

Hans Ruthenberg

Ländliche Armut in der Dritten Welt

Analyse des Problems und der Lösungsansätze am Beispiel Kenias

Die wirtschaftlichen Leistungen der Länder der Dritten Welt in den letzten zwei Jahrzehnten sind beeindruckend. Die große Hungersnot, die Anfang der sechziger Jahre für die Mitte der siebziger Jahre weithin prognostiziert worden war, trat nicht ein. Die landwirtschaftliche Produktion in den Tropen wuchs rascher als jemals in der Wirtschaftsgeschichte Europas oder Japans. Große Industrien sind entstanden – so z. B. in Indien – und operieren mit wachsender Effizienz. Aber alles dies hat nicht ausgereicht, um Armut zu beseitigen. Die Armut ist nach wie vor groß. Sie fällt mehr auf, wird zunehmend wahrgenommen. Sie betrifft mehr Menschen als je zuvor.

Die Armut der Dritten Welt ist sehr verschiedener Art, teils registriert man darunter die Fortführung traditioneller, vortechnischer Lebensweisen kleinbäuerlicher Familien, teils die Arbeitslosigkeit und Erwerbsunsicherheit der wachsenden Zahl der Landlosen oder der städtischen Arbeitslosen und Teilbeschäftigten. Ich möchte das Problem an einem konkreten Fall darstellen, am Beispiel Kenias. Seit 1961 arbeite ich über und in Ostafrika. Seit 1961 beobachte und vergleiche ich Landschaften, Dörfer und landwirtschaftliche Betriebe. Von 1976 bis 1978 war ich Beamter des Landes Kenia, Berater im Landwirtschaftsministerium, zuständig für Entwürfe zur Strategie landwirtschaftlicher Entwicklung. Ich berichte aufgrund von Erfahrung und aus der Sicht der Entscheidungsträger des Landes.

Entwicklung und Einkommen

Kenia eignet sich zur Darstellung des Problems. Das Land ist sehr arm an natürlichen Ressourcen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl. Die fruchtbaren Gebiete sind dicht bevölkert, ja überbevölkert. Zwar verfügt man über mehr wirtschaftliche Möglichkeiten als zum Beispiel Ruanda oder Somalia, aber doch über wesentlich weniger als zum Beispiel Tanzania oder Uganda. Kenia kann auf zwei Dekaden höchst eindrucksvoller Entwicklungserfolge verweisen. Die Produktion der Landwirtschaft wuchs über 20 Jahre hinweg in Raten von durchschnittlich 4 Prozent. Es gibt kaum einen anderen Fall in der Landwirtschaftsgeschichte der Welt, in der ein Land solche hohe Zuwachsraten gleichzeitig

mit einem tiefen Strukturwandel erreichte. Vor 20 Jahren kamen zwei Drittel der landwirtschaftlichen Verkaufsproduktion und fast die gesamte Exportproduktion von Großbetrieben der Briten. Heute ist die Landwirtschaft des Landes fast restlos afrikanisiert.

Die großen und eindrucksvollen Leistungen wurden allerdings weitgehend durch den Bevölkerungszuwachs aufgezehrt. Er stieg im Lauf der Zeit auf 3,5 Prozent an und liegt damit wesentlich höher als in den dicht bevölkerten Ländern Asiens. Obwohl heute sehr viel mehr Kleinbauern und Landarbeiter wachsende Einkommen zu verzeichnen haben, gibt es nach wie vor sehr viel Armut. Es handelt sich dabei fast ausschließlich um ländliche Armut. Diese Armut ist sicherlich weitaus geringer als in Indien oder Bangladesch, aber sie ist andererseits härter als z. B. in Brasilien. Ein Maßstab dafür sind die Landarbeiterlöhne. Sie lagen 1978 pro Mann und Achtstundentag in Südindien etwa bei einer Mark, in Kenia bei vier Mark und in Südbrasilien bei zwölf Mark. Dabei ist die Arbeit in Kenia leichter zu finden als in Indien und in Brasilien leichter als in Kenia.

