Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung in Entwicklungsländern

Von

Michael Bohnet, Hans-Rimbert Hemmer, Lutz Hoffmann,
Manfred Nitsch, Kurt von Rabenau, Heinz Rudolph,
Dieter Schumacher, Vincenz Timmermann, Christian Uhlig

Herausgegeben von Winfried von Urff

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 94

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 94

Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung in Entwicklungsländern

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung in Entwicklungsländern

Von

Michael Bohnet, Hans-Rimbert Hemmer, Lutz Hoffmann,
Manfred Nitsch, Kurt von Rabenau, Heinz Rudolph,
Dieter Schumacher, Vincenz Timmermann, Christian Uhlig

Herausgegeben von Winfried von Urff

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 04054 6

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Seit Veröffentlichung der im Auftrag der Weltbank von *Chenery* und Mitarbeitern durchgeführten Untersuchung „Redistribution with Growth"[1] fühlen sich die Ökonomen herausgefordert darüber nachzudenken, ob die gleichzeitige Verwirklichung von Wachstums- und Verteilungszielen Wunschvorstellung bleiben muß oder — zumindest in gewissen Grenzen — für die Entwicklungsländer eine reale Möglichkeit darstellt. Der Ausschuß Entwicklungsländer der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) versuchte dieser Herausforderung zu entsprechen, indem er Probleme des Wachstums, der Einkommensverteilung und der Beschäftigung in Entwicklungsländern zum Gegenstand seiner Jahrestagung 1976 machte, die am 25./26. 11. 1976 in München stattfand. Der folgende Band enthält die auf dieser Tagung gehaltenen Referate.

Wie problematisch es ist, einen so komplexen Tatbestand wie die Einkommensverteilung in einer einzigen Maßzahl zu erfassen, ist allgemein bekannt. Die Wissenschaft bietet dazu eine Reihe von Lösungsversuchen an, die — wie könnte es anders sein — ihre jeweils spezifischen Vor- und Nachteile haben. Im ersten Beitrag setzt sich *Bohnet* mit den verschiedenen Verteilungsmaßen auseinander, die vorgestellt und hinsichtlich ihrer Aussagefähigkeit kritisch untersucht werden. Darüber hinaus werden die in der jüngeren Entwicklungsländerliteratur bevorzugten Armutsmaße diskutiert. In einem fünfzig Länder umfassenden Querschnittsvergleich werden verschiedene Verteilungsmaße nicht nur für die Gesamtbevölkerung, sondern differenziert nach ländlicher und städtischer Bevölkerung ausgewiesen. Sie bestätigen noch einmal die Tatsache einer zunehmenden Ungleichheit in der Einkommensverteilung von sozialistischen Ländern über Industrieländer zu Entwicklungsländern, wobei unter letzteren deutliche regionale Unterschiede, vor allem zwischen Asien und Lateinamerika, festzustellen sind.

In einem umfassenden Beitrag untersuchen *Hoffmann* und *v. Rabenau* Ansatzpunkte der Verteilungspolitik in den Entwicklungsländern

[1] Hollis B. *Chenery* u. a.: Redistribution with Growth, London u. a., Oxford University Press, 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wachstums. Sie unterscheiden in ihrer Systematik zwischen Maßnahmen im ländlichen Bereich, Maßnahmen im städtischen Bereich und Maßnahmen, die auf eine Reduzierung des Stadt-Land-Gefälles abzielen. Hinsichtlich der Eingriffsintensität wird zwischen direkten Eingriffen (z. B. einer Umverteilung produktiver Ressourcen), Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität und Maßnahmen zur Beeinflussung der Preise unterschieden. Alle diese Ansatzpunkte der Verteilungspolitik werden im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Wachstumsziel diskutiert. Der Leser findet hier eine weitgehend vollständige Übersicht über die in Frage kommenden Maßnahmen.

In dem nachfolgenden Beitrag beschäftigt sich *Rudolph* mit dem mehrdimensionalen Charakter des Industrialisierungsprozesses. Der Beitrag basiert auf Erfahrungen, die aus der Praxis gewonnen wurden und als Anregungen an die verantwortlichen Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen weitergegeben werden sollen. Hauptanliegen des Autors ist es, über eine enge ökonomische Betrachtung hinauszugehen und die sozialen und politischen Implikationen einer Entwicklungsstrategie herauszuarbeiten. Daß die damit verbundenen Aufgaben nur durch eine interdisziplinäre Zusammenarbeit bewältigt werden können, versteht sich fast von selbst. Die geringe praktische Bedeutung, die interdisziplinäre Forschung bisher erlangt hat, zeigt jedoch, daß es keineswegs überflüssig ist, immer wieder erneut auf ihre Notwendigkeit hinzuweisen.

Nach dem engagierten entwicklungspolitischen Praktiker kommt der Modelltheoretiker zu Wort. *Hemmer* untersucht im Rahmen eines neoklassischen Modells die Möglichkeiten, durch Einsatz geldpolitischer oder finanzpolitischer Maßnahmen auf eine Überwindung des Konfliktes zwischen Effizienz-, Wachstums- und Verteilungszielen hinzuwirken. Er zeigt, daß vor allem durch den Einsatz finanzpolitischer Instrumente neben einer bestimmten Höhe des Sozialproduktes (Effizienzziel) und der damit verbundenen Beschäftigung (Verteilungsziel) auch eine vorgegebene Akkumulationsrate (Wachstumsziel) durchgesetzt werden kann, wobei der Grad der Zielerreichung im Hinblick auf alle drei Ziele höher ist als ohne entsprechende staatliche Eingriffe. Der Konfliktcharakter zwischen den Zielen ergibt sich in dem von *Hemmer* verwendeten Modell nicht zuletzt aus dessen statischem Charakter.

Daß die Ergebnisse an die Modellannahmen gebunden sind und damit gewissen Einschränkungen unterliegen, ergibt sich fast von selbst. In einer kritischen Erwiderung weist *Timmermann* im einzelnen auf die von *Hemmer* verwendeten Annahmen hin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein weiterer modelltheoretischer Ansatz wird von *Schumacher* vorgestellt. Im Gegensatz zu *Hemmer* handelt es sich bei ihm um ein mehrsektorales Modell, bei dem sich die Konfliktsituation zwischen dem Effizienzziel und dem Verteilungsziel daraus ergibt, daß die Sektoren, die pro Investitionseinheit den höchsten Beitrag zum Sozialprodukt leisten, nicht zugleich auch diejenigen mit der höchsten Beschäftigung je Investitionseinheit sein müssen. Bei völlig fixer Struktur der Nachfrage kann eine Volkswirtschaft mit einem gegebenen Kapitalstock nur eine bestimmte Kombination von Gesamtausbringung und Beschäftigung realisieren. Ist die Struktur der Nachfrage in Grenzen variabel und/oder kann darüber hinaus eine Anpassung über den Außenhandel erfolgen, so besteht eine begrenzte Wahlmöglichkeit zwischen einer Maximierung des Sozialproduktes und einer Maximierung der Beschäftigung. Auch hier ergibt sich die Konfliktsituation nicht zuletzt aus dem statischen Charakter des Modells.

Uhlig geht in dem nachfolgenden Beitrag der Frage nach, ob die traditionelle These, nach der niedrige Löhne zu einer höheren Akkumulationsrate und damit zu stärkerem Wachstum führen, wirklich in allen Fällen der Realität entspricht. Als Gegenargument verweist er auf die häufig hohe Konsumquote aus Gewinneinkommen, den legalen oder illegalen Transfer von Gewinnen ins Ausland sowie darauf, daß höhere Löhne auch eine höhere Arbeitsproduktivität bewirken können, u. U. eine effizientere Produktion erzwingen und schließlich auch die Voraussetzung für eine kaufkräftige Nachfrage sind, wenn sich diese nicht nur auf Luxusgüter erstrecken soll. Inwieweit die eine oder die andere Argumentation zutrifft, hängt im Einzelfall von den konkreten Umständen ab.

In dem abschließenden Beitrag untersucht *Nitsch* am Beispiel Brasiliens die Frage, inwieweit sozialpolitische Maßnahmen zur Erreichung von Verteilungs- und Wachstumszielen eingesetzt werden können. Seine Analyse der Wirkungen der gegenwärtigen Sozialpolitik Brasiliens kommt nicht gerade zu ermutigenden Ergebnissen. Danach erscheint es zumindest nicht ausgeschlossen, daß die Sozialpolitik innerhalb des gegebenen Systems regressiv wirkt, wobei zunächst dahingestellt bleiben mag, ob dies beabsichtigt oder eine ungewollte Folge von Unzulänglichkeiten ist. Dem Wachstumsziel dürfte diese Sozialpolitik zumindest nicht widersprechen. Etwas ermutigender ist nach diesem negativen Bild der Ausblick, den der Autor gibt, indem er darauf hinweist, daß die gegenwärtige Situation auch als Übergangsstadium interpretiert werden kann — daß es demnach durchaus möglich sei, aus dem noch unvollkommenen System der Sozialpolitik ein System zu entwickeln,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das einen echten Beitrag zur Verbesserung der realen Einkommensverteilung leistet, ohne daß dies notwendigerweise dem Wachstumsziel widersprechen müßte.

