

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 335

Armutsorientierte Entwicklungspolitik

**Ansatzpunkte zur Verbindung
von Wachstum und Armutsreduzierung
durch Förderung kleinbäuerlicher Zielgruppen**

Von

Siegfried Schönherr



Duncker & Humblot · Berlin

SIEGFRIED SCHÖNHERR

Armutorientierte Entwicklungspolitik

Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann, Berlin

Heft 335

Armutsorientierte Entwicklungspolitik

Ansatzpunkte zur Verbindung
von Wachstum und Armutsreduzierung
durch Förderung kleinbäuerlicher Zielgruppen

Von

Dr. Dr. habil. Siegfried Schönherr



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schönherr, Siegfried:

Armutsorientierte Entwicklungspolitik : Ansatz-
punkte zur Verbindung von Wachstum u. Armutsredu-
zierung durch Förderung kleinbäuerl. Zielgruppen /
von Siegfried Schönherr. — Berlin : Duncker und
Humblot, 1983.

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 335)

ISBN 3-428-05416-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 05416 4

Vorwort

Es ist oft schwierig, Denkanstöße und innovative Sichtweisen, die einem Autor im Prozeß wissenschaftlicher Problemverarbeitung durch andere vermittelt werden, noch nach Jahren auf individuelle Personen beziehen zu können. Dennoch ist eine Reihe von Persönlichkeiten im Gedächtnis gegenwärtig, die für die Auseinandersetzung mit dem developmentpolitischen Problemverhältnis zwischen Wirtschaftswachstum und Armut in der vorliegenden Studie Bedeutung hatte.

Wichtig für die Beschäftigung mit der Problemstellung war die Zusammenarbeit mit *Niels Röling* aus den Niederlanden und *Joe Ascroft* aus Malawi, deren Projektexperiment der Autor ab 1973 im Auftrag des Institute for Development Studies (I.D.S.) der Universität Nairobi (Kenia) weiterführte. Beide Forscher betreuten ihn umsichtig und kompetent bei der Einarbeitung in die theoretischen, praktischen und politischen Probleme von landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten, die auf die Förderung sogenannter „wenig progressiver“ Kleinbauern ausgerichtet waren.

Erastus Mbugua aus Kenia, ein Agrarbeamter im Ruhestand, der fast 40 Jahre lang Projekterfahrung in der Arbeit mit kenianischen Bauern gesammelt hatte, begleitete den Autor in allen seinen späteren Projektarbeiten in Kenia bis 1976. Ohne seinen Erfahrungsschatz, seine intime Kenntnis der Probleme der ländlichen Bevölkerung und ohne seine enthusiastische Mitarbeit wäre wahrscheinlich keines der Feldexperimente in Kenia durchführbar gewesen.

Mit *Bruce Johnston* vom Food Research Institute (Stanford), der ein „sabbatical“ Jahr 1974/5 am I.D.S. verbrachte, hatte der Autor das Privileg, eine Arbeitsgruppe zu koordinieren, welche im Auftrag des kenianischen Planungsministeriums einen Entwurf zur Ernährungsplanung für Kenia erstellte. Weiter hatte er Gelegenheit, mit ihm in einem Komitee zur Untersuchung der Eignung von „low cost farm equipment“ für Kleinbauern in Kenia zu arbeiten. *Johnston* hat die theoretische Reflexion für die vorliegende Arbeit über die Technologieproblematik und ihre Bedeutung für Wachstum, Armut und Sozialstruktur in besonderem Maße angeregt.

Finanziert wurde die wissenschaftliche Kooperation mit dem I.D.S. überwiegend durch die Friedrich-Ebert-Stiftung.

In Deutschland hat sich der Autor zwischen 1976 und 1978 an Untersuchungen unter der Fragestellung beteiligt, wie im Rahmen der bilateralen Entwicklungshilfe das Problem des häufigen Auseinanderfallens von Wachstum und

Armutsreduzierung auf der Ebene ländlicher Entwicklungsprojekte stärker kontrollierbar gemacht werden kann. Diese Untersuchungen wurden von einem Arbeitskreis im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit getragen. Initiatoren dieser Aktivitäten, welche schließlich wichtige Grundlagen für die Fragestellungen der Studie legten, waren die Herren *Simson* (Referat Planung und Evaluierung), *Schmidt-Burr* (Landwirtschaft) und *Popp* (Selbsthilfe). Wichtige Anregungen für die wissenschaftliche Verarbeitung gingen von folgenden, am Arbeitskreis beteiligten Wissenschaftlern aus: *Knut Fischer*, *Friedrich Mühlenberg*, *Manfred Werth*, *Rama Krishnan* und *Wulf Britsch*.