Statistiken, die einen Vergleich der Einkommen ländlicher Haushalte über die letzten zwei Jahrzehnte hinweg erlauben, fehlen. Zwei Beobachtungen können als gesichert gelten:

1. Die durchschnittlichen ländlichen Haushaltseinkommen sind offensichtlich gestiegen. In einigen Landschaften, in denen kommerzialisierte Kleinbetriebe Tee, Kaffee, Mais und Milch verkaufen, ist die Einkommenssteigerung massiv. Ganz allgemein liegt eine wesentlich ausgebaute Dienstleistungsstruktur vor, an Schulen, Straßen, Gesundheitsdiensten und Trinkwasser. Man ist allgemein besser versorgt als früher.

2. Es gibt nach wie vor sehr viel ländliche Armut. Im Zeitablauf fällt auf, daß

- die Betriebe kleiner werden. Der größte Teil des Bevölkerungszuwachses verbleibt auf dem Land, konnte nicht in den Städten absorbiert werden. Pro Kopf steht heute ungefähr nur halb soviel produktives Land zur Verfügung wie vor 20 Jahren. Und dabei sinkt die Bodenfruchtbarkeit. Brachen gibt es kaum noch, und der Aufwand an Mineraldünger reicht bei weitem nicht aus, um die Verarmung der Böden durch den Nährstoffexport mit den Ernten auszugleichen.

- Immer trockenere Areale müssen besiedelt werden. Viele 100 000 Hektar, die vor 20 Jahren von Elefanten und Gazellen beweidet wurden, sind heute Ackerland. In den Trockengebieten ist das Risiko der Produktion groß. Mit bekannten Wahrscheinlichkeiten gibt es Mißernten. Wachsende Teile der Landbevölkerung sind in einer zunehmenden Zahl von Jahren auf staatliche Maisverteilungen angewiesen.

- Mehr und mehr Land – wo immer es auch zu finden sei – an steilen Hängen, nahe den Flüssen, in Waldgebieten wird von landlosen Squattern okkupiert, die

keinen legalen Anspruch auf den Boden haben, die aber nicht wissen, wo sie sonst bleiben sollen. Der Umfang der Erosion ist beunruhigend.

Die erste umfassende Erhebung über die Einkommenssituation von Familien mit Land (einschließlich aller Parzellenbesitzer, aber ohne Landlose und Landarbeiter) wurde 1974 durchgeführt. Wir können entnehmen, daß die landwirtschaftlichen Haushalte weniger verdienen als im Durchschnitt die städtischen, aber keineswegs so wenig wie vor der Zählung angenommen. 1974 bezog der durchschnittliche landwirtschaftliche Haushalt 1200 DM pro Jahr und damit etwa doppelt bis dreimal so viel wie kurz zuvor von dem Internationalen Arbeitsamt (ILO) in Genf geschätzt. Das durchschnittliche Einkommen der Haushalte auf dem Land entspricht damit in seinen Größenordnungen etwa dem durchschnittlichen Einkommen der städtischen Arbeiterhaushalte. Die Erklärung dafür, daß die landwirtschaftlichen Haushalte weitaus mehr Einkommen beziehen als zuvor angenommen, liegt bei dem hohen Anteil der Einkommen aus außerbetrieblichem Erwerb. 40 Prozent der gesamten Einkommen der Familien mit Land entstammen nicht der Bewirtschaftung dieses Landes.

Es ist keineswegs so, daß arm ist, der wenig Land oder schlechtes Land besitzt und bewirtschaftet. Das durchschnittliche Einkommen derjenigen mit 3 Hektar ist nur unwesentlich höher als das derjenigen mit weniger als 0,5 Hektar. Der Ausgleich erfolgt durch Lohnarbeit. Arm sind die Familien, die wenig Land oder schlechtes Land bewirtschaften und die wenig oder kein Lohneinkommen beziehen.

