

Das Problem der Armut in der indischen Entwicklungsplanung

WINFRIED VON URFF

Summary

The present article analyses the approaches to the problem of poverty in the development planning of India. India's second and third five-year plans deliberately followed a strategy of industrialization aimed at increased consumption in the future but leaving little room for an early reduction of mass poverty.

Estimates of the distribution of per capita consumption in 1960/61 and 1967/68, which are discussed in greater detail, suggest that the share of the population living below the poverty line remained almost constant in both the agricultural sector (roughly 40 per cent) and the urban sector (50 per cent), and that within the latter share the situation of the lowest groups, possibly representing new migrants from the rural sector, considerably deteriorated.

Even the optimistic perspective plan to the Fourth Five-Year Plan implied that, assuming an unchanged distribution of consumption expenditure, 16 per cent of the rural and 27 per cent of the urban population would still live below the poverty line by 1980/81. Operational suggestions to improve the outlook were not made in the plan. The low increase in per capita consumption and the considerable price increases since 1972 suggest that the problem of mass poverty has become more, rather than less, serious under the fourth plan.

Regarding the future, even on the favourable assumptions of the Draft Fifth Five-Year Plan, the outlook is rather gloomy, as the analysis of the relevant projections shows. The discussion of these assumptions and of the policies suggested by the planners raise serious doubts whether in the next five years there will be any progress towards the eradication of poverty in India.

1. Vorbemerkung

Die Beseitigung der Armut ist ein zentrales Problem jeder Planung. Die Steigerung des Sozialproduktes, die dazu notwendigen Investitionen und ihre Finanzierung durch inländische Ersparnisse oder Kapitalimporte erhalten letztlich nur dann einen Sinn, wenn sich hinter den statistischen Aggregaten ein Mehr an Gütern und Leistungen verbirgt, durch die die Wohlfahrt der Einwohner des betreffenden Landes gesteigert wird. Für konkrete Aussagen muß dieses „Mehr an Wohlfahrt“ jedoch zumindest in zwei Richtungen operationalisiert werden: Es muß einmal präzisiert werden, auf welchen Zeitraum es sich bezieht und es muß zum anderen festgelegt werden, wer die Nutznießer des vergrößerten und qualitativ verbesserten Angebotes an Gütern und Leistungen sein sollen.

Das erste Problem, die Bestimmung des Zeitraumes ist schwieriger als es zunächst den Anschein haben mag. Rechnet man mit einem unbegrenzten Zeithorizont, so kommt man, wie Modelle der Wohlfahrtsökonomik zeigen, leicht zu dem paradoxen Ergebnis, daß die Gesamtwohlfahrt eines Gemeinwesens maximiert wird, wenn der Konsum auf dem Existenzminimum verbleibt und durch Investition

eines stets größer werdenden Anteiles aus dem wachsenden Sozialprodukt ein immer größerer Produktionsapparat aufgebaut wird, dessen Nutzung für die Herstellung von Konsumgütern in eine unendlich ferne Zukunft verlagert wird¹. Nur sehr stringente Annahmen über die Abnahme des Grenznutzens aus dem Verbrauch in Verbindung mit der abnehmenden Grenzproduktivität des Kapitals können ein solches Ergebnis verhindern. Modelle für begrenzte Zeiträume führen leicht zu dem Ergebnis, daß die Gesamtwohlfahrt maximiert wird, wenn der Konsum für einen möglichst langen Zeitraum auf dem Existenzminimum verbleibt und erst gegen Ende des Zeitraumes der so geschaffene Produktionsapparat für die Herstellung von Konsumgütern und damit für eine Steigerung des Konsums genutzt wird, was natürlich ebenso problematisch ist², ³. In jeder Entwicklungsplanung ist das Problem eingeschlossen, zwischen dem Gewinn zukünftiger Generationen in Gestalt vergrößerter Konsummöglichkeiten und den der gegenwärtigen Generation dafür aufzuerlegenden Opfern abwägen zu müssen, für dessen Lösung die Wissenschaft bislang kaum praktikable Methoden anzubieten hat.

Das zweite Problem, eine Einkommensverteilung herbeizuführen, die der Masse der Bevölkerung ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht, kann grundsätzlich auf zweierlei Weise gelöst werden: durch eine entsprechende Verteilung der Faktoreinkommen oder eine staatliche Umverteilungspolitik, welche die Mängel in der Primärverteilung nachträglich korrigiert. Die Praxis der Entwicklungsländer lehrt, daß eine staatliche Umverteilungspolitik politisch und administrativ nicht durchsetzbar ist, so daß (bei einem immer noch geringen Einfluß der direkten Besteuerung) die Verteilung der Faktoreinkommen praktisch diejenige der persönlich verfügbaren Einkommen bestimmt. Da Armut meist identisch ist mit städtischer Arbeitslosigkeit oder ländlicher Unterbeschäftigung, ist das sicherste Instrument zur Beseitigung der Armut die Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten.

2. Die Industrialisierungsstrategie des zweiten und dritten indischen Fünfjahresplans

Im folgenden soll untersucht werden, wie die beiden in der theoretischen Vorbemerkung angeschnittenen Probleme im zweiten und dritten indischen Fünfjahresplan behandelt wurden. Auf den ersten Fünfjahresplan (1951/52–1955/56), der in seinem konzeptionellen Teil für die hier untersuchte Thematik weniger ergiebig ist, soll aus Raumgründen nicht eingegangen werden.

Daß die obigen etwas akademisch anmutenden Ausführungen über den Zeitraum, für den eine Wohlfahrtsmaximierung angestrebt werden soll, für die indische Entwicklungsplanung durchaus relevant sind, wird aus einer Analyse des zweiten Fünfjahresplanes (1956/57–1960/61) deutlich. Dem Plan liegt ein Modell von P. C.

¹ Vgl. Chakravarty, S.: The Existence of an Optimum Savings Programme, in: *Econometrica*, Vol. 30 (1962), No. 1, S. 178–187.

² Vgl. Chakravarty, S.: Optimum Savings with Finite Planning Horizon, in: *International Economic Review*, Vol. 3 (1962), No. 3, S. 338–355.

³ Vgl. Goodwin, R. M.: The Optimal Growth Path for an Underdeveloped Economy, in: *Economic Journal*, Vol. LXXXI (1961), No. 284, S. 756–774.

Mahalanobis⁴ zugrunde, das bereits 1928 von Feldman⁵ entwickelt worden war und das zeigt, daß eine Volkswirtschaft langfristig um so stärker wächst, je höher der Anteil der Investitionsgüterindustrie und je geringer derjenige der Konsumgüterindustrie an den laufenden Investitionen ist. Kurzfristig müssen damit zwar Wachstumsverluste hingenommen werden, da der Kapitalkoeffizient der Investitionsgüterindustrie größer ist als derjenige der Konsumgüterindustrie, d. h. für die Erzeugung eines gleich hohen Einkommensstromes ein höherer Betrag investiert werden muß. Daß sich langfristig die Relation umkehrt, liegt daran, daß mit der Aufteilung der Investitionen auf Investitions- und Konsumgüterindustrie von der Seite des Güterangebotes her über die Verwendung des Sozialproduktes für Konsum und Ersparnisse entschieden wird. Dabei bedingt ein konstanter Anteil der Investitionen in der Investitionsgüterindustrie eine laufend höhere Ersparnis⁶. Der Effekt ist um so ausgeprägter, je höher dieser Anteil ist. Praktisch läuft dies darauf hinaus, daß bei einer rückläufigen Konsumquote und gleichbleibendem oder nur schwach steigendem absolutem Verbrauch ein laufend größerer Anteil des Sozialproduktes der Erstellung produktiver Anlagen zugeführt wird. Daß eine solche Strategie im Hinblick auf den Aufbau einer Industrie sehr erfolgreich sein kann, liegt auf der Hand. Ebenso offenkundig dürfte es aber sein, daß die Last der Industrialisierung damit völlig der Generation der Aufbauphase auferlegt wird. Die tatsächliche Entwicklung in der UdSSR trägt deutliche Züge einer solchen Strategie.

Es läßt sich leicht zeigen, daß der zweite indische Fünfjahresplan weitgehend dem Mahalanobis-Modell folgte⁷. Zwar wird die Bedeutung der Konsumgüterindustrie und der Landwirtschaft keineswegs verkannt, in der sektoralen Aufteilung der staatlichen Investitionen aber doch deutlich der Investitionsgüterindustrie eine Vorzugsstellung eingeräumt. Daß diese Strategie in Indien nicht zu dem erwarteten Erfolg führte, liegt außer an den (unvermeidbaren) technischen Problemen daran, daß der Kapazitätsausbau teilweise der effektiven Investitionsgüternachfrage vorseilte und – im Gegensatz zur Sowjetunion – der Staat die monetäre Nachfrage nicht der geplanten Zusammensetzung des Güterangebotes anpassen konnte. Da es nicht gelang, Ersparnisse in einem dem Aufbau der Investitionsgüterindustrie entsprechenden Maße zu mobilisieren, kam es zu einem Nachfrageüberhang bei Konsumgütern, während der Staat zur Durchführung seiner ehrgeizigen Investitionspläne in zunehmendem Maße auf Geldschöpfung zurückgreifen mußte. An solchen internen Inkonsistenzen ist vor allem der dritte Plan (1961/62 bis 1965/66) gescheitert⁸.