Wie alle wissenschaftlichen Tagungen, kann auch diese nicht den Anspruch erheben, gültige Lösungen für die angeschnittenen Probleme zu bieten. Ihre Aufgabe war es, die Zusammenhänge zwischen Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung, deren scheinbare Klärung in jüngster Zeit zunehmend in Frage gestellt wird, erneut zu diskutieren. Wenn der hiermit vorgelegte Tagungsband den einen oder anderen anregt, sich an dem Nachdenken über diese Problematik zu beteiligen, so ist sein Zweck erfüllt.

Weihenstephan im September 1977

Winfried von Urff

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Zur Messung der Einkommensverteilung in Entwicklungsländern
Von *Michael Bohnet,* München 9

Ansätze einer Verteilungspolitik in Entwicklungsländern unter Berücksichtigung des Wachstums
Von *Lutz Hoffmann* und *Kurt von Rabenau,* Regensburg 43

Industrieentwicklung in der Dritten Welt als multidimensionaler Prozeß
Von *Heinz Rudolph,* Düsseldorf 83

Geldpolitische versus finanzpolitische Möglichkeiten zur Überwindung von Konflikten zwischen Effizienz-, Wachstums- und Verteilungszielen in Entwicklungsländern
Von *Hans-Rimbert Hemmer,* Gießen 97

Anmerkungen zum Referat Hans-Rimbert Hemmer
Von *Vincenz Timmermann,* Hamburg 117

Industrialisierung und Beschäftigung. Untersuchung zum Konflikt zwischen Beschäftigung und Produktion
Von *Dieter Schumacher,* Berlin 121

Probleme der Lohnpolitik in Entwicklungsländern
Von *Christian Uhlig,* Bochum 139

Sozialpolitische Instrumente der Verteilungspolitik
Das Beispiel Brasilien
Von *Manfred Nitsch,* Ebenhausen 151

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Messung der Einkommensverteilung in Entwicklungsländern

Von *Michael Bohnet*, München

1. Über die Einkommensverteilung in Entwicklungsländern und deren entwicklungspolitische und politische Konsequenzen werden viele Vermutungen angestellt, doch mangelt es bisher an der genauen Kenntnis der empirischen Fakten. Der Wirtschaftswissenschaft stellen sich in diesem Zusammenhang drei Aufgaben:

— die bisher vorliegenden Daten zur Einkommensverteilung in Entwicklungsländern kritisch zu sichten, zu messen und mit dem Ziel der Vergleichbarkeit aufzubereiten,

— die Beziehungen zwischen Einkommensverteilung und sozioökonomischem Niveau in Entwicklungsländern aufzuzeigen und insbesondere zu prüfen, ob die These von der Unvereinbarkeit von hohen Wachstumsraten und gerechter Einkommensverteilung zutrifft,

— aus den erarbeiteten Forschungsergebnissen konkrete entwicklungspolitische Schlußfolgerungen zu ziehen.

Der folgende Beitrag konzentriert sich auf den ersten Fragenkreis, die umfassendere Problemstellung der Einkommensverteilung in Entwicklungsländern insgesamt wurde an anderer Stelle ausführlich behandelt[1].

2. Bei der empirischen Erfassung der Daten zur Einkommensverteilung in Entwicklungsländern stellt sich als erstes die Frage nach der Wahl geeigneter Einkommenskonzepte. Diesem Problemkreis ist der erste Abschnitt gewidmet. Anschließend werden die wichtigsten Verteilungsmaße interpretiert und miteinander verglichen (zweiter Teil), wobei jeweils ihre spezifischen Vor- und Nachteile herausgestellt werden. Im dritten Teil werden die neueren wissenschaftlichen Bemühungen skizziert und beurteilt, die neben der Einkommensverteilung auch die Armut quantitativ zu erfassen versuchen. Diese Ansätze zielen auf eine

[1] Vgl. *M. Bohnet* und *R. Betz*: Einkommensverteilung in Entwicklungsländern, München 1976, Weltforum Verlag, Ifo-Studien zur Entwicklungsforschung Nr. 1, 178 S.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kombination von Verteilungs- und Armutsmaßen und sind deshalb für Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung. Im Anhang werden die bisher vorliegenden Daten zur Einkommensverteilung in 50 Entwicklungsländern empirisch aufbereitet.

I. Wahl geeigneter Einkommenskonzepte in Entwicklungsländern

3. Bei der Darstellung und Interpretation der Einkommensverteilungsdaten in Entwicklungsländern muß zuerst abgeschätzt werden, welcher *Einkommensbegriff* sich dazu am besten eignet. Wird materielle Wohlfahrt durch den Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen erlangt, dann stellt die Höhe des individuellen Geldeinkommens (personales Einkommen) sicherlich einen guten Maßstab dar. Die Erfassung von Transferzahlungen und Steuerzahlungen (disponibles Einkommen) führt bereits zu einer deutlichen Nivellierung der Einkommensunterschiede, wenngleich diese in Entwicklungsländern aufgrund der geringeren Steuerprogression im allgemeinen nicht so stark ausgeprägt sein werden wie in entwickelten Ländern. Dagegen führt die Berücksichtigung nicht-monetärer Einkommen (Sacheinkommen) in Entwicklungsländern zu einer stärkeren Angleichung der einzelnen Bevölkerungsgruppen.

Verteilungseffekte gehen jedoch auch von den öffentlichen Leistungen aus. Für diese Gruppe von Leistungen gilt der für private Sacheinkommen beobachtete Zusammenhang nicht mehr. Die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistungen, z. B. der Wasserversorgung und Kanalisation, der Gesundheitseinrichtungen und des Erziehungswesens ist gerade in Entwicklungsländern auf wenige begünstigte Gruppen der Bevölkerung beschränkt. Die Nichtberücksichtigung dieser Einkommenskategorie stellt das Verteilungsbild generell zu günstig, d. h. zu ausgeglichen dar.

4. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß — um mit der Darstellung der Einkommensverteilung gleichzeitig ein Vergleichen zugängliches Bild vom sozialen Wohlfahrtsniveau einzelner Bevölkerungsschichten zu erhalten — bei der Ermittlung von Verteilungsdaten folgende *Prinzipien* einheitlich eingehalten werden sollten:

— Ausgegangen werden müßte vom verfügbaren Einkommen nach Abzug der direkten Steuern und einschließlich der regelmäßigen Transferzahlungen. Einkommen aus Vermietung und Verpachtung sind ebenso zu berücksichtigen wie Kapitalgewinne. Hinsichtlich der letzteren Kategorie wird die Darstellung für Entwicklungsländer jedoch außerordentlich schwierig sein, so daß die Einkommensunterschiede in der Realität meistens nicht voll erfaßt werden. Gehälter und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Löhne sollten einschließlich Sozialleistungen und Gratifikationen ermittelt werden.

— Kredite stellen ebenso wie die Auflösung von Ersparnissen kein Einkommen im engeren Sinne dar und sollten deshalb unberücksichtigt bleiben.

— Sacheinkommen sollten ebenso umfassend wie Geldeinkommen berücksichtigt werden, wobei auf Vorschlag der UN beide Einkommensarten getrennt ausgewiesen werden müßten.

— Die Erfassung der individuellen Inanspruchnahme öffentlicher Güter und Leistungen wird zumeist nur durch Schätzung gruppenspezifischer Verbrauchsmuster möglich sein, sollte aber bei der Darstellung von Verteilungsstrukturen nicht übergangen werden.

Soweit für die einzelnen Entwicklungsländer überhaupt Daten zur Einkommensverteilung vorliegen, weichen diese in fast allen Fällen mehr oder weniger stark von diesen Prinzipien ab. Insbesondere wird die Vergleichbarkeit der Daten dadurch in Frage gestellt, daß sich vielen Untersuchungen nicht entnehmen läßt, welche methodischen Einschränkungen dem Erhebungsverfahren anhaften[2].

5. Die Darstellung der Einkommensverteilung in Entwicklungsländern erfüllt nur dann ihren Zweck, wenn daraus ein relativ verläßliches Bild über die Einkommens- bzw. Wohlfahrtssituation der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu gewinnen ist. Nicht alle der sich auf unterschiedliche Analyseeinheiten beziehenden Untersuchungen entsprechen dieser Minimalforderung in gleich guter Weise.

Im folgenden seien die am häufigsten zugrundegelegten Konzepte kurz genannt[3]:

— Haushaltseinkommen (Einpersonen- und Mehrpersonenhaushalt)

— Haushaltseinkommen pro Person

— Die ökonomisch aktive Bevölkerung: Diese Größe bezieht sich gewöhnlich auf die Gesamtheit der arbeitswilligen Bevölkerung, umfaßt also gleichermaßen Beschäftigte und Arbeitslose. In Entwicklungsländern zählt zu dieser Kategorie im allgemeinen nur die männliche Bevölkerung über 15 Jahren.

— Einkommensbezieher: Erfaßt werden in der Regel alle Personen, die ein geregeltes Einkommen beziehen ohne Unterscheidung, ob es sich um Geld- oder Sacheinkommen handelt.

---

[2] IBRD: Size Distribution of Income: Bibliography of Basic Sources, World Bank Staff Working Paper No. 217, Washington, Sept. 1975, S. 1 ff.

[3] *S. Jain:* Size Distribution of Income, A Compilation of Data, World Bank, Washington, 1974, S. 2 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Gesamtbevölkerung: Auch in Untersuchungen nach diesem Konzept fehlen meist nähere Hinweise, inwieweit tatsächlich die „gesamte" Bevölkerung erfaßt worden ist. Oft ist der Begriff identisch mit dem Konzept „Beschäftigte".

