in Angriff genommen, die von ihrer Stoßrichtung her grundsätzlich geeignet sind, die klassische Projekthilfe so zu ergänzen, daß ihre generellen Unzulänglichkeiten überwindbar werden (u.a.: Regionalkonzepte der EZ, erweiterte Ländergespräche, Länderkonzepte der EZ, Strukturhilfen, Intensivierung von Politik-/Fachdialog und Geberkoordinierung). Dies trägt auch dem Umstand Rechnung, daß Entwicklungserfolg und Nachhaltigkeit häufig nicht allein auf der Ebene von Einzelvorhaben erreicht werden können, sondern nur auf der Ebene der Entwicklung des jeweiligen Sektors oder der Volkswirtschaft insgesamt.

2. Massenarmut ist nach Komplexität und Verwobenheit mit Gesellschaft und Gesamtwirtschaft in keiner Weise mit Problemen zu vergleichen, deren Lösung üblicherweise Ziel von FZ-Projekten ist (wie z.B.: unzureichende landwirtschaftliche Einkommen oder defizitäre Wasserversorgung in einem abgegrenzten Gebiet, Energieerzeugungslücke in einem Verbundnetz). Eine vergleichbare Komplexität der Wirkungszusammenhänge und Interessenlagen besteht allenfalls bei Ansätzen des Tropenwaldschutzes und generell des regionalen und globalen Umweltschutzes, zu deren Erfolgen noch keine abschließenden Erfahrungen vorliegen. In Verbindung mit den dargelegten

Unzulänglichkeiten der klassischen Projekthilfe und der notwendigen Voraussetzung von Wirtschaftswachstum, leiten wir hieraus die Hypothese ab, daß nachhaltige Beiträge der EZ zur Armutsbekämpfung vorrangig von solchen Projekten zu erwarten sind, die

- in EL mit geeigneten gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durchgeführt werden<sup>9</sup> oder in denen entsprechende Reformbereitschaft vorliegt (eine Armutsbekämpfungsstrategie der betreffenden Regierung, in die die Geber ihre Beiträge einfügen können, wäre noch günstiger) und
- in *konsistente, länderspezifische Strategien des Gebers* zur Armutsbekämpfung und in entsprechende Förderprogramme seiner EZ eingebunden sind.

Wie die Bausteine und die Umrisse solcher Strategien der Geberseite instrumentell aussehen könnten, ist Gegenstand von Teil C.

## C. Bausteine und Umrisse eines strategischen Ansatzes

### I. Ausgangspunkte eines strategischen Ansatzes

Bei aller Vielfalt der Ursachen und Erscheinungsformen ist nationale Masenarmut wesentlich eine Folge von Fehlentwicklungen auf der Systemebene von Wirtschaft und Gesellschaft und gekennzeichnet durch Abkoppelung, Ausgrenzung und rückläufigen Austausch im materiellen und immateriellen Sinne. Sie kann daher kausal und systematisch nur überwunden werden durch einen ganzheitlichen Strategieansatz, d.h. durch *Einwirkung auf die Systemebene von Wirtschaft und Gesellschaft* und nicht primär durch auf Armutsgruppen bezogene Einzelmaßnahmen. Dies umfaßt Veränderungen von Politik im Sinne von Integration der Armen in Wirtschaftskreisläufe und Gesellschaft und von breiter Wohlstandsmehrung (bezogen auf ein niedriges Ausgangsniveau).

Im Papier „Hauptelemente der Armutsbekämpfung“<sup>10</sup> vertritt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), mit der Darstellung der Grunderfordernisse an die Politik der Entwicklungsländer und für die internationale Zusammenarbeit sowie der Forderung: „Die

<sup>9</sup> Zur Linderung von Armut können – auch in EL ohne solche Rahmenbedingungen – Vorhaben der unmittelbaren Armutsbekämpfung aus politischen und karitativen Erwägungen zweckmäßig und auch durchführbar sein. Sie sollten dann aber nicht mit dem Entwicklungspolitischen Anspruch auf Nachhaltigkeit und strukturbildende Effekte befrachtet werden und können ein Langzeitengagement des Gebers erfordern (z.B. bis zum Wirksamwerden günstigerer Rahmenbedingungen).

<sup>10</sup> BMZ, Bonn, Sept. 1992 (von dort erhältlich), im folgenden als „Hauptelemente“ zitiert.

Entwicklungsländer müssen eine Entwicklungsstrategie entwickeln, die die Armen einschließt und sie nicht ausgrenzt“ ein ebensolches ganzheitliches Verständnis der Armutsursachen.

1. Aus einem solchen Verständnis ergibt sich zugleich der Anspruch an die EZ, diese – im Sinne eines längerfristigen Prozesses (von Zusammenarbeit) – nach strategischen Gesichtspunkten auszurichten und länderweise individuell festzulegen. Dabei sind der Veränderungsbedarf, die realen Veränderungsmöglichkeiten – auch im Zusammenwirken mit anderen Gebern – und die eigenen komparativen Vorteile der Einwirkungsmöglichkeiten von deutscher Seite – in bezug auf verfügbares Know-how, verfügbare Mittel und Instrumente – sowie die Wünsche der Partner an die Art der Zusammenarbeit zu berücksichtigen.

2. Eine solche Sichtweise relativiert den Projektansatz im traditionellen Sinne deutlich, indem sie die Einzelvorhaben als Mittel zum Zweck einer Einwirkung auf die strukturellen Ursachen von Armut – über den Hebel und die Mittel des Gesamtengagements der EZ – begreift und diese Art der Einwirkung als Ziel der Zusammenarbeit auch jeweils konkret formuliert.

Dieser Anspruch kommt auch in dem – in Ziff. (6) der „Hauptelemente“ formulierten – Vorrang der Unterstützung struktureller Reformen als Ansatz der Armutsbekämpfung zum Ausdruck. Ein entsprechendes Vorgehen würde der Überfrachtung von Einzelvorhaben hinsichtlich Analyse, Erwartungen und risikobegrenzender Maßnahmen entgegenwirken, die – wie dargelegt – aus einer isolierten Sicht von Einzelvorhaben resultiert.

3. Notwendige Bedingung einer breitenwirksamen und nachhaltigen Reduzierung von Armut (über Beschäftigung, Einkommen und Verteilungsmechanismen) ist ein anhaltend hohes und arbeitsintensives Wirtschaftswachstum, hinreichend jedoch nur, wenn

- a) die Armen in der Lage sind, an Wachstum und Entwicklung teilzuhaben und
- b) das Wachstum auf einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung beruht.

Hieraus ergibt sich eine Doppelstrategie, die auch die Weltbank<sup>11</sup> vertritt und die auf

- c) hohes, arbeitsintensives und umweltschonendes Wirtschaftswachstum und
- d) die Befähigung der Armen zur Teilhabe an der Entwicklung abzielt.

---

<sup>11</sup> *World Bank*: World Development Report, Washington, 1990 und Operational Directive 4.15, S. 1, Dec. 1991 in: *World Bank*: Poverty Reduction – Handbook and Operational Directive, 1992; zwar wird dort die Umweltqualität des Wachstums nicht ausdrücklich als Element der Doppelstrategie genannt, im „Handbook“ und im faktischen Geschäftsgebaren jedoch verfolgt.

Die Verfasser räumen der Qualität umweltschonenden Wachstums den Rang einer ebenfalls notwendigen Bedingung ein, weil die Praxis der Zusammenarbeit zeigt, daß die Armen von Umweltbelastungen und -schäden i.d.R. gesundheitlich<sup>12</sup> und wirtschaftlich<sup>13</sup> am stärksten betroffen<sup>14</sup> sind und die geringsten Möglichkeiten haben, dieser Betroffenheit selbst vorzubeugen, auszuweichen oder sich aus ihr „herauszukaufen“.

## II. Bausteine

### 1. Strukturelle Reformen

Die „Hauptelemente“ bestätigen den Vorrang struktureller Reformen für die Armutsbekämpfung (Ziff. (6)). Im Sinne der dargelegten Doppelstrategie sollten sich strukturelle Reformen nicht mehr allein auf eine Verbesserung von Wachstumbedingungen und Abfederung unerwünschter sozialer Konsequenzen beschränken, sondern zunehmend gezielt auf

- a) die *armutsrelevante Qualität des Wachstums* (arbeitsintensiv, umweltschonend),
- b) die Reorientierung staatlicher Ausgabenpolitik zugunsten armutsrelevanter Aufgabenbereiche (z.B. Grundbildung, Basisgesundheitsvorsorge),
- c) die direkte Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsaktivitäten von Armutsguppen (z.B. Legalisierung der informellen Wirtschaft) und
- d) die Beseitigung kulturell-gesellschaftlicher Barrieren, die die Integration Armer (z.B. Kastenwesen), insbesondere aber von Frauen (z.B. ihre (Fort-)Bildung, ihren Kreditzugang), erschweren,

ausgedehnt werden. Vor allem zu den beiden letztgenannten Feldern sind noch Erfahrungen zu sammeln, und es ist noch offen, ob und wie Erfahrungen aus kleinteiligen Ansätzen auf Makroebene nutzbar gemacht werden können; ermutigende Erfahrungen mit der Reduzierung ländlicher Armut durch marktkonforme Erzeugerpreise liegen bereits vor. Entscheidend ist die

<sup>12</sup> Besonders deutlich zeigt sich diese gesundheitliche Gefährdung und Betroffenheit an völlig unzureichender Entsorgung von Slumgebieten und dem Umstand, daß dort Epidemien (wassergebundener Krankheiten) häufig ihren Ausgang nehmen. In vielen EL sind ländliche Arme auf hoch kontaminiertes Flußwasser angewiesen oder verbleiben als Letzte in anderweitig hoch belasteten Gebieten.

<sup>13</sup> Die wirtschaftliche Betroffenheit äußert sich vornehmlich in Nutzenentgang (z.B. durch Bodenerosion, Schädigung von Wild- und Fischbeständen, rückläufigen Tourismus) und Krankheitskosten.

<sup>14</sup> Daß Armut auch umweltschädigendes Verhalten hervorrufen bzw. verstärken kann, ist hinreichend belegt.

Frage, wie der Umgang mit der sozialen Dimension der Strukturanpassung, von der kurzatmigen Abfederung sozial unerwünschter Folgen zur *Strukturreform zugunsten der Armen*, fortentwickelt werden kann.

Die FZ kann Strukturreformen direkt unterstützen und dabei wichtige Einflußmöglichkeiten erschließen. Wesentlicher Bestandteil von Strukturreformen müssten institutionenbezogene Ansätze zugunsten der unmittelbaren Armutsbekämpfung werden, wie oben dargestellt. Beratungskomponenten zur Unterstützung von Strukturreformen müssen in das Gesamtkonzept eingebunden und diesem verpflichtet sein.

## 2. Mittelbare Armutsbekämpfung durch Projekte und Politikk Bewertung

Im Hinblick auf das Ziel der Armutsbekämpfung wurde die Bedeutung *arbeitsintensiven Wachstums* und der dafür erforderlichen Rahmenbedingungen<sup>15</sup> hervorgehoben.

- a) Der Förderung der *privatwirtschaftlichen Entwicklung* ist im Rahmen der dargelegten Doppelstrategie und bei der Demokratisierung eine Schlüsselrolle beizumessen, und sie sollte deshalb verstärkt werden. Die Aussage der „Hauptelemente“ (Ziff. (7)), daß die Förderung der privatwirtschaftlichen Entwicklung über die Stärkung der eigenen Wirtschaftskraft der Entwicklungsländer zur Beseitigung struktureller Ursachen der Armut beiträgt, ist bei geeigneten Rahmenbedingungen richtig und gilt dann auch für die komplementäre Förderung der materiellen Infrastruktur.
- b) Es ist nicht zu verkennen, daß im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Effizienz und der Wettbewerbsfähigkeit – aus Wachstumsgründen und für den Umweltschutz – Entwicklungsländer in ausgewählten Bereichen der *materiellen Infrastruktur* auch weiterhin auf *kapitalintensive Technologien* angewiesen bleiben, um ihre komparativen Vorteile in anderen – arbeitsintensiven – Bereichen nutzen zu können (z.B. kostengünstige, umweltschonende und zuverlässige Energieversorgung, zuverlässige Kommunikationssysteme für die gewerbliche Wirtschaft, Produktionsverfahren die Belastungen vermeiden, Abwasserklärtechnologien).

Der Weg, den Wachstumsbeiträge einzelner – ausschließlich wachstumsoorientierter – Investitionen zur Wohlstandsmehrung Armer nehmen, ist in der

<sup>15</sup> So waren z.B. – im Verbund mit überhöhten Wechselkursen und administrativ verzerrten Preisen – v.a. Kreditzinsen unter Marktniveau in vielen EL eine wesentliche Ursache unbefriedigender Beschäftigungseffekte der Industrialisierungsbemühungen vergangener Dekaden, mit den Folgen überhöhter Kapitalintensität, Verlust komparativer Kostenvorteile, geringer Wettbewerbsfähigkeit und Kapazitätsauslastung, mit negativen Rückwirkungen auf die Bonität nationaler Kreditinstitute, die inländische Kapitalmobilisierung und den internationalen „Ruf“ von Wachstumsstrategien.

Regel auf Projektebene nicht nachvollziehbar. Deshalb ist bei der mittelbaren Armutsbekämpfung auch die Verwendung entstehender Wachstums- und Verteilungsspielräume zugunsten der Armen am Projekt – und häufig auch im geförderten Sektor<sup>16</sup> – nicht nachweisbar (um diese geht es aber in weit höherem Maß als etwa um „Produktpfade“). Deshalb ist mittelbare Armutsbekämpfung zwar grundsätzlich mit dem gesamten FZ-Projektspektrum möglich und – im Rahmen einer konsistenten Strategie – mit Einzelvorhaben verfolgbar, aber nur, wenn entweder die Gesamtpolitik der Partnerregierung so angelegt ist, daß Armutsguppen am Wirtschaftswachstum angemessen teilnehmen oder die Sektorpolitik der Partnerregierung und die sektoralen Verhältnisse erwarten lassen, daß insgesamt eine ausreichende Begünstigung armer Zielgruppen erreicht wird. Wo diese Voraussetzungen nicht oder nur z.T. vorliegen und nicht hergestellt werden können, scheiden bestimmte Ansätze der mittelbaren Armutsbekämpfung aus. In dieser *Selektivität* besteht das gezielte strategische Vorgehen bei der mittelbaren Armutsbekämpfung zu einem wesentlichen Teil.

Ansätze der mittelbaren Armutsbekämpfung setzen deshalb unabdingbar eine *Politikbewertung* bei der Entwicklung einer länderbezogenen Förderstrategie (und nicht erst bei der Projektprüfung) voraus.

### 3. Unmittelbare Armutsbekämpfung

- a) In vielen EL setzt eine breitenwirksame und nachhaltige Armutsbekämpfung – zumindest für bestimmte Armutskategorien – strukturelle Reformen und in der Mehrzahl der EL institutionenbezogene Ansätze voraus. Wo dies zutrifft und die genannten Voraussetzungen nicht (oder noch nicht) vorliegen, muß eine realistische Einschätzung der eigenen Wirkungsmöglichkeiten der Geber, enge Grenzen der Absorptionsfähigkeit und damit des mit vertretbarem Aufwand Erreichbaren konstatieren.
- b) Von Vorhaben, die zwar konkrete Bezüge zu Armutsguppen aufweisen, jedoch von ihren Wirkungen auf die Lebenssituation der Armen eher nachrangig sind, ist abzuraten. Derartige Vorhaben, z.B. im Bereich der ländlichen Elektrifizierung, können evtl. sogar wegen hoher spezifischer Kosten und mangelnder Erlöse eher zu einer Beeinträchtigung von Versorgungssystemen und „Wohlstand“ beitragen, wenn sie Systemzusammenhang und -entwicklung unzureichend berücksichtigen.

Zu warnen ist auch vor der Vorstellung, unmittelbare Armutsbekämpfung sei stets auf Vorhaben auszurichten, die gänzlich den Armen zugute kommen,

---

<sup>16</sup> Es geht bei der Ertragskraft – z.B. eines Industrieunternehmens – eben nicht nur um Beschäftigung oder gar um seine sozialen Einrichtungen, wie z.B. den Betriebskindergarten, sondern hochgradig um seinen Beitrag zum Steueraufkommen und dessen Verwendung durch den Staat (nach Effizienz und Armutsspezifität).

denn es gibt entwicklungspolitisch prioritäre Förderansätze, die zwar einen klar umrissenen Kreis von Begünstigten haben, aus systemtechnischen und ökonomischen Gründen aber nicht sinnvoll in einen Teil für Arme und Nicht-Arme zerlegt werden können. Entscheidend ist der Zugang Armer zur Nutzung solcher Systeme gemäß ihrem Bedarf und örtlichem Bevölkerungsanteil. So kann z.B. eine Wasserversorgung von Slums durch ein gesondertes System häufig deshalb ausscheiden, weil diese Lösung wesentlich teurer wäre als eine Erweiterung des bestehenden Systems zur Mitversorgung der Slums und weil die Nutzer dann die Kosten nicht tragen könnten. Dies zeigt, daß eine Verkennung der Interdependenzen zwischen Armen und Nicht-Armen bei der Entstehung und Überwindung der Armut in einer Gesellschaft kontraproduktiv sein kann.

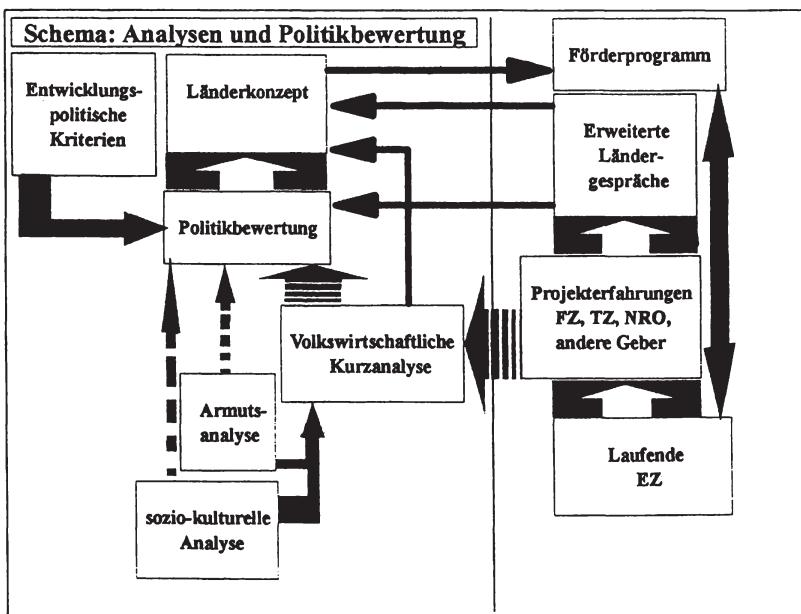
#### *4. Analytische Instrumente und Politikbewertung*

Um zu länderspezifischen Strategien der Armutsbekämpfung und entsprechenden Förderprogrammen zu finden, die in zufriedenstellendem Umfang kausal ansetzen, sind analytische Vorarbeiten (sozio-kulturelle Analyse, Armutsanalyse und volkswirtschaftliche Analyse) zu leisten. Diese und die Ergebnisse von Ländergesprächen mit örtlich engagierten Institutionen der EZ erlauben eine Politikbewertung nach entwicklungspolitischen Kriterien sowie die Entwicklung eines Länderkonzepts und eines entsprechenden Förderprogramms. Damit sind bestehende Instrumente und Verfahren angesprochen, die nurmehr verstärkt auf die Besonderheiten auszurichten wären, die sich aus dem vorrangigen Ziel der Armutsbekämpfung ergeben. Eine markante Besonderheit ist dabei die bereits erwähnte Komplexität der zu berücksichtigenden Zusammenhänge und Rückwirkungen, die bei Desaggregation auf Projektebene zwar aus dem Blickfeld geraten, aber wirksam bleiben würden.

Die Politikbewertung ist Aufgabe des BMZ, das sich dabei auf die genannten analytischen Arbeiten und auf entwicklungspolitische Kriterien (s. Schema) stützen kann. Wesentlich für die Methodik ist die angestrebte Funktion der Politikbewertung. Aus Sicht der Verfasser sollte von den Ergebnissen der Politikbewertung abhängen:

- ob unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein Mix von mittelbarer und unmittelbarer Armutsbekämpfung erfolgversprechend ist,
- ob strukturelle Reformen mittelbare und unmittelbare Armutsbekämpfung effizient ermöglichen oder
- ob die Reformbereitschaft so gering ist, daß nur unmittelbare Armutsbekämpfung – mit beschränktem Nachhaltigkeitsanspruch – vertreten werden kann oder die Zusammenarbeit eingeschränkt werden sollte.

Die armutsbezogene Politikbewertung könnte nicht nur der Verteilung von FZ-Mitteln zwischen verschiedenen Ansätzen für ein Land dienen, sondern auch bei der Festlegung der Höhe der Hilfe für ein Land berücksichtigt werden.



### 5. Die Einpassung von Einzelvorhaben

Von den vorgenannten analytischen, wertenden und strategischen Schritten sind Leitvorgaben für die Einpassung des Einzelvorhabens in das jeweilige landesspezifische Förderprogramm der EZ zu erwarten, insbesondere auch Aufschluß darüber, ob es geeignet ist, die Erfolgsaussichten der damit bereits verfolgten armutsstrategischen Ziele zu stärken (Kombination der arbeitsteiligen Instrumente, Konzentration der „Kräfte“, Nutzung komplementärer Erfahrungen).

Darüber hinaus muß das Einzelvorhaben bei seiner Prüfung weiteren Kriterien standhalten. Eine Politikbewertung ist auf der Ebene der länderbezogenen Förderstrategie notwendig und wäre erst im Zuge der fachlichen Prüfung von Einzelvorhaben weder zweckmäßig noch möglich. Die Prüfung von Einzelvorhaben der mittelbaren Armutsbekämpfung kann nicht die kausale Verfolgung ihrer Wirkungen auf die Armut leisten, muß aber die Frage einschlie-

ßen, ob das Vorhaben generell in Einklang mit den entsprechenden Erwartungen steht. Dies ist

- im Fall einer Begründung durch eine geeignete Gesamtpolitik, anhand des Wachstumsbeitrags des Vorhabens (Regelfall u.a. bei der wirtschaftlichen Infrastruktur),
- im Fall einer Begründung durch eine geeignete Sektorpolitik und sektorale Verhältnisse, anhand der armutsrelevanten Kenndaten des Sektors

zu beantworten.

### *6. Strategische Ergänzungen*

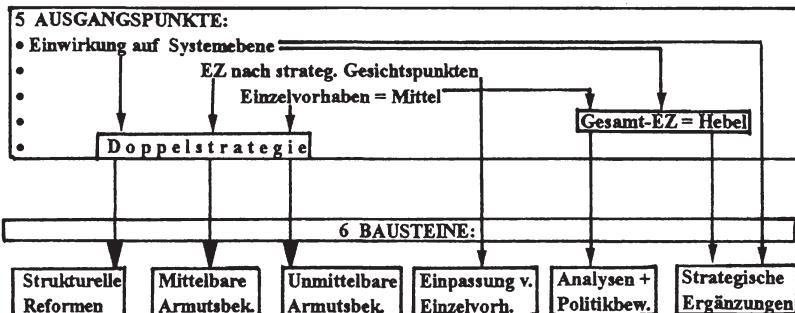
Angesichts des Umfangs von Armut und der Begrenzungen der Gebergemeinschaft (nach Mitteln und Kapazitäten) bietet es sich an, die Arbeitsteiligkeit des Vorgehens mit anderen Gebern und mit der Empfängerseite weiter voranzutreiben. Dazu eignen sich länder-bezogene Geberkoordinierung, unter Einbeziehung der Partnerseite und die Intensivierung von Politik- und Fachdialog. In besonders gelagerten Fällen mag es dienlich sein, auch den innergesellschaftlichen Diskurs im Partnerland zu unterstützen. Zur Freisetzung dafür erforderlicher Kapazitäten bietet sich insbesondere die weitere Konzentration der künftigen bilateralen EZ (Neuzusagen) und Kräfte – hinsichtlich Ländern, Sektoren, konzeptionellen Ansätzen sowie nach vorhandenen Strukturen und Reformbereitschaft an.

## **III. Umrisse der Strategie**

Die Umrisse einer Förderstrategie der Armutsbekämpfung in der bilateralen EZ, die – als Grundmuster länderspezifischer Strategien – wesentliche Unzulänglichkeiten der klassischen Projekthilfe überwinden könnte, ohne die Vorteile dieses Instruments aufzugeben, stellen sich anhand der vorhergehenden Ausführungen *statisch* entsprechend Übersicht 1 dar.

Bei dynamischer Betrachtung zeigt sich, daß die langen Projektlaufzeiten der EZ einen hohen Bestand an laufenden Vorhaben, bezogen auf den jährlichen Zugang an Neuvorhaben, bedingen. Daraus folgt, daß eine auf Armutsbekämpfung ausgerichtete Strategie – z.B. der vorgestellten Art – die ja wesentlich nur Neuvorhaben beeinflußt, über diese erst im Laufe der Jahre die Struktur des Projektbestands verändert. Rationalisierungseffekte auf Partner- und Geberseite, die stärker vom Projektbestand als von Neuvorhaben abhängen, können deshalb nur über längere Zeiträume zum Tragen kommen.