⁴ Mahalanobis, P. C.: Some Observations on the Process of Growth of National Income, in: Sankhya, The Indian Journal of Statistics, Vol. 12 (1952/53), S. 307–312; (derselbe: The Approach of Operational Research to Planning in India, ebenda, Vol. 16 (1955/56), S. 3–110.

⁵ Vgl. Domar, E. D.: Essays in the Theory of Economic Growth, New York 1957, S. 223 ff. Das Modell Feldmans war Mahalanobis wahrscheinlich nicht bekannt.

⁶ Vgl. Vosgerau, H. J.: Wachstumsbeschleunigung durch intersektorales Ungleichgewicht, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 90 (1963 I), H. 1, S. 72–92.

⁷ Vgl. Urff, W. v.: Zur Programmierung von Entwicklungsplänen – Eine theoretische und empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der indischen Entwicklungsplanung, Berlin 1973, S. 287 ff.

⁸ Vgl. Urff, W. v., a.a.O., S. 239 ff.

Für das Problem der Beseitigung der Armut bedeutet dies, daß — beurteilt man den zweiten und den dritten Plan nach ihrem operationellen Teil — eine Strategie verfolgt wurde, die nur einen geringen Spielraum für die baldige Verbesserung der Wohlfahrt der breiten Massen bot, mit der jedoch der Grundstock für späteres Wachstum geschaffen werden sollte. Eine solche Strategie schlechthin zu verdammen, würde der Problematik sicher nicht gerecht. Im Falle Indiens muß es jedoch als besonders unglücklich angesehen werden, daß infolge der auftretenden Inkonsistenzen die Last für die Masse der Bevölkerung größer war als sie objektiv hätte sein müssen. Als Folge dieser Strategie hat Indien heute einen beachtlichen industriellen Sektor, der (ohne Bergbau, Elektrizitätserzeugung und Bauwirtschaft) rund 14% zum Sozialprodukt beiträgt⁹ und sich durch eine relativ breite Differenzierung und Produktionstiefe auszeichnet.

Wenden wir uns nunmehr dem Verteilungsaspekt zu. Chancengleichheit und ein Realeinkommen, das ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet, gehören zu den prinzipiellen Forderungen des ‚Socialist Pattern of Society‘ und werden in jedem Plandokument erneut beschworen. Beurteilt man die Pläne jedoch nach ihrem operationellen Teil, so ergibt sich ein anderes Bild.

Wie gezeigt wurde, ist die Beseitigung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung der wichtigste (wenn nicht gar einzige) Weg zur Beseitigung der Armut. Daß der Aufbau der Schwerindustrie, der im Mittelpunkt des zweiten Fünfjahresplanes stand, das Beschäftigungsproblem nicht lösen konnte, war offensichtlich. Als Ausweg aus diesem Dilemma wurde eine ebenfalls auf ein Modell von Mahalanobis zurückgehende „Doppelstrategie“ vorgeschlagen, die darauf basierte, die Entwicklung des gesamten großindustriellen Sektors unter der Übernahme moderner Technologie voranzutreiben und die Lösung des Beschäftigungsproblems allein den Small Scale und Cottage Industries zu überlassen¹⁰. Da nicht nur die organisatorischen Schwierigkeiten eines solchen Programms unterschätzt wurden, sondern darüber hinaus diese Industrien in Konkurrenz zu der etablierten Großindustrie auftreten mußten, war diese Strategie zum Scheitern verurteilt¹¹. Die Zahl der offen Arbeitslosen nahm während des zweiten Planes von 5 auf 9 Mio.¹² und während des dritten Planes, der auch in dieser Hinsicht eine Fortsetzung des zweiten darstellte, auf 13 Mio.¹³ zu. Für die Beseitigung der ländlichen Unterbeschäftigung durch Intensivierung der Produktion oder eine gleichmäßigere Verteilung des Grundbesitzes findet man außer der Weiterführung der bereits während des ersten Planes begonnenen Agrarreformmaßnahmen kaum konkrete Pro-

⁹ Government of India — Planning Commission: Draft Fifth Five-Year Plan 1974–79, Vol. 1, New Delhi 1973, S. 30.

¹⁰ Vgl. Mahalanobis, P. C.: *The Approach*, a.a.O., S. 30 ff.

¹¹ Vgl. hierzu Dandekar, V. M. and N. Rath: *Poverty in India*, reprinted from *Economic and Political Weekly*, Vol. VI, Nos. 1 and 2, January 2 and 9, 1971, Bombay 1971.

¹² Government of India — Planning Commission: *Third Five-Year Plan*, New Delhi 1961, S. 156. Nach Schätzung von Dubey kamen hierzu noch weitere 15–18 Mio. an Unterbeschäftigten (Dubey, V.: *Employment Policy*, in: Tandoon, B. C. (ed.): *The Third Five-Year Plan and India's Economic Growth*, Allahabad 1962, S. 248).

¹³ Der vierte Plan enthält keine Angaben darüber, wie weit das Beschäftigungsziel des dritten Planes erreicht wurde. Nach amtlichen Schätzungen betrug die Zahl der Arbeitslosen 1964 12 Mio. (vgl. Statistisches Bundesamt: *Länderkurzbericht Indien 1968*, S. 13).

gramme. Daß der Teil der Agrarreform, der sich auf die Begrenzung des Grundbesitzes erstreckte, kaum implementiert wurde, ist allgemein bekannt¹⁴. Wie gering das Ausmaß der Beseitigung der Armut während der 50er und 60er Jahre war, läßt sich nicht zuletzt auch aus den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten ablesen. Während der 50er Jahre wuchs das Sozialprodukt im Durchschnitt um 3,8% p. a., während der 60er Jahre im Durchschnitt um 3,7%¹⁵. Zieht man davon das Bevölkerungswachstum ab, das nach dem jeweils zu Beginn und zu Ende der Dekaden vorgenommenen Volkszählung für die 50er Jahre 2,2% p. a. und für die 60er Jahre 2,5% betrug, so verbleibt ein durchschnittliches jährliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von 1,6 bzw. 1,2%. Da nach dem Gesagten kaum Anhaltspunkte für eine gleichmäßigere Verteilung vorliegen, kann man aus diesen Zahlen bereits schließen, daß sich das Los der Armen nicht wesentlich verbessert haben kann. Ob sich, wie viele Kritiker meinen, hinter der geringen statistischen Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens eine Entwicklung verbirgt, bei der die Reichen reicher und die Armen ärmer wurden, soll im folgenden untersucht werden.

3. Der Umfang der Armut (1960/61 und 1967/68)

Für die Entwicklung während der 60er Jahre bis kurz vor Beginn des vierten Fünfjahresplanes liegt eine Untersuchung von Dandekar und Rath vor, auf die wegen ihres grundsätzlichen Charakters näher eingegangen werden soll¹⁶. Ausgangspunkt der Untersuchung ist eine Stichprobenerhebung des National Sample Survey (NSS) über die Verteilung der Bevölkerung nach den Pro-Kopf-Konsumausgaben. (Siehe Tabelle 1)

Die Ergebnisse des NSS werden von Dandekar und Rath durch die Bestimmung einer Armutsgrenze ergänzt. Anhand der Haushaltsuntersuchungen ließ sich feststellen, daß von der ländlichen Bevölkerung eine als physiologisches Minimum betrachtete Versorgung mit 2250 Kalorien pro Tag (davon 2050 aus Getreide und Hülsenfrüchten) bei jährlichen Konsumausgaben von 170 Rs (etwa 13 Rs/Monat oder 0,47 Rs/Tag) erreicht wurde. Rechnet man in Tabelle 1 die Hälfte der Bevölkerungsgruppe, deren durchschnittliche jährliche Konsumausgaben 170,8 Rs erreichten, dem Bevölkerungsanteil unter dieser Schwelle zu, so ergibt sich, daß 1960/61 etwa 33% der ländlichen Bevölkerung (117 von 355 Mio.) mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze leben mußten. In der Hauptsache handelt es sich dabei um Landarbeiter ohne eigenen Grundbesitz und Kleinbauern.

Für die städtische Bevölkerung ergab sich aus der Untersuchung des NSS, daß der Kalorien-Mindestbedarf erst bei durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben von 270 Rs (etwa 22,5 Rs/Monat oder 0,75 Rs/Tag) gedeckt wurde. Dieser höhere Schwellenwert ist auf einen höheren Anteil sonstiger unabweisbarer Ausgaben

¹⁴ Vgl. hierzu u. a. Thorner, D. and Thorner, A.: *Land and Labour in India*, Bombay 1962; Schiller, O.: *Agrarstruktur und Agrarreformen in den Ländern Süd- und Südasiens*, Hamburg-Berlin 1964; Chao, K. in Zusammenarbeit mit H. Körner und Ch. Uhlig: *Agrarwirtschaftliche Entwicklungsprobleme im heutigen Indien*, Stuttgart 1964; Government of India — Planning Commission: *Third Five-Year Plan*, a.a.O.

¹⁵ Government of India — Planning Commission: *Draft Vol. 1*, a.a.O., S. 7.

¹⁶ Dandekar, V. M. and N. Rath, a.a.O.