Für die Darstellung der Einkommensverteilung unter Einschluß der Gesamtbevölkerung eines Landes erscheint die Kategorie „Einkommensbezieher" zu eng, da sie sich einerseits nur auf einen Ausschnitt der Bevölkerung bezieht, andererseits den gruppen- bzw. familiensoziologischen Gegebenheiten in Entwicklungsländern zu wenig Rechnung trägt. Das Konzept der „ökonomisch aktiven Bevölkerung" ist zwar insgesamt weniger restriktiv, führt aber wegen der in Entwicklungsländern hohen Zahl miteinzubeziehender Nulleinkommen zu unrealistisch hohen Konzentrationswerten. Es entspricht ebenfalls nicht der auf dem Prinzip der Einkommenspoolung und des intrafamiliären Ausgleichs beruhenden sozialen Struktur dieser Länder. Geht man einerseits von der Überlegung aus, daß sich die Wohlfahrt des einzelnen Individuums zum großen Teil in der Menge der zum Verbrauch zur Verfügung stehenden Güter ausdrücken läßt, bedenkt man außerdem den in Entwicklungsländern noch weithin üblichen intrafamiliären Einkommensausgleich, dann kommt eine Darstellung der Einkommensverteilung nach Haushalten bzw. nach Haushalten gewichtet mit der Zahl der Haushaltsmitglieder der Verteilungsrealität bestimmt am nächsten. Wenngleich der größte Teil der Untersuchungen dem ersten Prinzip folgt und nur wenige auf die Haushaltsgrößen mitabstellen, wäre zweifellos letzterem Konzept der Vorzug zu geben. Die reale Belastung der einzelnen Haushalte — und damit auch die reale Struktur der Einkommensverteilung — wäre sogar erst dann darstellbar, wenn auch die Zusammensetzung der Haushalte nach Alter und Geschlecht sowie die je nach Anzahl der Haushaltsmitglieder mehr oder weniger stark auftretenden „economies of scale" Berücksichtigung fänden.

II. Interpretation und Vergleich der Verteilungsmaße

6. Welche der verschiedenen Methoden zur Messung und Darstellung der Einkommensverteilung am geeignetsten ist, hängt nicht zuletzt von der Fragestellung der Untersuchung ab. Wird z. B. Aufschluß über die gesamte sozio-ökonomische Struktur der Bevölkerung gewünscht, oder ist man nur an einem Summenmaß interessiert, das den Grad der Einkommensdisparitäten anzeigt? Soll die Einkommenslücke zwischen der breiten Masse der Armen und einer nur schmalen Oberschicht gemessen werden oder nur der Anteil der unterhalb einer — wie auch immer definierten — Armutslinie lebenden Bevölkerung? In allen Fällen werden sich die analytischen Instrumente voneinander unterscheiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7. Gewöhnlich wird die Einkommensverteilung nach Klassen absoluter Einkommen oder nach Bruchteilen einer bestimmten Grundgesamtheit der Bevölkerung dargestellt. Da die Einkommensklassen im allgemeinen in nationaler Währung ausgedrückt sind, ist die Darstellung nach Klassen absoluter Einkommen für zwischenstaatliche Vergleiche relativ ungeeignet. Dagegen erleichtert eine Darstellung der Einkommensverteilung nach Bruchteilen sowohl zwischenstaatliche wie auch intertemporäre Vergleiche. Die Charakterisierung der Einkommensverteilung durch eine Anzahl von *Quantilen* bringt aber den Nachteil mit sich, daß Umverteilungen innerhalb der Quantile nicht zum Ausdruck kommen. Die Streuung innerhalb der Quantile bleibt folglich unberücksichtigt. Dessenungeachtet spielen die Quantile wegen ihrer Anschaulichkeit in der verteilungspolitischen Diskussion eine große Rolle.

8. Bei der Erfassung der Einkommensverteilungssituation in Entwicklungsländern werden auch alternativ oder ergänzend Summenmaße herangezogen. Im folgenden werden diese Verteilungsmaße kurz interpretiert und miteinander verglichen[4].

9. Die *Standardabweichung S der Einkommen* ist die Quadratwurzel aus der mittleren quadratischen Abweichung:

$$S = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{n} (y_i - \bar{y})^2}{n}}$$

wobei y_i = Einkommen der i-ten Person
$\bar{y}$ = arithmetisches Mittel
n = Anzahl der Personen

Dabei werden durch das Quadrieren der Abweichung größere Abweichungen stärker gewichtet. Bei Konstanz aller übrigen Faktoren erhöht jeder Transfer von einer ärmeren zu einer reicheren Person stets diesen Wert. Die Standardabweichung erfüllt also die Pigou-Dalton-Bedingung, die besagt, daß ein Maß bei einer Umverteilung von einem Ärmeren zu einem Reicheren eine stärkere Ungleichheit der Verteilung zum Ausdruck bringen muß. Die Standardabweichung erscheint dennoch als Verteilungsmaß wenig geeignet. Werden nämlich alle Einkommen verdoppelt, so verdoppelt sich auch die Standardabweichung. Dies schließt die Berücksichtigung des Einkommensniveaus bei der Verteilung aus.

Dies ist gerade bei Entwicklungsländern nicht erwünscht, da in diesen Ländern mit der Tatsache eines niedrigen Pro-Kopf-Einkommens häufig

[4] Vgl. zum Folgenden: *G. Blümle:* Theorie der Einkommensverteilung, Berlin-Heidelberg-New York, 1975, S. 37 ff. und *D. G. Champernowne:* A Comparison of Measures of Inequality of Income Distribution, in: The Economic Journal, December 1974, S. 787 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch der Zustand einer äußerst ungleichmäßigen Verteilung zusammentrifft.

10. Der Übergang von der Standardabweichung der absoluten Differenzen zur Standardabweichung der relativen Differenzen führt zum *Variationskoeffizienten V* als Verteilungsmaß:

$$V = \frac{S}{\bar{y}} = \frac{\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{n} (y_i - \bar{y})^2}{n}}}{\bar{y}}$$

V ergibt sich, wenn die Standardabweichung durch das arithmetische Mittel dividiert wird. Er weist dieselben Eigenschaften auf wie die Standardabweichung — mit einer Ausnahme: Er ist unempfindlich bei proportionalen Änderungen des Einkommens.

11. Die Standardabweichung *S* und der Variationskoeffizient *V* gewichten jedoch gleiche absolute Umverteilungen, unabhängig von der Einkommenshöhe der Betroffenen, gleich. Es wird hiermit deutlich, daß bei der Verteilungsmessung der Nutzen des Einkommens zwischen Personen verglichen werden muß. Die Annahme, Nutzen sei interpersonell nicht vergleichbar, darf nicht verschleiern, daß Einkommen und deren Nutzen dauernd verglichen werden, und daß es in gewissen Grenzen allgemeine Vorstellungen von Nutzenfunktionen gibt. Bei der Berechnung der Standardabweichung und des Variationskoeffizienten wird stillschweigend eine für alle Individuen gleiche Nutzenfunktion unterstellt. Diese von der Einkommenshöhe unabhängige gleiche Gewichtung gleicher Umverteilungsbeträge bedeutet, daß von einem konstanten Grenznutzen des Einkommens ausgegangen wird. Z. B.: Eine Einkommenssteigerung um 1 DM, die bei einem Einkommen von 1 DM eine Verdoppelung und bei einem Einkommen von 100 DM eine Zunahme von 1 % bedeutet, wird in beiden Fällen als gleiche Nutzenzunahme dargestellt. Im allgemeinen wird indessen angenommen, daß mit zunehmender Sättigung die durch die zusätzliche Einheit des Einkommens bedingte Nutzenzunahme abnimmt. Man kann z. B. davon ausgehen, daß gleiche relative Zunahmen des Einkommens gleiche absolute Nutzenzunahmen ausdrücken. Bei dem erwähnten Beispiel müßten sich somit beide Einkommen verdoppeln, in einem Falle von 1 DM auf 2 DM, im anderen von 100 auf 200 DM, sollen diesen Änderungen gleiche Nutzenzunahmen entsprechen. Gleiche relative Zunahmen bei Variablen äußern sich als gleiche absolute Zunahmen ihrer Logarithmen. Das Verteilungsmaß, das diesen Nutzenvorstellungen entspricht, ist die *Standardabweichung* der *logarithmierten Einkommen L*:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$L = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^{n} (\log y_i - \log \bar{y})^2}{n}}$$

Ein Charakteristikum der Standardabweichung der logarithmierten Einkommen[5] ist nun die stärkere Gewichtung von Verteilungsänderungen im unteren Einkommensbereich, was für Entwicklungsländer sinnvoll erscheint. Jedoch muß beachtet werden, daß L weder sonderlich anschaulich ist noch unbedingt der Pigou-Dalton-Bedingung entspricht. Wenn nämlich eine Umverteilung eines gleichgroßen Betrages von einem etwas über dem Durchschnitt Verdienenden zu einem sehr Reichen erfolgt, so kann das Quadrieren der Logarithmen die Erfüllung der erwähnten Bedingung nicht garantieren. Die Umverteilung dieses Betrages bewirkt nämlich bei dem weniger Reichen eine verhältnismäßig große relative Änderung, während derselbe Betrag das Einkommen des sehr Reichen anteilsmäßig nur sehr wenig ändert und demzufolge L sinken kann.