1979/80 gab die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) dem Autor Gelegenheit, Aspekte der Verbindung von Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung für die Planung eines integrierten ländlichen Regionalprojektes in Sambia umzusetzen. Der Zwang, theoretische Konzeptionen für die Planungspraxis anwendbar zu machen, führte zu weiterer Überprüfung und praxisbezogener Ergänzung der theoretischen Konzepte. Die Aufgeschlossenheit der Herren *Weyl* (Projektkoordinator) und *Bühner* (Projektsprecher) gegenüber neuen Ansatzpunkten in der Regionalplanung, ihre Bereitschaft zum kontrollierten Experiment und nicht zuletzt ihr Rat waren Voraussetzung, um diese Chance wahrnehmen zu können.

Zahlreiche theoretische und methodologische Fragen bei der Anfertigung der Studie wurden mit den Professoren *Gerhard Wurzbacher* (Soziologie, Nürnberg), als dessen Mitarbeiter der Autor über viele Jahre ein außerordentlich angenehmes und wissenschaftlich anregendes Arbeitsverhältnis erfahren hatte, *Ernst Dürr* (Wirtschaftspolitik, Nürnberg), *Winfried von Urff* (Agrarpolitik, Weihenstephan), sowie mit meinem Kollegen *Dieter Blaschke* (Nürnberg) besprochen. Vielfältige, korrigierende und die Arbeit befruchtende Anregungen konnten aufgegriffen werden.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat die Drucklegung bezuschußt. Der Autor möchte sich herzlich bei allen bedanken.

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	19
1. Zum Phänomen der „Armut“ in Entwicklungsländern	23
1.1. Zur Definition von Armut – Begriffs- und Verwendungsproblem in den international vergleichenden Statistiken	23
1.2. Das Ausmaß „absoluter“ Armut in Entwicklungsländern.	28
1.3. Das Ausmaß „relativer“ Armut in Entwicklungsländern	30
1.4. Statistische Beziehung zwischen dem Auftreten absoluter und relativer Armut sowie dem BSP-Niveau	34
1.5. Trends in der zeitlichen Veränderung des Auftretens von Armut, statistischer Zusammenhang mit dem BSP-Niveau.	34
1.5.1 Trends der Gesamtzahl der von absoluter Armut betroffenen Personen	36
1.5.2. Trends des Anteils der von absoluter Armut betroffenen Personen an der Gesamtbevölkerung im Vergleich zu Veränderungen im Wirtschaftswachstum	38
1.5.3. Trends in der Einkommensverteilung (relative Armut) und Vergleich mit Veränderungen des BSP-Niveaus	40
1.6. Zusammenfassung	44
2. Einflüsse der Entwicklungspolitik auf das Verhältnis von Armut und Wirtschaftswachstum	46
2.1. Wirkungen und Kritik der investitionsquotenbezogenen Wachstumspolitik	47
2.1.1. Das investitionsquotenbezogene Wachstumsmodell und seine typischen Maßnahmen	48
2.1.2. Wirkungen auf die volkswirtschaftlichen Faktorintensitäten und die Kapitalproduktivität	55
2.1.2.1. Produktionstheoretische Analysemodelle (Einführung)	56
2.1.2.2. Substitutionale Produktionsfunktionen in Entwicklungsländern	58
2.1.2.2.1. Beschränkte Substitutionsbereiche in generell limitationalen Produktionsfunktionen.	59