Tabelle 1:

Verteilung der Bevölkerung nach den Pro-Kopf-Konsumausgaben 1960/61

monatliche Pro-Kopf- Ausgaben (Klassen- grenzen i. Rs)	ländliche Bevölkerung			städtische Bevölkerung		
	durchschn. jährl. Pro- Kopf-Aus- gaben in Rs	v. H. der ländlichen Bevölkerung	v. H. der ländlichen Bevölkerung kumuliert	durchschn. jährl. Pro- Kopf-Aus- gaben in Rs	v. H. der städtischen Bevölkerung	v. H. der städt. Bev. kumuliert
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
0— 8	79,3	6,38	6,38	77,6	2,15	2,15
8—11	116,6	11,95	18,35	118,3	5,49	7,64
11—13	147,2	9,88	28,21	145,0	7,19	14,83
13—15	170,8	9,82	38,03	169,7	6,86	24,69
15—18	200,0	13,79	51,82	201,2	10,71	32,40
18—21	237,3	11,44	63,26	235,7	11,40	43,80
21—24	273,4	9,03	72,29	271,7	9,68	53,48
24—28	313,0	7,72	80,01	315,4	11,03	64,51
28—34	375,1	7,66	87,67	373,6	9,34	73,85
34—43	460,8	5,93	93,60	464,0	9,61	83,46
43—55	583,4	3,12	96,72	592,3	7,04	90,50
55 und mehr	1005,1	3,28	100,00	1032,5	9,50	100,00
insgesamt	261,2	100,00	—	359,2	100,00	—

Armutsgrenze

Quelle: Dandekar, V. M., and N. Rath: Poverty in India, Bombay 1971 (reprinted from Economic and Political Weekly, Volume VI, Nos. 1 and 2, January 2 and 9, 1971), S. 3.

(vor allem Wohnung), höhere Nahrungsmittelpreise und veränderte Eßgewohnheiten (es wurde unterstellt, daß von 2250 Kalorien pro Tag 1850 aus Getreide und Hülsenfrüchten stammen) zurückzuführen. Teilt man auch hier wieder die Gruppe, deren durchschnittliche jährliche Konsumausgaben in etwa mit dem Schwellenwert zusammenfallen, je zur Hälfte auf die Bevölkerung unterhalb und oberhalb der Armutsgrenze auf, so ergibt sich, daß von der städtischen Bevölkerung 1960/61 etwa 49% (38 von 78 Mio.) unterhalb der Armutsschwelle lebten.

Vor Dandekar und Rath hatte bereits 1962 eine von der Regierung eingesetzte Kommission das „wünschenswerte nationale Minimum“ der Konsumausgaben pro Kopf der Bevölkerung mit 20 Rs/Monat oder 240 Rs/Jahr bestimmt¹⁷. Dandekar und Rath kritisieren daran die unterlassene Differenzierung nach dem ländlichen und städtischen Bereich. In Annäherung an diese Werte erhöhen sie jedoch ihre Armutsgrenze für die ländliche Bevölkerung von 170 auf 180 Rs/Jahr, womit der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung auf 39% (138 Mio.) steigt.

Für die Beurteilung der Entwicklung bis zu Beginn des vierten Fünfjahresplans ziehen Dandekar und Rath eine vergleichbare Stichprobenerhebung des NSS von 1967/68 heran¹⁸. Die Daten dieser Erhebung führen, umgerechnet zu Preisen von 1960/61, zu dem (überraschenden) Ergebnis, daß sowohl für die ländliche Bevölkerung als auch für die städtische Bevölkerung die Konsumausgaben zurückgingen,

¹⁷ Ebenda, S. 8.

¹⁸ Ebenda, S. 19 ff.

Tabelle 2:

**Die Entwicklung der Pro-Kopf-Konsumausgaben zwischen 1960/61 und 1967/68
(in Preisen von 1960/61)**

Bevölkerungs- schicht (in v. H.) nach den Pro-Kopf- Konsum- ausgaben	Pro-Kopf-Konsumausgaben									
	ländliche Bevölkerung					städtische Bevölkerung				
	1960/61	1967/68				1960/61	1967/68			
	Ergebnisse des NSS	korrigierte Werte		korrigierte Werte		Ergebnisse des NSS	korrigierte Werte		korrigierte Werte	
	in Rs	in Rs	in v. H. 1960/61	in Rs	in v. H. 1960/61	in Rs	in Rs	in v. H. 1960/61	in Rs	in v. H. 1960/61
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
0— 5	75,6	71,0	93,9	74,8	98,9	96,2	74,3	77,2	78,2	81,3
5— 10	100,4	96,9	96,5	102,0	101,6	129,7	106,8	82,3	112,4	86,7
10— 20	124,2	120,1	96,7	126,5	101,9	156,1	138,4	88,7	145,7	93,3
20— 30	150,1	145,8	97,1	153,4	102,2	191,0	174,2	91,2	183,3	96,0
30— 40	174,4	170,0	97,5	179,0	102,6	223,8	209,1	93,4	220,1	98,3
40— 50	198,0	195,0	98,5	205,3	103,7	256,6	246,6	96,1	259,5	101,1
50— 60	227,0	222,8	98,1	236,2	104,1	295,8	289,2	97,8	304,4	102,9
60— 70	258,5	256,1	99,1	269,8	104,4	342,5	341,0	99,6	358,9	104,8
70— 80	303,1	298,8	98,6	316,3	104,4	421,3	410,1	97,3	441,6	104,8
80— 90	382,5	363,3	95,0	399,2	104,4	553,5	517,9	93,6	580,2	104,8
90— 95	493,3	449,4	91,1	514,8	104,4	753,4	667,0	88,5	789,8	104,8
95—100	870,6	635,0	72,9	908,6	104,4	1268,8	1012,9	79,8	1330,0	104,8
insgesamt	258,8	239,8	92,7	268,6	103,8	356,4	325,7	91,4	364,9	102,4

Quelle: Dandekar, V. M., and N. Rath, a.a.O., S. 25 u. 29.

und zwar für die ländliche Bevölkerung von 258,8 Rs auf 239,8 Rs, für die städtische Bevölkerung von 356,4 Rs auf 325,7 Rs. Diesem Ergebnis steht das Ergebnis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gegenüber, nach der der private Verbrauch zwischen 1960/61 und 1967/68 um insgesamt 3,9% zunahm.

Daß beide Statistiken zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, scheint zunächst nicht weiter verwunderlich zu sein, da sie auf unterschiedlichen Quellen basieren. (Auch 1960/61 waren Abweichungen aufgetreten, die sich jedoch in so engen Grenzen hielten, daß sie vernachlässigt werden konnten. Dandekar und Rath gehen wahrscheinlich zu Recht davon aus, daß die Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als die zuverlässigeren anzusehen sind. Bei den Ergebnissen des NSS vermuten sie eine systematische Unterschätzung, vor allem bei den Beziehern höherer Einkommen, da zu vermuten sei, daß diese in einer sich politisch verschärfenden Umwelt dazu neigten, ihre Konsumausgaben zu niedrig anzugeben. Durch Aufteilung der aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung übernommenen Konsumausgaben auf die ländliche und städtische Bevölkerung kommen Dandekar und Rath zu dem Ergebnis, daß entgegen den Ergebnissen des NSS die Pro-Kopf-Konsumausgaben der ländlichen Bevölkerung bei 268,6 Rs, die der städtischen Bevölkerung bei 364,9 Rs gelegen haben dürften.

Um zu einer Aussage darüber zu gelangen, wie sich die Verteilung der Bevölkerung nach den Pro-Kopf-Konsumausgaben während des Beobachtungszeitraumes geändert hat, gruppierten Dandekar und Rath die in der Stichprobe nach NSS 1960/61 erfaßte ländliche und städtische Bevölkerung nach ansteigenden Pro-Kopf-Konsumausgaben in 10 gleichgroße Gruppen (Dezilen), wobei anschließend die 10% mit den geringsten und mit den höchsten Pro-Kopf-Konsumausgaben noch einmal in zwei gleich große Untergruppen unterteilt wurden. Die Durchschnittswerte der Pro-Kopf-Konsumausgaben der einzelnen Gruppen von

1960/61 werden in den Spalten 2 und 7 der Tabelle 2 ausgewiesen, wobei die geringen Abweichungen in den Gesamtdurchschnitten gegenüber der Tabelle 1 darauf zurückzuführen sind, daß die Ergebnisse des NSS entsprechend der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung korrigiert wurden. Die Gruppendurchschnittswerte für die nach dem gleichen Schema gegliederte Gesamtheit der Stichprobe des NSS von 1967/68 werden in den Spalten 3 und 8 ausgewiesen, in den Spalten 4 und 9 die Durchschnittswerte 1967/68 in v. H. der entsprechenden Werte 1960/61. Insgesamt ergibt sich dabei der erwähnte Rückgang, der bei den Gruppen mit den jeweils niedrigsten Pro-Kopf-Konsumausgaben auftritt, bei den Mittelgruppen am geringsten ausgeprägt ist und in den oberen Gruppen mit den Pro-Kopf-Ausgaben progressiv zunimmt.

Ausgehend von der Vermutung, daß es sich dabei um einen systematischen Erfassungsfehler handelt, nehmen Dandekar und Rath eine Korrektur vor, durch die in zwei Stufen die Gesamtdurchschnitte auf die Werte der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erhöht werden. In der ersten Korrekturstufe wird dabei unterstellt, daß der überproportionale Rückgang der Konsumausgaben in den oberen Gruppen auf einem Erfassungsfehler beruht, d. h. in den oberen Gruppen kein größerer Rückgang eingetreten sei, als in der Gruppe zwischen 60 und 70% der erfaßten Bevölkerung, die sowohl für die ländliche als auch für die städtische Bevölkerung mit 99,1 bzw. 99,6 v. H. den geringsten Rückgang der Pro-Kopf-Konsumausgaben aufweist. Für die darüberliegenden Gruppen wurden aufgrund dieser Sätze die Durchschnittswerte errechnet und der Gesamtdurchschnitt ermittelt. Die zu den aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten Durchschnittswerten danach noch verbleibende Differenz wurde proportional allen Gruppen zugeschlagen.