12. Das am häufigsten verwendete Maß zur Berechnung der Einkommensverteilung ist der *Ginikoeffizient*. Er wird berechnet aus der Lo-

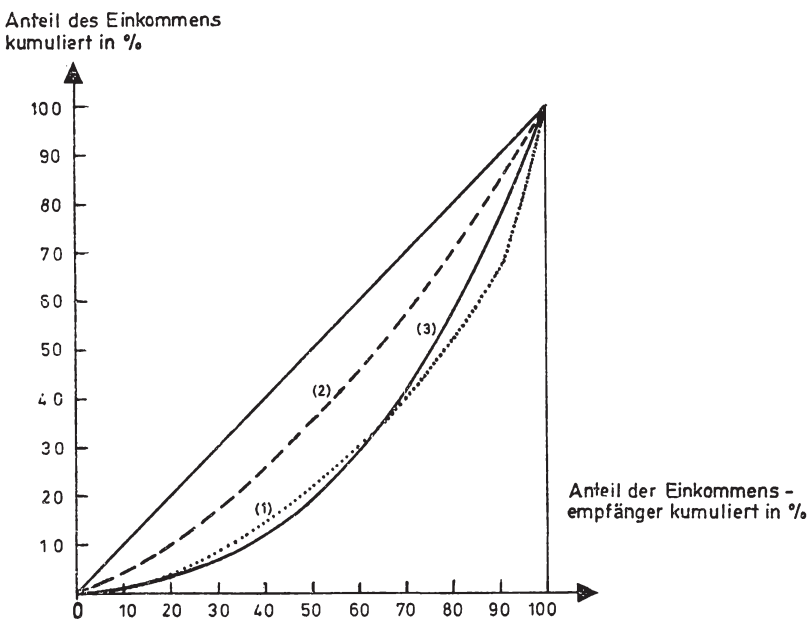


Abb. 1

[5] *A. Sen:* Ökonomische Ungleichheit, Frankfurt, 1973, S. 40/41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

renz-Kurve, die im allgemeinen zur graphischen Darstellung der Einkommensverteilung verwendet wird. Die Lorenz-Kurve gibt an, wie groß der kumulierte Einkommensanteil in % eines bestimmten kumulierten Anteils der gesamten Bevölkerung ist. Der Ginikoeffizient G entspricht der Fläche zwischen der Kurve der Gleichverteilung und der Lorenz-Kurve, dividiert durch die Fläche bei vollständiger Kozentration (das Dreieck unter der Diagonalen). Es ist leicht ersichtlich, daß alle möglichen Werte von G nur zwischen 0 und 1 liegen können (vgl. Abb. 1). Es gibt verschiedene Arten, den Ginikoeffizienten algebraisch darzustellen:

z. B. $$G = \frac{1}{2\,n^2\,\bar{y}} \sum_{i=1}^{n} \sum_{j=1}^{n} \left| y_i - y_j \right|$$

Entscheidend ist, daß man die Differenzen für alle Paare von Einkommen bildet. Dadurch vermeidet der Ginikoeffizient die vollständige Konzentration auf die Differenzen zum Mittelwert, wie dies bei den anderen Verteilungsmaßen der Fall ist. Er kann deshalb als ein besonders unmittelbarer Ansatz betrachtet werden. Ferner reagiert das Maß nicht auf proportionale Änderung, weil es nur auf Prozentanteilen aufbaut[6].

---

[6] Als Verteilungsmaße werden neben dem Ginikoeffizienten auch noch der Kuznets-Index sowie die Entropie verwendet. — Der *Kuznets-Index* (*K*) ist auf der Basis der absoluten Abweichungen der Bevölkerungsanteile vom Anteil am Gesamteinkommen, der ihnen bei Gleichverteilung zustehen würde, definiert. Bei völliger Gleichverteilung würde jeder der 20 Klassen ein Anteil von 5 % des Gesamteinkommens zustehen. Die absolute Abweichung von diesen 5 % ist deshalb ein Maßstab für den Grad der Ungleichheit bzw. der Konzentration. — *K* kann wie folgt formalisiert werden:

$$K = \frac{\sum |d|}{20 \times 9{,}5}$$

wobei *d* die absolute Abweichung des Einkommensanteils der 20 Einkommensklassen von dem Einkommen bedeutet, das ihnen bei Gleichverteilung zustünde. (In diesem Fall müßten nämlich jeweils 5 % der Bevölkerung auch 5 % des Gesamteinkommens verdienen.) Erhalten z. die untersten 5 % der Bevölkerung nur 1 % des Gesamteinkommens, dann beträgt $d = 4$. Die Zahl 20 steht für die Anzahl der Einkommensklassen, 9,5 ist ein Standardisierungsfaktor, durch den die Werte von *K* auf den gleichen Wertebereich wie beim Gini-Koeffizienten eingeengt werden. — Bei der *Entropie* handelt es sich um ein relativ neues mathematisches Maß, das ursprünglich zur Messung von Prognoseungewißheiten entwickelt wurde. Je kleiner nämlich die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten einer bestimmten Größe, desto größer ist die Überraschung, wenn sie auftritt, und desto größer ist der mit ihrem Erscheinen verbundene Informationswert. Es hat sich herausgestellt, daß die Entropie auch ein sinnvolles Maß zur Darstellung der Einkommenskonzentration ist. Hat man nämlich 20 gleichgroße Einkommensklassen, dann ist die mathematische Wahrscheinlichkeit relativ gering, daß 5 % der Einkommensbezieher z. B. 45 % des gesamten Einkommens erhalten. In diesem Falle wäre also der Informationswert hinsichtlich der bestehenden Einkommenskonzentration erheblich, wenn dieser Fall eintritt. Formelmäßig (für alle Einkommensklassen) ausgedrückt, führt die Entropie ebenso wie die beiden vorausgehend beschriebenen Maße zu Werten zwischen 0 (bei völliger Gleich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Ginikoeffizient ist jedoch kein ganz problemfreies Maß. Je nachdem, in wieviele Klassen die Gesamtbevölkerung aufgeteilt wird, kann G für die gleiche Einkommensverteilung unterschiedliche Werte annehmen. Je höher die Klassenzahl, desto größer ist der Wert von G, da infolge der Annahme gleicher Einkommensverteilung innerhalb der Klassen bei größerer Klassenbreite Konzentration rechentechnisch verlorengeht (die Krümmung der Kurve ist innerhalb der Klassen aufgehoben). Der Ginikoeffizient kann auch nicht aussagen, wo in der Einkommenshierarchie die Ungleichheit am ausgeprägtesten ist[7]. Der Ginikoeffizient läßt ferner keine vollständige Ordnung aller denkbaren Verteilungsbilder zu. Die Abbildung 1 zeigt die Lorenz-Kurven für drei verschiedene Verteilungen. Während die Einkommen in Verteilung 2 durchwegs gleichmäßiger verteilt sind als in den Verteilungen 1 und 3, überschneiden sich die Lorenz-Kurven von 1 und 3. Bei 1 sind die oberen Einkommen, bei 3 die niedrigeren Einkommen stärker konzentriert. Beide Verteilungen weisen jedoch genau den gleichen Ginikoeffizienten auf. Welche Verteilung als die bessere zu bezeichnen ist, ist somit nur normativ zu entscheiden. Wenn z. B. die Gesellschaft die Einkommensgleichkeit unter den Armen höher bewertet als die Gleichheit unter den Reichen, ist die Einkommensverteilung im Falle 1 gerechter als im Falle 3.

13. Der Ginikoeffizient — wie auch die anderen vorstehend aufgeführten Maße — ist deshalb kein rein statistisches Maß, denn er impliziert Werturteile über das Gewicht, das der Ungleichheit an verschiedenen Punkten der Einkommensskala beigemessen wird. Deshalb ist es sinnvoller, solche Werturteile explizit zu machen. Einen solchen Versuch hat *Atkinson*[8] unternommen. Er führt Verteilungskriterien durch die Annahme gewisser Parameterwerte ein. Diese Parameterwerte stellen das Gewicht dar, das die Gesellschaft der Ungleichheit in der Verteilung zumißt:

$$A = 1 - \sum_{i=1}^{n} \frac{y_i^{1-\varepsilon}}{\bar{y}} \cdot f(y_i)^{\frac{1}{1-\varepsilon}}$$

---

verteilung) und 1 (bei völliger Einkommenskonzentration). — Die Entropie wird in einer Formulierung von Marfels wie folgt abgeleitet:

$$E = 1 - (\text{antilog}\, H(y) / n) \ ,$$

wobei y für das Einkommen und n für die Zahl der Einkommensklassen steht. — (*Christian Marfels*, Absolute and Relative Measures of Concentration Reconsidered, in: Kyklos, Vol. XXIV (1971), S. 753 - 66.) — Eine Aufbereitung der Daten zur Einkommenverteilung in 50 Entwicklungsländern nach diesen Indizes findet sich im Anhang 1.

[7] *L. Hoffmann:* Income Inequality, Poverty and the Gini-Ratio, unveröffentlichtes Manuskript, S. 2.

[8] *A. B. Atkinson:* On the Measurement of Inequality, in: Wealth, Income and Inequality, hrsg. von A. B. Atkinson, Harmondsworth, 1973, S. 46 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wobei A = Atkinson-Verteilungsmaß
$f(y_i)$ = Anteil der Einkommensbezieher der i-ten Einkommensklasse an der Gesamtklasse aller Einkommensbezieher
ε = Verteilungsparameter

Der Parameter liegt zwischen Null, was bedeutet, daß die Gesellschaft völlig indifferent gegenüber der Verteilung ist, und unendlich, was bedeutet, daß die Gesellschaft lediglich betroffen ist über die Lage der untersten Einkommensgruppe.