*Übersicht 1*  
**Möglichkeiten der Armutsbekämpfung – Umrisse einer Strategie**



#### **D. Zusammenfassung und Ausblick**

Verbreitung, Vielfalt, Komplexität des Phänomens Massenarmut und die gesellschaftlichen Kräftefelder, in die Abhilfe eingreift, bedingen, daß Armutsbekämpfung über den Projektansatz der EZ wirksam und rationell nur im Rahmen länderspezifischer Strategien möglich erscheint,

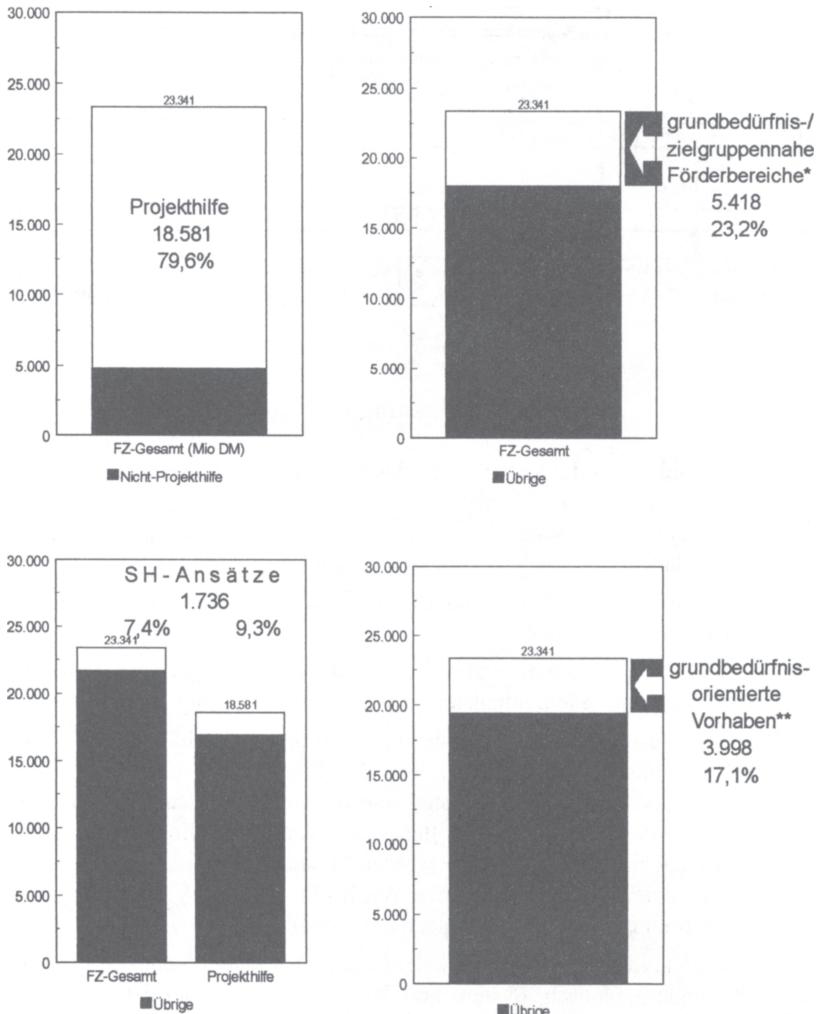
- denen sich die Instrumente und Einzelprojekte der EZ wirkungsbezogen ein- und unterordnen und
- die sich mit Strategien der Partnerseite und weiterer Geber nach Möglichkeit zu einer sinnvollen, arbeitsteiligen Gesamtanstrengung fügen.

Die Beiträge multi- und bilateraler Geber sollten subsidiär sein, d.h. zur Armutsbekämpfung das beitragen, was das Land (Regierung, Wirtschaft, Gesellschaft und Arme) am wenigsten selbst leisten kann. Dazu gehören das Ansprechen und Angehen struktureller, systembedingter Mißstände, die von Einheimischen nicht angesprochen werden „können“, ebenso, wie investive Beiträge zu einem armutsmindernden Wachstum und zur Verbesserung der Integrations- und Entwicklungschancen der Armen.

Im Brennpunkt der Aufmerksamkeit stünden dabei nicht mehr Mensch und Projekt, sondern Mensch, System und Strategie, während Projekte auf den trefflichen Platz eines Mittels verwiesen würden. Die verfügbaren Instrumente und Verfahren sind für einen solchen Ansatz verwendbar, bedürfen aber gewisser Ergänzungen zur Schärfung der Zieloptik. Die erforderliche Umorientierung der Aufmerksamkeit auf die Korrektur von Steuerungsimpulsen und Strukturen, von denen wirtschaftliche und gesellschaftliche Fehlentwicklungen ausgehen, könnte sich dagegen für alle beteiligten Seiten als nicht einfach erweisen.

## Anhang

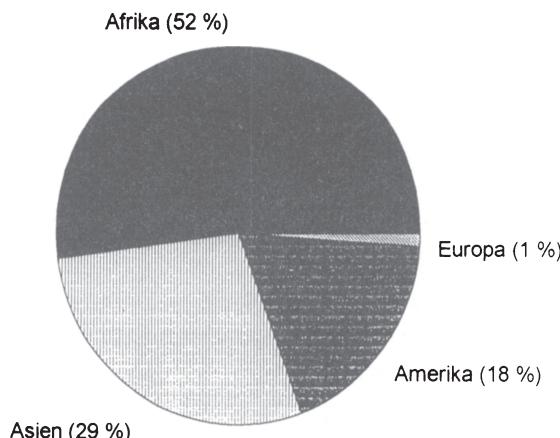
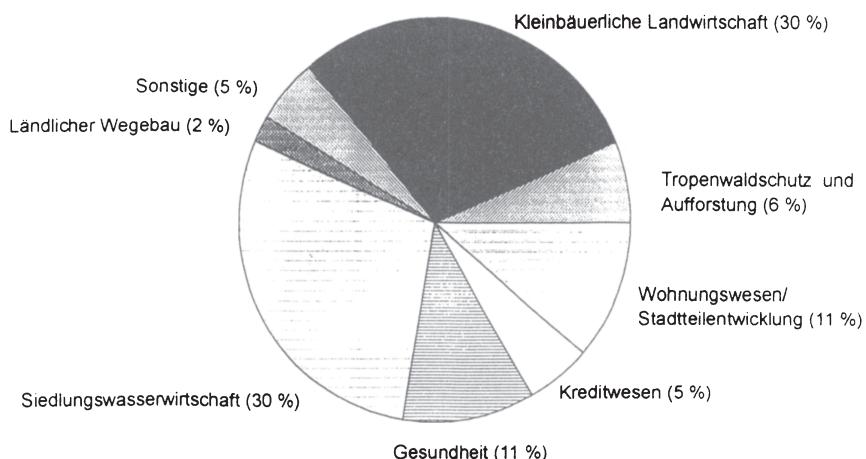
### Struktur der FZ-Zusagen (Mio. DM / %) 1985 - 1992



Quelle: KfW-intern

\* Förderbereiche: Entwicklungsbanken, Land- u. Waldwirtschaft, Fischerei, Soziale Infrastruktur, Sozialfonds

\*\* Förderbereiche: Energiewirtschaft (Butagas, Ldl. Energiev., Entwicklungsbanken, Land- u. Waldwirtschaft, Fischerei, Strukturhilfen, Produzierendes Gewerbe, Soziale Infrastruktur, Transport u. Kommunikation, Sonstige (v. a. Sozialfonds)

**FZ-Projekte mit Selbsthilfeansatz nach Kontinenten**  
(Projektbestand)**FZ-Projekte mit Selbsthilfeansatz nach Förderbereichen**  
(Projektbestand)

*Quelle:* KfW-intern; Stand: 5/93



# **Armut und Verschuldung: Der Einfluß des Ressourcentransfers auf die Entwicklung der Preise handelbarer und nichthandelbarer Güter<sup>1</sup>**

Von *Rolf Schinke*, Göttingen

## **A. Die Situation**

Alle Gruppen von Entwicklungsländern verzeichneten im Zeitraum von 1970 - 1990 einen relativ starken Anstieg der Verschuldung im Verhältnis zum BSP (vgl. Tabelle A 1). Von diesem vergleichsweise hohen Zufluß an Auslandskapital mußte erwartet werden, daß er einen spürbaren Einfluß auf die relativen Knappheiten der Produktionsfaktoren gehabt hätte. Ungelernte Arbeit mußte knapper geworden, Kapital relativ reichlicher vorhanden sein<sup>2</sup>. Da das „Vermögen“ der Armen in erster Linie aus ungelernter Arbeit besteht, mußte dies sich in einem Rückgang der Armut niedergeschlagen haben. Dies war jedoch nur teilweise der Fall. Tabelle 1 und Abbildung 1 geben für lateinamerikanische, asiatische und einige wenige afrikanische Länder die Entwicklung der Verschuldung im Verhältnis zum BSP in den Jahren 1975 und 1985 und die Veränderung der Armut städtischer und ländlicher Gebiete der Mitte der 70er Jahre („1975“) und dem Jahr, in dem der jüngste Headcount

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung des auf der Magdeburger Sitzung des Ausschusses für Entwicklungsländer im Verein für Socialpolitik gehaltenen Vortrags. Mein besonderer Dank gilt Ulrich Hiemenz, dessen wertvolle Bemerkungen und Anregungen aus seinem Korreferat in dieser Fassung berücksichtigt wurden. Ebenfalls bedanke ich mich bei Frau M. v. Schierstaedt für die Geduld und Umsicht, die sie bei der Reinschrift hatte, und bei Frau cand. rer. pol. Anke Scholz für die Sorgfalt und Mühe bei der Erstellung der Abbildungen.

<sup>2</sup> Es sei an dieser Stelle angenommen, daß das aus dem Ausland zufließende Kapital als Nettokapitalstrom betrachtet wird und in erster Linie aus der Aufnahme von Krediten stammt (wie das in den hochverschuldeten Ländern vor allem Lateinamerikas der Fall war). Auch wird unterstellt, daß die zugeflossenen Mittel tatsächlich in vollem Umfang zur Kapitalbildung genutzt werden. Selbstverständlich ist dies nicht; es ist im Gegenteil eher anzunehmen, daß ein Transfer aus dem Ausland zu einem Teil auch konsumtiv verwendet wird. Vgl. hierzu die Ausführungen von *Corsepius, Nunnerkamp und Schweickert, 1989*.

**Tabelle 1**  
**Verschuldung und Armut: Änderungsraten 1975 - 1985**

	Verschuldung <sup>1)</sup>	Armut <sup>2)</sup>	
	(WDY)	Stadt (WPU)	Land (WPL)
<b>Lateinamerika</b>			
1 Argentinien	369.1	66.7	5.3
2 Bolivien	249.5	11.8	1.2
3 Brasilien	158.2	0.0	- 2.9
4 Chile	108.7	33.3	- 6.3
5 Kolumbien	99.1	0.0	7.1
6 Costa Rica	235.6	303.0	0.0
7 Domin. Republik	359.7	101.3	- 4.8
8 Ecuador	269.9	319.4	2.6
9 El Salvador	126.5	221.7	45.5
10 Guatemala	141.6	485.6	- 12.2
11 Haiti	141.6	141.6	4.0
12 Honduras	281.3	172.2	- 10.0
13 Jamaika	303.3	232.5	2.6
14 Mexiko	566.7	303.3	7.4
15 Nicaragua	428.6	50.0	- 2.3
16 Panama	15.0	0.0	0.0
17 Paraguay	- 36.8	- 30.9	- 38.6
18 Peru	- 17.4	- 17.4	- 80.0
19 Trinidad und Tobago	- 48.7	- 48.7	- 16.9
20 Uruguay	- 72.2	- 72.2	- 60.0
21 Venezuela	- 55.6	- 55.6	- 66.7
<b>Asien und Ozeanien</b>			
22 Bangladesch	- 13.6	- 13.6	- 47.9
23 China	- 37.5	- 37.5	19.4
24 Indien	- 25.0	- 25.0	- 24.4
25 Indonesien	- 25.0	- 25.0	0.0
26 Korea, Republik	- 25.0	- 25.0	33.3
27 Malaysia	- 25.0	- 25.0	- 10.0
28 Nepal	- 53.8	- 53.8	3.0
29 Pakistan	- 53.8	- 53.8	- 22.7
30 Philippinen	- 53.8	- 53.8	25.6
31 Sri Lanka	- 53.8	- 53.8	- 26.0
32 Syrien	- 53.8	- 53.8	- 28.9
33 Thailand	- 53.8	- 53.8	- 27.9
<b>Afrika</b>			
34 Ägypten	150.2	94.0	- 22.7
35 Ghana	794.4	603.4	25.6
36 Madagascar	107.5	107.5	- 26.0
37 Marokko	- 58.0	- 26.3	- 28.9
38 Tunesien	- 52.9	- 52.9	- 27.9

<sup>1)</sup> Veränderungsrate des Schulden-BSP-Verhältnisses

<sup>2)</sup> Veränderungsrate des Headcount-Indexes in städtischen (WPU)- oder ländlichen (WPL)-Gebieten

*Quelle:* Tabelle A 1 im Anhang

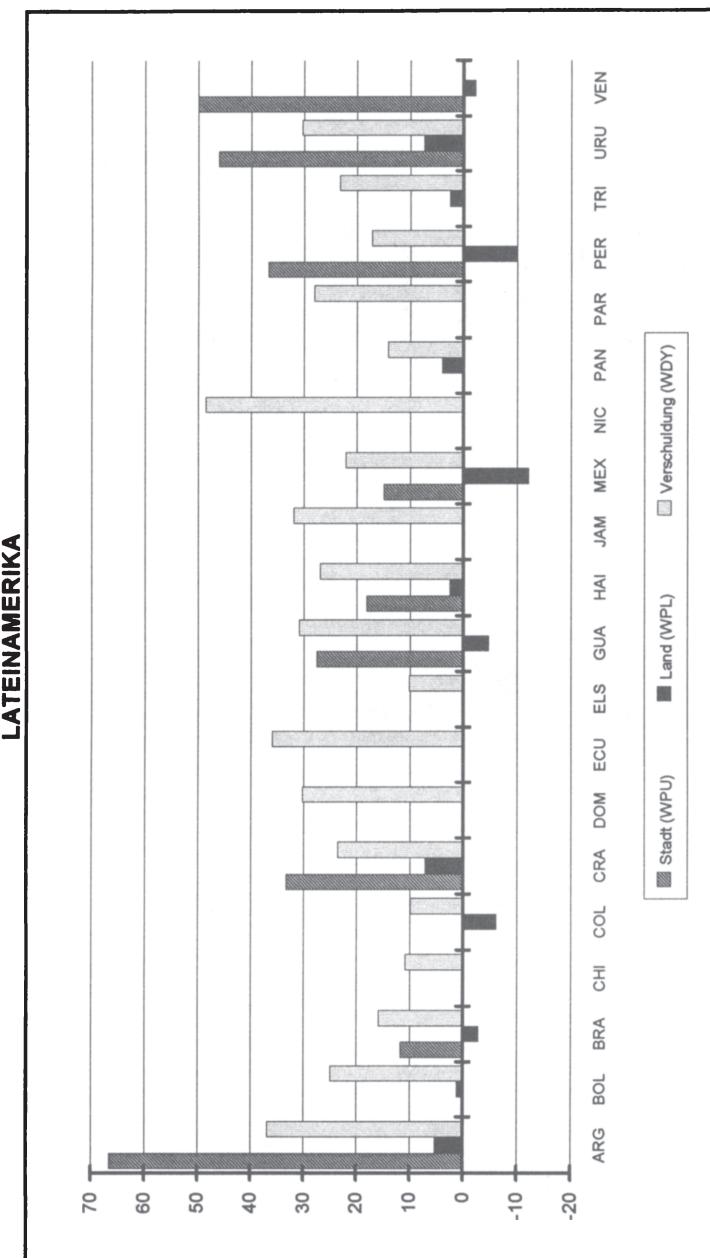


Abbildung 1a:  
Veränderung von Armut und Verschuldung 1975 - 1985 (in %)

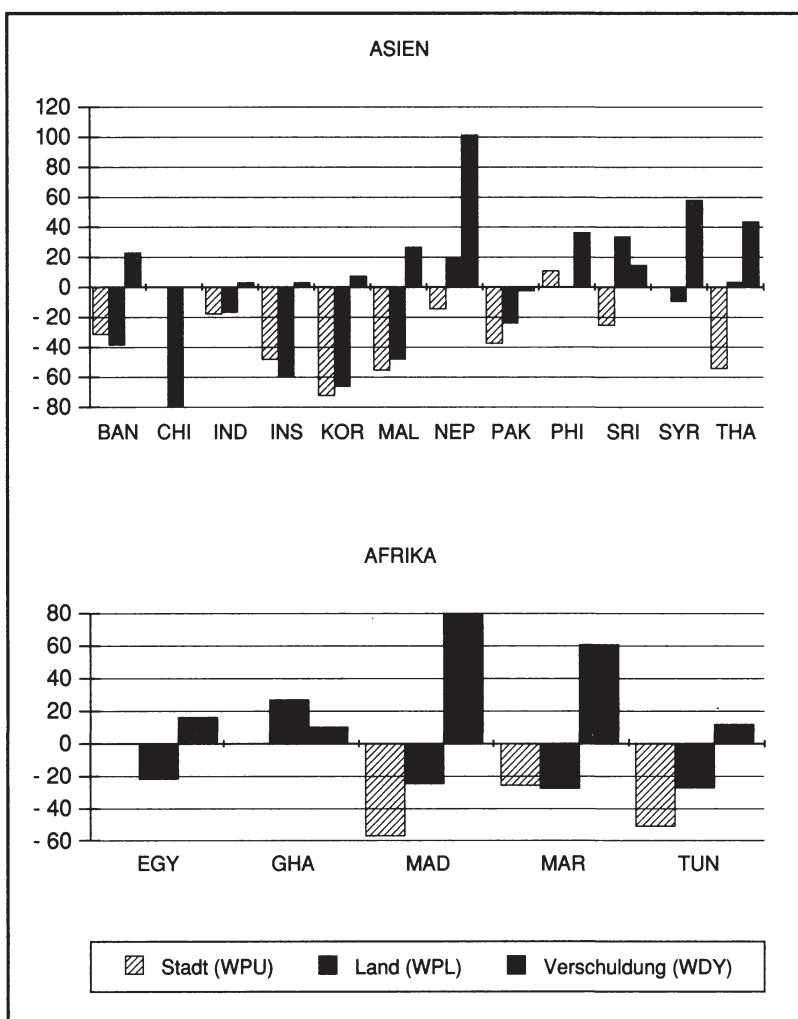


Abbildung 1b:  
Veränderung von Armut und Verschuldung 1975 - 1985 (in %)

Quelle: Tabelle A 1 im Anhang

Index im Zeitraum 1981 - 90 vorlag, wieder<sup>3</sup>. Die Tabelle zeigt hinsichtlich der Verschuldung das gewohnte Bild. In Lateinamerika und Asien ergibt sich im Schnitt etwas mehr als eine Verdreifachung und in Afrika<sup>4</sup> eine Vervierfachung des Verhältnisses von gesamter Auslandsverschuldung zum Bruttonzialprodukt.

Besonders aus der Abbildung 1<sup>5</sup> ist der große Unterschied in der Armutsentwicklung zwischen lateinamerikanischen und nicht-lateinamerikanischen Entwicklungsländern ersichtlich. Verschuldung und Armut nahmen dort im Untersuchungszeitraum zu, während die Entwicklung in den übrigen Ländern im Regelfall entgegengesetzt verlief: einem Anstieg der Verschuldung stand eine Senkung der Armut gegenüber<sup>6</sup>.

Ein weiterer Unterschied in der Entwicklung zwischen lateinamerikanischen und nicht-lateinamerikanischen Ländern besteht in der Entwicklung innerstaatlicher regionaler Armutdisparitäten. Während außerhalb Lateinamerikas sich die Armut in Stadt und Land im wesentlichen gleichgerichtet entwickelte (Ausnahmen stellen hier nur Nepal und Syrien dar, wo jeweils die ländliche Armut nicht unerheblich zunahm, während sie in der Stadt sank), weist Lateinamerika ausgeprägte regionale Disparitäten auf. Abbildung 1 verdeutlicht, daß im Betrachtungszeitraum Armut vor allem zu einem Problem in den Städten geworden ist. In allen Staaten Lateinamerikas ist die städtische Armut bestenfalls konstant geblieben (Kolumbien, Ekuador und Panama), in der Regel jedoch außerordentlich stark gestiegen. Spitzenreiter

<sup>3</sup> Gemessen wurde die Armut mit dem Headcount Index. Auf die Probleme des Headcount Index soll hier nicht näher eingegangen werden. Jedoch sei der Hinweis gegeben, daß dieser Index oft für wichtig erachtete Axiome der Armutsmessung verletzt. Gleichwohl ist er der verbreitetste Indikator und damit derjenige, der am ehesten für Querschnittsanalysen verwendbar ist. Auch ist anzumerken, daß andere Armutsinikatoren andere Axiome verletzen und die Wahl somit auf eine Abwägung der Bedeutung verletzter Axiome hinausliefe, wenn nicht ohnehin Datenverfügbarkeit die Auswahl entscheidend begrenzte. Einschränkend zum Problem der Verletzung von Axiomen muß allerdings angeführt werden, daß der Headcount Index eine wichtige Hilfsgröße bei der Ermittlung der  $\alpha$ -Gruppe von Armutsindeks ist, die für wichtig erachtete Axiome (so vor allem das Transferaxiom) erfüllen. Vgl. Foster, J./Greer, J./Thorbecke, E.: A class of decomposable poverty measures, in: *Econometrica*, Vol. 52, 1984, S. 761 - 766.

<sup>4</sup> Tabelle A1 enthält nur jene Länder, für die Armutsmasse verfügbar sind. Im Fall Afrikas liegen Armutsmassen nur für fünf Länder vor, wovon nur zwei südlich der Sahara sind. Die Vervielfachungsrate der Verschuldung ist deshalb nicht repräsentativ für sämtliche afrikanischen Länder, da viele der hochverschuldeten Länder nicht in ihr enthalten sind.

<sup>5</sup> Um die Dimensionen der Darstellung anzunähern, ist die prozentuale Veränderung der Schulden-Sozialprodukt-Relation um den Faktor 10 gekürzt worden.

<sup>6</sup> Mit der Beschreibung des Verlaufs von Verschuldung und Armut soll an dieser Stelle noch nichts über mögliche Kausalzusammenhänge ausgesagt werden. Dies geschieht an späterer Stelle.

ist hier Honduras mit einer relativen Veränderung von über 400%<sup>7</sup>. Vervielfachungsraten städtischer Armut von annähernd 30 - 50% sind jedoch keine Seltenheit (Argentinien, Costa Rica, Guatemala, Peru, Uruguay und Venezuela). Die Vervielfachungsraten der ländlichen Armut in Lateinamerika sind nicht nur deutlich niedriger; eine Reihe von Ländern mit relativ hohen Veränderungsraten städtischer Armut weist eine Verbesserung der Armutssituation im ländlichen Bereich auf (Brasilien, Kolumbien, Guatemala, Mexiko, Peru und Venezuela). Es fällt auf, daß vor allem die Erdölexportländer Lateinamerikas (Mexiko, Peru und Venezuela) und Kolumbien als weiterer Rohstoffexporteur die ländliche Armut erheblich senken konnten.

Zusammenfassend lassen sich Tabelle 1 und Abbildung 1 folgendermaßen interpretieren:

- a) In Lateinamerika scheint offenbar die Verschuldung im Verhältnis zum BSP mit der städtischen Armut positiv korreliert zu sein.
- b) Der Zusammenhang zwischen ländlicher Armut und Verschuldung ist in Lateinamerika weniger offensichtlich.
- c) Wenn überhaupt, ist bei den übrigen der in der Stichprobe enthaltenen Länder eine negative Korrelation zu erkennen. Dies gilt sowohl für die asiatischen wie für die afrikanischen Länder und für städtische sowie ländliche Armut.

Die empirische Evidenz dieser Vermutungen liefert ein Korrelationskoeffizient von fast 0,8 für den Zusammenhang von städtischer Armut und Verschuldung in Lateinamerika; für die übrigen Länderstichproben war dieser Koeffizient praktisch Null. Auch dieses Ergebnis deutet den „urban bias“ der Armutsproblematik in Lateinamerika an.

Wenn ein kausaler Zusammenhang zwischen Armuts- und Verschuldungsänderung besteht, wäre ein negativer Zusammenhang zu erwarten. Verschuldung ist eine Form der Finanzierung inländischer Investitionen. Ein Kapitalstock, der höher als derjenige ist, der aus der Inlandsersparnis gebildet werden kann, müßte das Einkommen gesteigert haben. Entsprechend der immer noch relativ spärlichen empirischen Evidenz, die zum Zusammenhang von Einkommenswachstum und Armutsänderung vorliegt<sup>8</sup>, müßte eine negative Beziehung von Wachstum und Armut zu erwarten sein.

Unterstellt man einmal den angeführten Zusammenhang von Armut, Einkommen und Verschuldung, müßten die Armutsmaße den Einfluß der Krisen-

<sup>7</sup> Honduras ist aus grafischen Gründen nicht in der Abbildung 1 enthalten. Hier mögen auch Zweifel an der Korrektheit dieser Zahlenangabe angebracht sein.

<sup>8</sup> Fields stellt in seinem Überblicksaufsatz fest, daß „... in almost all cases (der von ihm herangezogenen Untersuchungen) poverty declines as the economies grow“. Fields, G. S., 1989, S. 175.

jahre zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts widerspiegeln. Leider liegen hierfür nur spärliche Datenangaben vor. In Abbildung 2 ist für die Länder Brasilien, Kolumbien und Costa Rica der Headcount Index zu den angegebenen Daten abgebildet. Deutlich erkennbar ist in der Darstellung, daß der Headcount Index Brasiliens und Kolumbiens einen u-förmigen Verlauf nimmt und derjenige Costa Ricas noch ein „Zwischenmaximum“ um das Jahr 1983 herum aufweist, im übrigen aber im ersten Teil ebenfalls u-förmig verläuft. Angesichts der erheblichen Reallohnsenkungen (Abbildung 3) in vielen Ländern Lateinamerikas, die sich als Folge der Schuldenkrise und der Rezession einstellten (CEPAL, 1990, S. 27, Tabelle 6), ist möglicherweise der Verlauf des costaricanischen Headcount Index eher repräsentativ für die Armutsentwicklung in Lateinamerika.