Die Ergebnisse dieser Korrektur zeigen die Spalten 5 und 10 von Tabelle 2 in absoluten Werten, die Spalten 6 und 11 in v. H. der entsprechenden Gruppendurchschnitte von 1960/61. Betrachtet man die unter der Armutsgrenze liegenden Schichten, so fällt bei der ländlichen Bevölkerung auf, daß bei den unteren 5% eine Verschlechterung, bei allen übrigen Schichten dagegen eine leichte Verbesserung eingetreten ist, deren Ausmaß jedoch so minimal ist, daß man angesichts der Unsicherheit der statistischen Daten wohl nicht fehlgeht, wenn man mit einer unveränderten Verteilung rechnet. In absoluten Werten bedeutet dies eine Zunahme der unter der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung auf 160 Mio.

Wesentlich ungünstiger sieht die Situation bei der städtischen Bevölkerung aus. Zwar ist auch hier der relative Anteil derjenigen, die unter der Armutsschwelle leben, etwa konstant geblieben, was absolut einer Zunahme auf 47 Mio. entspricht, jedoch hat sich die Situation der untersten Gruppen beträchtlich verschlechtert. Diesen Schluß wenigstens muß man — trotz aller Vorbehalte gegen die Zuverlässigkeit der statistischen Erfassung — aus den wiedergegebenen Zahlen ziehen.

Zur Interpretation der Verschlechterung des Lebensstandards der städtischen Armen weisen Dandekar und Rath darauf hin, daß es nicht unbedingt die gleichen Personen sein müssen, deren Konsumausgaben so erheblich zurückgingen. Dies könne zwar der Fall sein, wichtiger sei aber die Tatsache, daß es sich bei den Ärmsten der Armen wahrscheinlich überwiegend um neuhinzugekommene Zuwanderer aus ländlichen Gebieten handle, denen die Agrarverfassung keine Möglichkeit zur Erwirtschaftung eines für die Befriedigung der einfachsten Lebensbedürfnisse ausreichenden Einkommens bot. Als arbeitslose Slumbewohner in den Städten entspräche ihr tatsächlicher Lebensstandard allerdings weitgehend demjenigen, dem sie durch Abwanderung zu entkommen suchten. Die städtische Armut wäre demnach nichts anderes als ein „spill-over“ der ländlichen und die fast unveränderte Situation bei den ländlichen Armen erkauft durch eine verstärkte Abwanderung und eine relative Verschlimmerung des Loses der Abgewanderten.

Da die Statistiken nicht eindeutig sind und somit die Ergebnisse von den Annahmen abhängen, die man bei der Auswertung der Statistiken macht, empfiehlt es sich, die Glaubwürdigkeit der Berechnungen von Dandekar und Rath anhand vergleichbarer Berechnungen zu überprüfen. Von Minhas¹⁹ liegt eine Berechnung vor, in der für die ländliche Bevölkerung 1967/68 die aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgeleiteten durchschnittlichen Pro-Kopf-Konsumausgaben mit der aus dem NSS übernommenen Verteilung kombiniert wurden. Praktisch ist dies gleichbedeutend mit der Annahme, daß bei allen Schichten eine gleichmäßige relative Unterschätzung der Konsumausgaben durch den NSS erfolgte. Da eine überproportionale Unterschätzung der Konsumausgaben der oberen Gruppen wahrscheinlicher sein dürfte, kann man die Schätzung von Minhas als optimistische Variante bezeichnen. Nimmt man mit Minhas das anzustrebende Konsumminimum alternativ mit 200 bzw. 240 Rs/Jahr an, so erhält man im ersten Fall einen Rückgang des unter dem Minimum liegenden Bevölkerungsanteils zwischen 1960/61 und 1967/68 von 46 auf 37%, im zweiten Fall von 59 auf 51%. Die absolute Zahl sank im ersten Fall von 164 auf 154 Mio., im zweiten Fall aber nur von 211 auf 210 Mio. Führt man eine analoge Rechnung für die Schwelle von 180 Rs/Jahr durch, so erhält man bei linearer Interpolation einen Rückgang des Anteils des unter dem Minimum liegenden Bevölkerungsanteils von 39 auf 35% und einen absoluten Anstieg dieser Bevölkerungsgruppe von 138 auf 145 Mio.

Daß die ursprünglichen Werte des NSS eine sehr viel schlechtere Entwicklung anzeigen, wurde bereits gesagt. Rechnet man hierzu noch die Auswirkungen der Tatsache hinzu, daß sich der Lebenshaltungskostenindex der unteren Einkommensbezieher möglicherweise stärker verteuert hat als der allgemeine Index der Lebenshaltungskosten, so erhält man eine pessimistische Variante.

Eine solche Variante wurde von Bardhan²⁰ berechnet, wobei die Deflationierung mit dem Lebenshaltungskostenindex für Landarbeiter vorgenommen wurde, der wegen der starken Verteuerung von Nahrungsmitteln 1967/68 bereits 199,5 (Basis 1960/61) erreicht hatte, während der allgemeine Index der Lebenshaltungskosten bei 170,0 stand. (Daß dies für die Masse der Kleinbauern, die nur mit ihren Netto-Zukäufen den Auswirkungen der Preissteigerungen für Nahrungsmittel unterliegen, sehr problematisch ist, wurde von Minhas²¹ nachdrücklich betont.) Diese pessimistische Variante liefert für die unter der Schwelle von 180 Rs/Jahr lebende ländliche Bevölkerung einen Anstieg des Anteils von 39 auf 53%, oder von absolut 138 auf 220 Mio. Personen.

(Korrigiert man dieses Ergebnis um die Unterschätzung des NSS gegenüber der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unter der Annahme einer gleichmäßigen Unterschätzung der Konsumausgaben aller Gruppen, so erhält man einen Anstieg auf 41% oder 170 Mio. Personen²².)

¹⁹ Minhas, B. S.: Rural Poverty, Land Redistribution and Development, in: Indian Economic Review, Vol. V (New Series), 1970, No. 1, S. 97–128.

²⁰ Bardhan, P. K.: On the Minimum Level of Living and the Rural Poor, in: Indian Economic Review, Vol. V (New Series), 1970, No. 1, S. 129–136.

²¹ Minhas, B. S.: Rural Poverty and the Minimum Level of Living: A Reply, in: Indian Economic Review, Vol. VI (New Series), 1971, No. 1, S. 69–77.

²² Die Zahlen sind nicht den offensichtlich fehlerhaften Berechnungen des Originalbeitrages (vgl. Anmerkung 20) entnommen, sondern einer späteren Entgegnung von Minhas (Min-

Die Ergebnisse der verschiedenen Berechnungen dürften gezeigt haben, daß die Schätzungen von Dandekar und Rath im Zweifel als eher konservativ bezeichnet werden können. Ein wesentlicher absoluter Rückgang der unterhalb der Armutsschwelle lebenden ländlichen Bevölkerung muß selbst unter optimistischen Annahmen ausgeschlossen werden. Möglicherweise hat die Armut nicht nur in den Städten, sondern auch auf dem Lande stärker zugenommen, als in den Zahlen zum Ausdruck kommt.

4. Die Beseitigung der Armut im vierten indischen Fünfjahresplan

Im Gegensatz zum dritten enthält der vierte indische Fünfjahresplan (1969/70 bis 1973/74) in der dem eigentlichen Plan vorausgehenden Perspektivplanung erstmals Aussagen zur Einkommensverteilung, die allerdings nicht systematisch und vollständig sind. Insgesamt wurde in der bis zum Jahr 1980/81 durchgeführten Perspektivplanung eine Verdoppelung des Sozialproduktes unterstellt, wobei die jährliche Wachstumsrate während der Planperiode 5,5% betragen sollte, in den 7 darauf folgenden Jahren 6,2%. Bei einem für den 12-Jahreszeitraum mit 31% angenommenen Bevölkerungszuwachs (was bereits einen Rückgang des Geburtenüberschusses von 2,5 auf 1,7% implizieren würde²³), hätte dieses Wachstumsziel eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens um 53% bedeutet und bei einem projektierten Anstieg der Sparquote von 10% auf 16% eine Steigerung der Pro-Kopf-Konsumausgaben um 42%²⁴.

Wendet man auf diese projektierten Gesamtgrößen die Verteilung der Konsumausgaben aus dem NSS von 1967/68 an, was die Plankommission – wie einige Hinweise vermuten lassen²⁵ – tut, jedoch ohne die Ergebnisse explizit darzulegen, so ergibt sich das in Tabelle 3 dargestellte Bild.

Zunächst einmal muß die Basis neu definiert werden, da der Plan in Preisen von 1968/69 aufgestellt wurde, während allen vorangegangenen Betrachtungen die Preise von 1960/61 zugrunde lagen und das Basisjahr der Planung 1968/69 ist. Wendet man die Verteilung der Pro-Kopf-Konsumausgaben aus dem NSS 1967/68 auf die aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgeleiteten gesamten Konsumausgaben des Jahres 1968/69 an, so erhält man die in den Spalten 2 und 5 der Tabelle 3 dargestellten Gruppenschritte. Im Gegensatz zu Dandekar/Rath wurden hierbei jedoch die Originalwerte des NSS mit der vermutlichen Unterschätzung der Konsumausgaben der oberen Gruppen und nicht die korrigierten Werte zugrunde gelegt.