Das Maß von *Atkinson* läßt sich also so interpretieren, daß gefragt wird, wieviel Kosten die Gesellschaft in Kauf zu nehmen bereit ist, um z. B. ein Geldeinkommen von einem Reicheren auf einen Ärmeren zu übertragen, wenn der Reichere gerade zweimal soviel Einkommen hat wie der Ärmere. Eine Gesellschaft mit einer sehr hohen Abneigung gegen Verteilungsungleichheit wäre bereit, hohe Kosten, im Grenzfall sogar Kosten in Höhe des Transfers, in Kauf zu nehmen. Eine Gesellschaft dagegen ohne Abneigung gegen Ungleichheit würde auf einen solchen Transfer verzichten, verursachte er auch nur die geringsten Kosten. Die Festlegung der Steuersätze, etwa der Einkommenssteuer in einem demokratischen Entscheidungsprozeß, ist in gewissem Sinne eine Annäherung an eine gesellschaftliche Entscheidung über tolerierbare Grenzen für den genannten Parameter[9]. Zumindest ließen sich daraus theoretisch Rückschlüsse auf die Höhe des Parameters ableiten, wenngleich der praktischen Verwendung dieser Überlegung Grenzen gesetzt sind.

14. Bei einem Vergleich der Maße ergibt sich:

— Soweit es die Pigou-Dalton-Bedingung betrifft, bestehen sowohl die Standardabweichung S, der Variationskoeffizient V als auch der Ginikoeffizient G den Test, d. h. ein Transfer von einer reicheren zu einer ärmeren Person mindert sowohl den Wert von S, V als auch von G. Dies gilt jedoch nicht für die logarithmische Standardabweichung L, und diese kann sogar zunehmen, selbst wenn es Übertragungen von Reich zu Arm gibt. Obwohl dies nur bei sehr hohen Einkommensniveaus geschehen kann, bleibt der Umstand bestehen, daß L die Pigou-Dalton-Bedingung verletzen kann.

— Was die relative Reagibilität betrifft, so wurde bereits festgestellt, daß die Standardabweichung und der Variationskoeffizient bei allen Einkommenshöhen gleich empfindlich reagieren, während die logarithmische Standardabweichung L empfindlich auf Übertragungen im unteren Einkommensbereich reagiert.

— Die Standardabweichung, der Variationskoeffizient und die logarithmische Standardabweichung leiden unter der Einschränkung, daß

[9] Vgl. hierzu: *Ch. Roberts:* Probleme der Disparitäts- und Konzentrationsmessung, unveröffentlichtes Manuskript.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Differenzen nur vom Mittelwert genommen werden, im Gegensatz zum Ginikoeffizienten, der die Differenzen für alle Paare von Einkommen bildet.

— Der Variationskoeffizient, die logarithmische Standardabweichung und der Ginikoeffizient weisen die Eigenschaft auf, daß sie unverändert bleiben, wenn jedermanns Einkommen im selben Verhältnis erhöht wird. Dies gilt jedoch nicht für die Standardabweichung.

— *S, V, L* und *G* sollen die Einkommensverteilung nur beschreiben helfen und werden aus diesem Grunde als positive Maße bezeichnet, obwohl ihnen mit der notwendigen Annahme einer Nutzenfunktion für den interpersonellen Nutzenvergleich immer ein Werturteil zugrunde liegt. Lediglich das Atkinsonsche Maß macht die Werturteile explizit.

III. Verteilungsmaße und Armutsmaße

15. Im Gegensatz zu den meisten Industrieländern hat das Verteilungsproblem in Entwicklungsländern eine spezifische Ausprägung, da mit einer Verbesserung der Einkommensverteilung in diesen Ländern gleichzeitig eine Verminderung der Armut einhergehen sollte[10]. In Ländern mit Massenarmut verlieren deshalb die theoretischen Probleme einer Analyse der Einkommensverteilung ihre Bedeutung, wenn sie nicht ausdrücklich die Situation der niedrigsten Einkommensgruppen miteinbeziehen. Aus diesem Übergang von der Fragestellung der Einkommensverteilung im allgemeinen auf die Situation der Ärmsten im speziellen ergeben sich neue Probleme[11].

16. Grundsätzlich wird zwischen *„relativer Armut“* und *„absoluter Armut“* unterschieden[12]. Von relativer Armut spricht man, wenn ein Quantil, z. B. die untersten 40 % der Bevölkerung, oder ein relatives Pro-Kopf-Einkommen, z. B. die Hälfte des Durchschnittseinkommens, als Kriterium für die Festlegung der Armutslinie dient. Der Vorteil des relativen Armutskonzepts liegt in seinem dynamischen Charakter. In einer sich ändernden Wirtschaft verändert sich auch die Armutslinie.

Dieses Konzept sagt jedoch nichts über die absolute Armut aus. Das Interesse an der Frage der Einkommensverteilung ist eben nicht nur bezogen auf die relative Ungleichheit: es ist oft mehr ein Betroffensein

---

[10] *L. Hoffmann:* Income Inequality, ..., a.a.O., S. 4.

[11] *H. P. Nissen:* Income Distribution and Redistribution in Developing Countries — From Theory to Policy. An Appraisal, IAFEF-Texte 2/1976, Juni 1976, S. 19.

[12] *M. S. Ahluwalia:* Income Inequality: Some Dimensions of the Problem, in: H. Chenery u. a.: Redistribution with Growth, Oxford 1974, S. 6 - 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über den absoluten Lebensstandard in bezug auf Kalorienverbrauch, Gesundheits- und Wohnungsprobleme usw. Der absolute Ansatz — ein statisches Konzept — definiert die Armutslinie durch einen bestimmten Wert von Verbrauchsausgaben pro Kopf, die notwendig sind zur Befriedigung der Minimalbedürfnisse der Menschen. Es handelt sich dabei um absolute Standards, wie z. B. Kalorienaufnahme und Ernährungsniveaus. Der absolute Ansatz erfordert Kriterien für die Wahl eines minimalen Warenkorbes, die Wahl der repräsentativen Güter für diesen Warenkorb und die Wahl der Preise, um den Wert dieses Warenkorbes zu bestimmen[13].

Eine Operationalisierung des Konzepts erfordert zum einen eine genaue Definition der Lebensbedingungen und zum anderen die Formulierung und wissenschaftliche Begründung von Standards für ein Mindestmaß an Lebensbedingungen[14]. Die Diskussion über solche Fragestellungen konzentriert sich auf die Definition und empirische Erfassung von Grundbedürfnissen. Über die Grundbedürfnisse besteht inzwischen international eine relativ weitgehende Übereinstimmung[15]. Die Grundbedürfnisse beziehen sich insbesondere auf Ernährung, Wohnung, Kleidung, Gesundheit, Bildungs- und Arbeitsbedingungen. Bisher ist es lediglich möglich, wissenschaftlich begründete Standards für den Ernährungsbereich aufzustellen. Hierdurch kann annäherungsweise ein physisches Existenzminimum festgelegt werden. Werden ernährungsphysiologische Standards nicht eingehalten, dann treten mit fast zwingender Notwendigkeit Symptome wie z. B. verlangsamte oder frühzeitig beendete Zellularentwicklung auf, die sich in einer verlangsamten mentalen Leistungsfähigkeit und Intelligenz niederschlagen. Ferner resultieren daraus die bekannten Erscheinungen wie Krankheitsanfälligkeit, geringe Lebenserwartung usw. Es ist unzweifelhaft, daß die Ernährung für die Lebensbedingungen der Bevölkerung zentral ist, wobei darüber hinaus die Ernährung in funktionalem Zusammenhang mit anderen Bereichen der Lebensbedingungen, wie Gesundheit, Wohnung, Erziehung und Arbeitsbedingungen steht. Über diese funktionalen oder auch kausalen Zusammenhänge gibt es jedoch bisher nur begründete Vermutungen, nicht mehr.

17. Bei der *Messung der Armut* müssen zwei Probleme unterschieden werden: a) die Identifizierung der Armen innerhalb der gesamten Be-

---

[13] In Indien z. B. wird die Armutsgrenze definiert durch einen Verbrauch von 2 250 Kalorien pro Kopf und Tag. Die Weltbank z. B. definiert die absolute Armut durch ein Pro-Kopf-Einkommen in Höhe von 75 Dollar pro Jahr.

[14] *D. Schwefel* und *M. Dittmar:* Möglichkeiten einer sozial orientierten Entwicklungspolitik, Beitrag zum Ausschuß Entwicklungspolitik des wissenschaftl. Beirats des BMZ, unveröffentlicht, Sept. 1976, S. 2/3.

[15] ILO: Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse, Genf, 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

völkerung und b) die Konstruktion eines Armutsmaßes, das die verfügbaren Informationen über die Armut zusammenfaßt. Das erste Problem bedingt die Festlegung der Armutslinie. Bei dem zweiten Problem sind zusätzlich zu berücksichtigen:

— die Zahl der Personen unterhalb der Armutslinie,
— der Einkommensabstand der Armen von der Armutslinie und
— die Verteilung des Einkommens unterhalb der Armutslinie.

