

# Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß

Von

Winfried Böll, Otto Matzke

Hermann Priebe, Heinz Rudolph, Winfried von Urff

Herausgegeben von Hermann Priebe



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 69**

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 69

---

## Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

# Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß

Von

Winfried Böll, Otto Matzke

Hermann Priebe, Heinz Rudolph, Winfried von Urff

Herausgegeben von Hermann Priebe



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN



**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1972 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 02844 9**

## **Zur Einführung**

Wir stehen in einer Phase der kritischen Besinnung gegenüber der Dritten Welt, in einer Umbruchsituation der Entwicklungspolitik. Es geht jetzt um mehr als die bisher übliche Frage, ob die von den wohlhabenden Ländern aufgebrauchten Hilfsmittel ausreichen. Überall werden Zweifel laut, ob die Ansätze und Methoden der Hilfe richtig sind, ob unsere Zielvorstellungen stimmen.

Die Diskussion darüber ist weltweit in Gang gekommen. Sie spiegelt sich in manchen offiziellen Dokumenten wider, wie dem Pearson-Bericht, der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesrepublik für die Zweite Entwicklungsdekade, neuerdings auch den Verlautbarungen der Weltbank. Sie bildet auch den realen Hintergrund der wachsenden Kritik seitens der jungen Generation.

Der Ausschuß Entwicklungsländer in der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik, hat sich im Bemühen auch seitens der Wissenschaft einen Beitrag zur Diskussion um die Neuorientierung der Entwicklungspolitik zu leisten, auf seiner Jahrestagung 1971 mit dem Thema „Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß“ beschäftigt. Bei allen unbestreitbaren Erfolgen im wirtschaftlichen Wachstum vieler Entwicklungsländer, in der Industrie- und Agrarproduktion, im Außenhandel, muß doch erkannt werden, daß grundlegende Veränderungen in den meisten Ländern kaum in Gang gekommen sind, im Gegenteil, daß die wirtschaftlichen und sozialen Dualismen innerhalb der Länder wachsen, die Einkommensunterschiede zunehmen. In dem Kreis der fünf Themen geht es um diese Problematik und um ergänzende, vielleicht neue Ansätze der Entwicklungspolitik, um die Frage nach den Möglichkeiten einer breiteren Entwicklung von der Basis her, mit dem Ziel, die bisher benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu aktivieren und das Eigenpotential der Entwicklungsländer erkennbar und für neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen nutzbar zu machen.

Der Ausschuß Entwicklungsländer möchte dafür zunächst weniger abstrakte wissenschaftliche Arbeit leisten, sondern mit einem Dialog zwischen Wissenschaftlern und in der praktischen Entwicklungspolitik Verantwortlichen beginnen. Er fühlt sich dabei in der großen Tradition des ‚Verein für Socialpolitik‘, der vor einem Jahrhundert durch gesellschaftspolitisch engagierte Nationalökonomien wie Gustav Schmoller,

Adolf Wagner, Lujo Brentano, Georg Friedrich Knapp u. a. gegründet wurde. In der damaligen Umbruchsituation im Übergang in die Industriegesellschaft hob Schmoller in seiner Gründungsansprache zur ersten Tagung im Oktober 1872 in Eisenach hervor, daß der „tiefe Zwiespalt, der durch unsere gesellschaftlichen Zustände geht“, Zweifel an der Richtigkeit der herrschenden volkswirtschaftlichen Doktrin habe aufkommen lassen und es daher gelte, eine „Basis für die Reform unserer sozialen Verhältnisse zu finden“.

Man könnte die heutige Situation in der Entwicklungspolitik mit ähnlichen Worten kennzeichnen. Die verschiedenen Themen dienen einer Übersicht und kritischen Analyse der bestehenden Probleme. Niemand wird bereits ein neues geschlossenes Programm erwarten. Zunächst geht es darum, in aller Bescheidenheit zu erkennen, daß zentrale Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und gesellschaftlichen Wandlung der Dritten Welt noch geistig unbewältigt sind. In diesem Sinne mögen unsere Überlegungen als Anstoß dienen und zu einer kritischen Diskussion beitragen, die Anregungen für die weitere wissenschaftliche Arbeit gibt und auch der Unterstützung der für die Entwicklungspolitik Verantwortlichen bei ihren Aufgaben dient.

Frankfurt/M., 12. 11. 1971

*Hermann Priebe*

## Inhaltsverzeichnis

Entwicklungspolitik und Gesellschaftsveränderung	
Von Ministerialdirektor <i>Winfried Böll</i> , Bonn .....	9
Überwindung von Dualismen und Einbeziehung der ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsprozeß	
Von Professor Dr. <i>Hermann Priebe</i> , Frankfurt .....	19
Die Beschäftigung als Kernproblem einer sozialen und wirtschaftlich koordinierten Entwicklung	
Von Dr. <i>Otto Matzke</i> , Rom .....	41
Grundsätze und Methoden der Industrialisierung in Entwicklungsländern	
Von Dr. <i>Heinz Rudolph</i> , Düsseldorf .....	67
Regionale Aspekte im Entwicklungsprozeß	
Von Professor Dr. <i>Winfried von Urff</i> , Heidelberg .....	81



## Entwicklungspolitik und Gesellschaftsveränderung

Von *Winfried Böll*, Bonn

Wer nicht im Tagesgeschäft aufgeht, wem es nicht genügt, auf interessanten Reisen neben depremierenden Fehlschlägen doch auch recht häufig beachtliche Erfolge von Entwicklungshilfeprojekten zu sehen, sondern vielmehr die überwältigende Mehrheit derer nicht vergessen kann, die sich von Tag zu Tag einer auswegloseren Lage gegenüber sehen, der muß hartnäckig gegen die Versuchung ankämpfen, zu resignieren, der braucht einige Disziplin, um bei sich selbst und seinen Mitarbeitern Hoffnung manchmal mehr aus Prinzip als aus beweiskräftig belegbaren Ermutigungen zu wecken.

Versuchen wir, der Frage nachzugehen, wo die Entwicklungspolitik heute angelangt ist mit ihren erheblichen Investitionen an Vorschüßerwartungen, an öffentlichen Mitteln, an humanen Reden, einsichtsvollen Papieren und nicht zuletzt versteckten und offenen Interessen. Versuchen wir aufzuzeigen, wo die Entwicklungshilfeadministration heute steht oder, ehrlicher gesagt, was einige Mitarbeiter der Entwicklungshilfeadministration heute über den Standort ihrer Arbeit in der eigenen Gesellschaft und vor dem Forum der elenden Massen denken, die auf unsere Solidarität hoffen. Ich spreche von der kleinen Gruppe von Politikern, Administratoren, Experten und Helfern, die wie ich selbst, die Illusion, sich bei einer grundlegenden Veränderung in der Welt etwas nützlich machen zu können, noch immer nicht aufgegeben haben.

Zwar können wir auf die Zustimmung eines größeren Teils der Öffentlichkeit rechnen, wenn wir armen Völkern helfen wollen, aber nur solange, wie die Entwicklungshilfe nicht zu Lasten von Staatsleistungen geht, die dem Stimmbürger wichtiger sind. Und wenn es darauf ankommt, sind ihm fast alle anderen Leistungen, Bildung, Verkehr, Soziales, Verteidigung, Wohnungsbau, wichtiger als Entwicklungshilfe. Erst recht wird er gegen Entwicklungspolitik mißtrauisch, wenn er zu spüren beginnt, daß der Erfolg dieser Politik von der Veränderung seiner Lebensgewohnheiten, seiner wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse abhängt, daß unsere Art zu leben und zu wirtschaften sich als ein privilegierter Luxus erweist, den sich niemand mehr

leisten kann, wenn man ein bescheidenes Maß an lebensnotwendiger Versorgung, an persönlicher Entfaltungsmöglichkeit und Freiheit und an Mitbestimmung über das eigene Schicksal und unser aller Zukunft vielleicht einmal für mehr als zehn Milliarden Menschen erschließen will.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Entwicklungspolitik im Kreuzfeuer der Kritik von rechts und links steht. Oft decken sich sogar die Argumente, die aus extrem gegensätzlichen Positionen zum Beweis der Nutzlosigkeit entwicklungspolitischer Versuche formuliert werden. Entwicklungspolitik gilt nach wie vor als Tummelplatz von Ideologen, als bürokratische Geldverteilungsmaschine, als Hilfstruppe kapitalistischer Expansion, als Spielfeld humanitärer Traumtänzer, die auf der Suche nach Utopia neiderregende Reisen in fremde Länder machen und in ihrer humanitären Geschäftigkeit längst im Abseits der politischen und wirtschaftlichen Alltagssorgen gelandet sind, die die „Realisten“ in Wirtschaft und Gesellschaft hier und heute drücken. Aus der anderen Ecke heißt es dann, daß diese Träumer sich in der Geborgenheit ihrer öffentlich-rechtlichen Ämter und Versorgungsansprüche mit wohlge-meinten, aber objektiv schädlichen Maßnahmen zur Tarnung der Welt-herrschaft des Kapitals mißbrauchen lassen, wenn sie nicht geradezu als deren Vorhut oder Nachhut denunziert werden.

### **Entwicklungspolitik ein Lehrstück**

Aus dieser Position heraus darf man wohl selbst als Staatsangestellter zugeben, daß alles, was sich heute als Konzept, Strategie, politische Absicht zur Lösung der weltweiten sozialen Antagonismen ausgibt, nur sehr vorläufig Anspruch auf Gültigkeit erheben kann. Das gilt nicht nur für die Dogmen aller Art, sondern auch für die durchaus fortschrittlichen Beschlüsse zur Zweiten Dekade. Es gibt noch keine global brauchbare Entwicklungstheorie. Es gibt Erfahrungen, Grundsätze, Konzepte mittlerer Reichweite. Es gibt auch bemerkenswerte Entwicklungserfolge in Massengesellschaften, man denke an Japan und an China. Aber nichts ist ohne weiteres übertragbar.

Außerdem kann man heute erst nur selten mit einiger Zuverlässigkeit vorausschätzen, welche Auswirkungen ein konkretes Projekt, das ökonomisch, technisch und im Zusammenhang mit seiner näheren Umgebung durchaus vernünftig konzipiert gewesen sein mag, im Gesamt-rahmen einer Gesellschaft haben wird. Es fehlt noch an praktikablen Kontrollverfahren, um nicht-intendierte Folgen und Begleiterscheinungen von Entwicklungsprojekten rechtzeitig zu erkennen und zu vermeiden. Versuche mit aufwendigen Analysen, etwa Nutzen-Kosten-

Analysen gaben nur selten brauchbare Hilfen für die Praxis, treffen die entscheidenden Fragen des sozio-ökonomischen Zusammenhangs meistens nicht und sind unter dem Zeitdruck, dem Referenten und Sachbearbeiter ausgesetzt sind, nicht nur nicht durchzuführen, sondern, wenn sie von wissenschaftlichen Instituten ausgearbeitet worden sind, auch kaum auszuwerten und zu lesen.

Der Erfolg der Entwicklungspolitik wird an dem gemessen, was sie verändert oder zumindest an den Hindernissen, die sie notwendigen Veränderungen aus dem Wege räumt. Veränderungen aber, die heute erforderlich sind, kann man getrost revolutionär nennen. Ganz im Gegensatz zu einem emotional aufgeladenen Revolutionsgehebe kann sie einfach nicht „das System“ über Bord werfen, in dem sie lebt, von dem sie lebt, dessen Chancen und Widersprüche sie nutzen muß. Gerade weil sie die Grundlagen der europäischen Zivilisation, die Entwicklung der europäischen Gesellschaft nicht nur als Voraussetzung des heutigen Weltzustandes, sondern auch als eine der Grundlagen ihrer eigenen Möglichkeiten mitbegreift, weil wir ohne diese Zivilisation und ihre Werte gar nicht auf den Gedanken von Entwicklungshilfe kommen würden, hat sie bei aller Transformationsabsicht Respekt vor dem Geleisteten, vor dem Bestehenden und damit hoffentlich Augenmaß für das, was bei aller Veränderung erhalten bleiben sollte.

Es gibt keine Alternative zur Entwicklungspolitik. Die „Revolution“, so wie sie von Randgruppen emphatisch verlangt wird, ist unter den gegebenen Verhältnissen nur eine deklamatorische Alternative. Es bleibt uns also die Pflicht, das „Lehrstück Entwicklungspolitik“ weiterzuspielen in der Hoffnung, daß es zusammen mit den Erfahrungen, die man heute unter den Stichworten „Umweltgefährdung“ und „Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums“ theoretisch und politisch zu verarbeiten beginnt, Wirkung auf Einstellung und Verhalten der Bevölkerung und der politisch verantwortlichen Gruppen vor allem in den Industrieländern zeigt, mehr Wirkung jedenfalls, als große provokative Verweigerungsversuche oder angsterzeugende violente Aktionen.

Wenn man die Aufzeichnungen über Erwägungen, Motive und Beschlüsse aus der Anfangszeit der Entwicklungshilfe mit den heutigen programmatischen Äußerungen der Parteien und den Regierungsbeschlüssen zur Zweiten Dekade vergleicht, ist der Fortschritt unverkennbar. Andererseits ist es aber selbst in der Projektarbeit auch heute erst in Ansätzen gelungen, eine Forderung durchzusetzen, die schon vor mehr als zehn Jahren u. a. vom deutschen Gewerkschaftsbund und von der sozialdemokratischen Partei erhoben wurde, daß nämlich bei der Vorprüfung von Projekten die sozialen und kulturellen Implikationen, die wahrscheinlichen sozialen Folgen, ebenso rechtzeitig wie die



wirtschaftlichen und fachlichen Fragen untersucht werden müssen, um entsprechende begleitende soziale Maßnahmen in Gang setzen zu können.

Immerhin war die Einsicht gewonnen, daß eine Fabrik nicht eine beliebig verpflanzbare technisch-ökonomische Größe ist, sondern in erster Linie eine gesellschaftliche Institution mit allen Folgerungen, die daraus zu ziehen sind. Erst kürzlich wurde die Frage diskutiert, welche sozialen Implikationen ein vordergründig gesehen rein technisches Bauwerk wie eine große Brücke über einen wichtigen Wasserarm haben kann. Eine Untersuchung stellte fest, daß beim Bau einer solchen Brücke langfristig zwar dem Verkehrsbedarf und der Wirtschaft des Partnerlandes erhebliche Vorteile erwachsen, gleichzeitig aber mittelfristig möglicherweise einige tausend Menschen ihren Arbeitsplatz verlieren können, Menschen, die davon gelebt haben, daß es diese Brücke nicht gab: Bootsbesitzer, Fährleute, Wirte, Verladearbeiter und wer sonst immer. Solche Erfahrungen sind heute, nachdem sich die Sozialwissenschaften durchgesetzt haben und jedermann ihre Begriffe und ihre Denkweisen benutzt, geradezu trivial. Daß die sogenannte „Grüne Revolution“, d. h. die Züchtung und Einführung von Hochertragsorten in der Landwirtschaft ohne eine „soziale Revolutionierung der bäuerlichen Verhältnisse“ ein Fehlschlag werden muß und die Lage in den Elendsgebieten noch nicht verbessert, sondern verschlimmert, wie der Präsident der Weltbank, Mc Namara, eingesehen hat, ist für eine weite, heute noch bestimmende Schicht in Wirtschaft und Politik und auch in der Administration eine nur widerstrebend angenommene Erkenntnis.

Die Frage nach der Machbarkeit sozialer Veränderungen im Zusammenhang mit ökonomischen und technischen Entwicklungsvorhaben führte mitten hinein in die Grundsatzfragen der politischen Ökonomie. Es ist das Verdienst der in den sechziger Jahren neu belebten Imperialismuskritik, die Machtfragen des Entwicklungsprozesses uns allen wieder ins Bewußtsein gebracht zu haben. Die politische Dimension, die Interessenabhängigkeit der ökonomischen und kulturellen Expansion der konkurrierenden Gesellschaftssysteme der technischen Zivilisation, die in Europa ihren Ursprung hat, ist seitdem zum Gegenstand oft heftig emotionalisierter kritischer Auseinandersetzung und oft auch Agitation geworden. Die Interessen, die an der Erhaltung bestehender Abhängigkeiten arbeiten und neue Abhängigkeiten schaffen, die Methoden, mit denen diese Interessen sich tarnen, Zusammenhänge zwischen der Unterdrückung von Befreiungsbewegungen und der Ruhe und Ordnung, die ausländische Investitionen anziehen, wurden entschleiern. Westliche Geheimdienste und einige große Firmen erhielten eine makabre Publizität, die allerdings die Vielschichtigkeit der

Probleme oft vereinfachte und manchmal jenen entgegen kam, die Schlagworte für hiesige Alltagsauseinandersetzungen brauchten. Immerhin hat die Imperialismuskussion auch eine erhebliche Verunsicherung in die Kreise der unmittelbar für Entwicklungshilfe Verantwortlichen gebracht. Diese Verunsicherung ist noch keinesfalls aufgearbeitet.

### **Neuorientierung am Beginn der Zweiten Dekade**

Mit den Vorbereitungen zur Zweiten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen nach Überwindung der wirtschaftlichen Rezession am Ende der Regierung Erhard hatte die Entwicklungspolitik es nicht mehr nötig, sich in der Öffentlichkeit hinter ihrem zweifellos auch nachweisbaren Nutzen für manche Industriezweige und für die Sicherung der Arbeitsplätze zu verstecken. Sie konnte ihre Einsichten schonungsloser in die öffentliche Diskussion treiben und bekennen, daß die Erste Entwicklungsdekade in den sechziger Jahren zwar manchen ökonomischen Wachstumserfolg gebracht hatte, die Gesamtlage der Entwicklungsländer sich aber trotz Entwicklungshilfe erheblich schlechter stellte. Volkswirtschaften waren gewachsen, die Reichen waren reicher und die Armen zahlreicher geworden. Nur wenigen Entwicklungsländern war es gelungen, aus der Abhängigkeit von der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik der Industrieländer zu entkommen. Allen voran China. Wenige andere konnten zumindest in einem Bereich auf dem Weltmarkt mithalten und sich eine stärkere Stellung ausbauen. Hier sind die Ölländer zu nennen. Für alle anderen Entwicklungsländer blieben die Industrieländer die Besitzer der Produktionsmittel, die Hauptverbraucher der Rohstoffe und die Herrscher auf den Weltmärkten. In den Entwicklungsländern hatten sich die sozialen Gegensätze verschärft, unübersehbare Elendsviertel waren viel schneller gewachsen, als Industrien und Arbeitsplätze, die Verstädterung nahm beängstigend zu, die absolute Zahl der Analphabeten wuchs trotz aller Bildungsprogramme, in manchen Ländern löste eine Führungsschicht die andere ab und keine war in der Lage, mit den Problemen des Landes fertig zu werden. Eine oftmals anarchische Industrialisierung hatte Auswüchse von Umweltzerstörung in schnell wachsenden Verdichtungszentren, von Elend, Ausbeutung und krassen Gegensätzen zur Folge.

Eine Totalrevision der entwicklungspolitischen Vorstellungen und Konzepte wurde dringend. Der Abstand zwischen Zielsetzungen und erreichten Wegstrecken wuchs. Die Darlehensapparatur der sog. Kapitalhilfe hatte sich selbst neutralisiert — Rückzahlungs- und Tilgungsverpflichtungen der Entwicklungsländer, d. h. der Grad an Verschuldung erreichte Höhen, welche Neubewilligungen fast zu einer Farce

machten. Die Projektfleißbänder der Technischen Hilfe erreichten nirgendwo einen Wirksamkeitsgrad, der geeignet wäre, den Trend zunehmender Verelendung des ärmsten Teils der Massen umzukehren. Ein Gefühl von Hilflosigkeit breitete sich aus. Wichtiger als alle Resolutionen und Absichtserklärungen am Ende der Ersten und am Beginn der Zweiten Dekade war die erfreulicherweise auch zu verzeichnende Bereitschaft zum ehrlichen Eingeständnis einer Niederlage bei vielen Einzelerfolgen, zur Anerkennung der politischen und systembedingten Hemmnisse des entwicklungspolitischen Fortschritts.

Es wurde deutlich, daß das soziale Ziel aller Entwicklungspolitik bei der Massenhaftigkeit der Anforderungen nur mit qualitativ anderen Lösungen erreichbar wäre. Technisch, institutionell und politisch sind Alternativen zu den Problem-Lösungen zu finden, die die Industrieländer bisher für „Entwicklung“ und die Deckung der Massenbedürfnisse gefunden haben. Es war Robert Mc Namara, der 1970 in einer denkwürdigen Rede vor der Columbia-Universität zugeben mußte, daß die sozialen Zielsetzungen der Entwicklungshilfe ebenso wichtig sind wie die ökonomischen, ja letztlich sogar Wachstum ohne Massenwohlstand schnell zum Ende kommt, daß unser Wissen über die Umsetzung sozialer Ziele in die Praxis noch keineswegs ausreicht.

Die im Alltag des Wählers in den Industrieländern noch kaum spürbare Verschärfung der Weltlage durch die uns nun doch seit einigen Jahrzehnten bekannte und ihren wahrscheinlichen Trends vertraute Bevölkerungsentwicklung, durch ungelöste Entwicklungsprobleme und die Unordnung der Staatengesellschaft, durch die zunehmende Hoffnungslosigkeit von Millionen von Menschen zwischen Erwartungsnormen und Realisierungschancen, begrenzt bei zunehmendem physischen Verschleiß des Sterns, auf dem wir leben, die Zeit für vernünftiges Handeln noch zur Verfügung steht. Wenn erst auch bei uns fühlbare Konsequenzen aus dieser Lage eintreten, dürfte politische Deckung nur noch für kurzfristige und dann zumeist nur optisch wirksame Reaktionen zu haben sein. Mit dem Rücken an der Wand und der sicheren Aussicht auf eine stark verkürzte Zukunft dürfte sich im Konflikt mit einer „Rette-sich-wer-kann“-Politik auch eine gegensteuernde Entwicklungspolitik im Interesse der Armen und Schwachen kaum mehr durchsetzen können.

### **Von der Entwicklungspolitik zur internationalen Gesellschaftspolitik**

So richtig es taktisch war, Entwicklungspolitik aus den klassischen Ressortaufgaben herauszugrenzen, um ihr die Möglichkeit zu geben, ihre eigenen langfristigen politisch-strategischen Ansprüche zu entwickeln und im Kabinett auf die Waagschale der Gesamtpolitik zu

werfen, so sehr muß sie jetzt ihren Anspruch behaupten und durchsetzen, die gesellschaftliche Veränderung mitsteuernd zu beeinflussen. Entwicklungspolitische Erfahrung vermittelt der gesamten Politik die Lehre, daß nationale Politik auf allen Gebieten nicht nur den Frieden zwischen Staaten zum Hauptziel ihrer Außenpolitik machen muß, wenn wir alle überleben wollen, sondern sich ebenso als verantwortliches Element internationaler Gesellschaftspolitik zu verstehen hat.

Internationale Gesellschafts- und Strukturpolitik muß synchron auf den drei Ebenen der internationalen Beziehungen zwischen Staaten und Gesellschaften, so zwischen diesen und über- und außerstaatlichen Institutionen, Mächten und Tendenzen, in der Planung und Steuerung der nationalen und ebenso der europäischen Strukturen — Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur, Wissenschaft — und erst in diesem Zusammenhang auch in der Entwicklungspolitik verwirklicht werden. Nicht nur die Lernfähigkeit sondern die Fähigkeit unserer gesellschaftlichen Systeme zur Transformation durch Selbststeuerung wird dabei herausgefordert.

Noch sind wir weit von einer solchen politischen Konzeption entfernt. Noch steht, wer so etwas ausspricht, unter Utopieverdacht. Die Frage ist aber längst nicht mehr, ob internationale Gesellschaftspolitik oder „Weltinnenpolitik“, wie von Weizsäcker schon vor einem Jahrzehnt formuliert hat, eine realistische oder utopische Bezeichnung des Feldes politischer Gesamtaufgaben ist. Wichtig ist doch, daß man sich den Aufgaben stellt, ja daß man sie überhaupt in den Blick bekommt und ernst nimmt.

Weltinnenpolitik ist heute Schauplatz eines Wettkampfes, für den Produktionsziffern, militärische Macht, die Verführung glanzvoller Bilder von Reichtum und Wohleben vorerst zwar einerseits noch die Schlagzeilen bestimmen, trotzdem zunehmend an Zauber und Motivationskraft verlieren, da es für die überwiegende Mehrheit der Menschen um das bloße Überleben und die Sicherung bescheidener Ansprüche geht.

Wo aber muß angesetzt werden, um solche Einsichten in politisches Handeln umzusetzen? Vier Ansätze scheinen sich zusammenfassend aus den bisherigen Erfahrungen aufzudrängen:

1. Die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit und d. h. der internationalen Organisationen auf jede mögliche Weise. Das geschieht nicht aus Selbstzweck und auch nicht im Glauben an eine globale Staatsorganisation der Menschheit, sondern vielmehr weil die internationalen Organisationen bei all ihrer Unvollkommenheit strategisch und taktisch die Chance bieten, Mitbestimmung und d. h. Macht auf die Dritte Welt zu übertragen und andererseits nach der Verkündung zahl-

reicher Menschenrechtsgrundsätze mit der Zeit auch Regeln für eine praktikable internationale Alltagsmoral durchzusetzen und einzuüben.

2. Wichtiger als alle Entwicklungshilfe durch Kapitaltransfer und technisch-örtlichen Beistand sind Zugeständnisse in den internationalen Wirtschafts- und Wissenschaftsbeziehungen. Öffnung unserer Märkte für die Entwicklungsländer, Erleichterungen beim Transfer von Technologie und d. h. technischem Wissen und Patenten und eine Orientierung unserer wirtschaftlichen Tätigkeiten an den Bedürfnissen und am berechtigten Unabhängigkeitsziel der Entwicklungsländer.

3. Die Formen der Entwicklungshilfe im engeren Sinne, Kapitaltransfer, sogenannte Technische Hilfe, Zusammenarbeit mit privaten Trägern, Förderungsinstrumentarium zur Lenkung privater Initiativen auf entwicklungswichtige Ziele sind mit Absicht an dritter Stelle genannt. Das bedeutet nicht, daß sie unwichtig geworden sind; im Gegenteil, nur durch die taktische Entwicklungspolitik werden weite Kreise unserer Gesellschaft an den Alltag der Entwicklungsländer herangeführt.

4. Es fehlt noch immer an brauchbaren Formen der Zusammenarbeit von Wissenschaft und administrativer Praxis. Wenn meine Ausführungen tatsächlich die Prioritäten des Zeitalters angesprochen und umrissen haben, dann kann man nur von einer ungeheuren Verschwendung der wissenschaftlichen, schöpferischen und geistigen Potenz in unserer Gesellschaft sprechen, sofern man die Verteilung der wissenschaftlichen Bemühungen auf wichtige und weniger wichtige Sachbereiche vergleicht.

### **Der Lernprozeß ist noch nicht zu Ende**

Entwicklungspolitik, als Teil der Infragestellung unserer gesellschaftlichen Selbstverständlichkeit überhaupt begriffen, diskutiert nicht nur über Strukturen und Herrschaftsverhältnisse, sondern um die Frage nach den vordringlichen Zielen menschlichen Lebens überhaupt. Der neue Signalbegriff der „Qualität des Lebens“ wird zum zentralen Diskussionsthema der Menschheit. Weiterhin werden in unterschiedlichen Gesellschaften und Kulturen unterschiedliche Lebensformen gelebt, andere Rangfolgen von Werten verwirklicht. Bei der zunehmenden sozialen Verdichtung der Menschheit aber, bei der Vergleichbarkeit aller mit allen wird sich der zentrale Anspruch „gleicher Chancen“ nicht länger durch Privilegien für wenige Gruppen, Klassen und Nationen unterdrücken lassen. Es wird neue Differenzierungen in neuen Subkulturen geben. Die Dynamik menschlicher Fortschrittmöglichkeiten wird nicht gebrochen, wenn wir den Expansionsdrang wirtschaftlicher Betätigung etwas stärker unter Kontrolle nehmen. Auch

Die Gesellschaft der Zukunft wird eine Leistungsgesellschaft sein. Es geht nur darum, humane Leistungsformen auf humane Ziele auszurichten. Freiheit, auch individuelle Freiheit, ja selbst Konsumfreiheit wird weiterhin zu den unverzichtbaren Zielen menschlichen Fortschritts gehören, die Belohnung privaten Wagnisses durch die Gesellschaft unerlässlich bleiben.

Wir alle sind unterentwickelt, wir alle haben weiter zu lernen. Wir sollten nicht voreilig unvollkommene Formen der Zusammenarbeit aufgeben, die überhaupt erst damit begonnen haben, einen Teil unserer Öffentlichkeit und der politisch und wirtschaftlich verantwortlichen Kräfte täglich mit dem Alltag in der Dritten Welt zu beschäftigen. Entwicklungspolitik ist ein bescheidener Versuch, solidarisch handeln zu lernen. Ich bin nicht optimistisch, aber noch weniger pessimistisch, was die Zukunft der Entwicklungspolitik angeht. Die Welt wird nicht untergehen, auch wenn unsere Entwicklungspolitik und alles, was ich damit im Zusammenhang aufzuzeigen versucht habe, scheitert. Aber welcher Preis muß erst wieder gezahlt werden, bis die Welt nach der Resignation und nach der Unsumme von Haß, der dann vorhanden sein wird, erst wieder zur Vernunft und zur Gelassenheit kommt?





## Überwindung von Dualismen und Einbeziehung der ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsprozeß

Von Hermann Priebe, Frankfurt/M.

Dies ist kein primär agrarpolitisches Thema. Die ländliche Bevölkerung, das ist in Entwicklungsländern weniger die Berufsgruppe Landwirtschaft mit ihren Angehörigen, sondern die breite Grundschrift der traditionellen Bevölkerung überhaupt, man möchte fast sagen, die eigentliche Bevölkerung, die in vielen Ländern Träger alter Kulturen ist, und nur von unseren ökonomischen Maßstäben her etwas einseitig und herablassend als unterentwickelt bezeichnet wird.

Die *traditionellen Sozialverfassungen* waren einst wirtschaftliche, kulturelle und soziale Einheiten. Sie mögen in der Kolonialperiode oder durch neuere wirtschaftliche Einflüsse überlagert, umgeformt, teilweise auch aufgelöst sein. Dennoch ist in aller Welt die Übereinstimmung im Prinzip der vorwiegenden Selbstversorgung erhalten geblieben: Produktion wird vorwiegend noch als erweiterte Hauswirtschaft betrieben und unmittelbar auf den eigenen Konsum ausgerichtet, auf die Befriedigung aller Grundbedürfnisse, von der Ernährung bis zur Wohnung, Feuerung und Beleuchtung, teilweise auch Bekleidung. Bei geringem Marktanteil, und nur rudimentärer Einbeziehung in die Geldwirtschaft, könnte man von *Selbstversorgergesellschaften* sprechen. Ihre Grundelemente sind trotz aller politischen und kulturellen Wandlungen über Jahrtausende hinweg nahezu unverändert geblieben.

Im Weltmaßstab betrachtet, umfaßt die traditionelle Grundschrift der vorwiegenden Selbstversorger den größten Teil der Erdbevölkerung. In den verschiedenen Entwicklungsländern liegen die Anteile bei 50—80 % der Gesamtbevölkerung, teilweise höher, ja, bei starkem Bevölkerungswachstum ist in manchen Gebieten vorläufig sogar noch mit einer Zunahme zu rechnen.

Das *Kernproblem der zukünftigen Entwicklung* schlechthin ist die Einbeziehung dieser Hauptgruppe der traditionellen ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsprozeß. Das ist eine umfassende Aufgabe der gesellschaftlichen Wandlung, der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Entfaltung zur Arbeitsteilung. Erst mit zunehmender Arbeitsteilung kann es zur Bildung eines neuen Sektors Land- und Ernährungswirtschaft im Sinne der modernen Wirtschaft kommen, dem dann



selbstverständlich nur noch ein kleiner Teil der Gesamtbevölkerung angehören kann.

Mit dieser Entwicklung fällt die Aufgabe der *Überwindung der großen Dualismen* zusammen, der Einkommensunterschiede und sozialen Gegensätze, die sich in vielen Entwicklungsländern schnell weiter verschärfen und alle uns gewohnten Dimensionen übersteigen. Ansätze moderner Wirtschaft bestehen in den meisten Entwicklungsländern nur punktuell. Sie sind wie Inseln in einem weiten Meer traditioneller Lebensformen geblieben, wirtschaftlich oft mehr an den Weltmarkt angeschlossen als in die heimische Wirtschaft integriert. Sozial gesehen sind nur kleine Gruppen der einheimischen Bevölkerung voll daran beteiligt<sup>1</sup>.