Unterstellt man, daß die Verteilung der Konsumausgaben auf die einzelnen Gruppen die gleiche bleibt wie 1967/68 (Spalten 4 und 7 der Tabelle 3), so ergeben sich aus den Projektionen der Plankommission die in den Spalten 3 und 6 ausgewiese-

has, B. S.: More on Rural Poverty or A Glimmer of Progress, in: Indian Economic Review, Vol. VI [New Series], 1971, No. 1, S. 88–94).

²³ Der Rückgang des Geburtenüberschusses sollte durch eine Senkung der Geburtenrate von 3,9 auf 2,5% und der Sterberate von 1,4 auf 0,9% erreicht werden.

²⁴ Government of India – Planning Commission, Fourth Five-Year Plan 1969–74, S. 30 ff.

²⁵ Dies geht aus der Darstellung auf S. 34 des Fourth Five-Year Plan hervor.

Tabelle 3:

Die Entwicklung der Pro-Kopf-Konsumausgaben zwischen 1968/69 und 1980/81 nach den Annahmen der Plankommission im vierten Fünfjahresplan (In Preisen von 1968/69)

Bevölkerungsschicht (in v. H.) nach den Pro-Kopf- Konsum- ausgaben	ländliche Bevölkerung			städtische Bevölkerung		
	Pro-Kopf-Konsum- ausgaben		Anteil in v. H.	Pro-Kopf-Konsum- ausgaben		Anteil in v. H.
	(in Preisen von 1968/69)			(in Preisen von 1968/69)		
(1)	1968/69 in Rs	1980/81 in Rs	(4)	1968/69 in Rs	1980/81 in Rs	(7)
0— 5	135,2	190,8	1,48	141,7	197,5	1,00
5— 10	184,5	260,3	2,02	203,6	283,8	1,64
10— 20	228,7	322,7	5,01	263,9	367,8	4,25
20— 30	277,6	391,6	6,08	332,1	462,9	5,35
30— 40	323,7	456,7	7,09	398,7	555,7	6,42
40— 50	371,3	523,9	8,13	470,2	655,5	7,57
50— 60	424,2	598,5	9,29	551,4	768,7	8,88
60— 70	487,6	688,0	10,68	650,2	906,3	10,47
70— 80	568,9	802,7	12,46	781,9	1089,9	12,59
80— 90	691,8	976,1	15,15	987,5	1376,6	15,90
90— 95	855,7	1207,4	9,37	1271,8	1772,9	10,24
95—100	1209,1	1706,0	13,24	1931,3	2692,2	15,55
insgesamt	456,6	644,1	100,00	621,0	865,7	100,00

Quelle: Spalten (2), (3), (5) und (6) errechnet nach Dandekar, V. M., and Rath, N., S. 44; Spalten (4) und (7) Government of India: Fourth Five Year Plan 1969—74, S. 34.

nen Gruppendurchschnitte für 1980/81. Berücksichtigt man, daß 180 Rs in Preisen von 1960/61 etwa 324 Rs in Preisen von 1968/69 entsprechen und 270 Rs in Preisen von 1960/61 etwa 486 Rs in Preisen von 1968/69, dann liegt die Armutsschwelle 1980/81 für die ländliche Bevölkerung innerhalb der Gruppe 10—20%, für die städtische Bevölkerung innerhalb der Gruppe 20—30%. Durch Interpolation erhält man für den Anteil der ländlichen Bevölkerung, der bei diesen (wie noch zu zeigen sein wird) äußerst optimistischen Annahmen 1980/81 unterhalb der Armutsschwelle verbliebe, 16%, für den Anteil der städtischen Bevölkerung sogar 27%.

Schließt man sich der Auffassung der Planungskommission an, daß es sich bei den unteren 10% um Personen handelt, die wie Körperbehinderte oder Alte nicht voll in den Arbeitsprozeß integriert werden können, und beschränkt man sich in der Zielsetzung auf die bescheidene Forderung, daß im Durchschnitt des zweiten Dezils die Mindestkonsumausgaben erreicht werden sollen, so würde es für die städtische Bevölkerung noch bis 1988/89 dauern, bis dieses Ziel erreicht wäre. Um bereits 1980/81 für alle Bevölkerungsgruppen die Mindestkonsumausgaben zu erreichen, müßte bei der ländlichen Bevölkerung der Anteil der untersten 20% an den gesamten Konsumausgaben von 8,5 auf rund 10% erhöht werden, was für die restlichen 80% der ländlichen Bevölkerung eine Verminderung ihrer durchschnittlichen Konsumausgaben von 736 auf 717 Rs bedeuten würde; bei der städtischen Bevölkerung müßte der Anteil der unteren 30% an den Ausgaben von 12,2 auf 16,8% erhöht werden, was für die restlichen 83% eine Verminderung ihrer durchschnittlichen Konsumausgaben von 1085 auf 899 Rs zur Folge hätte.

Im vierten Fünfjahresplan wird diese Problematik nur angeschnitten, indem gesagt wird, daß bei unveränderter Verteilung der Konsumausgaben gegenüber 1967/68 unter den der Perspektivplanung zugrunde liegenden Annahmen, das zweite Dezil der Gesamtbevölkerung (also ohne Unterscheidung in ländliche und städtische Bevölkerung) 1980/81 Konsumausgaben von 320 Rs/Jahr oder 27 Rs/Monat erreichen würde, was in Preisen von 1960/61 etwa 15 Rs/Monat entspräche und somit erheblich unter der als Minimum angesehenen Schwelle von 20 Rs/Monat läge²⁶. Konsequenzen aus dieser Feststellung werden nicht gezogen.

Es dürfte deutlich geworden sein, daß selbst unter den hochgespannten Annahmen der Plankommission die Aussichten für die Beseitigung der Armut in der Perspektivplanung zum vierten Fünfjahresplan alles andere als hoffnungsvoll waren. Nun müssen die Annahmen der Plankommission aber ihrerseits als übertrieben optimistisch angesehen werden²⁷.

Dies gilt zunächst für die Annahme einer Konstanz in der Verteilung der Konsumausgaben. Folgt man der Analyse von Dandekar und Rath für die Entwicklung bis 1967/68, so war mit einem geringen durchschnittlichen Zuwachs ein überproportionaler Zuwachs der oberen Gruppen und ein absoluter Rückgang der unteren Gruppen verbunden. Überträgt man diese Auffächerung auf den projektierten Zuwachs von 43⁰/₀, so kommt man in den unteren Gruppen zu einem noch stärkeren Rückgang, der im Falle der städtischen Bevölkerung so groß gewesen wäre, daß die Ergebnisse kaum als realistisch hätten angesehen werden können. Dandekar und Rath behelfen sich daher mit der Einführung der zusätzlichen Annahme, daß die Konsumausgaben der städtischen Bevölkerung in absoluten Werten nicht unter diejenigen der gleichen Gruppe der ländlichen Bevölkerung absinken sollen²⁸. Wegen des stark hypothetischen Charakters dieser Berechnung wird auf eine eingehende Darstellung verzichtet. Es genügt festzuhalten, daß die bisherige Entwicklung eher für eine Divergenz als für eine Konvergenz in der Verteilung spricht, eine quantitative Projektion dieser Entwicklung jedoch aufgrund der vorliegenden Daten kaum möglich ist.

Daß die Annahmen der Plankommission bezüglich des Wachstums als übertrieben optimistisch angesehen werden müssen, läßt sich leicht aus der bisherigen Entwicklung belegen. Daß die Wachstumsraten in der Vergangenheit stets erheblich unter der als Ziel gesetzten Wachstumsrate von 5,5⁰/₀ lagen, wurde bereits gesagt. Auch für die in der Projektion enthaltene gleitende Erhöhung der Sparquote von 10⁰/₀ auf 16⁰/₀ fehlen Anhaltspunkte in der vorangegangenen Entwicklung, während der die Sparquote im wesentlichen zwischen 10 und 12⁰/₀ schwankte und nur 1965/66 13⁰/₀ geringfügig überschritt. Ähnlich schwerwiegende Einwendungen gelten hinsichtlich des in der Projektion verwendeten Kapitalkoeffizienten, für den während der vierten Planperiode ein Wert von 2,0, für die daran anschließenden sieben Jahre ein Wert von 2,4 angenommen wurde, während er in den 8 Jahren, die dem vierten Plan vorausgingen, bei 3,6 gelegen hatte. Die sektorale Zusammensetzung der Investitionen enthält keinen Hinweis, der zur Annahme eines niedrigeren Kapitalkoeffizienten berechtigen würde²⁹.

²⁶ Government of India — Planning Commission, Fourth Five-Year Plan, a.a.O., S. 34.

²⁷ Dandekar, V. M. and N. Rath, a.a.O., S. 35 ff.

²⁸ Ebenda, S. 44 ff.

²⁹ Vgl. ebenda, S. 36 ff.