Sen[16] hat versucht, diese Elemente in einem Armutsmaß zusammenzufassen. Der erste Schritt besteht darin, die Zahl der Armen unterhalb der Armutslinie festzulegen und in Beziehung zur gesamten Bevölkerung zu setzen. Dies ergibt:

$$H = \frac{q}{n}$$

wobei n = Bevölkerungsgröße
q = Zahl der Personen mit einem Einkommen $y_i \leqslant z$
z = Armutslinie

Dieser Indikator ist sehr grob, da er nicht auf Veränderungen des Einkommens unter den Armen reagiert. Eine Einkommensübertragung von den Ärmsten der Armen zu jenen, die besser gestellt sind, aber noch unter der Armutslinie liegen, würde H unverändert lassen. Trotz dieser Beschränkungen wird H als entwicklungspolitische Zielgröße häufig verwandt. Ein anderes Maß ist die sog. Einkommenslücke I, die auf der Summe der Abstände der Einkommen y_i aller Personen unter der Armutslinie von der Armutslinie abstellt:

$$I = \sum_{i=1}^{q} \frac{g_i}{qz} = \sum_{i=1}^{q} \frac{z - y_i}{qz}$$

Entscheidend ist also, daß nicht nur die Zahl der Personen unterhalb der Armutslinie berücksichtigt wird, sondern auch die Einkommenslücken, in Höhe derer die Einkommen der Armen von der Armutslinie abweichen. Je größer der Abstand zur Armutslinie, desto größer sollte nach Sen das Gewicht pro Einheit dieses Abstandes im Armutsmaß sein.

Eine Kombination von H und I führt zu dem *Armutsmaß P* (ausführlicher Beweis im Anhang 2)

$$P = H\left[1 - (1 - I)\left(1 - G_a\left(\frac{q}{q+1}\right)\right)\right]$$

wobei G_a den Ginikoeffizient der Einkommensverteilung der Armen darstellt.

---

[16] *A. Sen:* Poverty: An Ordinal Approach to Measurement, in: Econometrica, March 1976, S. 219 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für große q gilt:

$$P = H\,[1 - (1 - I) \cdot (1 - G_a)]$$
$$= H\,[1 - (1 - G_a - I + I \cdot G_a)]$$
$$P = H\,[I + (1 - I)\,G_a]$$

P ist ein normatives Maß und berücksichtigt die Zahl der Personen unter der Armutslinie, den Einkommensabstand der Armen von der Armutslinie und die Verteilung des Einkommens unterhalb der Armutslinie. P kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen. P wird Null, wenn jedermann ein Einkommen erhält, das oberhalb der Armutsgrenze liegt. P wird 1, wenn niemand ein Einkommen erhält, was in der Realität natürlich nicht vorkommt.

Das Armutsmaß P weicht entschieden von den groben Armutsmaßen H und I ab, die in der statistischen Literatur und in der politischen Diskussion häufig verwendet werden. Ungleich H reagiert P auf eine Veränderung des Abstandes des Einkommens der Armen von der Armutslinie, ungleich I gewichtet P Einkommenslücken im unteren Bereich des Armutsbandes stärker als im oberen Bereich.

Die entwicklungspolitische Bedeutung von P sei an einem Beispiel verdeutlicht: Wenn man die große Zahl von Personen unterhalb der Armutslinie in Indien, Pakistan und Bangla Desh betrachtet, ist verständlicherweise das erste Ziel der Regierung die Reduzierung der Massenarmut. Hier muß jedoch bereits zwischen alternativen Strategien gewählt werden. Dabei konzentrierte man sich bisher auf die Zahl der Personen in der Nähe der Armutslinie, reduzierte also H, beeinflußte aber kaum P. Somit könnte ein Konflikt entstehen, weil z. B. gefordert wird, alle Anstrengungen auf die Ärmsten der Armen zu richten, um deren Einkommensabstand von der Armutslinie zu verringern. Nur so könnte P vermindert werden.

18. Alamgir[17] schlägt nun vor, den Ginikoeffizienten G mit dem Armutsmaß P zu verbinden. Dieses *kombinierte Maß* R wird definiert als das geometrische Mittel von G und P.

$$R = \sqrt{GP} = \sqrt{G \cdot H\,[1 + (1 - I)\,G_a]}$$

Dieses Maß korrigiert G durch das Armutsmaß P. Es ist natürlich normativ, da es die beiden Maße gewichtet. R kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Empirische Daten zu G, G_a, H, I, P und R[18] liegen für Bangla Desh vor. Um H zu bestimmen, wurden die Armutsgrenzen für Bangla

[17] *M. Alamgir:* Criteria and Measurement of Income Distribution and Redistribution — Some Observations, in: H. P. Nissen: Criteria and Measurement of Income Distribution and Redistribution in Developing Countries — Papers and Proceedings, IAFEF-Symposium, Bonn, 1975, S. 20.

[18] *Alamgir,* a.a.O., S. 25/26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Desh bei einem Verbrauch von Gütern, die mindestens insgesamt 2 100 Kalorien und 45 g Protein enthalten, festgelegt. Die empirischen Berechnungen ergaben, daß sowohl bei *G* als auch bei *R* die ländlichen Gebiete besser abschneiden als die städtischen, jedoch sind die Unterschiede bei *R* weniger ausgeprägt als bei *G*. Dies ist darauf zurückzuführen, daß erstens der Einkommensabstand der Ärmsten der Armen in städtischen Gebieten von der Armutsgrenze größer ist als der Abstand der ländlichen Ärmsten der Armen von der Armutsgrenze und zweitens die Einkommensungleichheit unter den Armen in ländlichen Gebieten geringer ist als in städtischen.

Entwicklungspolitisch ist das kombinierte Maß *R* relevant, da es quantitative Aussagen erlaubt in bezug auf das Verhältnis von Ungleichheit zu Armut. Eine gleiche Höhe von *R* kann z. B. resultieren aus einer großen Einkommensungleichheit in einem Land, kombiniert mit wenig Massenarmut, oder aus relativ geringer Einkommensungleichheit in einem Land, kombiniert mit hoher Massenarmut. Die quantitative Erfassung der verschiedenen Dimensionen von Ungleichheit und Armut erlaubt somit die Ableitung differenzierterer entwicklungspolitischer Strategien als bisher.

Anhang 1

Aufbereitung der Daten zur Einkommensverteilung in Entwicklungsländern[19]

Bereits im vorangegangenen Abschnitt wurde auf einzelne Probleme der Sammlung, des Vergleichs und einer hierauf fußenden Interpretation von Daten zur personellen Einkommensverteilung in Entwicklungsländern hingewiesen. Aber allein schon die unterschiedliche Struktur von Ländern, für die überhaupt statistisch aufbereitete Angaben zur Verteilungssituation vorliegen, sollte, insbesondere im Hinblick auf politische Schlußfolgerungen, eine verallgemeinernde Interpretation der Daten ohne Berücksichtigung der Verhältnisse des einzelnen Landes verbieten. Trotzdem können die Erkenntnisse, die sich aus einer Analyse der statistischen Fakten gewinnen lassen, eine wertvolle Entscheidungshilfe darstellen, solange man sich der Unvollständigkeiten des Datenmaterials bewußt ist. Generell ist folgendes zu beachten:

— Bei der Darstellung wurde vom Einkommen der Haushalte ausgegangen — zum einen, da die meisten Daten nach diesem Erhebungskonzept gewonnen wurden und somit ein Höchstmaß an Vergleichbarkeit gewahrt bleibt, zum anderen, weil die Einkommenssituation einzelner sozialer Gruppen nach diesem Verfahren besser wiedergegeben wird als auf der Basis von „Einkommensbeziehern" oder der „wirtschaftlich aktiven Bevölkerung". Ohnehin bestand die Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Erhebungskonzepten nur für wenige Länder.

[19] Vgl. dazu im einzelnen: *M. Bohnet, R. Betz:* Einkommensverteilung in Entwicklungsländern, München, 1976, S. 13 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Fallweise wurden auch nach anderen Methoden gewonnene Daten in die Untersuchung mit einbezogen, da sonst die Anzahl der aufgeführten Länder erheblich niedriger ausgefallen wäre und so die Interpretationsmöglichkeiten stark eingeschränkt worden wären. Die Vergleichbarkeit der einzelnen Staaten wird trotzdem nicht unzulässig eingeschränkt, da die nach unterschiedlichen Verfahren ermittelten Verteilungsbilder ein und desselben Landes im allgemeinen eine ähnliche Struktur aufweisen und somit der Schluß von einer Datenreihe auf die andere möglich ist.

— Auch die Verläßlichkeit der Zahlen ein und derselben Datenreihe ist beschränkt. Oft waren die primärstatistischen Erhebungen zu wenig differenziert und mußten durch Schätzungen für die fehlenden Einkommensklassen ergänzt werden. Die Vergleichbarkeit der Einkommensanteile der sozialen Gruppen verschiedener Länder scheint insgesamt allerdings kaum gelitten zu haben. Weitere Fehlerquellen für Verteilungsdaten, die durch Schlüsse von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit ermittelt wurden, liegen bisweilen im zu geringen Stichprobenumfang oder in der Unkenntnis über die Struktur der Grundgesamtheit begründet.

— Auf den ersten Blick mag auch die breite Zeitspanne, für die die Verteilungsdaten gesammelt werden, deren Vergleichbarkeit einschränken. Sie reicht immerhin von 1955 - 1973, und 18 Jahre können in Anbetracht der Geschwindigkeit wirtschaftlichen und sozialen Wandels in manchen Entwicklungsländern für deren Verteilungsbild von erheblicher Bedeutung sein. Andererseits gehen jedoch die meisten Daten auf Erhebungen jüngeren Datums zurück, während die älteren Zahlenreihen in mehreren Fällen aus Ländern stammen, an deren Einkommensverteilung sich in der Zwischenzeit höchstens unbedeutende Änderungen ergeben haben dürften. Insgesamt wirken sich somit die unterschiedlichen Erhebungszeitpunkte kaum nachhaltig aus.