Die Einkommensverteilung innerhalb der Landbevölkerung

Zahlen, die einen Vergleich der Einkommensverteilung im Zeitablauf erlauben, liegen nur aus einer Provinz Kenias vor, der Zentralprovinz. Sie zeigen einmal eine bemerkenswert gleichmäßige Verteilung und zum anderen keine wesentliche Veränderung zwischen 1964 und 1974. Der Gini-Koeffizient lag und blieb bei 0,4. Er ist damit wesentlich niedriger als z. B. in den meisten ländlichen Gebieten Asiens. Dennoch kann angenommen werden, daß das ländliche Kenia insgesamt eine Einkommensdifferenzierung erfahren hat. Das gilt vor allem für die afrikanische Bevölkerung. In der Kolonialzeit hatte sich eine Einkommensdifferenzierung nach Rassen entwickelt: weiß-oben, braun (Inder)-Mitte und schwarz-unten. Die ländliche Gesellschaft ist heute fast rein afrikanisch. Wir finden innerhalb dieser afrikanischen Landbevölkerung in etwa die Einkommensverteilungen wieder, die früher zwischen den Rassen bestanden.

1. Die Afrikanisierung der früheren White Highlands gab denen Chancen, die als Siedler ausgewählt wurden oder die ein wenig Anfangskapital hatten, um – mit großzügiger Unterstützung der Landbank – Großbetriebe zu kaufen. Es gibt heute eine beachtliche Klasse landwirtschaftlicher Besitzer, Unternehmer

und Manager in Kenia mit oft erheblichem Landbesitz und bemerkenswertem Einkommen.

2. Die Kommerzialisierung der bäuerlichen Produktion brachte eindrucksvolle Erfolge. Eine zahlenmäßig große Gruppe der Familien – es sind etwa ein Drittel der Gesamtzahl – beziehen beachtliches Einkommen aus dem Verkauf von Kaffee, Tee, Mais und Milch.

3. Der Ausbau des Verkehrsnetzes in Zusammenhang mit der Urbanisierung und Industrialisierung führte zu umfangreichem landwirtschaftlichem Nebenerwerb. Etwa ein weiteres Drittel der ländlichen Familien beziehen annehmbare Einkommen aus der Kombination von Land und Lohnarbeit.

4. Das verbleibende Drittel ist sehr arm, auch nach den ohnehin niedrigen Standards eines armen Landes. In diese Klasse fallen diejenigen mit weniger als 625 DM Familieneinkommen im Jahr 1974. Aufgrund meiner Beobachtungen über 18 Jahre hinweg schätze ich, daß es auch diesen Armen heute besser geht als den ländlichen Armen vor 18 Jahren. Man sieht weniger Unterernährung und bessere Kleidung. Aber es sind sehr viel mehr Arme, einfach weil die Bevölkerung wuchs, und somit hat das Problem andere Größenordnungen erhalten. Die Armut ist zudem sichtbarer, da sie sich von der besseren Situation der Arvierten deutlich abhebt.

Wichtig ist, daß es sich nicht um eine Situation handelt, in der wenige ländliche Reiche einer großen Mehrheit ländlicher Armer gegenüberstehen. In Kenia – und ähnliches gilt für Indien – handelt es sich nicht um ein Armutsproblem von Mehrheiten, sondern um das Problem einer massiven Minderheit. Kenia hat zirka 1,5 Millionen ländliche Familien. Etwa ein Drittel können zur Klasse der ländlichen Armen gerechnet werden. Es sind nicht so sehr Bauernfamilien. Es sind auch nicht so sehr Landlose. Zwar wächst die Zahl der Landlosen, aber prozentual sind es noch weniger. Das Armutsproblem liegt bei den Familien mit Minifundien, die im Zuge der Bevölkerungsvermehrung entstanden sind, und/oder die marginale – zu trockene Areale – in Bewirtschaftung genommen haben und die keinen Zugang zu Lohnarbeit haben.

Merkmale der ländlichen Armut

Kenias Integrated Rural Survey (1974) vermittelt einige wichtige Aspekte der Merkmale der armen ländlichen Haushalte.

1. Die armen Haushalte sind nicht subsistenz-orientiert. Auch die Besitzer kleiner Parzellen sind voll in den Prozeß von Verkauf und Zukauf einbezogen. Man verkauft Verkaufsprodukte und kauft Nahrung zu. Man erreicht dadurch höhere Einkommen, als es bei einer vorrangigen Erzeugung des Eigenbedarfs an Nahrung vom eigenen Land möglich wäre.