Dandekar und Rath fassen ihre Kritik an den Annahmen der Perspektivplanung zum vierten Fünfjahresplan zusammen, indem sie ihrerseits eine Trendprojektion durchführen, die statt der geplanten Verdoppelung des Sozialproduktes bis 1980/81 lediglich zu einer Steigerung um 50% führt, womit (trotz entsprechender Reduzierung der Sparquote) für die Pro-Kopf-Konsumausgaben nur eine Steigerung von 9% verbleibt. Wendet man hierauf die Auffächerung in der Verteilung der Konsumausgaben an, die Dandekar und Rath aus der Entwicklung bis zu Beginn des vierten Fünfjahresplanes herleiten, so ergibt sich, daß 1980/81 von der ländlichen Bevölkerung noch etwa 35% unterhalb der Armutsschwelle liegen werden, von der städtischen Bevölkerung sogar 48%. Mit Ausnahme der untersten 5% würde bei allen Gruppen der ländlichen Bevölkerung nur eine leichte Verbesserung eintreten, während die unteren 40% der städtischen Bevölkerung sogar eine absolute Verschlechterung hinnehmen müßten³⁰. Dandekar und Rath knüpfen an diese Berechnungen Überlegungen, die zeigen sollen, wie stark bei der unterstellten Tendenz eines zunehmenden Verteilungsungleichgewichtes die Konsumausgaben der oberen 40% der ländlichen und städtischen Bevölkerung wachsen müßten, bis jeweils das zweite Dezil im Durchschnitt die Armutsschwelle überschreitet; bei dem angenommenen Trend wäre dies für die ländliche Bevölkerung erst nach 1990 der Fall, für die städtische Bevölkerung erst nach der Jahrtausendwende³¹.

Wenn wir die tatsächliche Entwicklung während der vierten Planperiode betrachten, so kommt sie den düsteren Prognosen von Dandekar und Rath näher als den Projektionen der Plankommission. Das erste Jahr brachte aufgrund einer günstigen Entwicklung in Landwirtschaft und Industrie eine Wachstumsrate von 5,2%, das folgende Jahr bei nochmaligem kräftigen Wachstum der Landwirtschaft, aber schweren Rückschlägen in der Industrie, eine Wachstumsrate von 4,2%, das dritte und vierte Jahr der Planperiode bei infolge von Trockenheit rückläufiger Agrarproduktion nur noch geringe Wachstumsraten von 1,7 bzw. 0,6%. Die Ergebnisse des letzten Jahres liegen noch nicht vor. Insgesamt hofft man auf ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 3,7%³². Da die jährliche Bevölkerungszunahme kaum wesentlich unter 2,5% gesunken sein dürfte, bedeutet dies ein jährliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von etwa 1,2%. Unterstellt man, was noch unsicher ist, einen Anstieg der Sparquote, die 1968/69 auf 8,6% abgesunken war, auf 12%³³, so verbleibt für den Gesamtzeitraum ein Anstieg der Konsumausgaben um 19% oder etwa 5,4% pro Kopf der Bevölkerung. Ein wesentlicher Anstieg des Lebensstandards der ärmeren Schichten der Bevölkerung kann von dieser geringen Zunahme des Durchschnittsverbrauches nicht erwartet werden, es sei denn, es habe eine wesentliche Verbesserung der Verteilung stattgefunden. Tatsächlich dürfte jedoch eher das Gegenteil der Fall gewesen sein.

Dies läßt sich indirekt bereits aus dem Anstieg der Verbraucherpreise ableiten, der, nachdem er in den ersten drei Jahren der vierten Planperiode insgesamt nur 9% betragen hatte³⁴, 1972/73 allein 9% p. a. erreichte³⁴ und im Spätsommer 1973

³⁰ Ebenda, S. 47 ff.

³¹ Ebenda, S. 49 ff.

³² Government of India — Planning Commission: Draft, a.a.O., Vol. 1, S. 26 f.

³³ Ebenda, S. 12.

³⁴ Government of India: Economic Survey 1972/73, S. 144.

die Schwelle von 20% p. a. überschritt³⁵. Erfahrungsgemäß werden die schwächeren Schichten der Bevölkerung am stärksten von einem inflatorischen Preisauftrieb betroffen, so daß man mit Sicherheit davon ausgehen kann, daß sich ihre Situation verschlechtert hat. Die sich in der letzten Zeit häufenden Unruhen sind ein deutliches Indiz für diese Entwicklung.

5. Ländliche Beschäftigungsprogramme — ein Weg zur Beseitigung der Armut in Indien?

Sowohl Dandekar und Rath als auch Minhas kommen in ihren Studien zu dem Ergebnis, daß ein Rural Works Programme in erster Linie in der Lage sei, einen raschen und fühlbaren Beitrag zur Beseitigung der ländlichen Armut zu leisten. Während Dandekar und Rath allein arbeitsintensive Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur, wie Straßenbau, Maßnahmen der Bodenerhaltung, Anlage von Bewässerungssystemen, Aufforstungsprogramme usw. vorschlagen³⁶, enthält der Vorschlag von Minhas dadurch eine besondere Note, daß er die Verbesserung der Infrastruktur mit der zwangsweisen Durchführung einer Flurbereinigung verbinden will³⁷. Alle vorgeschlagenen Maßnahmen lassen sich mit minimalem Kapitaleinsatz fast ganz durch die Beschäftigung ungelernter Arbeitskräfte durchführen. Sie bieten zudem die Möglichkeit, die Arbeiten in die arbeitsarme Zeit zu legen.

In den Erläuterungen zu Tabelle 3 (und in Tabelle 4) ist auf die Änderungen in den Konsumanteilen der Bevölkerungsgruppen unterhalb und oberhalb der Armutsschwelle eingegangen worden, die eintreten müßten, wenn die Konsumausgaben der unterhalb der Armutsschwelle lebenden Bevölkerung auf die Armutsschwelle angehoben werden sollen. Eine entsprechende Berechnung kann man für jede beliebige Annahme über das zukünftige Wachstum und die Einkommensverteilung durchführen. Dandekar und Rath verbinden ihre Trendprojektion, die sie der Perspektivplanung zum vierten Fünfjahresplan gegenüberstellen, mit einer solchen Berechnung. Ihr Ergebnis zeigt, daß für die Anhebung der Konsumausgaben der unteren Gruppen der ländlichen Bevölkerung mit Ausnahme der untersten 10% ein Rural Works Programme mit einem Umverteilungseffekt von 8–10 Mrd. Rs jährlich durchgeführt werden müßte³⁸. Die Mittel dazu könnten aufgebracht werden, wenn von den Einkommen der 5% der ländlichen und städtischen Bevölkerung mit den höchsten Konsumausgaben 15% durch Steuern abgeschöpft würden, von der nächsten 5%-Gruppe jeweils 7,5%. Da die durch ein Rural Works Programme geschaffenen Investitionen erst langfristig einen Ertrag erwarten lassen, muß die Finanzierung in voller Höhe durch einen Konsumverzicht an anderer Stelle der Volkswirtschaft erfolgen.

Neben dem Problem der Mobilisierung der finanziellen Ressourcen stellte sich ein Transferproblem im güterwirtschaftlichen Bereich, da die Güter, die durch den erzwungenen Konsumverzicht bei den oberen Einkommensbezieheren freigesetzt wür-

³⁵ Economic and Political Weekly, Vol. VIII, No. 34, Aug. 25, 1973, S. 1524.

³⁶ Dandekar, V. M. and N. Rath, a.a.O., S. 126 ff.

³⁷ Minhas, B. S.: Rural Poverty, Land Redistribution, a.a.O., S. 113 ff.

³⁸ Dandekar, V. M. and N. Rath, a.a.O., S. 134 f.

den, nicht mit den Gütern identisch sind, die die Schichten, denen dieses Einkommen zufließt, vermehrt nachfragen³⁹. Der monetären Umverteilung müßte somit eine Umstellung des Produktionsapparates der Volkswirtschaft folgen bzw. vorausgehen. Bei den zusätzlich nachgefragten Gütern würde es sich in der Hauptsache um Nahrungsmittel handeln, d. h. die Durchführbarkeit der Strategie hängt davon ab, ob es gelingt, unter Einschränkung der Produktion von Luxusgütern und Prestigeprojekten die Agrarproduktion zu steigern. (Am leichtesten dürfte dieses güterwirtschaftliche Problem noch zu lösen sein, wenn der Verbrauch importierter Güter des gehobenen Bedarfes reduziert wird.)

Das größere, von den Autoren nicht explizit dargestellte Problem dürfte jedoch darin bestehen, die finanziellen Ressourcen zusätzlich zu denjenigen zu mobilisieren, die für die Realisierung der Wachstumsziele des Planes ohnehin benötigt werden. Immerhin entspricht die Größenordnung, um die es sich dabei handelt, etwa einem Viertel bis einem Drittel des jährlichen Staatskonsums und gleichfalls einem Viertel bis zu einem Drittel der jährlichen öffentlichen Entwicklungsausgaben, die während der vierten Planperiode vorgesehen waren. Da zur Finanzierung der vorgeschlagenen Rural Works Programmes Mittel benötigt werden, die durch erzwungenen Konsumverzicht bestimmter Gruppen für den Staatshaushalt mobilisiert werden müssen bzw. durch Änderung der staatlichen Prioritäten frei werden könnten, konkurrieren sie mit allen anderen Entwicklungsausgaben, d. h. diese Mittel könnten genauso gut auch für die Erzielung eines höheren Wachstums über größere industrielle Investitionen eingesetzt werden. Da die Mobilisierung der für die Erreichung der geplanten Wachstumsziele notwendigen Investitionen in der Vergangenheit nie gelang, erscheint es unwahrscheinlich, daß es möglich sein wird, die zur Finanzierung eines Rural Works Programme benötigten Mittel zusätzlich aufzubringen.

Damit müssen die Chancen für einen solchen Vorschlag, dessen Realisierung in Indien bisher auch noch nie ernsthaft in Angriff genommen wurde, als gering angesehen werden.