### Enttäuschende Erfahrungen

Mit den bisherigen Methoden und Mitteln der Entwicklungspolitik ist es in den meisten Ländern nicht gelungen, die Dualismen zu überwinden und die Masse der traditionellen ländlichen Grundbevölkerung angemessen am Entwicklungsprozeß zu beteiligen. Die Länderdurchschnitte der *Wachstumsraten täuschen* über die wirklichen Vorgänge hinweg und verfälschen die Probleme: Sie betreffen nur begrenzte Teile der Wirtschaft, die traditionelle ländliche Bevölkerung ist nur wenig oder gar nicht daran beteiligt, sie muß sogar Teile der wachsenden Bevölkerung zusätzlich ernähren. So werden die sozialen und wirtschaftlichen Abstände innerhalb vieler Länder weiter vergrößert.

Von der Bevölkerung werden diese sozialen Unterschiede jedoch nicht mehr wie früher schicksalhaft hingenommen. Durch moderne Bildung, moderne Kommunikationsmittel, größere Mobilität, treten sie allgemein stärker ins Bewußtsein. Die Folge ist eine Lockerung der Bindungen in den Familien und Sippen, deren wirtschaftliches Gleichgewicht stets auf dem Zusammenwirken aller ihrer Mitglieder beruhte. Nun führt der weitgehende Verlust jüngerer leistungsfähiger Jahrgänge zur Verschlechterung der Eigenversorgung und *Verminderung der sozialen Sicherheit* für die Zurückbleibenden.

Auf der anderen Seite bleiben die neuen Ufer unerreichbar, zu denen die junge Mannschaft aufzubrechen glaubt. Die meisten finden keine Aufgabe, keinen Erwerb. Fast überall bleibt die Zunahme der Arbeitsplätze im modernen Sektor der Wirtschaft weit hinter der Zunahme des arbeitssuchenden Nachwuchses zurück. So wandern Viele ins Nichts und werden existenzlos, von *wachsenden Slums* aufgesogen, welche die modernen Städte wie Belagerungsarmeen umgeben.

---

<sup>1</sup> Beispiele zu dieser Situation gibt schon 1961 René Dumont aus aller Welt in: *Terres Vivantes*, Paris 1961.

Die Schwächung der ländlichen Selbstversorgung führt gleichzeitig zu *Verlusten am Sozialprodukt*, die größer sein können als das Wachstum im modernen Sektor. Diese werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung allerdings kaum berücksichtigt. Doch sie werden dadurch sogar noch verstärkt, daß frühere Selbstversorger Kostgänger der Allgemeinheit ohne produktive Leistungen werden, für die in den Städten zusätzliche soziale Kosten aufgewandt werden müssen.

Alles in allem vollzieht sich in vielen Ländern ein *sozialer Auflösungsprozeß*, bei dem ländliche Selbstversorger in städtische Arbeitslose umfunktioniert werden. So wachsen die Dualismen, und während wir von den zwei Teilen der Menschheit sprechen, von reichen und armen Ländern, verbreitert sich die Kluft innerhalb vieler Völker, der Abstand zwischen kleinen Gruppen, die an der modernen Entwicklung teilnehmen und wachsenden Massen, deren Lebensverhältnisse absolut und relativ verschlechtert werden.

Das *allgemeine Unbehagen* über die Entwicklungspolitik geht weitgehend von diesen Erscheinungen aus. Mögen Teilerfolge in der Industrialisierung, im wirtschaftlichen Wachstum, in der Agrarproduktion oder im Außenhandel zu verzeichnen sein, — grundlegende gesellschaftliche Wandlungen sind kaum in Gang gekommen, und die Erwartung, marktwirtschaftliche Ansätze und neue soziale Verhaltensweisen würden zur Eingliederung der traditionellen Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsprozeß führen und die bestehenden Unterschiede ausgleichen, hat sich als Illusion erwiesen. Das Wort von Myrdal, daß Gleichheit im Wettbewerb unter Ungleichen nur zur weiteren Ungleichheit führt, gewinnt überall eine gefährliche Aktualität. Keine Überlegung um die zukünftige Entwicklungspolitik kann an diesen Tatsachen vorbeigehen.

Eine *Neuorientierung der Entwicklungspolitik* wird eine der großen Aufgaben der Siebziger Jahre sein. Sie muß nicht unbedingt in einen Gegensatz zur bisherigen Politik treten, die auf effiziente Projekte und Wachstum des Sozialproduktes ausgerichtet ist. Aber diese reicht nicht aus, und in jedem Fall geht es um eine Ergänzung und Schwerpunktverlagerung mit den *Zielen*

- bisher benachteiligte Gruppen zu aktivieren,
- die Entwicklung weniger von äußerer Hilfe abhängig zu machen, sondern
- neue Hilfsquellen vom Eigenpotential der Völker her zu erschließen.

In diesem Sinne könnte man das *Kernproblem* der zukünftigen Entwicklungspolitik so formulieren, daß es darum geht, eine *Entwicklung von der Basis* der traditionellen Sozialstrukturen her zu unterstützen,

und das *Eigenpotential* der Völker mehr als bisher für neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen nutzbar zu machen.

### Überprüfung gängiger Vorstellungen

Der Versuch, aus den bisherigen Erfahrungen Konsequenzen für die wissenschaftliche Arbeit und die praktische Entwicklungspolitik zu ziehen, führt zunächst zu einer Überprüfung mancher Vorstellungen, die weitgehend noch als allgemeingültig angesehen werden.

Eine Auseinandersetzung mit der etablierten *Wissenschaft* wird dabei nicht zu umgehen sein. Die Wirtschaftswissenschaften können nicht zu einer echten Gesamtschau der Probleme finden, solange sie kein Verhältnis zum Selbstversorgerbereich haben und die geringen Ansätze der modernen Wirtschaft, der städtischen Entwicklung, des Außenhandels, in ihrer Bedeutung für die Völker überschätzen. Die Soziologen geben Spezialproblemen der modernen Gesellschaft zu großes Gewicht und überschätzen die Bedeutung der Mobilität, ohne deren gefährliche Folgen in den ersten Stadien der Entwicklung zu erkennen. In den Agrarwissenschaften schließlich überwiegen produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Betrachtungen ohne genügende Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen.

Die gesamten *Denkweisen und Arbeitsmethoden der modernen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* gehen von hochentwickelten, voll arbeitsteiligen Wirtschaften und Gesellschaften aus. Ihre Prämissen sind jedoch in den Entwicklungsländern nicht gegeben, teilweise bestehen dort entgegengesetzte Voraussetzungen, so daß ihre Übertragung zu vielen Fehlschlüssen führen muß. Das ist keine Kritik an den Grundsätzen und Erfahrungen unserer Wissenschaft, aber an ihrer Anwendung und an den daraus für die Entwicklungsländer abgeleiteten Ziel-Mittel-Systemen.

Eine *umfassende Überprüfung* der bisherigen Ansätze in Theorie und Praxis der Entwicklungspolitik wäre die Aufgabe. Hier können dazu im folgenden nur einige Hinweise und Thesen gegeben werden.

Erstens ist zu beachten, daß die Grundsätze und Erfahrungen unserer Wissenschaften erst *oberhalb der Schwelle zur Arbeitsteilung und Geldwirtschaft* volle Gültigkeit haben. In die wirtschaftswissenschaftliche Begriffswelt paßt der Bereich der Selbstversorgerwirtschaft gar nicht hinein. Er wird auch in der Statistik und bei Berechnungen des Sozialproduktes nur höchst unvollkommen erfaßt. In hochentwickelten Ländern ist das unbedenklich, da es sich nur um unbedeutende Restbereiche handelt. In Entwicklungsländern dagegen handelt es sich um

den sozialen Hauptbereich, der dem überwiegenden Teil der Bevölkerung die Lebensgrundlagen bietet. Eigentlich müßte jeder Entwicklungsplan von den Problemen in diesem Bereich ausgehen. Doch dafür fehlen leider bisher die erforderlichen Unterlagen.

Zweitens wäre in der Wachstumstheorie und bei der Entwicklungsplanung eine *Differenzierung nach zwei Hauptbereichen* zweckmäßig:

- dem nicht arbeitsteiligen Basisbereich, der vorwiegenden Hauswirtschaft und Selbstversorgung,
- dem arbeitsteiligen Bereich, in dem dann eine sektorale Aufgliederung sinnvoll wird.

Bei der gebräuchlichen Aufgliederung — etwa nach dem Dreisektorenschema — kommt es zur Zusammenfassung des Basisbereiches mit den Ansätzen moderner Landwirtschaft und damit völlig heterogener Bereiche in einem Sektor ‚Landwirtschaft‘, so daß die eigentlichen Entwicklungsprobleme verschleiert oder verfälscht werden. Eine sinnvolle Differenzierung würde allerdings manche Vorarbeiten erfordern, denn, von einigen Ländern mit früherer englischer Kolonialverwaltung abgesehen, fehlen dafür noch die statistischen Ansätze.

Drittens ist die unkritische *Anwendung der modernen Agrartechnik und Agrarökonomie* besonders problematisch, wenn nicht gefährlich. Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist unschwer zu erkennen, daß die Einbeziehung der gesamten ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsprozeß durch Modernisierung der Landwirtschaft gar nicht möglich ist, da das Volumen des Agrarmarktes zum Anteil der über den Markt ernährten Bevölkerungsgruppen in enger Beziehung steht. Mit anderen Worten: Das Ausmaß der landwirtschaftlichen Marktproduktion ist vom Grad der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung abhängig. Infolgedessen kann auch von der vorzeitigen Bildung einzelner moderner Agrarbetriebe keine Beispielswirkung ausgehen, im Gegenteil, sie vergrößert die Dualismen und verschlechtert die Entwicklungschancen für die Masse ländlicher Familien. Mindestens wird ihnen das erforderliche Startkapital vorenthalten und das Marktvolumen entsprechend vermindert. Darüber hinaus wird dann oft auch die gesamte Agrarpolitik einseitig auf die Interessen der wenigen modernen Betriebe ausgerichtet. Die Folge ist eine Zunahme der Einkommensunterschiede und Schwächung der ländlichen Sozialstrukturen. In diesem Sinne ist das Wort von Ivan Illich zu verstehen, daß die ‚Pflüge der Reichen so viel Schaden anrichten können wie ihre Schwerter‘.

Viertens ein kritisches Wort zur *Marktwirtschaft in Entwicklungsländern*. Ihre Prinzipien und Instrumente setzen das voraus, was in Entwicklungsländern erst geschaffen werden soll: eine arbeitsteilige Geldwirtschaft. Zunächst fehlt dort die Mobilität der Produktionsfak-

toren, die eine Grundlage unseres marktwirtschaftlichen Denkens ist, und auch die Voraussetzungen unserer *Standorttheorien* bestehen noch nicht. Seit dem klassischen Marktmodell von Thünen wird in erster Linie die Frage behandelt, wie vorhandene Wirtschaftsstandorte und Märkte die weitere Standortwahl beeinflussen, aber weniger, wie *neue Märkte* dort geschaffen werden können, wo noch keine Ansätze dafür bestehen. Wir vergessen leicht, daß die Grundlagen unserer europäischen Wirtschaft vor Einführung der Marktwirtschaft entstanden und daß diese auch hier nirgends in der Lage war, schwerwiegende Strukturunterschiede von selbst auszugleichen. Nord- und Süditalien sind dafür ein Musterbeispiel: Während eines Jahrhunderts im gleichen marktwirtschaftlichen Raum haben sich die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen beiden Landesteilen zunehmend verschärft.

Bei großen wirtschaftlichen Dualismen können marktwirtschaftliche Kräfte nur in dem bereits entwickelten Bereich zur Wirkung kommen, mit der Konsequenz, ihn weiter zu fördern und dort eine zunehmende Konzentration von Kapital und Menschen herbeizuführen, die dann irreversible soziale Schäden nach sich zieht. Unter solchen Voraussetzungen sollte man sich nicht auf die ‚selbstheilenden Kräfte des Wettbewerbsmechanismus‘ verlassen, sondern sich eher vor den *selbstzerstörerischen Kräften der Marktwirtschaft* hüten. Als ordnungspolitische Aufgabe allein ist die Entwicklungspolitik jedenfalls nicht zu bewältigen. Das ist keine Ablehnung der Marktwirtschaft sondern nur eine Warnung vor dem uneingeschränkten Gewährenlassen marktwirtschaftlicher Kräfte in einem zu frühen Entwicklungsstadium, das eher geeignet ist, die Marktwirtschaft zu diskreditieren.

Fünftens muß vor der *Überschätzung der Bildung und sozialen Mobilität* als Faktoren der Entwicklung gewarnt werden. Bildung und neue Denkweisen führen nicht ohne weiteres zu verbesserten Lebensverhältnissen. Zunächst gehen durch Auflösung der traditionellen sozialen Strukturen die bisherigen, wenn auch bescheidenen, Lebensgrundlagen für viele Menschen verloren. Eine solche Veränderung ist daher nur sinnvoll, wenn alle Beteiligten andere, produktivere Arbeitsplätze und eine neue soziale Sicherheit finden können. Sonst sind nur Not und *Existenzlosigkeit* das Ergebnis der verstärkten sozialen Mobilität.

Die Problematik ist an der bösen Geschichte von dem reichen Häuptling gut zu illustrieren, der traditionell mit zwanzig Frauen bei gemeinsamer Feldbestellung und Vorratswirtschaft in bescheidenem Wohlstand lebte. Neue Denk- und Verhaltensweisen führen in kurzer Zeit zur Auflösung dieser Verfassung. Die Frauen wandern in die Stadt, die Älteren gehen im Slum unter, die Jüngeren werden zur Attraktion für die Touristen. Dem Häuptling bleibt eine Frau, er erhält im Rahmen der Entwicklungshilfe einen Traktor.



Der gesellschaftspolitische Wert einer solchen Veränderung mag dahingestellt bleiben. Wirtschaftspolitisch ist ein Scheinerfolg möglich: Obwohl keine verstärkte Güterproduktion erreicht wird, kann nominal ein Wachstum des Sozialproduktes eintreten. Denn die Verluste in der früheren Hauswirtschaft werden nicht erfaßt, dagegen mag die Ernährung im Slum noch so schlecht sein, sie geht über den Markt und daher mit dem Endpreis ins Sozialprodukt ein, gewisse Einnahmen der Damen bringen vielleicht sogar Devisen und ermöglichen Importe, verstärken den Außenhandel, verbessern die Zahlungsbilanz. So wird auf der ganzen Linie *Fortschritt vorgetäuscht*. Dagegen ist das wirkliche Ergebnis eine Verminderung des wirtschaftlichen Eigenpotentials und Sozialproduktes, eine entsprechende Verschlechterung des realen Lebensstandards und Vergrößerung der Abhängigkeit vom Ausland. Vielleicht dient die Entwicklungshilfe dann dazu, die Verluste am Sozialprodukt zu kompensieren.

Sechstens wird heute das *Bevölkerungswachstum* weitgehend als Hauptursache negativer Entwicklungen angesehen. Gewiß führt es zur Verschärfung der Probleme und quantitativen Verstärkung der Lasten. Doch bei aller Bedeutung einer zielbewußten Bevölkerungspolitik dürfen ihre Wirkungen nicht überschätzt werden. Denn alle Jugendlichen, die in den kommenden Jahrzehnten Arbeit und Brot suchen, sind bereits geboren. Und qualitativ würden ohnehin auch bei weniger zunehmender Bevölkerung die gleichen Probleme entstehen. Eine effiziente Entwicklungs- und Gesellschaftspolitik ist durch eine Bevölkerungspolitik zwar zu ergänzen aber nicht zu ersetzen.

Siebtens sollten wir uns vor *neuen Fehlschlüssen der Kritiker unserer Gesellschaft* hüten<sup>2</sup>. Die Vorstellung, durch ein anderes Verhalten der hochentwickelten ‚kapitalistischen‘ Länder seien die Probleme der Entwicklungsländer leicht zu lösen, führt angesichts der Realitäten in einen allzu billigen Optimismus. Gewiß darf die Schuld der hochentwickelten Länder an der heutigen Situation der Dritten Welt nicht verkleinert werden, das gilt für die Kolonialperiode wie für den heutigen Gütertausch. Und gewiß ist ein neues Verhalten die erste Pflicht, in der Entwicklungspolitik wie auf vielen anderen Gebieten. Doch darüber darf das *Augenmaß für die Größenordnungen* nicht verloren gehen: Nur etwa 20 % der Weltbevölkerung leben in wirtschaftlich hochentwickelten Ländern, und eine Umverteilung des Wohlstandes und Ausweitung der Handelsbeziehungen würde die Lebensverhältnisse der ländlichen Massen in der Dritten Welt kaum berühren und mehr nur als Zeichen guten Willens von Bedeutung sein. Man

<sup>2</sup> Vgl. dazu *Richard F. Behrendt*, Nachwort zur revidierten zweiten Auflage von: *Soziale Strategie für Entwicklungsländer*, Frankfurt/M. 1969.

sollte sich hier vor Selbsttäuschungen hüten, die von den Kernproblemen ablenken.

Ein *neues Verständnis* für die Probleme der Dritten Welt ist nur *von der Ebene der traditionellen Sozialstrukturen* aus zu finden, von den Denkweisen und Bedürfnissen der traditionellen Bevölkerung. Wir neigen dazu, unsere Wirtschaft überheblich — wenn auch oft unbewußt — als Normalzustand, unsere Verhaltensweisen und Wertvorstellungen als Norm für die übrige Menschheit anzusehen. Doch unsere Wirtschaft ist weder durch lange Erfahrungen noch durch unser eigenes Vertrauen gesichert, und zunehmende Umweltschäden deuten auf ihre Gefährdung durch Kräfte der Selbstzerstörung. Dagegen könnte man eher die traditionellen Selbstversorgergesellschaften als Normalzustand ansehen, in denen größte Teile der Menschheit über viele Jahrtausende gelebt, sich behauptet und die Grundlagen hoher Kulturen geschaffen haben. Vor diesem Hintergrund erscheint die heute so beliebte Frage nach der ‚Schuld‘ für diese sogenannte Unterentwicklung wenig sinnvoll. Interessanter für die Entwicklungspolitik wäre eine Analyse der Gründe dafür, daß wir diese traditionelle Struktur überwinden konnten.

Erhard Eppler<sup>3</sup> hat mit erfreulicher Deutlichkeit klar gemacht, welche *Utopie in der entwicklungspolitischen Zielsetzung* liegt, die gesamte Menschheit auf das gleiche Niveau in der Güterproduktion und im Konsum zu bringen wie die Vereinigten Staaten oder Westeuropa, daß ein ‚Aufholen‘ nicht allein viel Zeit erfordern, sondern auch die Biosphäre der Erde zerstören würde, wenn man nur unseren heutigen Verbrauch an Energie oder an Kraftwagen allgemein unterstellen wollte. Ein Sprung auf unser wirtschaftliches Niveau ist für die übrigen 80 % der Menschheit gar nicht denkbar, und gerade die bisherigen Bemühungen, die Entwicklung zu forcieren, haben zu den wachsenden Dualismen geführt, das heißt kleine technologisch und organisatorisch ausgebildete Eliten geschaffen und die soziale Sicherheit der großen Massen geschwächt.

So sind nicht nur die eingeschlagenen Wege ungangbar sondern schon die Zielsetzungen fraglich. Unsere Aufgabe beginnt damit, uns *Gedanken über die Bedürfnisse* zu machen, dabei von den Wertvorstellungen der traditionellen Bevölkerungen auszugehen, anstatt ungeprüft unsere eigenen Bedürfnisse zu exportieren. Hier gilt das alte Sprichwort, daß man versuchen soll, sich ‚in die Schuhe eines anderen zu stellen‘.

Niemand kann dafür ein Patentrezept geben und auch Eppler betont, daß es zunächst nur darum geht, kritisch zu werden, die eigenen Vorstellungen zu relativieren und in aller Bescheidenheit zu erkennen, daß

---

<sup>3</sup> *Erhard Eppler: Wenig Zeit für die Dritte Welt, Stuttgart 1971.*

entscheidende Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und gesellschaftlichen Wandlung in der Dritten Welt geistig unbewältigt sind.

Das ist weder ein Eingeständnis unseres Versagens noch ein Anlaß zur Resignation. Es sollte eine *Herausforderung* sein und uns zugleich veranlassen, die Ziele unserer eigenen gesellschaftlichen Entwicklung zu überdenken. In diesem Sinne will auch die kritische Betrachtung unserer wissenschaftlichen Vorstellungen nicht als Negation, sondern als Denkanstoß aufgefaßt werden, aus der Überzeugung, daß neue Erkenntnisse im Bereich der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften nur in einem dialektischen Prozeß von These und Antithese gewonnen werden können.

### **Harte Realitäten**

Nach diesen Überlegungen wird man nicht schon ein fertiges Programm für die Einbeziehung der traditionellen Bevölkerung in den Entwicklungsprozeß erwarten. Zunächst geht es mehr um die *Bereitschaft, an einer neuen Konzeption für die Entwicklung von der Basis her mitzuwirken*.

Erinnern wir uns dafür, daß es sich hier nicht um Agrarprobleme im engeren Sinne handelt, sondern einen *gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß*, bei dem bisher ländliche Selbstversorger in die Arbeitsteilung und Geldwirtschaft und in eine neue mobile Gesellschaft hineinwachsen.

Versuchen wir zunächst das *Ausmaß dieser Aufgabe* in ihrer Größenordnung abzuschätzen. In den meisten Entwicklungsländern liegt der Anteil der traditionellen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung zwischen 50 und 80 %. Bei einem Bevölkerungswachstum von 2—3 % verdoppelt sich diese Gruppe absolut in 15—20 Jahren, wenn man Wanderungsbewegungen außer Acht läßt. Vermutlich liegen aber die Wachstumsraten im traditionellen Bereich sogar noch über dem allgemeinen Durchschnitt.

Um die Konsequenzen zu erkennen, sollte ein *volkswirtschaftliches Rahmenmodell* allen weiteren Überlegungen vorangehen. Gewiß fehlt in den meisten Entwicklungsländern für die Anwendung moderner ökonometrischer Methoden das Datenmaterial. Doch ihre Wirtschaftsstruktur ist auch weniger kompliziert, so daß eine einfache Abschätzung der wichtigsten Größen in der Beschäftigung und Produktion, im Konsum, Außenhandel und an öffentlichen Investitionen schon zu wichtigen Erkenntnissen führt. Daraus ergeben sich dann auch Grunddaten für die Bewertung von Einzelprojekten und für sektorale und regionale Investitionsentscheidungen.



Das bescheidenste volkswirtschaftliche Rahmenmodell ermöglicht den quantitativen Beweis der *Grunderkenntnis*, daß es nicht möglich ist, die Mehrzahl der ländlichen Selbstversorger zu modernen Landwirten und aus den ländlichen Regionen moderne Agrarregionen zu machen. Eine leistungsfähige Landwirtschaft mit hochentwickelter Produktionstechnik erfordert weniger als 10 % aller Erwerbspersonen. Wo nur 30 % der Bevölkerung über den Markt ernährt werden, bestehen für die übrigen 70 % nur sehr begrenzte Möglichkeiten zur Einkommenssteigerung über eine vermehrte Agrarproduktion. Diese Situation könnten auch alle denkbaren Exporte nicht grundsätzlich ändern.

Beschäftigung und neue Erwerbsquellen sind daher für die Masse der Bevölkerung nur außerhalb der Landwirtschaft möglich. Doch die *Schaffung neuer Arbeitsplätze ist begrenzt*. Ihr Ausmaß hängt nicht allein von Kapitalinvestitionen ab, auch von vielen anderen Faktoren. Bei einer jährlichen Bevölkerungszunahme von 2—3 % wäre eine Zuwachsrate der Arbeitsplätze von 5—6 % erforderlich, um dem Nachwuchs Beschäftigung zu bieten. Sie müßte um so höher sein, je niedriger der Ausgangsbestand an modernen Arbeitsplätzen ist und je schneller aus der ländlichen Selbstversorgergesellschaft eine moderne Gesellschaft werden soll. Vergleichszahlen aus Deutschland liegen weit darunter: Innerhalb von 150 Jahren lag die deutsche Wachstumsrate der Bevölkerung bei 1 %, die der außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze bei 1,7 %. Dabei erfolgte eine strukturelle Umschichtung von 80 % ländlicher Selbstversorger am Beginn des 19. Jahrhunderts bis zu 10 % Berufszugehöriger der modernen Landwirtschaft.

Das soll keine Parallele sein, aber die Größenordnungen andeuten. Die entsprechenden Zahlen führen jedenfalls zu der Erkenntnis, daß in den meisten Entwicklungsländern die *gleiche Problematik noch im Jahre 2000* bestehen wird, daß es nicht möglich ist, bis dahin allen ländlichen Selbstversorgern neue Erwerbsmöglichkeiten zu bieten und sie in die arbeitsteilige Wirtschaft zu integrieren<sup>4</sup>. Für die verbleibende ländliche Bevölkerung gibt es nur zwei Möglichkeiten:

- entweder sie leben als vorwiegende *Selbstversorger* in verbesserten Ernährungs- und Lebensverhältnissen,
- oder es sind weitgehend *existenzlose Massen* geworden, die ihre materiellen Grundlagen und sozialen Bindungen verloren haben und sich in wachsenden Elendsquartieren sammeln.

---

<sup>4</sup> Auch Colin Clark und Margaret Haswell rechnen selbst bei steigender Produktivität mit einer weiteren absoluten Zunahme der Selbstversorgerbevölkerung. Vgl. *The Economics of Subsistence Agriculture*, New York 1966, S. 188 ff.

Das ist bewußt abgekürzt und hart gesagt. Doch es ist die Realität, die als *Kernproblem* der gesamten Entwicklungspolitik erkannt werden muß. Und selbst wenn durch beschleunigte Familienplanung eine Abschwächung des Bevölkerungswachstums erreicht würde, muß bedacht werden, daß alle diejenigen, die im Jahre 1990 nach Arbeit und Erwerb verlangen, heute schon geboren und bis dahin in der Berührung mit neuen Denkweisen aufgewachsen sind.

Es gibt daraus *nur eine Konsequenz: die Stärkung der traditionellen Sozialstrukturen und Verbesserung der ländlichen Selbstversorgung*. Diese Erkenntnis wird nirgends viel Zustimmung finden, zumal weder die Marktwirtschaftler noch die Marxisten Lösungen dafür bereit haben. China scheint das einzige Land der Erde zu sein, in dem das Problem richtig erkannt und konsequent angegangen wird.

### **Wachstumskräfte der ländlichen Hauswirtschaft**

Es geht hier um das *Eigenpotential der ländlichen Basisbevölkerung* im weitesten Sinne, damit um die Aufgabe, die Wachstumspolitik durch Ansätze von unten her zu ergänzen, ihr durch Entwicklungsprozesse von der Basis her erst den vollen Sinn zu geben. Praktisch bedeutet das, einen *ganzen Bereich für die Entwicklungspolitik neu zu erschließen*, der heute weitgehend unterbekannt ist.

Für die Wissenschaften aller Schattierungen ist der Selbstversorgerbereich ein blinder Fleck. Zwar verdanken wir den Anthropologen und Historikern eingehende Beschreibungen mancher Kulturen, doch sind die meisten leider ohne volle Deutung der wirtschaftlichen Zusammenhänge geblieben. Die *Wirtschaftswissenschaften* fanden einst in der Hauswirtschaft ihren Schwerpunkt, der Begriff Ökonomie des Aristoteles geht von dieser Wirtschaftsordnung aus, und über Vergil, Thomas von Aquin bis zu den Hausvätern des 18. Jahrhunderts hat hier eine große Tradition von über zwei Jahrtausenden bestanden. Zuletzt lag der Wirtschaftspolitik des Merkantilismus das Modell der Hauswirtschaft von der Ebene des Staates aus zugrunde.

Mit dem Übergang in die arbeitsteilige Marktwirtschaft ist dann die *Beschäftigung mit der Hauswirtschaft jäh abgerissen*. Während Friedrich List ihre überragende Bedeutung — er setzte sie mit der bäuerlichen Wirtschaft gleich — noch voll erkannte, sah er darin doch eine Entwicklungsstufe, die möglichst schnell überwunden werden müsse. Für spätere Stufentheoretiker der sog. Historischen Schule war die ‚geschlossene Hauswirtschaft‘ bereits ein Phänomen der Vergangenheit. Sie haben sich in diesem Sinne intensiv damit beschäftigt, aber ihre reale Bedeutung in der damaligen Gegenwart weder für Europa noch für die übrige Welt voll erkannt.

In Wirklichkeit bestanden in Nordwesteuropa beide Bereiche — Hauswirtschaft und arbeitsteilige Wirtschaft — in einer Periode von 150 Jahren nebeneinander und trugen gemeinsam zum wirtschaftlichen Wachstum bei. Insofern *leidet unsere Nationalökonomie mit der plötzlichen Abwendung von der Hauswirtschaft an einem Bruch*, der sich nun in der Entwicklungspolitik unheilvoll auswirkt. Zu diesem über- großen Pendelschlag nach der anderen Seite mag die Faszination der neuen wirtschaftlichen Möglichkeiten im 19. Jahrhundert beigetragen haben, die eine freiere Wirtschaftsordnung und die beginnende Arbeitsteilung boten.

Heute muß die *Verbindung zu den traditionellen Wissensgebieten* für die Entwicklungspolitik wieder aufgenommen werden, selbstverständlich ohne die neueren Kenntnisse und Methoden beiseite zu lassen, die unsere Wirtschaftswissenschaften inzwischen vertieft und bereichert haben. Wir müssen uns darauf besinnen, daß die moderne Wirtschaft in Europa nicht bei Null angefangen hat, sondern daß bereits vor der Marktwirtschaft in der Hauswirtschaft, im Merkantilismus und in den Anfängen des Geldwesens eine hohe Entwicklungsstufe erreicht war. An diese Erfahrungen gilt es anzuknüpfen, wenn wir das Eigenpotential der Entwicklungsländer von der Basis der traditionellen Wirtschaftsordnungen aus aktivieren wollen.

Dafür müßten *empirische Untersuchungen und theoretische Arbeiten* auf breiter Front aufgenommen werden. Sie könnten uns höchst interessante Zusammenhänge aufzeigen, wie einige erste Arbeiten andeuten, wie etwa Beispiele der intuitiven Anwendung des Grenznutzenprinzips bei archaischen Kulturen in Afrika, die Esther Boserup<sup>5</sup> gegeben hat.

Einige erste *Haushaltserhebungen*, die wir im Rahmen eines regionalen Entwicklungsplanes in Sambia<sup>6</sup> durchführten, lassen den Schluß zu, daß der ländliche Selbstversorgerbereich ein bedeutendes Eigenpotential mit großen wirtschaftlichen Wachstumsreserven enthält. Aus den ermittelten Daten lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

1. Die Höhe der Einkommen und die *Stärke der Familien* stehen in enger Abhängigkeit zueinander. Bei Haushaltsgrößen zwischen 9 und 13 Personen liegt das Gesamteinkommen in der Spanne zwischen 230 und 980 Einheiten (Kwacha = 5,40 DM). Mit zunehmender Familienstärke und dementsprechender Anzahl der arbeitsfähigen Personen werden die Lebensverhältnisse erheblich besser. Offensichtlich enthalten größere Familien bei relativ konstanter Anzahl der Kinder und Alten weit mehr Arbeitsfähige.

<sup>5</sup> *Esther Boserup: The Conditions of Agricultural Growth*, 1965.

<sup>6</sup> Southern Province of Zambia: Prospects of Regional Development, 1971. Erstellt von der Arbeitsgruppe Frankfurt/M. der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung e. V., Bonn.

2. Der *Eigenverbrauch* ist nach unten relativ unelastisch. In größeren Familien steigt jedoch mit der Produktion nicht nur der Marktanteil und das Geldeinkommen, sondern auch der Eigenverbrauch je Kopf.

3. Der Aufwand an *Produktionsmitteln* ist denkbar gering, er liegt bei 3 bis 5 % der gesamten Rotherträge und beschränkt sich auf unbedeutende Ausgaben für Düngemittel sowie Gespann- und Traktormiete. Ganz eindeutig ist das Einkommen fast ausschließlich vom Arbeitseinsatz abhängig.