2. Die Klasse der Armen wendet halb soviel Nahrung (bewertet in Geld) je Haushalt auf, als es im Durchschnitt der Fall ist. Insgesamt liegt in Kenia kein ländliches Hungerproblem vor. Mais, das Grundnahrungsmittel, ist reichlich vorhanden. Angesichts der umfangreichen Milchproduktion (zirka 50 kg pro Kopf und Jahr im Landesdurchschnitt) dürfte auch die Eiweißversorgung besser sein als in den meisten Ländern der Tropen. Die niedrigen Nahrungsverbrauchsdaten der armen Haushalte deuten aber darauf hin, daß man vor allem billigere Nahrungsmittel verzehrt. Im volkreichen Siedlungsgebiet am Viktoria-See und an der Küste, wo Milchvieh kaum gehalten wird, sind Mangelernährungen häufig.

3. In Kenia selbst – bei der Regierung des Landes – wird weniger das Nahrungsproblem als das Beschäftigungsproblem der Armen als drückend empfunden. Die Armen arbeiten relativ wenig. Zwar investieren sie mehr Arbeit je Hektar als die Reichen, aber die vorhandenen Arbeitskapazitäten werden bestenfalls nur zur Hälfte ausgelastet. Es handelt sich in der Mehrzahl der Fälle um keine Elendsituation, wie ich sie in indischen Dörfern fand. Man lebt vielmehr mit minimalem Konsum, schlechter Ernährung, schlechter Behausung, wenig Arbeit und hat viele Kinder.

4. Die Armen leben konzentriert in wenigen Distrikten des Landes. 17 Prozent der als »arm« eingestuften Familien leben in einem Distrikt, dem Kakamega-Distrikt. Das Land hat 28 Distrikte. Sieben Distrikte beherbergen die Hälfte aller Armen. Das Armutsproblem ist damit ein Regionalproblem, ein Kulturproblem und ein politisches Problem, denn die Armen gehören überwiegend zu den volkreichen Stämmen am Viktoria-See. Sie nahmen nicht am Aufstand der Kikuyu gegen die Briten teil. Sie partizipierten wenig am Anbau der Exportkulturen. Sie verfügen über die besten Boden-Klima-Lagen Kenias, aber ihre Bodennutzung ist überwiegend extensiv, wenig ertragreich, verschwenderisch.

5. Keinesfalls sind alle Familien, die in einem Jahr als »arm« registriert werden, immer arm. Zwei Erscheinungsformen der Armut sind zu unterscheiden:

– In Trockengebieten ist man arm in Trockenjahren. In Jahren mit besserem Niederschlag erreicht man annehmbare Einkommen. Nomaden z. B. sind arm nach einer Trockenperiode und dem daraus resultierenden Verlust an Tieren. Nach einer regenreichen Dekade verfügt man wieder über erheblichen Besitz an Vieh.

– In dicht bevölkerten Gebieten mit fruchtbaren Böden und einem regenreichen Klima, ohne leichten Zugang zur Lohnarbeit, liegt dagegen eine dauerhafte Armut der landarmen Parzellenbesitzer vor.

Die Skizzierung der Merkmale der Armut vermittelt zugleich eine Vorstellung der entwicklungspolitischen Schwierigkeiten. Der größte Teil des Problems liegt bei einer Minderheit, sowohl als Klasse wie als ethnische Gruppe. Es han-

delt sich keineswegs um ein Problem, das geeignet ist, nationale Solidarität hervorgerufen. Es handelt sich nicht um Bevölkerungen mit größerer Eigeninitiative. Die Initiative liegt bei denjenigen administrativen und politischen Entscheidungsträgern in Kenia, die das Problem erkennen und seine zukünftigen Implikationen abschätzen, und das sind vorerst wenige.

