

# Armut und Unterbeschäftigung im ländlichen Indien und Ansätze zu ihrer Beseitigung

ERHARD W. KROPP

## Summary

The economic solution of poverty is merely one component of a multi-dimensional transformation of the Indian society, and as such it is a task of gigantic scope. The economic reasons of poverty are to be found in the insufficient participation of parts of the rural population in the means of production, especially land and capital. Furthermore, poverty especially among agricultural labourers is closely linked with the problem of rural unemployment and underemployment, although these labourers are suffering less from a lack of supply of work than from low wages and professional immobility due to institutional restrictions.

The reallocation of agricultural resources is only limitedly suitable for the redistribution of incomes. An overall antipoverty policy must also comprise more than the mere provision of working opportunities in the form of rural works programmes for the formation of social overhead capital. This strategy should above all be accompanied by a government policy of promotion of labour-intensive family farms and small-scale industries.

In the case of households owning no land at all, which lie considerably below the poverty line, an increase of income may be expected from the increase of wages through unionist actions of self-help. This, on the one hand, implies that the groups concerned really want the abolition of poverty. In addition, an increase of wages is only feasible in connection with a further increase of production of goods. Finally, measures of social welfare, long-term measures of birth control, and — in some cases — measures of price control must complement this multi-dimensional struggle for the decrease of poverty.

## I. Einleitung

Indien hat zu Beginn der 70er Jahre mit dem Garibi-Hatao-Slogan ein weltweites Signal zum Umdenken in der Entwicklungspolitik gesetzt und damit den Eindruck erweckt, als hätte man zumindest im eigenen Lande nach drei wachstumsorientierten Entwicklungsplänen eine Kehrtwendung in der Wirtschaftspolitik in Richtung auf mehr soziale Gerechtigkeit vollzogen<sup>1</sup>. Eine lange Reihe von Hiobsnachrichten über Produktionsausfälle (schon vor der sog. Ölkrise), Nahrungsmittelknappheit, galoppierende Nahrungsmittelpreise und Pockenepidemie hat der Welt erschreckend deutlich gemacht, was im Entwurf zum 5. Fünfjahresplan als lapidare Feststellung zu finden ist, daß nämlich die Armut in Indien ein zu großes Problem

<sup>1</sup> Kurian, C. T.: What is Growth — Some Thoughts on the Economics of Garibi Hatao, in: Economic and Political Weekly, Vol. VII, No. 52, 1972, S. 2493—2497, sowie Shourie, Arun: The ‚Garibi-Hatao‘ Debate. An Obituary Note, in: Economic and Political Weekly, Vol. VII, No. 52, 1972, S. 2517.



sei, als daß man eine baldige Lösung erwarten könne<sup>2</sup>. Die Explosion der indischen Atombombe hat bislang aber auch die Frage nicht verstummen lassen, ob die indischen Wirtschaftspolitiker die Beseitigung der Armut jemals ernsthaft angestrebt hätten.

## II. Das Problem der Armut in Indien

### 1. Definition und Umfang

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Armut rückte insbesondere nach Erscheinen der Arbeit von Dandekar und Rath über „Armut in Indien“, 1971, in den Vordergrund. Von ländlicher Armut wird dann gesprochen, wenn die durchschnittlichen Konsumausgaben einer Familie nicht mehr ausreichen, zumindest eine Versorgung von 2250 Kalorien pro Tag und Familienmitglied, davon 2050 aus Getreide und Hülsenfrüchten, die restlichen 200 aus Speiseöl, Butterfett, Zucker und eingedicktem Zuckerrohrsaft, Milch, Fleisch und Fisch im Jahresdurchschnitt zu sichern<sup>3</sup>. Diese Menge gilt im gesamtindischen Durchschnitt als ein, den klimatischen Bedingungen adäquates, ernährungsphysiologisches Erfordernis.

Danach gab es im Jahre 1960/61 im ländlichen Indien 138 Mio. Menschen – das sind nahezu 40% von insgesamt 355 Mio. Menschen auf dem Lande – mit Einkommen unterhalb der Armutsschwelle<sup>4</sup>. Aus der regionalen Aufschlüsselung wird deutlich, daß das Problem der Armut insbesondere im Süden des Landes (Kerala, Andhra Pradesh, Tamil Nadu), im Nordosten (Assam, West Bengal, Orissa, Bihar) und in Maharashtra besonders in Erscheinung tritt<sup>5</sup>, wobei im Süden und in Maharashtra mehr als die Hälfte der ländlichen Bevölkerung dieses Ernährungsziel nicht erreicht.

Welch eine gigantische Aufgabe der indischen Wirtschaftspolitik mit der Beseitigung der Armut gestellt ist, wird in dem von Urffschen Beitrag hinreichend präzisiert<sup>6</sup>. Von Urff weist insbesondere darauf hin, daß zwar seit 1960/61 bei einzelnen, unter der Armutsschwelle lebenden Teilen der ländlichen Bevölkerung eine geringfügige Einkommensverbesserung aufgetreten ist, daß aber die Armut auf dem Lande insgesamt weiter zugenommen hat und daß dort bis 1967/68 bereits 160 Mio. Menschen betroffen waren<sup>7</sup>.

Armut bei der ländlichen Bevölkerung in Indien hat aber neben dem Einkommensaspekt eine ganze Reihe zusätzlicher Charakteristika, wie eine Reihe sozialwissenschaftlicher Arbeiten deutlich gemacht haben<sup>8</sup>. Armut findet ihren sichtbaren Aus-

<sup>2</sup> Government of India, Planning Commission: Draft Fifth Five Year Plan 1974–79, Vol. 1, New Delhi 1973, S. 12.

<sup>3</sup> Dandekar, V. M. and N. Rath: Poverty in India, Indian School of Political Economy, Bombay, 1971, S. 6. Vgl. hierzu auch: Bardhan, K. P.: On the Incidence of Poverty in Rural India of the Sixties, in: Economic and Political Weekly, Vol. VIII, Febr. 1973, S. 249.

<sup>4</sup> Dandekar, V. M. and N. Rath: a.a.O., S. 8.

<sup>5</sup> Dandekar, V. M. and N. Rath: a.a.O., S. 9. Vgl. hierzu auch Bardhan, K. P., a.a.O., S. 253.

<sup>6</sup> Urff, W. von: Das Problem der Armut in der indischen Entwicklungsplanung, in: Internationales Asienforum, Heft 4, 74, S. 11 ff.

<sup>7</sup> Urff, W. von: a.a.O., S. 14.

<sup>8</sup> Vgl. Rodgers, G. B.: Effects of Public Works on Rural Poverty, Some Case-Studies from the Kosi Area of Bihar, in: Economic and Political Weekly, Vol. VIII, Febr. 1973, S. 255.



druck nicht nur in Unterernährung, sondern auch in schlechtem Gesundheitszustand, Analphabetentum, primitivsten Wohnverhältnissen, geringer Lebenserwartung, niedrigem sozialen Status, Unsicherheit und ökonomischer Abhängigkeit sowie in menschenunwürdiger Behandlung der Betroffenen<sup>8a</sup>, wie es zumindest von dem außerhalb dieses Kulturkreises Stehenden empfunden wird. Die Angaben der Einkommensverteilung drücken nur ungenügend die Unterschiede aus, die die Armen von der restlichen Bevölkerung im ländlichen Indien trennen.

Die Komplexität dieses Erscheinungsbildes übersehen, hieße, das Phänomen Armut zu verniedlichen oder zu unterschätzen, was dem nur mit Verteilungsaspekten betroffenen Planungsökonomien u. U. passieren kann. Die Produktion und ständige Reproduktion von Armut sind vielmehr auch das Ergebnis von Institutionen, sozial diskriminierenden Verhaltensweisen und Sanktionen, die das gesellschaftliche Gefüge im ländlichen Raum bestimmen. Die Lösung des Problems Armut in all seinen Erscheinungsformen ist demnach eine langfristige, mit einschneidenden Reformen verbundene, gigantische Aufgabe.

## 2. Die Armen auf dem Lande

Im folgenden soll versucht werden, einige der ökonomischen Aspekte der Armut zu untersuchen, womit gleichzeitig deutlich gemacht werden soll, daß ihre ökonomische Bewältigung nur eine Komponente einer multidimensionalen Transformation der indischen Gesellschaft sein kann. Konkret stellt sich das Problem Armut auch im folgenden als ein unter dem Lebensexistenzminimum liegendes Einkommen dar, mit dem die minimalen ernährungsphysiologischen Voraussetzungen für Überleben und Regeneration der physischen Arbeitsfähigkeit für alle Mitglieder einer Familie auf die Dauer nicht zu realisieren sind.

Die ökonomischen Ursachen der Armut werden in der Regel in der unzureichenden Beteiligung der betroffenen Schichten der ländlichen Bevölkerung an den Produktionsmitteln, insbesondere an Land und Kapital, gesehen. Daneben wird Armut in beträchtlichem Maße dem Problem der ländlichen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zugeordnet. Danach müßten die Armen auf dem Lande insbesondere in folgenden drei Bevölkerungsschichten zu finden sein<sup>9</sup>:

1. Bei den Kleinbauern und Pächtern, die zwar eine gewisse Sicherheit aus eigenbewirtschaftetem Land haben, die aber ihren Nahrungsmittelbedarf von Feldern decken sollen, deren Gesamtertrag hierzu nicht ausreicht.