4. *Geldwirtschaftliche Verflechtungen der Familien* sind weit stärker als die der Betriebe. Das betrifft sowohl Einnahmen aus zeitweiser außerlandwirtschaftlicher Tätigkeit, in Europa würden wir sagen aus Zuerwerb, als auch Transferzahlungen von abwesenden Familienangehörigen. Letztere geben eine gewisse Kompensation der fehlenden Arbeitskraft und zeigen die Bedeutung der traditionellen sozialen Bindungen für die soziale Sicherheit der Familien.

5. Der *Zukauf von Nahrungsmitteln* ist überraschend hoch. Er betrifft zu 13—23 % der Zukäufe die gleichen Produkte, die auch selbst erzeugt werden, die man also durch Eigenproduktion substituieren und weitere 27—38 % Produkte, die man bei Diversifizierung des Produktionsprogrammes wenigstens teilweise selbst erzeugen könnte.

Versuchen wir aus diesen Ergebnissen einige *Schlußfolgerungen für die Mobilisierung des Eigenpotentials* von der Basis her zu ziehen, die selbstverständlich durch weitere Untersuchungen auch unter anderen Standortbedingungen ergänzt und abgesichert werden müßten.

Die *Elastizität der traditionellen Selbstversorgerwirtschaften* ist außerordentlich hoch. Das gilt sowohl für ihre Reaktionsfähigkeit auf interne familiäre Veränderungen als auch auf externe Einflüsse. Offensichtlich ist das geldwirtschaftliche Denken und ökonomische Handeln traditioneller Bevölkerungsgruppen weit ausgeprägter als allgemein angenommen wird. Das Produktionsvolumen kann durch verstärkten Arbeitseinsatz bis zu Marktanteilen von 60—70 % mit wenig Kapital und Sachaufwand gesteigert werden.

Die *Steigerung des Produktionsvolumens* hat vielseitige Auswirkungen:

- Erhöhung der *Marktleistung* im traditionellen Bereich,
- Verbesserung der *Ernährung* in quantitativer und qualitativer Hinsicht,
- Sicherung der Existenzgrundlagen im traditionellen Bereich durch Verbesserung der *Arbeitsfähigkeit*, dadurch auch der Bereitschaft zum vermehrten Arbeitseinsatz,

- Schaffung von *Kaufkraft*, da bisherige Ausgaben für Nahrungsmittel für andere Bedarfsgüter frei werden,
- Verbesserung der *Zahlungsbilanz* durch Substitution von Nahrungsmittelimporten und entsprechende Ersparnisse an Devisen.

*Alles in allem* vermag der traditionelle Bereich wesentliche Beiträge zum Sozialprodukt und zur Kapitalbildung bei überwiegend traditioneller Technik durch verbesserten und vermehrten Einsatz menschlicher Arbeit zu leisten. Das heißt: *Wirtschaftliches Wachstum setzt nicht die vorherige Auflösung der traditionellen Sozialstrukturen voraus.*

Auch ähnliche *Erfahrungen in Europa*<sup>7</sup> sind hier zu beachten: In Deutschland hat die ländliche Bevölkerung in den ersten hundert Jahren seit Beginn der Industrialisierung allein von der Basis der traditionellen Landwirtschaft mit menschlicher und tierischer Muskelkraft aus eine Steigerung der Bruttobodenproduktion auf das Vierfache erreicht und dadurch sowohl ihre Eigenversorgung als auch den Marktanteil verbessern können. Nebenher wurden Arbeitskräfte an die übrige Wirtschaft abgegeben und die Infrastruktur in den ländlichen Regionen ausgebaut, die dort noch heute eine Grundlage der weiteren Entwicklung bildet. Im wirtschaftlichen Wachstum des 19. Jahrhunderts war die ländliche Hauswirtschaft die breite Basis, die Entwicklung beschränkte sich keineswegs auf den gewerblichen Sektor, die war von wechselseitigen Veränderungen in allen Bereichen abhängig, die im Begriff ‚industrielle Revolution‘ höchst einseitig und ungenügend zum Ausdruck kommen.

Von den *Wirtschaftswissenschaften* sind diese Vorgänge, wie wir sahen, zu wenig beachtet worden. Ihre Denkmodelle gehen von der Arbeitsteilung aus, sie sind daher erst oberhalb des Bereiches voll gültig, um den es hier geht. Infolgedessen kommt es bei der ungeprüften Übertragung wirtschaftswissenschaftlicher Erfahrungen und Grundsätze aus hochentwickelten Wirtschaften in Entwicklungsländer leicht zu Fehlschlüssen. Das muß auch bei *Beurteilung der Gegenargumente* beachtet werden, die uns nun im Bemühen um die Stärkung und Weiterentwicklung des traditionellen Bereiches begegnen.

Zunächst gilt das für den gängigen Einwand, daß die traditionelle *Kleinproduktion unrentabel* sei. Dabei wird übersehen, daß die Faktorkosten in Entwicklungsländern im umgekehrten Verhältnis zueinander stehen wie in hochentwickelten Wirtschaften: Kapital ist dort knapp

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu Hermann Priebe: Grundzüge der landwirtschaftlichen Strukturentwicklung in: ‚Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft‘, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 30/I, 1964, S. 221–252.



und teuer, Arbeitskräfte sind reichlich verfügbar und billig, ihre opportunity costs sehr gering, teilweise gleich Null. Bei Kalkulationen werden zudem die im traditionellen Bereich erbrachten Leistungen völlig ungenügend bewertet.

Im Zusammenhang damit taucht auch immer wieder das Argument auf, in den traditionellen Strukturen seien viele Menschen mit einer *Arbeitsproduktivität von Null* beschäftigt, so daß man sie ohne Verlust, vielleicht sogar mit Nutzen für die Verbleibenden für andere Beschäftigungen abziehen könne. Hier wird nur die traditionelle Arbeitsteilung innerhalb der Familien und Sippen nicht verstanden, die jedem durchaus seinen Platz zuweist. Man könnte zahllose Beispiele für die fein abgestimmte Verteilung der Funktionen im Jahresrhythmus anführen, bis zu unscheinbaren Tätigkeiten, wie sie etwa bei Kenyatta<sup>8</sup> im Begriff der ‚Zeit des Vögelscheuchens‘ zum Ausdruck kommen, die schwerlich als Beschäftigung zu definieren sind und dennoch über Jahresernte und Existenz der Familie entscheiden können.

Beim *Abzug von Arbeitskräften* aus dem traditionellen Bereich muß stets danach gefragt werden, wie das wirtschaftliche Gleichgewicht von Leistung, Produktion und Konsum innerhalb der Hauswirtschaft dadurch beeinflußt wird. Bei tieferer Einsicht in diesen Bereich könnte man vielleicht im kleinen ähnliche Gleichgewichtsprobleme feststellen, wie sie für die Volkswirtschaft als Ganzes gelten. Vermutlich wäre dann auch nachzuweisen, daß die vieldiskutierte Arbeitsproduktivität von Null eher für viele aus dem traditionellen Bereich Abgewanderte zutrifft, die keine andere Beschäftigung finden und die alte — wenn auch bescheidene — Existenzgrundlage aufgeben, ohne eine neue erreichen zu können.

### Faustregeln für die Agrarförderung

Damit soll gewiß keine statische Politik der Erhaltung alles Bestehenden unter Verzicht auf wirtschaftliches Wachstum propagiert, sondern nur gezeigt werden, daß gerade durch Unterschätzung der traditionellen Strukturen und Überbetonung der Mobilität die wirtschaftliche und soziale Entwicklung gefährdet wird. Selbstverständlich muß der traditionelle Bereich Menschen abgeben, aber stets nur so viele, wie an anderer Stelle Arbeitsplätze mit höherer Produktivität finden. Und selbst dann muß darauf geachtet werden, daß der traditionelle Bereich nicht zum Armenhaus wird.

Für viele Länder bedeutet das, bewußt die *Zielvorstellung* in die Entwicklungspolitik einzubauen, daß der traditionelle Bereich auf abseh-

---

<sup>8</sup> Jomo Kenyatta: Facing Mount Kenya, London 1968.

bare Zeit nicht nur *Existenzgrundlage und Aufnahmerraum* für große Teile der Bevölkerung bleiben, sondern gleichzeitig auch zum wirtschaftlichen Wachstum beitragen muß. Es kann hier nicht um eine Alternative gehen, sondern eine ausgewogene Entwicklung.

*Wachstumsstrategien für den traditionellen Bereich* müssen von der Zielsetzung ausgehen, die Arbeitsproduktivität der ländlichen Bevölkerung zu verbessern und ihren Beitrag zur volkswirtschaftlichen Kapitalbildung zu erhöhen. Auf die Frage, wo dafür die richtigen Ansätze sind, könnte man antworten: überall gleichzeitig. Wenn der Begriff ‚konzertierte Aktion‘ irgendwo berechtigt ist, dann hier.

Eine vordringliche Aufgabe ist im allgemeinen die *Steigerung der Produktion*. Sie erfordert nicht allein eine Intensivierung des Arbeits-einsatzes sondern viele kleine Verbesserungen in der Arbeits- und Anbautechnik, die zur Hebung der Bodenfruchtbarkeit und der Erträge führen und eine Verbreiterung des Produktionsprogrammes ermöglichen. Die Ausnutzung bisher arbeitsarmer Perioden ist dabei ebenso wichtig wie der Anreiz zu vermehrter Arbeitsleistung durch — wenn auch kleine — aber sichtbare Erfolge.

Die *Kapitalzufuhr in die Landwirtschaft* ist hier ein besonderes Problem. Konflikte bei der Entwicklungsplanung zwischen Landwirtschaft und Industrie über den Kapitalbedarf deuten häufig auf falsche Ansätze im Agrarbereich. Gerade in den ersten Stadien der Entwicklung geht es darum, vorsichtig zu dosieren und Kapital nur *komplementär* zur besseren Effizienz des vorhandenen Arbeitseinsatzes zu verwenden. Ein Kapitaltransfer größeren Umfanges in die Landwirtschaft, wie er heute in Europa erfolgt, wird volkswirtschaftlich immer erst dann vertretbar, wenn es darum geht, knappe und teure Arbeitskräfte dadurch zu substituieren und für Wachstumssektoren freizusetzen. Diese Situation ist in keinem Entwicklungsland gegeben, ganz im Gegenteil, dort ist ein nachhaltiges Wachstum ohne erhebliche Beiträge der ländlichen Bevölkerung zur *Kapitalbildung* nicht denkbar, auch wenn das bei deren ‚Rückständigkeit‘ zunächst kaum möglich erscheinen mag.

Dafür ist es ein großer *Vorteil der Agrarproduktion*, daß sie nicht von *mechanischer Technik* abhängig ist wie die Industrie. Gerade in der ersten Phase ihrer Entwicklung kommt es mehr auf biologische Verbesserungen an, die von Betriebsgröße und Energiequellen weitgehend unabhängig sind und durch menschliche und tierische Kräfte nutzbar gemacht werden können. Die Mechanisierung der Landarbeit wird erst in späteren Stadien sinnvoll, wenn die Grundlagen für eine hohe Intensität der Produktion und einen hohen Marktanteil gegeben sind und Arbeitskräfte knapp werden. Zunächst kommt es darauf an, wenig Kapital breit zu streuen. Hochmechanisierte Agrarbetriebe sind in einer

Umwelt mit traditionellen Produktionsmethoden Denkmäler verfehlter Entwicklungshilfe.

Auch *spezialisierte Agrarbetriebe* sind zur Lösung der heutigen Probleme im allgemeinen nicht geeignet. Unter Kolonialverhältnissen waren sie ein Mittel zur Erreichung maximaler Erträge ohne Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche und soziale Belange. In hochentwickelten Volkswirtschaften sind sie im Zusammenhang mit der Hochmechanisierung der Landwirtschaft vertretbar. Dagegen sind in den ersten Entwicklungsphasen vielseitige Produktionsprogramme überlegen, sie ermöglichen eine gleichmäßigere Ausnutzung der Arbeitskraft, einen Fruchtwechsel zur Hebung der Bodenfruchtbarkeit und eine Verbesserung der eigenen Ernährungsgrundlage. In diesem Sinne ist in den meisten Entwicklungsländern die *Diversifizierung* der Landwirtschaft eine wichtige Aufgabe, etwa in der Weise, daß die traditionelle Grundproduktion von Reis, Mais oder Wurzelfrüchten durch Nutztierhaltung, planmäßigen Futteranbau und Früchte aller Art ergänzt wird.

Für die Produktionspläne sind die *Absatzmöglichkeiten* entscheidend. Viele Planungen gehen zu sehr von den produktionstechnischen Möglichkeiten aus. Der *Markt* setzt die Grenzen und bietet die Chancen. Dabei entscheidet die Verteilung des Marktvolumens über die Einkommensverteilung im ländlichen Bereich. Im Hinblick darauf sollte die mögliche Nachfrage von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen her, über Beschäftigung und Kaufkraft, ermittelt werden. Der Binnenmarkt ist hier entscheidend, im Zweifelsfall sollte der *Importsubstitution der Vorzug* vor der Exportförderung gegeben werden. Für die Devisenbilanz haben beide die gleiche Bedeutung. Die Importsubstitution hat darüber hinaus zur Förderung der inneren Integration der Wirtschaft größeren Wert. Exportmärkte sind voller Risiken, und die Produktion dafür tendiert fast überall zu speziellen Betrieben. Auf dem überschaubareren und sicheren Binnenmarkt findet auch die traditionelle Bevölkerung ihre Chancen, zumal es sich mehr um heimische Erzeugnisse handelt, bei deren Produktion sie an Gewohntes anknüpfen kann.

### Flankierende Maßnahmen

Der Erfolg jeder Agrarförderung ist von ergänzenden Maßnahmen im Bereich der öffentlichen und privaten Dienstleistungen und von der rechtlichen Situation der ländlichen Bevölkerung abhängig.

Die *Agarverfassung* oder Bodenordnung ist eine erste Voraussetzung der Entwicklung. Besonders in Gebieten mit Latifundienbesitz und alten Feudalrechten oder wo die ländliche Bevölkerung durch parasitäre Zwischenschichten von Verpächtern und Geldverleihern ausgebeu-



tet wird, ist die *Sicherung des Bodenbesitzes* eine vordringliche Aufgabe. Das muß nicht durch Schaffung unbeschränkten Eigentums geschehen, doch durch rechtliche Bedingungen, die dem Einzelnen die Gewißheit geben, die Erfolge seiner Arbeit längerfristig für sich und seine Familie nutzen zu können. Bodenkapital ist hier weitgehend vorinvestierte Arbeit. Diese wird aber nur aufgewandt, wenn der Einzelne sicher ist, den Boden und damit seine Investitionen nicht kurzfristig unter den Füßen zu verlieren. Auch die Rechtsverhältnisse mit altem Kollektivbesitz der Stämme am Boden müssen in diesem Sinne neu geordnet werden.

Im Bereich der *ergänzenden Dienstleistungen* sind im Gegensatz zu dem der Agrarproduktion moderne Techniken und modernes Management von großer Bedeutung. Das betrifft den Gesamtbereich zwischen Erzeuger und Endverbraucher, in dem die individuelle Arbeit in der Produktion ihren Überbau durch Genossenschaften, Kredit- und Marktorganisationen oder Handels- und Verarbeitungsbetriebe finden muß.

Für die traditionellen Kleinlandwirte ist die *Organisation der Vermarktung* besonders wichtig. Die Sicherheit des Absatzes auch kleinster Mengen ist entscheidender als die Preishöhe. Um Enttäuschungen zu vermeiden, muß der Staat Vorleistungen erbringen, um auch in entlegenen Gebieten den Absatz zunächst geringer Mengen zu gewährleisten. Von der Privatwirtschaft ist das nicht zu erwarten.

Die *Kreditversorgung* der traditionellen Landwirtschaft ist in den meisten Ländern unbefriedigend. Voraussetzung einer Breitenentwicklung von der Basis her sind Kleinkredite. Ihre Probleme sind bekannt: fehlende Besicherung, relativ hohe Kreditkosten, Schwierigkeiten in der Verwendungs- und Kreditkontrolle. Sie sind ohne staatliche Initiativen zur Schaffung besonderer Institutionen nicht zu lösen. In den meisten Entwicklungsländern ist das Bankwesen noch wie ein Dach ohne Unterbau und die Geldwirtschaft bei schwachem internen Geldkreislauf mehr nach außen entwickelt. Allenfalls Betriebe mit hohem Kreditvolumen finden Zugang zum Kapitalmarkt, mit der Folge, daß die Dualismen vergrößert werden. Eine echte binnenwirtschaftliche Integration<sup>9</sup> kann nur entstehen, wenn die bisherigen Selbstversorgerwirtschaften über Kleinkredite und Kleinverkäufe Anschluß an die Geldwirtschaft finden und dadurch zur Bildung innerer Wirtschaftskreisläufe und Aufbringung weiterer Investitionsmittel beitragen.

### Weg der kleinen Schritte

Von den allgemeinen Grundsätzen aus sind besondere Strategien für die Nutzbarmachung des Eigenpotentials im ländlichen Bereich zu ent-

<sup>9</sup> Wilhelm Hankel: Währungspolitik, Stuttgart 1971, S. 94 ff.

wickeln, die den Unterschieden der Länder und Regionen in den natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen entsprechen. Dabei muß die allgemeine Tendenz sein, breit anzusetzen, um durch ein Bündel kleiner Verbesserungen die vorhandenen Ressourcen an Böden und Arbeitskräften zu nutzen, dabei das knappe Kapital in vorsichtiger Dosierung zu verteilen.

Ein wertvolles Eigenpotential sind auch die *Kenntnisse und Erfahrungen der traditionellen Bevölkerung*. Sie sollten bei der Übertragung von ‚Know-how‘ aus den hochentwickelten Ländern nicht verloren gehen, sondern sinnvoll ergänzt werden. Scheinbare Vorurteile und Aberglauben der traditionellen Bevölkerung erweisen sich bei näherer Prüfung oft als uralte Erfahrungswerte, die nicht nur in den traditionellen Sozialstrukturen ihren Sinn hatten, sondern auch bei den Veränderungen der Wirtschafts- und Lebensformen beachtet werden müssen.

Aus der Summe der kleinen Mengen an Mehrarbeit und Mehrproduktion im ländlichen Bereich kann ein beachtliches *Wachstumspotential* der Gesamtwirtschaft gebildet werden. In der Verstärkung der Kaufkraft, der Ausweitung der inneren Wirtschaftskreisläufe, in der zunehmenden Kapitalbildung und im Steueraufkommen sind die Ergebnisse im einzelnen zu analysieren. Für das innere Wachstum ist es besonders wichtig, daß sich die verstärkte Nachfrage der ländlichen Bevölkerung zunächst weitgehend auf Bedarfsgüter richtet, die mit einfachen Techniken bei geringem Kapitalaufwand im Lande hergestellt werden können. So gesehen heißt das: Das in der europäischen Agrarpolitik so verpönte *‚Gießkannenprinzip‘* ist das richtige wirtschaftspolitische Mittel zur Entwicklung ländlicher Regionen in Entwicklungsländern. Auch ein Slogan aus der europäischen Regionalpolitik, daß man beim Einsatz der Mittel ‚klotzen‘ und nicht ‚kleckern‘ soll, gilt zwar richtig für die Förderung neuer gewerblicher Wachstumszentren, dagegen muß es bei der Förderung der Landwirtschaft eher umgekehrt werden, da jedes ‚Klotzen‘ mit modernen Betrieben hier nur die Einkommensunterschiede verstärkt und neue Dualismen schafft.

Der *mühevoll*e Weg der kleinen Schritte ist keinem Volk bei seiner Entwicklung zu ersparen. Diese Erkenntnis ist in China wohl stärker ins allgemeine Bewußtsein aufgenommen worden als in anderen Ländern. Für sie lautet die Frage, wie dieses richtige entwicklungspolitische Prinzip der Nutzbarmachung der Eigenpotentiale innerhalb eines anderen politischen Systems mit anderen Mitteln verfolgt werden kann.

Praktisch geht es darum, einen *Lernprozeß für die breite Masse der ländlichen Bevölkerung* einzuleiten und mit einer Fülle flankierender Maßnahmen zu unterstützen. Von besonderer Bedeutung dafür ist das *Beispiel*. Es muß für die Masse mit ihren vorhandenen oder erreichbaren Mitteln nachvollziehbar sein. Ein hochmechanisierter landwirt-

schaftlicher Betrieb bedeutet, daß der Spannungsbogen zu groß wird: Der Funke kann nicht überspringen, den Menschen fehlen dazu die Vorstellungen, die materiellen Mittel und die infrastrukturellen Voraussetzungen. Der kulturelle Abstand bleibt unüberwindbar. Auch die so viel propagierte Bildung von Produktionsgenossenschaften ist kein echter Ersatz, sondern eher ein Verzicht auf Lernprozesse der breiten Masse, die darin auch noch die bescheidenen Ansätze der Selbständigkeit verliert.

Im Sinne dieser Überlegungen spricht Behrendt in seiner „Sozialen Strategie für Entwicklungsländer“<sup>10</sup> von den Lösungsmöglichkeiten, die überzeugend wirken und nicht mehr als jeweils einen Schritt nach vorwärts verlangen. Er fährt fort: „Die Fähigkeit, mehr Schritte zu machen und sie schneller aufeinander folgen zu lassen, wird sich um so leichter ergeben, je behutsamer die ersten Schritte vorbereitet, je erfolgreicher sie ausgeführt worden sind und je mehr sie damit das Selbstvertrauen, den Mut zur Lösung vom gewohnten Alten und zum Experimentieren mit ungewohntem Neuen gestärkt haben.“

Entscheidend bleibt die Anregung der *Eigeninitiative*, die Sammlung von Erfahrungen, die aus eigenen Handlungen und Entscheidungen hervorgehen und zu eigenverantwortlichem Denken und einem neuen Selbstbewußtsein der Menschen führen. Der Schlüssel dazu dürfte in der *Kombination individueller Arbeit* im kleinen ländlichen Eigenbereich *mit genossenschaftlichem und institutionellen Überbau* liegen, der mit staatlicher Initiative und Unterstützung geschaffen wird. Derartige Lösungen werden in vielen Ländern als Sozialismus bezeichnet, jedoch aus ideologischen Vorurteilen diesem Begriff gegenüber leider oft mißverstanden.

### **Umfassender planen**

Die Entwicklung der Landwirtschaft kann nur im *Sog der wachsenden Wirtschaft* sinnvoll sein, wenn die Erzeugnisse ihren Markt, die abwandernden Menschen ihre Beschäftigung finden. Allein daraus ergibt sich, daß ein Programm für die Einbeziehung der ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsprozeß nur als *Teil einer Gesamtkonzeption* zum Erfolg führen kann, die alle Bereiche umfaßt.

Darüber hinaus ist die übliche sektorale Betrachtung frühzeitig durch *regionale Planungen* zu ergänzen, in denen die *Standorte* für Infrastruktur und Industrialisierung erkennbar werden. Sie erfordern übergeordnete politische Entscheidungen aus langfristiger Sicht, die von dem

---

<sup>10</sup> Richard F. Behrendt: Soziale Strategie für Entwicklungsländer Frankfurt/M. 1965, S. 543.

Ziel einer gesteuerten *Dezentralisierung* und Bildung von Entwicklungsschwerpunkten in den verschiedenen Regionen ausgehen. Für eine Entwicklung von der Basis her, die das ländliche Eigenpotential für das Wachstum nutzbar macht, ist das eine wichtige Voraussetzung. Infolgedessen können die Standortentscheidungen für neue gewerbliche Betriebe nicht an den kurzfristigen Interessen einzelner Unternehmer orientiert werden. So wichtig, wie private Investitionen für die Entwicklung sein mögen, so sollten die Unternehmer dabei doch bestimmte — wenn auch alternative — Standorte als Daten vorfinden.

In diesem Sinne muß die Entwicklungshilfe auch das *Denken in Einzelprojekten überwinden*. Mögen sie noch so schön ‚operational‘ sein und sich als rentabel erweisen, vielleicht sogar eine Entwicklung von der Basis her vortäuschen: Entscheidend ist ihr Integrationseffekt. Viele sind in ihrer wirtschaftlichen Umgebung Fremdkörper geblieben, weil sie nicht als Teile einer geschlossenen Entwicklungsstrategie konzipiert wurden.

Die Kritik am isolierten Einzelprojekt begegnet leicht der Sorge vor unökonomischen Entscheidungen, die mit sozialen Bedürfnissen bemäntelt werden und zu einem Rückschritt von exakten Rentabilitätsberechnungen zu intuitiven Primitivmethoden führen. Das muß nicht so sein. Die *Konflikte* bestehen weniger zwischen wirtschaftlichen und sozialen Belangen, sie ergeben sich einerseits aus einzelwirtschaftlichen, privatwirtschaftlichen Interessen und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen, andererseits aus kurzfristigen und langfristigen Zielsetzungen. Gerade diese Konflikte, die immer und überall auftreten und bewußt gesehen werden müssen, erfordern langfristige gesamtwirtschaftliche Betrachtungen.

Wenn in der bisherigen Entwicklungshilfe zu punktuell, vom Einzelprojekt her gedacht und das Eigenpotential im traditionellen Bereich der Länder unterschätzt wurde, mochte dabei die Vorstellung mitwirken, man könnte die notwendige *Integration den Kräften der Marktwirtschaft* überlassen. Sie hat sich als *Irrtum* erwiesen. Überall wachsen die Dualismen und wir werden sehr viel umfassender planen müssen, um zu verhüten, daß weltweite soziale Auflösungsprozesse alles bisher Erreichte zunichte machen.

Aufgabe sind alle Bereiche umfassende Strategien, die von *unten*, von der ländlichen Basis her, ansetzen und gleichzeitig alle Einzelmaßnahmen von *oben* her in den volkswirtschaftlichen Gesamttrahmen einordnen, um sie den gegebenen Realitäten anzupassen. Darüber hinaus könnte die entwicklungspolitische Gesamtschau positive Rückwirkungen auf unsere eigene Welt haben und uns Anstöße geben, um die Befangenheit in Spezialgebieten zu überwinden.

Die Begründungen für ein solches planvolleres Vorgehen sind hier bewußt kurz und zugespitzt formuliert worden. Sie sollten nicht aus der falschen Alternative Marktwirtschaft oder Planwirtschaft mißverstanden werden. Gerade wer sich *demokratischen Prinzipien* verpflichtet fühlt, muß nach neuen Lösungen zur Ergänzung der Marktwirtschaft suchen, um ihre Glaubwürdigkeit zu erhalten. In diesem Sinne mögen diese Überlegungen als ein Erkundungsvorstoß gelten<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Diese am 12.11.1971 vorgetragenen Gedanken sind inzwischen durch Äußerungen in ähnlicher Richtung bestätigt worden, insbesondere durch die Weltbank im Sector Working Paper ‚Agriculture‘, World Bank, Juni 1972.

## Die Beschäftigung als Kernproblem einer sozialen und wirtschaftlich koordinierten Entwicklung

### Möglichkeiten der Mobilisierung durch Eigenhilfe der Länder

Von Otto Matzke, Rom

Ich möchte gleich in medias res gehen, indem ich einen wichtigen Teilaspekt meines Themas mit einem aus der praktischen Entwicklungshilfe herausgegriffenen Beispielsfall illustriere. E. F. Schumacher als Direktor der Intermediate Technology Development Group, London, führend auf dem Gebiet der *Intermediate Technology*, berichtete kürzlich auf Grund eigener Eindrücke in Tansanien über einen Betriebsbesuch<sup>1</sup>: Als er eine von einem Holländer geleitete, hochautomatisierte Textilfabrik besuchte, wunderte er sich, als er beim Durchschreiten des Fabriktores Hunderte von Afrikanern warten sah, die von bewaffneten Wächtern zurückgehalten wurden. Auf seine Frage nach den Gründen für diesen Zustand lautete die Antwort: „Nehmen Sie keine Notiz davon, die sind immer da, diese Afrikaner. Die warten, daß ich vielleicht irgend jemanden rausschmeiße, und dann können sie den Job bekommen.“ Als Schumacher von einem Arbeitslosenproblem sprach, übergab der Betriebsleiter diesen Punkt und sprach stattdessen davon, daß er hier eine Fabrik von einem einzigartig hohen technischen Niveau zu leiten habe. Wörtlich fuhr er fort: „Die Produktionsqualität erlaubt es mir nicht, Fehler zu machen. Maschinen machen keine Fehler, aber diese ungelernten Arbeiter, die machen Fehler... Meine Aufgabe als Unternehmensleiter ist es, den *menschlichen Faktor auszuschalten*. To eliminate the human factor.“ Er fand es sogar notwendig, entschuldigend darauf hinzuweisen, daß er noch 500 Leute beschäftige. Aber, so sagte er, wenn es einmal wirklich klappe, könne er auf 300 hinunterkommen; und erst dann sei der Betrieb richtig wirtschaftlich. Schumachers Frage, ob in der Fabrik lokale Baumwolle verwendet werde, wurde unter Hinweis darauf verneint, daß das benötigte Produkt so feinfaserig sei, daß man dafür die in Tansanien erzeugte Baumwolle nicht verwenden könne.

<sup>1</sup> „Der Einfluß von Umweltfaktoren auf die Wahl von Produkten und Produktionsprozessen in Entwicklungsländern“ — Referat auf der Tagung der Kübel-Stiftung zum Thema „Technologische Anpassung“, 13.—14. November 1969 (Kübel-Stiftung, 6142 Bensheim-Auerbach, Im tiefen Weg 27).



Dieses Beispiel ist eines von vielen Tausenden, die zum Nachdenken über den Entwicklungsprozeß anregen sollten. Insbesondere läßt es deutlich werden — und damit komme ich zu meinem spezifischen Thema —, daß die *Beschäftigung ein Kernproblem der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung* darstellt. Ohne Beschäftigung gibt es keine Kaufkraft, und ohne diese findet selbst das nach modernsten Erkenntnissen erzeugte Produkt keinen Absatz. Auf die sonstigen wichtigen, menschlichen und psychologischen Aspekte einer produktiven Beschäftigung, die allerdings nicht in allen Kulturen die gleichen sind wie in den westlichen Ländern, will ich hier nicht eingehen.

Die bis vor kurzem herrschende und noch keinesfalls völlig aufgegebene Theorie ging im Grunde davon aus, daß die notwendige Zahl von Arbeitsplätzen sozusagen als Nebenprodukt einer allgemeinen, in erster Linie auf Steigerung des Sozialprodukts ausgerichteten Entwicklungspolitik fast automatisch anfallen müsse. Man meinte, daß die *Schaffung produktiver Arbeitsplätze ein Derivat des Zuwachses des Sozialprodukts* sei. Der Zuwachs des Sozialprodukts stand daher im Mittelpunkt der gesamten Entwicklungshilfe. Er war der *Hauptindikator* für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Dementsprechend ist auch das erklärte Hauptziel der den Zeitraum von 1971 bis 1980 umfassenden Zweiten Entwicklungsdekade der UN wiederum die Steigerung des Sozialprodukts der Entwicklungsländer, und zwar um jährlich mindestens 6 %<sup>2</sup>. In der Ersten Dekade waren es 5 %. Seit relativ kurzer Zeit werden sich aber immer mehr Entwicklungspolitiker der Tatsache bewußt, daß das Wachstum — soweit ein solches festzustellen ist — häufig nur einer kleinen Oberschicht zugute kommt, und daher nicht notwendigerweise zu einer wesentlichen Veränderung der sozialen Struktur und einer gerechteren Einkommensverteilung beiträgt. Die Problematik der „Messung“ der Zuwachsraten des Sozialprodukts will ich hier nur streifen. Gunnar Myrdal bezeichnete einmal die Verwendung des Wachstumsindikators als Hauptindikator für die Entwicklung als „statistisch außerordentlich zweifelhaft und zwar sowohl in Bezug auf die Definition der benutzten Begriffe als auch bezüglich des Primärmaterials“<sup>3</sup>. Ähnliche Thesen werden immer häufiger auch von anderen namhaften Wissenschaftlern vertreten.

Das Problem der Arbeitsbeschaffung wird in dem erwähnten Strategiedokument für die Zweite Entwicklungsdekade erst ziemlich am Ende der Empfehlungen aufgeführt und auf gleiche Ebene mit Prioritäten wie Erziehung und Ausbildung, Gesundheitswesen, Landwirtschaft und Wohnungsbau gestellt. Auch der viel zitierte Pearson-Bericht

<sup>2</sup> „International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade“ (UN-Dokument 2626 [XXV], November 1970).

<sup>3</sup> Ansprache in der Paulskirche in Frankfurt, Herbst 1970.



„Partners in Development“ unterstreicht die Bedeutung des Wachstums zu einseitig, obwohl er die These enthält, daß „das Unvermögen, geeignete Arbeitsplätze zu schaffen, die größte Tragik der Entwicklungshilfe ist“<sup>4</sup>.