2.1.2.2.2.	Alternative Technologiesysteme mit für sich nur jeweils limitationalen Produktionsfunktionen	60
2.1.2.2.3.	Branchenmäßige und sektorale Technologieoptionen	61
2.1.2.3.	Wirkungen auf die verschiedenen Optionen für Faktorsubstitution	63
2.1.2.4.	Wirkungen auf die Kapitalproduktivität	65
2.1.3.	Wirkungen auf die Einkommensverteilung und Wirkungen der Einkommensverteilung auf das Wachstum	68
2.1.3.1.	Einkommensverteilung bedingt durch die Faktorproportionen	68
2.1.3.2.	Einkommenskonzentrierung durch Spar-/Investitionspolitik . .	69
2.1.3.3.	Sektorale Einkommensverteilung	71
2.1.4.	Wirkungen auf die ausländischen Investitionen	74
2.1.5.	Wirkungen auf dualistische Wirtschaftsstrukturen	75
2.1.5.1.	Die Kontroverse um die Bedeutung des Systems internationaler Beziehungen als Dualismusfaktor	78
2.1.5.1.1.	Zur Klassifikation der Schulen	78
2.1.5.1.2.	Kritik arbeitswertaxiomatischer Imperialismus- und Abhängigkeitsansätze	79
2.1.5.2.	Agrarsektorale Technologiepolitik als Faktor des strukturellen Dualismus (Johnston-Theorem)	89
2.1.5.2.1.	Kritik am Lewis-Fei-Ranis-Zwei-Sektorenmodell	90
2.1.5.2.2.	„Bimodale“ agrarsektorale Technologiestrategie als Faktor des gesamtwirtschaftlichen und sozialen Struktur dualismus	91
2.1.6.	Zusammenfassung	100
2.2.	Entwicklungspolitische Folgerungen	102
2.2.1.	Folgerung: Verteilungsorientierte Wachstumspolitik	103
2.2.2.	Folgerung: Unimodale Technologiepolitik für den Agrarsektor	108
2.2.2.1.	Allgemeine Begründung	108
2.2.2.2.	Eigenschaften unimodaler Technologie	110
2.2.2.3.	Unimodale Technologie und zielgruppenbezogene Differenzierung	113
2.2.3.	Folgerung: „Direkte“ Armutsbekämpfung als zielgruppenbezogene Entwicklungspolitik	114
2.2.3.1.	„Indirekte“ und „direkte“ Armutsorientierung	114
2.2.3.2.	Zielbevölkerung und Verfahren der Zielgruppenbildung	120
2.2.4.	Kritik an den konzeptionellen Folgerungen der institutionellen Entwicklungspolitik	124
2.2.4.1.	„Integrierte ländliche Entwicklung“	125
2.2.4.2.	„Grundbedürfnisorientierte ländliche Entwicklung“	128
2.2.5.	Zusammenfassung	134

3.	Die mikrosoziologische Problematik technologischer Innovierungsprozesse bei Kleinbauern	136
3.1.	Das besondere Kommunikationsproblem kleinbauernorientierter Innovationsförderung in ländlichen Entwicklungsgesellschaften.	137
3.2.	Kritik am herkömmlichen Konzept der Innovationsförderung	139
3.2.1.	Grundannahmen der innovationstheoretischen Schulen um Rogers.	139
3.2.2.	Die begrenzte Relevanz innovationstheoretischer Fragestellungen der Schulen um Rogers für die Innovationsförderung bei Kleinbauern	142
3.2.3.	Soziale Wirkungen typischer Innovationsförderungs politik in ländlichen Entwicklungsgesellschaften.	144
3.3.	Ansatzpunkte für verbesserte Instrumente kleinbäuerlicher Innovationsförderung.	150
3.3.1.	Entwicklungsspezifische Rahmenbedingungen als zentrale Faktoren des Verbreitungsablaufs von Innovationen	150
3.3.1.1.	Makroökonomische Rahmenbedingungen.	152
3.3.1.2.	Infrastrukturelle Rahmenbedingungen.	154
3.3.2.	Interventionen des „natürlichen“ Verbreitungsablaufs als Förderungsansatz.	158
3.3.2.1.	Instrument: Manipulation der Innovations-Charakteristiken und ihre Anpassung an Zielgruppen.	159
3.3.2.2.	Instrument: Schaffung neuer Meinungsführerschaft	163
3.3.2.3.	Instrument: Veränderung der Kommunikationsrichtung bei der Innovationsgestaltung zur Lösung von Problemen	167
3.4.	Zusammenfassung	169
4.	Zielgruppenspezifische Maßnahmen zur produktiven Mobilisierung landwirtschaftlicher Kleinproduzenten (ausgewählte Förderungsbereiche der Projektebene)	172
4.1.	Aspekte unimodaler Technologiegestaltung und ihrer Zielgruppenspezifik.	175
4.1.1.	Einige technologierelevante kleinbauernspezifische Problemfaktoren	175
4.1.2.	Forschung und Entwicklung für zielgruppenspezifische Technologieinnovationen.	177
4.1.2.1.	Problemlösungs- versus Innovationspaketforschung	179
4.1.2.2.	Verfahren zielgruppenspezifischer Technologieentwicklung. . .	180
4.1.3.	Aspekte kleinbauernspezifischer Gerätetechnologie, dargestellt am Beispiel der Traktormechanisierung	185