Unter diesen Umständen ist man gezwungen, Land zuzupachten und Produktionsmittel zu leihen, und dies zu Pachtsätzen, die im Zuge zunehmenden Bevölkerungsdrucks auf das Land die Tendenz haben zu steigen. Als Alternative verbleibt in der Regel zusätzliche Lohnarbeit.

2. Bei den besitzlosen Landarbeitern, die sich extrem niedrigen Löhnen und ungesicherter Beschäftigung gegenübersehen, sofern sie nicht in Schuldknechtschaft

<sup>8a</sup> Lele, U. J. und J. W. Mellor: Jobs, Poverty and the "Green Revolution", in: International Affairs, Vol. 48, No. 1 (Jan. 1972), S. 20–32. Singh Mohinder: The Depressed Classes, Bombay 1947.

<sup>9</sup> Kropp, E.: Zur Mobilisierung ländlicher Arbeitskräfte im anfänglichen Industrialisierungsprozeß, Dissertationsreihe des Südasiens-Instituts der Universität Heidelberg No. 8, Wiesbaden 1968, S. 46–97.



stehen und daneben eine Reihe unbezahlter Dienste bei ihrem Dienstherrn verrichten müssen.

Im Vergleich zu den Kleinbauern geht es den reinen Lohnarbeitern in Indien erheblich schlechter. Noch immer steht eine große Zahl von ihnen in sklavenähnlichen Abhängigkeitsverhältnissen, die neuerdings insbesondere durch Schuldverhältnisse begründet werden und die darauf abzielen, eine ständige Präsenz- und Leistungspflicht zu erzwingen und die freie Wahl des Arbeitgebers und des Arbeitsplatzes zu beeinträchtigen.

3. Bei den wenigen, noch im traditionellen Dorfhandwerk Beschäftigten, die in der Regel nur selten über eigenen Grundbesitz verfügen.

Sie stehen entweder noch im *Jajmani*-Verhältnis, d. h. in ererbter Abhängigkeit von landbesitzenden Kunden im Dorf, wobei die beruflichen Leistungen und die Höhe der vorwiegend naturalen Entlohnung noch weitgehend traditionell vorgegeben sind. Handwerker, die sich aus diesen Verpflichtungen (zumeist im Generationswechsel) lösen konnten, geraten heute in den starken Konkurrenzdruck der organisierten industriellen Produktion bzw. in Abhängigkeit von Händlern, die ihren jeweiligen Absatzmarkt kontrollieren.

Die meisten dieser Menschen gehören zu der Gruppe der „untouchables“, wie z. B. die Chamars in Nord-Indien, die *Padials* in Süd-Indien, die Kamias im bevölkerungsreichen Bihar und Uttar Pradesh, die *Baramasiya Chakars* in Orissa, die *Shalkari* in Bombay und die *Harwahas* in Zentral-Indien<sup>10</sup>. Sie sind einer Reihe diskriminierender und menschlich erniedrigender Praktiken durch die Hindu-Gesellschaft ausgesetzt. Sie selbst verstehen ihre ökonomische und soziale Abhängigkeit bis hin zu den verschiedensten Formen der Knechtschaft noch weitgehend als eine „natürliche Ordnung der Dinge“, aus der sie nur selten Ausbruchversuche wagen. Sie waren über die letzten Jahrzehnte einer ständig wachsenden Expropriierung und ökonomischen Degradierung unterworfen, womit ihr niedriger sozialer Status schließlich zementiert wurde. Die (soziale) Gesetzgebung im Verlaufe dieses Jahrhunderts — wie der *Kamiauti Agreements Act 1920* in Chotanagpur, die verschiedenen Pächterschutzgesetze oder der *Minimum Wages Act* — hat an ihrer Armut nichts verändert, sie eher verstärkt (z. B. Vertreibung der Pächter).

### 3. Ursachen der ländlichen Armut in Indien

#### a) Geringe Kapitalbildung und Reinvestition in der Landwirtschaft<sup>11</sup>

Bei Vorliegen eines jährlichen Nahrungsmitteldefizits wird die ohnehin gefährdete Existenz durch monsunbedingte Ernteausfälle, Krankheit usw. oft noch mehr bedroht, wodurch diese Haushalte gezwungen werden, ihre Einkommens- bzw. Nahrungsmittellücke durch Aufnahme von Konsumtivkrediten bei Überschußproduzenten und Geldverleihern zu schließen, ohne daß Rückzahlungsmöglichkeiten aus späteren Einkommen bestehen. Exorbitant hohe Zinsen führen zu einer Verschlechterung der prekären Finanzlage und zu einem Anstieg des Schuldenberges, zu Landverpfändung und Landübergang, bis schließlich nichts anderes übrigbleibt,

<sup>10</sup> Singh, M.: a.a.O., S. 4.

<sup>11</sup> Vgl.: Kropp, E.: Kapitalbildung landwirtschaftlicher Betriebe im Hinterland von Dhanbad, unveröffentlichtes Manuskript 1974.



als die anstehenden Schulden durch Arbeitsverpflichtungen abzutragen. Damit verbleibt kaum ein Verhandlungsspielraum über Umfang und Art der zu verrichtenden Arbeit und den zugrunde zu legenden Lohnsatz. M. a. W. das Phänomen der niedrigen Einkommen und der nicht ausreichenden Konsumausgaben bei einer großen Zahl von Menschen auf dem Lande muß also selbst nach der Agrarreform heute im Zusammenhang mit einer Reihe die berufliche Mobilität hemmender, halbfeudaler Abhängigkeiten gesehen werden, denen vor allem landwirtschaftliche Lohnarbeiter noch immer unterliegen. Diesen Defizithaushalten, die sich insbesondere aus Kleinbauern mit unzureichender Eigenproduktion, aus Landarbeitern und aus Angehörigen traditioneller Dorfberufe zusammensetzen, stehen Haushalte mit relativ hohen Einkommen gegenüber, auf die im wesentlichen ein überproportionaler Anteil an Land und Einkommen entfällt.

Damit bleibt der Teufelskreis aufrechterhalten: geringe Einkommen, hohe Verschuldung, Schuldknechtschaft und niedrige Lohnsätze führen schließlich zu zunehmender Land- und Vermögenskonzentration, wobei zu vermuten ist, daß die Vermögen aus jahrelangen Ersparnissen aus Überschußproduktion und zusätzlichen Zinseinkommen noch beträchtlich ungleichmäßiger verteilt sind als das Land und die Einkommen. Armut als Massenproblem ist jedenfalls nicht die Folge eines extravaganten Lebensstils, abnormer Bedürfnisse oder angeborener Faulheit.

Es gibt auf der anderen Seite genug empirische Hinweise, daß die Entwicklung zugunsten der größeren Bauern und Geldverleiher Indiens diese dazu verleitet, ihr Land weniger intensiv zu bewirtschaften, als es die Kleinbauern unter Existenzdruck tun. Vielmehr geben Haushalte mit hohen Einkommen ihre Ersparnisse bevorzugt als Konsumtivkredite an die Armen auf dem Lande weiter, mit dem Ergebnis, daß das Volumen der aus privaten Ersparnissen finanzierten Nettoinvestitionen zur Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion entsprechend gering ist. Die wachsende Einkommensdifferenzierung führt entgegen allen Erfahrungen aus entwickelten Ländern nicht zu verstärkter Kapitalbildung, Investitionstätigkeit, Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten und Produktionsausweitung in der Landwirtschaft, sondern zu verstärkter Abhängigkeit, Schuldknechtschaft und Zunahme der Zahl derer unterhalb der Armutsschwelle.

Dieses ist in den vorgenannten Regionen mit Ausnahme von Punjab, Haryana, Gujarat und West U. P. zu beobachten<sup>12</sup>, in denen wahrscheinlich wegen der günstigen Ertragsbedingungen moderner Inputs und Produktionsverfahren der erwartete Einkommenszuwachs aus landwirtschaftlichen Investitionen höher ist als der Ertrag aus dem klassischen Geldverleihgeschäft.

#### b) Übergang zu kapitalintensiver Technologie

Die Entwicklungsfeindlichkeit eines Unternehmer-Verhaltens, das weniger auf Steigerung der Hektarerträge als vielmehr auf die Sicherung billigster Arbeitskraft und Machtausweitung ausgerichtet ist, mag sich seit 1967/68 im Zuge neuer landwirtschaftlicher Technologien und Verdienstmöglichkeiten aus landwirtschaftlicher Produktion leicht gewandelt haben. Die staatliche landwirtschaftliche Förderungs-politik in Indien mag hier im einzelnen mit dazu beigetragen haben, auch wenn sie

<sup>12</sup> Dandekar, V. M. and N. Rath: a.a.O., S. 9.



bisher nicht durch ein massives Interesse gekennzeichnet war, primär das Los der ärmeren Schichten auf dem Lande zu verbessern. Das Wachstumsziel, nämlich die Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion hatte offensichtlich höhere Priorität als das Ziel der sozialen Gerechtigkeit auf dem Lande.