Zu der Frage, ob nicht künftig wenigstens *neben* dem Indikator „Wachstum des Sozialprodukts“ einem Indikator „*Zuwachs an Arbeitsplätzen*“ gleichrangige Bedeutung zur „Messung“ des Entwicklungsstandes und Fortschritts eines Landes eingeräumt werden müßte, sei hier nur bemerkt, daß es sicher sehr schwierig ist, in Entwicklungsländern statistisch auch nur einigermaßen verlässliche Feststellungen über die Veränderung der Zahl der Arbeitsplätze oder die Arbeitslosigkeit zu treffen. Aber die Schwierigkeiten einer Erfassung von Veränderungen des Sozialprodukts sind eher noch größer.

Trotz der im *Strategiedokument* und im *Pearson-Bericht* verpaßten Gelegenheiten, kann es heute wohl als herrschende Ansicht angesehen werden, daß der Schaffung produktiver Arbeitsplätze angesichts der sogenannten „Bevölkerungsexplosion“ außerordentliche Bedeutung zukommt und daß dieses Problem heute zu den *größten Herausforderungen an die Menschheit* zu zählen ist. *Ohne Lösung des Arbeitsbeschaffungsproblems kann es keine wirtschaftliche und soziale Entwicklung geben*, da Arbeitslosigkeit immer Armut und deshalb Stagnation bedeutet. Beseitigung der Arbeitslosigkeit und damit der Armut würde darüber hinaus fast automatisch auch weitgehend zu einer Lösung des *Welternährungsproblems* beitragen. Denn die Beseitigung von Hunger ist nicht in erster Linie ein agrartechnisches, sondern ein Kaufkraftproblem. Die zum Hunger führende „*Kausalkette*“ ist m. E. die folgende: *Arbeitslosigkeit — Armut — fehlende kaufkräftige Nachfrage — geringe Produktion von Nahrungsmitteln — Unterernährung*<sup>5</sup>.

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat das Beschäftigungsproblem in den vergangenen Jahren immer zielbewußter in den Mittelpunkt ihrer Arbeit gestellt. Dabei geht sie von der Grunderkenntnis aus, daß die ersten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme der Entwicklungsländer zu einem großen Teil eine Folge ihres Unvermögens sind, den am reichlichsten vorhandenen Produktionsfaktor, nämlich das menschliche Arbeitspotential, voll auszunützen. Das im Juni 1969 von der Internationalen Arbeitskonferenz, dem obersten Organ der ILO, verabschiedete *Weltbeschäftigungsprogramm* (World Employment Programme)<sup>6</sup> stellt den Ansatz zur Entwicklung eines Konzepts für eine weltweite Strategie dar. Man könnte die Philosophie

<sup>4</sup> Seite 58 der englischen Fassung.

<sup>5</sup> Siehe O. Matzke, Das Welthungerproblem als Frage der allgemeinen Entwicklung, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgaben Nr. 135, 137 und 138 vom 22., 23. und 24. März 1970.

der ILO, die inzwischen immer mehr Anhänger gefunden hat, in einem Slogan von drei Worten ausdrücken: *Entwicklung durch Arbeitsbeschaffung*, einer Formel, die in diametralem Gegensatz zu der bisher überwiegenden Meinung steht, welche von dem Motto *Arbeitsbeschaffung durch Entwicklung* ausgeht. Beide Thesen sind natürlich überpointiert und in gewissem Sinne vielleicht sogar falsche Alternativen, und es bedarf ihrer vernünftigen Synthese. War bisher die in einigen Ländern versuchte Planung auf dem Gebiet der Arbeitsbeschaffung zumeist nur — in mehr oder minder loser Form — auf den allgemeinen Entwicklungsplan abgestimmt, so muß auf Grund der in mindestens zwei Jahrzehnten gemachten Erfahrungen künftig bei *allen* einzelnen Entwicklungsvorhaben das Problem der Arbeitsbeschaffung als Hauptziel in den Vordergrund gestellt werden. Andererseits darf aber auch bei jeder Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung der allgemeine Wachstumsaspekt nicht außer acht gelassen werden. Denn eine Politik der Arbeitsbeschaffung ist selbstverständlich nicht gleichbedeutend mit einer Rechtfertigung unwirtschaftlicher Produktionsmethoden. Nicht Beschäftigung als solche (krasses Beispiel frei nach Keynes: das Graben und Zuschütten von Erdlöchern), sondern *produktive* Beschäftigung muß das Ziel sein, d. h. es muß versucht werden, Arbeitsplätze zu schaffen und gleichzeitig das Sozialprodukt durch erhöhte Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu vergrößern.

Bevor ich auf die Frage eingehe, welches Eigenpotential die Entwicklungsländer hinsichtlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze besitzen, möchte ich kurz die *Größenordnung des Problems* andeuten. Würde es sich nur darum handeln, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten für eine Vielzahl von Millionen Menschen zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, könnte man vielleicht fragen, ob tatsächlich eine völlig neue Ausrichtung der gesamten Entwicklungspolitik notwendig ist. Aber in Wirklichkeit stellt sich ein Problem, das das Schicksal von Hunderten von Millionen von Menschen betrifft.

Es ist überaus schwierig, den gegenwärtigen Umfang der *Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern* aufzuzeigen, ja es fehlt im Grunde bisher an jeder klaren Definition des Begriffs der Arbeitslosigkeit<sup>7</sup>. Die OECD schätzt die „offene“ (im Gegensatz zur „versteck-

---

<sup>6</sup> „The World Employment Programme, Report of the Director-General to the International Labour Conference“, ILO, Genf, 1969. Der heutige Stand ergibt sich aus dem der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1971 vorgelegten Dokument zum Punkt 4 der Tagesordnung: „The World Employment Programme.“

<sup>7</sup> Die Kategorien „labour force“ sowie „offene“ und „versteckte“ Arbeitslosigkeit sind alles andere als klar. Alle hier und anschließend gegebenen Werte können nur als mehr oder minder zutreffende Annäherungsversuche an die fraglichen Größenordnungen angesehen werden. Vgl. zu diesem Thema

ten“) *Arbeitslosigkeit* in den Entwicklungsländern gegenwärtig auf durchschnittlich 10 % des Arbeitspotentials (wobei natürlich der Prozentsatz in städtischen Gebieten weitaus höher ist). Bei Einbeziehung auch der „versteckten“ Arbeitslosigkeit („Unterbeschäftigung“) neigen die meisten Untersuchungen dazu anzunehmen, daß gegenwärtig im Gesamtdurchschnitt mindestens 20 % des Arbeitspotentials der Entwicklungsländer keiner produktiven Tätigkeit im westlichen Sinne nachgehen. Düster — aber wohl nicht unrealistisch — ist die Schätzung einer von Gunnar Myrdal geleiteten Gruppe von UN-Sachverständigen für Sozialplanung und -politik, die im September 1969 voraussagte, daß „Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung am Ende der kommenden Dekade leicht *die Hälfte des Arbeitspotentials* der Entwicklungsländer treffen könnten, wenn dieses Problem nicht als solches angepackt wird“<sup>8</sup>.

### Größenordnung des Problems

Nach den gegenwärtig bei der ILO<sup>9</sup> und bei den UN verfügbaren Schätzungen über die künftige Entwicklung der Weltbevölkerung müßten in der laufenden Dekade nicht nur für die heute vorhandenen Arbeitslosen, sondern *zusätzlich für neu hinzukommende Arbeitskräfte 280 Mio. Arbeitsplätze* geschaffen werden, von denen allein auf die Entwicklungsländer etwa 226 Mio. entfallen. Auch wenn die *über das Jahr 1980* hinausgehenden Schätzungen sehr spekulativen Charakter tragen, so läßt sich immerhin die mögliche Größenordnung des Problems einigermaßen andeuten. Danach wird die Zahl der Arbeitsfähigen in den Entwicklungsländern bis zum Jahre 2000 auf 1,7 Mrd. anwachsen, gegenüber 1 Mrd. heute und 1,2 Mrd. im Jahre 1980. Unterstellt man, daß gegenwärtig 10 % der Arbeitsfähigen in den Entwicklungsländern arbeitslos sind (d. h. etwa 100 Mio.), so müßten von heute *bis zum Jahre 2000 in den Entwicklungsländern zusätzliche Arbeitsplätze für etwa 800 Mio. Menschen* geschaffen werden.

Es ist hier nicht der Platz, die Stichhaltigkeit solcher auf Projektionen beruhenden Schätzungen, die auch durch Definitionsschwierigkeiten beeinträchtigt werden, zu kommentieren. Aber auch wenn sich die ILO in ihren Schätzungen für das Jahr 2000 um 100 oder gar 200 Mio. irren sollte, und man bis zum Jahre 2000 nicht 800, sondern „nur“ 600 Mio. Arbeitsplätze schaffen müßte, würde das Problem

---

David Turnham, *The Employment Problem in Less Developed Countries — A Review of Evidence*. OECD Development Centre, Paris, Juni 1970, S. 171.

<sup>8</sup> Zitiert aus: „Towards a World Employment Programme“, ILO, Genf 1970, S. 32.

<sup>9</sup> Siehe das in Fußnote 6 zitierte „The World Employment Programme“, S. 28.

immer noch eine erschreckende Größenordnung haben. Das gilt auch für den Fall, daß man einen „Abschlag“ für diejenigen macht, deren Unterhalt durch Familienangehörige bestritten wird.

Noch ernster als heute wird sich für Hunderte von Millionen Menschen die Frage ihrer Ernährung, Kleidung und Unterbringung stellen. Wer nicht bereit ist, die Alternative elenden Dahinsiechens und frühzeitigen Todes für viele Millionen Menschen als unvermeidlich hinzunehmen, sollte bereits *heute* die Frage einer Strategie durchdenken. Massive Wohltätigkeitsaktionen, die man vielleicht mit dem Bestehen eines Dauerkatastrophenzustandes begründen könnte, würden dem Prinzip zuwiderlaufen, daß konstruktive Entwicklungshilfe im Grunde nur Hilfe zur Selbsthilfe sein sollte. Dem vor allem durch Armut — nicht aber durch ein unzureichendes agrartechnisches Potential! — drohenden Hunger wäre vielleicht teilweise durch Nahrungsmittelhilfe in heute unbekanntem Ausmaß und nach völlig neuen Grundsätzen zu begegnen, und die Hergabe von Nahrungsmitteln könnte und müßte in geeigneten Fällen viel mehr als heute auch von der Leistung von Arbeiten für die Gemeinschaft, z. B. zur Verbesserung der Infrastrukturen, abhängig gemacht werden<sup>10</sup>.

Die von führenden Entwicklungssoziologen vertretene — richtige — These, daß *keinesfalls jeder Arbeitsfähige auch als Arbeitswilliger angesehen werden kann*, trägt nicht unbedingt zur Vereinfachung des Problems bei.

---

<sup>10</sup> Während die heute bilateral und multilateral gewährte Nahrungsmittelhilfe (Jahresdurchschnittswert im vergangenen Jahrzehnt über 1 Mrd. Dollar) hauptsächlich auf mehr oder minder ungewollten Produktionsüberschüssen in westlichen Ländern beruht, ist in den achtziger Jahren nicht unbedingt mit solchen Überschüssen zu rechnen. Aber trotz der dann völlig veränderten Kostenlage für die Geberländer wird die Nahrungsmittelhilfe weiterhin erhebliche Bedeutung haben. Die Steuerung einer etwa notwendig werdenden Zusatzproduktion für den nichtkommerziellen Bedarf müßte wohl zweckmäßigerweise irgendwie „internationalisiert“, das heißt, multilateralisiert werden, damit sie a) in den Ländern und Zonen mit den geringsten Produktionskosten durchgeführt werden könnte (was auch einigen Entwicklungsländern zugute kommen würde) und b) Nahrungsmittel möglichst nicht über den voraussichtlichen Bedarf erzeugt würden. Wahrscheinlich kann Nahrungsmittelhilfe sodann teilweise auch in der Form einer Art von „Ziehungsrechten“ erfolgen, etwa indem den bedürftigen Ländern bilateral (besser multilateral) die Mittel zur Verfügung gestellt werden, um bestimmte Arten und Mengen von Nahrungsmitteln zu den bestmöglichen Bedingungen zusätzlich zu ihren normalen kommerziellen Importen anzukaufen. Eines der in diesem Zusammenhang besonders zu beachtenden Probleme ist das der Marktverdrängung. Durch die nichtkommerziellen Transaktionen dürfen weder die internationalen Märkte noch der interne Markt des die Nahrungshilfe empfangenden Landes gestört werden, insbesondere darf die Nahrungsmittelhilfe nicht die Landwirtschaft des Empfängerlandes beeinträchtigen, wie es leicht der Fall sein kann, wenn die für Hilfszwecke eingeführten Lebensmittel einfach auf den freien Märkten verkauft werden.

Viele Menschen in den Entwicklungsländern haben heute noch gänzlich andere Wertvorstellungen über den Sinn der Arbeit als ihre Mitmenschen in den Industriestaaten, und es ist für sie auch noch keinesfalls selbstverständlich, sich in einen mehr oder minder geordneten Arbeitsprozeß einzufügen. Die „Segnungen“ unserer Zivilisation werden nicht überall als wirklicher Segen betrachtet, und der Anschluß an die Moderne wird vielfach als fragwürdig empfunden. Es wäre vermessen, eine solche Einstellung einfach als „unterentwickeltes“ Individualverhalten oder gar als Faulheit abtun zu wollen. Ursächlich für sie sind u. a. die im Vergleich zu den meisten Industrieländern andersartigen klimatischen, gesellschaftlichen, religiösen und familiären Verhältnisse und eine uralte, oft sehr weise Lebensphilosophie, in deren Wertskala das Nichtstun anders eingestuft ist als bei vielen Menschen in den Industriestaaten. Verzicht auf Freizeit ist für sie nur interessant, wenn ihnen zusätzliche Arbeit Vorteile bringt, die sie höher einschätzen als Freizeit.

Ein solcher bewußter „Müßiggang“ ist nicht identisch mit Arbeitslosigkeit und — wie Gunnar Myrdal<sup>11</sup> mit Recht unterstrichen hat — bedeutet das Angebot von Arbeit daher durchaus noch nicht, daß von diesem Angebot auch Gebrauch gemacht wird. Zustimmung verdient auch René König<sup>12</sup> wenn er ausführt: „Es wird nicht etwa nicht gearbeitet, weil keine Gelegenheiten dafür vorhanden sind, sondern weil das Handeln insgesamt auf *ganz andere Werte* ausgerichtet ist. Theorien, die das nicht in ihre Berechnungen einsetzen, bleiben notwendigerweise inadäquat und hoffnungslos unrealistisch.“

Es ist nicht einfach, die Größenordnung der Zahl derjenigen Menschen anzudeuten, die — um mit König zu sprechen — „nicht in den Hauptstrom wirtschaftlicher Aktivitäten integriert werden, sondern einfach den traditionellen Tätigkeiten nachgehen“ wollen. Eine sich jedem Entwicklungspolitiker stellende weitere Frage ist die, ob man Gruppen von Menschen, für die, anders als in den Industriegesellschaften, über den Subsistenzbedarf hinausgehende Arbeit keine kulturelle Selbstverständlichkeit ist, als „Unterentwickelte“ abstempeln und sie im Zuge allgemeiner entwicklungspolitischer Bemühungen mit-schleppen, einfach ihrem bisherigen Schicksal überlassen oder sie gegen ihren Willen in Programme der Arbeitsbeschaffung einbeziehen soll. Die sich in diesem Zusammenhang stellende Grundfrage nach dem Sinn, Zweck und Ziel der Entwicklungshilfe soll hier nicht beantwortet

<sup>11</sup> Gunnar Myrdal, *Asian Drama, An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York, 1968.

<sup>12</sup> „Offene Fragen und ungelöste Probleme der Entwicklungsforschung“, in: *Aspekte der Entwicklungssoziologie*, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, herausgegeben von René König, Sonderheft 13, Köln und Opladen, 1969, Seite 21.



werden. Allerdings sei bemerkt, daß der einmal in einem Land angelaufene Entwicklungsprozeß nicht reversibel ist. Für das hier zu behandelnde Thema sei davon ausgegangen, daß die überwiegende Masse der nicht beschäftigten Menschen in den Entwicklungsländern Arbeit annehmen würde, wenn man sie ihnen anbietet.

### **Umfassendes Instrumentarium**

Die *Initiative und Hauptverantwortung* für die Lösung des Problems der Arbeitsbeschaffung kann nur *bei den einzelnen Entwicklungsländern selbst* liegen, und sie besitzen insofern ein beträchtliches Eigenpotential. Das Strategie-Dokument über die Zweite Entwicklungsdekade<sup>13</sup> hat in prägnanter Form — wenn auch, wie bereits gesagt, leider nur beiläufig — die Hauptpunkte für eine auf Arbeitsbeschaffung ausgerichtete Politik wie folgt zusammengefaßt: „Die Regierungen müssen ihre Steuer-, Währungs-, Handels- und sonstige Politik mit dem Ziele überprüfen, gleichzeitig die Beschäftigung wie das Wachstum zu fördern... Wo immer eine Wahlmöglichkeit hinsichtlich der anzuwendenden Technik besteht, müssen Entwicklungsländer versuchen, das allgemeine Beschäftigungsniveau dadurch anzuheben, daß sie die kapitalintensive Technologie auf solche Zwecke beschränken, wo sie in tatsächlichen Kosten ausgedrückt billiger und leistungsfähiger ist.“ Dieses Konzept deckt sich mit dem der ILO.

Die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik der Entwicklungsländer muß davon ausgehen, daß die Kapitaldecke kurz ist, während Arbeitskräfte reichlich vorhanden sind. Daher ist in jedem Einzelfall abzuwägen, ob es nicht zweckmäßiger wäre, die reichlich vorhandenen Arbeitskräfte zu beschäftigen, statt knappes Kapital für den Ankauf (meist den Import) arbeitssparender, aber teurer Maschinen zu verwenden. Es bestehen insofern — vor allem bei den Verarbeitungsindustrien — viel mehr echte Alternativen als üblicherweise angenommen wird. Sie verdienen eine nüchterne Prüfung, bevor man sich, schematisch dem westlichen Beispiel folgend, für kapitalintensive Produktionsmethoden entscheidet und dafür sogar noch Anreize und Vergünstigungen aller Art bietet. Auszugehen ist von den *volkswirtschaftlichen Kosten*, die in vielen Entwicklungsländern durchaus nicht immer mit den betriebswirtschaftlichen identisch sind.

Bei einem *Kostenvergleich* zwischen hochmechanisierten und arbeitsintensiven Methoden wird häufig übersehen, daß die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung vor allem bei Verwendung importierter Maschinen und Anlagen durch verschiedene Faktoren zugunsten der

<sup>13</sup> Siehe Fußnote 2.

kapitalintensiven und damit zu Lasten der arbeitsintensiven Methoden stark verzerrt sein kann. Hier spielen z. B. *künstlich niedrig angesetzte Verzinsungsbedingungen*, vor allem aber auch die in vielen Entwicklungsländern übliche Festsetzung der *Wechselkurse*<sup>14</sup> für Auslandswährungen auf einem zu tiefen Niveau eine große Rolle. Solche Bedingungen verschleiern die „realen“ Kosten und stellen damit einen künstlichen Anreiz zur Mechanisierung durch Verwendung eingeführter Maschinen dar. Krediterleichterungen für kapitalintensive Erzeugungsmethoden sowie die Zulassung besonders günstiger *Abschreibungssätze* und sonstige *steuerliche Befreiungen* tragen zusätzlich zu unternehmerischen Entscheidungen bei, die betriebswirtschaftlich gesehen verständlich, aber bei einer volkswirtschaftlichen Würdigung falsch sind.

Mit oder ohne gewerkschaftlichen Druck verfolgen manche Länder eine Politik der Festsetzung von *Mindestlöhnen*, die nach den Maßstäben moderner Industrieländer ausgerichtet sind, aber in keiner Weise dem Überangebot von Arbeitskräften in den Entwicklungsländern sowie ihrer zunächst jedenfalls geringen Produktivität Rechnung tragen, und man glaubt, damit eine „soziale“ Haltung zu bekunden. In Wirklichkeit aber vergrößern zu hohe Mindestlöhne nicht nur die Anziehungskraft der Stadt gegenüber dem Land, sondern sie verstärken auch die Tendenz, mehr Maschinen statt menschliche Arbeitskraft zu verwenden. Eine solche *Pseudosozialpolitik* dient nicht dem echten Interesse der breiten Massen. Übrigens setzt die Verwaltungsbürokratie mancher Entwicklungsländer durch eine allzu großzügige, manchen reichen Ländern abgeschautе Bemessung ihrer eigenen Besoldung ein schlechtes Beispiel für das Lohnniveau ihres Landes. Ein — wiederum unter der Flagge „guter“ Sozialpolitik — zu stark ausgebauter *Kündigungsschutz* begünstigt zwar die bereits Beschäftigten, pflegt aber manchen Arbeitgeber zu veranlassen, die Zahl der von ihm Beschäftigten möglichst klein zu halten und verstärkter Mechanisierung und Überstunden den Vorzug zu geben. Wie eine von der ILO in Zusammenarbeit mit 11 multilateralen und regionalen Organisationen erstellte Studie über das Arbeitsbeschaffungsproblem in Kolumbien<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Die realistische Wechselkurspolitik der brasilianischen Regierung, die seit September 1968 eine systematische Politik laufender kleiner Wechselkursanpassungen verfolgt, kann als vorbildlich bezeichnet werden. Die letzte Abwertung des Cruzeiro erfolgte im September 1971.

<sup>15</sup> „Towards Full Employment“, ILO, Genf 1970. Der Leiter der Kolumbienmission, Dudley Seers, kommentiert die Ergebnisse in zusammenfassender Form in „New approaches suggested by the Columbia Employment Programme“, in *International Labour Review*, Oktober 1970.

Vgl. auch O. Matzke, Ein ILO-Bericht über das Problem der Arbeitslosigkeit in Kolumbien, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe Nr. 1 vom 1. Januar 1971.



auf Grund einer Erhebung von Ende 1969 feststellt, arbeiteten in Bogota 18 Prozent der Beschäftigten wöchentlich 64 und mehr Stunden. „Schutz des Arbeiters“ bedeutet in solchen Fällen Sicherheit für eine als fast privilegiert anzusehende Minderheit, der große Unsicherheit anderer Gruppen gegenüber steht.

Die ILO-Studie, übrigens ein Vorläufer weiterer Studien in anderen Ländern, hat das Kernproblem herausgearbeitet: „Die Frage ist letztlich ein *Problem der Verteilung*... Die eigentliche Bedeutung der chronischen Arbeitslosigkeit liegt darin, daß sie die Ursache für chronische Armut darstellt. Falls eine Wahl zwischen ‚Einkommen‘ und ‚Beschäftigung‘ zu treffen ist, so wägt man in Wirklichkeit die Vorteile derjenigen ab, die sonst arbeitslos wären, gegen den potentiellen Fortschritt der übrigen Gemeinschaft. Die entscheidende Frage lautet, ob eine Anhebung des Einkommens und des Verbrauchs der niedrigsten Einkommensgruppen der Steigerung des Einkommens und des Verbrauchs des übrigen Teils der Gemeinschaft vorzuziehen ist. Wenn man ‚Einkommen‘ als eine Gesamtgröße ansieht, ohne zu fragen, wer gewinnt und wer verliert, und dann diese Gesamtgröße der ‚Beschäftigung‘ gegenüberstellt, so verfehlt man den Kernpunkt.“

Die überragende Bedeutung der Anhebung des allgemeinen Beschäftigungsniveaus für den sozialen Fortschritt ist offensichtlich. Das Dilemma besteht darin, ob und inwieweit ein Volk bereit ist, für dieses Ziel den Preis eines möglicherweise etwas verlangsamten allgemeinen Einkommensanstiegs zu zahlen.

Von diesen Thesen weicht der frühere Generaldirektor der ILO, David A. Morse, allenfalls in Nuancen ab, wenn er im Fall eines *Konflikts* zwischen einer auf Arbeitsbeschaffung ausgerichteten Entwicklungspolitik mit dem Wachstumsziel es als opportun bezeichnet<sup>16</sup>, „sich mit etwas geringerem Wachstum zu begnügen, um das Beschäftigungsvolumen zu steigern. Damit würde man eine Methode des Wachstums wählen, die schnell neue Arbeitsplätze schafft und damit den Armen sofort greifbare Vorteile bringt, selbst wenn diese Methode nicht unmittelbar zum schnellstmöglichen Wachstum des Sozialprodukts führt. Zusätzliche Beschäftigung erstrebt nicht nur eine Produktions- und Einkommenssteigerung, sondern trägt auch zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung im Sinne des eigentlichen Ziels der wirtschaftlichen Entwicklung bei.“

---

<sup>16</sup> David A. Morse, Jobs — The New Challenge, in: War on Hunger — A Report from the Agency for International Development, Washington 1970, Seite 1 ff. Siehe auch das von Morse auf der Cambridge Conference on Development im September 1970 gehaltene Hauptreferat „Dimensions of the Employment Problem in Developing Countries“, Cambridge University 1970.

Führende Nationalökonomien, die im Auftrage der ILO im November 1969 unter Leitung von Sir W. Arthur Lewis das Arbeitsbeschaffungsproblem gründlich durchleuchteten<sup>17</sup>, kamen zu dem Ergebnis, daß die einzige „makroökonomische“ Ursache — außer sonstigen spezifischen Ursachen — der Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern darin liegt, daß „simply the countries have priced themselves out of the world's markets“, d. h. daß sich diese Länder selbst preislich auf den Weltmärkten konkurrenzunfähig gemacht haben. Unter diesem — sicherlich sehr stark vereinfachten — Gesichtspunkt ließen sich bereits erwähnte wichtige Faktoren wie eine falsche Wechselkurspolitik, eine zu generöse Lohn- und Sozialpolitik, oder auch kredit- und steuerpolitische Maßnahmen einordnen. Es ist mehr eine begriffliche Spielerei, ob man zu den makroökonomischen Aspekten in einem gewissen Sinne auch die Bevölkerungspolitik zählen will oder nicht. Lewis wies allerdings in seiner Zusammenfassung der Tagungsergebnisse darauf hin, daß von einer eigentlichen Überbevölkerung nur in Indien, Pakistan, Java und Ägypten und einigen kleinen Inseln gesprochen werden könne. Zu dieser, m. E. gefährlichen Bagatellisierung des Bevölkerungsproblems ist allerdings zu bemerken, daß die erwähnten Länder schon heute fast die Hälfte der Gesamtbevölkerung aller Entwicklungsländern umfassen (darauf weist Lewis selbst hin), und daß ferner die Bevölkerungslawine in den meisten anderen Entwicklungsländern erst jetzt richtig zu rollen beginnt. Wie Hans W. Singer bemerkt hat, ist die Arbeitslosigkeit im Grunde „das kombinierte Resultat eines schnellen Bevölkerungszuwachses und der Zahl der Arbeitskräfte auf der einen Seite, und der kapitalintensiven Natur der modernen Technologie auf der anderen“<sup>18</sup>. Wenn auch, wie Erhard Eppler es treffend zu formulieren pflegt, Familienplanung kein Ersatz für Entwicklungspolitik ist, so stellt sie doch ihre notwendige Ergänzung dar. Sie und die erwähnten makroökonomischen Aspekte stehen in erster Linie unter der Kontrolle der Entwicklungsländer selbst. Niemand kann und will den Entwicklungsländern Familienplanung aufzwingen. Aber in den Ländern, in denen eine beängstigende Zunahme der Bevölkerung zu verzeichnen ist, wäre ohne Familienplanung die Lösung des Arbeitsbeschaffungsproblems stark erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

Ohne Beachtung der makroökonomischen Aspekte, d. h. ohne die Setzung richtiger Grunddaten auf den Gebieten der Steuer-, Wechselkurs-, Lohn- und Kreditpolitik, wäre jede Beschäftigungspolitik zum Schei-

<sup>17</sup> Die wichtigsten Beiträge und Ergebnisse sind im „International Labour Review“, Ausgabe Mai 1970, enthalten.

<sup>18</sup> „A new approach to the problems of the dual society in developing countries“, in: International Social Development Review, Nr. 3, herausgegeben von den United Nations, New York, 1971, S. 23 ff.

tern verurteilt. Daher hängt alles davon ab, ob die einzelnen Regierungen den ernststen Willen — und was so diffizile Punkte wie die Wechselkurs- und Lohnpolitik angeht, den Mut und die Durchschlagskraft — haben, die Schaffung neuer Arbeitsplätze als ein Hauptziel bei ihren Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung anzustreben. Ihre gesamte Investitionsplanung und -förderung ist systematisch darauf auszurichten. Das *Motto* für die Planung in sämtlichen Entwicklungsländern, die es mit der Arbeitsbeschaffung ernst nehmen, kann nur lauten: „*Man plane für Arbeitsbeschaffung, und die nationale Entwicklung wird von selbst folgen.*“ Bei jeder einzelnen Investitionsentscheidung müssen die beteiligten staatlichen Stellen in einer durch Arbeitslosigkeit belasteten Wirtschaft dahin zu steuern versuchen, daß grundsätzlich *arbeitsintensiven Produktionsmethoden* der Vorzug gegeben wird. Der Begriff „Entwicklung“ darf nicht — wie es naiverweise oft geschieht — mit „Modernisierung“ verwechselt werden. Der Kolumbien-Bericht<sup>19</sup> erwähnt als Beispiele für eine volkswirtschaftlich problematische Mechanisierung die Verwendung von Computern in manchen Banken in Bogotá oder die Einrichtung von Supermarkets in Kolumbien. Das Modernste ist keinesfalls immer das Beste, und es ist abwegig, einfach als selbstverständlich zu unterstellen, daß für die Entwicklungsländer bei allen Neuinvestitionen im Prinzip nur die höchstentwickelte Technologie in Betracht komme. Daher war es bedenklich, wenn sich erst kürzlich der Vizepräsident der EWG, Mansholt, zu der Auffassung bekannte, daß die Errichtung von kleineren Industriebetrieben in ländlichen Gebieten keine Lösung für das sich stellende Problem sei, und daß auch in den Entwicklungsländern der Errichtung modernster Industrieunternehmen der Vorzug zu geben sei.

Hierher gehört auch die Philosophie von UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development), wonach das langsame Wachstum in den Entwicklungsländern in erster Linie auf äußere Faktoren zurückzuführen ist, die nicht von den Entwicklungsländern selbst zu verantworten seien. Es ist ein Kernpunkt der UNCTAD-Philosophie, zu negieren, daß die Entwicklungsländer durch interne, d. h. im eigenen Verantwortungsbereich zu treffende Anpassungsmaßnahmen befriedigende Entwicklungsfortschritte erzielen könnten. Als Schlüssel für den „*Sprung nach vorn*“ wird neben umfassenden handelspolitischen Maßnahmen insbesondere ein *hoher Grad von kapitalintensiver Industrialisierung* angesehen, und man erwartet daher von der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe die großzügige Unterstützung der Entwicklungsländer beim Aufbau einer hochmodernen Industrie. Hinter diesem strategischen Konzept steht der alte, schon von Rostow und

<sup>19</sup> Siehe Fußnote 15.

anderen propagierte Gedanke, daß der industrielle — durch starke Kapitalinjektionen geförderte — Fortschritt zum Promoter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden und dabei auch die Entwicklung der ländlichen Gebiete vorantreiben könne. Der Kritik, daß eine solche Politik in den vergangenen Jahrzehnten nicht den erwarteten Fortschritt in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gebracht habe, pflegt man damit zu begegnen, daß eben nicht genug investiert worden sei<sup>20</sup>.

### Das Problem der Technologie

Die persönliche Autorität von Mansholt gibt den UNCTAD-Philosophen und allen denjenigen in den entwickelten und in den Entwicklungsländern Auftrieb, die es schon aus „psychologischen“ oder „politischen“ Gründen einfach nicht für „realistisch“ halten, den Entwicklungsländern etwa eine nicht dem modernsten Stand entsprechende Technologie empfehlen zu wollen. Diese „Realisten“ übersehen allerdings die Größenordnung und Tragweite des Problems. Wenn wirklich bis zur Jahrhundertwende etwa 800 Millionen neue Arbeitsplätze in den Entwicklungsländern zu schaffen sind, dann ist von dieser Realität auszugehen, und alle anderen Erwägungen, insbesondere solche der politischen oder psychologischen „Zumutbarkeit“ müssen an die zweite Stelle rücken. Die Argumentation der vermeintlichen „Realisten“ wäre allenfalls dann relevant, wenn sie einen Weg aufzeigen würden, wie — einmal ganz abgesehen von der Frage der Aufbringung des notwendigen Kapitals — das Problem der Schaffung von Hunderten von Millionen neuer Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Einführung der allermodernsten, kapitalintensiven und arbeitssparenden Technologie zu lösen wäre.