4.1.3.1.	Finanzielle Eignung	186
4.1.3.2.	Volkswirtschaftliche Eignung.	187
4.1.3.3.	Unimodale Eignung	188
4.1.3.4.	Zielgruppeneignung	191
4.1.4.	Aspekte kleinbauernspezifischer Technologie zur Kontrolle der Fruchtbarkeit des Bodens	194
4.1.4.1.	Technologische Innovationen zur Kontrolle der Bodenfruchtbarkeit	195
4.1.4.2.	Vermerke zur Ökologiekontrolle	199
4.1.5.	Aspekte der Saatgut-Düngemitteltechnologie	200
4.1.5.1.	Unimodale Eignung	201
4.1.5.2.	Zielgruppenspezifische Eignung	206
4.2.	Kleinbauernorientierte Förderungsmaßnahmen zur Einführung und Nutzung unimodaler Technologieinnovationen (Agrardienste)	207
4.2.1.	Ansatzpunkte für die Agrarberatung (Extension)	207
4.2.1.1.	Probleme der Kleinbauernberatung	208
4.2.1.2.	Beratung als Problemlösungseinstieg	212
4.2.1.3.	Beratung als organisiertes Programm	213
4.2.1.4.	Beratung als Gruppenmethode	214
4.2.1.5.	Exkurs: Ausbildungskurse für Kleinbauern	219
4.2.2.	Ansatzpunkte für die Vorfinanzierung agrarischer Innovationen (institutioneller Kleinkredit)	220
4.2.2.1.	Probleme des institutionellen Kleinbauernkredites	221
4.2.2.2.	Gruppenansatz	223
4.2.2.3.	Kreditsicherung.	224
4.2.2.4.	Kreditzinsen.	226
4.2.2.5.	Exkurs: Kredit und integrierter Maßnahmenbedarf	228
4.2.3.	Ansatzpunkte für Vermarktung und Versorgung mit Inputs.	229
4.2.3.1.	Kleinbauerntypische Marktprobleme.	229
4.2.3.2.	Physische Marktintegration	231
4.2.3.3.	Effizienz-, Struktur- und Preisgestaltung	233
4.2.3.4.	Anmerkungen zur Kontrolle der Nebenwirkungen von Marktintegration	235
4.3.	Ansatzpunkte für eine massenorientierte Förderung menschlicher Ressourcenentfaltung (Bereich „Gesundheit, Ernährung, Bevölkerung“)	237
4.3.1.	Probleme	238
4.3.2.	Ansatzpunkte für die Massenorientierung.	242

4.3.3.	Folgerungen für die Administrierung von Planung und Implementierung massenorientierter Gesundheits-, Ernährungs- und Bevölkerungsprogramme.	245
4.4.	Folgerungen aus den zielgruppenspezifischen Maßnahmenansätzen für die Planung, Ablaufsteuerung und Bewertung von Projekten.	246
4.4.1.	Zielgruppenansatz und Planungsverfahren für ländliche Entwicklungsprojekte	248
4.4.1.1.	Ansatzpunkte für die Planung zielgruppenorientierter Projekte der Regionalentwicklung.	248
4.4.1.2.	Ansatzpunkte für die Planung zielgruppenorientierter Projekte „raumneutraler“ Strukturförderung	253
4.4.1.3.	Ansatzpunkte für die Planung zielgruppenorientierter Projekte der „raumdifferenzierenden“ landwirtschaftlichen Produktionsförderung.	254
4.4.1.4.	Sequentielle Planungsschritte und Beteiligung an der Planung	255
4.4.2.	Zielgruppenansatz und Verfahren der Ablaufsteuerung und Evaluierung für ländliche Entwicklungsprojekte.	257
4.4.2.1.	Zielformulierung.	258
4.4.2.2.	Verlaufskontrolle und Evaluierung	263
4.4.2.3.	Vermerke zu Konzepten der Kosten-Nutzen-Feststellung	266
4.5.	Zusammenfassung	270
	Literaturverzeichnis	274