Trotz der Einschränkungen, die hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Datenreihen zu machen sind, soll im folgenden eine Darstellung des Zahlenmaterials gegeben werden: Die Tabellen 1, 2 und 3 bereiten die von der Weltbank gesammelten Grunddaten zur Einkommensverteilung in Entwicklungsländern auf. Dabei werden 3 Arten von Verteilungsdaten unterschieden:

— Landesweite Werte: sie beziehen sich auf das jeweilige Entwicklungsland insgesamt,

— Werte für ländliche Regionen: sie beziehen sich nur auf die ländlichen Regionen des jeweiligen Entwicklungslandes,

— Werte für städtische Regionen: sie beziehen sich nur auf die städtischen Regionen des jeweiligen Entwicklungslandes.

Die Tabelle 1 zeigt die Verteilung der Einkommen auf 20 Einkommensklassen und die Werte der Konzentrationsmaße *landesweit* für insgesamt *50 Entwicklungsländer*, darunter 16 afrikanische, 14 asiatische, 18 lateinamerikanische und 2 europäische Entwicklungsländer.

Die Tabelle 2 zeigt die Verteilung der Einkommen auf 20 Einkommenklassen und die Werte der 3 Konzentrationsmaße in *ländlichen Regionen* für insgesamt 25 *Entwicklungsländer*, darunter 2 afrikanische, 9 asiatische, 12 lateinamerikanische und 2 europäische. Tabelle 3 zeigt die Verteilung der Einkommen auf 20 Einkommensklassen und die Werte der 3 Konzentrationsmaße in *städtischen Gebieten* für insgesamt 34 *Entwicklungsländer*, darunter 6 afrikanische, 11 asiatische, 13 lateinamerikanische, 3 europäische und ein ozeanisches.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 1: **Verteilung der Einkommen nach Einkommensklassen und Konzentrationsmasse („landesweit") für 50 Entwicklungsländer**

Land	Bevölkerungsanteile, geordnet nach der Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0–5	5–10	11–15	16–20	21–25	26–30	31–35	36–40	41–45	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80	81–85	86–90	91–95–	96–100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
I. Afrika																								
Ägypten	0,7*	1,0	1,2	1,3	1,8	2,3	2,7	3,0	3,3	3,7	4,0	4,5	5,1	5,8	6,1	6,5	7,4	8,6	11,4	19,6	.4241	.3211	.2767	64/65
Botswana[1]	0,0	0,2	0,3	0,5	0,8	1,3	1,8	2,0	2,9	3,4	3,8	4,4	4,4	4,6	5,0	5,7	6,9	9,5	13,0	29,5	.5614	.4168	.4684	71/72
Dahome[2]	0,9	1,1	1,4	1,6	2,3	2,5	2,7	3,0	3,2	3,5	3,8	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	8,0	32,0	.4437	.3158	.3816	59
Elfenbeinküste[3]	0,8	1,0	1,0	1,1	1,2	1.4	1,6	2,0	2,3	2,5	3,3	3,7	4,2	5,2	5,6	5,9	7,6	8,5	11,4	29,7	.5268	.4095	.4242	70
Gabun	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1	1,4	1,4	1,6	1,6	1,6	2,0	2,7	3,3	3,5	4,0	5,0	6,1	6,9	9,5	45,0	.6205	.5000	.6019	68
Kenia[3]	0,9	0,9	1,0	1,0	1,2	1,4	1,7	1,9	2,0	2,0	2,2	2,3	2,5	2,7	3,7	4,6	5,1	6,6	12,0	44,3	.6099	.5053	.5957	69
Madagaskar[2] ..	0,8	1,2	1,6	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3	2,4	2,6	3,7	3,8	4,0	4,5	5,0	6,0	11,0	39,0	.5333	.4316	.5038	60
Malawi	1,1	1,2	1,6	1,9	2,0	2,2	2,3	2,6	2,9	3,1	3,5	3,8	4,2	4,4	4,8	5,2	6,4	7,6	10,0	29,2	.4582	.3516	.3639	69
Rhodesien[3]	0,4	0,8	1,0	1,0	1,0	1,2	1,4	1,4	1,6	2,0	2,2	2,5	3,2	3,3	3,6	4,4	5,0	6,0	11,0	47,0	.6350	.5158	.6279	68
Sambia	1,1	1,2	1,5	1,8	2,1	2,3	2,3	2,3	2,4	2,8	3,2	3,5	3,6	3,9	4,3	4,7	5,4	6,2	7,7	37,7	.4356	.3895	.4626	59
Senegal[2]	0,4	0,6	0,8	1,2	1,4	1,6	1,9	2,1	2,1	2,3	2,6	3,0	3,2	3,8	4,2	4,8	6,6	9,4	12,0	36,0	.5760	.4632	.5106	60
Süd-Afrika[2] ...	0,2	0,4	0,6	0,7	0,8	1,0	1,1	1,4	1,5	1,6	3,1	3,9	5,3	6,1	6,7	7,6	9,0	9,6	11,8	27,6	.5733	.4600	.4668	65
Tansania	0,9	1,1	1,4	1,6	2,0	2,2	2,3	2,5	2,6	2,9	3,2	3,3	3,8	4,2	4,4	4,6	6,8	8,2	11,0	31,0	.4902	.3895	.4052	67
Tschad[2]	1,6	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7	3,0	3,6	4,0	4,4	5,0	5,2	5,3	5,6	5,9	6,3	6,7	7,0	23,0	.3607	.2632	.2436	58
Tunesien[3]	0,8	1,0	1,1	1,2	1,4	1,7	2,0	2,2	2,4	2,8	3,2	3,6	4,1	4,9	5,8	6,8	7,6	9,8	13,1	24,5	.4999	.3958	.3724	70
Uganda[5]	1,0	1,4	1,8	2,0	2,3	2,5	2,9	3,2	3,3	3,3	3,5	3,8	4,3	5,0	5,7	6,3	7,7	9,4	13,0	17,0	.3953	.3126	.2425	70

*) Die Tabelle ist wie folgt zu lesen: Die untersten 5 % der Gesamtbevölkerung, d. h. die Ärmsten, erhielten nur 0,7 % des Gesamteinkommens.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 1: (Fortsetzung 1)

Land	Bevölkerungsanteile, geordnet nach der Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0–5	5–10	11–15	16–20	21–25	26–30	31–35	36–40	41–45	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80	81–85	86–90	91–95	96–100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
II. Asien																								
Bangladesh	1,6	2,0	2,4	2,5	2,5	2,7	3,0	3,2	3,3	3,9	4,3	4,5	4,7	5,3	5,8	6,3	7,4	8,1	9,5	17,0	.3333	.2568	.1828	66/67
Indien	0,8	1,0	1,4	1,6	1,7	2,0	2,2	2,4	2,8	3,0	3,3	3,8	4,3	4,7	5,7	6,1	7,5	9,2	11,5	25,0	.4720	.3684	.3470	67/68
Irak[2]	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	1,4	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	3,3	3,7	4,0	5,0	7,7	9,3	17,0	34,0	.6220	.5053	.5477	56
Israel[4]	1,1	1,5	2,0	2,2	2,8	3,2	3,5	3,9	4,0	4,3	4,6	5,0	5,1	5,2	5,6	6,6	7,3	9,1	9,4	13,0	.3128	.2305	·1546	57
Korea	1,2	1,6	1,9	2,2	2,4	2,8	3,1	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1	5,7	6,3	7,0	8,1	10,1	18,2	.3582	.2684	.2096	71
Libanon	0,8	1,2	1,3	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0	2,5	2,5	2,5	2,5	3,2	3,6	4,2	5,0	7,0	9,0	11,0	34,0	.5259	.4316	.4581	55/60
Malaysia	0,2	0,8	1,0	1,4	1,7	1,9	2,1	2,3	2,6	3,1	3,2	3,7	4,0	4,8	5,2	6,1	7,0	8,8	11,7	28,4	.5099	.3916	.4041	70
Pakistan	1,7	1,8	2,3	2,5	2,7	2,9	3,1	3,4	3,6	4,0	4,2	4,4	4,9	5,4	5,6	6,0	6,9	7,5	9,4	17,7	.3276	.2474	.1823	70/71
Philippinen	0,5	0,7	1,1	1,4	1,6	1,9	2,2	2,5	2,6	3,1	3,5	4,1	4,6	4,6	5,5	6,2	7,7	9,2	12,0	25,0	.4881	.3747	.3634	71
Singapur	0,7	0,8	1,4	2,1	2,6	2,6	3,1	3,7	3,9	4,3	4,5	5,0	5,2	5,6	5,9	6,2	6,5	6,7	7,2	22,0	.4150			73
Sri Lanka	1,2	1,8	2,0	2,2	2,5	2,5	2,8	3,0	3,4	4,0	4,2	4,5	4,9	5,0	5,3	5,8	6,9	8,7	10,3	19,0	.3671	.2737	.2221	69/70
Taiwan	1,2	1,8	2,2	2,6	2,7	3,0	3,3	3,6	3,7	3,9	4,3	4,6	4,7	5,1	6,3	6,9	6,9	6,9	8,3	18,0	.3266	.2463	.1845	64
Thailand	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	2,0	2,1	2,4	2,7	3,2	3,6	4,0	4,2	4,4	4,9	6,7	8,0	12,0	31,0	.5004	.3968	.4144	62
Türkei	0,3	0,7	0,8	1,2	1,2	1,6	1,7	2,0	2,3	2,5	2,9	3,4	3,9	4,1	4,9	5,9	6,7	8,8	12,8	32,3	.5583	.4368	.4709	68
III. Lat.-Amerika																								
Argentinien	1,2	1,7	2,0	2,1	2,2	2,6	2,7	2,8	3,0	3,1	3,3	3,7	3,9	4,1	4,6	5,0	6,2	6,7	9,7	29,4	.4310	.3368	.3481	61
Barbados[1]	0,0	0,3	1,2	2,3	2,3	2,4	3,0	3,5	3,7	4,0	4,4	4,5	4,7	5,5	5,8	6,1	7,3	8,2	9,6	21,2	.4148	.3021	.2405	69/70
Brasilien	0,3	0,4	0,7	1,0	1,3	1,5	1,6	1,6	1,7	1,9	2,5	3,0	3,5	3,6	4,4	5,5	8,3	10,2	11,0	36,0	.5981	.4842	.5287	70