Psychologisch ist der Drang der Entwicklungsländer zur Errichtung moderner, hochautomatisierter Anlagen gut zu verstehen. Dank der modernen Kommunikationsmittel wie Film und Fernsehen ist in vielen Ländern ein Nimbus der modernen Technologie entstanden. Dieser sogenannte „Demonstrations-Effekt“ pflegt in den reicheren Ländern angesichts der Kaufkraft der breiten Massen zu einer Veränderung der Konsumgewohnheiten zu führen. In den armen Ländern, wo es an aus-

<sup>20</sup> Vgl. zu diesem Grundproblem der Entwicklungshilfe *Hla Myint*, *Dualism and the Internal Integration of Under-Developed Countries*, in: *Quarterly Review*, Banca Nazionale del Lavoro, Rom, Juni 1970. Nach Auffassung von Myint besteht der bemerkenswerteste Aspekt des wirtschaftlichen Dualismus in den Entwicklungsländern gegenwärtig darin, daß knappe Ressourcen wie Kapital, ausländische Devisen und staatliche Vergünstigungen den großen Unternehmenseinheiten im modernen Sektor zu übertrieben günstigen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden, während sich die kleinen Einheiten im traditionellen Sektor mit extrem ungünstigen Bedingungen abfinden müssen. Myint plädiert für eine Beseitigung dieser Diskriminierung.

reichender Kaufkraft fehlt, wirkt er jedoch frustrierend und verschärft die sozialen Gegensätze. Der „Demonstrations-Effekt“ äußert sich nicht nur in der Veränderung von Konsumwünschen, sondern beeinflusst auch die Vorstellungen und Wünsche hinsichtlich der für die Produktion anzuwendenden Technologie. Man möchte so schnell wie möglich die Sense durch den Mähdrescher oder den Maulesel durch das Düsenflugzeug ersetzen und sich die z. T. sehr mühevollen Phasen der industriellen Entwicklung der vergangenen zwei Jahrhunderte ersparen, bei der sich technische Verbesserungen mehr oder minder schrittweise — und trotzdem in einem schmerzhaften Prozeß — durchsetzten. Wie Schumacher es sehr plastisch ausgedrückt hat<sup>21</sup>, brauchen die meisten Entwicklungsländer „etwas, was viel besser ist als die Hacke, aber unendlich viel einfacher und billiger als die Erdbewegungsmaschine“. Ein allzu übereiltes Tempo könnte statt der erhofften Vorteile leicht soziales und damit politisches Chaos bringen und die moderne Technik zum Fluch statt zu einem Segen werden lassen. Im Kolumbien-Bericht der ILO heißt es: „Viele technische Veränderungen hatten als Nebenprodukt negative Auswirkungen auf die Zunahme der Beschäftigung. Die große Anziehungskraft der neuen Erzeugnisse hat die Menschen oft blind bezüglich dessen gemacht, was die Technologie hinsichtlich der Nachfrage der Arbeitskräfte und der Verteilung der Einkommen angerichtet hat.“

Das Schumachersche Beispiel von der Textilfabrik ist vielsagend. Auf der Tagung der Kübel-Stiftung, die sich mit dem Thema der technologischen Anpassung befaßte, wurde die — fast wie eine Platitüde klingende, aber leider keinesfalls selbstverständliche — These herausgearbeitet, daß man den Menschen wieder zum Mittelpunkt des Wirtschaftens machen und daher bei der Kombination der Produktionsfaktoren dem im Überfluß vorhandenen Faktor Arbeitskraft den Vorrang vor dem Faktor Kapital geben müsse<sup>22</sup>.

Die von Schumacher zitierte Maxime Mahatma Gandhis, daß die *Lösung nicht in der Massenproduktion, sondern in der Produktion durch die Massen* liegt, ist keinesfalls mit einer radikalen Ablehnung *aller* kapitalintensiven Produktionssysteme identisch<sup>23</sup>. Allerdings erfordert

<sup>21</sup> Siehe sein in Fußnote 1 erwähntes Referat.

<sup>22</sup> Zum Thema der „Intermediate Technology“ siehe vor allem *Keith Marsden*, *Progressive Technologies for Developing Countries*, in: *International Labour Review*, Mai 1970. Marsden gibt zahlreiche Literaturhinweise und bringt eine aufschlußreiche Kasuistik. Ferner *E. F. Schumacher* in dem in Fußnote 1 erwähnten Referat bei der Kübel-Stiftung.

<sup>23</sup> Wie *Rudolf H. Strahm* es zutreffend formuliert hat, beruht „die Skepsis gegenüber der modernen Technologie nicht auf einem technikfeindlichen Mythos von der „unberührten Urgesellschaft“, wie ihn etwa Ethnologen pflegen, sondern auf der Erfahrung, daß moderne Technik oft mehr Arbeitskräfte freisetzt, als sie neue absorbieren kann“; Aufsatz „Entwicklungshilfe — Hilfe für wen?“, in der politisch-kulturellen Beilage der *National-Zeitung* Basel, 12. 9. 71.



— worauf Julius Nyerere, der Präsident von Tansanien, hinweist — die Einführung einer mehr am Menschen orientierten Entwicklungspolitik viel höher qualifiziertes Denken und Handeln als eine primär kapitalintensiv orientierte Entwicklungstheorie, wie sie nicht nur der Westen, sondern auch die UNCTAD bisher vorwiegend vertreten. Forschungsprogramme für die technologische Anpassung und ihre Durchführung auf nationaler und internationaler Ebene verdienen jede mögliche Förderung, und es ist zu begrüßen, daß das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Jahre 1970 ein besonderes Technologie-Referat eingerichtet hat. Das Forschungsinstitut für Internationale Technische und Technisch-wirtschaftliche Zusammenarbeit der Technischen Hochschule Aachen sammelt verdienstvollerweise systematisch Material über technologische Anpassungsprozesse.

Selbstverständlich hat auch die Internationale Arbeitsorganisation die Forschung auf dem Gebiet der arbeitsintensiven Produktionstechnik zu einem ihrer Hauptarbeitsgebiete gemacht. Versuchsprojekte werden in verschiedenen Ländern durchgeführt, wobei man die Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UN Development Programme — UNDP) hat. Man kann sich für den Einsatz der nicht allzu knappen Mittel von UNDP kaum eine bessere Verwendung vorstellen, insbesondere wenn man daran denkt, daß in der Vergangenheit viele der vom UNDP finanzierten Projekte der technischen Hilfe in ihrer entwicklungspolitischen Effizienz problematisch, um nicht zu sagen Fehlschläge waren. Auch Nahrungsmittelhilfe des Typs, wie sie vor allem vom Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen und der FAO (World Food Programme — WFP) seit Jahren für arbeitsintensive Projekte gewährt wird, könnte eine zusätzliche Finanzierungsquelle für solche Versuchsprojekte sein. Mit — meist aus Überschüssen stammenden — Nahrungsmitteln können in gut geplanten — d. h. auch Marktverdrängung vermeidenden — Infrastrukturverbesserungsprojekten Arbeitslose bis zu 50 % des Lohnes in Form von Lebensmitteln erhalten.

Die bewußte *Ausrichtung der Planung in den Entwicklungsländern auf Tausende kleinere und mittlere arbeitsintensive Investitionsobjekte* ist eine außerordentlich schwierige Aufgabe, die die geduldige Bewältigung unzähliger Details erfordert. Leider geben viele Regierungen in ihrer Investitionsplanung und -förderung nicht selten aus Prestige- und anderen Gründen spektakulären — „photogenen“ — Großprojekten den Vorzug. All das macht es auf Empfänger- und Geberseite nicht einfach, einen wesentlichen, wenn nicht den Hauptteil der bilateral und multilateral gewährten Kapitalhilfe auf bescheidener anmutende, dafür aber in ihren Auswirkungen auf die Dauer mehr Erfolg versprechende mittlere, kleine und kleinste Investitionsobjekte zu lenken.



Die *gegenwärtige Beschäftigungsstruktur* wird dadurch beeinflusst, daß etwa 75 % der Bevölkerung der Entwicklungsländer in den ländlichen Bezirken leben. Nach UN-Schätzungen wird sich dieser Prozentsatz bis zur Jahrhundertwende auf 57 % vermindern, aber gleichzeitig wird die Zahl der Bewohner ländlicher Gebiete (von 1,6 Milliarden im Jahre 1960) auf 2,9 Milliarden im Jahre 2000 steigen. Daher wird die große Masse der auf dem Lande Geborenen weiterhin auf eine Beschäftigung in der Landwirtschaft oder auf dem Lande angewiesen bleiben, und der Schaffung neuer Arbeitsplätze in den ländlichen Bezirken kommt besondere Bedeutung zu.

Technischer Fortschritt braucht in der Landwirtschaft nicht unbedingt gleichbedeutend mit einer Verminderung der Zahl der Arbeitsplätze zu sein. Die Verwendung von mehr Düngemitteln und mehr Schädlingsbekämpfungsmitteln stellt eine Form der Anwendung moderner Technik dar, bei der mehr, und nicht weniger Arbeitskräfte benötigt werden. Ob die Verwendung besseren Saatguts, insbesondere der „hochertragreichen Sorten“ — hier fällt das Schlagwort „*Grüne Revolution*“ —, positive oder negative Auswirkungen auf die Beschäftigungslage haben wird, ist heute noch nicht abschließend zu beantworten. Die „Grüne Revolution“ stellt zwar trotz vieler noch offener technischer und wirtschaftlicher Fragen einen *entscheidenden Durchbruch* für die Lösung des Problems einer schnellen *Ertragssteigerung* auf dem *Getreidegebiet* dar. Aber vor übertriebenen Erwartungen bezüglich deren Auswirkungen auf die Beschäftigungslage auf dem Lande ist zu warnen. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß angesichts der starken Ertragssteigerung der Bedarf an menschlicher Arbeitskraft je produzierter Getreideeinheit zurückgeht und wohl kaum durch einen Mehrbedarf an Arbeitskräften für den größeren Aufwand und für die Bergung der größeren Ernten voll aufgewogen wird. Solange die „Grüne Revolution“ dazu dient, bisherige Importe zu vermindern, kann der rückläufige Bedarf an menschlicher Arbeitskraft wahrscheinlich durch Steigerung der Gesamtproduktion kompensiert werden. Mit dem Erreichen der Selbstversorgung ist jedoch zu erwarten, daß der Gesamtbedarf an menschlicher Arbeitskraft für die Getreideproduktion rückläufig wird, außer wenn sich Exportmöglichkeiten bieten. Länder wie Indien und Pakistan sind sich dieser Probleme, die sich in den kommenden Jahren immer deutlicher stellen werden, bereits bewußt.

In vielen ländlichen Gebieten wird die Lage nicht so sehr durch Arbeitslosigkeit als durch Unterbeschäftigung gekennzeichnet, die freilich oft saisonbedingt und für die Lebensweise auf dem Land charakteristisch ist. Besondere Förderung verdienen deswegen arbeitsintensive Zweige wie Tierzucht, Forstwirtschaft, Fischerei, ferner Bewässerungsarbeiten, die Verbesserung des gesamten Verarbeitungs-

und Vermarktungssystems und die Errichtung von Genossenschaften. Unerläßlich sind auch strukturelle und institutionelle Veränderungen. Landreform verbunden mit einer Neuverteilung des Bodens *kann* möglicherweise zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.

Eine Diversifizierung *aller* wirtschaftlichen Tätigkeiten auf dem Lande ist anzustreben, z. B. die Förderung von Handwerk, Kleinindustrie, Erziehung, Gesundheitswesen, Hausbau und Infrastrukturen.

Das *Arbeitsbeschaffungsproblem in den Städten* hängt eng mit dem auf dem Lande zusammen. Nicht alle Regierungen halten es für weise oder auch nur für durchsetzbar, etwa nach chinesischem Beispiel ein Verbot des Zuzugs in die Städte auszusprechen, d. h. die Menschen unter Zwang dort zu belassen oder dorthin zu treiben, „wo China Dich braucht“. Erfolge in der Arbeitsbeschaffung auf dem Lande bieten die einzige Chance zur Eindämmung der immer bedrohlichere Formen annehmenden Landflucht. Heute bereits weisen viele Stadtgebiete, vor allem in Lateinamerika und Afrika, durch Geburten und durch den Zustrom vom Lande ein mehr als doppelt so schnelles Bevölkerungswachstum auf wie die ländlichen Gebiete. Das ist als Realität hinzunehmen, und daher muß auch in den Städten bei allen Investitionsmaßnahmen einschließlich derjenigen, die die Verbesserung der Infrastrukturen betreffen, soweit wie möglich von dem Faktor Mensch Gebrauch gemacht werden, bevor eine Mechanisierung in Betracht gezogen wird.

Die Erfahrungen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in städtischen Gebieten, z. B. in Kenya und anderen Ländern Ostafrikas, haben gezeigt, daß dort eine *Arbeitsbeschaffungspolitik zum Mißerfolg verurteilt ist, wenn nicht gleichzeitig durch Maßnahmen in den ländlichen Gebieten sichergestellt wird*, daß nicht durch die Verbesserung der Lage in der Stadt eine noch über die schon gewohnte Größenordnung hinausgehende Abwanderung vom Land ausgelöst wird<sup>24</sup>. Solange auf dem Lande nicht zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten und Annehmlichkeiten geboten werden, ist die Anziehungskraft der Stadt, die sich aus vielen Komponenten zusammensetzt (z. B. höhere Lohnerwartungen, bessere Arbeitsbedingungen und Gesundheitsdienste, Schulen, Wasserversorgung, usw.) selbst dann groß, wenn die Landflüchtigen für längere Zeit mit Slum-Bedingungen vorlieb nehmen müssen, sich allerdings gleichzeitig eine Chance ausrechnen, vielleicht zu denen zu gehören, die eines Tages in der Stadt eine Beschäftigung finden werden.

<sup>24</sup> Vgl. Walter Elkan, Urban Unemployment in East Africa, in International Affairs, Juli 1970, S. 517 ff.: „Wenn (in den Städten) die Zahl der Arbeitsplätze steigt, so wird das nicht die städtische Arbeitslosigkeit vermindern, da der Strom der Zuwanderer in die Städte steigen wird, sobald es bekannt wird, daß sich die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Städten verbessert haben. Mit anderen Worten, der ‚Pool‘ der städtischen Arbeitslosen füllt sich wieder auf“ (a. a. O. S. 527).

Unter den Ideen zur Absorbierung der vorhandenen Arbeitskräfte verdient insbesondere der Gedanke *dezentralisierter Landstädte* Beachtung, den Lady Jackson (Barbara Ward) in der Päpstlichen Kommission für Gerechtigkeit und Frieden im September 1969 vertreten hat. Der Bau neuer Städte und Wohnungen (teilfinanziert im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe) würde einen der wichtigsten Beiträge zur Lösung des Beschäftigungsproblems darstellen. Der Städte- und Hausbau würde nicht nur das direkte Interesse der Arbeitslosen wecken, sondern auch eine Nachfrage nach Baumaterialien und Ausrüstungsgegenständen aller Art auslösen. Der Multiplikatoreffekt solcher Investitionen wäre sicherlich erheblich größer als der der Errichtung von Stahlwerken und Erdölraffinerien. Hinzukommt, daß Arbeiten der erwähnten Art mit arbeitsintensiven Produktionsmethoden durchgeführt werden können.

Ohne *radikales Umdenken in den Entwicklungsländern* selbst ist das Arbeitsbeschaffungsproblem nicht zu lösen. Bisher enthalten nur wenige Entwicklungspläne quantitative Beschäftigungsziele, und eine Prüfung dieser Pläne ergibt, daß viele Regierungen sich des Ernstes der Lage auch heute noch nicht in vollem Umfange bewußt sind<sup>25</sup>. Man könnte sich an den Ausspruch von *John Maynard Keynes* erinnert fühlen, wonach „*die Schwierigkeit nicht in den neuen Ideen liegt, sondern darin, den alten zu entrinnen*...“<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Besonders drastisch sind die diesbezüglichen Formulierungen von Prof. *Lauchlin Currie* (in: *Obstacles to Development*, Michigan State University Press, 1967, S. 26): „Bei den sogenannten nationalen Plänen stoßen wir wiederum auf einen Mischmasch von Zielen und Strategien. Das Hauptziel ist eine Steigerung des sogenannten Pro-Kopf-Brutto-Volkseinkommens — eine Aufreihung von so großen Ungenauigkeiten, daß sie praktisch wertlos ist (siehe dazu *Oskar Morgenstern*: *On the Accuracy of Economic Observations*), überdies eine Größe, die erst lange nach den Geschehnissen verfügbar ist. Als ein nationales Ziel ist die Steigerung des Bruttovolkseinkommens in Entwicklungsländern wertlos, insbesondere im Hinblick auf den großen und wahrscheinlich wachsenden Unterschied im Einkommensniveau, der durch eine durchschnittliche Pro-Kopf-Zahl verborgen wird. Ferner ist die Steigerung des Bruttovolkseinkommens kein geeignetes Planungsziel, da es keine direkte und voraussehbare Beziehung zwischen all dem, was der Staat kontrolliert, und dem Brutto-Pro-Kopfeinkommen gibt. Der Staat kontrolliert direkt nur den Teil der Investitionen, der wahrscheinlich die geringste voraussehbare Beziehung zur Bruttoerzeugung besitzt... Kurz gesagt, die meisten nationalen Pläne von Entwicklungsländern beruhen auf einem vollkommen falschen Konzept über die eigentliche Natur des Problems. Daher sind die Ziele und die Strategien weitgehend irreführend oder zum mindesten unerheblich für die Lösung des eigentlichen Grundproblems. Das Ziel einer Steigerung des Pro-Kopf-Bruttoeinkommens ist ein *Phantom*, dem man nachjagt und das die Aufmerksamkeit davon ablenkt, daß eine zielbewußte Planung gar nicht vorhanden ist. Es erlaubt die Einbeziehung einer weiten, völlig verschiedenartigen und häufig in sich widerspruchsvollen Skala Skala von Aktivitäten in den Plan.“

<sup>26</sup> „The difficulty lies not in the new ideas, but in escaping from the old ones...“

Es ist nicht atypisch für die Mentalität vieler Regierungen, an sie gerichtete Empfehlungen zur grundsätzlichen Bevorzugung von Investitionen in arbeitsintensiven Industriezweigen heute noch sozusagen als zynischen Versuch westlicher Imperialisten anzusehen, sich ihren eigenen technologischen Vorsprung zu sichern. Die von UNCTAD vertretene, viel zu einseitig an Industrialisierung nach westlichem Vorbild orientierte Entwicklungsphilosophie findet in vielen Entwicklungsländern nach wie vor Anhänger, zumal sie die Verantwortung für das Entwicklungsdilemma äußeren Faktoren zuschreibt, vor allem der Haltung der reichen Länder. Hinter der Vorliebe für kapitalintensive Großprojekte stehen manchmal neben den bereits erwähnten Prestigeerwägungen und der geschickten — mit allen Mitteln arbeitenden — zu Hause und in Übersee agierenden Lobby und der „salesmanship“ von Exportvertretern auch handfeste, egoistische Interessen hochgestellter Bürokraten in Entwicklungsländern. Aber auch Korruption ist leider keine Ausnahmeerscheinung.

### Die Aufgabe der Entwicklungshilfe

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die Entwicklungsländer sicherlich ein *erhebliches Eigenpotential* auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik besitzen. Eine andere Frage ist es allerdings, ob dieses sie in die Lage versetzt, aus eigener Kraft das Beschäftigungsproblem zu lösen. Die Frage muß zum mindesten für diejenigen Länder, in denen eine ausgesprochene Bevölkerungsexplosion stattfindet, wohl verneint werden, und zwar einfach deshalb, weil die nötige Zeit nicht mehr zur Verfügung steht. Es kommt daher darauf an, durch eine *richtig* angesetzte, d. h. ausschließlich auf den Bedarf der Empfängerländer abgestellte (also nicht vorwiegend an den Exportinteressen der Geber orientierte) Entwicklungshilfe und durch eine radikale Neuorientierung der Handelspolitik die Länder der Dritten Welt bei der Lösung der gewaltigen Aufgabe zu unterstützen.

Der *Entwicklungshilfe* — gleichviel ob bilateral oder multilateral — kommt allerdings nur marginale Bedeutung zu, da unerläßliche Voraussetzung jedes Erfolgs zielbewußte Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer selbst sind, wozu auch eine wirkungsvolle Bevölkerungspolitik gehört. Bilaterale und multilaterale Geber von Entwicklungshilfe handeln allerdings falsch, wenn sie ohne ausreichende Prüfung der volkswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit Hilfe für ausgesprochen *kapitalintensive Projekte* gewähren, wo im Einzelfalle eine arbeitsintensive Technik gesamtwirtschaftlich vorzuziehen wäre. *Jede* Entwicklungshilfeleistung — gleichgültig ob in der Form der Kapital- oder technischen Hilfe — sollte künftig in erster Linie davon abhängig ge-

macht werden, ob sie einen wirksamen Beitrag zur Lösung des Arbeitsbeschaffungsproblems darstellt. Richtig heißt es im ILO-Beschäftigungsplan für Asien<sup>27</sup>: „Es besteht kaum ein Zweifel, daß in der Vergangenheit die Entwicklungshilfe wenig — oder sogar eine negative — Auswirkung auf das Beschäftigungsproblem gehabt hat. Ein wesentlicher Teil der Hilfe war auf eine beschränkte Anzahl großer Projekte konzentriert und hatte — angesichts der Bindung der Hilfe — die Tendenz, die Einfuhr moderner, arbeitssparender Anlagen zu fördern, statt die Bezahlung von Löhnen für eine größere Zahl lokaler Arbeiter. Eine Neudefinierung der Hilfsstrategie, wie sie sowohl von der Weltbankgruppe wie von der OECD vorgeschlagen wird, könnte als ein entscheidend positiver Beitrag zur Erreichung der Ziele des Weltbeschäftigungsprogramms und des „Asian Manpower Plan“ betrachtet werden.

### Neuorientierung der Handelspolitik

Mindestens ebenso wichtig wie entwicklungspolitische Maßnahmen wäre freilich eine *Handelspolitik der Reichen*, die dem sonst so sehr gepriesenen „Gesetz“ der komparativen Kosten stärker Rechnung trägt, als es heute der Fall ist.

Wie z. B. André Philip<sup>28</sup> wiederholt betont hat, genügt es nicht, die Zölle zu senken oder Präferenzen einzuräumen, sondern die entwickelten Länder müßten den Entwicklungsländern auch durch Abbau mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen die Chance geben, *wenigstens bis zu einem gewissen Prozentsatz den Zuwachs des Verbrauchs* in den Industrieländern durch ihre Exporte zu decken. Insofern bringen z. B. die am 1. Juli 1971 in Kraft getretenen EWG-Zollpräferenzen, die zudem die Landwirtschaft bis auf Kleinigkeiten ausnehmen, keinen wesentlichen Fortschritt.

Den nicht einer Interessentengruppe angehörenden Laien könnten solche und ähnliche Vorschläge bescheiden anmuten, insbesondere soweit als sie keinen eigentlichen Einbruch in den von den Protektionisten bereits erreichten Absatzstand fordern, sondern nur einen Anteil an der *Zuwachsquote* des Marktes (z. B. bei Zucker, Reis, Fett, Zitrusfrüchten, Textilien, Schuhen, Keramikwaren usw.). Aber selbst eine solche sehr mäßige Forderung, deren Erfüllung sicherlich nicht ausreichen würde, um die Entwicklungsländer auf eigene Füße zu stellen, stößt auf erbitterten Widerstand der Interessentengruppen in den Industrieländern, die sich vor der „Billigkonkurrenz“ der Entwicklungsländer fürchten.

<sup>27</sup> Asian Manpower Plan; ILO-Document AAC/XIV/3: International Labour Organization, Asian Advisory Committee, 14th Session, Bandung, September 1970, „Progress of the Asian Manpower Plan“.

<sup>28</sup> Vgl. z. B. Artikel in CERES (FAO Review), Mai/Juni 1970, S. 19, „Medium-Term-Planning at Least“.



### Das Anpassungsproblem

Es besteht eine *tiefe Kluft zwischen der Handels- und Entwicklungspolitik der meisten Industrieländer*. Den Industrieländern fällt es — wie Andrew Shonfield einmal gesagt hat — schwer, „ihre Handelspolitik mit der von ihnen immer wieder zum Ausdruck gebrachten Sorge für das Wohlergehen und die Stärkung des Produktionspotentials der unterentwickelten Welt auf einen Nenner zu bringen.“ Das Schlagwort von der Notwendigkeit der „Anpassung“ („adjustment“) — und darum würde es sich handeln — weckt Emotionen, die sehr tief gehen, weil sie den Geldbeutel von mächtigen Interessentengruppen berühren. Man hält es für selbstverständlich, daß die wirtschaftlich schwachen Entwicklungsländer sich anpassen, übersieht aber, daß diese finanziell dazu kaum in der Lage sind und daß ihnen durch die Haltung der protektionistischen Industrieländer eine Anpassung gerade auf den Gebieten, auf denen sie Wettbewerbsvorteile besitzen, besonders schwer gemacht wird. Viele Industrieländer betreiben unter sehr hohem direkten und indirekten Kostenaufwand eine Politik der Marktintervention (intern und an der Grenze) als Mittel des nationalen Einkommenstransfers, die — da sie dazu beiträgt, eine Anpassung zu vermeiden oder zu verzögern — sich für die Dritte Welt nachteilig auswirkt. „Wettbewerbsfähigkeit bei landwirtschaftlichen Exporten bedeutet mehr und mehr die Fähigkeit, sich in der Gewährung von Exporthilfe zu übertreffen“, erklärte der Generaldirektor der FAO, A. H. Boerma, kürzlich<sup>29</sup>. Die Entwicklungsländer können aus finanzieller Schwäche an diesem „Wettbewerb“ ebenso wenig teilnehmen, wie sie sich kostspielige interne Stützungsmaßnahmen leisten können.

Bisher haben die Bemühungen, die Handels- und Entwicklungspolitik widerspruchsfreier auszurichten, sehr *magere Ergebnisse* gehabt. Wer es ehrlich mit der Entwicklungshilfe meint, zu der ja auch die sogenannte Handelshilfe gehört (d. h. Hilfe, um die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, sich durch Steigerung ihrer Ausfuhren *selbst* zu helfen), muß ihnen wenigstens eine Chance geben, ihre Rohstoffe nicht nur in unverarbeiteter Form, sondern auch als Fertigprodukte ebenso wie andere Fertigwaren zu exportieren. Es besteht kein Zweifel daran, daß viele Entwicklungsländer in der Lage wären, von einer solchen Chance Gebrauch zu machen.

Die Lobby in den Industriestaaten ist so stark, daß sie jeden Versuch eines Einbruchs in ihrem Interessenbereich, selbst so bescheidenen Umfangs wie ihn André Philip vorgeschlagen hat, im Keime erstickt. Noch stärker als die industrielle Lobby ist freilich die landwirtschaftliche.

<sup>29</sup> In seiner Rede vor dem Internationalen Verband der Landwirte (IFAP) im Mai 1971 in Paris.



Politiker und Staatsmänner, die diesem Druck ausgesetzt sind und ihm nachgeben, aber auch die sie tragende öffentliche Meinung, versuchen, ihr alles andere als gutes Gewissen teilweise durch Gewährung von direkter Entwicklungshilfe zu besänftigen, und es werden Hunderte von Millionen, ja Milliarden für Kapitalhilfe und für technische Hilfe gewährt, während es eigentlich und in erster Linie darauf ankommen sollte, den Entwicklungsländern die *Chance zur Selbsthilfe durch Exporte* nicht völlig zu verbauen. Man predigt das Schlagwort „*trade not aid*“, aber versucht, den Entwicklungsländern ihre im Grunde völlig berechtigten und fairen Forderungen auf mehr Spielraum im Handel durch Hilfe abzukaufen.

Lester B. Pearson<sup>30</sup> hat diese egozentrische Haltung wie folgt geäußert: „Es ist eine ganz andere Sache, wenn man ersucht wird, statt 100 Mio. Dollar als Geschenk oder Anleihe zu geben, aus dem Lande, dem man helfen möchte, *einige Millionen Hemden* einzuführen. Diese Einfuhr kann das Erzeugnis der gut organisierten, heimischen Produzenten unterbieten . . . In einem solchen Zwiespalt kann das langfristige wirtschaftliche Interesse gegenüber dem kurzfristigen politischen Druck unterliegen. Der Gesetzgeber, ebenso wie die Regierung haben dann zu entscheiden, ob die Entwicklung in Ostasien wichtiger ist, als Wählerstimmen im ‚Middle West‘. Sie müssen darüber befinden, ob sie durch staatsmännisches Handeln vielleicht ihren Posten verlieren wollen, oder ob sie ihn als Politiker halten möchten . . . Es ist daher nicht verwunderlich, daß es Leute gibt, die *Hilfe als eine bequemere Alternative dem Handel* („softer option to trade“) vorziehen.“

Das dem Politiker geltende Wort Max Webers von der Notwendigkeit des Augenmaßes für das jeweils Mögliche sollte den Politikern von heute nicht als Vorwand dienen, gar nichts zu tun oder zu planen, und etwa nur die Verteidigung des Status quo als die einzig mögliche „Realpolitik“ zu betrachten.

*Anpassung muß sein, oder die gesamte Entwicklungshilfe wird unglaubwürdig.* Man kann den Entwicklungsländern mit dem *Linsengericht der Hilfe* nicht auf die Dauer ihre doch im Grunde natürlichen Rechte abkaufen. Eine ehrlich gemeinte Entwicklungshilfe muß durch eine liberalere Handelspolitik ergänzt werden. Langfristig liegt ein solcher Kurswechsel im Interesse aller, ja er ist eine Frage des Überlebens. Sehr treffend formulierte das A. H. Boerma in seiner bereits erwähnten Rede vor dem Internationalen Verband der Landwirte: „Zu welcher Politik auch immer man sich entschließt, sie muß so formuliert werden, daß die Last nicht fast gänzlich auf die Landwirtschaft entfällt, sondern

<sup>30</sup> „The Crisis of Development“; veröffentlicht durch den Council on Foreign Relations, Präger Publishers, New York.

von der Gemeinschaft getragen wird ... Wir können einfach nicht erwarten, daß die Landwirte der entwickelten Länder angesichts der harten Probleme, vor denen sie stehen und in Anbetracht ihrer relativ unterprivilegierten Lage in ihrer eigenen nationalen Gemeinschaft die Hauptlast einer Regierungspolitik tragen, die den Entwicklungsländern helfen soll ... *Die Dritte Welt als ein Ganzes bedarf der Hilfe, die entwickelte Welt als ein Ganzes muß sie aufbringen.*“ Die entscheidende Frage ist freilich die, ob und inwieweit die Regierungen wirklich den Willen haben, in diesem Sinne zu handeln. Es gibt bisher nur wenige Anzeichen dafür, daß dieser politische Wille bei den meisten Regierungen vorhanden ist. Der Formung der öffentlichen Meinung könnte hier große Bedeutung zukommen. Die Regierungen müssen unter einen solchen Druck gesetzt werden, daß sie es wagen, den aus rein egoistischen Gründen den Status quo verteidigenden mächtigen Interessentengruppen entgegenzutreten.

Ich möchte abschließend meine *Thesen* wie folgt zusammenfassen:

1. Das Beschäftigungsproblem stellt eines der Hauptprobleme der Entwicklungsländer dar.
2. Bis zur Jahrhundertwende wären 500—800 Millionen neuer Arbeitsplätze zu beschaffen, wenn man die Unterbringung aller Arbeitsfähigen anstreben würde.
3. Die Größenordnung des Problems wird maßgeblich dadurch beeinflußt werden, ob es gelingt, den schnellen Bevölkerungszuwachs zu bremsen. Aber Familienplanung kann kein Ersatz für Entwicklungspolitik sein.
4. Eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen fällt nicht sozusagen fast automatisch als Nebenprodukt einer allgemeinen, in erster Linie auf Steigerung des Sozialprodukts ausgerichteten Entwicklungspolitik an. Vielmehr ist umgekehrt ohne Lösung des Beschäftigungsproblems eine befriedigende wirtschaftliche und soziale Entwicklung nicht denkbar. Der bis vor kurzem noch überwiegend vertretenen These „Arbeitsbeschaffung durch Entwicklung“ ist die These „Entwicklung durch Arbeitsbeschaffung“ gegenüberzustellen. Das Motto sollte lauten: Man plane für Arbeitsbeschaffung, und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wird von selbst folgen.
5. Auch das Welternährungsproblem, das in erster Linie keine agrartechnische, sondern eine Frage der Kaufkraft ist, wird maßgeblich durch eine befriedigende Antwort auf das Beschäftigungsproblem seiner Lösung näher gebracht. Die zum Hunger führende „Kausalkette“ lautet: Arbeitslosigkeit — Armut — fehlende kaufkräftige

Nachfrage — geringe Produktion von Nahrungsmitteln — Unterernährung.