6. Die Beseitigung der Armut im fünften indischen Fünfjahresplan

Der vor kurzem veröffentlichte Entwurf zum fünften Fünfjahresplan nennt gleichrangig zwei Hauptziele: Self-Reliance und Beseitigung der Armut. Es wird betont, daß in der Beseitigung der Armut nur dann Fortschritte erzielt werden können, wenn deren Ursachen, unzureichendes Wachstum und ungleiche Einkommensverteilung, mit der gleichen Energie angegangen werden⁴⁰.

In der Perspektivplanung zum fünften Fünfjahresplan wird für die Planperiode eine Wachstumsrate des Sozialproduktes von 5,5% angestrebt, für den sechsten Fünfjahresplan eine Wachstumsrate von 6% und für die daran anschließenden 2 Jahre bis 1985/86 von 6,2%⁴¹. Für die Bevölkerungsentwicklung nehmen die Planer für den Zeitraum 1971–76 eine Geburtenrate von 3,6% an, die in dem Zeitraum 1976

³⁹ Ebenda, S. 139 f.

⁴⁰ Government of India – Planning Commission: Draft, a.a.O., Vol. 1, S. 7.

⁴¹ Ebenda, S. 7.

Tabelle 4:

Entwicklung der Pro-Kopf-Konsumausgaben der 30 v. H. der Bevölkerung mit den geringsten Konsumausgaben im Zeitraum 1973/74–1985/86 und die zur Beseitigung der Armut notwendige Änderung in der Verteilung (in Preisen von 1972/73)

(1)	Einheit (2)	1973/74 (3)	1978/79 (4)	1983/84 (5)	1985/86 (6)
1. Privater Konsum insgesamt	Mrd. Rs	383,34	490,91	638,15	711,53
2. Anteil der 30 v. H. der Bevölkerung mit den geringsten Konsumausgaben	Mrd. Rs	51,60	66,08	85,89	95,77
3. Bevölkerung zur Jahresmitte	Mio.	577	633	682	702
4. 30 v. H. der Bevölkerung	Mio.	173	190	205	211
5. Pro-Kopf-Konsumausgaben der 30 v. H. der Bevölkerung mit den geringsten Konsumausgaben (i) pro Jahr	Rs	300	349	419	454
(ii) pro Monat	Rs	25	29	35	38
6. Erforderliche Konsumausgaben der 30 v. H. der Bevölkerung mit den geringsten Konsumausgaben bei 40,6 Rs pro Monat	Mrd. Rs	84,25	92,53	99,84	102,76
7. Erforderlicher Anteil der 30 v. H. der Bevölkerung mit den geringsten Konsumausgaben am gesamten privaten Konsum	v. H.	21,98	18,85	15,64	14,44

Quelle: Government of India, Draft Fifth Five-Year Plan 1974–79, Volume 1, S. 7/8.

bis 81 auf 3,0% und in dem Zeitraum 1981–86 auf 2,5% zurückgehen soll. Die Sterberaten für die drei Fünfjahreszeiträume werden mit 1,5%, 1,3% und 1,1% angenommen, woraus sich jährlich Zuwachsraten der Bevölkerung von 2,0%, 1,7% und 1,4% ergeben⁴². Daß diese Annahmen höchst optimistisch sind und – wenn überhaupt – nur bei einem intensiven Familienplanungsprogramm realisiert werden können, bedarf keiner besonderen Betonung.

Tabelle 4 enthält die aufgrund dieser Annahmen vorausgeschätzten Konsumausgaben in Preisen von 1972/73 sowie die Konsumausgaben, die bei einem unveränderten Anteil von 13,46% auf die unteren 30% der Gesamtbevölkerung entfallen. Dividiert man diesen Anteil durch die aufgrund der oben genannten Angaben pro-

⁴² Ebenda, S. 1.

jektierten 30% der Gesamtbevölkerung, so erhält man die in Zeile 5 ausgewiesenen Werte der Pro-Kopf-Konsumausgaben. Da aber 20 Rs in Preisen von 1960/61 etwa 40,6 Rs in Preisen von 1972/73 entsprechen, folgt, daß unter den gemachten Annahmen die unteren 30% der Bevölkerung bis Mitte der 80er Jahre im Durchschnitt noch nicht die geforderten Konsumausgaben von 20 Rs/Monat in Preisen von 1960/61 erreichen werden!

Im unteren Teil der Tabelle 4 werden die Anteile an den gesamten Konsumausgaben ausgewiesen, die auf die unteren 30% der Bevölkerung entfallen würden, wenn diese in dem betreffenden Jahr im Durchschnitt die als Minimum geforderten Konsumausgaben von monatlich 40,6 Rs erreichen sollen. Naturgemäß ist die notwendige Umverteilung um so größer, je kürzer der Zeitraum ist.

In der Perspektivplanung zum fünften Fünfjahresplan werden aus dieser Gegenüberstellung keine entscheidenden Schlußfolgerungen gezogen. Es wird lediglich gesagt, daß die Armut in Indien ein zu großes Problem darstelle, als daß man eine baldige Lösung erwarten könne⁴³. Für die Planperiode selbst wird daraus noch einmal die Forderung nach entsprechendem Wachstum und der Einführung einer Politik zur gleichmäßigeren Einkommensverteilung abgeleitet.

Hinsichtlich der Realitätsbezogenheit der Annahmen, die der Perspektivplanung zugrunde liegen, gelten verstärkt die Vorbehalte wie für den vierten Fünfjahresplan. Die Praxis, als Kompensation für unzureichendes Wachstum in der Vergangenheit, höhere Wachstumsziele für die folgenden Pläne vorzugeben, hat in der indischen Planung bereits Tradition. Der Perspektivplanung liegt eine Steigerung der Sparquote von 12,2% über 15,7% im Jahre 1978/79 auf 20,0% im Jahre 1985/86 zugrunde⁴⁴, eine Annahme, die als äußerst zweifelhaft angesehen werden muß. Ihr entspricht eine marginale Sparquote von 26% während der fünften Planperiode und 28% danach. Diese Steigerung basiert auf der Annahme einer von 11% auf rund 15% ansteigenden Sparquote der privaten Haushalte und einer Steigerung des Staatsanteils am Sozialprodukt von 14,7 auf 20,7%, wovon 1973/74 19%, 1985/86 39,6% der öffentlichen Ersparnis zufließen sollen⁴⁵. Damit soll der Plan zu 27% aus öffentlichen Ersparnissen finanziert werden, was voraussetzt, daß es dem Staat gelingt, den Zuwachs seines laufenden Verbrauches fühlbar einzuschränken (geplant sind 6,2% p. a.) und in erheblichem Umfang zusätzliche Ressourcen (vor allem durch Steuererhöhungen) zu mobilisieren. Beides ist in der Vergangenheit nie gelungen, und es steht somit zu befürchten, daß der Plan an internen Inkonsistenzen scheitern wird. Die Fortsetzung der inflatorischen Entwicklung, die die zwangsläufige Folge eines solchen Scheiterns wäre, würde die Situation gerade der ärmeren Schichten der Bevölkerung noch weiter verschlechtern.

Auch gegenüber der Annahme über den Kapitalkoeffizienten, der für die fünfte Planperiode 2,5, für die sechste Planperiode 2,7 und für den Zeitraum danach 2,9 betragen soll⁴⁶, sind Vorbehalte angebracht. Dies gilt um so mehr, als von den Investitionen des fünften Planes allein 63% auf die Sektoren Energieerzeugung, Bergbau und Industrie sowie Verkehrs- und Nachrichtenwesen entfallen, die sich

⁴³ Ebenda, S. 8.

⁴⁴ Ebenda, S. 12.

⁴⁵ Ebenda, S. 13.

⁴⁶ Diese Werte ergeben sich aus den Annahmen über die Sparquoten und die Zuwachsraten.

durch hohe Kapitalkoeffizienten auszeichnen, weitere 9% auf den ebenfalls durch einen hohen Kapitalkoeffizienten gekennzeichneten Wohnungssektor⁴⁷. Überhaupt legt die Struktur der Planausgaben die Folgerung nahe, daß die Politik forcierter Industrialisierung fortgesetzt werden soll.

Während die operationellen Teile des fünften Fünfjahresplanes, ebenso wie bei seinen Vorgängern, Zweifel an seiner Durchführbarkeit aufkommen lassen, zeigt der Grundsatzteil, in dem die Ziele und die zu ihrer Erreichung notwendigen Politiken definiert werden, daß sich die Planer der Probleme zum Teil bewußt sind. So wird in dem Abschnitt über Investitionen und Ersparnisse ausdrücklich erklärt, daß eine Erhöhung der Ersparnisse über das Mittel der Inflation ausscheiden soll, da diese vor allem die ärmeren Schichten der Bevölkerung treffen würde und dem Ziel der Beseitigung der Armut diametral entgegengerichtet wäre⁴⁸. Im gleichen Zusammenhang wird hinsichtlich der Struktur der Investitionen gefordert, daß vorrangig solche Sektoren zu fördern sind, die Konsumgüter des Massenbedarfes herstellen, so daß durch deren erhöhtes Angebot einer Steigerung der Lebenshaltungskosten entgegengewirkt wird⁴⁹.

Unter den Politiken zur Verbesserung der Einkommensverteilung nennt der Entwurf zum fünften Fünfjahresplan an erster Stelle die Beschäftigungspolitik. Es wird ausdrücklich darauf verwiesen, daß bei der Struktur der indischen Wirtschaft der weitaus überwiegende Teil der zusätzlichen Beschäftigung innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors geschaffen werden muß⁵⁰.