Zweifellos brächte ein sprunghaftes Ansteigen der landwirtschaftlichen Produktion die Chance, die Armen über gleichzeitige Ausweitung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten und/oder steigende Lohnsätze an der Mehrproduktion zu beteiligen, vorausgesetzt, daß einer solchen Vollbeschäftigungspolitik keinerlei arbeitssubstituierende Technologien im Wege stehen. Die landwirtschaftliche Entwicklungs- und Förderungspolitik im Rahmen der Grow More Food Campaign, des High Yielding Varieties Programme und des Multiple Cropping Programme war aber auf die Förderung derjenigen ausgerichtet, die schon im vorhinein über hinreichende Ressourcen und über mehr Land verfügten, um damit die Produktionsziele rasch zu erreichen. Diese Politik betrachtet den größeren, innovationsfreudigeren Betrieb als den eigentlichen Motor wirtschaftlichen Wachstums.

Entsprechend waren die staatlichen Förderungsmaßnahmen insbesondere auf die Faktorkombinationen der größeren Betriebe abgestimmt. Der Zins wurde durch staatlich subventionierte Kreditvergabe über Genossenschaften zugunsten der Wohlhabenden unter den Knappheitspreis des Kapitals gedrückt, was die Einführung kapitalintensiver Produktionstechniken auch in der Landwirtschaft beschleunigte. Die Kleinbauern besaßen zu ungünstige Ressourcenausstattung und betriebliche Kapazitäten und wurden durch die neuen Förderungsinstitutionen (Community Development Programme und Genossenschaftsbewegungen) auf administrativem Weg von einer raschen Entwicklung weitgehend ausgeschaltet.

Durch die Produktionsausrichtung der Förderungsprogramme und durch das Aufstülpen demokratischer Institutionen auf nichtlegalitäre soziale Strukturen wurde die Situation der wohlhabenden, risikofreudigeren Schichten weiter verbessert. Die ruralen Institutionen mit ihrer Kontrolle des Zugangs zu Kredit und anderen Betriebsmitteln wie Saatgut, Dünger usw. degenerierten in diesem Prozeß immer mehr zu Instrumenten in den Händen etablierter ländlicher Machtgruppen, die sie in erheblichem Umfang für ihre eigenen Interessen mißbrauchen konnten. Die bestehenden Ungleichheiten in der Verteilung von Land und sonstigen Ressourcen wurden auf diese Weise weiter verstärkt, der erwartete Beschäftigungseffekt zugunsten der Armen blieb – von geringen Ausnahmen abgesehen – aus.

Mit dem Hinweis auf neuere betriebswirtschaftliche Ergebnisse hinsichtlich Innovationsfreudigkeit und Produktionseffizienz rückt die These vom Vorzug der Familienbetriebe in einer labour surplus economy als Ansatz für staatliche Förderungsmaßnahmen wieder verstärkt in den Vordergrund<sup>13</sup>. Diese Ergebnisse bestätigen die These von Cheyanov, daß der Familienbetrieb die Arbeitskraft intensiver nutzt als Betriebe mit Fremdarbeitskräften, da die letzteren Arbeitskräfte nur so lange einsetzen, bis sich das vom Arbeiter erwirtschaftete Grenzprodukt dem Lohnsatz nähert. Sen geht so weit<sup>14</sup>, generell von einer Überlegenheit des kleineren Familienbetriebs in bezug auf Pro-Hektar-Erträge zu sprechen, da ein

<sup>13</sup> Rudra, Ashok: Marginalist Explanation for More Intense Labour Input in Smaller Farms – Empirical Verification. In: Economic and Political Weekly, Vol. VIII, No. 22, 1973, S. 989 ff.

<sup>14</sup> Sen, A. K.: Size of Holdings and Productivity, in: Economic and Political Weekly, Febr. 1964, S. 264.



intensiverer Arbeitseinsatz erfolge<sup>15</sup>. Daraus ließe sich ableiten, daß in einer auf den Familienbetrieb ausgerichteten Agrarstruktur das Produktions- und Wachstumsziel am raschesten zu erreichen wäre. Hanumanta Rao geht davon aus<sup>16</sup>, daß die heute für die Produktionstransformation erforderliche Technologie mit Ausnahme des Traktors völlig teilbar, d. h. auch für Kleinbetriebe nutzbar zu machen sei. Kleinere Betriebe würden, wenn die Innovationen einmal zu ihnen durchgesickert seien, eine Reihe von Vorteilen hinsichtlich der effizienten Nutzung von Wasser und Arbeitskraft aufweisen, über bessere unternehmerische Qualifikationen verfügen und hinsichtlich Anbauintensität und Output pro acre nunmehr weit größere Erfolge erzielen als größere Betriebe. — Eine solche Änderung der Förderungsmaßnahmen unter verstärkter Einbeziehung des Familienbetriebes hätte ein Anhalten des Prozesses einer kapitalintensiven Transformation der Landwirtschaft bewirken können.

Die Transformation in Indien ist aber zugunsten des Einsatzes einer Technologie in der Landwirtschaft erfolgt, mit deren Hilfe die Produktion zwar merklich gesteigert wurde, die aber insgesamt negative Effekte auf die Beschäftigung in der Landwirtschaft gehabt hat<sup>17</sup>. Es muß eingeräumt werden, daß diese mechanische Technologie sich positiv auf die Änderung der Anbauintensität, auf die Einführung neuer Zwischenkulturen, auf die Erhöhung der Bewässerungskapazität, auf die Einführung hochertragreicher Sorten und damit auf die Beschäftigung ausgewirkt hat, dies aber durch die negativen Beschäftigungseffekte, ausgelöst durch die Mechanisierung des Dreschens, des Pflügens und des Wasserschöpfens durch Elektroaggregate bzw. Dieselpumpen, insgesamt überkompensiert wurde<sup>18</sup>.

Allerdings muß im Rahmen dieser Transformation das durch verstärkten Betriebsmitteleinsatz und durch erhöhte Produktion in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereichen ansteigende Beschäftigungsvolumen mit in diese Betrachtung einbezogen werden, und unter Berücksichtigung dieser indirekten positiven Effekte bleibt für die gesamte Volkswirtschaft ein kleiner Beschäftigungsvorteil übrig<sup>19</sup>.

Diesem inhärenten Konflikt zwischen höheren landwirtschaftlichen Erträgen bei Anwendung moderner Technologie und der Notwendigkeit zu größerer Arbeitsabsorption in der Landwirtschaft kann dadurch begegnet werden, daß von nun ab die Förderung des Familienbetriebes unter Vernachlässigung von Mechanisierungsprozessen verstärkt vorgenommen wird.

Eigene Untersuchungen haben ergeben, daß die starke zinssubventionierte Kapitalaufstockung in größeren Betrieben zu Überkapitalisierung dieser Betriebe führte, ohne daß damit eine hinreichende Mobilisierung ländlicher Arbeitskräfte

<sup>15</sup> Saini, G. R.: Holding Size, Productivity and Some Related Aspects of Indian Agriculture, in: Economic and Political Weekly, Vol. VI, No. 26, 1971, S. A 79 ff.

<sup>16</sup> Rao, C. H. Hanumantha: Ceiling on Agricultural Landholding — Its Economic Rationale, in: Economic and Political Weekly, Vol. VII, No. 26, 1972, S. A 59 ff.

<sup>17</sup> Raj Krishna: Unemployment in India, in: Economic and Political Weekly, Vol. VIII, No. 9, 1973, S. 475 ff.

<sup>18</sup> Rao, C. H. Hanumantha: Farm Mechanisation in a Labour-Abundant Economy, in: Economic and Political Weekly, Vol. VII, No. 5, 1972, S. 393.

<sup>19</sup> Billings, M. H. and Arjan Singh: Mechanisation and Rural Employment — with some Implications for Rural Income Distributions, in: Economic and Political Weekly, Vol. V, No. 26, 1970, S. A-61 ff.



stattgefunden hat. Schließlich sind die Erwartungen enttäuscht worden, daß die Großbetriebe ihr agrarisches Wachstum aus eigenem Surplus refinanzierten und damit starke Eigendynamik entwickeln. Dieses Wachstum war vielmehr weitgehend auf massive einseitige staatliche Förderung zurückzuführen.

Die ländliche Armut wurde in Indien also dadurch verschärft, daß

1. die kleinen Landbewirtschafter mangels gezielter Förderung an der neuen ertragsteigernden landwirtschaftlichen Technologie nicht in entsprechend großer Zahl partizipierten,
2. die Expansion der landwirtschaftlichen Produktion wegen der kapitalintensiven Ausrichtung (Traktor, Motorpumpen) nicht die wünschenswerte Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten erbrachte und
3. der reale Lohnsatz der Landarbeiter die Tendenz hatte, abzunehmen, von einigen Regionen abgesehen, wo eine sprunghafte landwirtschaftliche Produktionszunahme infolge massiver Bewässerungsmaßnahmen und Mehrfachanbau zu beobachten war<sup>20, 21</sup>.