6. Initiative und Hauptverantwortung für die Arbeitsbeschaffung können nur bei den Entwicklungsländern selbst liegen. Diese müssen in ihrer gesamten Politik die Konsequenzen daraus ziehen, daß ihre Kapitaldecke kurz ist, während Arbeitskräfte reichlich vorhanden sind.
7. Maßgebendes Kriterium für jede Investitionsentscheidung müssen daher die volkswirtschaftlichen Kosten sein, die in vielen Entwicklungsländern durchaus nicht mit den betriebswirtschaftlichen identisch zu sein brauchen. D. h. bei Kostenvergleichen zwischen kapital- und arbeitsintensiven Produktionsmethoden müssen Verzerrungen der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung durch falsche Wechselkurse, Krediterleichterungen, Steuerbefreiungen und sonstige Vergünstigungen berücksichtigt werden.
8. Die staatliche und gewerkschaftliche Lohnpolitik muß bei der Festsetzung von Mindestlöhnen und der allgemeinen Arbeitsbedingungen dem Überschuß von Arbeitskräften Rechnung tragen.
9. Es ist ein gefährlicher Irrtum anzunehmen, daß für die Entwicklungsländer bei Neuinvestitionen im Prinzip nur die höchstentwickelte Technologie in Betracht komme. Vor dem Faktor Kapital muß dem Faktor Arbeit der Vorzug gegeben werden. Nicht in der Massenproduktion liegt die Lösung, sondern in der Produktion durch die Massen.
10. Daraus ergibt sich die entscheidende Bedeutung der Entwicklung und Förderung einer Technologie, die der Situation in den meisten Entwicklungsländern angepaßt ist.
11. Das Beschäftigungsproblem muß vor allem auf dem Lande — aber nicht nur auf dem Gebiet der Landwirtschaft — angepackt werden, da in den Entwicklungsländern noch 75—80 % aller Menschen dort leben.
12. Isolierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in städtischen Gebieten werden ohne gleichzeitige entsprechende Maßnahmen in den ländlichen Gebieten nur eine verstärkte Zuwanderung vom Lande auslösen und daher keinen durchschlagenden Erfolg haben.
13. Das Eigenpotential der Entwicklungsländer reicht nicht aus, um das Beschäftigungsproblem so schnell zu lösen, wie es die Bevölkerungsexplosion erfordert.
14. Daher kommt einer richtig gezielten und damit ausschließlich auf den Bedarf der Empfängerländer — und nicht auf die Exportinteressen der Geber — abgestellten Entwicklungspolitik überragende Bedeutung zu.

15. Außer den entwicklungspolitischen Maßnahmen ist eine echte, d. h. über Lippenbekenntnisse hinausgehende, handelspolitische Neu-Orientierung in den reichen Ländern erforderlich; heute stoßen die Bemühungen vieler Entwicklungsländer, ihre Exporte zu steigern und damit Arbeit zu schaffen, auf die Abwehr der Industrieländer gegen die „Billigkonkurrenz“ der Entwicklungsländer.
16. Wer es ehrlich mit der Entwicklungshilfe meint, zu der ja auch die sogenannte Handelshilfe gehört, muß den Entwicklungsländern die Chance geben, nicht nur ihre Rohstoffe in unverarbeiteter Form, sondern auch als Fertigprodukte, ebenso wie andere Fertigwaren, zu exportieren. Aber es besteht nach wie vor ein tiefer Widerspruch zwischen der Handels- und der Entwicklungspolitik der meisten Industrieländer, deren Handelspolitik nicht mit der von ihnen so häufig geäußerten Sorge um die Stärkung des Produktionspotentials der Entwicklungsländer auf einen Nenner zu bringen ist.



# Grundsätze und Methoden der Industrialisierung in Entwicklungsländern

Von Heinz Rudolph, Düsseldorf

Unter ‚*Industrialisierung*‘ soll hier ‚Förderung und Errichtung von Produktions- und Reparaturbetrieben jeder Art und Größe‘ verstanden werden. Der Begriff ‚Industrie‘ wird also dem englisch-amerikanischen Sprachgebrauch entsprechend angewandt, zumal es im deutschen Sprachbereich ohnehin bekanntlich keine zuverlässigen Kriterien für die Unterscheidung zwischen Industrie und Handwerk gibt.

Die nachfolgenden Überlegungen und Empfehlungen für die Industrialisierungs-Strategie in Entwicklungsländern beziehen sich also auch auf Klein-, Zulieferer-, Reparatur- und Handwerksbetriebe. Gerade auf diesen Typ von Produktionsbasen soll in den Ausführungen das Augenmerk gelenkt werden.

Der Referent war von Anfang 1967 bis Januar 1970 als Regierungsbeamter auf Zeit bei der Regierung des Bundesstaates Malaysia tätig, mit dem Auftrag, das ‚Bundesamt für Industrieförderung‘ (Federal Industrial Authority) zu planen, zu errichten und so lange selbst zu leiten, bis ein einheimischer Direktor eingearbeitet werden konnte. In diesen Jahren wurden im süd-ostasiatischen Raum einige wichtige Maßnahmen für die Regionalentwicklung und für die wirtschaftliche Koordinierung eingeleitet. Bei der Bedeutung des genannten Bundesamtes, das zuletzt etwa hundert Mitarbeiter umfaßte, kam es zu einer Zusammenarbeit mit hohen UN-Beamten auch außerhalb Malaysias und mit verschiedenen UN-Organisationen<sup>1</sup>.

Nach den Berechnungen der UN und der Weltbank mußten bis 1985 rund 650 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, um wenigstens den derzeitigen Stand der allgemeinen Entwicklung der Dritten Welt zu halten und nicht noch absinken zu lassen. Selbst wenn man nur durchschnittliche Investitionskosten pro Arbeitsplatz von (umgerechnet) DM 1000 bis DM 5000 zu Grunde legt, mußten 650 Milliarden bzw. über 3 Billionen DM allein für Arbeitsplatzbeschaffungsprogramme in

---

<sup>1</sup> Siehe Bericht Heinz Rudolph: Der Aufbau und die Arbeitsweise der Bundesbehörde für Industrieplanung und Industrieförderung (FIDA) in Malaysia, Viertel-Jahresberichte, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 40, Juni 1970, Seiten 189 ff.



14 Jahren aufgebracht werden. Aus dieser hypothetischen Berechnung wird deutlich, daß eine ‚Industrialisierung‘ im Sinne westlicher Länder keineswegs als Allheilmittel für die Entwicklungsländer angesehen werden darf. Wenn die Industrialisierung in den Entwicklungsländern dennoch mit allen Mitteln weiter gefördert wird, stellt sich zugleich die Frage nach denjenigen Grundsätzen, Strategien und Methoden, die ausschließlich dem wirtschaftlichen *Wachstum*, aber ebenso dem *sozialen Ausgleich* und der wirtschaftspolitischen *Stabilität* des Entwicklungslandes dienen.

Bei der Fülle des Materials zu diesem Thema können im Rahmen eines Referates nur ausgewählte Grundsätze und Strategien vorgetragen werden. Die nachfolgenden Ausführungen werden dabei besonders auf die für eine erfolgreiche Industrialisierungspolitik notwendige Systematik eingehen und das schrittweise und folgerichtige Vorgehen in den einzelnen Phasen betrachten.

### **Die Industrieförderung als ein Bestandteil der Entwicklungspolitik**

Im Laufe der ersten Entwicklungsdekade sind in allen Entwicklungsländern Industrien errichtet worden, wobei alle die Probleme, die sich dabei für das Entwicklungsland selbst ergaben, als auch die zwischen der Dritten Welt und den Gebern abgezeichneten Probleme, fast ausschließlich ökonomisch verstanden wurden. Allmählich wächst jetzt die Einsicht, sowohl bei den Entwicklungsländern als auch bei den Industrieländern, daß, beispielsweise, *Wachstumsraten und steigendes Bruttosozialprodukt allein keine befriedigenden Indikatoren* für den Aufbau und für die bleibende Gesundheit einer Region sind.

Viele junge Staaten glaubten bislang, mit der Industrialisierung nach kapitalistischem oder nach sozialistischem Muster alle Probleme lösen zu können. Wir wissen heute, daß diese Art der Industrialisierung in einer Reihe von Entwicklungsländern Millionen von verarmten und entwurzelten Proletariern geschaffen hat, die nun ohne Bindung auf zerbrochenen Lebensformen leben. Die Umstellung auf rein ökonomische und technische Methoden und die Zusammenballung in Superstädten führte zur *Zerstörung der Lebensgrundlagen*, ohne daß sich neue und bessere Ordnungen bilden konnten und ohne daß eine eigene Initiative eingeleitet wurde. Eine Industrialisierung in der Dritten Welt, losgelöst von sozialen, politischen und religiösen Leitideen wird in der Dritten Welt weder Ausgleich noch Stabilität schaffen. Dieser Vorgang unterscheidet sich wesentlich von den mitteleuropäischen Erfahrungen, besonders von den deutschen in der Periode der Gewerbeförderung in der Mitte des 19. Jahrhunderts.

Nach den Erfahrungen in der ersten Entwicklungsdekade sollten deshalb die Geberländer und UN-Organisationen im Rahmen der Hilfs- und Förderungsprogramme nur noch jene Industrieförderungen unterstützen, die als *integrierter Teil der Gesamtentwicklung* und des inneren Aufbaus angesehen werden können. Zwar wird es auch in Zukunft nicht immer möglich sein, Entwicklungsländer von planlosen Industrieprojekten oder Prestige-Industrien abzubringen, jedoch sollten in Zukunft nur noch die Entwicklungshilfen von Seiten der Geberländer und der UN zum Einsatz kommen, wenn entsprechende Konzeptionen zu Grunde liegen und der Industrie (im Sinne dieses Referates) die ihr gebührende Rangordnung zuerkannt wird.

Dabei muß man auf Seiten der Industrieländer sich über zwei wesentliche Umstände im klaren sein, die weder in der Praxis, noch, so will es scheinen, in der wissenschaftlichen Forschung bisher in voller Deutlichkeit herausgestellt worden sind:

- Strategien und Methodik der Industrieförderung müssen von den spezifischen Verhältnissen der Länder und Regionen ausgehen, jedoch zugleich zu übersehbaren Entwicklungszielen führen.
- Wirtschaftliche Entwicklung und damit jede Art von Entwicklungshilfe ist immer auch ‚Politik‘ und hat mit Macht zu tun.

### **Zum methodischen Vorgehen**

Voraussetzung für die Anwendung von Strategien, die der Industrialisierung im vorgenannten Sinne dienen und als Hilfe für einen politischen und sozialen Aufbau angesehen werden können und schließlich zu neuen und fortschrittlichen Lebensformen führen, ist die Erstellung von verlässlichen Daten. Industrieländer, UN-Stellen und Entwicklungsländer *gemeinsam* sollten exakte und praktikable Unterlagen erarbeiten, damit es zur Formulierung von Industrialisierungsstrategien kommen kann. Diese Forderung läßt sich gewiß nicht für alle Entwicklungsländer verwirklichen, jedoch gehört die gemeinsame Beschaffung und Bewertung von Daten sowie die Erarbeitung von gemeinsamen Vorstellungen zu den vordringlichsten Aufgaben im Rahmen der vielgepriesenen *Partnerschaft*. Die Erarbeitung von Prioritäten, die Identifikation, Gutachten und Studien sollten in Zukunft nicht mehr isoliert von Beauftragten der Geberländer oder der internationalen Organisationen vorgenommen werden, sondern gemeinsam, d. h. partnerschaftlich.

Die Analyse der Datenkonstellation des Landes, unter Einbeziehung der gesamtwirtschaftlichen, politischen, sozialen und soziologischen Lage sowie die entwicklungspolitischen Zielsetzungen werden zu ‚*Prioritäten der Gesamtentwicklung*‘ führen.

Aus den Erfahrungen des Referenten sind für die Identifikation und für die Formulierung von Industriestrategien einige *Hauptkriterien* und Gesichtspunkte von entscheidender Bedeutung:

- die derzeitige politische und wirtschaftliche Situation
- die weitere mittelfristige Entwicklung
- die soziale Lage und die Leitlinien ihrer Entwicklung
- die Bedrohungen für die geplanten Entwicklungen
- erkennbare akute krisenhafte Störungen, die geeignet sind, die Entwicklung empfindlich zu stören.

Diese Daten, Ereignisse und Prognosen müssen bewertet und abgewogen werden, um daraus zur Festsetzung von Prioritäten für die Industrialisierung zu gelangen. Allerdings kann dieser *Prozeß nicht ‚wertfrei‘ oder nur ökonomisch* verstanden werden, da es sich um echte Landespolitik handelt.

Für viele Länder der Dritten Welt wird es sich um Produktionsstätten handeln, von denen Wirkungen ausgehen, die zusammengefaßt folgende *Charakteristika* aufweisen:

- *arbeitsintensiv*; Schaffung von bleibenden Arbeitsplätzen
- *devisenbringende* Exportindustrie aller Art
- Produktionsbasen, die die *Disparitäten* zwischen den Bevölkerungsteilen und ethnologischen Gruppen ausgleichen und abbauen
- Erzeugungen, die ein *gleichmäßiges Wachstum* des Landes ermöglichen und nicht zu wenigen Ballungszentren führen oder einer privilegierten Schicht zu Gute kommen
- Produktions- und Reparaturbasen, die die *Eigeninitiative* der Bevölkerung anregen und die Entwicklung von Kooperationen oder genossenschaftliche Bildungen einleiten
- Eingliederung der *traditionellen Bevölkerung* in den Entwicklungsprozeß des Landes.

Eine wichtige Frage ist es, ob die Förderung bestehender und die Errichtung neuer Produktions- und Reparaturbasen schließlich zu Initialzündungen, zur Bildung von Wachstumskernen führen und bestehende Verkrustungen auflösen können.

In der Aufgabe in Malaysia führten die geschilderten Überlegungen unter Berücksichtigung von mittel- und langfristigen Strategien zur Formulierung einiger weniger *Grundsätze* für die Industrialisierung des Landes. Diese Grundsätze fanden ihren Niederschlag im Entwicklungsprogramm des Landes und wurden auf internationaler Ebene bekannt gemacht. Diese Leitlinien waren für alle weiteren Schritte und

für die Methodik bestimmend, die nachstehend gewürdigt werden sollen.

Wie in Malaysia, Singapur, Thailand, Indonesien, so wird es sich in allen Entwicklungsländern zeigen, daß die Formulierung von Grundsätzen und die Bildung von Schwerpunkten für die Entwicklung als ein laufender und *fortdauernder Prozeß* angesehen werden muß. Bei Berücksichtigung der Umstände darf es nicht dazu kommen, daß man an Planzahlen und Prioritäten ein für alle Mal festhält. Pläne, Prognosen und Konzeption der staatlichen Stellen im Zusammenhang mit der Privatinitiative sollten laufend überdacht und ggf. revidiert werden.

Das hier empfohlene systematische und *schrittweise Vorgehen* bei der Industrieförderung fällt jungen Ländern mit neu eingerichteten Administrationen nicht immer leicht. Aber noch immer hat sich methodisches und systematisches Vorgehen bewährt. Geberländer und UN-Organisationen sollten mehr als bisher Experten und Mittel zur Verfügung stellen, um den Partnerländern und ihren Verwaltungen auch auf diesem Gebiet zu helfen.

Ein Überblick über die einzelnen *Phasen im methodischen Vorgehen* soll hier das Gesamtsystem, auf das es ankommt, deutlich werden lassen:

1. Formulierung von Prioritäten, wie sie sich aus der Gesamtentwicklung ergeben
2. Identifikation von Industrien und Auswertung von Identifikationsreihen und Indikationen
3. Erstellung von Investitionsvorstudien
4. Vermittlung dieser Studien und Unterlagen, sowohl an einheimische Gruppen, als auch an ausländische Interessenten
5. Anregung von neuen Kooperationen einheimischer Gruppen in diesem Zusammenhang
6. Weltweite Anbahnung von Gesprächen über Investitionen und Transfer von Technologien und sonstigen Erfahrungen
7. Das ‚Abwägen‘ zwischen Vergünstigungen und dem ‚Nutzen‘ von Industrieprojekten für das Land
8. Wenn Unternehmer, Gruppen oder Zusammenschlüsse für Projekte gefunden worden sind, ist es an der Zeit, bei größeren oder schwer überschaubaren Programmen ‚Möglichkeitsstudien‘ (Feasibility Studies) erarbeiten zu lassen.

### **Zur Identifikation der Projekte**

Wie die meisten Entwicklungsländer beim Beginn der Industrialisierungsphase ging auch das Bundesamt in Malaysia bei der *Identifikation*

der *Industrialisierungsprojekte* zunächst pragmatisch vor. Diese Vorgehensweise ist typisch für die erste Entwicklungsphase in der Mehrzahl der Entwicklungsländer. Parallel zum Aufbau der Behörde wurden viele hundert Möglichkeiten überprüft und analysiert. Aus etwa sechshundert industriellen Möglichkeiten wurden schließlich etwa fünfzig Projekte als realisierbar herausgestellt und genauer beschrieben.

Bei der Identifikation sind fast alle Entwicklungsländer auf die an sich naheliegende Idee gekommen, das produzieren zu wollen, was während der Kolonialzeit eingeführt werden mußte. Die neuen Länder versuchten, Produktionen zur *Importsubstitution* auf die Beine zu stellen. Die Liste der Industrien dafür reicht von einheimischen Zigaretten, Streichhölzern, Bier bis hin zu Fensterglas, Fahrradteilen, Zement, Nägeln, Draht, Maschinen aller Art, Textilien usw.

Dabei ist zu prüfen, ob eine *Verteuerung* der Waren hingenommen werden muß, auch wenn man damit wirtschaftliche Kreisläufe anregt, das Land erschließt und vor allem gesunde und bleibende Arbeitsplätze schaffen kann. Jedoch fragt es sich, wie hoch die Verteuerung sein darf. Bei der Identifikation ist der Grenzwert und die Aufnahmefähigkeit der Märkte festzulegen.

Dazu ein Beispiel: In einem Entwicklungsland wurden und werden Automobile hergestellt. Sie sind um 100 % teurer als die bislang eingeführten; die Qualität ist miserabel und die Modelle sind 10—15 Jahre alt. Dafür wurden allerdings Hunderte von Arbeitsplätzen und auch Zubringerindustrien geschaffen. Die entscheidende Frage ist es, ob das Projekt der langfristigen Gesamtentwicklung des Landes Nutzen gebracht hat. Dafür muß eine Gesamtrechnung aufgemacht werden.

Um das *Prüfungsverfahren* zu systematisieren, müssen verschiedene Analysen und Identifikationen durchgeführt werden. In Malaysia wurden dafür sieben *Hauptfragen* formuliert, die beantwortet werden mußten und deren Ergebnisse in Arbeitspapieren dem Kabinettsauschuß vorgetragen und von dort verabschiedet wurden:

1. Welche schon bestehenden Industrien, Handwerkszweige usw. einschließlich örtlicher Erzeugung und Reparaturgewerbe können ausgedeutet, ausgedehnt und verbreitert werden? Welche Verbesserungsmaßnahmen sind möglich?
2. Welche schon bestehenden Industrie- und Handwerkszweige können durch *Diversifikation* weiter gefördert und ausgebaut werden?
3. Ist der *Binnenmarkt* aufnahmefähig oder werden neue Produkte nicht mehr abgenommen, wegen Mangel an Kaufkraft, Transport-schwierigkeiten oder aus anderen Gründen?

4. Können neue Möglichkeiten für den *Export* gefunden werden? Welcher Wert entsteht dabei? Bei den Analysen der Exportmöglichkeiten allerdings stoßen die Entwicklungsländer und ihre Behörden, wenn sie allein gelassen werden, oft auf die Grenze ihrer eigenen Möglichkeiten. Wie sollen sie etwa die Marktchancen in westlichen Ländern übersehen?

5. Können *Einfuhrgüter* veredelt und weiter verarbeitet werden? Zu welchen Preisen werden aus Rohlingen Werkzeuge, Nägel und andere Gebrauchsartikel geformt werden? Ist es richtig, PKW- und LKW-Montagen zu errichten?

6. Welche Folgen und Auswirkungen ergeben sich für das Land und seine Entwicklung? Es ist überaus schwer, *Folgen und Auswirkungen für das Land*‘ genau zu identifizieren. Wenn es schon schwierig ist, die volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Folgen richtig einzuschätzen, so entziehen sich die Auswirkungen von Projekten und Programmen auf die Gesellschaftspolitik, auf die soziale Struktur und auf den Ausgleich der Rassen, wie beispielsweise in Malaysia, oftmals der Einsicht.

7. An welchem *Standort* und unter welchen Bedingungen sollten Produktionsstätten im Land aufgebaut werden? Der ausländische Experte übersieht häufig nicht, welche „Politik“ mit der Ansiedlung an irgendeinem Platz im Lande, sei es in Stadt oder Land, in Wüste oder an irgendeiner anderen Stelle, betrieben wird. Natürlich trachtet man nach einem harmonischen Ausgleich. Selbstverständlich bekämpft man die gerade in der Dritten Welt immer stärker werdende Flucht aus dem ländlichen Raum und den Sog zu den großen Ballungsräumen. Aber bei der Festlegung der Entwicklungsschwerpunkte sind unweigerlich auch Macht, Politik und unökonomische Kräfte mit im Spiel, vielleicht sogar Korruption.

Die *Festlegung des Standortes* für ein Projekt gehört mit zu den schwierigsten Entscheidungen, sowohl des Partnerlandes, als auch für den ausländischen Investor. Besonders mittelgroßen Unternehmen, die aus Gründen der Arbeitskräfteverknappung in Europa auf der Suche nach neuen Standorten sind, werden nicht sogleich die Bewertung aller Standortkriterien ohne fremde Hilfe vornehmen können. Westliche Industrien und Banken werden bei der Standortsuche andere Maßstäbe setzen als ein Entwicklungsland, das zum Beispiel aus politischen Gründen durchaus berechtigt Regionen fördern will, die noch unerschlossen und bisher vergessen worden waren.

Die wesentlichen *Kriterien für die Wahl eines Standortes* sind in dem Aufbau der Vorstudien, über die noch gesprochen wird, enthalten. Hinzu treten noch weitere Aspekte, die der Investor in Betracht



ziehen sollte: Wie ist die Frage nach dem einheimischen Partner zu lösen, und mit welchen Auflagen im Bezug auf die Kapitalverteilung muß man rechnen? Welche Vergünstigungen und Förderungen werden vom Entwicklungsland gewährleistet und welche Einschränkungen im Bezug auf Zölle und Tarife sind in Rechnung zu stellen?

Zur Vorbereitung der Entscheidungen empfiehlt es sich, daß Planungsbehörden oder Industrieministerien einfache Hilfsmittel einführen, z. B. ‚Identifikationskarten‘. Auf diesen Karten sollten die wichtigsten Daten und Fakten eingetragen werden, wobei man etwa folgendes Schema zu Grunde legen kann:

1. Materialbedarf und vorhandene Rohstoffe
2. Marktaussichten: Binnenmarkt, Außenmarkt
3. An welchem Standort im Lande soll produziert oder etwas Neues betrieben werden und warum?
4. Der Rahmen, der durch die Preise gezogen wird (Verteuerungsfaktor)
5. Wieviel Arbeitsplätze werden geschaffen und zu welchem Durchschnittspreis?
6. Die Größen der Kapazität, basierend auf echten Zuwachsraten
7. Die Investitionskosten insgesamt und mögliche Finanzierungsquellen, die sichtbar sind
8. Die Anreizmittel (Incentives), die vom Staat gegeben werden, zum Beispiel Steuerbefreiung
9. Die Infrastruktur in der Ist-Zeit und bestehende Planungen
10. Der Zeitfaktor für die Errichtung der Industrieprojekte, der Handwerksgruppen usw.
11. Welche Schwierigkeiten (Liste) stellen sich der Verwirklichung entgegen?
12. Der wirtschaftliche Nutzeffekt
13. Die Ersparnisse an Devisen oder auch sonstige Einsparungen
14. Die Wirkung auf die Stabilität des Landes und die soziologischen Auswirkungen des Vorhabens.

Die Definition des ‚Nutzens‘ von Industrieprojekten gehört zu den schwierigsten Problemen, über die in Praxis und Forschung bisher noch immer keine vollständige Klarheit besteht. Neben den ökonomischen Indikatoren müssen nämlich viele andere Indikatoren und Maßstäbe herangezogen werden, zum Beispiel die Effekte politischer und sozialer Art. Es wird hier eine *Gruppierung der Indikatoren* in sechs Gruppen vorgeschlagen, die man noch verfeinern und untergliedern kann.

1. Schaffung von Arbeitsplätzen und Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz
2. Betriebswirtschaftliche Faktoren und Rentabilität
3. Auswirkungen auf schon laufende Projekte und weitere volkswirtschaftliche Gesichtspunkte
4. Fragen der Regionalpolitik und der harmonischen Landerschließung
5. Elemente der Sozialstruktur und der Gesellschaftspolitik, insbesondere Auswirkung auf traditionelle und von der Entwicklung nicht berührte Bevölkerungsgruppen
6. Der Lehreffekt und die Anregung unternehmerischer Initiativen in der einheimischen Bevölkerung.

Der *Lehr- und Demonstrationseffekt* von Projekten und Programmen ist bisher nicht genug in Betracht gezogen worden. Die intensive Beschäftigung mit Identifikations- und Planungsarbeiten und die Zusammenarbeit bei Projektdurchführungen wird die einheimischen Partner in einen wichtigen Bildungsprozeß hineinführen; sie erwerben sich Rüstzeug und gelangen zu Vorstellungen, die sie auf keine andere Weise erlangen können.

Es ist bemerkenswert, daß im entwicklungspolitischen Konzept der Bundesrepublik vom Frühjahr 1971 zum ersten Mal ausdrücklich auf diese Zusammenhänge hingewiesen wurde. Es wird gefordert, daß durch die Entwicklungshilfe die Planungsfähigkeit und das Organisationstalent der Entwicklungsländer gestärkt und gefördert werden: Wenn man Länder oder Industrien entwickeln will, muß man zuerst die Menschen fördern und weiterbilden. Schon bei der Projektsuche und bei der ersten Formulierung sollte diese Gemeinschaftsarbeit beginnen. Man könnte an die Errichtung von ad-hoc-Kommissionen, bestehend aus Vertretern des Partnerlandes und der Geberländer, denken.

### **Investitionsvorstudien**

In Praxis und Literatur werden die Feasibility-Studies gewürdigt und als wichtiges Instrumentarium empfohlen. Ihr Aufbau ist bekannt. Weniger jedoch scheint man die Wirkungsweise der Investitionsvorstudien in Betracht zu ziehen. Dabei ist die Erstellung dieser *Vorstudien* relativ einfach und ihre Effizienz beachtlich, wenn das Material systematisch bearbeitet wird.

Jedes Entwicklungsland sollte laufend kurze und präzise Vorstudien dieser Art erstellen und dafür Sorge tragen, daß sie sowohl im eigenen Land, als auch bei internationalen Organisationen und ausländischen Interessenten bekannt werden. Auf 10 bis 15 Seiten können in der Regel

jene Fakten deutlich gemacht werden, die zu dem ‚Dialog‘ führen, den alle Entwicklungsländer anstreben. Dieser Dialog umfaßt jedoch nicht nur den ausländischen Partner (Industrien, Banken und Behörden der Industrieländer), sondern ebenso auch Unternehmergruppen und Kooperationen aus dem Entwicklungsland selbst.

Die ‚Verlagerung von Werkbänken‘ aus den Industrieländern in die Entwicklungsgebiete ist in den letzten Jahren verstärkt in Gang gekommen. Für die Errichtung von Montagestellen und auf der Suche nach joint venture werden diese Vorstudien, wenn sie richtig angelegt sind, wertvolle Dienste leisten. Die Entwicklungsländer müssen sich dabei bemühen, attraktiv zu sein, um Kapital, Know-How und Fachleute anzuziehen. Die Entwicklungsländer brauchen private und unternehmerische Impulse und die weltweiten Verbindungen zu den Märkten.

Die Vorstudien zwingen die Entwicklungsländer dazu, Projekte zu formulieren. Für gute Projekte wird es noch immer auch die entsprechenden Möglichkeiten für die Verwirklichung geben.

Für den *Aufbau von Investitionsvorstudien* sind folgende Gesichtspunkte zu beachten:

1. *Der Markt.* Die Absatzchancen für die entsprechenden Erzeugnisse auf dem einheimischen Markt und die Exportchancen bilden den ersten Fragenkreis. Dieser Abschnitt wird von ausländischen Interessenten kritisch betrachtet werden müssen. Zum Beispiel muß nachgeprüft werden, ob die angenommenen Zuwachsraten und die Kaufkraftsteigerung zutreffend sind.

2. *Die Roh- und Hilfsmittel.* Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit den Rohstoffen, Hilfsmitteln und Materialien, die zur Verfügung stehen oder für ein Projekt zusätzlich eingeführt werden müssen. Der kritische Blick wird hierbei darauf zu richten sein, wie man an die einheimischen Rohstoffe herankommt. Falls in der Studie nicht davon gesprochen wird, muß das Entwicklungsland Aufschluß über die Transportwege und über die Kosten geben, über Häfen und Umschlagplätze und über die Kosten von Wasser und Elektrizität.

3. Die geplante *Produktionskapazität* des Vorhabens muß begründet werden. Hier sind Fehleinschätzungen nicht selten. Oft werden nur 40 % der Produktionskapazität ausgenützt und der ‚Break-Even-Point‘ ist in weite Ferne gerückt.

4. Es folgt die Darstellung des erwarteten und notwendigen *Know-Hows*. Die Produktionstechnik im einzelnen kann in der Vorstudie nicht abschließend behandelt werden. Es bleibt einer umfassenderen Feasibility-Studie überlassen, von der Technologie und dem Aufbau des geplanten Betriebes aus in die Einzelheiten zu gehen.

5. Ein besonderer Abschnitt ist den *Arbeitskräften* zu widmen. Alle Entwicklungsländer behaupten, daß billige und gute Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Doch wird zum Beispiel nicht immer Aufschluß gegeben, wie die Arbeitskräfte zu dem entsprechenden Standort gelangen und wie sie dort leben können. Wenig wird auch über die Arbeitsintensität ausgesagt werden. Es muß gefragt werden, welche gesetzlichen Einschränkungen bestehen. Schließlich müssen die Ausbildungs-, Förderungs- und Berufsbildungsmaßnahmen in diesem Kapitel abgehandelt werden.

6. Ein weiterer Abschnitt widmet sich dem *Management* des Projektes. Der potentielle Investor erwartet hierbei, daß ihm vom Entwicklungsland die Versicherung gegeben wird, daß er nach seinem unternehmerischen Ermessen für das Projekt Führungskräfte mitbringen oder einstellen darf.

7. Aus der Zusammenfassung der vorausgegangenen Aspekte wird die Studie dann die Frage nach der *Höhe des Kapitaleinsatzes* beantworten. Es muß erläutert werden, wie hoch das mutmaßliche Umlauf- und das Anlagekapital sein soll und in welchen Abschnitten die Finanzierung abgewickelt werden wird. Bei diesem Abschnitt muß vom Investor danach gefragt werden, ob das Entwicklungsland Einschränkungen in bezug auf den Anteil von *ausländischem Kapital* am Gesamtkapital macht oder ob der Investor frei ist, auch die Majorität am Kapital zu fordern. Eine Reihe von Entwicklungsländern verlangt, daß einheimische Kapitalgeber oder einheimische Industrielle mit mindestens 51 % beteiligt werden müssen und der ausländische Investor nur eine Minorität halten darf. Um spätere Enttäuschungen zu vermeiden, muß vorab diese Frage aufgeworfen und einer Klärung zugeführt werden.

8. Die Studie schließt mit einer *Empfehlung*, in der nicht nur die oben genannten Gesichtspunkte abschließend betrachtet werden, sondern auch in kurzen Zügen die volkswirtschaftliche Bedeutung, die Effekte für die Entwicklung der Gesellschaft und die nationale Notwendigkeit des Projektes beleuchtet werden sollen.