Aus den Abbildungen 2 und 3 wird deutlich, daß ein Vergleich der Armut- und Verschuldungssituation der 80er Jahre mit der zur Mitte der 70er Jahre nur bedingt aussagefähig ist. Die Entwicklung der Armut bis zum zweiten Ölpreisschock scheint eine andere gewesen zu sein als die, die danach eintrat und die im wesentlichen durch Anpassungsmaßnahmen, die krisenhafte Entwicklung der Realzinssätze und der Terms of Trade der Länder Lateinameri-

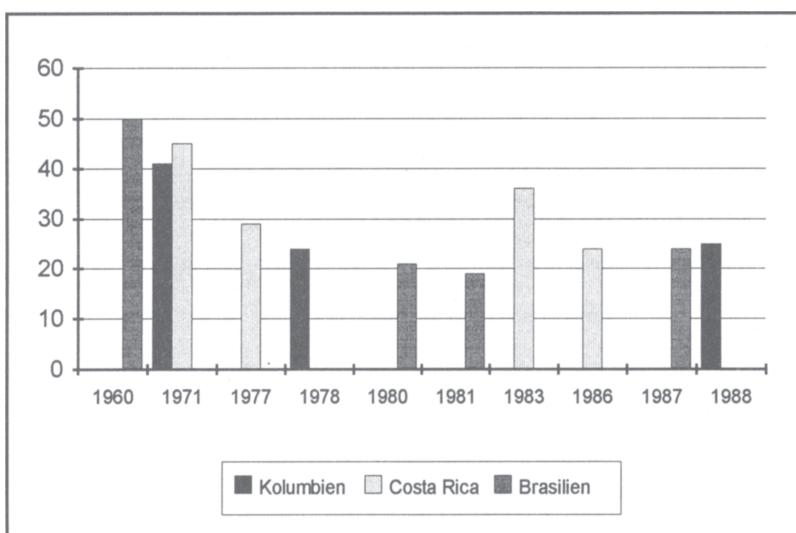


Abbildung 2:  
Entwicklung des Headcount-Index in Lateinamerika  
Ausgewählte Jahre und Länder (in %)

Quelle: Weltentwicklungsbericht 1990, Tab. 3.2 u. 3.3, S. 48 u. 50.

kas geprägt war sowie gravierende wirtschaftspolitischen Fehlleistungen einer ganzen Reihe von Ländern dieses Subkontinents widerspiegelt.

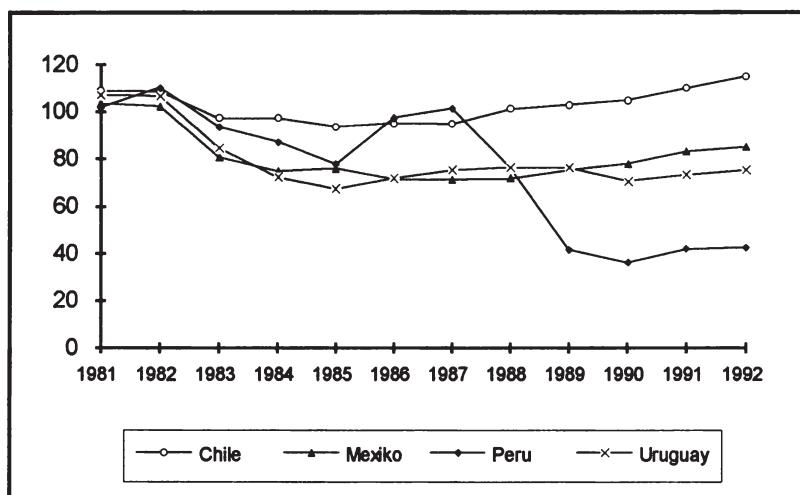
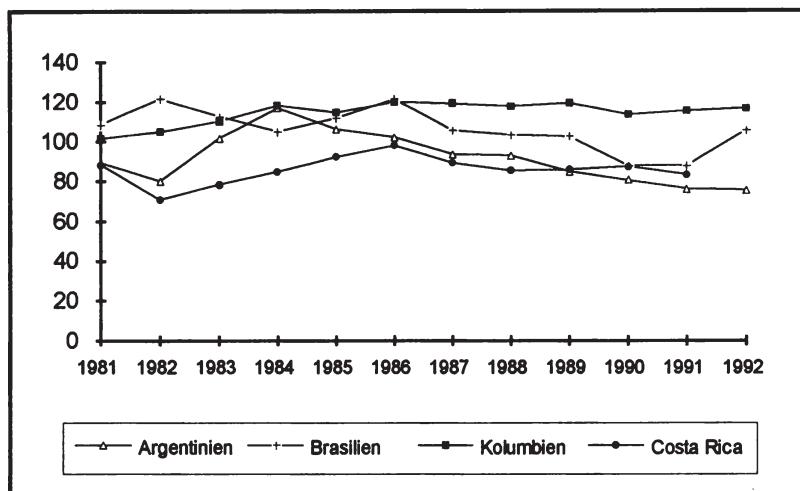


Abbildung 3:  
Entwicklung der Reallöhne in Lateinamerika 1981 - 1992  
(1980 = 100)

Quelle: CEPAL, 1990, Tab. 6, S. 27.

## B. Hypothesen zur Erklärung des Zusammenhangs von Verschuldung und Armut

Die empirische Analyse hat deutlich gemacht, daß ein eindeutiger, in einfacher Weise statistisch erfaßbarer Zusammenhang zwischen Verschuldung und Armut kaum zu bestehen scheint. Im folgenden soll der Zusammenhang zwischen Verschuldung und Armut analysiert und geprüft werden, inwieweit er geeignet ist, den empirischen Befund des Abschnitts A. zu untermauern. Dabei wird eine spezielle Form des direkten Zusammenhangs von Verschuldung und Armut aufgegriffen: Der Rückgriff auf ausländische Ersparnis bewirkt im Schuldnerland einen Anstieg der Preise nicht-handelbarer Güter im Verhältnis zu denen handelbarer Güter. Die Veränderung der relativen Preise handelbarer Güter hat Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt, die die Armut beeinflussen. Diese Hypothese soll im folgenden untersucht werden.

Die Hypothese besteht aus drei Bausteinen:

- der erste betrifft den Zusammenhang zwischen Verschuldung (bzw. allgemeiner: Kapitalzuflüssen) und der Änderung des Preisverhältnisses von handelbaren zu nicht-handelbaren Gütern;
- der zweite hat die Beziehung zwischen der Veränderung der relativen Preise und Änderungen in der Beschäftigungssituation zum Inhalt, und
- der dritte Baustein stellt die Verbindung zwischen Beschäftigungs- und Armutänderungen her.

### I. Kapitalzuflüsse und die Veränderung der Preise handelbarer und nichthandelbarer Güter

In den Ausführungen dieses Abschnitts wird vereinfachend unterstellt, daß Verschuldung gleichbedeutend mit Nettoimporten von Gütern und Nichtfaktordienstleistungen ist. Es wird ein Land betrachtet (Abbildung 4)<sup>9</sup>, dessen Transformationskurve DC ist und in dem zum Zeitpunkt vor der Verschuldung das Preisverhältnis von handelbaren (T) und nicht-handelbaren (N) Gütern durch die Steigung der Geraden QP angegeben wird. Im Gleichgewicht wird im Punkt F produziert; das durch diesen Punkt angegebene Güterbündel ist außerdem auch der Konsumpunkt. Erhält das betrachtete Land einen Nettokapitalzufluss in Höhe von FG, werden sich Produktionspunkt und Konsumpunkt verschieben und auseinanderfallen. Die Ursache hierfür ist, daß annahmegemäß der Kapitalimport einen Nettoimport von Gütern in gleicher Höhe darstellt. FG ist daher gleichbedeutend mit einer Zunahme der Menge handelbarer Güter, da Exporte und Importe definitionsgemäß handel-

<sup>9</sup> Die Abbildung 4 geht auf Michaely, 1981, S. 314, zurück.

bare Güter sind. Nicht-handelbare Güter sind damit im Verhältnis zu den handelbaren Gütern knapper geworden. Dies wird den relativen Preis nicht-handelbarer Güter steigen lassen. Auf der Produktionsseite hat dies zur Folge, daß die Erzeugung nicht-handelbarer Güter rentabler geworden ist. Als neuer Produktionspunkt wird sich ein solcher links oberhalb von F ergeben, so z.B. Punkt I, wo die neue flacher verlaufende Preisgerade SR die Transformationskurve berührt. Der neue Konsumpunkt J wird rechts oberhalb von F liegen, sofern beide Güter (T und N) eine Einkommenselastizität aufweisen, die größer als null ist.

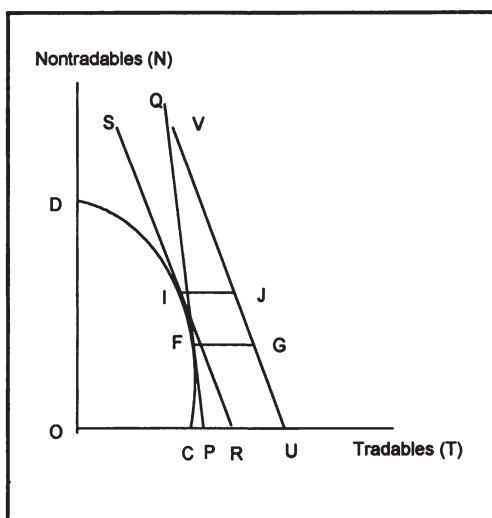


Abbildung 4:  
Kapitalzuflüsse und der Preis handelbarer Güter

FG = IJ Ressourcentransfer  
 PQ Preisgerade vor Transfer  
 SR Preisgerade nach Transfer

Gegenüber der Ausgangssituation ist, so wie hier der Sachverhalt dargestellt ist, die Produktion nicht-handelbarer Güter gestiegen und die handelbaren Güter gesunken, während im Konsum sowohl der Verbrauch handelbarer Güter wie auch der nicht-handelbarer Güter zugenommen hat. Wie stark im Konsum nicht-handelbare Güter gegenüber handelbaren vermehrt verbraucht werden, hängt von der Einkommenselastizität beider Güterkategorien ab. Als

erstes Ergebnis ist festzuhalten, daß nicht-handelbare Güter aufgrund der Verschuldung relativ teurer geworden sind.

Man mag hier einwenden, daß der Ressourcentransfer eine Verschiebung der Transformationskurve in nordöstlicher Richtung ermöglicht und das Preisverhältnis von T- und N-Gütern sich wieder auf das ursprüngliche Verhältnis zurückbildet, das in der Ausgangslage herrschte (angegeben durch die Steigung der Geraden PQ). Die Berücksichtigung der längerfristigen Effekte des Ressourcentransfers würde demnach nicht zu einer nachhaltigen Veränderung der relativen Preise führen. Dieses Argument vermag aus zwei Gründen nicht zu überzeugen:

- a) Inwieweit eine Verschiebung der Transformationskurve nach außen eintritt, hängt nicht nur von der Höhe des Ressourcentransfers, sondern auch von dessen Verwendung ab. Mit zunehmender Verschuldung steigen in der Regel die Verpflichtungen zur Zahlung von Zinsen an. In sechs von sieben hochverschuldeten Ländern Lateinamerikas sank der Anteil der nationalen Ersparnis am BSP zwischen 1980 und 1982 um 2 (Mexiko) bis 13 Prozentpunkte (Chile). Bei gegebenem Ressourcentransfer hatte dies cet. par. eine erhebliche Senkung der Investitionsquote zur Folge (IDB, 1985, S. 43). Ein erheblicher und steigender Teil der Neuverschuldung wurde demnach konsumtiv und nicht zur Ausdehnung der Produktionskapazität verwandt. Auch ist zu berücksichtigen, daß die Produktivität des neugebildeten Kapitals international recht unterschiedlich ist. Hierauf deuten unterschiedlich hohe Wachstumsraten bei annähernd gleich hohen Investitionsquoten hin.
- b) Inwieweit eine Verlagerung der Transformationskurve nach außen die relativen Preise der T- bzw. N-Güter verändert, hängt auch davon ab, in welchem Sektor investiert wird. Werden beide Sektoren in gleichen Proportionen ausgedehnt, bleibt es bei der ursprünglichen Veränderung der relativen Preise. Wächst vornehmlich der N-Sektor, wird die Ausdehnung der Produktion der N-Güter zu einer Abschwächung der Preissteigerungstendenz dieser Güter führen. Das ursprüngliche Preisverhältnis könnte jedoch nur wieder erreicht werden, wenn der T-Sektor schrumpft. Wird schließlich die Produktion des T-Sektors stärker ausgedehnt, wird die Tendenz zur Senkung der Preise der N-Güter verstärkt.

Will man versuchen, den Zusammenhang zwischen Ressourcentransfer und der Änderung der relativen Preise empirisch nachzuweisen, ist zu berücksichtigen, daß dieser von der Verschuldung hervorgerufene Prozeß der Verteuerung nicht-handelbarer Güter durch eine weitere Entwicklung überlagert wird, im Verlauf derer sich ebenfalls nicht-handelbare Güter im Verhältnis zu denen handelbarer Güter verteuern<sup>10</sup>. Begründet wird diese zweite Preisan-

---

<sup>10</sup> Die Literatur zu diesem Phänomen ist relativ umfangreich. An erster Stelle ist hier *Balassa* (1964) zu nennen. Ferner haben im Rahmen des International Compari-

stiegstendenz nicht-handelbarer Güter mit dem aus dem internationalen Wettbewerb sich ergebenden Zwang, daß in Ländern mit niedriger Arbeitsproduktivität die Löhne in der Produktion handelbarer Güter vergleichsweise niedrig sein müssen, um gegenüber Anbietern aus Ländern mit höherer Arbeitsproduktivität konkurrenzfähig zu sein. Lohnsätze im Sektor der handelbaren Güter besitzen eine Preisführerschaft. Entsprechend hoch oder niedrig sind die Löhne im Sektor der nicht-handelbaren Güter, obwohl dort die Produktivitätsdifferenzen zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern bei weitem nicht so ausgeprägt sind. Wenn im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung die Produktivität im Sektor der handelbaren Güter steigt und dort demzufolge höhere Reallöhne gezahlt werden, steigen die Produktionskosten im Bereich der nicht-handelbaren Güter an, da dort Produktivitätsfortschritte weniger stark ausfallen. Hieraus folgt, daß auch durch wirtschaftliche Entwicklung die Preise nicht-handelbarer Güter relativ zu denen handelbarer Güter steigen werden.

Entsprechend der oben erhobenen Annahme, daß Verschuldung zu einem entsprechenden Importüberschuß führt, ist der Einfluß des Kapitalzuflusses auf den Wechselkurs allenfalls kurzfristig spürbar und bei der Verwendung von Jahresdaten unbedeutend. Daher kann man davon ausgehen, daß das Verhältnis von Wechselkurs und Kaufkraftparität systematisch vom Einfluß der Verteuerung nicht-handelbarer Güter aufgrund der Verschuldung und des Wirtschaftswachstums eines Landes geprägt ist:

$$(1) \quad (e/KKP)_i = f(\Delta D_i, PCY_i)$$

Hier bedeuten  $e$  der nominale Wechselkurs,  $KKP_i$  die Kaufkraftparität des untersuchten Landes  $i$  gegenüber dem US-Dollar,  $\Delta D_i$  die jährliche Netto-Neuverschuldung im Ausland und  $PCY_i$  das Pro-Kopf-Einkommen von Land  $i$ . Für beide Koeffizienten wird ein negatives Vorzeichen erwartet.

## II. Preisänderungen und Beschäftigung

Um aus der Änderung der relativen Preise Rückschlüsse auf die Beschäftigungssituation von Armen machen zu können, seien folgende zusätzliche Annahmen eingeführt:

- Das Einkommen der Armen besteht im wesentlichen aus Löhnen, die als Geld- oder als Naturallöhne (letztere zu Marktpreisen bewertet) gezahlt

---

son Project *Kravis, Heston und Summers* (1982) sich hiermit befaßt. Sowohl Balassa als auch Kravis, Heston und Summers geben die im Text dargestellte ricardianische Erklärung im Ein-Faktoren-Modell. Eine Darstellung mit zwei Faktoren findet sich in *Bhagwati* (1984). Zur Kritik vgl. *Lancieri* (1990), der Marktunvollkommenheiten seinen Überlegungen zugrundelegt.

werden. Kapital- und/oder Bodeneinkommen fallen praktisch nicht ins Gewicht.

- b) In der Produktion der T- bzw. N-Güter wird mit abnehmenden Grenzerträgen gearbeitet.
- c) Zwischen den T- und N-Sektoren ist Arbeit mobil.

Unter diesen Bedingungen wird auf dem Arbeitsmarkt so lange zusätzliche Arbeit nachgefragt, bis das Wertgrenzprodukt der Arbeit dem Lohnsatz gleich ist. Abbildung 5 gibt diesen Sachverhalt wieder. Auf der Abszisse ist das gesamte Arbeitsangebot abgetragen, das  $O_T O_N$  betrage. Vom linken Nullpunkt nach rechts ist die Beschäftigung im Sektor der handelbaren Güter und vom rechten Nullpunkt ( $O_N$ ) ausgehend nach links das entsprechende Arbeitsangebot im Sektor der nicht-handelbaren Güter abgetragen. Auf den vertikalen Achsen ist der Lohnsatz  $W$  des entsprechenden Sektors angegeben.  $WGPT$  und  $WGPN$  stellen die jeweiligen Arbeitsnachfragekurven im T- bzw. N-Sektor dar. In der Ausgangslage gelten die jeweiligen Nachfragekurven  $WGPT$  und  $WGPN_0$ . Gleichgewicht herrscht auf dem Arbeitsmarkt, wenn unter den genannten Bedingungen der Arbeitsmarkt geräumt ist; dies sei im Punkt A der Fall, bei dem der Lohnsatz  $W_0$  gezahlt werde und  $O_T C$  die Beschäftigung im handelbaren Sektor und  $C_0 N$  diejenige des Sektors der nicht-handelbaren Güter sei.

Oben ist festgestellt worden, daß als Folge der Verschuldung die Preise der Güter des nicht-handelbaren Sektors ( $P_N$ ) im Verhältnis zu denen des handelbaren Sektors steigen. Nach dem Stolper-Samuelson-Theorem werden die Löhne im Sektor der nicht-handelbaren Güter steigen, wenn in ihm arbeitsintensiver produziert wird als im T-Sektor. Das Wertgrenzprodukt wird im Sektor der nicht-handelbaren Güter gestiegen sein; die neue Arbeits-Nachfragekurve sei dort  $WGPN_1$ . Das neue Gleichgewicht wird durch den Punkt A' markiert, bei dem der Lohnsatz  $W_1$  ist. Die Beschäftigung im N-Sektor ist um  $DC$  ausgedehnt worden. Das Integral unter den Arbeitsnachfragekurven bis zu den Achsenabschnitten ergibt das mit den jeweiligen Preisen bewertete Gesamtprodukt. Deutlich ist zu erkennen, daß das Einkommen gewachsen ist. Außerdem stieg die Lohnsumme im Sektor der nicht-handelbaren Güter von  $C_0 N W_0 A$  auf  $D_0 N W_1 A'$ .

Betrachtet man den Sektor der nicht-handelbaren Güter als denjenigen, in dem die Armen in erster Linie arbeiten, so ist festzustellen, daß die Verschuldung die Lohnsumme der Armen gesteigert hat. Dies war zurückzuführen auf eine Ausdehnung der Arbeit im N-Sektor und eine Steigerung des Lohnsatzes dort. Dieses einfache Modell des Arbeitsmarktes muß Kritik hervorrufen. Als erstes ist davon auszugehen, daß die Gesamtmenge der angebotenen Arbeitsstunden variabel ist. Steigt der Lohnsatz, ist damit zu rechnen, daß die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsaufnahme zunimmt und außerdem die Zahl der gearbeiteten Stunden steigt. In einer ersten Annäherung kann man sich den

Nullpunkt im Sektor der nicht-handelbaren Güter nach rechts verschoben auf  $0'_N$  als Reaktion auf den gestiegenen Lohnsatz von  $W_0$  auf  $W_1$  vorstellen. In diesem Fall verändert sich die Lage der Arbeitsnachfragekurve im Sektor der nicht-handelbaren Güter kaum, und der alte Gleichgewichtspunkt kann zugleich der neue sein (A). Diesen Prozeß kann man sich in der Weise vorstellen, daß zunächst A als Ausgangsgleichgewicht gewählt wird und die Steigerung der Preise nicht-handelbarer Güter die neue Nachfragekurve  $WGPN_1$  hervorruft. Das gestiegene Lohnniveau sorgt dafür, daß sowohl mehr Arbeitskräfte in den Arbeitsprozeß eintreten als auch die bereits Arbeitenden dort mehr Arbeitsstunden anbieten mit dem Resultat, daß die Arbeitsnachfragekurve  $WGPN_1$  zurückfällt, unter Umständen auf das alte Niveau.

Weiter ist vorstellbar, daß im T-Sektor oder im N-Sektor Rigiditäten herrschen. So kann beispielsweise angenommen werden, daß im Sektor der handelbaren Güter vorwiegend einfache Industrieprodukte hergestellt werden und die Arbeiter dort durch eine Mindestlohngesetzgebung geschützt sind, während im Bereich der nicht-handelbaren Güter Dienstleistungen etc. erbracht werden. Der Sektor der handelbaren Güter ist dann zugleich der formelle Sektor, und der Sektor der nicht-handelbaren Güter der informelle Sektor. Im informellen Sektor herrsche auf dem Arbeitsmarkt Konkurrenz. Abbildung 6<sup>11</sup> gibt den Sachverhalt wieder. Gegenüber der Abbildung 5 ist in der Abbildung 6 die Möglichkeit der freiwilligen Arbeitslosigkeit zugelassen. Wieder bezeichnet  $WGPT$  die Arbeitsnachfrage im Sektor der handelbaren Güter. Der Mindestlohnsatz betrage  $w^*T$ . Die Beschäftigung im formellen Sektor ist  $0_T C$ . Der mit  $HT$  bezeichnete Linienzug stellt die Harris-Todaro-Kurve dar. Diese Kurve repräsentiert die Gleichwertigkeit des sicheren Lohnsatzes im Sektor der nicht-handelbaren Güter ( $w^0_N$ ) mit dem höheren aber unsicheren Minimallohnsatz  $w^*T$  im geschützten Sektor. Nach Abbildung 6 ergibt sich der Lohnsatz im informellen Sektor ( $E(w^*T) = w^0_N$ ) dort, wo die  $HT$ -Kurve die Arbeitsnachfragekurve im informellen Sektor (= Sektor der nicht-handelbaren Güter) schneidet. Der Gleichgewichtspunkt ist A. CG stellt die freiwillige Arbeitslosigkeit im Ausgangszeitpunkt dar, und  $G0_N$  ist die Beschäftigung im informellen Sektor. Ein Anstieg der Preise nicht-handelbarer Güter bedeutet eine Linksverschiebung der Arbeitsnachfragekurve im Sektor der nicht-handelbaren Güter ( $WGPN_1$ ). Der neue Schnittpunkt der nach links verschobenen Arbeitsnachfragekurve mit der  $HT$ -Kurve ist A'. Da dieser Prozeß den Lohnsatz im formellen Sektor nicht geändert hat – hier gilt weiterhin der Mindestlohn  $w^*T$  –, ist nur die Beschäftigung im informellen Sektor, d.h. im Sektor der nicht-handelbaren Güter, ausgedehnt worden. Außerdem ist die Arbeitslosigkeit im formellen Sektor gesunken.

Die Verschuldung läßt demzufolge den Lohnsatz im Sektor der Nontradables steigen. Da nach der Lohnerhöhung die Relation  $W^*T > W^1_N > W^0_N$

<sup>11</sup> Die Abbildung 6 geht auf Demery/Addison (1993, S. 338) zurück.

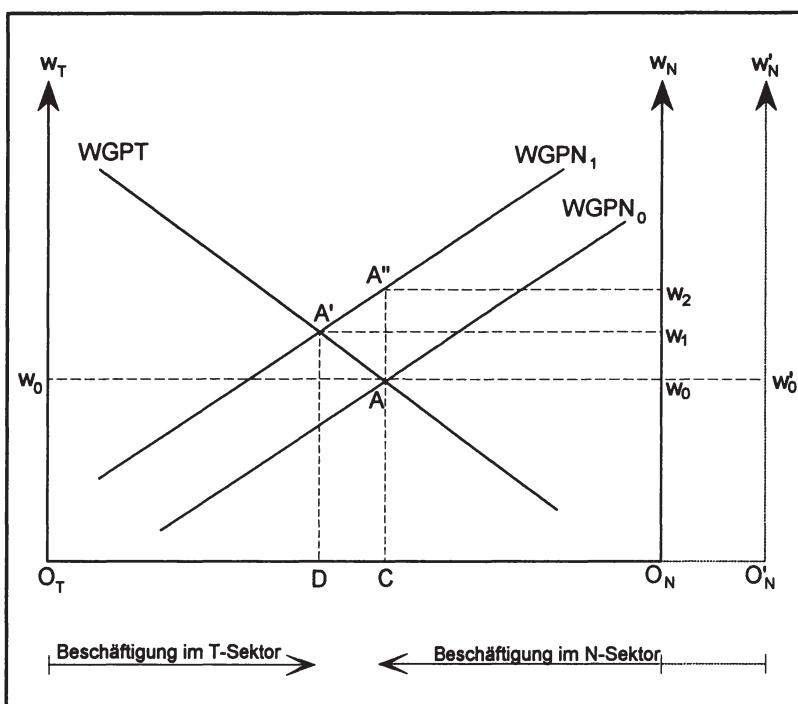


Abbildung 5:  
Beschäftigungswirkungen eines Anstiegs des Preises der  
nichthandelbaren Güter

WGPT = Arbeitsnachfragekurve im Tradables-Sektor

WGPN = Arbeitsnachfragekurve im Nontradables-Sektor

WT = Lohnsatz im Tradables-Sektor

WN = Lohnsatz im Nontradables-Sektor

gilt, muß nach der Aufnahme des Auslandskapitals das Lohnverhältnis  $W^*T / W^0N : W^*T / W^1N > 1$  sein. Wird als Reaktion auf exzessive Verschuldung ein „expenditure switching“ notwendig, werden die Preise der Tradables gegenüber denen der Nontradables steigen. Ist die vom relativen Anstieg der Tradables-Preise ausgehende zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften im T-Sektor nur mäßig, verschiebt sich die HT-Kurve ebenso wie die WGPT-Kurve nach rechts. Der Lohnsatz bleibt im Tradables-Sektor unverändert bei  $W^*T$ , der Lohnsatz im N-Sektor steigt aufgrund der Rechtsverschiebung der HT-Kurve auf  $W^2N$ , und das Verhältnis von  $(W^*T / W^1N) / (W^*T / W^2N) > 1$ .