Wirtschaftliche Ansätze zur Minderung der Armut

Die Wirtschaftsgeschichte Kenias ist ungewöhnlich reich an Versuchen zur Lösung der Probleme ländlicher Entwicklung und Armut und damit auch an Erfahrungen. Es können einige recht gesicherte Aussagen darüber gemacht werden, welche Maßnahmen Armut wirkungsvoll linderten und welche nicht:

1. Der Versuch, die Wohlfahrt klein- und kleinstbäuerlicher Familien dadurch zu heben, daß ihnen die Möglichkeiten zu einer besseren Subsistenzsicherung gezeigt wurden (Gärten, Gemüse, Fischteiche für Eigenversorgung), wurde immer wieder gemacht und scheiterte immer wieder, bzw. versickerte nach schüchternen Anfangserfolgen. Der Weg aus der Armut führt offensichtlich über die Kommerzialisierung, über die Verkaufsproduktion und für die Landlosen und Parzellenbesitzer über Lohnarbeit. Kaffee und vor allem Tee haben die Wohlfahrt ganzer Landschaften gehoben, schufen die Kaufkraft für Milch und damit die Voraussetzung für eine umfangreiche Milchproduktion und gesündere Ernährung in ganzen Provinzen. Ein Hektar Tee bringt 4000 Stunden produktive Arbeit. Wer Lohn aus Tee bezieht, hat auch Nahrung und gibt demjenigen Einkommen, der Nahrung für den Verkauf im Inland erzeugt. Wichtig ist es dabei, daß es sich um Verkaufsprodukte mit einem hohen Beschäftigungsinhalt handelt. Die Produktion und der Export von Rindfleisch z. B. bringt nur wenig Arbeit und Einkommen.

Die These, derzufolge der Verkauf und Export landwirtschaftlicher Produkte die Armen verarmt, ist falsch. Nur wer verkauft, kann Dünger kaufen. Nur wer düngt, kann bei sinkender Anbaufläche pro Kopf genug Nahrung erzeugen. Ohne zwei Jahrzehnte erfolgreicher Entwicklung der Verkaufsproduktion wäre die Armutssituation wesentlich schlechter, als sie es heute ist.

2. In Kenia wurden zirka 1 Million Hektar fruchtbares Land, einstmals britischer Großbetriebe, aufgesiedelt und zwar teils in Kleinstellen von 3 bis 7 Hektar und teils in mittelbäuerliche Betriebe von 7 bis 20 Hektar. Wir wissen heute, daß die Siedlung in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht sowie im Hinblick auf Wohlfahrt und Armutsminderung erfolgreich war. Dies gilt nicht generell. Marginales Land, trockene Areale leisten mehr in Großbetrieben. Kenia verfügt über einen wichtigen und sehr modernen Plantagensektor mit bemerkenswerten sozialen Leistungen: Export, Steuern und vor allem Beschäftigung.

Plantagen aufteilen bringt offensichtlich Verlust an Wohlfahrt gerade bei Armen. Ansonsten gilt: Je kleiner die Siedlung, je kleiner die Betriebe, um so höher die Beschäftigung je Hektar und um so größer der Wohlfahrtseffekt in einem Land, das nicht weiß, wo es die Menschen lassen soll. Produktionsgenossenschaften klappen nicht. Sie lösen weder des Produktions- noch das Beschäftigungs- noch das Armutsproblem. Der kleinbäuerliche Betrieb ist der Produktionsgenossenschaft wirtschaftlich und sozial haushoch überlegen.

3. Keine andere entwicklungspolitische Maßnahme erreichte den Wohlfahrtseffekt der Agrarforschung. Kenia stand Anfang der sechziger Jahre vor einer Versorgungslücke mit Mais, dem Grundnahrungsmittel. Die Züchtung von Hochleistungssorten an Mais hat die Situation in ein Überschußproblem verändert. Technische Fortschritte beim Tee erhöhten die Hektarerträge um etwa das Doppelte. Gleichzeitig kam es zu einer erheblichen Zunahme der Beschäftigung.

Besonders wichtig sind die Wohlfahrtseffekte der bäuerlichen Milchviehhaltung, die vor allem auf veterinären Dienstleistungen beruhen. Vor 20 Jahren gab es in afrikanischen Betrieben kaum mehr als 20 000 Tiere europäischer Milchrassen. Mittlerweile sind es zirka 1,5 Millionen Stück. Milch ist in Kenia ein Volksnahrungsmittel geworden. Hinzu tritt die Expansion der Kartoffelproduktion. In allen Fällen handelt es sich um Innovationen, die die Situation der Armen verbessern, denn sie schaffen Arbeitsplätze und billige Grundnahrung.