Die Forderung nach einer neuen agrarischen Technologie und nach der Umlenkung öffentlicher Investitionen zugunsten betriebsgrößenneutraler Inputs wie Dünger, verbessertes Saatgut usw., die nun auch dem Mittel- und Kleinbetrieb verstärkt zugeführt werden sollten, erfordert zwangsläufig komplementäre Maßnahmen. Hierzu gehören u. a. zusätzliche Landreformmaßnahmen in Form verschärfter Besitzgrößenbeschränkung und Umverteilung des hierbei anfallenden Überschußlandes an Kleinbauern<sup>22</sup>.

Es herrscht heute weitgehende Einigkeit darüber, daß weitere Besitzgrößenbeschränkungen das Problem der Armut zwar nicht lösen<sup>23</sup>, wohl aber vermindern helfen. Der zur Umverteilung anstehende „Kuchen“ ist zu klein geworden, als daß man auf diese Weise der großen Zahl der landlosen Arbeiterhaushalte eine ökonomische Existenzgrundlage schaffen könnte<sup>24</sup>. Wenn aber Minhas im Gegensatz zu Dandekar und Rath<sup>25</sup> dennoch für ein „ceiling“-Programm als Teil einer umfassenden Umgestaltung der ländlichen Wirtschaft eintritt, dann sicherlich nicht in der Absicht, jeder Familie die heute verfügbaren  $\frac{1}{2}$  acre Land pro Kopf zuzuteilen. Ein solches Programm sollte vielmehr das anfallende Überschußland zur Aufstockung der kleinen unökonomischen und nicht effizient bewirtschafteten Betriebe bereitstellen und von Flurbereinigungsmaßnahmen begleitet sein. Ein solches Reformprogramm könnte einerseits auch dazu dienen, die Überreste semifeudaler Formen der Landbewirtschaftung und des feudalen Selbstverständnisses auf dem Lande zu beseitigen und andererseits die Herausbildung von kapitalistischen und sehr kapitalintensiven Formen der Landbewirtschaftung zu verhindern. Die größte

<sup>20</sup> Herdt, R. W. and E. A. Baker: Agricultural Wages, Production and the High Yielding Varieties, in: Economic and Political Weekly, Vol. VII, March 1972, S. A-28.

<sup>21</sup> Aggarwal, D. C.: Impact of Green Revolution on Landless Labour: A Note, in: Economic and Political Weekly, Vol. VI, No. 47, 1971, S. 2363.

<sup>22</sup> Parthasaraty, G. and K. S. Raju: Is there an Alternative to Radical Land Ceiling?, in: Economic and Political Weekly, Vol. VII, No. 27, 1972, S. 1282 f.

<sup>23</sup> Dantwala, M. L.: Socialism at the Grass-roots, in: Economic and Political Weekly, May 1972, S. 1017-18.

<sup>24</sup> Minhas, B. S.: Rural Poverty, Land Redistribution and Development Strategy, in: Indian Economic Review, April 1970, S. 111.

<sup>25</sup> Dandekar and Rath: a.a.O., S. 87.



ren landwirtschaftlichen Unternehmer finden ein ausgewogenes Arbeitsmanagement in ihrem Betrieb zunehmend schwieriger und tendieren zum Einsatz arbeits-sparender Maschinen, selbst wenn die Löhne der Landarbeiter nicht steigen.

W. Ladejinsky dagegen befürchtet unter den gegenwärtigen politischen Machtverhältnissen, daß eine solche „ceiling“-Politik möglicherweise den gegenwärtig weit größeren Erfolg versprechenden minimalen Maßnahmen – wie „security of tenure or rights to remain on the land undisturbed, fair land rentals, non-exploitative farm wages and a considerably enlarged scope of land consolidation“<sup>26</sup> – im Wege stehen würden. Dagegen herrscht wieder Übereinstimmung über die Tatsache, daß die Steuerpolitik als Alternative zu der ceiling-Politik keinen geeigneten, politisch gangbaren Ansatzpunkt bietet. Die Reichen auf dem Lande können mit Hilfe ihrer politischen Macht und ihres Einflusses jede progressive, an die Höhe des Landbesitzes oder des Einkommens gebundene Besteuerung verhindern. Solche Maßnahmen sind aber auch administrativ noch nicht durchsetzbar. Schließlich lassen sich heute mangels fehlender öffentlicher Steuereinnahmen die Mängel in der Einkommensverteilung auch nicht durch umfassende öffentliche Fürsorgemaßnahmen zur Bekämpfung der Armut beseitigen.

### c) Entwicklung von Kapitalstock und Arbeitsintensität in der Industrie

Die große Zahl der Armen auf dem Lande konnte bisher auch nicht in einer Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft zu attraktiveren Löhnen aufgefangen werden. Dies ist einmal auf das unerwartet geringe Kapitalbildungsvolumen und zum anderen auf die Entwicklung der Arbeitsintensität, d. h. der „labour-capital ratio“, in der gewerblichen Wirtschaft zurückzuführen.

Die Veränderung des Kapitalstocks hängt ab von der Spar- und Investitionstätigkeit in einer Volkswirtschaft. Unter Zugrundelegung der klassischen Annahme, daß Lohneinkommen völlig aufgezehrt und nur Teile des Profits investiert werden, lassen sich demnach drei Faktoren für die Entstehung von Armut, sofern diese das Ergebnis von mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten im gewerblich-industriellen Bereich sind, festhalten:

1. niedrige Profit- und Reinvestitionsraten in der gewerblichen Wirtschaft Indiens, bedingt durch strukturelle (ungenügende Rohstoff- und Energiezuteilung, Arbeitskämpfe) und unternehmerische Ineffizienzen;
2. Abnahme der Arbeitsintensität durch unkontrollierte Übernahme kapitalintensiver Technologien;
3. Veränderungen in der Nachfragestruktur, d. h. der Einkommenselastizität der Nachfrage zugunsten von Produkten aus kapitalintensiven Produktionsbereichen.

Auf den geringen Beschäftigungseffekt<sup>27</sup>, der von der Großindustrie Indiens ausgelöst wurde, weist insbesondere Sethuraman hin. Nach seinen Berechnungen wuchs in der Zeit von 1950–1964 der Investitionsumfang der Großindustrie um jährlich 17%, die Wertschöpfung jährlich um 10%, während die Beschäftigung jährlich nur um 6% zunahm. Gleichzeitig stellt er fest, daß die Beschäftigungs-

<sup>26</sup> Ladejinsky, Wolf: Land Ceiling and Land Reform, in: Economic and Political Weekly, Vol. VII, No. 5, 6, + 7, Febr. 1972, S. 407.

<sup>27</sup> Zitiert nach Bimal Jalan: On Irrelevance in Economics of Employment, in: Economic and Political Weekly, Vol. VI, No. 50, 1971, S. 2475.



generierung im kleinindustriellen Bereich in derselben Periode noch geringer gewesen ist. Nach Berechnungen von Ranis ging die Beschäftigungselastizität in bezug auf die Produktion im industriellen Sektor von 0,5 für die Jahre 1950–1960 auf 0,3 für die Jahre 1960–1970 zurück.

Die daraus resultierende Zuwachsrate der Einkommen war also erheblich geringer als erwartet und fiel unweigerlich einer kleinen Klasse von Managern, Kapitaleigentümern und einer gehobenen Arbeiterschicht mit besonderer beruflicher Qualifikation zu, die die wenigen Arbeitsplätze in einer relativ modernen industriellen Produktion okkupierten und Güter des gehobenen Bedarfs nachfragten. Arbeitsintensive Industrialisierung mit stärkerer Zunahme der Masseneinkommen, die vornehmlich für Nahrungsmittel und andere Konsumgüter verausgabt werden, hätten aber ohne wesentliche agrarische Produktionsausweitung nur zu einer inflatorischen Preisentwicklung geführt. Insofern bietet die sog. Grüne Revolution – falls das 1971/72 erreichte Produktionsniveau gehalten und kontinuierlich ausgeweitet worden wäre – eine günstige Voraussetzung für eine massive Beschäftigungspolitik.

Nicht weniger bedeutend für die Bekämpfung der Armut sind aber die Maßnahmen zur Beeinflussung von Umfang und Struktur des technischen Fortschritts in der Industrie, die darauf abzielen, die technologische Abhängigkeit vom Ausland abzubauen und auf einfachere arbeitsintensive Technologien auszuweichen, sofern in den einzelnen Produktionsbereichen technologische Wahlmöglichkeiten überhaupt vorhanden sind oder kurzfristig entwickelt werden können. In der größeren Zahl der Betriebe ist die verfügbare Technologie durchaus substituierbar. Dem Gegenargument, daß damit Abschied von dem Ziel der Outputmaximierung in der Industrie genommen werden müßte, läßt sich dadurch begegnen, daß mehrere nebeneinander koexistierende Technologien in der Produktion Eingang finden sollten, wobei das Nebenziel der industriellen Outputoptimierung voll berücksichtigt werden kann<sup>28</sup>.