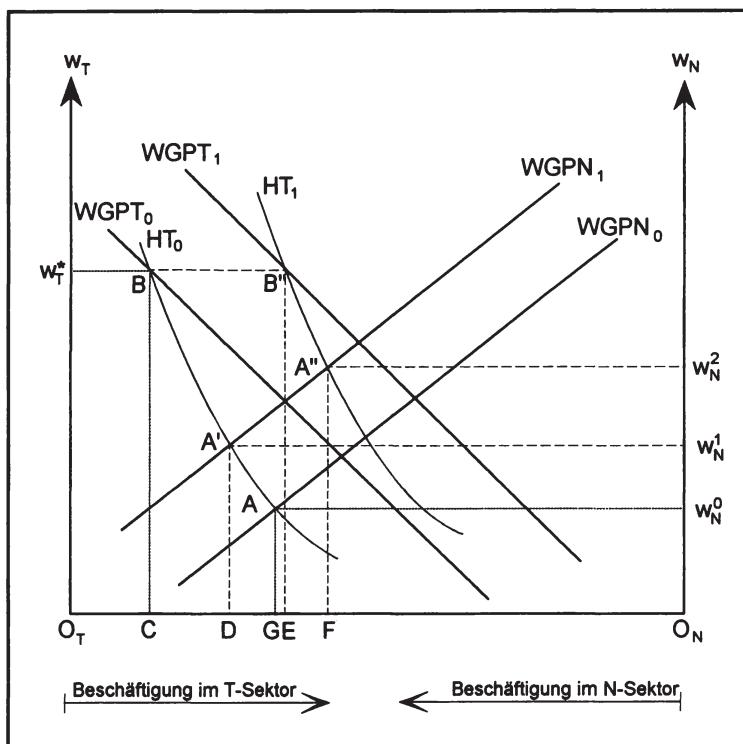


Abbildung 6:  
Lohninflexibilität im Tradables-Sektor

WGPT = Arbeitsnachfragekurve im Tradables-Sektor

WGPN = Arbeitsnachfragekurve im Nontradables-Sektor

w<sub>T</sub> = Lohnsatz im Tradables-Sektor

w<sub>N</sub> = Lohnsatz im Nontradables-Sektor

HT = Harris-Todaro-Kurve

Arbeitsmarktrigiditäten lassen sich in gleicher Weise auch im Sektor der nicht-handelbaren Güter darstellen (Abbildung 7). Im Prozeß steigender Verschuldung bei nur mäßiger Ausdehnung der Arbeitsnachfrage bleibt der Lohnsatz im N-Sektor konstant. Zusammen mit einer Linksverschiebung der HT-Kurve führt dies ebenfalls zu einem Anstieg der Löhne im anderen Sektor auf  $w^1_T$ . Anstelle eines relativen Anstiegs der Löhne im N-Sektor steigen bei dieser Konstellation die Löhne im T-Sektor. Die Veränderung der relativen Löhne ist in diesem Fall  $(w^0_T / w^*_{N'}) / (w^1_T / w^*_{N'}) < 1$ . Wird auch bei Arbeitsmarktrigidität im N-Sektor ein expenditure switching als

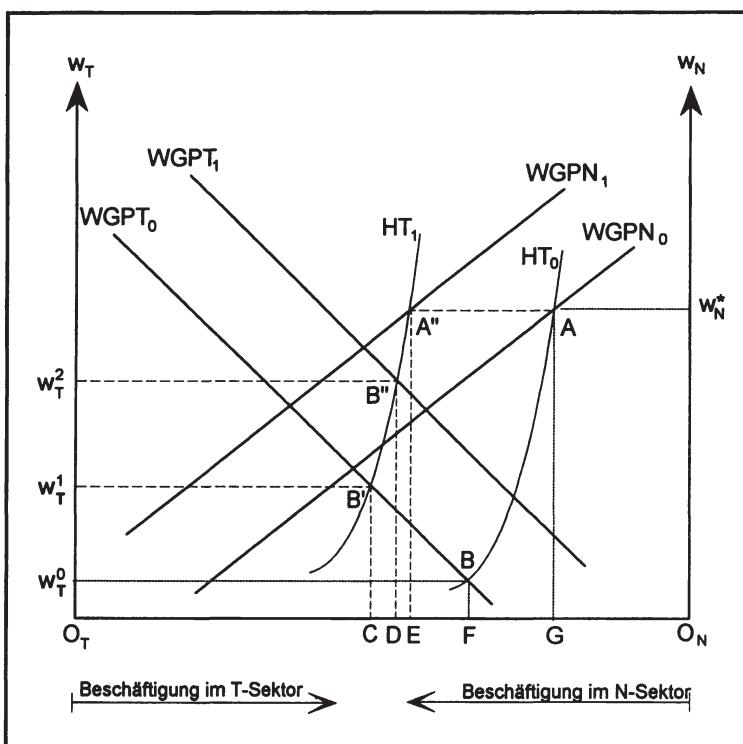


Abbildung 7:  
Lohninflexibilität im Nontradables-Sektor

WGPT = Arbeitsnachfragekurve im Tradables-Sektor

WGPN = Arbeitsnachfragekurve im Nontradables-Sektor

w<sub>T</sub> = Lohnsatz im Tradables-Sektor

w<sub>N</sub> = Lohnsatz im Nontradables-Sektor

HT = Harris-Todaro-Kurve

Anpassungs- bzw Stabilisierungsmaßnahme notwendig, und werden daraufhin die Preise handelbarer Güter steigen, nimmt das Lohnverhältnis zwischen T- und N-Sektor zu  $(W^1_T / W^*_N) / (W^2_T / W^*_N) < 1$ , wenn der Lohnsatz im T-Sektor nach der Anpassung kleiner als der geschützte Lohnsatz im N-Sektor ist. Neben der Veränderung der relativen Löhne ergeben sich in den Rigiditätsfällen auch Änderungen in der Höhe der Arbeitslosigkeit.

Faßt man die Ergebnisse dieser Analyse zusammen, ergibt sich folgendes Bild:

Herrscht Lohninflexibilität im T-Sektor (Abbildung 6), ist in der Verschuldungsphase und auch bei der Verlagerung der Ausgaben (expenditure switching) mit einem relativen Anstieg der Löhne im N-Sektor zu rechnen. Weist umgekehrt der N-Sektor Lohninflexibilität auf, darf in beiden Phasen mit einer Senkung der relativen Löhne des N-Sektors gerechnet werden. Inflexibilität spiegelt sich in diesen Modellen in der Wahrscheinlichkeit wider, im geschützten Sektor zum dort herrschenden Lohnsatz einen Arbeitsplatz zu erhalten: Je größer diese Wahrscheinlichkeit ist, desto eher sorgt das Spiel der Marktkräfte für einen Ausgleich der Löhne in beiden Sektoren.

Bisher wurde davon ausgegangen, daß ein in der Verschuldungsphase geschützter Sektor seine Protektion auch während der Stabilisierungs- und Anpassungsphase beibehält. Diese Annahme scheint wirklichkeitsfremd zu sein. Der im Rahmen von Stabilisierungsabkommen etc. in der Regel eingeleitete Öffnungsprozeß wird den Wettbewerbsdruck im Tradables-Sektor erhöhen. Angesichts der hiermit verbundenen Unsicherheit erscheint ein Arbeitsplatz im N-Sektor attraktiver, so daß dieser nunmehr als geschützter Sektor erscheint, da sich die Sucharbeitslosigkeit auf ihn konzentriert. Sofern es den Beschäftigten dieses Sektors gelingt, eine Lohnsenkung zu verhindern, ist im Rahmen des Expenditure Switching mit einer Senkung des relativen Lohnsatzes im N-Sektor zu rechnen.

### III. Veränderungen der Arbeitslosigkeit und Armut

Für die vorliegende Fragestellung ist nun bedeutsam, wie diese Veränderungen in der Beschäftigung und der Lohnhöhe sich auf die Armut ausgewirkt haben. Hierzu soll auf die Gruppe der  $\alpha$ -Armutsmaße zurückgegriffen werden, die von *Foster et al.* (1984) entwickelt wurden. Diese Gruppe von Armutsmaßen (PV) wird durch folgenden Index angegeben

$$(3) \quad PV_\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left( \frac{Y_p - Y_i}{Y_p} \right)^\alpha,$$

worin  $n$  die Bevölkerung,  $q$  die Anzahl derjenigen, die unterhalb der Armutslinie ( $Y_p$ ) leben, und  $Y_i (i = 1, \dots, q)$  das Einkommen der Armen bezeichnet.  $\alpha$  ist ein Armutsaversionsparameter. Wenn  $\alpha = 0$  ist, gibt dieses Maß den Headcount Index (HCI) an. *Kanbur* (1987) hat den Effekt des expenditure switching ( $\pi$ )<sup>12</sup> auf die Armutsmaße bestimmt<sup>13</sup>:

<sup>12</sup>  $d\Pi$  gibt bei Kanbur das Ausmaß der Veränderung der relativen Anteile der Sektoren aufgrund einer Änderung des Verhältnisses von  $P_T / P_N$  als Folge einer Abwertung an.

<sup>13</sup> Um die Übersichtlichkeit zu verbessern, wurden die Sektoren mit kleinen Buchstaben gekennzeichnet.

$$(4) \quad \frac{d \text{PV} \alpha}{d \pi} = - \frac{d \Omega_w}{d \pi} [x_n \alpha (\text{PV}_{\alpha-1,n} - \text{PV}_{\alpha,n}) + x_t \alpha (\text{PV}_{\alpha-1,t} - \text{PV}_{\alpha,t})] + \frac{d x_t}{d \pi} (\text{PV}_{\alpha,t} - \text{PV}_{\alpha,n})$$

Da zur Erklärung der im empirischen Teil gefundenen Resultate nur der Headcount Index herangezogen wurde und dieser Index sich aus (3) ergibt, wenn  $\alpha$  den Wert Null annimmt, interessiert hier nur der zweite Term auf der rechten Seite der Gleichung (4), der von *Kanbur* (1987) als Reallokationseffekt bezeichnet wird. Dieser Gleichung (4) liegt u.a. die Annahme zugrunde, daß die abwandernden Arbeitskräfte in gleicher Höhe im anderen Sektor aufgenommen werden, ohne dort die Verteilung zu verändern ( $dx_T = -dx_N$ ). Im Verschuldungsfall ist  $dx_T$  negativ, weil der Lohnanstieg im N-Sektor Wanderungen des Faktors Arbeit auslöst. Ob sich daraus eine Senkung oder Zunahme des Headcount Index ergibt, hängt außerdem von der Höhe der sektorspezifischen HCIs ( $\text{PV}_T$  bzw.  $\text{PV}_N$ ) ab.

Bestehen Lohninflexibilitäten in einem der beiden Sektoren, ergibt sich unter Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit (U) die gesamtwirtschaftliche Änderung des HCI anstelle des letzten Terms von (4) als

$$(5) \quad d \text{PV} / d \pi = \text{PV}_T (dx_T / d \pi) + \text{PV}_U (dx_U / d \pi) + \text{PV}_N (dx_N / d \pi)$$

mit  $\text{PV}_U$  als HCI der Gruppe der Arbeitslosen. Die Veränderung der Arbeitslosenzahl wird mit  $dx_U$  angegeben. Auch in diesem Fall saldieren sich die Wanderungen zu Null. Aus den Abbildungen 6 und 7 sind die Wanderungsbewegungen  $dx_i$  ( $i = T, U, N$ ) ersichtlich.

Um festzustellen, wie sich der HCI verändert, wenn Rigiditäten in jeweils einem der beiden Sektoren herrschen, sind Annahmen über die Rangfolge der sektorspezifischen HCIs notwendig. Tabelle 2 gibt die einzelnen Armutseffekte bei alternativen Rangfolgen der sektorspezifischen HCIs ( $\text{PV}_i$  mit  $i = T, N, U$ ) wieder. Um die Lesbarkeit zu verbessern, wurden diese Maße nur noch mit ihrem jeweiligen Index (T, N, U) angegeben. Der obere Teil der Tabelle 2 enthält den Fall der Lohninflexibilität im N-Sektor. Wie aus Abb. 7 ersichtlich ist, ergeben sich im Verschuldungsprozeß folgende Wanderungsbewegungen:  $dx_T < 0$ ,  $dx_U < 0$  und  $dx_N > 0$ . Beim Expenditure Switching sind die entsprechenden Veränderungen  $dx_T > 0$ ,  $dx_U < 0$  und  $dx_N = 0$ . Es sind jeweils zwei Gruppen von sektoralen Armutsmustern gebildet worden. In der ersten, mit a) bezeichneten Gruppe ist in jedem Fall  $T > N$ ; in Gruppe b) gilt jedesmal  $N > T$ . In der Kopfleiste der eigentlichen Tabelle sind – getrennt für den Verschuldungs- und Anpassungsfall – die einzelnen Terme der Gleichung (5) angegeben, wie sie sich nach einigen arithmetischen Veränderungen unter der Bedingung ergeben, daß sich die Wanderungen zu Null

saldieren. In der Tabelle sind die unter den genannten Annahmen zu erwartenden Vorzeichen der jeweiligen Terme eingetragen. In der Spalte „Gesamteffekt“ befinden sich links das Vorzeichen des Verschuldungsfalls und rechts das der Anpassung. Ein u-förmiger Verlauf der HCI-Kurve, wie er in der Situationsbeschreibung festgestellt wurde, ließe sich in dieser Analyse bei Lohninflexibilität im N-Sektor erklären, wenn die Armutsrangfolge der

**Tabelle 2a**  
**Wirkungen der Lohninflexibilität auf die Armut**

*Fall 1: Lohninflexibilität im N-Sektor*

Verschuldung:	$dX_T < 0$	$dX_U < 0$	$dX_N > 0$
Expenditure Switching:	$dX_T > 0$	$dX_U < 0$	$dX_N = 0$

Rangfolge der Armut	Verschuldung				Verschuldungs- effekt (5)	Expenditure Switching			Gesamt- effekt (9) (10)	
	$\frac{dX_T}{dr}$ (1)	$PV_T - PV_N$ (2)	$\frac{dX_U}{dr}$ (3)	$PV_U - PV_N$ (4)		$\frac{dX_T}{dr}$ (6)	$PV_T - PV_U$ (7)	Expend. Switching Effekt (8)		
a) $T > N$					?	+	+	+	?	+
$T > N > U$	-	+	-	-	-	+	+	+	-	+
$T > U > N$	-	+	-	+	-	+	+	+	-	+
$U > T > N$	-	+	-	+	-	+	-	-	-	-
b) $N > T$										
$N > T > U$	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+
$N > U > T$	-	-	-	-	+	+	-	-	+	-
$U > N > T$	-	-	-	+	?	+	-	-	?	-

**Tabelle 2b**  
**Wirkungen der Lohninflexibilität auf die Armut**

*Fall 2: Lohninflexibilität im T-Sektor*

Verschuldung:	$dX_T = 0$	$dX_U < 0$	$dX_N > 0$
Expenditure Switching:	$dX_T > 0$	$dX_U < 0$	$dX_N < 0$

Rangfolge der Armut	Expenditure Switching				Expend. Switching Effekt (5)	Verschuldung			Gesamt- effekt (9) (10)	
	$\frac{dX_T}{dr}$ (1)	$PV_T - PV_N$ (2)	$\frac{dX_U}{dr}$ (3)	$PV_U - PV_N$ (4)		$\frac{dX_N}{dr}$ (6)	$PV_N - PV_U$ (7)	Verschuldungs- effekt (8)		
a) $T > N$					+	+	-	-	+	+
$T > N > U$	+	+	-	-	+	+	+	-	+	+
$T > U > N$	+	+	-	+	?	+	-	-	-	-
$U > T > N$	+	+	-	+	?	+	-	-	?	-
b) $N > T$										
$N > T > U$	+	-	-	-	?	+	+	+	?	+
$N > U > T$	+	-	-	-	?	+	+	+	?	+
$U > N > T$	+	-	-	+	-	+	-	-	-	-

Sektoren  $T > U > N$  ist. Nur in diesem Fall ergeben sich zunächst eine Senkung und anschließend im Anpassungsprozeß eine Zunahme des HCI.

Schwierigkeiten stellen sich ein, wenn man ausschließlich das Modell der Lohninflexibilität im T-Sektor zur Erklärung eines u-förmigen HCI-Verlaufs heranzieht. Entweder sind die Einzeleffekte aus Verschuldung und Anpassung gleichgerichtet oder der Effekt aus der Ausgabenverlagerung ist nicht eindeutig, weil die einzelnen Terme der Gleichung (5) entgegengerichtete Vorzeichen aufweisen. Nur die sektoralen Armutsrangfolgen  $T > U > N$  und  $U > T > N$  können günstigstens herangezogen werden, um den u-förmigen Verlauf zu erklären. Hinzuweisen ist, daß in diesem Teil der Tabelle in der Spalte „Gesamteffekt“ links das Vorzeichen des Anpassungsprozesses und rechts das des Verschuldungsprozesses ist.

Wie am Ende des Abschnitts II. erläutert wurde, ist die ausschließliche Verwendung nur eines Inflexibilitätsmodells nicht recht überzeugend. Unterstellt man, daß in der Verschuldungsphase Lohninflexibilität im T-Sektor herrscht, während in der Anpassungsphase der Lohn im N-Sektor inflexibel ist, und daß in beiden Phasen die gleiche Armutsrangfolge herrscht, führt nur die Rangskala  $T > U > N$  zu der beobachteten Veränderung der Armut im Verschuldungs- und Anpassungsprozeß. Problematisch an dieser Kombination von Modellen und Armutsskalen scheint zu sein, daß ausgerechnet der im Verschuldungsprozeß geschützte Sektor den höchsten Armutsindeks haben soll. Hier muß man jedoch berücksichtigen, daß der Reallohn des T-Sektors aufgrund der Konstanz des Geldlohns und der durch die Verschuldung ausgelösten Steigerungen der Preise nichthandelbarer Güter ständig sinkt, so daß in diesem Sektor die Armut steigt. Ist dieser Prozeß hinreichend weit fortgeschritten, erscheint diese Skala nicht mehr unplausibel. Diesen Annahmen und Zusammenhängen entsprechend läßt sich die Hypothese formulieren, daß der relative Lohnsatz ( $W_T / W_N$ ) im T-Sektor im Verschuldungsprozeß fallen und im Anpassungsprozeß steigen muß.

## C. Empirische Analyse

Die empirische Untersuchung umfaßt zwei Teile. Es soll erstens der in Gleichung (1) angegebene Zusammenhang getestet werden. Nur wenn sich zeigt, daß die Verschuldung einen nachweisbaren Einfluß auf die Entwicklung der relativen Preise gehabt hat, ist zweitens die Untersuchung der relativen Lohnänderungen sinnvoll.

### I. Verschuldung und relative Preise

Tabelle 3 enthält die Ergebnisse einer Regressionsanalyse der Gleichung (1). Zwei Datensätze sind hierzu verwendet worden. Den Resultaten, die in den Abschnitten (I) - (III) der Tabelle 3 abgedruckt sind, lag eine Querschnitts-

analyse mit Daten des Jahres 1990 zugrunde. Für die Wahl dieser Daten sprach neben der einfachen Verfügbarkeit auf Disketten vor allem der Wunsch, solche Daten zu verwenden, die zeitlich möglichst weit vom Ausbruch der Schuldenkrise wegen der dadurch bedingten Verzerrungen entfernt liegen. Abschnitt IV der Tabelle 3 enthält die Ergebnisse einer Zeitreihenanalyse chilenischer Daten von 1970/71 - 1988.

*Tabelle 3a*  
**Regressionsergebnisse<sup>1</sup> (I)**  
**Kaufkraftparität und Verschuldung**

	$\frac{e}{KKP} = b_0 + b_1 pcy + b_2 \frac{CADXTR}{Y}$					
	EL n = 69	LICs n = 71	LICs n = 30	LICs n = 31	MICs n = 39	MICs n = 41
Konstante	3,68 (18,78)	3,95 (19,86)	3,89 (5,97)	4,29 (6,92)	3,19 (16,79)	3,28 (14,61)
pcy	- 0,00055 (- 5,28)	- 0,00064 (- 5,77)	- 0,00023 (- 0,13)	- 0,00055 (- 0,30)	- 0,00037 (- 4,51)	- 0,00039 (- 3,98)
CADXTR/Y	- 3,93 (- 1,89)	- 6,60 (- 3,69)	- 6,79 (- 1,63)	- 11,70 (- 4,01)	- 2,27 (- 1,32)	0,35 (- 0,20)
R <sup>2</sup> adj	0,28	0,34	0,09	0,33	0,33	0,30
F	13,99	18,99	1,33	8,44	10,23	9,49
SSR	58,50	76,97	42,46	46,48	12,16	18,69

*Daten: Weltentwicklungsbericht 1992*

<sup>1</sup> t-Werte in Klammern

Symbolen:

pcy	BIP pro Kopf
ΔD	Nettoneuverschuldung
AID	Entwicklungshilfe
FDI	ausländische Direktinvestitionen
ΔR	Änderung der Währungsreserven
CADXTR	Leistungsbilanzdefizit ohne offizielle Transferzahlungen
EL	Entwicklungsländer
LIC	Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen
MIC	Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen
e	nominaler Wechselkurs
KKP	Kaufkraftparität gegenüber dem US-Dollar in internationalen Preisen
Y	Bruttoinlandsprodukt

**Tabelle 3b**  
**Regressionsergebnisse<sup>1</sup> (II)**  
**Kaufkraftparität und Verschuldung**

---


$$\frac{e}{KKP} = a_0 + a_1 pcy + a_2 (dK) / Y$$


---

**1.  $dK = \Delta D + AID + FDI - \Delta R$**

---

	(1) EL (n = 67)	(2) LICs (n = 30)	(3) MICs (n = 36)
Konstante	3,794 (17,24)	4,977 (6,45)	3,101 (17,35)
pcy	- 0,00063 (- 4,95)	- 0,000202 (- 1,09)	- 0,000378 (- 4,48)
dK/Y	- 3,366 (- 1,98)	- 8,641 (- 2,68)	- 2,699 (- 1,70)
R <sup>2</sup> adj	0,26	0,16	0,34
F	12,86	3,66	10,06
SSR	65,17	41,30	11,11

---

**2.  $dK = CAD$**

---

	(1) EL (n = 70)	(2) LICs (n = 30)	(3) MICs (n = 39)
Konstante	3,892 (16,78)	4,861 (6,94)	3,316 (16,97)
pcy	- 0,000602 (- 5,40)	- 0,00124 (- 0,77)	- 0,000407 (- 5,01)
dK/Y	- 3,442 (- 2,26)	- 8,753 (- 3,09)	- 3,264 (- 2,21)
R <sup>2</sup> adj	0,28	0,21	0,38
F	14,62	4,86	12,57
SSR	64,69	38,61	11,23

---

<sup>1</sup> t-Werte in Klammern

*Tabelle 3c*  
**Regressionsergebnisse<sup>1</sup> (III)**  
**Kaufkraftparität und Verschuldung**

	(1)	(2)
	ohne Lesotho und Jordanien	alle Länder
Konstante	3,52 (14,88)	3,36 (12,73)
pcy	– 0,00053 (– 4,29)	– 0,00045 (– 3,39)
CADXTR/Y	5,08 (1,82)	
CAD/Y <sup>2)</sup>		4,95 (3,51)
pcy · CADXTR / Y	– 0,0039 (– 1,89)	
pcy · CAD / Y		– 0,0036 (– 2,23)
R <sup>2</sup> adj	0,29	0,34
F	10,12	13,40
SSR	86,40	101,29

<sup>1</sup> t-Werte in Klammern

<sup>2</sup> Leistungsbilanzdefizit einschließlich offizieller Transfers

**Tabelle 3d**  
**Regressionsergebnisse (IV)**  
**Kaufkraftparität und Verschuldung: Chile 1970 - 88**  
**OLS-Schätzungen**

Koeffizient der Test-Gleichung <sup>1</sup>	(1)	(2)
a <sub>1</sub>	3,47 (10,08)	3,47 (8,63)
a <sub>2</sub>	2,47 (9,64)	1,93 (20,59)
a <sub>3</sub>	5,50 (8,66)	5,50 (7,42)
b <sub>1</sub>	– 0,0018 (– 5,62)	– 0,0018 (– 4,82)
b <sub>2</sub>	– 0,00046 (– 2,24)	
b <sub>3</sub>	– 0,0016 (– 4,28)	– 0,0016 (– 3,66)
c <sub>1</sub>	0,00092 (2,28)	0,00092 (1,95)
c <sub>2</sub>	0,00000 (0,49)	– 0,00015 (– 3,47)
c <sub>3</sub>	– 0,00033 (– 3,24)	– 0,00033 (– 2,78)
R <sup>2</sup> (adj.)	0,92	0,89
F	27,65	22,65
LM-Test (Prob.)	0,58	0,50
Ramsey RESET (Prob.)	0,90	0,64
Dickey-Fuller t	– 5,44 <sup>*</sup>	– 4,84

*Daten: World Tables*

<sup>\*</sup> Signifikanzniveau im Dickey-Fuller-Test: 10%

<sup>1</sup> Erläuterungen im Text

Die Regressionen wurden mit verschiedenen Zahlenreihen, die den Zustrom ausländischen Kapitals angeben, durchgeführt. Im Abschnitt I der Tabelle 3 wurde das Leistungsbilanzdefizit ohne offizielle Transfers (CADXTR) verwendet; im oberen Teil (1) des Abschnitts II der Tabelle 3 ist die Summe aus Nettoneuverschuldung ( $\Delta D$ ), Entwicklungshilfe (AID), ausländischen Direktinvestitionen (FDI) unter Abzug der Reserveänderungen ( $\Delta R$ ) und im unteren Teil (2) das Leistungsbilanzdefizit einschließlich der offiziellen Transfers gewählt worden. In jedem Fall ist die Kapitalvariable als Relation zum Bruttoinlandsprodukt verwendet worden. Abschnitt III der Tabelle 3 enthält Schätzungen mit Interaktionsterm. Als Einkommensvariable wurde entweder das Einkommen pro Kopf nach der ICP-Methode (ICP) oder nach dem herkömmlichen Verfahren (PCY) verwendet. Die Rechnungen wurden für die gesamte Stichprobe sowie getrennt für die Low Income und die Middle Income Countries durchgeführt.

Entsprechend den Hypothesen, die zu Beginn dieses Abschnitts erläutert wurden, zeigen die Koeffizienten ein negatives Vorzeichen. Außerdem sind sie im Regelfall signifikant von Null verschieden, wenn die gesamte Stichprobe betrachtet wird<sup>14</sup>. Wenngleich die Korrelation nicht sonderlich hoch ist, weist doch im Regelfall der F-Wert auf eine annehmbare Signifikanz der Schätzungen hin. Anzumerken ist aber, daß bereits geringe Änderungen des Stichprobenumfangs zu erheblichen Änderungen der Koeffizienten führen können. Dies ergibt einen schwachen Hinweis darauf, daß Multikollinearität hier ein Problem sein könnte.