4. Die Urbanisierung Kenias erfolgt auf Kosten der Landwirtschaft. Die Landwirte erhielten niedrige Preise für ihre Produkte und mußten hohe Preise für die Produkte der jungen inländischen Industrie bezahlen. Die Landwirtschaft war sozusagen die Kuh, die gemolken wurde. Wir Agrarökonomien haben das seit langem kritisiert, denn es hat landwirtschaftliche Entwicklung und damit auch Arbeitsplatzbeschaffung für Arme gehindert. Angesichts der neueren Zahlen über den Umfang des außerlandwirtschaftlichen Erwerbs der ländlichen Haushalte habe ich aber meine Meinung etwas revidieren müssen.

Wir können feststellen, daß der Verdienst in der Stadt für eine wachsende Zahl ländlicher Familien wesentlich geworden ist. Eine Politik des »Landwirtschaft zuerst« geht nicht. Der ländliche Haushalt braucht die kaufkräftige Stadt für den Absatz an Produkten und Arbeitskräften. Entscheidend war dabei in Kenia der Ausbau der Straßen und eine Politik des freien Wettbewerbs beim Personentransport. Große Menschenzahlen pendeln an Wochenenden zwischen ländlichen Wohngebieten und städtischen Arbeitsgebieten. Erhebliche und weit unterschätzte Bedeutung hat damit der landwirtschaftliche Nebenerwerbsbetrieb.

Die Maßnahmen der geschilderten Art waren erfolgreich im Vergleich zu anderen Maßnahmen und im Vergleich zu anderen Ländern Afrikas. Sie reichten nicht aus, um den Umfang der ländlichen Armut zu reduzieren, aber ohne sie wäre die ländliche Armut größer, als sie es heute ist.

Unwirtschaftliche Ansätze zur Minderung der Armut

Wohlgemeinte, aber komplizierte Bemühungen, oft als »Rural Development« bezeichnet, klappen nicht. Sie sind – bei der gegebenen administrativen Struktur, die in Kenia sicher besser ist als im Durchschnitt der Länder der Dritten Welt – einfach nicht administrierbar. Die Produktionsförderungs politik der letzten 20 Jahre löste bekanntlich nicht alle Probleme und schuf viele neue. Darauf wurden Stimmen laut, die forderten, daß ländliche Entwicklung als Einheit betrachtet werden müsse, daß Sozialarbeit, Verbesserung der Infrastruktur und landwirtschaftliche Produktionsentwicklung in einem bestimmten Gebiet eine regional integrierte Einheit sein sollten. Kenia führte, diesem Vorschlag folgend, eine Reihe »Rural-Development«-Projekte durch. Sie versickerten praktisch ohne Effekt, unter Verlust der investierten Mittel. Sie waren zu komplex. Den Armen hilft auf die Dauer nur, was organisatorisch einfach, technisch erprobt und beschäftigungsorientiert ist.

Bemühungen zur gezielten Förderung derjenigen Landwirte, die weniger Land bewirtschaften als der Durchschnitt, haben nicht viel gebracht. In Kenia – so wie allgemein in Bauerngebieten – verfügen zirka ein Drittel der Haushalte über zwei Drittel des Bodens. Dieses reichere Drittel ist über zwei Jahrzehnte hinweg durch landwirtschaftliche Beratung, Ausbildung und Kredit gefördert worden. Seit zirka vier Jahren bemüht sich die Regierung gezielt, nicht nur den Landwirt mit drei Hektar, sondern auch den Landwirt mit einem Hektar durch Beratung und Kredit zu erreichen. Das bleibt nicht ganz ohne Erfolg, bringt aber doch nicht die gewünschte Wirkung. Es sind im ländlichen Raum Automatismen am Werk, Gewohnheiten, Verhaltensweisen, die immer wieder dazu führen, daß nicht der Kleinstbauer, sondern der Klein- oder Mittelbauer direkter Nutznießer landwirtschaftlicher Förderungsmaßnahmen wird.