Insgesamt aber wird selbst bei optimistischen Schätzungen über den Umfang des zukünftigen industriellen Wachstums deutlich, daß nicht einmal ein größerer Teil der neu ins Erwerbsleben tretenden Bevölkerung hierdurch absorbiert und damit kein erheblicher Beitrag zur Lösung des Armutsproblems geleistet werden kann<sup>29</sup>.

### III. Das Problem der Unterbeschäftigung in Indien

Bisher wurde unterstellt, daß die Ausmerzung der Armut einmal über die Erhöhung der Flächenproduktivität der im eigenen landwirtschaftlichen Betrieb Beschäftigten, zum anderen über die Erhöhung der Nachfrage nach Lohnarbeit auf dem Wege über verstärkte Investitionstätigkeit unter Einsatz arbeitsintensiver Technologien erfolgen kann. Diese Strategie zielt darauf ab, Arbeitslosen und neu ins Erwerbsleben Eintretenden eine Erwerbschance zu geben und die Einkommen der selbstständig Beschäftigten und ihrer mithelfenden Familienangehörigen zu erhöhen.

<sup>28</sup> Eckaus, R. S.: The Factor-Proportions Problem in Underdeveloped Areas, in: Agarwal, A. N. and Singh, S. P. (ed.): The Economics of Underdevelopment, New York 1963, S. 348.

<sup>29</sup> Bimal Jalan, a.a.O., S. 2475.



Zweifellos hilft diese Strategie nicht, die Armut von nicht mitversorgten Arbeitsunfähigen zu beseitigen, wozu nur gezielte staatliche Wohlfahrtsmaßnahmen eingesetzt werden können.

In Indien wird aber Armut auf dem Lande weitgehend mit dem Phänomen der Unterbeschäftigung, d. h. der nicht vollen Nutzung der Arbeitskraft der bereits im Erwerbsleben Stehenden, gleichgestellt. Die Anti-Armutspolitik der indischen Regierung stützt sich, in Anlehnung an die Untersuchungen von Dandekar/Rath und Minhas, deshalb auf Arbeitsbeschaffungsprogramme, da Mehrarbeit zur Erhöhung des persönlich verfügbaren Einkommens führt. Diesem Ansatz schließt sich von Urff an: „Da Armut meist identisch ist mit städtischer Arbeitslosigkeit oder ländlicher Unterbeschäftigung, ist das sicherste Instrument zur Beseitigung der Armut die Schaffung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten.“ Damit stellt sich die Frage, ob diejenigen, die zu den Armen auf dem Lande gerechnet werden, auch tatsächlich als „unterbeschäftigt“ anzusehen sind. Diese Frage zu stellen heißt, zunächst eine genaue statistische Zuordnung der Dimension „Armut“ zur Dimension „ländliche Unterbeschäftigung“ vorzunehmen.

### 1. Unterbeschäftigung im ländlichen Indien: Definition und Messung

Im 5. Fünfjahresplan sind – wie auch von Urff bedauernd feststellt<sup>80</sup> – keine eindeutigen Angaben über die Höhe der Arbeitslosigkeit bzw. der Unterbeschäftigung in Indien zu finden. Dahinter steht weniger eine politische Strategie als eher ein wissenschaftliches Dilemma; bisher ist es nämlich nicht gelungen, zu einer wissenschaftlich befriedigenden Messung der bestehenden Unterbeschäftigung und des im Rahmen der Investitionstätigkeit in einer Planphase geschaffenen zusätzlichen Beschäftigungsvolumens zu gelangen<sup>81</sup>. Deshalb wurde die vielfach in Zweifel gezogene Fortschreibung des Volumens der Unterbeschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit in den Plänen völlig aufgegeben.

Bei der Messung der ländlichen Unterbeschäftigung gibt es im Gegensatz zu städtischer oder industrieller Unterbeschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit eine ganze Anzahl von Schwierigkeiten. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß man es hierbei mit einer vorwiegend agrarisch bestimmten Hauswirtschaft ohne kontinuierlichen und zeitlich präzisierbaren Arbeitsanfall zu tun hat, wobei fernerhin nicht eindeutig zu trennen ist, was von den verschiedenen „Tätigkeiten“ noch als Arbeit bzw. produktive Beschäftigung verstanden werden kann und was bereits zur Erholung bzw. Muße oder Freizeit gerechnet werden muß. Bei Haustätigkeiten, bei Jagd, Marktbesuchen usw. ist jedenfalls der Übergang zwischen produktiver und nichtproduktiver Tätigkeit sehr fließend. Die Frage stellt sich also, wann liegt im ländlichen Bereich Unterbeschäftigung vor und wie groß ist ihr Umfang?

Die Darstellung der (endlosen) akademischen Kontroversen über den Begriff der Unterbeschäftigung soll hier nur summarisch erfolgen. In der Literatur werden

<sup>80</sup> Urff, W. von: a.a.O., S. 20.

<sup>81</sup> Government of India, Report of the Committee of Experts on Unemployment Estimates, Planning Commission, New Delhi 1970, S. 819.



heute vier Hauptkriterien unterschieden, nach denen Unterbeschäftigung bzw. das Vorliegen von Arbeitslosigkeit direkt gemessen werden kann<sup>32</sup>:

#### a) Nach dem Einkommenskriterium

Am einfachsten machen es sich hierbei Dandekar/Rath, bei denen eine Erwerbsperson dann als „unterbeschäftigt“ angesehen wird, wenn ihr Beschäftigungsniveau ihr kein Existenzminimum sichert, oder genauer: „An adequate level of employment must be defined in terms of its capacity to provide minimum living to the population“. Demnach gelten die eingangs als arm klassifizierten auch gleichzeitig als unterbeschäftigt.

Zur Beseitigung dieser so definierten Unterbeschäftigung müßte ein zusätzliches Einkommen von 64 Rs pro Kopf und Jahr geschaffen werden, mit dem diese Menschen ihre durchschnittlichen Ausgaben auf das Existenzminimum anzuheben imstande wären. Die Autoren fahren fort: „If this is to be done by providing additional employment, Rs 822 crores (8,2 Mrd.) becomes the measure of the rural unemployment and underemployment prevailing at the beginning or the fourth plan.“

Auch wenn die ärmsten 10% der ländlichen Bevölkerung ausgeschlossen werden, weil diesen nur noch durch soziale Fürsorgemaßnahmen und nicht mehr durch zusätzliche Beschäftigung geholfen werden könnte, hat diese Gleichsetzung von Armut und Unterbeschäftigung zu einer Überbetonung von ländlichen Arbeitsbeschaffungsprogrammen geführt.

#### b) Nach dem Arbeitszeitkriterium

Nach diesem Kriterium gilt eine erwerbsfähige Person dann als unterbeschäftigt, wenn sie innerhalb einer Berichtsperiode insgesamt weniger Tage bzw. Stunden arbeitet, als im Rahmen einer als Vollbeschäftigung definierten Norm statistisch festgelegt wird. Als solche Normen gelten z. B. 300 Arbeitstage pro Jahr oder 42 Stunden pro Woche.

Auf dieser Erhebungsmethode basieren vornehmlich die indischen National Sample Surveys über ländliche Unterbeschäftigung. Hierbei galt eine Person dann als beschäftigt, wenn sie zumindest an einem Tag (ohne Rücksicht auf die dabei aufgewandte Arbeitszeit) innerhalb einer als Referenzperiode festgelegten Woche eines Jahres einer Erwerbstätigkeit (gainful employment) nachging. Arbeitslosigkeit nach dieser Definition lag dann vor, wenn es einer Person trotz aktiver Arbeitssuche und genereller Arbeitsbereitschaft zum ortsüblichen Lohnsatz in der festgelegten Referenzwoche nicht gelang, an zumindest einem Tag der Woche einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Eine erwerbstätige Person, die während der Berichtswoche nur 28 Stunden oder weniger beschäftigt war, galt als „severely underemployed“, eine mehr als 28 Stunden, aber weniger als 42 Stunden beschäftigte Person galt als „moderately underemployed“. (Personen unter 14 Jahren und über 60 Jahren wurden von dieser Zählung offensichtlich ausgeschlossen.)

Das Committee of Experts on Underemployment hat im Jahre 1970 an dieser Konzeption kritisiert, daß das Ergebnis dieser Untersuchungen jeweils nur ein zufälliges Wochenbeschäftigungsbild eines Arbeiters präsentiere, nicht aber den Umfang der Unterbeschäftigung oder gar Arbeitslosigkeit über ein ganzes Jahr. Weiterhin sei das Arbeitsbereitschaftskriterium ohne konkrete Lohnangabe, zu dem ein Arbeiter zu arbeiten bereit gewesen wäre, ein sogenanntes „hotch potch“-Aggregat. Nur wenn man die Arbeitssituation jedes einzelnen Arbeiters für alle 52 Wochen kontinuierlich erfasse, könne man ein genaues Bild von Arbeitslosigkeit und Umfang der Unterbeschäftigung erhalten.

#### c) Nach dem Kriterium der Arbeitswilligkeit

Nach diesem Kriterium liegt Unterbeschäftigung dann vor, wenn ein Erwerbsfähiger bereit ist, mehr Arbeit als bisher zu entrichten, dies auch aktiv anstrebt, und zwar zu einem ortsüblichen Lohnsatz, ohne unter diesen Bedingungen eine produktive Beschäftigung gefunden zu haben.