Unterteilt man die Stichprobe in Low und Middle Income Countries (LICs und MICs), zeigen sich z. T. erhebliche Unterschiede in Höhe und Signifikanz der Koeffizienten. Sehr häufig ist bei den Ländern mit niedrigem Einkommen (LICs) die Einkommensvariable nicht signifikant. Unterschiede in der Einkommenshöhe schlagen sich hier offensichtlich nicht in einer Veränderung des Wechselkurs-Kaufkraft-Paritäten-Verhältnisses nieder. Hingegen ist bei dieser Ländergruppe der Koeffizient der Kapitalvariablen sehr viel höher und signifikanter als in der gesamten Stichprobe. Das umgekehrte Bild ergibt sich bei den Ländern mit mittlerem Einkommen, wo die Einkommensvariable eine höhere Signifikanz aufweist. Trotz dieser Unterschiede in den Regressionsergebnissen können beide Untergruppen (LICs und MICs) zu einem Sample zusammengefaßt werden. Der Chow-Vorhersage-Test auf Stabilität hat für alle verwendeten Stichproben F-Werte ergeben, nach denen die Hypothese der Stabilität der Koeffizienten nicht zurückgewiesen werden kann. Teil III der Tabelle 3 (Regression mit Interaktionsterm) zeigt, daß im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung die Elastizität des Wechselkurs-Kaufkraft-

---

<sup>14</sup> Der Stichprobenumfang variiert, weil „outlier“ nach unterschiedlichen Methoden ermittelt und eliminiert wurden.

paritäten-Verhältnisses in Bezug auf Kapitaltransfers sinkt. Das Ergebnis der Regressionsrechnung mit Interaktionsterm über die gesamte Stichprobe kann daher als Indikator dafür aufgefaßt werden, daß sich im Verlauf des Wirtschaftswachstums bzw. im Verschuldungsprozeß das Gewicht der Einkommens- und Verschuldungsvariablen ändert.

Aufgrund des Ergebnisses der Querschnittsanalyse waren die Erwartungen an das Schätzergebnis der Zeitreihenanalyse (mit chilenischen Daten) von 1970/71 bis 1988 etwas gedämpft. Als ein der Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen angehöriges Land waren Probleme mit der Signifikanz der Einkommensvariablen und außerdem Multikollinearitätsprobleme zu erwarten. Diese Erwartungen schienen sich teilweise zu bestätigen. Hinsichtlich der Vorzeichen und der Signifikanz von Einkommens- und Kapitalvariablen ergab sich oft, daß die Einkommensvariable das erwartete negative Vorzeichen hatte und signifikant, während die Kapitalvariable positiv und/oder nicht signifikant war, wenn nur diese beiden als erklärende Variable verwendet wurden. In diesen Fällen erwies sich auch die Anpassung als relativ schlecht, und der Wert des Durbin-Watson-Koeffizienten deutete auf eine Autokorrelation der Residuen hin.

Wurde eine Trendvariable eingefügt, stieg der Determinationskoeffizient drastisch an. Insgesamt deutete dieses Ergebnis an, daß eine Fehlspezifikation nicht auszuschließen war. Diese Vermutung wurde durch das Ergebnis eines Ramsey-Tests bestätigt.

Um die Anzahl der erklärenden Variablen klein zu halten, wurde in einem nächsten Schritt untersucht, ob die geschätzten Gleichungen im Zeitablauf stabil sind. Das Ergebnis des Chow-Tests auf Strukturbruch legte es nahe, in den Jahren 1976 und 1983 den Beginn eines neuen Strukturzusammenhangs zu erblicken. Die Stabilisierungsbemühungen in der Mitte der siebziger Jahre und das erste volle Jahr der Auswirkungen der Schuldenkrise (1983) machen diese Einschneidung zumindest plausibel.

Aus diesem Grunde wurden Dummyvariable eingeführt, die die geänderten Strukturzusammenhänge erfassen sollten. Dabei wurde von der Hypothese ausgegangen, daß die Koeffizienten aller erklärenden Variablen in jedem der Teilzeiträume variieren können. Die Testfunktion hatte daher das folgende Aussehen:

$$\begin{aligned}
 (c/KKP) = & a_1 D_1 + a_2 D_2 + a_3 D_3 + b_1 D_4 \\
 & + b_2 D_5 + b_3 D_6 + c_1 D_7 + C_2 D_8 \\
 & + c_3 D_9 + u
 \end{aligned}$$

mit

$$D_1 = \begin{cases} 1 \text{ für die Jahre } 1970 - 75 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

$$D_2 = \begin{cases} 1 \text{ für die Jahre } 1976 - 82 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

$$D_3 = \begin{cases} 1 \text{ für die Jahre } 1983 - 88 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

$$D_4 = \begin{cases} \text{pcy für die Jahre } 1970 - 75 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

$$D_5 = \begin{cases} \text{pcy für die Jahre } 1976 - 82 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

$$D_6 = \begin{cases} \text{pcy für die Jahre } 1983 - 88 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

$$D_7 = \begin{cases} \text{CAD für die Jahre } 1970 - 75 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

$$D_8 = \begin{cases} \text{CAD für die Jahre } 1976 - 82 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

$$D_9 = \begin{cases} \text{CAD für die Jahre } 1983 - 88 \\ 0 \text{ sonst} \end{cases}$$

und

CAD als Leistungsbilanzdefizit in Preisen von 1985 und

pcy als reales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in Preisen von 1985).

Das Schätzergebnis, das in Tabelle 3 (IV) wiedergegeben ist, weist im Vergleich zu den Querschnittsanalysen einen hohen Determinationskoeffizienten auf. Der erweiterte Dickey-Fuller-Test zeigt, daß die zum Schätzergebnis der Spalte (1) verwendeten Variablen kointegriert waren und damit auf eine Schätzung auf Differenzen-Basis verzichtet werden konnte. Dem Ergebnis des Ramsey-Tests zufolge ist eine Fehlspezifikation mit hoher Wahrscheinlichkeit auszuschließen. Allerdings deutet das Resultat des LM-Tests die Möglichkeit einer Korrelation der Residuen untereinander an.

Die Vorzeichen der hier interessierenden Variablen (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und der Nettokapitalzufluß, gemessen durch das Leistungsbilanzdefizit) ergeben in den drei Teilzeiträumen 1970 - 75, 1976 - 82 und 1983 - 88 folgendes Bild:

		1970 - 75	1976 - 82	1983 - 88
Ergebnis aus den Spalten				
pcy	(1)	-	-	-
	(2)	-	-	-
CAD	(1)	+	nicht signifikant	-
	(2)	+	-	-

Dieses Ergebnis ist insofern erstaunlich, als zwar das Vorzeichen der Einkommensvariablen in allen Zeiträumen negativ, dasjenige der Kapitalvariablen in den der ersten Periode in allen Schätzungen positiv war. Dieses Resultat mag auf Multikollinearitätseffekte zwischen den beiden erklärenden Variablen zurückzuführen sein, die in der verwendeten Stichprobe einen Korrelationskoeffizienten von 0,86 aufweisen.

Jedoch sagt ein hoher Korrelationskoeffizient zwischen zwei erklärenden Variablen nichts darüber aus, ob diese Interkorrelation ein Schätzproblem darstellt. Ein Hinweis auf nicht akzeptable Multikollinearität ergibt sich, wenn Beobachtungen hinzugefügt oder fortgelassen werden und die geschätzten Koeffizienten stark voneinander abweichen. Jedoch war auch in diesem Fall das Resultat nicht eindeutig: Schränkte man die Stichprobe auf den Zeitraum 1971 - 88 (gegenüber 1970 - 88) ein, ergaben sich Veränderungen bei der Kapitalvariablen insofern, als sie in den Teilperioden 1971 - 75 und 1976 - 82 nicht signifikant und ein Vergleich der Höhe und des Vorzeichens der Koeffizienten ( $c_2$  und  $c_3$ ) nicht möglich war. Wurde als Untersuchungszeitraum die Periode 1970 - 87 gewählt, ergab sich ein Resultat, das mit dem in Spalte (1) abgedruckten praktisch identisch war. Hieraus kann mit der gebotenen Vorsicht abgeleitet werden, daß Multikollinearität kein gravierendes Problem war.

Aus diesem Grunde läßt sich das Ergebnis der Vorzeichenaufstellung wie folgt interpretieren: Nur in den frühen siebziger Jahren hat der Ressourcentransfer nicht zu einer relativen Verteuerung nicht-handelbarer Güter geführt. Ursächlich mag hierfür gewesen sein, daß die hohe Zunahme der Auslandsverschuldung Chiles erst ab 1980 einsetzte und im übrigen Sondereinflüsse in den 70er Jahren wirksam waren (Regierungszeit von Allende, der anschließende Militärdiktator Pinochet und die Stabilisierungsbemühungen in der Mitte der 70er Jahre).

Neben dem Nachweis des Zusammenhangs von Verschuldung und relativen Preisen läßt dieses Ergebnis auch noch mehrere Folgen des Ressourcentransfers in bezug auf die Armut deutlich werden:

1. Wenn im Rahmen internationaler Armutsvergleiche eine Armutslinie exogen in Auslandswährung vorgegeben wird,
  - a) ergeben sich unterschiedliche inländische Armutslinien, je nachdem, ob der Wechselkurs oder die Kaufkraftparität<sup>15</sup> verwendet wird,
  - b) nähern sich beide Armutslinien cet. par. einander an,
    - je weiter fortgeschritten ein Entwicklungsland (d.h. je höher sein Pro-Kopf-Einkommen) ist bzw.
    - je höher es sich im Ausland verschuldet hat.
  - c) muß sich die Anzahl der Armen erhöhen, wenn die Verschuldung steigt.
2. Wenn arme Länder sich stärker verschulden als reiche, was empirisch nachgewiesen wurde (Scheide, 1993, S. 371), und wenn hohe Verschuldung das Wachstum hemmt (wie das in der Schulden-Überhangsthese behauptet wird (Krugman, 1989)), ist die Divergenz der Armutslinien bei den Ländern mit niedrigem Einkommen besonders ausgeprägt und wird es auch für längere Zeit bleiben.

## II. Analyse der Lohnänderungen

Die theoretische Analyse hat ergeben, daß je nach Modellspezifikation folgende Lohnänderungen  $w = (W_T / W_N)^t / (W_T / W_N)^t + n$  zu erwarten sind:

	Bei Rigidität im	
	Tradables Sektor	Nontradables-Sektor
		ist $w$ im Fall der/des
Verschuldung	$> 1$	$< 1$
Expenditure Switching	$> 1$	$< 1$

<sup>15</sup> Aus den Daten für 1990 wird deutlich, daß das Wechselkurs-Kaufkraftparitäts-Verhältnis von 7,4:1 (Mosambik) bis 1,3:1 (Südkorea) reicht.

Den Inflexibilitätsannahmen können verschiedene Typen von Entwicklungsländern zugeordnet werden. Beispielsweise ist Lohnrigidität im T-Sektor eher zu erwarten, wenn es sich um ein in der Industrialisierung weiter fortgeschrittenes Land handelt und im T-Sektor industrielle Erzeugnisse im städtischen Bereich gefertigt werden. Ein weiteres Beispiel für Lohninflexibilität im T-Sektor können Länder bilden, die überwiegend Agrargüter exportieren und wo der Faktor Arbeit wirkungsvoll durch Minimallöhne geschützt wird. Umgekehrt wird man den geschützten N-Sektor (Abb. 7) eher mit städtischer Produktion in Verbindung bringen, während die Produktion des T-Sektors sowohl in der Stadt als auch auf dem Land erfolgen kann.

Wenn man diese Unterscheidung in städtische und ländliche Regionen sowie in T- und N-Sektoren beibehält, lassen sich die Länder Lateinamerikas nach ihrer überwiegenden Zugehörigkeit zu Regionen und Sektoren einteilen, wenn als Maß der Produktionsanteil der jeweiligen Region bzw. des jeweiligen Sektors gewählt wird. Tabelle 4 zeigt das Ergebnis dieser Aufteilung. In ihrer ländlichen Produktion stark auf die Erzeugung von Tradables ausgerichtet sind die Länder Trinidad and Tobago, Bolivien, El Salvador und Paraguay sowie die Erdölländer Peru, Venezuela sowie Ecuador. Stärker auf die Erzeugung von Nontradables auf dem Lande orientiert sind Uruguay, Argentinien, Brasilien, Panama und Mexiko. Nontradables werden vor allem in der Stadt produziert. In der untersuchten Gruppe von 15 lateinamerikanischen Staaten war in allen Ländern die städtische Produktion schwergewichtig auf die Erzeugung von Nontradables ausgerichtet. Umgekehrt gab es auch eine Reihe von Ländern, deren Produktion von Tradables überwiegend in den Städten erfolgt. Im Prinzip lassen sich daher zwei Gruppen von Ländern unterscheiden. In der ersten Gruppe erfolgt die Produktion von Tradables und Nontradables in erster Linie in der Stadt. Hierzu zählen die Länder Argentinien, Brasilien, Mexiko, Uruguay, Panama, Chile, Costa Rica und Kolumbien. In der zweiten Gruppe werden die Tradables auf dem Land und die Nontradables in der Stadt produziert. Dieser Gruppe gehören Trinidad, Bolivien, Peru, Venezuela und Ecuador an.

Wenn Wettbewerb die Möglichkeit untergräbt, einen wirkungsvollen Schutz und damit Lohnrigidität aufrechtzuerhalten, darf man im Bereich der N-Produktion eher Lohnflexibilität erwarten als im T-Sektor. Dies würde bedeuten, daß das in Abb. 7 wiedergegebene Modell (Rigidität im N-Sektor) eher der Realität im Anpassungsprozeß entspricht als dasjenige der Abb. 6, das eher die Situation der späten siebziger Jahre in Lateinamerika wiederzugeben scheint. Mithin müßte man erwarten, daß das relative Lohnverhältnis w im Prozeß der Verschuldung steigt und im Anpassungsprozeß sinkt. Hinsichtlich der ersten Ländergruppe (Produktion von Tradables und Nontradables überwiegend in der Stadt) müßte dann die erste Spalte der Tabelle 5 einen Wert aufweisen, der größer als eins und die zweite Spalte einen, der kleiner

Tabelle 4a

**Sektor- und Regionenorientierung der Produktion in Lateinamerika**  
**– Sektororientierung –<sup>1)</sup>**

Orientierung auf	Stärke der Orientierung	Produktions-ort Stadt	Produktions-ort Land
Tradables	stark		Bolivien 262 Trinidad und Tobago 299 Venezuela 177 Paraguay 158 El Salvador 156 Peru 150 Kolumbien 138 Ecuador 128 Chile 113 Costa Rica 100
	mäßig		
Nontradables	mäßig	Venezuela 91 Uruguay 89 Brasilien 75 Kolumbien 59 Argentinien 57	Uruguay 69 Argentinien 52 Brasilien 62 Panama 55
	stark	Mexiko 49 Paraguay 47 Chile 47 Ecuador 45 Panama 43 Costa Rica 42 Bolivien 39 El Salvador 38 Trinidad 22	Mexiko 43

<sup>1)</sup> Die Zahlen geben an, wie stark die Produktion in der jeweiligen Region auf die Produktion von Tradables im Verhältnis zu den Nontradables ausgerichtet ist (Angaben in Prozent).

*Quelle:* UN, National Accounts Statistics, verschiedene Jahrgänge

als eins ist. Die zweite Ländergruppe (Produktion von Tradables auf dem Land und von Nontradables in der Stadt) müßte dementsprechend in der dritten Spalte einen Wert von größer als eins und in der vierten Spalte Werte zeigen, die kleiner als eins sind.

**Tabelle 4b**  
**Sektor- und Regionenorientierung der Produktion in Lateinamerika**  
**- Regionenorientierung -<sup>1)</sup>**

Produktion von	Stärke der Orientierung	Stadt-Orientierung		Land-Orientierung
Tradables	stark	Brasilien Argentinien Mexiko Uruguay	4,1 2,3 2,2 2,0	Trinidad und Tobago Bolivien El Salvador Paraguay
	mäßig	Paraguay Chile Costa Rica Kolumbien	1,6 1,2 1,1 1,0	Peru Venezuela Ecuador
Nontradables	stark	Brasilien Venezuela Bolivien Chile Costa Rica Kolumbien Trinidad und Tobago Uruguay	3,4 3,3 2,9 2,8 2,5 2,4 - 2,4 2,3	
	mäßig	El Salvador Ecuador Argentinien Panama Peru Mexiko Paraguay	2,2 2,2 2,1 2,1 2,1 2,0 1,8	

<sup>1)</sup> Die Zahlen geben an, wie stark die Produktion des jeweiligen Sektors auf ländliche oder städtische Produktion ausgerichtet ist.

*Quelle:* UN, National Accounts Statistics, verschiedene Jahrgänge

Tabelle 5 macht deutlich, daß diese Erwartungen in erheblichem Umfang erfüllt wurden. Tendenziell sind die Werte der Spalten (1) und (3) deutlich größer und die der Spalten (2) und (4) erheblich kleiner als eins. Insgesamt kann daher mit diesen Ergebnissen nicht die Hypothese zurückgewiesen werden, daß die Veränderung der relativen Preise aus dem Verschuldungs- und Anpassungsprozeß einen Einfluß auf die Entwicklung der Armut gehabt hat.

Tabelle 5: Veränderung der relativen Löhne in Lateinamerika

	Verhältnis der Löhne in den T- und N-Sektoren in städtischen und ländlichen Gebieten						
	T (Stadt):N (Stadt)		T (Land):N (Stadt)		T (Stadt):T (Land)		
Sektoren <sup>1)</sup>	1976-81 (1)	1982-90 (2)	Sektoren <sup>2)</sup>	1976-81 (3)	1982-90 (4)	Sektoren <sup>3)</sup>	1976-81 (5)
Brasilien	(1): (3)		0,91	(2): (3)	0,76 <sup>1)</sup>		
Bolivien	(1): (4)	1,3	1,04	(2): (4)	0,27 <sup>1)</sup>		
Costa Rica	(1): (3)	1,03	1,10	(2): (3)			
Chile	(1): (4)	0,93	1,05	(2): (4)			
Ecuador	(1): (4)		1,28	(2): (3)			
Honduras	(1): (3)	1,86	0,98 <sup>4)</sup>	(2): (3)			
Mexiko	(1): (3)	2,06	0,99 <sup>4)</sup>	(2): (4)			
Peru	(1): (3)	0,90	0,94 <sup>4)</sup>	(2): (3)			
Uruguay	(1): (4)	1,21	1,07 <sup>4)</sup>	(2): (4)			
Paraguay	(1): (3)	1,07	0,96 <sup>6)</sup>	(2): (3)			
			1,02	(2): (4)	2,08 <sup>2)</sup>		
					1,54 <sup>2)</sup>		

1) 1984-1988  
2) 1983-1990  
3) 1987-1990  
4) 1982-1989  
5) 1986-1989  
6) 1984-1990

<sup>1)</sup> 1984-1988  
<sup>2)</sup> 1983-1990  
<sup>3)</sup> 1987-1990  
<sup>4)</sup> 1982-1989  
<sup>5)</sup> 1986-1989  
<sup>6)</sup> 1984-1990

<sup>\*)</sup> Sektoren:  
(1) verarbeitendes Gewerbe  
(2) Bergbau  
(3) Bau  
(4) Transport  
(5) Landwirtschaft  
(6) Sektoren der handelbaren Güter:  
(1), (2) und (5)  
Sektoren der nicht-handelbaren Güter: (3) und (4)

Ein Quotient > 1 bedeutet, daß die Löhne im Sektor der handelbaren Güter.

Quelle: Eigene Berechnungen aus ILO, Yearbook of Labour Statistics, verschiedene Jahrgänge

## D. Abschließende Bemerkungen

Wenn man an den Zusammenhang von Verschuldung und Armut denkt, ist man am ehesten geneigt, diesen Zusammenhang über das Wachstum zu beschreiben. Problematisch hierbei ist nur, daß der positive Einfluß des Auslandskapitals auf das Wirtschaftswachstum empirisch schwer nachzuweisen ist.

In dieser Untersuchung wurde deshalb versucht, eine Erklärung des Zusammenhangs über die Veränderung der relativen Preise handelbarer und nicht-handelbarer Güter zu liefern. Daß dieser Zusammenhang im Anpassungsprozeß eine Rolle spielt, ist bereits seit längerem bekannt (*Addison/Demery, 1993; Demery/Addison, 1993; Kanbur, 1987*). Neu ist, daß er auch im Verschuldungsprozeß von Bedeutung ist. Kapitalzu- und -abflüsse haben demnach möglicherweise einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Armutsentwicklung. Eine Politik, deren Ziel eine nachhaltige Bekämpfung der Armut ist, hat diesen Zusammenhang zu berücksichtigen. Auf makro- und mikroökonomischer Ebene hat sie u.a. die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Investoren und Kreditgeber ein anlagefreundliches Umfeld vorfinden. Auf die Bedeutung, die der Wirtschaftspolitik in diesem Bereich zukommt, haben mehrere Studien aufmerksam gemacht (*Corsepius/Nunnenkamp/Schweikert, 1989, und Hiemenz/Nunnenkamp et al., 1991*). Daher sollten die Entwicklungsländer Lateinamerikas aber auch anderswo alle Anstrengungen unternehmen, ihre Attraktivität für Auslandskapital zu steigern. Inwieweit die Wachstumsrate hierdurch gesteigert werden kann, ist umstritten und empirisch nicht einwandfrei belegbar. Nach den Ausführungen in dieser Untersuchung stellen die Preiswirkungen der Kapitalzuflüsse jedoch einen relativ direkten Zusammenhang zwischen Kapitalströmen und Armutsentwicklung dar.

In der entwicklungspolitischen Debatte der jüngeren Zeit ist die Forderung erhoben worden, Entwicklungshilfe speziell dort einzusetzen, wo der Armutsbetrag eines Projektes oder Programms besonders groß ist, weil anders die Armut nicht wirkungsvoll beseitigt werden könnte. Häufig wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß nennenswerte trickle-down-Effekte aus dem Wirtschaftswachstum nicht zu erwarten seien. Diese Forderung nach armutsortientierter Vergabe der Entwicklungshilfe muß aus zwei Gründen Kritik hervorrufen. Erstens weisen alle einschlägigen empirischen Arbeiten über den Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Armutsentwicklung darauf hin, daß nur in den Zeiträumen einer wachsenden Wirtschaft Senkungen eines gesamtwirtschaftlichen Armutsmäßes wie dem Headcount-Index festgestellt werden konnten (*Fields, 1989, S. 1734f*). Hieraus ist zu schließen, daß Armutsortierung dann ihren Sinn verfehlt, wenn mit der Hilfe nicht auch der höchste Wachstumsbeitrag erzielt wird. Außerdem wird

bei dieser Argumentation ein positiver Zusammenhang von Ressourcentransfer und Wachstum unterstellt, der empirisch aber nicht zu belegen ist. Zweitens können die Ergebnisse, die in der vorliegenden Untersuchung erzielt wurden, Zweifel am Sinn der Forderung aufkommen lassen: Wenn der Kapitaltransfer über eine Veränderung der relativen Preise auf die Armut wirkt, kann eine armutsorientierte Hilfepolitik kontraproduktiv sein. Hierzu ist noch einmal auf das oben erläuterte Modell zurückzukommen. Armutssenkung während der Verschuldungsphase und Zunahme des HCI in der Phase des Expenditure Switching war mit der Armutsrangfolge  $T > U > N$  kompatibel, wenn zur Zeit des Expenditure Switching der Sektor der nicht-handelbaren Güter geschützt ist. Eine armutsorientierte Hilfepolitik würde in dieser Situation mit hoher Wahrscheinlichkeit versuchen wollen, die Armut der im T-Sektor Beschäftigten zu lindern. Zwei Effekte sind hier zu berücksichtigen: Erstens führt in dieser Situation jeder Kapitalzustrom zu einer Konterkarierung des von der Ausgabenverlagerung gewollten Ergebnisses, weil tendenziell die Preise der N-Güter steigen werden und damit der Effekt dieser Politik insoweit infrage gestellt wird. Zweitens könnte dadurch auch das Ergebnis des Prozesses auf dem Arbeitsmarkt direkt berührt werden. Aus Abbildung 7 war ersichtlich, daß die gestiegene Rentabilität in der T-Güterproduktion während des Expenditure Switching zu einer Ausdehnung der Produktion geführt hat. Maßnahmen, die die Einkommen der im T-Sektor Beschäftigten steigern, ohne in dem Sinne kostenneutral zu sein, daß sie den negativen Preiseffekt aus dem Ressourcentransfer kompensieren, müssen den Erfolg der Anpassungspolitik schmälern.