### **Zu den Investitionsbedingungen**

Die Entwicklungsländer haben mehr oder weniger geschlossene *Anreizsysteme* eingeführt, um privates Kapital und Know-How für neue Industrieansiedlungen in das Land zu ziehen. Entwicklungsländer mit der Einsicht, daß es auch darum geht, schon bestehende Industrien zu fördern und auszuweiten, haben diese Vergünstigungen auch dieser Gruppe zur Verfügung gestellt.

Es wurden Gesetze verabschiedet, die jedoch in der Praxis unterschiedlich ausgelegt wurden. In vielen Ländern wird Personen oder Firmen unter gewissen Voraussetzungen der sogenannte ‚*Pionier-Status*‘ verliehen. Er wird beispielsweise gewährt, wenn Unternehmer die Absicht haben, Waren im Entwicklungsland herzustellen, die bisher noch nicht produziert wurden, oder wenn beabsichtigt ist, exportintensive Betriebsstätten aufzubauen, deren Errichtung im besonderen Interesse des Landes liegt.

Diesen Pionier-Industrien wird eine Reihe von *Steuernachlässen* und anderen Vergünstigungen, wie zum Beispiel schnelle Abschreibung, eingeräumt, wenn nach einer bestimmten Frist die Produktion im Lande auch wirklich aufgenommen wird. Die Anzahl der Jahre, in denen Steuererleichterung gewährt wird, richtet sich in der Regel nach der Höhe des investierten Kapitals und nach der Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze, bzw. nach einer Kombination beider Kriterien.

Bei der Zuerkennung von Vergünstigungen sollte besonderer Wert darauf gelegt werden, daß *neue wirtschaftliche Kreisläufe* angeregt werden. Im Hinblick darauf können Projekte nach folgenden Kriterien als ‚förderungswürdig‘ anerkannt werden. Die Anzahl neuer Arbeitsplätze ist besonders wichtig. An zweiter Stelle steht die Substitution wichtiger Importe, wobei auf die Problematik des Verteuerungsgrades bereits hingewiesen wurde. Die meist passive Devisenbilanz wird durch neue Produktionsstätten verbessert, die zum Export beitragen. Von besonderer Bedeutung sind stets Vorhaben, die wirtschaftliche Kreisläufe in bisher zurückgebliebenen Gebieten anregen.

Die *Rechtfertigung von Vergünstigungen* wie Steuerermäßigungen oder sogar Steuerbefreiungen bedarf einer laufenden Kontrolle durch die Behörden und einer exakten Kalkulation. Bei bisher importierten Gütern, die nun im Lande erzeugt werden, sollte es sich um Waren handeln, deren Eigenproduktion sowohl im volkswirtschaftlichen als auch im politischen Gesamtinteresse liegt. Gegen diesen Grundsatz haben manche Entwicklungsländer verstoßen und Prestige-Industrien subventioniert, die dem Lande keine echten Vorteile gebracht und wenig neue Entwicklungsimpulse ausgelöst haben.

In Malaysia, wie auch in vielen anderen Ländern, wurde ein Koordinationausschuß der beteiligten Behörden eingerichtet, mit dem Ziele, diese Überprüfung und Berechnung vorzunehmen und einen *Vergleich der steuerlichen Verluste mit dem Gesamtnutzen* vorzunehmen. Dieser Ausschuß organisierte auch moderne Hearings; die Vertreter von einheimischen oder ausländischen Firmen wurden gehört, und es kam zu wichtigen Aussprachen, deren Material die Grundlage für die genannten Berechnungen und daraus folgenden weiteren Entscheidungen waren.

Gewiß gelingt es nicht immer, exakte Kalkulationen durchzuführen und die verschiedenen Elemente in mathematische Gleichungen umzusetzen, da hier auch soziale und politische Motive mitbestimmend sind. Dennoch kann den Entwicklungsinstanzen in der Dritten Welt nur dringend empfohlen werden, laufend derartige Kalkulationen anzustellen und die Berechtigung von Vergünstigungen nicht nur oberflächlich schätzen zu lassen. Es muß vermieden werden, daß Projekte gefördert werden, die nur dem Prestigebedürfnis dienen, jedoch dem Land keinen Nutzen bringen und noch zusätzliche Steuerausfälle zur Folge haben.

In der letzten Entwicklungsdekade ist allen Entwicklungsländern deutlich geworden, daß sie auf private Investitionen aus den Geberländern nicht verzichten können. Sie wetteifern darin, durch Pläne und Spezialprogramme den Strom von Kapital und Know-How in das Land zu lenken. Das *Investitionsklima* hängt aber weitgehend von der grundsätzlichen Einstellung, nicht nur der Behörden und der Wirtschaft des Landes ab, sondern auch von der politischen Haltung der Bevölkerung. Den Verantwortlichen der Entwicklungsländer kann nicht dringend genug geraten werden, alle Bedingungen und auch die grundsätzliche Einstellung laufend einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Die besondere Frage, die sich ausländische Unternehmer und Banken stets vorlegen sollten, heißt: Warum soll gerade in diesem Lande eine Investition vorgenommen werden? Das hier genannte Beispiel Malaysia ist gewiß nicht voll übertragbar, da günstige Umstände vorliegen, auf die nicht alle Entwicklungsländer verweisen können. Die Prioritätenliste, die wir dort aufstellten und veröffentlichten, ist dennoch sehr aufschlußreich. Sie umfaßte verschiedene Daten, die auf ein günstiges Investitionsklima schließen ließen.

An erster Stelle steht wohl eine stabile und fortschrittlich denkende Regierung mit einer parlamentarischen Demokratie; die Währungsstabilität und Doppelbesteuerungsabkommen sowie freier Gewinntransfer sind wichtige Bestimmungsfaktoren für das ‚Klima‘.

### Schlußbetrachtung

In der vorliegenden Darstellung wurden Grundsätze und Methoden, sowohl aus der Sicht der Entwicklungsländer dargestellt, als auch aus dem Aspekt der Industrien und der Banken der Geberländer.

In diesem *zweiseitigen Aspekt* lag der Sinn des Vortrages. Die doppelte Betrachtungsweise der Kriterien und die sich daraus ergebenden Empfehlungen, sowohl an die Behörden der Entwicklungsländer, als auch an die Ministerien und die Privatwirtschaft der Industrieländer, sollte sich überall durchsetzen.



Das besondere Anliegen war es, auch deutlich zu machen, daß nur der *ständige Dialog* zwischen Entwicklungsland und Industrieland unter Einschluß der UN-Organisation dazu führen wird, zu gemeinsamen Entwicklungskonzepten zu kommen, die dem Entwicklungsland wirklich dienen. Auf diese Weise wird es — so ist zu hoffen — dazu kommen, daß nur solche Industrien gefördert werden, die zur Entwicklung der Dritten Welt beitragen.

Die Kriterien der volkswirtschaftlichen und der betriebswirtschaftlichen Rentabilität von Projekten behalten gewiß ihre Bedeutung. Sie sind jedoch nur *Teil des Ganzen*, denn gerade in der Dritten Welt kommt es auf die Gewinnung der inneren Stabilität, auf soziale Wandlungen und den Abbau von Spannungen innerhalb der neuen Staaten an. Industrie- und Gewerbeentwicklung darf nicht mehr in isolierten Einzelprojekten gefördert werden.

Ein weiter Weg liegt in der Entwicklungspolitik vor uns. Die kommende Wegstrecke wird mühsamer werden, weil die Entwicklungsländer kritischer und selbstsicherer geworden sind. Neue Mißverständnisse und neue Enttäuschungen gerade auf dem Gebiet der Industrialisierung werden unvermeidbar sein. Die Menschen der Entwicklungsländer wollen mündig werden. Die Vertreter der Industrienationen werden sich deshalb darum bemühen müssen, daß es zu einer wirklichen *Partnerschaft* kommt.

# Regionale Aspekte im Entwicklungsprozeß

Von Winfried von Urff, Heidelberg

## Vorbemerkung

Der mit dem Stichwort „regionale Entwicklung“ angesprochene Themenkreis ist so komplexer Natur, daß der Versuch, im Rahmen eines zeitlich begrenzten Referates dazu einen Beitrag zu leisten, fast vermessen erscheint. Wie durch die Formulierung des Themas bereits angedeutet, kann die Aufgabe eines solchen Beitrages lediglich darin bestehen, einige Aspekte der Gesamtproblematik aufzuzeigen, um zur Diskussion anzuregen. Eine solche Auswahl ist notwendigerweise subjektiv und schließt implizite Wertungen ein.

Die hier getroffene *Auswahl* enthält zunächst das Beispiel eines Entwicklungslandes, an dem die Notwendigkeit einer regionalen Betrachtung mit besonderer Eindringlichkeit sichtbar wird. Sodann werden einige Aussagen der allgemeinen sowie der landwirtschaftlichen Standorttheorie darauf hin untersucht, inwieweit sie für räumliche Allokationsentscheidungen in Entwicklungsländern relevant sind bzw. inwieweit die üblicherweise gezogenen Schlußfolgerungen mit langfristigen Wachstumsüberlegungen in Entwicklungsländern in Einklang stehen. Den Abschluß bildet eine kurze Diskussion methodischer Ansätze für die Erarbeitung regional orientierter Entwicklungsmodelle.

Über die Notwendigkeit einer regionalen Betrachtung des Entwicklungsprozesses kann es wahrscheinlich kaum ernsthafte Meinungsverschiedenheiten geben. Die anschließenden theoretischen Überlegungen und die daraus gezogenen Schlußfolgerungen bieten dagegen Anlaß zur Kontroverse. Es wird sich hier nämlich — wie auch an anderer Stelle — zeigen, daß der Versuch, bestimmte Teile des wirtschaftstheoretischen Lehrgebäudes in ihrer Anwendbarkeit auf Entwicklungsländer zu prüfen, dazu zwingt, scheinbar gesicherte Erkenntnisse radikal in Frage zu stellen, oder zeigt, daß aus bestimmten Prämissen auch genau die entgegengesetzten Schlußfolgerungen gezogen werden können, als sie üblicherweise gezogen werden. Um der Geschlossenheit der Argumentation willen wird hier teilweise bewußt eine extreme Gegenposition bezogen, so wie etwa Myrdals „Ökonomische Theorie und unterent-

wickelte Regionen“ eine extreme Gegenposition zur neoklassischen Gleichgewichtstheorie darstellt<sup>1</sup>.

### Notwendigkeit regionaler Betrachtungen

Bei der Beschäftigung mit Problemen der Entwicklungsländer hat man sich leider viel zu sehr daran gewöhnt, jedes dieser Länder als regionale Einheit zu betrachten. *Globalindikatoren*, wie gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate, Sparquote und Investitionsquote, Steueraufkommen, Außenhandel und Zahlungsbilanz können jedoch in Ländern mit starken regionalen Unterschieden ausgesprochen irreführend sein. Hinter scheinbar befriedigenden Wachstumsraten verbirgt sich nur allzu oft ein Wachstum einzelner Regionen (oft mit einem dominierenden, extern bestimmten Sektor), während der Rest der Volkswirtschaft in Stagnation verharret.

Die Gefahren und Möglichkeiten zur Selbsttäuschung, die in einer sich ausschließlich auf Globalindikatoren stützenden Analyse liegen, sind in jüngster Zeit in dramatischer und für das betroffene Land tragischer Weise am Beispiel *Pakistans* deutlich geworden. In der ersten Hälfte der 60er Jahr galt dieses Land weithin als ein Musterlände unter den Entwicklungsländern, wobei von fast allen Betrachtern die wachsenden Disparitäten zwischen dem Ostteil und dem Westteil des Landes, deren Entstehung bereits in der Staatsgründung angelegt war, übersehen wurde.

Da sich Entstehung und Vertiefung regionaler Disparitäten unter dem Einfluß einer inadäquaten öffentlichen Ausgabenpolitik am Beispiel *Pakistans* besonders anschaulich demonstrieren lassen, soll hierauf etwas ausführlicher eingegangen werden. Das Staatsgebiet des heutigen Pakistan umfaßte innerhalb des Wirtschaftsraumes des indischen Subkontinents vergleichsweise unterentwickelte Gebiete, die agrarische Rohstoffe lieferten und den größten Teil der Industrieerzeugnisse aus anderen, später zu Indien gehörenden, Regionen bezogen. Mit der Trennung des Subkontinents entsteht eine Situation, die derjenigen der Zusammenfassung von Gebieten mit unterschiedlichem Entwicklungsstand in einer Wirtschaftseinheit diametral entgegengesetzt ist, d. h. die Trennung gibt den bisher unterentwickelten Gebieten die Chance, eine eigene Industrialisierung — zunächst vor allem auf der Basis der Importsubstitution — nachzuholen. Innerhalb der neuentstandenen Wirtschaftseinheit Pakistan wird jedoch sofort der Entwicklungsvorsprung des westlichen Landesteiles wirksam, auf den zum Zeit-

<sup>1</sup> Vgl. G. Myrdal, *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*, Stuttgart 1959, Übersetzung nach der englischen Originalausgabe „*Economic Theory and Underdeveloped Regions*“, London 1957.

punkt der Teilung etwa 70 % der vorhandenen Industrien entfielen. Hier wiederholt sich nun eine Entwicklung, die — wenn auch auf unterschiedlichem Niveau — etwa der zwischen Nord- und Süditalien im vorigen Jahrhundert vergleichbar ist, d. h. es kommt zu den von Myrdal beschriebenen *zirkulären Verursachungseffekten*, mit dem Ergebnis, daß die relativ entwickeltere Region sich aufgrund des freien Spiels der Marktkräfte weiterentwickelt und die relativ weniger entwickelte Region zunehmend verarmt<sup>2</sup>.

Erschwerend kommt hinzu, daß diese Entwicklung durch die Verteilung der *öffentlichen Ausgaben*, die eigentlich ein Gegengewicht hätte darstellen sollen, verstärkt wurde. In den 50er Jahren wurden 70—80 % der öffentlichen Ausgaben in Westpakistan getätigt und erst Mitte der 60er Jahre die öffentliche Ausgabenpolitik zugunsten Ostpakistans geändert, ein Schritt, der, wie wir heute wissen, zu spät kam und nicht energisch genug getan wurde. Für die 50er Jahre läßt sich aus dem Handel der beiden Landesteile untereinander und mit dem Rest der Welt ein erheblicher *Kapitaltransfer* von Ost- nach Westpakistan nachweisen. Auch hier tritt in den 60er Jahren insofern eine Änderung ein, als dieser Kapitaltransfer zum Erliegen kommt, jedoch erlaubt die ausgeglichene Handelsbilanz Ostpakistans mit dem Rest der Welt hohe Zahlungsbilanzdefizite für Westpakistan, d. h. mit anderen Worten, der für die 60er Jahre bestimmende Kapitalimport wird fast ausschließlich nach Westpakistan gelenkt. Einer starken Zunahme der Pro-Kopf-Einkommen in Westpakistan steht eine Stagnation in Ostpakistan gegenüber, die die ursprünglich vorhandene Disparität von 10 % auf 40 % ansteigen läßt.

Man würde es sich zu einfach machen, diese Investitionspolitik als eine gewollte „*Ausbeutung des Ostens durch den Westen*“ zu bezeichnen. Im Gegenteil, es lassen sich eine Reihe ökonomischer Argumente dafür anführen. Zunächst bot der wenn auch geringe industrielle Kern in Westpakistan Führungsvorteile für neue Industrien, die dadurch verstärkt wurden, daß nicht nur die gesamte Infrastruktur, sondern auch der Dienstleistungssektor, insbesondere der Bankenapparat in Westpakistan wesentlich besser ausgebaut war und in der Folgezeit ausgebaut wurde. Diese Agglomerationsvorteile mußten private Investitionsentscheidungen beeinflussen. Es lag nahe, daß auch öffentliche Investitionen, wenn die Allokation nach dem Effizienzkriterium erfolgte, in erster Linie in Westpakistan stattfanden.

Interessanterweise werden diese Investitionsentscheidungen häufig mit der unterschiedlichen *Absorbtive Capacity* begründet. Es läßt sich sicher nicht bestreiten, daß die Absorbtive Capacity in Ostpakistan

---

<sup>2</sup> Vgl. G. Myrdal, a. a. O. S. 24 ff.

wesentlich geringer war als in Westpakistan. Eine ausschließliche Anwendung dieses Kriteriums muß jedoch zwangsläufig zu einer Begünstigung vorhandener Agglomerationen und zur Vertiefung bestehender Unterschiede führen, was, wie das Beispiel Pakistans zeigt, zu Spannungen führen kann, die auf evolutorischem Wege nicht mehr auszugleichen sind.

### **Regionale Disparitäten als Spezialfall des wirtschaftlichen Dualismus**

Man mag vielleicht einwenden, daß mit dem Beispiel Pakistan ein sehr extremer Fall herangezogen wurde. Das ist zweifellos richtig, aber wir müssen andererseits auch davon ausgehen, daß in allen Entwicklungsländern regionale Unterschiede vorhanden sind, wobei eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür spricht, daß sich ähnliche Entwicklungen — wenn auch vielleicht nicht in der gleichen extremen Form — in einer Vielzahl von Entwicklungsländern vollziehen. Solange sie nicht auf solch spektakuläre Weise sichtbar werden, entgehen sie nur allzu häufig unserer Aufmerksamkeit, nicht zuletzt auch deshalb, weil die statistischen Unterlagen dafür weitgehend fehlen. Regionale Statistiken über das Pro-Kopf-Einkommen sind bereits eine Seltenheit und Statistiken über interregionale Güter- und Kapitalbewegungen grundsätzlich nicht vorhanden, sofern nicht der Sonderfall vorliegt, daß die Regionen eines Landes durch fremdes Territorium voneinander getrennt sind. Insofern bietet Pakistan die einzigartige Möglichkeit, interregionale Güter- und Kapitalbewegungen statistisch zu erfassen.

In anderen Ländern, in denen die Möglichkeit der direkten Erfassung nicht besteht, sind wir weitgehend auf Vermutungen angewiesen. Vieles spricht hier für die Myrdalsche These, nach der die auf eine Verarmung der relativ weniger entwickelten Regionen ausgerichteten Back-Wash-Effekte gegenüber den Spread-Effekten um so stärker ausgeprägt sind, je niedriger der Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft ist. Während in hochentwickelten Ländern damit zu rechnen ist, daß aufgrund der Ausbreitungseffekte tendenziell ein gewisser Ausgleich stattfindet, überwiegen demnach in Entwicklungsländern die „Back-Wash-Effekte“, die auf eine Verschärfung der Polarisierung hinwirken<sup>3</sup>.

Dies gilt um so mehr, je stärker regionale Disparitäten Ausdruck einer dualistischen Wirtschaftsstruktur sind<sup>4</sup>. Einer geringen intersek-

<sup>3</sup> Vgl. G. Myrdal, a. a. O. S. 31 ff.

<sup>4</sup> Zum Begriff des Dualismus vgl. J. H. Boeke, *Economics and Economic Policy of Dual Societies, as exemplified by Indonesia*, Harlem 1953; A. O. Hirschman, *Investment Policies and Dualism in Underdeveloped Countries*, *American Economic Review*, Vol. XLVII (1957), No. 5, S. 550—570; R. Jochim-

toralen Integration entspricht in der Regel auch eine geringe inter-regionale Integration, d. h. die Bereiche einer dualistischen Wirtschaft sind meist auch räumlich mehr oder weniger scharf voneinander getrennt, wobei es entweder zu der Ausprägung von scharfen Stadt-Land-Unterschieden kommen kann, oder aber zu Unterschieden zwischen den einzelnen Regionen eines Landes. Letzteres ist meist immer der Fall bei *Extraktionsindustrien* (Bergbau, Erdölgewinnung), deren Wurzeln in vielen Fällen auf eine Kolonialepoche zurückgehen. Diese Industrien bilden die berühmten Enklaven innerhalb der Länder, in denen sie liegen, d. h. sie sind wirtschaftlich mit den rohstoffverbrauchenden Industrien der entwickelten Länder verbunden und zeigen in der Regel kaum Verflechtungen zu der übrigen Wirtschaft des betreffenden Landes. Kapital und Management stammen aus den entwickelten Ländern (vielfach den früheren Mutterländern), die meisten Inputs werden von dort bezogen und es findet — sofern nicht inzwischen eine Verstaatlichung erfolgt ist — ein Kapitalrückfluß dorthin statt. Die backward and forward linkages dieser Industrien, um die Termini von Hirschman zu verwenden<sup>5</sup>, gehen also zu den Industrien der entwickelten Länder und werden in erster Linie dort Wachstumseffekte auslösen. Dieses Phänomen ist in der Literatur oft beschrieben worden, wobei hier stellvertretend nur die Namen Myint, Singer und Myrdal genannt seien<sup>6</sup>.

Am Beispiel von Volkswirtschaften, in denen eine dualistische Wirtschaftsstruktur in regionaler Ausprägung vorliegt, wird u. a. auch die *begrenzte Aussagefähigkeit nicht-regionaler Wachstumsmodelle*, wie sie in der Entwicklungsländerliteratur eine wichtige Rolle spielen, deutlich. Dies gilt etwa für die Zweissektoren-Wachstums-Modelle von Lewis, Fei-Ranis und Jorgenson, bei denen von einem nicht-landwirtschaftlichen Sektor (vereinfachend Industriesektor genannt) und einem landwirtschaftlichen Sektor ausgegangen wird unter der impliziten aber nirgends exakt ausgesprochenen Annahme, daß sich alle intersektoralen Wechselbeziehungen innerhalb der gleichen Region oder zumindest innerhalb des gleichen Landes vollziehen<sup>7</sup>. Unter dieser Voraussetzung

---

son, Dualismus als Problem der wirtschaftlichen Entwicklung, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 95 (1965), wiederabgedruckt in: Fritsch, B. (Hrsg.), *Entwicklungsländer*, Köln-Berlin 1968, S. 65—80.

<sup>5</sup> A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven 1958.

<sup>6</sup> H. Myint, *The Economics of the Developing Countries*, New York-Washington 1964; H. W. Singer, *The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*, *American Economic Review*, Vol. XXXX (1950), No. 2, S. 473—485; G. Myrdal, a.a.O.

<sup>7</sup> W. A. Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, The Manchester School, May 1954, reprinted in: Agarwala, A. N. and S. P. Singh (Eds.): *The Economics of Underdevelopment*, Oxford 1958, S. 400—449;



läßt sich zeigen, daß bei bestimmten Konstellationen zwischen der Rate des technischen Fortschritts, dem Faktorbias des technischen Fortschritts im Hicks'schen Sinne, der Substitutionselastizität der Produktionsfunktion im nicht-landwirtschaftlichen Bereich und der Wachstumsrate der Bevölkerung der Überschuß an unterbeschäftigten Arbeitskräften in der Landwirtschaft allmählich absorbiert wird, der institutionelle Lohnsatz entsprechend dem mit abnehmenden Arbeitskräften steigenden Grenzprodukt in der Landwirtschaft steigt und sich beide Wirtschaftsbereiche aneinander annähern, bis schließlich auf einem hohen Entwicklungsniveau die konstituierenden Merkmale einer dualistischen Wirtschaft aufgehoben sind und damit Faktorallokation und Entlohnung in beiden Sektoren nach dem gleichen Prinzip (dem der Konkurrenzwirtschaft) erfolgen können.

Diese Modelle sind deutlich von der Harmonievorstellung der Neoklassik geprägt. Dabei wird häufig übersehen, daß unter Bedingungen, wie sie für eine Vielzahl von Entwicklungsländern typisch sind, die implizierten *Interaktionen nicht zwischen den Sektoren der gleichen Region* stattfinden, sondern mitunter zwischen Regionen in verschiedenen Erdteilen, so daß es nicht zu der erwarteten Auflösung der Gegensätze kommen kann, sondern zu den von Myrdal beschriebenen zirkulären Verursachungseffekten und damit zu einer Verschärfung bestehender Dualismen.

### **Der Beitrag der allgemeinen Standorttheorie zu räumlichen Allokationsentscheidungen in Entwicklungsländern**

Die bisherigen Überlegungen führten zu dem Ergebnis, daß man in Entwicklungsländern, in denen sich regionale Entwicklungsunterschiede mit dem Phänomen einer dualistischen Wirtschaft überschneiden, weder damit rechnen kann, daß durch die *Kräfte des Marktes* die regionalen Disparitäten abgebaut werden noch daß die bestehende dualistische Struktur der Wirtschaft schrittweise aufgehoben wird. Um unerwünschte Entwicklungen aufzuhalten bzw. zu korrigieren, muß die Entwicklungspolitik sowohl in sektoraler als auch in räumlicher Hinsicht Einfluß auf die Investitionsentscheidungen nehmen.

Der sektorale Aspekt soll bei den folgenden Überlegungen ausgeklammert werden, ebenso wie die Frage nach den Instrumenten, über die die Entwicklungspolitik Einfluß auf Investitionsentscheidungen

---

*J. C. H. Fei* and *G. Ranis*, Development of the Labour Surplus Economy, Theory and Policy, Homewood, Ill., 1964; *G. Ranis* und *J. C. H. Fei*, A Theory of Economic Development, American Economic Review, Vol. LI (1961), No. 3, S. 533—565; *D. W. Jorgenson*, The Development of a Dual Economy, Economic Journal, Vol. LXXI (1961), No. 282, S. 309—334.

nimmt. Was in diesem Zusammenhang untersucht werden soll, ist die Frage nach den *Kriterien für regionale Investitionsentscheidungen* bzw. die Frage nach dem Beitrag, den die klassische Standorttheorie für die Erarbeitung solcher Kriterien zu leisten vermag.

Die klassische Standorttheorie bemüht sich im Grunde genommen darum, den Standort industrieller Unternehmungen bzw. deren Verteilung im Raum aus *vier Gruppen von Variablen* zu bestimmen:

1. der räumlichen Verteilung der Nachfrage für die Produkte der Unternehmungen;
2. der räumlichen Verteilung der von den Unternehmungen nachgefragten Inputs, insbesondere des Produktionsfaktors Arbeit, der Rohstoffe und der von anderen Industrien gelieferten Zwischenprodukte;
3. den Transportkosten sowohl für die Beschaffung der Vorleistungen als auch für den Absatz der Produkte;
4. dem Verlauf der Stückkosten mit zunehmendem Produktionsumfang.

Für einzelbetriebliche Fragestellungen werden diese Variablen als Daten angenommen, um daraus nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung den optimalen Standort, oder — unter Verwendung komplexerer Modelle — den optimalen Standort und die optimale Unternehmensgröße zu bestimmen<sup>8</sup>.

Ziel gesamtwirtschaftlicher Untersuchungen ist es, bestimmte räumliche Strukturen zu erklären oder eine optimale Verteilung der Produktion im Raum zu bestimmen, d. h. eine Verteilung, die es erlaubt, bei gegebener Ausstattung mit Produktionsfaktoren und deren räumlicher Verteilung, gegebener Technologie, gegebener Präferenzstruktur der Wirtschaftssubjekte usw. ein Maximum an Gesamtwohlfahrt zu erzielen<sup>9</sup>.

Zu dieser Fragestellung wurden von der neuen Raumwirtschaftstheorie Totalmodelle vom Walras'schen Typ konzipiert<sup>10</sup>. Sie haben

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu etwa A. Weber, Über den Standort der Industrien, Tübingen 1909; H. Rüschenpöhler, Der Standort industrieller Unternehmungen als betriebswirtschaftliches Problem, Berlin 1958.

<sup>9</sup> Dem zuerst genannten Ziel dienen vor allem die bekannten Modelle der Landschaftsstruktur von Christaller und Lösch (W. Christaller, Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verteilung und Entwicklung der Besiedlung mit städtischen Funktionen, Jena 1933; A. Lösch, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 2. Auflage, Jena 1944). Für eine kritische Analyse siehe E. v. Böven-ter, Die Struktur der Landschaft. Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J. H. v. Thünens, W. Christallers und A. Löschs, in: E. Schneider (Hrsg.), Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Band 27, Berlin 1962, S. 77—133.

jedoch den Nachteil, daß sie inoperational sind, da keine Möglichkeit besteht, die angenommenen Funktionalzusammenhänge numerisch zu bestimmen. Außerdem basieren sie auf Annahmen, die dem Phänomen einer dualistischen Wirtschaft nicht entsprechen. Vor allem wird ein Integrationsgrad<sup>11</sup> von 1 vorausgesetzt, d. h. gleiche Entlohnung der Produktionsfaktoren für gleiche Leistungen an allen Orten innerhalb der betrachteten Wirtschaft. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit wird ausgeschlossen und unvollkommene Mobilität der Produktionsfaktoren durch den interregionalen Handel entsprechend dem Samuelson-Theorem kompensiert. Die Haupteigenschaft dieser Modelle, daß die theoretische Optimallösung durch den Marktmechanismus herbeigeführt wird, beruht somit auf einer Reihe von Annahmen, die für Entwicklungsländer als absolut unrealistisch bezeichnet werden müssen.

Sehen wir von Totalmodellen dieser Art ab und untersuchen wir, welchen Beitrag einzelne Aspekte der Standorttheorie zu räumlichen Allokationsentscheidungen in Entwicklungsländern zu leisten vermögen. Hierzu müssen wir die Liste der standortbestimmenden Faktoren um die externen Ersparnisse — die Weberschen *Agglomerationsvorteile* — erweitern. Bezieht man sie als raumdifferenzierenden Faktor ein, so läßt sich die Verteilung der Unternehmen im Raum ebenfalls als ein ökonomisches Gleichgewicht interpretieren. Die externen Ersparnisse wirken in Richtung einer Konzentration der Industrieproduktion auf wenige große Zentren; die Transportkosten dagegen wirken tendenziell in Richtung einer Streuung der Produktion, und zwar um so stärker je gleichmäßiger die Bevölkerung im Raum verteilt ist.

Das entscheidende Problem in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, daß man die räumliche Verteilung der Nachfrage nicht als gegeben annehmen darf, sondern die *räumliche Verteilung der Nachfrage* selbst zu einer *Variablen des Systems* wird. Wenn man in einem dynamischen Prozeß die Nachfragefunktion der einzelnen Abnehmerorte zeitlich variiert, dann erhält man nicht mehr einen optimalen Standort der Produktion, sondern für jeden Zeitpunkt möglicherweise ein anderes Optimum. Aufgrund der Anpassungen an die veränderte Nachfrage kann man schließlich einen „*Optimalpfad der zeitlichen Anpassung*“ ableiten, zu dessen Bestimmung außer der Zugrundelegung der erwarteten Nachfragefunktion der Absatzgebiete und des erwarteten Angebotes der potentiellen Lieferorte, vor allem die Kenntnis sämtlicher auftretender interner Ersparnisse bzw. Unteilbarkeiten notwendig wäre<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu etwa W. Jsard, *Location and Space Economy*, New York-London 1956, sowie E. v. Böventer, *Theorie des räumlichen Gleichgewichtes*, Tübingen 1962.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu R. Jochimson, a. a. O. S. 66.

<sup>12</sup> Vgl. E. v. Böventer: *Theorie des räumlichen Gleichgewichtes*, a. a. O. S. 23.

Eine zunehmende Nachfrage würde dabei nicht, wie in dem System von Christaller, jeweils dann zur Aufnahme der Produktion an den Orten nächstniederer Zentralität führen, wenn an den Orten nächsthöherer Zentralität die steigenden Transportkosten die internen Ersparnisse überkompensieren, sondern die inzwischen eingetretenen Wanderungsbewegungen und die damit veränderte räumliche Verteilung der Nachfrage würde in diesem Prozeß zu einer fortlaufenden Verstärkung der Agglomeration führen.

Neben externen Ersparnissen oder Agglomerationsvorteilen treten jedoch auch *Agglomerationsnachteile* auf, wobei man im allgemeinen davon ausgehen kann, daß mit zunehmender Ballung die Agglomerationsnachteile zunehmen. In Entwicklungsländern spricht vieles dafür, daß — von extremen Fällen abgesehen — die Agglomerationsvorteile noch überwiegen, vor allem dann, wenn die Infrastruktur noch schwach ausgebaut ist. In Analogie zum System Christallers ließe sich eine Theorie entwickeln, nach der der Prozeß der Agglomeration an den Ballungen höherer Ordnung jeweils dann zum Erliegen kommen müßte, wenn in dem betreffenden Ballungszentrum die mit einer weiteren Ausdehnung verbundenen marginalen Agglomerationsvorteile den damit ebenfalls verbundenen marginalen Agglomerationsnachteilen entsprechen. Da zu dem Zeitpunkt, in dem diese Situation in einem Zentrum höherer Ordnung eintritt, Zentren niedriger Ordnung vorhanden sind, in denen marginale Agglomerationsvorteile noch eindeutig überwiegen, müßte damit automatisch eine Verlagerung des Wachstums auf Zentren niedriger Ordnung erfolgen.