<sup>32</sup> Sethuraman, S. V.: Measuring Rural Unemployment to Provide Guidelines to Policy-Makers, in: Economic and Political Weekly, Vol. VI, No. 24, 1917, S. 1187, sowie: Raj Krishna: a.a.O., S. 475.



Raj Krisha weist hier zu Recht auf einen neoklassischen Einwand hin, nach dem das Vorliegen eines positiven Lohnsatzes bei Unterbeschäftigung stets auf einen freiwilligen Verzicht auf Mehrarbeit hindeute. In jeder unterentwickelten Wirtschaft gebe es aber auf dem Arbeitsmarkt einen geschützten und einen ungeschützten Sektor, wobei die Löhne auf dem ersteren wegen der kollektiven Lohnaushandlung jeweils höher seien als auf dem ungeschützten Sektor. Das Phänomen der freiwilligen Unterbeschäftigung sei offensichtlich vor allem dort anzutreffen, wo eine Beschäftigung im sogenannten geschützten Sektor bei relativ hohen Löhnen gesucht und nicht gefunden wird, der Suchende aber nicht bereit ist, im sogenannten ungeschützten Sektor zu arbeiten. Im Zuge der Unterstützung durch den Familienverband, durch Freunde oder Verwandte bzw. aufgrund eigener Ersparnis sei für die sogenannten freiwillig Unterbeschäftigten noch keine hinreichende Drucksituation entstanden, die sie zu einer Arbeitsaufnahme zu niedrigen Löhnen zwingt. Danach würde bei einem entsprechend steigenden Lohnangebot eine entsprechende Arbeitsbereitschaft bzw. ein entsprechendes Arbeitsangebot ausgelöst werden.

#### d) Nach dem Produktivitätskriterium

Dieses Kriterium wurde insbesondere bei der Diskussion um versteckte Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern und in Zusammenhang mit den zweisektoralen Wachstumstheorien und der Diskussion des „labour surplus“ zugrunde gelegt. Ohne Rücksicht auf tatsächliches Einkommen und Arbeitsumfang gilt eine Person dann als unterbeschäftigt, wenn die marginale Produktivität ihrer Arbeitskraft geringer ist als ihre Entlohnung. Der Umfang dieser Unterbeschäftigung würde dann deutlich zutage treten, wenn Erwerbstätige aus dem Produktionsprozeß herausgenommen werden könnten, ohne daß daraufhin die gesamte Produktion absolut schrumpft.

Unter Zugrundelegung dieser Definition kam es zu Kontroversen über die Frage, ob die Grenzproduktivität der Arbeitskraft in unterentwickelten ländlichen Regionen kleiner oder gleich null sei. Versuche zur Messung der marginalen Arbeitsproduktivität unter Zuhilfenahme von Produktionsfunktionen des verschiedenen Typs sind meistens deshalb fehlgeschlagen, weil in diese Funktionen der tatsächlich erfolgte Arbeitsaufwand und nicht das jeweils insgesamt verfügbare Arbeitspotential eingesetzt wurde. Da sich das Produktivitätsproblem im allgemeinen in niedrigen Einkommen niederschlägt, sind Einkommenskriterium und Produktivitätskriterium zumindest einander näherbar.

## 2. Umfang der Unterbeschäftigung in Indien

Bei einer Gegenüberstellung dieser 4 Definitionen muß zunächst festgehalten werden, daß jedes von ihnen eine inhaltlich andere Aussage zum Umfang der Unterbeschäftigung im ländlichen Raum erbringt. So zeigte z. B. die eindimensionale Messung der Unterbeschäftigung durch den NSS, daß 17,7% der Erwerbsfähigen auf dem Lande wöchentlich weniger als 28 Stunden arbeiten. Insgesamt ist der Umfang der Unterbeschäftigung bei landwirtschaftlichen Lohnarbeitern offensichtlich am größten, unter Frauen geringer als bei Männern und unter jüngeren Personen höher als bei den bereits seit längerem im Erwerbsleben stehenden Erwerbspersonen. Beim Einfügen einer weiteren Dimension (Arbeitswilligkeit) in die Messung zeigt sich, daß von den 17,7% der nach der ersten Definition als unterbeschäftigt Geltenden nur noch 9,9% ihre Bereitschaft zu Mehrarbeit zum ortsüblichen Lohnsatz bekunden<sup>33</sup>.

Andere Untersuchungen zeigen dagegen, daß der Umfang der Unterbeschäftigung in den unteren sozialen Gruppen Indiens bei Zugrundelegung weiterer Kriterien erheblich geringer als erwartet ist. Das gilt insbesondere auch dann, wenn da-

<sup>33</sup> Zitiert nach Raj Krisha, a.a.O., S. 476.



mit das Problem der Armut bzw. der niedrigen Einkommen angesprochen werden soll. Zunächst wurde festgestellt, daß 37 bzw. 60% der Haushalte kleinerer Landbewirtschafter und Landarbeiter nicht bereit sind, zusätzliche Arbeitstätigkeiten aufzunehmen<sup>34</sup>. Die Untersuchungen von Parthasarathy und Rao kamen zu dem Ergebnis, daß bei Lohnarbeiten das Pro-Kopf-Einkommen keine positive Korrelation mit dem Beschäftigungsumfang zeigt<sup>35</sup>. Der Umfang der Beschäftigung liegt für alle Einkommensgruppen insgesamt niedriger als die als Vollbeschäftigungsnorm angegebene Größe. Daraus wird zunächst gefolgert, daß die Haushalte unterhalb der Armutsschwelle nicht dadurch gekennzeichnet seien, daß der Beschäftigungsumfang pro Arbeitskraft bei ihnen geringer wäre als bei solchen Haushalten, die über der Armutsschwelle liegen. Das Gegenteil sei der Fall. Der Beschäftigungsumfang pro Arbeiter sei bei den Haushalten unterhalb der Armutsschwelle höher.

Dagegen liege das Verhältnis in bezug auf den durchschnittlichen Lohnsatz eher umgekehrt. Erwerbstätige aus Haushalten unterhalb der Armutsschwelle würden demnach zu weitaus geringeren durchschnittlichen Lohnsätzen entlohnt als ihre restlichen Kollegen. Daraus läßt sich folgern, daß die Strategie zur Beseitigung von Armut bei den Lohnarbeitern insbesondere auch auf eine Anhebung des Lohnsatzes ausgerichtet sein müßte.

#### **IV. Gezielte Programme zur Beseitigung von Armut und Unterbeschäftigung in Indien**

##### **1. Ländliche Arbeitsbeschaffungsprogramme (Rural Works Programmes)**

Ländliche Arbeitsbeschaffungsprogramme bestehen seit Beginn des dritten indischen Fünfjahresplanes, ohne jemals einen Erfolg aufzuweisen. Die sich verschärfende Diskussion über das Problem der Armut veranlaßte die Regierung dennoch im Jahre 1971/72, das damalige Arbeitsbeschaffungsprogramm im ganzen Land in Form sogenannter „Crash Schemes for Rural Employment“ (CSRE), und zwar in beinahe allen Distrikten, wiederaufleben zu lassen<sup>36</sup>. Für das Programm, das bis Mitte März 1974 befristet war, wurde jährlich ein Betrag von 500 Mio. Rs vorgesehen. Sie dienten dem Ziel, in jedem indischen Distrikt mindestens 250 000 zusätzliche sogenannte Beschäftigungstage (man days) mit einem durchschnittlichen Lohnsatz von 3 Rs pro Tag zu schaffen, um damit das Einkommen ländlicher Haushalte aufzustocken<sup>37</sup>. Hierzu wurde die Erstellung arbeitsintensiver Projekte ins Auge gefaßt, die zur Entwicklung der Infrastruktur einer Region beitragen soll-

<sup>34</sup> Visaria, P. and Visaria, L.: Employment Planning for the Weaker Sections in Rural India, in: Economic and Political Weekly, Vol. VIII, Febr. 1973, S. 269.

<sup>35</sup> Parthasarathy, G. and Rao, G. D. R.: Employment and Unemployment among Rural Labour Households, a Study of West Godavari District, in: Economic and Political Weekly, Vol. VIII, Dec. 1973, S. A-125.

<sup>36</sup> Apte, D. P.: Crash Scheme for Rural Employment-Evaluation of the Programme in a District in Maharashtra, in: Economic and Political Weekly, Vol. VIII, No. 12, 1973, S. 595 ff.