## Anhang

*Tabelle A 1*  
**Armut und Verschuldung: ein statistischer Überblick**

Land	Verschuldung (EDT/GNP)		Armutssindikator (Anteil der Bevölkerung in Armut)			
	1975	1985	1975	1981 - 1990	1975	1981 - 1990
<i>Lateinamerika</i>	:					
Argentinien	17.95	84.20	9	15	19	20
Bolivien	50.53	176.60			85	86
Brasilien	19.48	50.30	34	38	68	66
Chile	68.66	143.30	12		25	
Kolumbien	21.40	42.60	40	40	48	45
Costa Rica	36.00	120.80	18	24	28	30
Domin. Republik	20.84	84.00	45		43	

(Fortsetzung von Tabelle A 1)

Land	Verschuldung (EDT/GNP)		Armutssindikator (Anteil der Bevölkerung in Armut)			
	1975	1985	1975	Stadt 1981 - 1990	1975	Land 1981 - 1990
Ecuador	16.84	77.40	40	40	65	65
El Salvador	23.34	47.00	20		32	
Guatemala	6.79	27.80	47	60	84	80
Haiti	9.65	35.70	55	65	78	80
Honduras	34.70	78.60	14	74	55	80
Jamaica	56.00	234.90			80	
Mexico	17.16	55.20	20	23	49	43
Nicaragua	40.01	234.30	21		19	
Panama	43.46	105.00	36	36	50	52
Paraguay	15.21	58.00	19		50	
Peru	31.34	85.30	38	52	80	72
Trinid. and Tobago						
Tobago	6.32	21.00			39	40
Uruguay	22.24	89.70	13	19	27	29
Venezuela	5.41		20	30	43	42
<i>Asien und Ozeanien</i>						
Bangladesch	12.75	42.5	81	56	83	51
China	–	5.7		6	65	13
Indien	15.46	19.3	46	38	59	49
Indonesien	33.07	41.0	39	20	40	16
Korea, Republik	31.20	52.5	18	5	12	4
Malaysia	19.56	71.1	18	8	48	25
Nepal	2.13	23.6	22	19	36	43
Pakistan	49.38	40.4	32	20	41	31
Philippinen	19.34	89.1	38	42	58	58
Sri Lanka*	20.38	47.69	20	15	27	54
Syrien	9.96	66.4			60	36
Thailand	9.08	47.8	13	6	33	34
<i>Afrika</i>						
Ägypten*	44.51	111.37		34	44	34
Ghana	25.93	50.3		59	43	54
Madagascar	10.13	90.6	50	21	50	37
Marokko	19.42	136.6	38	28	45	32
Tunesien	29.64**	61.6	34	16	43	31

\* öffentl. Verschuldung/GNP

\*\* 1976

Quellen: Verschuldung: *World Debt Tables*, verschiedene Jahrgänge  
 Armut: *ILO, World Labour Report 1992*

## Summary

### Poverty and Indebtedness: The Impact of Changing Resource Transfers on the Prices of Tradables

While in the aftermath of the debt crisis poverty was increasing, highly indebted countries seem to have experienced a decline in overall poverty as measured by their headcount indexes. The u-shaped development of the headcount index over time is explained by the change in relative prices of tradables vis-à-vis non-tradables, and by their effect on unemployment and employment in both sectors. It is demonstrated that the resulting changes in (un-) employment strongly influence the headcount index. Further, with rigidities in either the tradables or non-tradables sector a change in the relative prices of non-tradables leads to a pronounced pattern of relative wage rate behaviour in both sectors when reasonable assumptions on sectoral rigidities hold during either the period of rising indebtedness or expenditure switching.

Empirically, both cross section and time series analysis demonstrate the impact of changes in resource flows on the relative prices of tradables and non-tradables. Further, it is shown that the relative wage rates behaved in the predicted manner.

## Literatur

- Addison, T./Demery, L. (1993): Labour Markets, Poverty and Adjustment. Journal of International Development, Vol. 5, S. 135 - 143.*
- Balassa, B. (1964): The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal. Journal of Political Economy Vol. 72, S. 584 - 596.*
- Bhagwati, J. (1984): Why are services cheaper in the poor countries? Economic Journal Vol. 94, S. 279 - 286.*
- CEPAL (1990): Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean 1990. Notas sobre la economía y el desarrollo No. 500/501. Santiago.*
- (1992): Preliminary Overview of the Latin American and Caribbean Economy 1992. Notas sobre la economía y el desarrollo No. 537/538. Santiago.
- Corsepius, U./Nunnenkamp, P./Schweickert, R. (1989): Debt versus Equity Finance in Developing Countries. Kieler Studien Bd. 229, Tübingen.*
- Demery, L./Addison, T. (1993): The Impact of Macroeconomic Adjustment on Poverty in the Presence of Wage Rigidities. Journal of Development Economics Vol. 40, S. 331 - 348.*
- Fields, G. S. (1989): Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries. World Bank Research Observer, Vol. 4, S. 167 - 185.*

- Foster, J./Greer, J./Thorbecke, E. (1984): A Class of Decomposable Poverty Measures. Econometrica, Vol. 52, S. 761 - 766.*
- Hiemenz, U./Nunnenkamp, P. et al. (1991): The International Competitiveness of Developing Countries for Risk Capital. Kieler Studien Bd. 242, Tübingen.*
- ILO (1992): World Labour Report 1992, Genf.*  
— Yearbook of Labour Statistics, verschiedene Jahrgänge.
- Inter-American Development Bank (IDB, 1985): Economic and Social Progress in Latin America. External Debt: Crisis and Adjustment, 1985 Report. Washington.*
- Kravis, I./Heston, A./Summers, R. (1982): The Share of Services in Economic Growth. In: Adams, G./Hickman, B. (eds): Global Econometrics: Essays in Honor of Lawrence Klein. Cambridge, MA.*
- Krugman, P. R. (1989): Market-Based Debt-Reduction Schemes. In: Frenkel, J. A./Dooley, M. P./Wickham, P. (eds): Analytical Issues in Debt. International Monetary Fund. Washington. S. 258 - 278.*
- Lancieri, E. (1990): Purchasing Power Parities and Phase IV of the International Comparison Project: Do They Lead to „Real“ Estimates of GDP and its Components? World Development, Vol. 18, No. 1, S. 29 - 48.*
- Michaely, M. (1981): Foreign Aid, Economic Structure, and Dependence. Journal of Development Economics Vol. 9, S. 313 - 330.*
- Ravi Kanbur, S. M. (1987): Structural Adjustment, Marcoeconomic Adjustment and Poverty: A Methodology for Analysis. World Development Vol. 15, S. 1515 - 1526.*
- Scheide, J. (1993): Does Economic Growth Depend on External Capital? Some Evidence from 116 Countries. Applied Economics Vol. 25, S. 369 - 377.*
- UN: National Accounts Statistics, verschiedene Jahrgänge.*
- World Bank: World Debt Tables, verschiedene Jahrgänge.*  
— (1990): World Development Report 1990. Washington.  
— (1992a): World Development Report 1992. Washington.  
— (1992b): World Tables 1992. Washington.



# Steuerreform und Armutsbekämpfung: das Beispiel Jamaika

Von *Rasul Shams*, Hamburg

## Einführung

Angesichts der schieren Größe der Armutsproblematik in Entwicklungsländern stellt sich die Frage, inwiefern auch die Steuerpolitik einen Beitrag zu ihrer Bekämpfung leisten kann. Grundsätzlich bestehen hierzu drei Möglichkeiten:

- (1) durch Steueranreize kann die Allokation der Ressourcen zugunsten der Armen beeinflußt werden. Zu denken wäre hierbei z.B. an Steueranreize zur Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten ungelernter Arbeitskräfte,
- (2) durch Sicherung höherer Einnahmen kann die Steuerpolitik zur Reduzierung von Budgetdefiziten beitragen, die inflationäre Entwicklungen verursachen,
- (3) die Steuerlast der Armutsguppen kann gesenkt und die vertikale und horizontale Steuergerechtigkeit verbessert werden.

Aus Gründen, die im Teil A untersucht werden, konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die dritte Möglichkeit. Am Beispiel von Jamaika wird die Frage untersucht, wie im Zuge einer Steuerreform die Armen steuerlich entlastet und mehr vertikale und horizontale Steuergleichheit erreicht werden können.

Jamaika ist eines der wenigen Entwicklungsländer, das im Rahmen seiner Strukturangepassungspolitiken eine durch international anerkannte Finanzwissenschaftler und -experten unterstützte umfassende Steuerreform durchgeführt hat. Der umfassende Charakter der Steuerreform in Jamaika, ihre eingehende analytische Vorbereitung und die relativ gute Dokumentation erlauben es am ehesten, die Möglichkeiten und Grenzen einer die Armutsproblematik berücksichtigenden Steuerreformpolitik in Entwicklungsländern zu untersuchen.

Die Arbeit ist in fünf Teile gegliedert. Im Teil A werden die Relevanz verteilungspolitischer Ziele und der Armutsbekämpfung im Rahmen der Steuerreformpolitik in den Entwicklungsländern analysiert. Die Teile B und C

behandeln zunächst das traditionelle Besteuerungssystem und dann die Steuerreformpolitik in Jamaika. Mit Hilfe von Inzidenzanalysen werden im Teil D die Verteilungseffekte der Besteuerung vor und nach der Reform miteinander verglichen. Im Teil E werden die Grenzen und Möglichkeiten der steuerlichen Entlastung der Armutsgruppen im Rahmen der Steuerreformpolitik aufgezeigt.

### A. Armutsbekämpfung, verteilungspolitische Ziele und Steuerreformpolitik in Entwicklungsländern

Ähnlich wie in den Industrieländern steht die Steuerpolitik auch in den Entwicklungsländern im Spannungsfeld der Ziele Aufkommenselastizität, Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit. Für die Regierungen in der Dritten Welt standen bei der Steuerreformpolitik einnahmepolitische Ziele stets im Vordergrund. In den 60er Jahren wurde ihnen von ausländischen Experten gemäß der fiskalpolitischen Auffassungen in den Industrieländern auch ein hoher Grad an Progressivität des Steuersystems aus verteilungspolitischen Gründen nahegelegt<sup>1</sup>. Dies führte dazu, daß die Besteuerung des Einkommens in den Entwicklungsländern trotz ihrer schmalen Basis sehr progressiv gestaltet wurde. Darüber hinaus wurde die Steuerpolitik auch für die Verfolgung wachstumspolitischer Ziele eingesetzt. Zahlreiche Steuervergünstigungen dienten zur Förderung von Investitionen und Ersparnissen. Vor allem bei niedrigen Inflationsraten führten diese Vergünstigungen zu einer „Subventionierung“ von bestimmten Formen von Einkommen aus Kapital, die den egalitären Effekten der progressiven Einkommenbesteuerung entgegengewirkte<sup>2</sup>.

Der Spielraum für die Steuerpolitik in den Entwicklungsländern wird heute durch die von der Weltbank und dem IWF geförderten Strukturanpassungsprogramme stark eingeengt. Die seit Beginn der 80er Jahre in vielen Entwicklungsländern durchgeführten Steuerreformen basieren auf fiskalpolitischen Auffassungen, die sich radikal von den früheren Vorstellungen unterscheiden. Entscheidend für diesen Wandel waren neuere theoretische Entwicklungen ebenso wie die bisherigen steuerpolitischen Erfahrungen in vielen Entwicklungsländern.

Auf theoretischer Ebene waren die wichtigsten Entwicklungen die Theorie der optimalen Besteuerung und die Steuerpolitik der „Supply-Side“-Schule. Trotz ihrer formalen Stringenz hat allerdings die in letzten Jahren stark diskutierte Theorie der optimalen Besteuerung bei der Steuerreformpolitik kaum eine Rolle gespielt. Im Prinzip wäre es möglich, mit Hilfe dieser Theorie eine

---

<sup>1</sup> Vgl. Goode, S. 41.

<sup>2</sup> Vgl. Ebrill, S. 115 ff.

Steuerstruktur herauszuarbeiten, die im Hinblick auf die drei eingangs genannten Ziele eine optimale Lösung darstellen würde<sup>3</sup>. Die Gründe für die geringe praktische Bedeutung dieser Theorie liegen nicht nur darin, daß sie eine effiziente Steueradministration voraussetzt; sie erfordert darüber hinaus auch die genaue Kenntnis von Preiselastizitäten der Nachfrage für viele Güter ebenso wie Informationen über die Besonderheiten der sozialen Wohlfahrtsfunktion in den einzelnen Entwicklungsländern<sup>4</sup>.

Eine weit größere Bedeutung als die Theorie der optimalen Besteuerung erlangte bei der Steuerreformpolitik die sogenannte „Supply-Side Economics“. Die Supply-Side-Ökonomen messen der Neutralität bzw. Effizienz der Besteuerung eine weit höhere Bedeutung zu als alle anderen steuerpolitischen Zielsetzungen<sup>5</sup>. Im Vordergrund steht somit die Minimierung der durch die Besteuerung hervorgerufenen allokativen Verzerrungen. Da aus verteilungspolitischen Gründen befürwortete hohe und progressive nominale Steuersätze und Steuervergünstigungen solche Verzerrungen hervorrufen, sind sie mit den Grundsätzen einer angebotsseitigen Steuerpolitik nicht vereinbar.

Zu ähnlichen Schlußfolgerungen führten auch die Erfahrungen mit der Steuerpolitik in den Entwicklungsländern in den vergangenen Jahrzehnten. Die Wirkung vieler steuerpolitischer Maßnahmen zur Beeinflussung der Allokation der Ressourcen erwies sich oft als ungenau und unsicher, was angesichts der Tatsache, daß Steuern nur eine der vielen Einflußgrößen darstellen, keineswegs erstaunt. Darüber hinaus waren die Steuerverwaltungen oft überfordert. Unerwünschte Nebeneffekte und Mißbrauch schufen zudem neue Ungleichheiten.

Der Versuch, die Marktkräfte durch steuerliche Maßnahmen zu lenken, führt auf lange Sicht oft zu nicht tragbaren Wachstumsmustern<sup>6</sup>. Aus wachstumspolitischen Gründen ist daher ein *neutrales* Steuersystem zu bevorzugen. Dies gilt auch im Hinblick auf steuerpolitische Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, wie z.B. Vergünstigungen für den Einsatz arbeitsintensiver Technologien. Dringender als die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen erweist sich auch diesbezüglich ein Abbau von steuerlichen Vorschriften, die den Einsatz von Arbeitskraft gegenüber Kapital benachteiligen<sup>7</sup>.

Nicht nur im Hinblick auf die allokativen Ziele hat sich inzwischen ein grundlegender Wandel in den Auffassungen vollzogen. Mit dem Beginn der 80er Jahre traten auch die verteilungspolitischen Ziele in den Hintergrund. Armutsbekämpfung sollte, so die neue Doktrin, weniger mit steuerpoliti-

<sup>3</sup> Vgl. *Newbery/Stern*.

<sup>4</sup> Für eine Anwendung der Theorie auf Pakistan vgl. *Ahmad/Stern* 1991.

<sup>5</sup> Vgl. *Gandhi*, S. 226.

<sup>6</sup> Vgl. *Bird* (II), S. 9.

<sup>7</sup> Vgl. *Bird* (II), S. 65.

schen, sondern vielmehr mit den dafür eher geeigneten ausgabepolitischen Mitteln betrieben werden. Die Fiskalpolitik gewann im Rahmen von Strukturanpassungspolitiken in erster Linie für die Reduzierung der Budgetdefizite an Bedeutung.

Die Konzentration fiskalpolitischer Reformen auf Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, vor allem bei öffentlichen Investitionen und Sozialausgaben in der ersten Hälfte der 80er Jahre, führten zu der bekannten Kritik der sozialen Folgen von Strukturanpassungsmaßnahmen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Kritik fanden verteilungspolitische Überlegungen auch auf der Einnahmeseite allmählich Eingang in die fiskalpolitischen Reformbemühungen<sup>8</sup>. Sie wurden jedoch nunmehr weit niedriger angesetzt als in den 60er Jahren. Die weite Verbreitung von Steuervermeidung und der fehlende politische Wille bzw. die Unfähigkeit, Steuerehrlichkeit durchzusetzen, führten dazu, daß vertikale Gleichheit immer weniger als ein realisierbares Ziel angesehen wurde<sup>9</sup>. Die Vereinfachung der Steuerstruktur, Erhöhung der Einnahmen und ökonomische Effizienz gelten nunmehr als die wichtigsten Kriterien bei Steuerreformen. Dabei wird allerdings versucht, die Gruppen mit niedrigem Einkommen vor einer höheren Steuerbelastung zu schützen und die Bedingungen für horizontale Gleichheit zu verbessern.

Insgesamt bleibt somit im Rahmen der Steuerreformpolitik in den Entwicklungsländern wenig Spielraum für Maßnahmen der Armutsbekämpfung. Zu fragen bleibt allerdings, inwiefern die angestrebte steuerliche Entlastung der Armen durch entsprechende Maßnahmen tatsächlich erzielt wird und die Vernachlässigung vertikaler Gleichheit ein Preis für die Einfachheit und Effizienz des Steuersystems darstellen muß.

## B. Steuersystem und Steuerverwaltung in Jamaika vor der Reform

### I. Das Besteuerungssystem

Die traditionellen Steuersysteme in Entwicklungsländern gelten als sehr komplex, unelastisch, ineffizient und trotz formaler progressiver Strukturen als vertikal und horizontal ungerecht. Jamaika bildet in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Hier hatte sich die Besteuerung von Einkommen, Vermögen, Produktion, Konsum und Außenhandel allmählich zu einem umfassenden und komplexen System entwickelt. Unmittelbar vor der großen Steuerreform im Jahre 1986 erfolgte die Einkommenbesteuerung über die individuelle Einkommensteuer, die Lohnsummensteuer und die Körperschaftsteuer. Mit Aus-

<sup>8</sup> Vgl. *World Bank*, S. 66.

<sup>9</sup> Vgl. *Khalilzadeh-Shirazi/Shah*, S. xvii.

nahme von Zinsen auf Bankdepositen erfaßte die individuelle Einkommensteuerung vor der Steuerreform von 1986 praktisch alle Einkommenarten. Die Löhne wurden im Rahmen des PAYE-Systems (Pay As You Earn) an der Quelle und die Einkommen der Selbständigen durch Veranlagung besteuert. Die Steuersätze waren hoch und progressiv. Sie stiegen von 30 v.H. auf die ersten J\$ 7,000 bis auf den Spitzensteuersatz von 57.5 v.H. auf ein Einkommen von über J\$ 14,000. Für Einkommen aus Überstunden galt allerdings der niedrigere Satz von 30 v.H. Im Jahre 1984 wurde darüber hinaus ein spezieller Tarif für solche Einkommenbezieher geschaffen, die weniger als J\$ 7,000 im Jahr verdienten. Dadurch wurden Personen mit einem Einkommen unter J\$ 4,000 von der Einkommensteuer freigestellt. Pauschalabzüge waren nicht vorgesehen. Die Steuerschuld konnte jedoch durch die Inanspruchnahme von 16 unterschiedlichen Steuergutschriften gemindert werden. Darüber hinaus konnten Arbeitgeber und -nehmer Sondervergütungen vereinbaren, die nicht den Finanzämtern berichtet zu werden brauchten und daher steuerfrei blieben.

Die Lohnsummensteuer umfaßt mehrere einzelne Steuern. Einen steuerpolitischen Charakter besitzen vor allem die Erziehungsteuer (Education tax) und Abgaben an den Human Development and Resource Training Trust Fund (HEART). Drei weitere Abgaben sind eher als Sozialversicherungsbeiträge anzusehen. Sie sind The National Insurance Scheme (NIS), The Civil Service Family Benefits Scheme (CSFBS) und The National Housing Trust (NHT). Insgesamt führen die fünf Arten von Abgaben zu beachtlichen Einnahmen, die knapp die Hälfte der Einnahmen aus individuellen Einkommensteuern ausmachen.

Das Einkommen von Körperschaften wurde vor der Steuerreform vom März 1987 mit 35 v.H. besteuert. Hinzu kam die sogenannte „Additional Company Profit Tax“ (ACPT) von 10 v.H., so daß der Steuersatz insgesamt 45 v.H. betrug. Auf Dividenden mußten die Unternehmen eine Steuer in Höhe von 37.5 v.H. abführen, konnten jedoch diesen Betrag als Gutschrift gegen ACPT geltend machen. Die Steuerbemessungsgrundlage wurde durch steuerrechtlich zugelassene Abschreibungen, Bewertungsmethoden und Verlustvortrag näher definiert. Im Rahmen von Investitionsförderungsgesetzen und bei der bevorzugten Behandlung von öffentlichen Unternehmen wurden jedoch auch viele Ausnahmen genehmigt und Sonderbehandlungen zugelassen. Darüber hinaus gab es für Finanzinstitutionen ein eigenes, sehr kompliziertes Steuersystem.

Die Vermögenbesteuerung basiert auf den Wert von Grundstücken. Bei bebautem Land wird das Gebäude nicht berücksichtigt. Die Bewertung soll alle 3 bis 5 Jahre aktualisiert werden. Landwirtschaftliche Nutzflächen, Hotelgrundstücke und Grundstücke mit geringem Wert wurden sehr niedrig besteuert oder blieben steuerfrei. Praktisch 60 v.H. der vorhandenen Parzel-

len, die einen Wert von J\$ 2,000 je Parzelle aufwiesen, wurden mit einer Steuer von J\$ 5 pro Jahr belegt. Die übrigen Grundstücke unterlagen einem progressiven Steuersatz, der bis auf 4.5 v.H. für eine Parzelle mit einem Wert von J\$ 50,000 reichte.

Die indirekte Besteuerung in Jamaika hatte sich allmählich im Zuge vieler Änderungen zur Deckung von Einnahmelücken zu einem komplexen System entwickelt. Gemessen am Aufkommen war die Konsumsteuer wohl die bedeutendste Abgabe. Sie wurde auf den Wert von sowohl importierten, als auch im Inland produzierten Güter auf der Import- und Verarbeitungsstufe erhoben. Verbrauchsteuern, die eine ganze Reihe von Gütern erfaßten (1985 z.B. 54 Güter bzw. Güterkategorien) wurden nach Wert bzw. Menge oder Gewicht bemessen. Es existierten zahlreiche Sätze mit geringen Differenzen, die zum Teil auch sehr niedrig lagen. Haushaltsgüter, Autos und elektrische Apparate wurden steuerlich durch die Einzelhandelsteuer erfaßt, die zusätzlich zur Konsumsteuer erhoben wurde. Darüber hinaus gab es eine Reihe anderer indirekter Steuern, um Transaktionen zu erfassen, die nicht unter die bisherigen Steuern fielen (vgl. Tab. 1).

Auf Importe wurden in Jamaika drei Arten von Abgaben erhoben. Bis zur Einführung der allgemeinen Konsumsteuer im Oktober 1991 unterlagen auch die Importe – wie bereits erwähnt – dem consumption duty. Der Zolltarif in Jamaika entspricht den Bestimmungen des Karibischen Gemeinsamen Marktes (CARICOM). Güter, die innerhalb CARICOM gehandelt wurden, sind demgemäß zollfrei. Alle übrigen Güter unterliegen dem gemeinsamen Zolltarif. Allerdings waren im Zuge der Importliberalisierung bereits 1985 80 v.H. der Importe von Zöllen befreit.

Da der gemeinsame Zolltarif die Handlungsfähigkeit der Regierung einschränkt, entwickelten sich die Stempelgebühren seit 1984 zum hauptsächlichen Instrument der Importbesteuerung. Darüber hinaus wird auch auf Reisen ins Ausland eine Steuer erhoben. Die Exportbesteuerung ist praktisch auf den Bauxitsektor beschränkt. Neben der regulären Einkommensteuer wird den Bauxitunternehmen auch eine Produktionsabgabe auferlegt.

## II. Die Steuerverwaltung

Die Steuerverwaltung litt in Jamaika unter denselben Problemen, die in den Entwicklungsländern mit niedrigerem Einkommen allzu bekannt sind. Die hohe Komplexität des Steuersystems überforderte die Verwaltung. Drei verschiedene Satzstrukturen bei der Einkommensteuer, die vielen verschiedenen indirekten Steuern mit mehr als 100 verschiedenen Sätzen und 5 verschiedene Lohnsummensteuern mußten korrekt angewandt werden. Diese Aufgabe wurde zusätzlich durch Steuergutschriften bei der Einkommensteuer

*Tabelle 1: Jamaica Central Government Revenue 1980/81 - 1991/92 (in millions of Jamaica Dollar(s))*

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
Tax Revenue	545.7	1160.4	1537.0	2020.6	2736.2	3917.7	4312.9	4933.3	6198.2	7877.4	11480.8	
Income and profits	412.2	535.8	664.6	680.6	909.8	1161.8	1553.7	1717.5	2095.4	2591.8	3771.1	4846.8
Bauxite/Alumina	70.0	57.7	38.4	11.7	33.9	60.0	5.6	0.0	0.0	0.0	306.6	199.0
Banks & Trust Companies	128.1	184.7	254.4	255.1	329.2	473.7	597.2	626.8	696.0	1146.3	1338.4	97.7
Other companies	199.3	270.3	346.7	411.0	512.0	583.4	639.7	766.1	939.0	1156.6	1448.8	2389.9
PAYE	14.7	23.1	25.3	32.8	34.7	44.2	39.7	58.7	68.5	75.5	198.0	233.9
Other individuals											67.6	96.2
Tax on dividends											604.6	491.6
Tax on interest											67.1	69.2
Property Tax	23.3	27.8	32.8	28.8	24.5	23.4	0.5	277.1	404.2	461.0	663.7	
Production & Consumption	61.5	405.1	467.1	569.7	706.6	895.3	1513.5	1522.8	1613.8	2033.3	2399.1	3889.6
Excise	18.0	20.6	19.5	23.4	25.1	27.3	33.5	33.4	40.6	40.4	43.7	40.7
Consumption duty	287.5	316.0	389.0	451.1	525.3	909.4	934.4	985.8	1068.2	1114.6	1479.7	
Retail sales tax	10.7	22.6	29.2	30.7	16.7	42.2	42.9	42.8	75.0	141.2	203.9	164.4
Motor vehicle licenses	15.7	15.6	17.3	17.1	25.3	44.7	45.5	36.1	39.2	37.2	47.3	65.9
Other licenses	0.7	0.6	0.8	0.9	1.3	1.7	2.8	8.4	7.3	9.1	16.9	21.5
Entertainment tax	3.2	1.5	2.8	3.5	3.1	3.3	3.7	8.0	7.3	6.0	11.0	5.6
Betting, Gaming and lot.	10.2	16.2	20.2	22.3	23.5	30.8	35.9	38.5	32.1	37.9	49.6	66.5
Tax de séjour	2.9	8.3	8.6	14.1	44.7	64.4	69.8	62.1	53.1	68.5	86.6	80.4
Education tax											207.6	304.7
Sales Tax, used cars											4.6	4.0
Telephone and Telex											5.3	
Contractors Levy											76.3	
G.C.T. (Local)											85.9	
Local Stamp Duty											15.9	24.6
	32.1	52.7	54.5	72.0	105.5	280.8	247.5	240.8	338.5	415.3	755.3	675.2

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
International Trade	48.7	191.8	241.4	258.1	379.6	655.7	817.6	1010.1	1165.5	1505.8	1641.0	2675.2
Customs Duty	43.6	91.9	120.3	135.7	168.3	217.1	255.9	350.1	531.0	750.7	787.1	1529.7
Stamp Duty	44.7	44.7	57.9	109.3	337.5	417.3	468.4	398.0	404.3	474.6	474.6	363.1
Travel Tax	5.1	6.0	7.8	8.0	15.3	30.9	40.8	45.9	74.0	86.2	166.8	
Consumption Duty		49.2	64.1	56.5	86.8	113.5	150.7	190.6	276.7	293.1	377.0	238.6
GCT-Imports												

N.B.: Special Consumption Tax is included in Consumption Duty for FY 1991/92.