Betrachtet man unter diesem Aspekt das Kapitel über den Agrarsektor⁵¹, so stellt man fest, daß hier der Beschäftigungs- und Verteilungsaspekt gegenüber dem Ziel der Produktionssteigerung weitgehend in den Hintergrund tritt. Lediglich zum Schluß wird erwähnt, daß während der vierten Planperiode in den Jahren 1972/73 und 1973/74 ein ‚Crash Scheme for Rural Employment‘ mit einem jährlichen Ausgabenvolumen von 500 Mio. Rs durchgeführt wurde, das noch 1974/75, danach jedoch nicht mehr, fortgesetzt werden soll⁵². Das Auslaufen dieses ohnehin bescheidenen Programms wird mit den Beschäftigungseffekten des im Plan enthaltenen ‚National Programme of Minimum Needs‘ (vor allem Straßenbau und ländliche Trinkwasserversorgung), der vorgesehenen Ausdehnung der Bautätigkeit sowie der Auswirkung der verschiedenen Sonderprogramme für den Agrarsektor begründet, die während des vierten Planes begonnen wurden und in der fünften Planperiode fortgesetzt werden sollen. Im einzelnen handelt es sich dabei um die Tätigkeit der ‚Small Farmers‘ Development Agency‘, das ‚Marginal Farmers‘ and Agricultural Labourers Programme‘ sowie das ‚Draught Prone Area Programme‘. Ob von diesen Programmen ein wesentlicher Beschäftigungseffekt und eine fühlbare Verbesserung im Lebensstandard der angesprochenen Zielgruppe erwartet werden kann, erscheint nach den bisherigen Erfahrungen zweifelhaft. Der ‚Approach to the Fifth Plan‘ stellt freimütig fest, daß diese Programme isoliert geplant

⁴⁷ Government of India – Planning Commission: Draft, a.a.O., Vol. 1, S. 85.

⁴⁸ Ebenda, S. 20.

⁴⁹ Ebenda, S. 21.

⁵⁰ Ebenda, S. 22.

⁵¹ Government of India – Planning Commission: Draft, a.a.O., Vol. 2, S. 1–93.

⁵² Ebenda, S. 93.

und in räumlicher Verzettelung in Angriff genommen wurden⁵³. Zur Überwindung dieser Mängel werden ‚Integrated Area Development Programmes‘ gefordert, die bisher jedoch nur für die Command Area von Bewässerungsvorhaben in Ansätzen operationalisiert wurden⁵⁴.

Als zweite Komponente zur Verbesserung der Einkommens- und Beschäftigungssituation der unteren Schichten der bäuerlichen Bevölkerung nennt der Entwurf zum fünften Fünfjahresplan die Durchführung der Landreformgesetze, wobei interessanterweise jedoch sehr viel stärker auf Programme zur Bereitstellung nicht-traditioneller Produktionsmittel, wie hochartragreicher Sorten und Handelsdünger, zur Bereitstellung von Agrarkredit und zur Vermarktung von Agrarprodukten als auf die während der vierten Planperiode eingeführte Verschärfung der Obergrenze für den privaten Grundbesitz abgestellt wird⁵⁵. Es erscheint erfolversprechender, zunächst einmal die Masse der Kleinbauern in die Lage zu versetzen, die an sich betriebsgrößenneutralen Neuerungen der „Seed Fertilizer Revolution“ in ihren Betrieben einzuführen, was bisher nur bedingt der Fall war. Ein entscheidendes Problem, das der Planentwurf in diesem Zusammenhang nennt, ohne jedoch konkrete Maßnahmen zu einer Lösung anzugeben, ist die Beseitigung der bestehenden Verschuldung.

Zunehmende Beschäftigung innerhalb der Landwirtschaft erwartet der Entwurf zum fünften Fünfjahresplan von der allgemeinen Intensivierung, vorausgesetzt, daß eine Mechanisierung, die allein der Substitution von Arbeitskräften dient, unterbleibt⁵⁶. Durch welche politischen Maßnahmen dies erreicht werden soll, wird nicht im einzelnen ausgeführt. Weitere Möglichkeiten, die Beschäftigung zu erhöhen, werden von ländlichen Industrien, insbesondere dem Handweben, erwartet. Nach den Mißerfolgen einer solchen Politik in den vergangenen Planperioden dürfte diese Möglichkeit jedoch gering sein.

Im Gegensatz zu der bis zum dritten Plan geübten Praxis, Schätzungen über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zum Beginn des Planes zu geben, sowie den Zuwachs der Erwerbsbevölkerung während der Planperiode vorzuschätzen und quantitative Beschäftigungsziele aufzustellen, wird sowohl im vierten als auch im Entwurf zum fünften Fünfjahresplan unter dem Hinweis auf konzeptionelle Schwierigkeiten von einer solchen Quantifizierung abgesehen. Die Vermutung, daß man den politischen Zündstoff, der in der Nichterreichung der Beschäftigungsziele und der statistisch offensichtlichen Verschärfung des Beschäftigungsproblems lag, vermeiden wollte, läßt sich nicht ausschließen.

An die Stelle konkreter Beschäftigungsprojektionen treten in den beiden letzten Plänen verbale Hinweise auf den Beschäftigungseffekt der im Plan vorgesehenen Programme. Abgesehen von dem erwähnten kleinen und zudem auslaufenden ‚Crash Scheme for Rural Employment‘ enthält der Entwurf keine Ansätze für ein explizites ländliches Beschäftigungsprogramm. Allerdings wäre dessen Finanzierung durch zusätzliche Steuermittel auch kaum möglich, da zur Finanzierung der

⁵³ Government of India — Planning Commission: Approach to the Fifth Plan 1974–79, New Delhi 1973, S. 6.

⁵⁴ Government of India — Planning Commission: Draft, a.a.O., Vol. 2, S. 105 ff.

⁵⁵ Government of India — Planning Commission: Draft, a.a.O., Vol. 1, S. 22 f.

⁵⁶ Ebenda, S. 23.

für die Wachstums- und Industrialisierungsziele vorgesehenen Investitionen bereits die zusätzliche Mobilisierung interner Ressourcen in einem Ausmaß eingeplant ist, das im Lichte der Erfahrungen aus der Vergangenheit wenig realistisch erscheint.

Unter den Maßnahmen der Umverteilungspolitik nennt der Entwurf zum fünften Fünfjahresplan neben der Erhöhung der Beschäftigung in den ländlichen Bereichen die Vergrößerung der Kaufkraft der städtischen Arbeitnehmer. Das Schwergewicht wird dabei weniger auf die Erhöhung der Nominallöhne gelegt als vielmehr auf die Stabilisierung der Lebenshaltungskosten. Als Strategie wird für die wesentlichen Güter eine Marktspaltung empfohlen, bei der in Verbindung mit einem Rationierungssystem bestimmte Mengen von einer staatlichen Verteilungsorganisation zu festen Preisen verkauft werden, während es den Produzenten gestattet wird, die darüber hinausgehende Produktion auf einem freien Markt zu verkaufen⁵⁷. Um funktionsfähig zu sein, müßten in einem solchen System Ablieferungsquoten und staatliche Ankaufspreise so bestimmt werden, daß die Produzenten unter Ein-schluß der Erlöse aus freien Verkäufen mindestens Kostendeckung erreichen — und der Staat müßte in der Lage sein, sowohl die Erfüllung der Ablieferungs-quoten zu erzwingen als auch einen Rückfluß der Waren von dem kontrollierten auf den freien Markt zu verhindern. Das System, das bei Zucker und Speiseöl wegen der Bindung der Vermarktungskanäle an Verarbeitungsbetriebe einigermaßen zu funktionieren scheint, hat sich bei Weizen, wo es vor etwa einem Jahr eingeführt wurde, nicht bewährt. Statt der erwarteten 8 Mio. t gelang es dem Staat nur, etwa 4 Mio. t aufzukaufen, wodurch die Versorgungsengpässe, die schließlich zum offenen Ausbruch der Unzufriedenheit führten, nur verschärft wurden.

Insgesamt verbleibt bei Durchsicht der Ausführungen des Plans zur Politik der Einkommensverteilung wenig, was zu der Annahme einer fühlbaren und raschen Änderung berechtigen würde. Von fiskalischen Maßnahmen der Einkommenumverteilung kann kein Beitrag erwartet werden⁵⁸. Für das Kernproblem, die Beseitigung der ländlichen Armut durch zusätzliche Beschäftigung, fehlt ein umfassendes und konsistentes Programm. Daß es gelingt, die Lebenshaltungskosten über kontrollierte Märkte zu stabilisieren, muß nach den vorliegenden Erfahrungen ebenfalls bezweifelt werden. Sicher werden die im Plan enthaltenen vielen Einzelprogramme auch zu einer Erhöhung der Beschäftigung führen, aber es ist nicht zu erkennen, ob der Überhang an Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit damit vergrößert oder abgebaut wird. Genauso wenig ist zu erkennen, ob das Ausmaß in der Ungleichheit der Einkommensverteilung und damit der Verteilung der Konsumausgaben vergrößert oder verkleinert wird.

Da konkrete, erfolgversprechende Maßnahmen für eine Verkleinerung des Ungleichgewichts in der Verteilung kaum zu erkennen sind und die Wachstumsziele des fünften Planes übertrieben optimistisch erscheinen, muß damit gerechnet werden, daß sich an der akuten Armut in Indien in den nächsten fünf Jahren kaum etwas ändern wird.

⁵⁷ Ebenda, S. 24.

⁵⁸ Government of India — Planning Commission: Approach, a.a.O., S. 3.