In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, wieweit ein *marktwirtschaftlicher Steuerungsprozeß* überhaupt in der Lage sein kann, ein solches dynamisches Gleichgewicht in der räumlichen Verteilung herbeizuführen. Der Punkt, an dem marginale Agglomerationsvorteile durch marginale Agglomerationsnachteile überkompensiert werden, wird für die Volkswirtschaft als Ganzes sicher wesentlich früher erreicht sein, als sich dies in den privatwirtschaftlichen Rechnungen niederschlägt. Dies liegt an der bekannten Tatsache, daß die Agglomerationsvorteile weitgehend den beteiligten Unternehmen zugute kommen, während der überwiegende Teil der Agglomerationsnachteile auf die Allgemeinheit abgewälzt werden kann. Dieser Sachverhalt ist in der Theorie der Social Costs<sup>13</sup> ausführlich behandelt worden. Es dürfte

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu etwa B. Fritsch, Zur Theorie und Systematik der volkswirtschaftlichen Kosten, in: *Kyklos*, Vol. XL (1962), Fasc. 1, S. 240—278; Chr. Uhlig, Die Bedeutung der Social Costs in Entwicklungsländern und ihre Berücksichtigung in der Kosten-Nutzen-Analyse, in: Meimberg, R. (Hrsg.), Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik und Beiträge zur Kosten- und Nutzen-Analyse, Schriften des Vereins f. Socialpolitik, NF, Band 59, Berlin 1971, S. 137—152.

kaum zweifelhaft sein, daß diese Überlegungen, wenn auch auf niedrigem Niveau, auch für Entwicklungsländer gelten. Eine Gleichgewichtslösung in dem angedeuteten Sinne wäre für die Volkswirtschaft als Ganzes aus diesen Gründen nur dann akzeptabel, wenn es tatsächlich gelänge, die Social Costs auf die sie verursachenden Unternehmen zurückzuwälzen.

Auch unter dieser Einschränkung würde ein solchermaßen an *räumlichen Marginalbetrachtungen* orientierter Wachstumsverlauf zu einem *suboptimalen Ergebnis* führen können. Der Grund dafür liegt darin, daß die *ceteris paribus*-Bedingung nicht erfüllt ist, d. h. daß bei fortschreitender Agglomeration in einem größeren Zentrum der Zustand der kleineren Zentren nicht unverändert bleibt. Geht eine Entwicklung längere Zeit im Sinne einer ungehinderten Agglomeration an größeren Zentren weiter, so verharren kleinere Orte mit einer Zentralität niedriger Ordnung, die über eine gewisse, wenn auch geringe, wirtschaftliche und soziale Infrastruktur verfügen und bei langfristiger Betrachtung später durchaus als Entwicklungspole dienen könnten, nicht im Status quo, sondern es treten die von Myrdal geschilderten Back-Wash-Effekte ein. Da die Mobilität der Arbeitskräfte an diesen Orten im allgemeinen größer sein dürfte als in ihrem ländlichen Hinterland, werden sie Arbeitskräfte verlieren. Damit wird der vorhandenen Infrastruktur die Basis entzogen. Setzt sich diese Entwicklung über einen längeren Zeitraum fort, so verlieren diese Orte zentralörtliche Funktionen, die von den größeren Zentren an sich gezogen werden. In einem späteren Zeitpunkt sind die Voraussetzungen, die notwendig wären, um solche Orte zu kleineren Entwicklungspolen werden zu lassen, nicht mehr gegeben. Man kann sich nicht darauf verlassen, daß jeweils dann, wenn marginale Agglomerationsvorteile durch marginale Agglomerationsnachteile an den größeren Zentren aufgewogen werden, die Entwicklung auf Orte mit geringerer Zentralität überspringt, sondern es besteht die Gefahr, daß diese Orte ihre zentralörtlichen Funktionen dann schon soweit verloren haben, daß sie kein wirksames Gegengewicht mehr bilden können, und die Entwicklung zwangsläufig in Richtung einer weiteren Ballung an den größeren Zentren weitergeht.

Für eine *regional orientierte Entwicklungspolitik* bedeutet dies, daß öffentliche Mittel zum Aufbau der Infrastruktur oder zur Schaffung von produzierenden Betrieben auch dann nicht ausschließlich zu den bereits vorhandenen Agglomerationen geleitet werden dürfen, wenn zum Zeitpunkt der Allokationsentscheidung noch eindeutige Agglomerationsvorteile bestehen. Eine langfristig orientierte Entwicklungspolitik muß längst bevor Agglomerationsnachteile an den größeren Zentren sichtbar werden, Orte mit niedrigerer Zentralität zu potentiellen Entwicklungspolen ausbauen, also einen Teil der öffentlichen und privaten



Mittel dorthin lenken, damit diese Orte sich weiter entwickeln und zumindest ihre Funktionen behalten und nicht der beschriebene Rückbildungsprozeß einsetzt, der eine spätere Entwicklung an diesen Orten ausschließt.

Man sollte sich bei der *Auswahl dieser Orte* nicht von allzu strengen Kriterien leiten lassen. Auf keinen Fall erscheint es gerechtfertigt, hierfür Größenordnungsvorstellungen aus entwickelten Ländern zu übernehmen. In Ländern mit niedrigem Entwicklungsstand und einer geringen Bevölkerungsdichte, wie sie etwa in Ostafrika anzutreffen sind, kommen hierfür schon Orte mit einigen wenigen Tausend Einwohnern in Frage bzw. Orte, die zusammen mit ihrem Hinterland vielleicht nicht mehr als 10 000 Einwohner haben. In dichtbesiedelten Gebieten, vor allem den asiatischen Ländern, bieten sich meist vorhandene Orte mit erheblich größerer Einwohnerzahl als Entwicklungszentren an.

### **Zur Frage der räumlichen Anpassung der Landwirtschaft**

Die *landwirtschaftliche Standorttheorie* versucht die räumliche Verteilung der landwirtschaftlichen Produktion im Prinzip aus den gleichen Gruppen von Variablen zu erklären, wie die allgemeine Standorttheorie. Dabei kann man die natürlichen Standortbedingungen entweder unter der räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren subsumieren oder sie als eine weitere Gruppe von Variablen hinzufügen. Natürlich sind die Gewichte der einzelnen standortbestimmenden Faktoren für die landwirtschaftliche Produktion anders verteilt als für die industrielle. Agglomerationsvorteile sind im allgemeinen nicht anzutreffen, wohl aber Vorteile einer regionalen Spezialisierung<sup>14</sup>.

Man kann vereinfachend die räumliche Verteilung der landwirtschaftlichen Produktion aus einer simultanen Anpassung an die natürlichen Standortbedingungen und an die bestehenden Märkte erklären. Obwohl es sich hierbei um einen interdependenten Zusammenhang handelt, sollen im folgenden aus Vereinfachungsgründen die Anpassungsvorgänge in bezug auf den Markt und auf die natürlichen Standortbedingungen getrennt behandelt werden.

Standorttheoretische Überlegungen in bezug auf den Markt setzen einen erheblichen Grad der *Marktverflechtung* voraus, d. h. eine Land-

---

<sup>14</sup> Zur landw. Standorttheorie vgl. u. a. *Th. Brinckmann*, Die Ökonomik des landwirtschaftlichen Betriebes, in: Grundsätze der Sozialökonomik, Abt. VII, Tübingen 1922; *H. W. Eggers*, Zur Theorie des landwirtschaftlichen Standorts, in: Berichte über Landwirtschaft, N. F., Bd. XXXVI (1958) H. 2, S. 359 bis 371; ders., Einige statische und dynamische Aspekte der Theorie des landwirtschaftlichen Standorts, in: Berichte über Landwirtschaft, N. F., Bd. XXXVI (1958), H. 4, S. 803–816; *E. W. Kehrberg* und *E. Reisch*, Wirtschaftslehre der landwirtschaftlichen Produktion, München-Basel-Wien 1964.



wirtschaft, die in erheblichem Umfang für den Markt produziert und Vorleistungen anderer Wirtschaftszweige in Anspruch nimmt. In Entwicklungsländern treffen diese Kriterien nur für einen Teil der Landwirtschaft zu, wenn es auch das Ziel einer Entwicklungspolitik sein sollte, die Masse der landwirtschaftlichen Betriebe an der Marktproduktion zu beteiligen. Heute ist ein großer Teil der Landwirtschaft noch überwiegend durch Subsistenzwirtschaften charakterisiert, d. h. die Produktion dient der Versorgung der einzelnen Familien und die Marktkontakte sind relativ gering, wobei fließende Übergangsformen von der überwiegend auf den Markt ausgerichteten kommerziellen Landwirtschaft bis zu reinen Subsistenzwirtschaften anzutreffen sind. Eine Ausrichtung entsprechend den Kriterien der Standorttheorie kann also nur von überwiegend marktorientierten Betrieben erwartet werden.

Für die Orientierung der Landwirtschaft an den bestehenden Märkten gilt die Kritik, daß eine solche Orientierung im Grunde genommen *vergangenheits- und nicht zukunftsbezogen* ist. Besonders problematisch wird sie dort, wo ein Teil der Landwirtschaft als „Kontrastruktur“ zu Absatzmärkten in entwickelten Ländern ausgebildet wurde. Da diese Absatzmärkte durch die inzwischen erfolgte grundsätzliche Umorientierung der Warenströme für alle Produkte, die auch in entwickelten Ländern produziert werden, ausgefallen sind, ist dieser räumlichen Orientierung die Grundlage entzogen.

Im Hinblick auf eine Orientierung an den *inländischen Ballungszentren* stellt sich die Frage, inwieweit diese auch die Nachfragezentren der Zukunft sein werden oder sein sollen. Eine Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion auf diese Zentren würde einen ohnehin stattfindenden Agglomerationsprozeß tendenziell noch verstärken. Ist die Entwicklungspolitik im nichtlandwirtschaftlichen Bereich darauf ausgerichtet, exzessive Agglomerationen zu verhindern und stattdessen eine stärkere räumliche Streuung der nichtlandwirtschaftlichen Produktion zu erreichen, so setzt das voraus, daß diese Bemühungen auch durch eine entsprechende Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion unterstützt werden. Statt an der Vergangenheit müßte die Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion an der räumlichen Verteilung der zukünftigen Nachfrage orientiert werden.

Als weiteres Problem kommt hinzu, daß die Ausrichtung auf bestimmte, meist überseeische Märkte, vor allem in den Ländern, die früher Siedlungskolonien waren, zu einer tiefgreifenden *Umgestaltung der Agrarverfassung* geführt hat. Einer nach kaufmännischen Gesichtspunkten mit meist kapitalintensiver Produktionstechnik betriebenen kommerziellen Landwirtschaft steht eine traditionelle Landwirtschaft mit meist nur geringen Marktkontakten gegenüber, in der die Masse

der ländlichen Bevölkerung lebt. Dieser Dualismus innerhalb der Landwirtschaft zeigt selbstverstärkende Tendenzen. Innovationen werden vor allem von dem kommerziellen Teilsektor adoptiert, mit dem Ergebnis, daß durch die damit verbundene Produktionssteigerung bei insgesamt begrenzter Marktnachfrage die traditionelle Landwirtschaft von der Belieferung des Marktes und damit letztlich von jeder über das Subsistenzniveau hinausgehenden Entwicklung ausgeschlossen wird.

Eine kritische Auseinandersetzung mit der Orientierung der landwirtschaftlichen Produktion an den *natürlichen Standortbedingungen* führt zu ähnlichen Ergebnissen. Besitzt ein Entwicklungsland eine ausgeprägt dualistische Landwirtschaft, dann sind die Gebiete, die von dem kommerziellen Teil der Landwirtschaft eingenommen werden, in der Regel auch diejenigen mit den günstigeren natürlichen Standortbedingungen. Eine Ausrichtung der landwirtschaftlichen Entwicklungspolitik an den natürlichen Standortbedingungen führt demzufolge ohne Änderung der Agrarverfassung zu einer Verstärkung des bestehenden Dualismus. Ohne dualistische Agrarverfassung sind die Unterschiede zwar nicht so extrem ausgeprägt, aber auch hier ist die Landwirtschaft in den Gebieten mit günstigeren natürlichen Standortbedingungen im allgemeinen weiter entwickelt. Hier würde eine an den natürlichen Standortbedingungen orientierte Entwicklungspolitik zumindest bestehende regionale Ungleichgewichte verstärken. Die damit verbundenen langfristigen Wachstumseffekte hängen von den Faktorrelationen der Produktion ab, die ihrerseits von den Faktorpreisen beeinflußt werden. Wird durch eine arbeitsintensive Produktion eine Zuwanderung von Arbeitskräften aus weniger günstigen Gebieten induziert, so kommt es in diesen Gebieten zu einer erwünschten Entlastung und — infolge der höheren Produktivität dieser Arbeitskräfte — zu einem positiven Wachstumsbeitrag. Bei einer kapitalintensiven Produktion besteht die Gefahr, daß damit lediglich Kapital zulasten anderer Sektoren umgelenkt wird. Werden darüber hinaus noch — bei begrenzter Marktnachfrage — die relativ unentwickelten Gebiete von der Marktbelieferung ausgeschlossen, so kann damit der Keim zu einem neuen Dualismus gelegt werden.

Eine an langfristigen Zielen orientierte Agrarpolitik müßte demnach unter gewissen Voraussetzungen die *relativ wenig entwickelten Gebiete*, in denen meist ungünstige natürliche und wirtschaftliche Standortbedingungen zusammentreffen, *verstärkt fördern*. Findet eine solche Förderung nicht statt, so wird es in diesen Gebieten zu einer unkontrollierten Abwanderung kommen, also einer Abwanderung die nicht unter dem Sog einer expandierenden Landwirtschaft in günstigeren Gebieten oder einer von nichtlandwirtschaftlichen Bereichen ausgehenden Nachfrage nach Arbeitskräften erfolgt, sondern ausschließlich unter

dem „Push Effect“ unzureichender Lebensbedingungen. Steht dieser Abwanderung keine Absorption von Arbeitskräften gegenüber, so wird letztlich nur versteckte in offene Arbeitslosigkeit umgewandelt und die Volkswirtschaft erleidet auch noch dadurch einen Verlust, daß der Beitrag dieser Bevölkerung zum Sozialprodukt entfällt.

Es soll mit diesen Überlegungen jedoch keineswegs gesagt werden, daß es *in jedem Fall richtig ist*, benachteiligte Gebiete im Sinne einer *aktiven Sanierung* in den Entwicklungsprozeß einzubeziehen. In dünnbesiedelten Ländern, vor allem in Afrika, ist durchaus der Fall anzutreffen, daß Gebiete mit vergleichsweise günstigen natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen vorhanden sind, die nur sehr dünn besiedelt sind und deren Produktionspotential dementsprechend noch bei weitem nicht ausgenutzt ist, während gleichzeitig eine etwa vergleichbare Besiedlung in Gebieten mit wesentlich ungünstigeren natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen anzutreffen ist. Anstelle einer gleichmäßigen Entwicklung erscheint es in diesem Fall durchaus sinnvoll, solche Gebiete als potentielle Entleerungsgebiete zu betrachten, und für die Gebiete mit günstigerem aber zur Zeit noch weitgehend ungenutztem Entwicklungspotential eine gewisse Bevölkerungsverdichtung und damit Intensivierung der Landwirtschaft zu planen. Dies ist jedoch etwas grundsätzlich anderes als die Hinnahme ungewollter Abwanderungen auf der einen Seite und einer ein wirtschaftlich sinnvolles Maß übersteigenden Agglomeration auf der anderen Seite.

Es soll keineswegs verkannt werden, daß zwischen den langfristigen Zielen einer regional orientierten Entwicklungspolitik und den *kurzfristigen Erfordernissen* einer Volkswirtschaft Konfliktsituationen entstehen können. Ist beispielsweise ein Entwicklungsland in erheblichem Maße auf Nahrungsmittelimporte angewiesen und sinken seine Exporterlöse, dann wird es sich vor die Notwendigkeit gestellt sehen, bisherige Nahrungsmittelimporte sobald als möglich durch eine eigene Produktion zu substituieren. Die angedeutete auf interregionalen Ausgleich gerichtete Entwicklungsstrategie kann jedoch nur langfristig Erfolge hervorbringen. Umgekehrt würden gezielte Maßnahmen in den von der Natur begünstigten Gebieten schnellere Produktionssteigerungen erwarten lassen. Am stärksten ist dies der Fall, wo ein kommerzieller landwirtschaftlicher Teilsektor vorhanden ist, für den häufig schon geringe Anreize genügen würden, um eine Steigerung der Marktproduktion hervorzurufen. Bei akuten Zahlungsbilanzkrisen kann es daher unvermeidlich sein, diesen Weg einzuschlagen, jedoch sollte man sich über die damit verbundenen Implikationen im klaren sein, d. h. sehen, welche langfristigen Entwicklungen man möglicherweise mit einer solchen Politik einleitet oder begünstigt.

Zwischen der Entwicklung des sekundären und tertiären Sektors einerseits und der Landwirtschaft andererseits bestehen enge *Wechselbeziehungen*. Maßnahmen zur regionalen Entwicklung der Landwirtschaft und der nicht-landwirtschaftlichen Bereiche können sich kumulativ verstärken oder sich gegenseitig neutralisieren. Schreitet die Entwicklung in den landwirtschaftlichen Bereichen im Sinne einer unkontrollierten Agglomeration und die Entwicklung der Landwirtschaft im Sinne eines ausschließlichen Wachstums in den Gebieten mit günstigen natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen (im Extremfall nur in einem kommerziellen Teilsektor der Landwirtschaft) fort, so kumulieren sich die Wirkungen und es kommt zu einer verstärkten Abwanderung aus den von der Entwicklung ausgeschlossenen Gebieten. Maßnahmen zur Förderung kleinerer Zentren können in ihrer Wirkung neutralisiert werden, wenn nicht gleichzeitig Maßnahmen zur Entwicklung ihres landwirtschaftlichen Hinterlandes ergriffen werden. Umgekehrt sind Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft in relativ benachteiligten Gebieten zur Erfolglosigkeit verurteilt, wenn nicht gleichzeitig in räumlicher Zuordnung Orte mit dem notwendigen Minimum an zentralörtlichen Funktionen entwickelt werden. Eine ländliche Bevölkerung wird sich auf die Dauer nur halten lassen, wenn ein bestimmtes Mindestangebot an Dienstleistungen in nicht allzu weiter Entfernung zur Verfügung steht.

### Methodische Ansätze

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem methodischen Vorgehen bei der Erarbeitung regional orientierter Entwicklungsmodelle. Es wird hier bewußt der Begriff *Regionalplanung* vermieden, da unter Regionalplanung häufig etwas anderes verstanden wird, als das was Gegenstand der hier vorgetragenen Überlegungen war. Regionalplanung wird in der Regel als Planung für eine bestimmte Region verstanden, unter der Zielsetzung der bestmöglichen Ausnutzung der in der Region vorhandenen Faktorausstattung im Sinne eines möglichst großen Beitrages der Region zum Sozialprodukt des betreffenden Landes. Die Einordnung der Region in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang wird dabei häufig übersehen. So kann es durchaus sein, daß es im Interesse der Verminderung eines bestehenden Dualismus überhaupt nicht gerechtfertigt ist, frei verfügbare Mittel für eine weitere Entwicklung der betreffenden Region einzusetzen, oder aber daß im Rahmen einer interregionalen Arbeits- und Funktionsteilung die betrachtete Region bestimmte Funktionen bevorzugt übernehmen sollte, während andere Funktionen nicht weiterentwickelt, sondern von anderen Regionen des Landes übernommen werden sollten. All diese

Fragestellungen werden in „Regionalplanungen“ der herkömmlichen Art, die zwar im allgemeinen intersektorale Interdependenzen innerhalb der Region einbeziehen, nicht jedoch interregionale Interdependenzen innerhalb des betreffenden Landes, nicht oder nicht genügend berücksichtigt. Man erhält auf diese Weise im besten Fall eine konsistente Planung für die als wirtschaftliche Einheit betrachtete Region oder ein Programm für ein „gleichgewichtiges Wachstum“ innerhalb dieser Region, was aber durchaus nicht mit dem Wachstum der gesamten Volkswirtschaft konsistent zu sein braucht und u. U. dazu beiträgt, regionale Ungleichgewichte im Wachstum zu verstärken. Aus der Addition solcher regionaler Entwicklungsprogramme ergibt sich im Zweifel eine inkonsistente, zumindest aber suboptimale Lösung für die gesamte Volkswirtschaft.

Auf die *begrenzte Aussagefähigkeit interregionaler Gleichgewichtsmodelle vom Walras'schen Typ*, wie sie von einer bestimmten Richtung der neueren Raumwirtschaftstheorie entwickelt wurden, wurde bereits eingegangen. Neben diesen Modellen, die vorwiegend einem didaktischen Anliegen dienen und denen im allgemeinen keine unmittelbare Operationalität innewohnt, gibt es eine andere Gruppe von Modellen mit *normativem Charakter*, die speziell für planerische Zwecke entwickelt wurden. In diesem Zusammenhang sei etwa auf die Modelle verwiesen, wie sie in dem Sammelband von Jsard und Cumberland wiedergegeben werden<sup>15</sup> oder die neuerdings von Mennes, Tinbergen und Waardenburg veröffentlichten Modelle<sup>16</sup>. Bei all diesen Modellen wird meist eine bestimmte Fragestellung in den Mittelpunkt gestellt, während auf allen übrigen nicht unmittelbar mit dieser Fragestellung verbundenen Gebieten rigorose Vereinfachungen vorgenommen werden, da die Modelle sonst inoperabel werden. So kann man etwa neben den Transportkosten interne oder externe Ersparnisse in solche Modelle einbeziehen, muß dies jedoch durch die Abstraktion von intersektoralen Verflechtungen erkaufen. Umgekehrt kann man neben den Transportkosten die intersektoralen Verflechtungen in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen, verliert dann aber die Möglichkeit, interne und externe Ersparnisse, die ja Voraussetzung dafür sind, daß überhaupt Agglomerationen stattfinden, explizit in die Modellbetrachtung einzubeziehen.

Der letzte Weg wird etwa durch die *Verbindung von Input-Output-Modellen mit Transportmodellen* beschritten, wie sie in relativ elementarer Form in dem genannten Beitrag von Mennes, Tinbergen und

<sup>15</sup> W. Jsard and J. H. Cumberland, *Regional Economic Planning, Techniques of Analysis*, Paris 1960.

<sup>16</sup> L. B. M. Mennes, J. Tinbergen and J. G. Waardenburg: *The Element of Space in Development Planning*, Amsterdam-London 1969.



Waardenburg beschrieben werden. Einen weitergehenden Schritt würden *lineare oder nicht-lineare Programmierungsmodelle auf der Basis multiregionaler Input-Output-Modelle mit Transportaktivitäten* darstellen, die allerdings mit zunehmender Annäherung an die Realität komplizierter werden und auch bei Einsatz hochleistungsfähiger Großrechenanlagen nur mit Mühe zu bewältigen sind, ganz abgesehen davon, daß die für die Aufstellung dieser Modelle notwendigen statistischen Unterlagen meist kaum verfügbar sind. Trotzdem erscheinen diese Ansätze langfristig am erfolgversprechendsten auch wenn gegenwärtig die statistischen Voraussetzungen meist noch nicht gegeben sind, um diese Modelle ganz mit empirischen Daten ausfüllen zu können.

Natürlich ist auch die *Aussagefähigkeit* dieser Modelle begrenzt. Eine inhaltliche Beschränkung ergibt sich daraus, daß es bislang kaum möglich ist, die Interdependenz zwischen gegenwärtigen Allokationsentscheidungen und der zukünftigen Verteilung der Bevölkerung in einem dynamischen Ansatz zu berücksichtigen. Sollen die Modelle operational sein, dann bleibt gegenwärtig wahrscheinlich keine andere Möglichkeit, als sich mit statischen Modellen zu behelfen, wobei es aber gerade ein normativer Ansatz erlaubt, sich von der gegenwärtigen räumlichen Verteilung zu lösen und stattdessen eine aufgrund übergeordneter Zielvorstellungen intendierte räumliche Verteilung zu antizipieren. Ein solches Vorgehen führt sicher zu besseren Resultaten als Standortentscheidungen, die sich bei gegebener Anordnung der Wirtschaft im Raum an marginalen Änderungen orientieren. Es dürfte hier einer der typischen Fälle dafür vorliegen, daß eine Orientierung an ausschließlich marginalen Änderungen nicht zu einem Totaloptimum führt.

Trotz der genannten Einschränkungen dürften Modelle der angedeuteten Art, vor allem dann, wenn man sich über ihren begrenzten Aussagewert im klaren ist, ein wertvolles Hilfsmittel für Entscheidungen der regionalen Entwicklungspolitik sein. Auf jeden Fall zwingen sie dazu, den Gesamtzusammenhang der betreffenden Volkswirtschaft im Auge zu behalten und nach Lösungen zu suchen, die in allen Punkten den Konsistenzbedingungen des wirtschaftlichen Kreislaufes entsprechen.

### **Zielkonflikte zwischen Verminderung regionaler Ungleichgewichte und gesamtwirtschaftlichem Wachstum**

Es könnte der Eindruck entstanden sein, daß die vorangegangenen Ausführungen sehr stark unter der vorwiegend *sozialen Zielsetzung* der Verminderung regionaler Ungleichgewichte standen und weniger unter der *ökonomischen Zielsetzung* einer Maximierung des gesamt-



wirtschaftlichen Wachstums. Dieser Eindruck ist jedoch irreführend. Das Ziel eines Ausgleiches regionaler Ungleichgewichte und das Ziel einer Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums schließen sich keineswegs gegenseitig aus. Es besteht zwischen ihnen allenfalls ein begrenzter Konflikt, d. h. die beiden Ziele konkurrieren in einem gewissen Bereich miteinander, wobei dieser Bereich seinerseits wiederum abhängt von der Dauer des Planungszeitraumes. Eine theoretische Analyse dieses Zielkonfliktes wäre außerordentlich wichtig. Im folgenden seien hierzu nur einige Stichworte genannt.

Bei *kurzfristiger Betrachtung* spricht in einem Land, das vor der Notwendigkeit steht, seine Agrarproduktion zu steigern, vieles dafür, daß diese Produktionssteigerung auf den durch die natürlichen Standortbedingungen und die Verkehrslage begünstigten Standorten schneller herbeigeführt werden kann. Ein gleich hoher Mitteleinsatz in Gebieten mit ungünstiger Verkehrslage, ungünstigen natürlichen Standortbedingungen, Mängeln in der Agrarverfassung und einer weniger innovationsfreudigen Bevölkerung würde wahrscheinlich einen weitaus geringeren Produktionszuwachs bringen. Dem ist jedoch entgegen zu halten, daß durch die Vernachlässigung der zuletzt genannten Gebiete und eine dadurch ausgelöste vorzeitige Abwanderung die Produktion der abwandernden Arbeitskräfte — so gering sie auch gewesen sein mag — für die Volkswirtschaft verloren geht und daß eine Abwanderung ohne Integration der Arbeitskräfte in die Wirtschaft der Zuwanderungsgebiete soziale Kosten verursacht. Diese und der Produktionsausfall können leicht größer sein als die Kosten eines bescheidenen Entwicklungsprogrammes, das zumindest solche unerwünschten Rückbildungen verhindert.

*Langfristig* muß die Produktion auf den Standorten, die die schnellsten Produktionssteigerungen erwarten lassen, nicht unbedingt die billigste Produktion sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn es zu der beschriebenen Umgestaltung der Agrarverfassung im Sinne einer kommerziellen Landwirtschaft gekommen ist. Bei kurzfristig angestrebten Produktionssteigerungen in diesem Bereich besteht die Gefahr, daß eine relativ kapitalintensive Verfahrenstechnik zur Anwendung kommt, die nicht im Einklang mit der Faktorausstattung der Entwicklungsländer steht. Ist demgegenüber in den bisher vernachlässigten Gebieten eine Produktionssteigerung dadurch möglich, daß durch geringen komplementären Kapitaleinsatz die Leistung der bisher brachliegenden oder nur mangelhaft ausgenutzten Produktionsfaktoren Arbeit und Boden nachhaltig gesteigert werden kann, so kann der langsamere Weg der Produktionssteigerung derjenige sein, der langfristig mit den geringeren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn es gelingt, brachliegende Arbeitskräfte zur Realkapi-

talbildung nach dem Modell von Nurkse einzusetzen. Dies ist in erster Linie ein Problem der Organisation und ein Problem der wirtschaftlichen Anreize.

Stimmt die Vermutung, daß — von extremen Fällen abgesehen — in den meisten Entwicklungsländern auch bei volkswirtschaftlich richtiger Bewertung gegenwärtig die Agglomerationsvorteile gegenüber den Agglomerationsnachteilen noch überwiegen, so führt die Ausdehnung der industriellen Produktion an den bisherigen Zentren zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten. Kommt es darüber jedoch zu den beschriebenen *Rückbildungen*, so können die mit fortschreitender Agglomeration zunehmenden Nachteile langfristig zu höheren volkswirtschaftlichen Kosten führen als sie mit der rechtzeitigen Entwicklung kleinerer Zentren, die zunächst gewisse Leerkosten verursacht, verbunden gewesen wären.

Für *öffentliche Dienstleistungen* und die soziale Infrastruktur ergeben sich selbst bei kurzfristiger Betrachtung keine eindeutigen Aussagen. Bekanntlich ist die Produktion dieses Sektors nicht direkt zu messen, so daß sich die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit der Notlösung behilft, den Produktionswert dieses Bereiches mit der Entlohnung der eingesetzten Produktionsfaktoren gleichzusetzen. Ein höherer Aufwand für ein breitgestreutes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen führt somit allein aus statistischen Gründen zu einem entsprechend höheren Sozialprodukt. Sinnvoller als diese triviale Argumentation ist natürlich das Argument, daß ein besserer Gesundheitszustand und ein höheres Bildungsniveau bisher vernachlässigter Teile der Bevölkerung, die ihre Leistungsfähigkeit steigern und ihre Integration in die Gesamtwirtschaft erleichtern, „soziale Gewinne“ für die Gesellschaft darstellen.

Abschließend sei noch eine Bemerkung zu dem Einfluß regionaler entwicklungspolitischer Entscheidungen auf die Einkommensverteilung gemacht. Ein Ausgleich regionaler Unterschiede tendiert stets in Richtung einer gleichmäßigeren *interpersonellen Einkommensverteilung*, wenn dieser Effekt quantitativ auch nur gering sein mag. Man könnte nun im Hinblick auf das angestrebte Wachstum die Wünschbarkeit einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung in Frage stellen, wie dies etwa Galenson und Leibenstein in ihrem Reinvestitionskriterium getan haben<sup>17</sup>. Damit wird jedoch wiederum nur eine Seite der Medaille betrachtet. Da Konsumgüterindustrien sich im allgemeinen durch einen wesentlich kleineren Kapitalkoeffizienten auszeichnen als Kapitalgüterindustrien, lassen sich mit einer stärker konsumorientierten Produk-

---

<sup>17</sup> W. Galenson and H. Leibenstein, Investment Criteria Productivity and Economic Development, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXIX (1955), No. 3, S. 343—370.

tionsstruktur kurzfristig höhere Zuwachsraten des Sozialproduktes erreichen. Dies gilt um so mehr, je stärker arbeitsintensive Produktionsverfahren in der Konsumgüterindustrie zur Anwendung kommen. Das Gegenargument, daß damit auf langfristiges Wachstum verzichtet wird, ist nur teilweise gültig, da beide Bereiche infolge ihrer unterschiedlichen Faktorproportionen nur bedingt um den Faktor Kapital konkurrieren. Außerdem kann aus einem größeren Sozialprodukt selbst bei geringerer Sparquote ein gleicher oder höherer Betrag gespart werden, so daß es keineswegs sicher ist, ob die langfristig erwarteten Wachstumsverluste tatsächlich eintreten.

Selbst wenn dies der Fall wäre, ließe es sich wohlfahrtstheoretisch durchaus rechtfertigen. Der Ökonom sollte nie vergessen, daß alles Wirtschaften nur dann einen Sinn enthält, wenn damit menschliche Bedürfnisse befriedigt werden. Daß dazu auch die Bedürfnisse der Ärmsten der Armen, der Menschen in den bisher vernachlässigten Regionen der Entwicklungsländer gehören, darüber sollte es eigentlich keine Meinungsverschiedenheit geben.