Quelle: Ministry of Finance, Fiscal Policy and Monitoring Unit, 18-Feb-93.

erschwert. Steuererklärungsformulare waren lang und unübersichtlich und wurden kaum überprüft. Nicht einmal Kopien des geltenden Einkommensteuergesetzes waren verfügbar. Zum Teil widersprachen die Formulare inhaltlich den geltenden Gesetzen. Für einzelne Steuerarten existierten zudem getrennte Verwaltungen, die kaum miteinander kommunizierten.

Neben der Komplexität stellte auch das Fehlen von geeignetem Personal ein großes Hindernis dar. Viele Positionen gerade für technisches Fachpersonal waren unbesetzt. Angesichts niedriger Gehälter wanderten die besten Kräfte in die Privatwirtschaft ab. In manchen Behörden wie z.B. Customs and Excise Department wurde Personal aus Abgängern von Sekundarstufen ohne jegliche Buchhaltungskenntnisse und -erfahrungen rekrutiert<sup>10</sup>.

Ein weiteres Problem bestand in der Anwendung veralteter Prozeduren. Das Fehlen eines einheitlichen Systems von Steuernumerierungen führte dazu, daß ein aktualisiertes Steuerzahlerarchiv nicht existierte. Computer wurden kaum eingesetzt, so daß eine gegenseitige Überprüfung verschiedener Informationsquellen ausblieb. Das entscheidende Problem bildete somit die Datenspeicherung und -kontrolle. Verlagerung und Verlust von Akten waren an der Tagesordnung und führten zu einer sehr unvollständigen Erfassung von Steuerschuldern.

### C. Die Reform des Steuersystems und der Steuerverwaltung in Jamaika

#### I. Strukturanpassung und Ziele der Steuerreform

Jamaika erlebte in den 70er Jahren einen rapiden ökonomischen Niedergang (Rückgang des BIP 1974 - 1980 in Höhe von 19.8 v.H.). Die Ursache dafür lag in einem massiven Wohlfahrts- und Umverteilungsprogramm, das ab 1972 von der damaligen Regierung verfolgt wurde. Es führte zu einer Beschleunigung der Inflation und einer rapiden Verschlechterung der Leistungsbilanz, die, finanziert durch Auslandskredite, eine starke Zunahme der Auslandsverschuldung bewirkte. Innerhalb weniger Jahre stieg auch das Budgetdefizit bezogen auf das BIP um das Dreifache. All diese Probleme wurden zusätzlich durch externe Schocks verstärkt<sup>11</sup>.

Nach konfliktreichen Verhandlungen mit dem IWF verbesserten sich die Aussichten für anpassungspolitische Maßnahmen mit der Übernahme der Macht durch die neue Regierung im November 1980. Im Rahmen einer Serie von mit dem IWF und mit der Weltbank vereinbarten Anpassungsprogram-

<sup>10</sup> Vgl. *Bahl* (II), S. 26.

<sup>11</sup> Vgl. *Shams*.

men wurden in den folgenden Jahren die Grundlagen für eine exportgeleitete Wachstumsstrategie gelegt<sup>12</sup>. Eine fühlbare Verbesserung der ökonomischen Lage trat, wie die Tabelle 2 zeigt, jedoch spät, d.h. ab 1987 ein.

**Tabelle 2**  
**Jamaica: Ausgewählte statistische Indikatoren**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991c
BIP in v. H. (a)	1.2	2.3	-0.9	-4.6	1.7	6.2	1.5	4.5	3.8	0.5
Bruttoinvestitionen (Mio. von 1988 US\$)	728	755	688	683	574	729	851	1012	1038	1101
Budgetdefizite (b) (v. H. von BIP)	-14.1	-14.6	-5.4	-3.6	0.7	1.5	-1.6	1.3	1.9	5.0
Wachstumsrate der Konsumentenpreise	6.5	11.6	27.8	25.7	15.1	6.6	8.3	14.3	22.0	51.1
Leistungsbilanzde- fizit (Mio. US\$)	-403.4	-355.1	-332.1	-301.6	-38.4	-136.1	34.2	-295.3	-263.5	-52.2
Direktinvestitionen (Mio. US\$)	-16	-19	12	-9	-5	53	-12	57	94	
Auslandsverschul- dung (Mrd. US\$)	2.8	3.4	3.5	4.0	4.1	4.6	4.5	4.5	4.5	4.4
Zinsen auf Aus- landsschulden in v. H. der Exporte von Gütern und Dienstleistungen	19.9	17.0	21.9	28.0	22.9	19.7	18.7	18.0	15.5	13.9

a zu Marktpreisen von 1974

b Fiskaljahr Ende März

c vorläufig

*Quelle: Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America 1992, Washington D.C., 1992*

Die neue Regierung stand von Anfang an unter dem starken Druck des IWF, Budgetdefizite abzubauen. Die Weltbank verlangte zugleich nach einer Reform der indirekten Besteuerung und der Zolltarife. Punktuelle fiskalpolitische Anpassungen, um jährliche Budgetkrisen zu überwinden, konnten poli-

<sup>12</sup> Vgl. *Shams*, S. 20 ff.

tisch immer weniger durchgesetzt werden. Eine umfassende Reform des Steuersystems wurde daher unausweichlich. Unterstützung fanden die Steuerreformpläne auch bei den wichtigsten Interessengruppen, da das Steuersystem allgemein als ungerecht empfunden wurde<sup>13</sup>.

Mit der Vorbereitung der Steuerreform wurde frühzeitig begonnen. Im Jahre 1983 wurde das von USAID und der Jamaikanischen Regierung gemeinsam getragene „Jamaica Tax Structure Examination Project“ (JTSEP) ins Leben gerufen, das international bekannte Finanzwissenschaftler und Steuerexperten zusammenbrachte<sup>14</sup>.

Basierend auf Arbeiten im JTSEP wurde Ende 1986 die individuelle Einkommensteuer gründlich reformiert. Kurz darauf (März 1987) erfolgte die Reform der Körperschaftsteuern. Im Oktober 1991 kam es als Folge der Einführung einer allgemeinen Konsumsteuer (General Consumption Tax) zu einer grundlegenden Reform der indirekten Besteuerung.

Das primäre Ziel des Reformvorhabens war Vereinfachung und Neutralität des Steuersystems. Die Vereinfachung sollte eine effiziente Steuerverwaltung ermöglichen, während die Neutralität die Verzerrungen in den relativen Preisen mindern und so zur allokativen Effizienz ökonomischer Entscheidungen beitragen sollte. Darüber hinaus sollte das Reformpaket *aufkommensneutral* gestaltet werden. Eine dauernde Erhöhung der Gesamteinnahmen als Folge der Reform war somit nicht beabsichtigt.

Steuergerechtigkeit war nicht ein Hauptziel des Reformvorhabens<sup>15</sup>. Allerdings wurde Steuergerechtigkeit als ein wichtiger Faktor bei der Gestaltung der Reform einbezogen. So sollte das Reformvorhaben als Ganzes nicht regressiver sein als das vorhandene Steuersystem und die Steuerlast von Haushalten mit niedrigem Einkommen sollte nicht zunehmen. Darüber hinaus wurde von der Zielsetzung „getting the prices right“ auch eine bessere Verwirklichung horizontaler Gleichheit erwartet.

## II. Die Reformmaßnahmen im einzelnen

Ausgehend von den Zielen des Reformvorhabens in Jamaika lief das Ganze auf eine Erweiterung der Steuerbasis und auf wenige und niedrigere Steuer-

<sup>13</sup> Vgl. Bahl (II), S. 9.

<sup>14</sup> Das Projekt wurde gemeinsam von dem Revenue Board of the Government of Jamaica und The Metropolitan Studies Program of the Maxwell School of Syracuse University in Angriff genommen und von Canute Miller, ehemaliger Chairman of the Revenue Board und Roy Bahl, Maxwell Professor of Political Economy an der Syracuse University geleitet. Von 1983 bis Herbst 1987 wurden 37 Arbeitspapiere vorgelegt, die praktisch alle wichtigen Aspekte des Steuersystems untersuchten und Vorschläge für Reformen ausarbeiteten.

<sup>15</sup> Vgl. Bahl (II), S. 27.

sätze hinaus. Bei der individuellen Einkommensteuer wurde die progressive Steuerstruktur durch einen einzigen Satz von  $33\frac{1}{3}$  ersetzt, die Steuergutschriften wurden abgeschafft und ein Standardabzug von J\$ 8,580 eingeführt. Mit wenigen Ausnahmen (Firmenautomobil, Wohnung, Arbeitsuniform und -wäsche) werden nunmehr alle Sondervergütungen wie normales Einkommen behandelt und besteuert. Die günstigere Behandlung von Überstundeneinkommen wurde abgeschafft und Zinseinkommen über einen niedrigeren Freibetrag hinaus ebenfalls besteuert.

Auch der Körperschaftsteuersatz wurde auf  $33\frac{1}{3}$  festgelegt, ACPT abgeschafft, die Quellensteuer (ebenfalls  $33\frac{1}{3}$  v.H.) auf Dividende jedoch beibehalten. Branchen und Tochtergesellschaften wurden nunmehr auf gleicher Basis behandelt und ein unbegrenzter Verlustvortrag akzeptiert.

Die Ende Oktober 1991 eingeführte allgemeine Konsumsteuer (GCT) ist eine Mehrwertsteuer auf im Inland produzierte sowie auf importierte Güter- und Dienste. Sie ersetzte mehrere bisher geltende indirekte Steuer (Consumption Duty, Entertainment Duty, Retail Tax, Telephon Service Tax, und Accommodation Tax). Der Steuersatz beträgt 10 v.H. Für den Import und den Erstverkauf von Autos gelten allerdings weit höhere, nach Typ differenzierte Sätze. Nichtverarbeitete Nahrungsmittel ebenso wie einige verarbeitete Nahrungsmittel, Exporte und eine Reihe anderer Güter und Dienste werden mit einem Satz von Null belegt. Mineralölprodukte, alkoholische Getränke, Bier und Zigaretten unterliegen der sogenannten Special Consumption Tax (SCT), wodurch die bisherigen Systeme der Besteuerung dieser Güter fortgeführt wird. GCT wird auf der Import- und Verarbeitungsstufe und auf der Stufe größerer Handelsbetriebe (mehr als J\$ 144,000 Umsatz im Jahr) erhöhen.

GCT führt allerdings nicht zu einer einheitlichen Besteuerung von im Inland produzierten Gütern und Importen, da die Stempelgebühren auf Importe weiterhin bestehen bleiben. Zugleich jedoch wurde im Rahmen eines mit der Weltbank vereinbarten strukturellen Anpassungsprogramms eine Reduzierung und Reform der Struktur der Stempelgebühren vorgesehen, die 1991 abgeschlossen sein sollte. In den nächsten Jahren ist (1993/94) ein Auslaufen noch bestehender Stempelgebühren vorgesehen.

Bei der Vermögenbesteuerung beschränkte sich die Reform nur auf eine Aktualisierung der Bewertung auf Basis des Jahres 1984. Hotelgrundstücke und landwirtschaftliche Nutzflächen bleiben weiterhin zum größten Teil steuerfrei.

Das Reformprogramm wurde auch von Verbesserungen in der Steuerverwaltung begleitet, die die Ausbildung von Finanzbeamten, Verbesserung von Steuerveranlagungsmethoden und Einsatz von Computern zum Ziel hatten.

## D. Verteilungseffekte der Besteuerung und die Steuerreform in Jamaika

### I. Ergebnisse von Inzidenzanalysen zur Vorbereitung der Steuerreform

Mit der jamaikanischen Steuerreform wurden primär keine verteilungspolitischen Ziele verfolgt. Die formale Struktur des alten Steuersystems war dagegen zumindest zum Teil auf solche Ziele ausgerichtet. So waren die Steuersätze in der personellen Einkommensteuer progressiv gestaltet. Auch Steuergutschriften wirkten in derselben Richtung, da sie die Bezieher niedriger Einkommen proportional betrachtet, begünstigten.

Für eine Beurteilung der Verteilungseffekte der Besteuerung ist jedoch die Betrachtung der formalen Struktur der Steuersätze irreführend, vor allem, weil Steuervermeidung und -hinterziehung unberücksichtigt bleiben.

Bei der Vorbereitung der Steuerreform in Jamaika wurde die Problematik der Steuervermeidung und -hinterziehung von JTSEP ausführlich untersucht<sup>16</sup>. Die Ergebnisse brachten die weite Verbreitung solcher Praktiken zum Vorschein und führten zu einer radikalen Umkehrung von Schlußfolgerungen im Hinblick auf die Verteilungseffekte formal progressiver Besteuerung. Steuerhinterziehung wurde vor allem von den Angehörigen selbständiger Berufe betrieben. In einer Stichprobe von 12 336 Personen für den Zeitraum 1982 - 84 hatten nur 10.9 v.H. überhaupt eine Steuererklärung abgegeben<sup>17</sup>. Weitere Steuerverluste kamen dadurch zustande, daß Selbständige, die eine Steuererklärung abgaben, ihr Einkommen absichtlich zu niedrig angaben.

Eine wichtige Quelle der Steuervermeidung stellten auch Zulagen und Überstundenverdienste dar. Da diese Einkommen gar nicht bzw. niedriger besteuert wurden als Löhne, bestand ein großer Anreiz, Löhne durch diese Einkommen zu substituieren. Je höher der marginale Steuersatz war, um so stärker war auch der Anreiz für diese Substitution. Steuervermeidung und -hinterziehung hatte zur Folge, daß auch die Lohnsummensteuer geringer ausfiel<sup>18</sup>.

Die wichtigste Ursache für die Verringerung der Steuerbasis war die Steuerhinterziehung durch Selbständige. Gerade diese Gruppen gehören jedoch zu den am besten verdienenden Schichten in Jamaika. Hinzu kam, daß von der Steuervermeidung auch die höher verdienenden PAYE-Beschäftigten begün-

<sup>16</sup> Vgl. *Alm/Bahl/Murray* (I), (II), (III) und *Alm*.

<sup>17</sup> Vgl. *Alm/Bahl/Murray* (III), S. 856.

<sup>18</sup> Vgl. *Alm*, S. 493.

stigt wurden. Da wichtige Teile des Einkommens unversteuert blieben, gibt die Messung der Steuerlast bezogen auf tatsächlich besteuerte Teile des Einkommens ein sehr falsches Bild ab. Bezogen auf ein umfassend definiertes Einkommen (d.h. einschließlich der Zulagen und des nicht bzw. zu niedrig erklärten Einkommens der Selbständigen) steigt der durchschnittliche Steuersatz zunächst mit steigendem Einkommen, fällt jedoch bei den Spitzenverdienstern ab. Von einer vermeintlich progressiven Besteuerung wandelt sich die Einkommensteuer zu einer regressiven Besteuerung<sup>19</sup>. Zugleich sind die Kosten für das Budget sehr hoch. Die Steuerverluste ohne Berücksichtigung der Lohnsummensteuer betrugen für das Jahr 1983 knapp 84 v.H. der tatsächlich eingenommenen Steuer.

Nicht nur die vertikale Steuergerechtigkeit wurde durch das alte Steuersystem verletzt. Es führte auch zu großen Ungleichheiten bei der Behandlung der Individuen in derselben Einkommensgruppe (horizontale Steuergerechtigkeit). Beschäftigte im privaten Sektor erhielten im Vergleich zu denen im öffentlichen Sektor größere Teile ihres Einkommens als Zulagen. Selbständige zahlten weniger Steuern als PAYE-Beschäftigte. Möglichkeiten für das Leisten von Überstunden waren von Sektor zu Sektor unterschiedlich, und Personen, die Steuern vermeiden konnten, waren gegenüber Personen derselben Einkommensgruppe, die Steuererklärungen abgaben, stark bevorteilt.

Aus alledem wurden für die Steuerreform klare Konsequenzen gezogen. Im Sinne der Vereinfachung des Steuersystems und zur Verbesserung der allokativen Effizienz wurde für einen niedrigen Steuersatz ohne Differenzierung nach Einkommen plädiert. Dabei konnte davon ausgegangen werden, daß die dadurch in Kauf genommene Regressivität die tatsächliche Regressivität der alten Einkommensteuer nicht übersteigen würde. Darüber hinaus konnte von einem niedrigen Steuersatz ein höherer Grad an Steuerehrlichkeit erwartet werden, was zur Verbesserung der horizontalen Steuergerechtigkeit beitragen würde. Diese Erwartung beruhte auf Ergebnissen eines Modells individueller Steuerehrlichkeit, das auf Jamaika angewandt wurde<sup>20</sup>. Danach steigt die Steuerehrlichkeit, wenn die Steuern gesenkt und die Vorteile aus Sozialversicherungsbeiträgen gesteigert werden. Die Reaktionen sind jedoch gering, so daß starke Veränderungen notwendig sind, um eine fühlbare Zunahme der Steuerehrlichkeit herbeizuführen. In der individuellen Einkommensteuer wurde darüber hinaus auch eine Abzugspauschale vorgesehen, durch die niedrige Einkommen praktisch von der Last der Einkommensteuer befreit werden.

Da die Steuerlast der Bezieher niedriger Einkommen durch die Steuerreform nicht erhöht werden sollte, mußte insbesondere auch bei der Reform der indirekten Steuer darauf geachtet werden. Zu diesem Zweck wurde von

<sup>19</sup> Vgl. *Alm/Bahl/Murray* (III), S. 864 f.

<sup>20</sup> Vgl. *Alm/Bahl/Murray* (I).

JTSEP eine Befragung der Niedrigeinkommenshaushalte durchgeführt, um die Konsumstruktur der Armen zu identifizieren und solche Güter auswählen zu können, die von der GCT befreit werden sollten<sup>21</sup>.

Die in der Stichprobe enthaltenen 145 Haushalte wurden in städtischen und ländlichen Gebieten mit besonderer Konzentration von Niedrigeinkommensbeziehern ausgewählt. Die Inzidenzanalyse basierte im Gegensatz zur üblichen Vorgehensweise (Verteilung der Steuer auf Einkommensgruppen) auf der Berechnung der bei den betreffenden Haushalten tatsächlich gezahlten Steuern.

Insgesamt ergab sich eine Belastung der armen Haushalte durch indirekte Besteuerung in Höhe von 6 v.H. ihrer Gesamtausgaben. Das fällt angesichts niedriger Ausgaben von nur J\$ 21 pro Woche durchaus stark ins Gewicht. Wegen des hohen Anteils der Nahrungsmittel von 38 v.H. an den Konsumausgaben der Armen, kam den Steuern auf Nahrungsmitteln eine besondere Bedeutung zu, obwohl die Steuersätze relativ betrachtet, nicht sehr hoch waren. Steuern auf Nahrungsmittel sind zudem innerhalb der Armutssgruppen sehr regressiv<sup>22</sup>.

Die Belastung der armen Haushalte durch verschiedene Varianten der GCT hinsichtlich Höhe des Steuersatzes, Befreiungen verschiedener Güter bzw. Gütergruppen und Luxusgüterbesteuerung wurden intensiv untersucht. Dabei blieben die Steuern auf Alkohol, Tabak und Benzin außerhalb der Betrachtung, da aus einnahmepolitischen Gründen diese nicht zur Disposition standen. Die Berechnungen zeigten, daß ein Ersatz der bisherigen indirekten Steuer durch GCT mit einem einheitlichen Satz (25 v.H.) im Durchschnitt zu einer höheren steuerlichen Belastung der armen Haushalte führen und die Regressivität der indirekten Steuer sich folglich erhöhen würde. Eine Befreiung von Nahrungsmitteln und Medikamenten von der GCT würde jedoch die Ergebnisse vollständig umkehren, d.h. die Belastung der Haushalte stark und in progressiver Weise mindern. Zugleich würden sich jedoch so große Einnahmeverluste ergeben, daß Befreiungen in diesem Ausmaß politisch nicht durchsetzbar wären. Eine alternative Berechnung zeigte jedoch, daß die Regressivität der GCT fast vollständig beseitigt wird, wenn zusätzlich zu nicht verarbeiteten Nahrungsmitteln nur einige wenige verarbeitete Nahrungsmittel (Mehl, Speiseöl, Kondensmilch, Zucker und Maismehl) nicht besteuert würden. In diesem Falle würden nur weniger als 10 v.H. der armen Haushalte mehr Steuern zahlen als vorher. Die zusätzliche Belastung würde jedoch gering anfallen.

Diese Ergebnisse haben die Gestaltung der 1990 eingeführten GCT stark beeinflußt. Die tatsächliche Belastung der Armen wird allerdings von diesen

<sup>21</sup> Vgl. *Miller/Stone* 1988.

<sup>22</sup> Vgl. *Bird/Miller* (III).

Ergebnissen insofern abweichen, als die GCT selbst Anpassungen der Konsumstruktur zur Folge haben wird, die nicht berücksichtigt werden konnten.

Im JTSEP wurde auch eine Inzidenzanalyse vorgenommen, die alle Einkommensgruppen umfaßte. Dabei wurde die Verteilung der gesamten Steuerlast (der direkten und der indirekten einschließlich Außenhandelsteuer) auf alle Einkommensgruppen im Jahre 1984 mit der hypothetischen Verteilung im Jahre 1987 unter der Annahme verglichen, daß zu diesem Zeitpunkt das vorgeschlagene Reformpaket als Ganzes durchgeführt worden ist<sup>23</sup>. Die Analyse erfolgte nach der traditionellen Methode, nach der die Verteilung der Steuerlast auf einzelne Einkommensgruppen auf bestimmten Annahmen über die Steuerüberwälzung beruht. Die wichtigsten Ergebnisse sind in der Tabelle 3 wiedergegeben. Da die geschätzte Steuerbelastung getrennt nach Haushalten in städtischen und ländlichen Gebieten nicht nennenswert von den Ergebnissen für alle Haushalte abweicht, sind hier nur die Gesamtergebnisse dargestellt.

*Tabelle 3*  
**Steuerbelastung pro Einkommensdezil für alle Haushalte**  
 (in v.H. des Einkommens)

Einkommensdezil	Vor der Reform (1984)			Nach der Reform (1987)		
	Indirekt	Direkt	Insgesamt	Indirekt	Direkt	Insgesamt
Unter J\$ 1,882	15.27	9.61	24.88	13.02	4.03	17.05
1,883 - 3,098	16.74	8.91	25.65	14.88	3.33	18.21
3,099 - 4,467	17.31	8.77	26.09	15.78	3.22	19.00
4,468 - 6,484	17.20	14.15	31.23	15.77	6.21	21.98
6,485 - 8,565	15.76	18.10	33.86	14.53	10.09	24.62
8,566 - 11,379	15.89	20.03	35.93	14.70	14.59	29.28
11,380 - 14,995	15.06	22.56	37.62	14.20	18.52	32.71
14,996 - 19,925	15.77	23.18	38.39	14.40	22.41	36.81
19,926 - 30,170	16.91	19.62	36.53	15.46	20.27	35.74
Über J\$ 30,170	18.79	12.52	31.31	16.23	21.47	37.70
Alle Haushalte	16.47	15.75	32.22	14.90	12.41	27.31

*Quelle:* Wasylenko, Michael: Tax Burden Before and After Reform, in: Bahl, Roy: The Jamaican Tax Reform, Cambridge, Mass. 1991, Table 28-6, S. 783 und 28-7, S. 788.

Bei den indirekten Steuern kommt die Ähnlichkeit in der Verteilung der Steuerlast vor und nach der Reform in der Tabelle 3 klar zum Ausdruck. In den ersten sieben Einkommensdezilen ist die Belastung annähernd proportional, danach progressiv. Nach der Reform erhöht sich – wenn der Anstieg der

<sup>23</sup> Vgl. Wasylenko.

Belastung prozentual verglichen wird – die Progressivität in den oberen Dezilen, wenn auch nur geringfügig.

Die direkten Steuern weisen nach der Reform eine höhere Progressivität auf als vorher. Die Regressivität in den ersten drei Dezilen entsteht aufgrund der Regressivität der Vermögensteuer in diesem Bereich. Der effektive Steuersatz steigt jedoch nach dem dritten Dezil kontinuierlich, fällt im neunten Dezil, um danach wieder anzusteigen. Die Verteilung der Gesamtbelaistung im reformierten Steuersystem verläuft progressiv. Dabei ist die Progressivität insgesamt stärker ausgeprägt als beim alten System. Bedeutender ist jedoch die Tatsache, daß die im alten Steuersystem vorhandene Regressivität in den höchsten Einkommensdezilen durch eine progressive Belastung ersetzt wird. Dies ist in erster Linie auf die vorgeschlagene Einkommensteuerreform zurückzuführen, die Zinseinkommen steuerpflichtig macht und als Folge niedriger Sätze die Steuervermeidung reduziert.

In Jamaika ist nicht nur die Verwirklichung einer vertikalen Steuergerechtigkeit ein ernsthaftes Problem. Schwierig ist es auch, eine bessere horizontale Verteilung der Steuerlast zu erzielen. In beiden oben zitierten Inzidenzanalysen wurden auch die unterschiedliche Belastung der Haushalte innerhalb derselben Einkommensgruppe untersucht. Dies ist möglich durch Berechnung der Standardabweichung bzw. der Variationskoeffizienten der Steuerlast oder durch Gegenüberstellung der Haushalte mit der minimalen und der maximalen Belastung innerhalb desselben Dezils. Im Rahmen des Low-Income Household Surveys zeigte sich, daß es nicht selten ist, daß manche Haushalte innerhalb derselben Einkommensgruppe bis zu viermal höher belastet werden als andere und daß die Abweichungen von der Durchschnittsbelastung nach oben und unten sehr groß sind<sup>24</sup>. In der Studie von Wasylenko ist die horizontale Ungleichheit in der Steuerbelastung bei den indirekten Steuern 2 bis 20 mal größer als bei direkten Steuern. In beiden Studien ergibt sich die höchste horizontale Ungleichheit bei traditionellen Verbrauchsteuern wie Zigaretten, Bier und Rum, deren Konsum innerhalb jedes Dezils Variationen aufweist.