Für den Armen bringt das Nutzen, soweit im Zug dieser Bemühungen mehr Lohnarbeit nachgefragt wird. Angesichts einer gegebenen Agrarstruktur und eines wohlfahrtspolitischen Entwicklungsziels ist es nicht so wichtig zu fragen: Wer ist der unmittelbare Nutznießer?, sondern: Bringt die Maßnahme eine wesentliche Steigerung der Nachfrage nach Arbeit? Förderung der Teeplantagen z. B. durch Landzuweisung aus den Waldreservaten nützt direkt dem Teekonzern und zeigt doch zugleich einen ungewöhnlichen Wohlfahrtseffekt angesichts des hohen Beschäftigungsinhalts der Teeproduktion. Förderung der Weizen- und Rinderproduktion dagegen nützt praktisch nur dem mit relativ reichlich Land. Der Beschäftigungs- und Wohlfahrtseffekt bleibt minimal.

Eine ernste Gefahr für die konkrete Arbeit zur Minderung des Armutsproblems liegt darin, daß von den professionellen Entwicklern internationaler Behörden immer wieder neue Schlagworte zur Entwicklung formuliert werden, die scheinbar überzeugend richtig sind, die von Entwicklungspolitikern bei uns

und in der Dritten Welt rasch aufgegriffen werden, und die dann in der Praxis das Gegenteil dessen bewirken, was eigentlich gewünscht wird.

Ein Beispiel ist der »Basic Needs Approach«. Er besagt, daß zuerst die materiellen Grundbedürfnisse aller gedeckt sein müßten, ehe man in weitergehende Entwicklung für Inland und Export investieren solle. Meine Beobachtungen in Kenia legen es nahe anzunehmen, daß eine „Basic-Needs“-Politik den Interessen der Armen widerspricht. Es sind zwei Klassen von Grundbedürfnissen der Menschen zu unterscheiden:

1. Essen, Kleidung, Wohnen sind Grundbedürfnisse, deren Befriedigung vom Einkommen der Familien abhängt. Zuteilung ist ohnehin nicht administrierbar, also ist eine Politik der Befriedigung dieser Bedürfnisse identisch mit einer Politik der Einkommensverbesserung der Armen, und das wiederum ist identisch mit einer Politik der Arbeitsbeschaffung, wie sie seit Jahrzehnten gefordert und teilweise auch realisiert wird.

2. Versorgung mit Trinkwasser, Gesundheitsstationen, Schulen und Zubringerstraßen sind Grundbedürfnisse, deren Befriedigung in erster Linie von öffentlichen Dienstleistungen abhängt. De facto wirkt sich in einem Entwicklungsland eine Politik der »Basic Needs« darin aus, daß große Mittel zusätzlich in diese Dienstleistungen, vor allem in Trinkwasser, investiert werden. Zugleich kommt es zu einer Verwendung öffentlicher Mittel und der Entwicklungshilfegelder, die keineswegs den Interessen der Armen entspricht. Öffentliche Dienstleistungen fließen in der Regel in Gebiete, die politisch einflußreich sind, die erhebliche Eigenleistungen aufbringen können, und das sind jedenfalls in Kenia nicht die Distrikte, in denen die Mehrzahl der Armen wohnt.

Die Investition in Trinkwasser ist sicher nützlich, aber sie schafft keine dauerhaften Arbeitsplätze, so wie es z. B. die Bewässerungsinvestitionen tun. Aus dieser Investition ziehen sowohl die Armen als auch die Mehrheit der Nichtso-Armen gleichen Nutzen.

Wenn bei uns – bei den Reichen – das Armutsproblem der Armen diskutiert wird, dann hört man viel von Grundbedürfnissen, von Verteilung und Partizipation. Der Entwickler beobachtet mit wachsender Sorge, daß zugleich mehr und mehr in wohlgemeinte Projekte und Dienste investiert wird, von denen man weiß, daß sie den Armen wenig helfen. Je ärmer man ist, um so wichtiger sind bessere Techniken, einfach organisierte Projekte, um so wichtiger ist die Verringerung der Nachfrage nach Arbeit durch Familienplanung und die Vermehrung der Arbeitsplätze durch produktive Kapitalbildung und effizientes Management. Je ärmer man ist, um so wichtiger ist das klare ökonomische Kalkül. Das meiste, was bei uns, den Reichen, unter dem Thema Armutsbeseitigung diskutiert wird, erweist sich bei der Anwendung dieses Kalküls als nicht geeignet, Armut zu reduzieren.