

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 Schinzinger, 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 Ent- wicklungsländern. Korreferat zum Referat von Renate Schubert Von <i>Eberhard Scholing</i> , Hamburg	41
Ansatzmöglichkeiten einer armutsorientierten Entwicklungspolitik: Ein Über- blick Von <i>Hans-Rimbert Hemmer</i> , Gießen	55
„Armut“ in wirtschaftshistorischer Perspektive Von <i>Francesca Schinzing</i> , Aachen	91
„Armut“ in wirtschaftshistorischer Perspektive: Anmerkungen zum Referat von Francesca Schinzing 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 Entwicklungszu- sammenarbeit 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 Entwick- lungszusammenarbeit 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 Ent- wicklung der Preise handelbarer und nicht handelbarer Güter Von <i>Rolf Schinke</i> , Göttingen	227
Steuerreform und Armutsbekämpfung: das Beispiel Jamaica 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. Armutsbedingte 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 Latentvariablenmodells 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 Nahrungsmittelversorgung. 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 armutsorientierten 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 Armutsüberwindung 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 Armutsproblem, etwa wenn kapitalintensive Technologiewahl und Produktwahl gefördert werden. Armut kann nach Hemmer auf drei Ursachen zurückgeführt werden, unzureichende Verteilung sowie unzureichend produktive Nutzung von Ressourceneigentum 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 Armutsmeßkonzepte. 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 armutsorientierte 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 Ressourcen 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 Armutspänomens 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 beruhen auf unzulässigen Verallgemeinerungen. Gerade der Blick auf die historische Entwicklung des Armutspänomens, 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-