Zumindest im Falle Jamaika scheint die Steuerbelastung vor allem innerhalb der Armutsguppen sehr stark von Haushaltscharakteristiken wie z.B. Kinderreichtum, Geschlecht des Haushaltvorstandes (männlich oder weiblich), Anzahl der Trinker und Raucher, etc. abzuhängen. Eine progressive Gestaltung der indirekten Steuern kann in solchen Fällen leicht zu einer stärkeren horizontalen Ungleichbehandlung führen. Ein einheitlicher Steuersatz auf Konsum kann dagegen die horizontale Ungleichbehandlung mindern. Da den Unterschieden im Konsummuster nicht Rechnung getragen werden kann, bleibt auch dann die horizontale Ungleichheit bestehen. In der Tat zeigen die

---

<sup>24</sup> Vgl. *Bird/Miller (II)*, S. 43 ff.

Berechnungen von Wasylenko, daß sich die horizontale Gleichheit bei den indirekten Steuern nach der Reform nur unwesentlich verbessern wird<sup>25</sup>.

## II. Verteilungseffekte des reformierten Steuersystems

Den oben dargestellten Inzidenzstudien lag das alte Steuersystem bzw. das von JTSEP vorgeschlagene Steuerkonzept zugrunde. Die in Jamaika tatsächlich durchgeführte Reform des Steuersystems weicht allerdings in einigen Punkten von diesem Reformkonzept ab. So besteht z. B. gegenwärtig zwar ein höherer GCT-Satz auf Automobile, weitere zu diesem Zweck vorgeschlagene 7 Gruppen von Gütern, u. a. elektrische Haushaltsgeräte und Photoapparate bleiben aber von einer solchen Höherbesteuerung verschont<sup>26</sup>. Auch die Reform der „Payroll taxes“ wurde bisher nicht in Angriff genommen. Darüber hinaus bietet die steuerliche Behandlung der Zulagen für Automobile, Wohnung und insbesondere für Uniformen und Wäsche weiterhin Möglichkeiten zur Steuervermeidung. Bei den letzteren Zulagen wurden allerdings inzwischen, nicht zuletzt aufgrund offensichtlichen Mißbrauchs, Ende 1992 Höchstgrenzen eingeführt, die ursprünglich nicht vorgesehen waren<sup>27</sup>. Die vorgeschlagene zusätzliche Steuer auf Benzin wurde ebenfalls nicht eingeführt. Ende 1990 wurden allerdings die Preisregulierungen für Mineralölprodukte auf der Einzelhandelsstufe aufgehoben.

Bedeutender als diese Abweichungen zwischen Reformkonzept und Reformpraxis ist die Tatsache, daß entgegen den Erwartungen die Steuervermeidung kaum oder nur unwesentlich zurückging. Auch nach der Steuerreform ist das Ausmaß der Steuerhinterziehung in Jamaika weiterhin sehr groß<sup>28</sup>. Zwei Gründe sind für diesen Sachverhalt maßgebend. Zum einen legen Modelle der individuellen Steuerehrlichkeit es nahe, daß – wie bereits weiter oben ausgeführt – nur bei einer ausreichend hohen Senkung der Steuersätze mit einem Rückgang der Steuerhinterziehung zu rechnen ist. In Jamaika wurden zwar die Steuersätze gesenkt, unter Berücksichtigung des Inflationsprozesses seit 1987 waren jedoch die dadurch erzielten Vorteile nicht groß genug, um einen nennenswerten Einfluß auf den Grad der Steuerehrlichkeit zu haben<sup>29</sup>. Weit bedeutender ist in dieser Hinsicht jedoch die Tatsache, daß in Jamaika die administrative Effizienz noch immer zu wünschen übrig läßt. Auch nach der Reform sind die Chancen bei Steuervergehen zur Rechenschaft gezogen zu werden, sehr gering. Die Anstrengungen zur Verbesserung der Administration konzentrierten sich in den letzten Jahren vor allem auf die

<sup>25</sup> Vgl. *Wasylenko*, S. 790.

<sup>26</sup> Vgl. *Bird* (I), Appendix 18A, S. 515.

<sup>27</sup> Vgl. *Government of Jamaica*.

<sup>28</sup> Vgl. *Alleyne* (II).

<sup>29</sup> Vgl. *Alleyne* (II), S. 9.

GCT. Auch bei der Vermögensteuer schritt der Ausbau einer Steuerzahlerdaten voran. Der vermehrte Einsatz von Computern ist jedoch inzwischen ins Stocken geraten, bzw. zum Teil bereits aufgegeben worden. Unvollständige und dezentralisierte Erfassung der Steuerzahler, Mängel in der Steuerfahndung und -prüfung und das Fehlen bzw. die Abwanderung qualifizierten Personals ermöglichen daher weiterhin vielen Selbständigen und Körperschaften, außerhalb des Steuernetzes zu bleiben. Sogar bei PAYE-Beschäftigten blieben 1988 noch immer 58 v.H. der Zulagen unversteuert, und davon profitierten vor allem Bezieher höherer Einkommen<sup>30</sup>.

Da die Reformpraxis vom Reformkonzept in einigen wesentlichen Punkten abweicht, wird auch die Inzidenz des reformierten Systems von den bereits dargestellten Ergebnissen der Inzidenzanalyse des Reformkonzeptes abweichen. Anhaltspunkte für die Richtung dieser Abweichung gibt eine neue Inzidenzanalyse, die die Veränderung der Steuerlast zwischen 1985 und dem Fiskaljahr 1988/89 untersucht<sup>31</sup>. Die wichtigsten Ergebnisse sind in der Tabelle 4 wiedergegeben. Ein Blick auf die Tabelle zeigt, daß die Belastung ab dem neunten Dezil stark regressiv wird. Dies ist vor allem auf die Regressivität der direkten Steuern in diesen Einkommensgruppen zurückzuführen. Diese Regressivität der direkten Steuern wird wiederum stark durch die Struktur der Belastung in der individuellen Einkommensteuer determiniert. Die höchsten effektiven Sätze in der individuellen Einkommensteuer fallen in die achte Einkommensgruppe. In den danach folgenden Dezilen liegen sie unter 7 v.H.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine weitere Studie für 1991 (Sjöquist et al 1992, zitiert nach Alleyne/(III)). Hier fiel der höchste effektive Steuersatz in der individuellen Einkommenbesteuerung (14.5 v.H.) auf die Bezieher der Einkommen im siebten Dezil (J\$ 36,268 - J\$ 45,901). Danach fiel der Satz auf 11 im achten und auf weniger als 7 im neunten und zehnten Dezil.

Die Steuerreform hat somit auch im Hinblick auf vertikale Gleichheit kaum etwas geändert. Die Verteilung der Steuerlast bleibt in den höchsten Dezilen regressiv. Ähnlich wie vor der Steuerreform tragen die Bezieher mittlerer Einkommen die höchste Steuerlast. Zum Teil ist dieses Ergebnis sicherlich die Folge der Tatsache, daß die Belastung der Zinseinkommen in der neuen Studie von Alleyne nicht berücksichtigt wurde. In der Hauptsache ist diese Verteilung der Steuerlast jedoch auf den noch immer vorhandenen hohen Grad an Steuerhinterziehung bei den Beziehern höherer Einkommen zurückzuführen.

<sup>30</sup> Sjöquist et al 1992, S. 26, zitiert nach Alleyne (II), S. 4.

<sup>31</sup> Vgl. Alleyne (I).

**Tabelle 4**  
**Effektive Steuersätze vor (1985)**  
**und nach der Reform (1988/89)**

<b>Dezile</b>	<b>Direkt</b>		<b>Indirekt</b>		<b>Insgesamt</b>	
	<b>Vor</b>	<b>Nach</b>	<b>Vor</b>	<b>Nach</b>	<b>Vor</b>	<b>Nach</b>
1	6.31	8.27	15.83	10.18	22.14	18.46
2	5.51	7.60	17.37	11.71	22.88	19.32
3	5.44	6.60	17.95	11.73	23.39	18.34
4	11.02	8.54	17.83	10.86	28.85	19.41
5	15.15	10.39	16.33	10.51	31.48	21.11
6	17.23	14.43	16.45	11.71	33.68	26.15
7	19.98	18.51	15.57	12.07	35.54	29.88
8	21.06	20.66	16.20	12.69	37.76	34.34
9	18.05	8.22	17.24	13.42	35.30	21.64
10	13.80	9.52	17.95	14.31	31.75	23.84

*Quelle:* Alleyne, Dillon: The Incidence of Jamaican Taxes FY 1988/89, An Abridgement of a thesis to be submitted for the Phd. Entitled „An Assessment of the Structure and Burden of the Jamaican Tax System 1985 to 1990“, Kingston 1992 (Manuskript), Tabelle 6

## **E. Grenzen und Möglichkeiten der steuerlichen Entlastung der Armutsgruppen in Jamaika**

Weder im Hinblick auf vertikale noch auf horizontale Steuergerechtigkeit hat die Steuerreform in Jamaika Verbesserung bewirkt. Da jedoch die Steuerreform in Jamaika primär keine verteilungspolitischen Ziele verfolgte, sagt diese Feststellung nichts über ihren Erfolg aus. Allerdings war mit der Reform die Erwartung verknüpft worden, daß gerade durch Reduzierung von Steuerhinterziehung und -vermeidung das neue Steuersystem in horizontaler wie in vertikaler Hinsicht eine gleichmäßige Verteilung der Steuerlasten ermöglichen würde. Daß dies nicht geschah, hat mehrere Gründe.

Der wohl wichtigste Grund liegt in der nach wie vor existierenden administrativen Ineffizienz in Jamaika. Durch die Steuerreform ist in Jamaika das Steuersystem in einem hohen Maße vereinfacht worden. Damit ist es möglich, eine effiziente Verwaltung mit relativ niedrigen Kosten zu erreichen. Der ins Stocken geratene Reformmeister im Bereich der Verwaltung ist womöglich weniger auf rein sachliche als vielmehr auf politökonomische Ursachen zurückzuführen. Jamaika ist eine extrem offene Volkswirtschaft. Große Gruppen von Jamaikanern leben in den USA (vor allem in Miami), Kanada und Großbritannien. Kapitalexport und Emigration haben eine lange Tradition in

Jamaika. Ähnlich wie hohe Steuersätze kann daher auch eine effektive Besteuerung die Tendenzen zu Kapitalexport und Emigration verstärken und vor allem auch den erhofften Kapitalrückfluß durch reiche Jamaikaner im Ausland beeinträchtigen<sup>32</sup>. Administrative Laschheit kann durchaus gewollt sein, um solche Effekte zu vermeiden.

Ähnliches gilt auch im Hinblick auf PAYE-Empfänger. Obwohl die Quellenbesteuerung hier eine effektive Besteuerung sichert, kann die zögernde Einbeziehung von Zulagen in die Steuerbemessungsgrundlage trotz eindeutiger Gesetzeslage dazu dienen, die in letzter Zeit nachdrücklich erhobene Forderung nach Erhöhung von Zulagen, die nicht besteuert werden, entgegenzuwirken<sup>33</sup>.

Ein weiterer Grund für die fehlende Verbesserung vor allem im Hinblick auf die vertikale Gleichheit liegt im Verzicht auf die Luxusgüterbesteuerung bei der Einführung der Mehrwertsteuer, auf einen höheren Satz in den oberen Dezilen bei der individuellen Einkommensteuer, in der schleppenden Aktualisierung der Bewertung und Freistellungen bei der Vermögensteuer und in den vorhandenen Höchstgrenzen bei Lohnsummensteuern insbesondere beim National Insurance Scheme. Neben ökonomischen Überlegungen und administrativen Problemen existieren auch hier aller Wahrscheinlichkeit nach politische Hindernisse für ein rasches Handeln.

Eine Verbesserung der vertikalen Steuergerechtigkeit kann insofern zur Armutsbekämpfung beitragen, als sie durch eine Erhöhung der Einnahmen bestehende ausgabenpolitische Restriktionen für eine aktive Armutsbekämpfungspolitik beseitigen hilft. Eine direkte Bevorteilung der Armutsgruppen durch die Steuerpolitik kann nur durch ihre steuerliche Entlastung erzielt werden. Auch in dieser Hinsicht sind in Jamaika nicht alle Möglichkeiten ausgenutzt worden. So werden z.B. die Armutsgruppen im Rahmen der individuellen Einkommenbesteuerung durch die standardisierte Abzugspauschale zwar geschützt. Das Problem besteht jedoch darin, daß diese Pauschale nicht automatisch an die Inflation angepaßt wird, so daß rein nominelle Einkommensteigerungen infolge der Besteuerung den Wert der Pauschale senken und so die Tendenzen zur Regressivität erhöhen. Diesem Problem wird bisher durch diskretionäre Anpassungen der Pauschale und/oder Senkungen des Steuersatzes beizukommen versucht. So wurde die Pauschale kurz vor den

<sup>32</sup> Die Höhe der steuerlichen Belastung im Ausland, z.B. in den USA stellt insofern eine Grenze für die steuerliche Belastbarkeit in Jamaika dar. Angesichts anderer makroökonomischer Investitionsrisiken (Inflation, Wechselkursinstabilität) ist es jedoch durchaus wahrscheinlich, daß die Größe der Belastbarkeit weit niedriger liegt als es ein Vergleich von Steuersätzen vermuten läßt.

<sup>33</sup> Solche Forderungen sind in letzter Zeit immer wieder von verschiedenen Gruppen von PAYE-Beschäftigten (Krankenschwestern, Universitätsdozenten) erhoben worden. Vgl. *Alleyne* (I), S. 22.

Wahlen im Jahre 1989 auf J\$ 10,400 erhöht. Die zweite Erhöhung erfolgte im Januar 1993 auf J\$ 18,480. Zugleich wurde der Einkommensteuersatz von  $33\frac{1}{3}$  auf 25 v.H. gesenkt. Diese diskretionäre Anpassung an Inflation hat den Nachteil, daß sie in unregelmäßigen Abständen erfolgt, der Inflationsausgleich oft ungenau bemessen ist und vor allem zur Politisierung des Prozesses beiträgt. Aus diesem Grunde ist eine Inflationsindexierung solchen diskretionären Anpassungen vorzuziehen, was auch vom JTSEP seinerseits vorgeschlagen wurde<sup>34</sup>.

Zur Vereinfachung des Steuersystems und zur Verhinderung des Mißbrauchs seitens nichtberechtigter Personen wurden im neuen Steuersystem Steuergutschriften vollständig abgeschafft. Damit wurde auf ein wirksames Instrument verzichtet, um horizontale Gleichheit gerade auch innerhalb der Armutsgruppen zu verwirklichen. Im Falle Jamaika wären solche Gutschriften z.B. für arme kinderreiche Familien ebenso angebracht wie für Ausgaben für Medikamente und Gesundheitsdienstleistungen<sup>35</sup>. Die Einwände gegen solche Steuergutschriften sind insofern nicht gerechtfertigt als ihr Mißbrauch oft eine Folge der administrativen Ineffizienz ist. Eine fühlbare Verbesserung der administrativen Effizienz unterstellt, könnten solche Gutschriften zielgruppengerecht verwaltet werden, ohne übermäßige Kosten zu verursachen bzw. die Komplexität des Steuersystems stark ansteigen zu lassen. Die notwendige Bedingung hierbei ist jedoch, daß die Anzahl solcher Gutschriften möglichst auf wenige beschränkt wird und die Berechtigung sich an klaren und leicht nachprüfbaren Kriterien orientiert.

Die Untersuchung der Möglichkeiten der steuerlichen Entlastung der Armutsgruppen beschränkte sich bei der Steuerreform in Jamaika auf Nahrungsmittel. Private Dienstleistungen und öffentliche Güter wie z.B. Wasser, Elektrizität und Transport blieben dabei unberücksichtigt, obwohl auch diese im Hinblick auf die Wohlfahrt vor allem städtischer Armutsgruppen von Bedeutung sind. So käme eine Befreiung bestimmter Kategorien juristischer Dienstleistungen ebenso wie Dienstleistungen von Immobilienmaklern von der Mehrwertsteuer den Armen durchaus zugute<sup>36</sup>.

Kaum Möglichkeiten bestehen jedoch, mittels einer entsprechenden Gebührenpolitik für öffentliche Güter und Dienste die Armutsgruppen zu entlasten. Der öffentliche Transport in Jamaika ist bereits fast vollständig privatisiert. Auch für andere öffentliche Versorgungseinrichtungen gelten seit 1991 „cost recovery“-Programme, die eine soziale Gestaltung der Tarife nicht erlauben. Eine Entlastung der Armen bei Abgaben für öffentliche Güter

<sup>34</sup> Vgl. *Bahl* (II), S. 38.

<sup>35</sup> Vgl. *Alleyne* (I), S. 42 f.

<sup>36</sup> Vgl. *Alleyne* (I), S. 30 f.

und Dienstleistungen ist daher nur mittels differenzierter Strategien auf der Ausgabenseite möglich.

## F. Schlußwort

Unterstützt vom IWF und der Weltbank ist die Steuerreformpolitik in Entwicklungsländern auf die Vereinfachung und effiziente Gestaltung des Steuersystems ausgerichtet, wobei zugleich verteilungspolitische Gerechtigkeit durch eine steuerliche Entlastung der Armen angestrebt wird. Wie das Beispiel Jamaika zeigt, eignen sich für diesen Zweck Befragungen, die über die Ausgabengewohnheiten von Niedrigeinkommenshaushalten Aufschluß geben. Solche Befragungen ermöglichen es nicht nur durch alternative Berechnungen strategische Güter zu identifizieren, deren Freistellung von Besteuerung die armen Haushalte am ehesten entlasten würde. Sie erlauben auch eine kultur- und länderspezifische Definition von Luxusgütern zum Zwecke einer Höherbelastung von Haushalten mit hohen Einkommen<sup>37</sup>. Glücklicherweise sind in immer mehr Entwicklungsländer mit Hilfe der Weltbank umfassende und systematische Haushaltsbefragungen (Living Standard Measurement Studies „LSMS“) zur Durchführung solcher Analysen verfügbar. Die Möglichkeiten, die solche Analysen bieten, sollten voll ausgenutzt werden, um die armen Haushalte steuerpolitisch nicht nur bei Nahrungsmitteln, sondern auch bei Dienstleistungen zu entlasten.

Das Beispiel Jamaika zeigt allerdings auch, daß ohne eine spürbare Steigerung der Effizienz der Verwaltung die vertikale ebenso wie die horizontale Steuergerechtigkeit auf der Strecke bleiben muß. Die Vereinfachung des Steuersystems ist für die Realisierung von Steuergerechtigkeit nur eine notwendige aber keineswegs hinreichende Bedingung. Eine effiziente Verwaltung ist nicht nur zur Verhinderung von Steuerhinterziehung von Bedeutung. Sie ist auch unabdingbar, um einen gewissen Grad an Komplexität des Steuersystems zulassen zu können, ohne die eine größere horizontale Gerechtigkeit innerhalb der Armutsgruppen nicht erreicht werden kann.

## Zusammenfassung

Die Arbeit diskutiert, ob es möglich ist, im Rahmen umfassender Steuerreformmaßnahmen wie in Jamaika allokativer Effizienz mit Armutsbekämpfung zu verbinden. In Kapitel A werden die neueren Entwicklungen in der Theorie

<sup>37</sup> Daß der Begriff „Luxusgüter“ als relativ betrachtet werden muß, zeigt gerade das Beispiel Jamaika. Hier war z.B. ursprünglich Kosmetika als Luxusgut klassifiziert worden. Die Inzidenzstudie von *Bird/Miller* (S. 809) zeigte jedoch, daß eine Luxusbesteuerung von Kosmetika den Ärmsten innerhalb der Armen höher belasten würde, da diese mehr für Kosmetika ausgeben als die übrigen armen Haushalte.

der optimalen Besteuerung und der Besteuerungspolitiken der Supply-Side-Schule kurz dargestellt und die von IWF und Weltbank im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme geförderten Steuerreformmaßnahmen diskutiert. Theoretische Überlegungen ebenso wie praktische Erfahrungen zeigen, daß der Spielraum für die Verfolgung verteilungspolitischer Ziele im Rahmen von Steuerreformprogrammen sehr begrenzt ist. Trotzdem werden in neueren Programmen solche Ziele durchaus verfolgt.

Ähnlich wie in vielen anderen Entwicklungsländern war das alte Steuersystem in Jamaika, dargestellt in Kapitel B, durch gravierende allokativen Ineffizienzen und horizontale und vertikale Ungleichheit gekennzeichnet. Diese Probleme wurden zudem durch administrative Ineffizienz verstärkt. Die 1986 eingeleitete umfassende Steuerreform nahm, wie in Kapitel C dargestellt, die Lösung des Armutsproblems in Angriff; sie versuchte, die Steuerlast der Armen möglichst zu senken und die vertikale und horizontale Gleichheit zu verbessern. In Kapitel D werden die Ergebnisse von Inzidenzanalysen für das alte, das vorgeschlagene und das letztendlich durchgeführte System miteinander verglichen. Substantielle Verbesserungen aufgrund des implementierten Systems konnten weder hinsichtlich der horizontalen noch der vertikalen Steuergleichheit festgestellt werden. Der Hauptgrund dafür liegt in den fortwährenden Mängeln der Steuerverwaltung, da Reformen hier vorzeitig ausgesetzt wurden. Im abschließenden Kapitel E wird die Notwendigkeit, die Reform fortzusetzen und weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Steuerlast der Armen durchzuführen, hervorgehoben.

## Summary

### **Tax reform and poverty alleviation The Case of Jamaica**

The paper discusses the possibility to combine allocative efficiency with poverty alleviation while implementing a comprehensive tax reform as in Jamaica. In section A recent developments in theory of optimal taxation and tax policies in supply-side economics are briefly reviewed and tax reform policies supported by the IMF and the World Bank in the context of structural adjustment programs are discussed. Theoretical considerations as well as lessons from major reforms of taxation systems leave little scope for distributive issues in the context of tax reform policies. Poverty alleviation issues are nevertheless considered in the context of recent tax reform programs.

As in many other developing countries the old taxation system in Jamaica, reviewed in section B, was also characterized by vast allocative inefficiencies and vertical and horizontal inequity. In addition, problems were aggravated by inefficient tax administration. As discussed in section C the comprehen-

sive reform of the taxation systems instituted in 1986 tackled the poverty problem by introducing measures to possibly reduce the tax burden of the poor and improve vertical and horizontal equity. In section D the results of some incidence analyses for the old system, the proposed, and the one eventually implemented, are compared. Through the tax reform implemented no substantial improvement in either vertical or horizontal equity is established. The most prominent reason for this is the continuing inefficiency of tax administration due to premature termination of the reform agenda in these areas. The need for continuing the respective reform and for some other measures to reduce the tax burden of the poor is emphasized in the concluding section C.

## Literatur

- Ahmad, Ehtisham/Stern, Nickolas: The Theory of Tax Reform in Developing Countries, Cambridge u.a. 1991.*
- Alleyne, Dillon (I): The Incidence of Jamaican Taxes FY 1988/89. An Abridgement of a Thesis to be submitted for the Phd. Entitled „An Assessment of the Structure and Burden of the Jamaican Tax System 1985 to 1990“, Kingston 1992 (Manuskript).*
- (II): The Taxing Problem of Tax Evasion in Jamaica, Kingston 1993.
- (III): Personal Income Taxes and Work Effort in Jamaika, in: Money Index/ Sept. 22, pp. 38 - 39.
- Alm, James: Non Compliance and Payroll Taxation in Jamaica, in: Journal of Developing Areas, Vol. 22, 1988, S. 477 - 496.*
- Alm, James/Bahl, Roy/Murray, Matthews N. (I): Tax Structure and Tax Compliance, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 72, 1990, S. 603 - 613.*
- (II): Income Tax Evasion, in: Bahl (I), S. 181 - 214.
- (III): Tax Base Erosion in Developing Countries, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 39, No. 4, 1991, S. 849 - 872.
- Bahl, Roy (I) (ed.): The Jamaican Tax Reform, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., 1991.*
- (II): The Economics and Politics of the Jamaican Tax Reform, in: Bahl (I), S. 1 - 60.
- Bird, Richard M. (I): Choosing a Rate Structure, in: Bahl (I), S. 497 - 518.*
- (II): Tax Policy and Economic Development, Baltimore and London, 1992.
- Bird, Richard M./Miller, Barbara D. (I): Taxation and the Poor in Developing Countries, University of Toronto, Working Paper No. B. 12, April 1985.*
- (II): The Incidence of Indirect Taxes on Low-Income Households in Jamaica, JTSEP Staff Paper No. 26, New York, 1986.
- (III): The Incidence of Indirect Taxes on Low Income Households in Jamaica, in: Bahl (I), S. 793 - 811.

- Ebrill, Liam P.:* Are Labor Supply, Savings and Investment Price-Sensitive in Developing Countries? A Survey of the Empirical Literature, in: *Gandhi, Ved, P.:* Supply-Side Tax Policy, Its Relevance to Developing Countries, Washington D.C. 1987, S. 60 - 90.
- Faini, Riccardo/de Melo, Jaime:* Fiscal Issues in Adjustment, An Introduction, Country Economics Department, The World Bank, Working Paper No. 724, Washington D.C., 1991.
- Gandhi, Ved P.:* Tax Structure for Efficiency and Supply-Side Economics in Developing Countries, in: *Gandhi, Ved P.:* Supply-Side Tax Policy, Its Relevance to Developing Countries, Washington D.C., S. 225 - 249.
- Goode, Richard:* Tax Advice to Developing Countries: An Historical Survey, in: *World Development*, Vol. 21, No. 1, 1993, S. 37 - 53.
- Government of Jamaica:* *Jamaica Gazette*, Supplement, No. 38, Dec. 28, 1992.
- Khalilzadeh-Shirazi, Javad/Shah, Anwar (eds.):* Tax Policy in Developing Countries, A World Bank Symposium, The World Bank, Washington D.C. 1991.
- Miller, Barbara D./Stone, Carl:* The Low-Income Household Expenditure Survey: Description and Analysis, JTSEP-Staff Papers No. 25, New York 1985.
- Newberry, David/Stern, Nickolas:* The Theory of Taxation for Developing Countries, New York u.a. 1987.
- Shams, Rasul:* Interessengruppen und Anpassungspolitik in Entwicklungsländern, Fallstudie III, Jamaika, Hamburg 1990.
- Tanzi, Vito:* The IMF and Tax Reform, IMF Working Papers (WP/90/39), Washington D.C., 1987.
- Wasylenko, Michael:* Tax Burden Before and After Reform, in: *Bahl (I)*, S. 751 - 792.
- World Bank:* Lessons of Tax Reform, Washington, D.C., 1991.