<sup>37</sup> Gupta Ranjit: Rural Works Programme — Where it Has Gone Astray — in: Economic and Political Weekly, Vol. VI, No. 20, 1971, S. 995.



ten und als dauerhafte Anlagegüter zur Verbesserung der produktiven Kapazität der landwirtschaftlichen Betriebe dienen sollten. Dieses Programm wurde in 15 ausgewählten Blocks als sogenannte „Pilot Intensive Rural Employment Projects“ (PIREP) zunächst in Form von „Action cum Study“-Projekten initiiert<sup>38</sup>. Es zielte auf Durchführung geeigneter arbeitsintensiver Projekte, wie beispielsweise Straßenbaumaßnahmen, Bodenverbesserungs- und -entwicklungsmaßnahmen, Anlage kleinerer Bewässerungsprojekte, Aufforstungsmaßnahmen und Schulbau; gleichzeitig sollten Beschäftigungsbudgets erstellt werden. Hierzu wurden Arbeitsvermittlungsbüros auf dem Lande eingerichtet, und Arbeitslose wurden aufgefordert, sich registrieren zu lassen<sup>39</sup>.

Hierbei wurde die Erfahrung gemacht, daß sich zwar etwa 50% der ländlichen Bevölkerung für Jobs registrieren ließen, daß aber nur ein kleiner Prozentsatz der als arbeitswillig Registrierten zusätzlich angebotene Arbeit bereitwillig annahm<sup>40</sup>. Diese Erfahrung mußte insbesondere auch in den Regionen gemacht werden, wo ein hoher Anteil an Landarbeitern vorlag und wo das Entwicklungsniveau des gesamten Distrikts unterdurchschnittlich war.

Der Nachteil dieser von der Regierung initiierten Programme bestand zunächst darin, daß die auf die einzelnen Projekte beschränkten Arbeitsmöglichkeiten kein kontinuierliches Beschäftigungsangebot darstellten. Das geringe Interesse ist deshalb unter anderem auch dadurch zu erklären, daß potentielle Interessenten ihre traditionellen Arbeitsverhältnisse um nur kurzfristiger geringfügiger Vorteile wegen nicht aufgeben wollten oder konnten. Ein weiteres Unsicherheitselement besteht in dem sehr langwierigen Prozeß der Projektfindung durch die Distriktsbehörden in Zusammenarbeit mit dem Zila Parishad. Die Löhne wurden entsprechend dem regionalen Lohnniveau in der jeweiligen Jahreszeit festgesetzt, um die Arbeiter nicht zu veranlassen, bestehende Arbeitsmöglichkeiten kurzfristig aufzugeben. Die Arbeiter hatten offensichtlich eine höhere Präferenz gegenüber dem Stücklohn, der für männliche und weibliche Erwerbspersonen gleich hoch festgesetzt wurde, wodurch diese Arbeitsmöglichkeiten insbesondere für Frauen attraktiv wurden<sup>41</sup>.

Die Erfahrung bei der Durchführung der bisherigen Projekte hat gezeigt, daß das Interesse oder die Beteiligung ländlicher Arbeitskräfte an solchen Projekten erheblich überschätzt wurde. Von Einzelprojekten wird berichtet, daß von der geringen Zahl teilnehmender Arbeitskräfte nur 20% regelmäßig kamen, während weitere 50% nur die Hälfte der insgesamt für sie vorgesehenen Arbeitstage ablesteten<sup>42</sup>.

Ein Großteil der Schuld für die enttäuschenden Erfahrungen mit solchen Arbeitsbeschaffungsprojekten liegt aber wohl bei den mit der Projektdurchführung Beauftragten, der Rigidität administrativer Entscheidungsprozesse und der beschränkten technischen Durchführbarkeit der vorgesehenen Projekte sowie in Mängeln an Koordination unter den beteiligten Institutionen. Mit Ausnahme der Land-Army-Projekte in Mysore ist bisher noch kein einziges Beispiel bekannt geworden, wo ein effizientes Projekt-Management in fruchtbarem Zusammenspiel mit

<sup>38</sup> Gupta, R.: a.a.O., S. 995.

<sup>39</sup> Apte, D. P.: a.a.O., S. 597.

<sup>40</sup> Visaria, P. and Visaria, L.: a.a.O., S. 269.

<sup>41</sup> Apte, D. P.: a.a.O., S. 598.

<sup>42</sup> Apte, D. P.: a.a.O., S. 598.



Projekträgern Projekte ordnungsgemäß ausgeführt und entsprechende Vorkehrungen für die notwendigen Reparatur- und Wartungsarbeiten nach der eigentlichen Investitionsphase veranlaßt hätte. Land-Army-Projekte in Mysore stehen unter der Führung eines Armeegenerals<sup>43</sup>, der sich sein Führungspersonal und seine Techniker aus der regulären Armee rekrutieren kann und auf solche Arbeitskräfte aus dem Heer der Arbeitslosen zurückgreift, die bereit sind, in einem Arbeitscamp zu leben, eine zentrale Nahrungsmittelversorgung und Gesundheitsfürsorge sowie militärischen Drill und sportliche Übungen zu akzeptieren.

Im übrigen scheint aber die Qualität der Projekte und die Gefahr des Versickerns von Budgetmitteln aus öffentlichen Haushalten wegen der nicht endenden Korruption so hoch, daß sich hiermit unter den gegebenen Verhältnissen weder eine Verbesserung der produktiven Kapazität der Landwirtschaft noch ein signifikanter Einkommenstransfer zugunsten der Armen erzielen läßt. Diese Projekte tragen vielmehr dazu bei, daß sich die ländliche Oligarchie und Bürokratie weiter bereichern kann und daß damit die Ungleichheiten und Spannungen nur weiter zunehmen.

## 2. Weitere Förderungsprogramme für die Armen auf dem Lande

Die indische Regierung hat mit einer Reihe spezieller Förderungsprogramme weitere Versuche unternommen, institutionelle Lösungen zum Problem der ländlichen Armut zu entwickeln<sup>44</sup>. Diese organisierten Versuche wurden vor allen Dingen in den Bereichen vorgenommen, die von der nationalen Entwicklungspolitik bisher unangetastet geblieben waren. Jedes der Programme zielt auf eine relativ homogene Gruppe von Menschen möglichst gleicher Interessenlage ab<sup>45</sup>:

(a) Small Farmers Development Agency (SFDA): Hierzu waren etwa 46 Projekte vorgesehen, wobei jedes Projekt etwa 50 000 Bauern erfassen sollte.

(b) Marginal Farmers and Agricultural Laborers Programme (MFAL): Hierzu waren etwa 41 Projekte vorgesehen, wobei jedes Projekt etwa 20 000 kleinere Landwirte und Landarbeiter ansprechen sollte.

(c) Drought Prone Area Programme (DPAP): Dieses Programm war insbesondere auf die Förderung solcher Regionen abgestimmt, die bisher erheblich hinter der gesamten ländlichen Entwicklung hinterherhinkten und durch Naturkatastrophen wie Trockenheit, Überschwemmungen, Monsunausfall besonders gefährdet sind.

Alle diese Programme wurden durch die Zentralregierung formuliert; die Ausführungsbestimmungen wurden durch die Länderregierungen konkretisiert. Implementiert wurden diese Programme schließlich auf Distriktsebene durch das „Zila Parishad“.

Die SFDA und das MFAL stellen keine direkten Arbeitsbeschaffungsprogramme im Sinne der Rural Works Programme dar. Sie repräsentieren eher einen organisierten Versuch der indischen Regierung, einer nach bestimmten Kriterien zu identi-

<sup>43</sup> Donovan, W. G.: Rural Works and Employment Description and Preliminary Analysis of a Land Army Project in Mysore State, India, Cornell University, Occasional Paper Nr. 60, April 1973.

<sup>44</sup> Jodha, N. S.: Special Programmes for the Rural Poor, The Constraining Framework, in: Economic and Political Weekly, Vol. VIII, 1973, S. 633–639, insbesondere S. 633.

<sup>45</sup> Jodha, N. S.: a.a.O., S. 634.



fizierenden Klientel gezielt verbilligte Kredite einzuräumen, mit deren Hilfe sie eine Reihe von produktiven Maßnahmen durchzuführen imstande sein sollten. Der Start für diese Programme erfolgte 1969/70 und 1970/71, und zwar versuchsweise, sollte aber unter dem 5. Plan eine besondere Ausdehnung erfahren. Das Konzept, das hierbei zugrunde gelegt wurde, geht zurück auf Empfehlungen des All India Rural Credit Review Committee, das feststellte, daß Genossenschaften, Beratungsorgane der Regierung ebenso wie andere Regierungsinstitutionen im ländlichen Bereich die Bedürfnisse der Kleinstantwirte und landwirtschaftlichen Arbeiter weitgehend außer acht ließen und zu wenig gezielte Hilfsmaßnahmen anzubieten hatten. Im Rahmen der durch die SFDA eingeleiteten Maßnahmen sollten deshalb nur sogenannte „potentially viable farmers“ in eine gezielte Förderung aufgenommen werden, deren Landbesitz 1–3 acres nicht übersteigt. Bei dem MFAL stehen insbesondere der Aufbau gemischt-wirtschaftlicher Existenzen unter besonderer Berücksichtigung des Ausbaus der Viehwirtschaft und die Schaffung zusätzlicher Lohneinkommen im Vordergrund.