Verzeichnis der Tabellen

1:	Anteil und Gesamtzahl der 1969 von absoluter Armut betroffenen Bevölkerung in 40 Entwicklungsländern nach Kontinent und in Rangordnung (nach Größe des Anteils); (A) Afrika, (B) Asien, (C) Lateinamerika	29
2:	Anteil der 40 % mit den niedrigsten Einkommen am BSP nach Kontinent und Rangordnung (nach dem Ausmaß absoluter Armut); (A) Afrika, (B) Asien, (C) Lateinamerika	31
3:	Vergleich des Anteils am BSP der 40 % mit den niedrigsten Einkommen zwischen Entwicklungsländern (aggregiert nach Kontinenten), marktwirtschaftlichen Industrieländern und europäischen kommunistischen Ländern (arithmetische Mittelwerte).	33
4:	Ausmaß absoluter Armut in Ländern mit (a) starker relativer und Ländern mit (b) geringer relativer Armut und pro-Kopf-BSP	35
5:	Trends für die Anzahl der von Armut Betroffenen in ländlichen Regionen ausgewählter Länder Asiens	37
6:	Durchschnittliche jährliche Real-Zuwachsraten des BSP 1961-1974 (pro Kopf) aller Entwicklungsländer im Vergleich zur Region Süd-asien	39
7:	Einkommensanteil am BSP der 20 % mit den niedrigsten Einkommen im Zeitvergleich 1960 und 1970 in ausgewählten Entwicklungsländern (in v.H.).	41
8:	Trends der Anteile der unteren am BSP beteiligten 40 % in ausgewählten Ländern Asiens	42
9:	Investitionen und marginaler Kapitalkoeffizient im Agrarbereich ausgewählter Entwicklungsländer	62
10:	Industrielles Outputwachstum und Wachstum der Industriebeschäftigten in Entwicklungsländern zwischen 1963 und 1969 (durchschnittl. jährl. Wachstumsraten)	65
11:	Untersuchungsergebnisse über den Einfluß des marginalen Kapitalkoeffizienten und der Höhe der Investitionsquote auf die Wachstumsrate des BSP.	66
12:	Länderbeispiele für reales Wirtschaftswachstum bei gleichbleibender oder verminderter Einkommenskonzentration	71

13:	BSP-Entwicklung, Einkommensanteils- und absolute Einkommensentwicklung der unteren 40 % der nach Einkommen gegliederten Bevölkerung (Querschnittsvergleich)	86
14:	Typenbildung hinsichtlich der wirtschaftlichen Außenabhängigkeit von Entwicklungsländern mit hohem Wirtschaftswachstum	87
15:	Output, Erlös, Landverwendung und Beschäftigung nach Betriebsgröße in ausgewählten Regionen Kenias	106
16:	Die Entwicklung des Bruttowertes des vermarkteten Outputs im Großfarmen- und Kleinbauernsubsektor Kenias zwischen 1954 und 1974 (in Mio. K. Pfunden)	160
17:	Die Entwicklung der Pyrethrumproduktion im Großfarmen- und Kleinbauernsubsektor Kenias zwischen 1959 und 1967 (in 1.000 Tonnen vermarkteter Mengen)	161
18:	Die Entwicklung der Kaffeeproduktion im Plantagen- und Kleinbauernsubsektor Kenias zwischen 1964 und 1974 (in 1.000 Tonnen vermarkteter Mengen)	161
19:	Die Entwicklung der Teeproduktion im Großfarmen- und Kleinbauernsubsektor Kenias zwischen 1959 und 1976 (in 1.000 Tonnen vermarkteter Mengen)	162
20:	Die Adopterstruktur der Auswahl (2. Anbaufolge) im Vergleich zur Grundgesamtheit in der Region des „Tetu-Experiments“	165
21:	Reis- und Weizenhektarerträge vor und nach der Einführung von HYVs in ausgewählten Ländern Asiens	201
22:	Arbeitskräftebedarf für HYVs im Vergleich zu traditionellen Sorten (ausgewählte Fallstudien)	202
23:	Alternative Inputgestaltung für Hybrid-Mais in Kenia für 1 acre (0,4 ha)	204
24:	Beispiel des Rückzahlverhaltens in einem Kleinbauernkreditprojekt für Hybrid-Mais in Kenia (SRDP Vihiga/Hamisi)	222