Neben Krediten an Einzelpersonen bzw. Haushalte werden gleichzeitig Subventionen an solche Institutionen vergeben, die bereit sind, dem zu fördernden Kreis an Haushalten ihre besondere Hilfestellung angedeihen zu lassen, insbesondere, wenn damit höhere Kosten für Beratung, Überwachung, Vermarktung, Krediteinzug usw. verbunden sind. Auf diese Weise wurden bis zum Jahre 1972 durch die SFDA 1,58 Mio., durch die MFAL 756 000 Teilnehmer mit Krediten für den Ankauf von Inputs und für sonstige Investitionsmaßnahmen direkt erfaßbar. Es wurden insgesamt 28 000 tubewells bzw. wells erstellt, 9000 pumpsets verteilt, der Ankauf von 14 000 Milchvieheinheiten kreditiert, und durch begleitende Arbeitsbeschaffungsprogramme wurden rund 13 000 Personen gefördert. Das Kreditvolumen beider Programme betrug Ende 1972 23 Mio. Rs<sup>46</sup>.

Die Propagierung dieser Programme durch die indische Regierung signalisiert natürlich noch keine Kehrtwende im Rahmen der ländlichen Förderungspolitik. Diese Programme fügen sich vielmehr als Komplementärmaßnahmen in das ländliche Entwicklungsprogramm ein, ohne daß hiermit die grundlegende, auf Produktionssteigerung ausgerichtete Förderungsstrategie der indischen Regierung geändert werden sollte. Der mit Land und sonstigen Ressourcen gut ausgestattete Landwirt steht bei all diesen Förderungsmaßnahmen noch immer im Vordergrund.

Diese Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut haben auch nicht zum Ziel, die Verteilung der produktiven Ressourcen auf dem Lande grundsätzlich umzustrukturieren. Sie stellen auch keinen Versuch dar, radikale Veränderungen in Struktur und Operationsweise der bestehenden ländlichen Institutionen und mit ihrer besonderen Kasten- und Klassenorientierung auszulösen. Der Status quo bleibt also weitgehend erhalten, nur mit dem Unterschied, daß damit die Armen nicht noch ärmer werden sollten. Es darf also nicht übersehen werden, daß es sich hierbei um einen extrem bescheidenen Anfang handelt, einen Teil der ländlichen Armut zu beseitigen.

Um zu verhindern, daß sich die ländliche Oligarchie und Bürokratie an den Maßnahmen direkt bereichern, die für die Beseitigung der Armut als besonders wichtig erachtet werden, wäre es u. a. notwendig, eine radikale Umstrukturierung der Entwicklungsbehörden auf Distriktsebene im Rahmen dieser Programme vorzunehm-



men. Es wäre hierzu insbesondere erforderlich, ein permanent operierendes, möglichst autonomes Projektplanungsbüro einzurichten und hierbei auch auf Berater aus der Privatwirtschaft zurückzugreifen. Deren Aufgabe müßte es sein, ökonomisch sinnvolle und technisch durchführbare Projekte vorzuschlagen, ihre Durchführung zu überwachen und für die späteren Reparatur- und Wartungsarbeiten zu sorgen.

Die einzelnen, die Armen unterstützenden Institutionen sollten weiterhin zu regionalen Entwicklungsagenturen zusammengefaßt werden, um insbesondere an der Entwicklung der Infrastruktur beim Ausbau des Bewässerungssystems, bei der Überwachung der Wasserzuteilung, bei der Beratung und Ausbildung von Innovatoren und bei der Organisation von Selbsthilfemaßnahmen mitzuwirken<sup>46</sup>.

### 3. Einflußnahme auf die Faktorentlohnung

Von Urff hat bezüglich der Strategie zur Bekämpfung der Armut darauf hingewiesen, daß in Phasen von Nahrungsmittelknappheit und inflatorischer Preisentwicklung das Angebot bzw. die Preise auf den Produktmärkten insbesondere zugunsten der kleineren Einkommensbezieher reguliert werden müßten. Aber neben den Preisen auf den Produktmärkten sind es die Preise auf den Faktormärkten, die die Verteilung der Realeinkommen schließlich bewirken.

Im Verlauf unserer Ausführungen wurde gezeigt, daß sich das Problem der Armut weniger als Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten als vielmehr auch als Problem eines zu niedrig fixierten Lohnsatzes darstellt, bei dem das Existenzminimum einer Familie kaum gesichert oder nur durch aktive Mitarbeit aller Familienangehörigen inklusive Frauen und Kindern erreicht werden kann. Mit der Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten insbesondere für Frauen und Kinder besteht die Gefahr, daß die Reallöhne der bisher Beschäftigten die Tendenz haben, weiter zu sinken. Wenn deshalb die Erwerbsquote einer Familie nicht steigen sollte und die Armutsschwelle doch überschritten werden soll, die bereits im Erwerbsprozeß stehenden Arbeitskräfte aber weitgehend vollbeschäftigt sind, dann kann dieses Ziel nur durch Anheben der Reallöhne erreicht werden.

Wenn man nicht davon ausgehen kann, daß durch eine vollständige Umverteilung des verfügbaren Landes das Problem der Armut beseitigt werden kann, dann wäre zu fragen, ob die Organisierung der Armen, der Landlosen, der Pächter mit ungesicherten Besitzrechten und der Teilpächter in Selbsthilfeorganisationen gewerkschaftlicher Ausrichtung nicht als eine Möglichkeit zur Beseitigung von Armut angesehen werden kann<sup>47</sup>. Diese Selbsthilfeorganisationen könnten sich zunächst gegen die korrupten Praktiken der Bürokratie und ihrer Handlanger bei öffentlichen Arbeitsbeschaffungsprojekten wehren, sie könnten möglicherweise die Durchsetzung der bestehenden Landreformgesetze und Entschuldungsmaßnahmen erzwingen, sie könnten in kollektive Pacht- und Lohnverhandlungen mit Verpächtern und landwirtschaftlichen Arbeitgebern eintreten, um insbesondere deren kapitalintensive Technologiewahl zu verhindern.

<sup>46</sup> Jodha, N. S.: a.a.O., S. 634.

<sup>47</sup> Dore, R. P.: On learning to live with the Second Best, in: Economic and Political Weekly, Vol. IV, 1969, S. 1781, ebenso: Raj Krishna: Unemployment in India, a.a.O., S. 482.



Nur durch eine stärkere Politisierung des unterbeschäftigten und armen ländlichen Proletariats — so zeigen auch die Erfahrungen Japans vor dem Zweiten Weltkrieg — könnten auch gleichzeitig die verschiedensten Formen der Abhängigkeit, bedingt durch Machtungleichgewichte auf dem Lande und im Dorf, als Ursachen der Armut, beseitigt werden. Ländliche Arbeitsbeschaffungsprogramme allein lösen jedenfalls das Problem der Armut im indischen Dorf nicht.

### V. Zusammenfassung

Die ökonomische Bewältigung der Armut ist nur eine Komponente einer multi-dimensionalen Transformation der indischen Gesellschaft und bereits als solche eine Aufgabe von gigantischem Ausmaß. Die ökonomischen Ursachen der Armut werden in der unzureichenden Beteiligung der betroffenen Schichten der ländlichen Bevölkerung an den Produktionsmitteln, insbesondere an Land und Kapital, gesehen. Daneben wird insbesondere bei den landwirtschaftlichen Arbeiten Armut mit dem Problem der ländlichen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung identifiziert. Im indischen Fall ist es aber vielmehr das Ergebnis unzureichender Löhne und institutionell bedingter Immobilität der Arbeitskräfte.

Die Neuverteilung der landwirtschaftlichen Ressourcen ist nur in engen Grenzen für eine Umverteilung der Einkommen geeignet. Eine umfassende Anti-Armutspolitik muß auch mehr als nur die Bildung von Sozialkapital durch Arbeitsbeschaffungsprogramme auf dem Lande beinhalten. Man sollte vor allem mit einer staatlichen Förderungspolitik beginnen, die den arbeitsintensiven landwirtschaftlichen Familienbetrieb und den Kleingewerbebetrieb mehr als bisher an der Produktionsausweitung beteiligen.

Bei landlosen Haushalten, die erheblich unter der Armutsschwelle liegen, ist eine Einkommensverbesserung insbesondere durch das Anheben des Lohnsatzes über gewerkschaftliche Selbsthilfekonzepte zu erwarten. Dies setzt einmal voraus, daß der Kampf gegen die Armut von den Betroffenen wirklich gewünscht und auf politischer Ebene nachdrücklich auch angestrebt wird. Zum anderen ist der Erfolg solcher Maßnahmen eng mit weiteren Möglichkeiten zur Produktionsausweitung verknüpft. Schließlich müssen soziale Fürsorgemaßnahmen, langfristig wirkende Geburtenbeschränkungsmaßnahmen und — in besonderen Fällen — Preiskontrollmaßnahmen diesen multidimensionalen Kampf zur Verringerung der Armut ergänzen.

#### Reihe „Probleme der Weltwirtschaft“

A. und S. Gosalia

#### Employment Formation Through Labour-Intensive Technology

57 pp. Paperback, DM 18,—

Occasional Papers No. 1  
ISBN 3 8039 0082 4

To reduce unemployment in the developing countries the authors propose adaptive technology — a feasible heterogenous combination of automatic machines and local labour — for the initial take-off to economic progress.

**Welforum Verlag · München**