Verzeichnis der Schemata

1:	Das investitionsbezogene und urbanindustrielle Wachstums- und Entwicklungsparadigma	54
2:	Die zentrale Bedeutung der Technologie für die Agrarstruktur	93
3:	Sektorale Wirkungen des Technologietransfers auf die Beschäftigung bei bimodaler Technologiestrategie im Agrarsektor	95
4:	Allgemeine zwischensektorale wachstumsrelevante Strukturinterdependenz (ohne Export)	96
5:	Zwischensektorale Wachstumsbeziehungen (ohne Export) bei bimodaler Technologiestrategie.	98
6:	Logik der Auswahl von Maßnahmen und Partizipanten nach der indirekten Methode	117
7:	Logischer Bezugsrahmen für die indirekte Armutsbekämpfung	118
8:	Logischer Bezugsrahmen für die direkte Armutsbekämpfung	119
9:	Logik der Auswahl von Maßnahmen und Partizipanten nach der direkten Methode	120
10:	Systemsicht für das Zusammenwirken produktions- und konsumbezogener Faktoren	133
11:	Die herkömmliche Forschungs- und Entwicklungskonzeption für Innovationen im Agrarbereich	178
12:	Strukturelle internationale und nationale Faktoren der Technologieentwicklung für Entwicklungsländer	181
13:	Die negativen Komplementaritäten zwischen Einkommen, Ernährung, Gesundheit und Schwangerschaft	241
14:	Die „reduzierte“ Regionalplanung	250
15:	Die „problemorientierte“ Regionalplanung.	251
16:	Die Verbindung „problemorientierter“ und „reduzierter“ Regionalplanung	252

17:	Das „Logical Framework“ (Elemente, Zielhierarchie und wichtige Annahmen)	259
18:	Das standardisierte Ziel-Mittel-Definitionsformular (Logical Framework)	260
19:	Beispiel für den „Matrix Approach“	269

Verzeichnis der Graphiken

1: Einkommensverteilung in bezug zum BSP	43
2: Isoquanten für ein substitutionales und limitationales Faktorverhältnis.	56
3: Preis-Mengengerade für Ausgangssituation ($A_1 - K_1$) und für die Verteuerung von Arbeitskraft ($A_2 - K_1$)	57
4: Faktorproportionen bei unterschiedlichem Preisniveau für Arbeit	57
5: Die Expansionspfade für die Ausgangssituation a_1 und bei Preiserhöhung für Arbeit a_2	58
6: Begrenzt substitutionale Faktorbeziehungen.	60
7: Expansionspfade für begrenzt substitutionale Produktionsfunktionen verschiedener Technologiesysteme	61
8: Wachstumsraten des BSP und der Anteil der Einkommen der 40 % unterer Einkommensbezieher am BSP in ausgewählten Ländern . . .	104
9: Die Beziehung unabhängiger Variablen zur Innovationsbereitschaft	141
10: Die „homophile“ Interaktion mit Meinungsführern	146
11: Die einkommenskumulierende Wirkung des Zeitfaktors im Verbreitungsprozeß einer einzelnen Innovation	147
12: Die einkommenskumulierende Wirkung des Zeitfaktors bei sukzessiv adoptierten verschiedenen Innovationen	148
13: Diffusionsverläufe von Weizen- und Maisinnovationen in Mexiko	153
14: Diffusionsverlauf von 6 Innovationen im Kisii-Distrik (Kenia)	155

Verzeichnis der Schaubilder

Der räumliche Diffusionsverlauf von Kaffee, Pyrethrum und Passionsfrüchten im Hochland des Kisii-Distriktes (Kenia)	157
--	------------

Vorbemerkung

Wirtschaftliche Entwicklung und Armutsreduzierung sind nicht notwendigerweise verbündete Prozesse, obwohl Entwicklung, gemessen als aggregierter volkswirtschaftlicher Datenkomplex, ihre Gleichläufigkeit suggerieren mag¹. Die Unterschiedlichkeit beider Prozesse wird dann besonders deutlich, wenn Entwicklungsländer trotz Wirtschaftswachstum eine Zunahme an Armutsbevölkerung aufweisen. Tatsächlich zeigt die Statistik für viele Entwicklungsländer in auffälliger Weise das Fehlen eines Automatismus von wirtschaftlicher Entwicklung und Abbau der Armut.

Die Divergenz zwischen Wirtschaftsentwicklung und Armutsreduzierung in Entwicklungsländern ist besonders durch die Pearson Kommission, die im Auftrag der Weltbank die Erfolge und Mißerfolge der „ersten Entwicklungsdekade“ untersuchte und ihre Ergebnisse 1969 veröffentlichte, aufgegriffen und für eine weltweite Öffentlichkeit als Problem artikuliert worden. Die Frage nach der Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Armut wird seither von Wissenschaftlern² und entwicklungspolitischen Entscheidungsträgern sowie Politikern mit zunehmender Schärfe gestellt. Dabei wird das Defizit an entwicklungspolitischen Konzeptionen und Instrumenten zur Koppelung von Wachstum und Armutsreduzierung immer deutlicher. Neue Konzeptionen entstehen in kurzer Folge. Beispiele dafür geben Bezeichnungen wie „integrierte ländliche Entwicklung“, „Grundbedürfnisstrategie“, „Zielgruppenansatz“ oder „distributive production“-Strategie und andere mehr. Oft bewegen sich diese Konzeptionen nur im politisch-normativen Zielsetzungsbereich. Es wird gesagt, welche Ziele die Entwicklungspolitik verfolgen sollte. Die wissenschaftliche Eignungsprüfung von Instrumenten hat dagegen gerade erst begonnen. Hier zeigen sich die Wissensdefizite besonders deutlich.

¹ Zur Definition des Entwicklungsbegriffes gibt es eine umfangreiche Literatur. Jüngere Zusammenfassungen der Begriffsproblematik finden sich für den entwicklungspolitischen Verwendungsbereich z. B. bei *Hemmer* (1978), S. 3-45 oder *Todaro* (1977), S. 50-69 oder für eine soziologisch-sozialanthropologische Definition bei *Elias* (1978), S. 159-174.

² In der wachstumstheoretischen Diskussion bilden sich neue Ansätze heraus. Beispiele dafür sind Studien wie die von *Adelman* und *Morris* (1973) „Economic Growth and Social Equity in Developing Countries“, von *Chenery et al.* (1976, erste Aufl. 1974) „Redistribution with Growth“ oder von *Johnston* und *Kilby* (1975) „Agriculture and Structural Transformation“.

Auch findet sich noch kaum Literatur, welche die verschiedenen armutsorientierten Konzepte systematisiert und auf Kompatibilitäten, Widersprüche und auf ihre theoretischen Grundlagen hin untersucht. Schließlich stehen deshalb viele Praktiker der Entwicklungsförderung vor einem Dilemma: Sie werden dem zweifachen Ziel Armutsreduzierung und Wirtschaftlichkeit verpflichtet, ohne ein dafür benötigtes fundiertes Projektinstrumentarium zu besitzen.

Ein Beitrag zur Lösung dieser Probleme hängt zuerst von der Beantwortung der Frage nach den Beziehungen zwischen Armut und Wirtschaftswachstum unter dem Einfluß entwicklungspolitischer Maßnahmen in den Entwicklungsländern ab. Obwohl es sich hierbei sicherlich um ein außerordentlich komplexes Theorieproblem handelt, das in verschiedene wissenschaftliche Disziplinen hineinreicht, lassen sich, so sei vorweggenommen, freilich ohne Anspruch auf theoretische Vollständigkeit, zumindest einige besonders wichtige Faktoren der Beziehung von Armut und Wachstum isolieren und daraus Schlüsse für die Gestaltung entwicklungspolitischer Maßnahmen ziehen.

Die vorliegende Studie setzt an dieser Fragestellung an. Um Mißverständnissen vorzubeugen, soll die Fragestellung auch negativ abgegrenzt werden. Weder die Faktoren der Armut generell, noch die des Wirtschaftswachstums sollen per se untersucht werden. Die Studie ist deshalb auch kein Versuch zum Entwurf einer alternativen Entwicklungstheorie.

Ihr geht es vielmehr um einen viel engeren Aspekt – nämlich um die Frage, ob und wie auf der Makro- wie Mikroebene entwicklungspolitischer Steuerung Wachstum und Armutsreduzierung gekoppelt werden können. Darauf beschränkt sie sich.

Der Einwand, dies reiche für die Entwicklungspolitik nicht aus, ist richtig. Da andererseits ohne die Klärung des spezifischen „Armut- trotz - Wachstum-Problems“ die Wirkungen auch von globalen und nationalen ordnungspolitischen Optionen auf den Entwicklungsprozeß nur ungenügend beurteilt werden können, ist diese eingeschränkte Fragestellung jedoch sehr bedeutsam. *Leupolt* (1977) weist beispielsweise sehr richtig darauf hin, daß Verbesserungen in den internationalen Handelsbeziehungen zugunsten der Entwicklungsländer dort selbst zu verschärften wirtschaftlichen und sozialen Strukturkonflikten führen müssen, solange Wachstum nicht mit entsprechender Armutsreduzierung verbunden werden kann.

Schließlich wird immer wieder kritisch gefragt, ob Armut unter den gegenwärtig „herrschenden Verhältnissen“ überhaupt nachhaltig vermindert werden könne, ob der Entwicklungspolitik, wie auch immer angelegt, unter diesen Bedingungen nicht nur eine Palliativfunktion zukomme, sie nur Symptome behandeln könne und die „wahren“ Ursachen von Unterentwicklung dadurch sogar verdecke. Auch ideologisch weniger festgelegte Politiker und Wissenschaftler melden mitunter Bedenken einem Konzept gegenüber an, welches Armut durch „technische“ Maßnahmen glaubt, reduzieren zu können. Sie wei-

sen darauf hin, daß jeder Ansatz, Armut zu reduzieren, wenn schon nicht direkt, so doch zumindest indirekt wirkende Umverteilungsmaßnahmen zugunsten der Armutsbevölkerung erfordere. Was könne diejenigen bewegen, die über Umverteilung entscheiden, so fragen sie, die eigenen oder die Privilegien mächtiger Eliten abzubauen oder die eigene Machtposition durch diesbezügliche Entscheidungen zu gefährden? Im Prinzip liefen gegenwärtig doch wohl die „Selbststeuerungskräfte“ – zwischen den Nationen und innerhalb dieser – darauf hinaus, Interessen der „Mächtigen“ zu berücksichtigen und die „Armen“ unberücksichtigt zu lassen.

Solchen skeptischen Fragen sollen zwei Überlegungen gegenübergestellt werden:

1. Auch falls keine wirtschaftlichen Elitenprivilegien und keine anderen der Armutsreduzierung entgegengerichteten Interessen existieren, sind die Reduzierung der Armut und die Gleichläufigkeit von Armutsverminderung und Wirtschaftswachstum noch nicht gewährleistet, was auch die Beispiele einiger sozialistisch orientierter Länder belegen. Dieses Problem bedarf deshalb schon vor der Analyse der Machtstrukturen und Verteilungsinteressen einer theoretischen Klärung.
2. Die Verteilungsinteressen und ihre ungleichen Durchsetzungsbedingungen müssen nicht notwendigerweise gegen die Armutsreduzierung gerichtet sein. Einmal sind die wirtschaftlichen und politischen Kosten der Massenarmut Faktoren, die im Kalkül von Eliten und Regierungen auch Interessenrelevanz besitzen. Zum andern – und dies ist ein die gesamte Studie mittragender Gesichtspunkt – hat ein Teil der politischen, wirtschaftlichen und Bildungseliten in den Entwicklungsländern, wie auch in Industrieländern, ein existentielles Interesse an einer Wirtschaftsentwicklung, die mehr Beschäftigung, mehr Führungspositionen, mehr Steuereinnahmen und vor allem eine Erhöhung der Kaufkraft der Massen schafft.

Eine ganze Reihe Länderbeispiele unterstützt die *Hypothese, daß für viele Entwicklungsländer erhebliche Spielräume bestehen, nicht nur ohne grundlegende Interessenkollision, sondern auch im Interesse der entscheidungsrelevanten Eliten, Wachstum mit Armutsreduzierung zu verbinden.*

Das Ziel der Studie besteht also nicht darin zu zeigen, wie unter grundlegenden Veränderungen der gegenwärtigen Verhältnisse die Probleme der Armut in Entwicklungsländern gelöst werden könnten, sondern zu untersuchen, wo gerade im Rahmen der existierenden Bedingungen Ansatzpunkte für die Armutsbeseitigung gegeben sind. Solche Ansatzpunkte existieren, dies sei als Ergebnis vorweggenommen, in viel größerem Umfang als oft vermutet wird.

Die Arbeit ist in vier Teile gegliedert.

Der *erste* Teil befaßt sich mit dem Armutsbegriff und gibt einen statistisch beschreibenden Überblick über die Armuts- und Wachstumsproblematik.