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 1: (Fortsetzung 2)

Land	Bevölkerungsanteile, geordnet nach der Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0-5	5-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
noch Latein-Amerika																								
Chile	0,9	1,1	1,2	1,3	1,9	2,1	2,2	2,3	2,8	3,1	3,2	3,6	3,9	4,2	4,4	5,0	6,6	8,2	11,6	30,4	.4961	.3874	.4053	68
Costa Rica	1,0	1,1	1,5	1,8	2,0	2,2	2,4	2,7	2,9	3,3	3,6	3,9	4,5	4,8	5,5	6,2	7,6	8,6	11,6	22,8	.4398	.3400	.3057	71
Ecuador	0,4	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	2,0	3,0	4,0	5,5	8,0	10,0	14,0	41,5	.6701	.5684	.6273	70
El Salvodor	1,0	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	2,1	2,3	2,5	3,3	3,9	5,0	5,6	6,8	9,0	12,6	33,0	.5396	.4421	.4638	61
Guyana	0,7	0,8	1,0	1,5	2,0	2,4	2,7	2,9	3,3	3,7	4,6	5,2	5,2	5,5	6,0	6,8	7,5	8,0	11,2	19,0	.4152	.3095	.2677	56
Honduras	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,1	1,2	1,5	1,7	2,1	2,4	3,0	3,8	4,8	5,9	7,0	9,9	14,6	36,0	.6211	.5095	.5529	67/68
Jamaica	0,4	0,5	0,6	0,7	1,1	1,4	1,5	2,0	2,1	2,6	2,9	3,2	4,0	4,3	5,2	6,0	8,5	9,5	13,3	30,2	.5700	.4495	.4707	58
Kolumbien[1]	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,3	1,6	1,8	2,6	2,8	3,2	3,5	4,0	4,5	5,0	5,6	7,2	8,1	11,4	32,7	.5458	.4211	.4599	70
Mexiko	1,0	1,0	1,0	1,0	1,4	1,6	1,7	1,8	2,1	2,4	2,5	2,5	3,4	3,6	4,2	4,8	6,0	7,0	15,0	36,0	.5707	.4632	.5130	69
Panama[1]	0,4	0,6	0,8	1,1	1,3	1,5	1,8	1,9	2,5	3,0	3,3	3,7	3,7	4,4	5,0	5,7	6,7	8,1	11,5	33,0	.5490	.4211	.4656	69
Peru[1]	0,3	0,4	0,4	0.4	0,5	0,9	1,5	2,1	2,5	2,9	3,1	3,5	4,5	4,8	5,7	6,5	7,0	7,8	11,5	23,7	.5838	.4442	.5045	70/71
Puerto Rico	0,7	0,9	1,4	1,5	1,8	2,2	2,5	2,7	3,1	3,4	3,8	3,9	4,4	5,0	5,5	6,6	7,6	9,4	11,6	22,0	.4486	.3442	.3102	63
Surinam	2,0	2,2	2,6	2,7	2,8	3,0	3,5	3,5	3,5	3,6	3,8	3,8	4,5	4,7	5,2	6,0	6,9	8,1	10,1	17,5	.3177	.2505	.1779	62

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 1: (Fortsetzung 3)

Land	Bevölkerungsanteile, geordnet nach der Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0-5	5-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
noch Latein-Amerika																								
Uruguay	0,6	0,7	1,2	1,8	2,0	2,4	2,7	2,9	3,1	3,6	4,0	4,4	4,7	5,5	6,0	7,0	7,9	9,0	9,8	20,7	.4266	.3253	.2839	67
Venezuela[1]	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	1,6	1,7	1,8	2,1	2,3	2,6	3,0	3,4	4,0	4,3	5,0	6,1	7,3	11,5	40,0	.6022	.4726	.5557	71
IV. Europa																								
Jugoslawien ...	1,0	1,3	1,8	2,4	2,6	2,7	3,2	3,5	3,6	4,2	4,5	4,7	5,1	5,4	5,8	6,7	7,5	8,8	10,2	15,0	.3443	.2579	.1858	64/65
Spanien	1,0	1,1	1,8	2,1	2,3	2,7	3,0	3,0	3,3	3,8	4,2	4,4	4,9	5,3	5,7	6,2	7,0	8,2	10,0	20,0	.3856	.2884	.2426	68

G = Gini-Koeffizient; K = Kuznets-Index; E = Entropie-Index.

[1]) Ökonomisch aktive Bevölkerung. — [2]) Gesamtbevölkerung. — [3]) Einkommensbezieher. — [4]) Nur Lohnbezieher. — [5]) Nur afrikanische männliche Einkommensbezieher.

Quelle: IBRD: Size Distribution of Income: Compilation of Data. Working Paper No. 190, Nov. 1974 sowie Berechnungen des Verfassers.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 2: **Verteilung der Einkommen nach Einkommensklassen in ländlichen Regionen und Konzentrationsmasse für 25 Entwicklungsländer**

Land	Bevölkerungsanteile in ländlichen Regionen, geordnet nach Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0–5	6–10	11–15	16–20	21–15	26–30	31–35	36–40	41–45	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80	81–85	86–90	91–95	96–100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
I. Afrika																								
Tunesien[1]	0,7	0,9	1,1	1,3	1,6	1,9	2,3	2,7	3,0	4,0	4,2	4,3	4,5	4,9	5,9	6,7	7,7	9,0	11,3	22,0	.4533	.3432	.3148	61
Uganda[2]	1,8	2,4	2,8	3,0	3,5	3,7	3,9	4,2	4,5	4,6	4,6	4,6	4,7	4,8	5,2	5,4	6,7	8,2	8,2	16,7	.2542	.1811	.1334	70
II. Asien																								
Bangladesh	1,5	2,0	2,2	2,4	2,7	2,9	3,2	3,3	3,6	4,0	4,1	4,3	4,9	5,5	5,8	6,2	7,3	8,1	9,5	16,5	.3278	.2516	.1760	66/67
Indien	0,8	1,0	1,3	1,8	1,8	2,0	2,2	2,3	2,8	2,9	3,3	3,8	4,2	4,6	5,4	6,5	7,8	9,4	12,5	23,6	.4701	.3705	.3395	67/68
Korea	1,4	1,9	2,3	2,5	2,8	3,1	3,2	3,5	3,6	4,1	4,4	4,7	5,2	5,6	5,9	6,6	7,4	8,5	9,7	13,6	.3085	.2368	.1496	71
Malaysia	0,4	0,7	1,3	1,6	1,8	2,1	2,3	2,8	2,9	3,2	3,7	4,1	4,3	5,0	5,9	6,4	7,4	8,3	11,8	24,0	.4664	.3558	.3387	70
Pakistan	1,6	2,2	2,7	2,7	2,9	3,0	3,3	3,5	3,6	4,0	4,5	4,8	5,2	5,5	5,5	6,4	6,9	7,7	9,0	15,0	.2944	.2232	.1440	70/71
Philippinen	0,5	0,9	1,4	1,4	1,8	2,0	2,5	2,6	3,0	3,3	3,6	3,9	4,5	5,0	6,0	6,4	7,4	9,0	11,3	23,5	.4612	.3537	.3296	71
Sri Lanka	1,2	1,8	2,0	2,2	2,7	2,8	3,1	3,3	3,5	3,9	4,1	4,6	4,8	5,6	5,7	6,2	7,1	8,6	10,3	16,5	.3455	.2632	.1914	69/70
Thailand	1,2	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8	2,3	2,7	3,0	3,5	3,7	3,8	4,3	5,2	5,5	6,0	7,0	9,5	12,5	22,0	.4444	.3442	.3075	70
Vietnam (S.)	1,0	1,4	2,0	2,4	2,6	3,0	3,7	3,9	4,0	4,2	4,3	4,5	4,6	5,0	6,2	6,9	7,3	8,0	9,4	15,6	.3287	.2463	.1763	64
III. Lat.-Amerika																								
Argentinien	1,2	1,5	1,6	1,6	2,1	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	3,0	3,2	3,3	3,5	4,2	4,8	6,0	7,0	9,5	35,5	.4941	.4000	.4443	61 L
Brasilien[3]	0,9	1,2	1,5	1,7	2,0	2,4	2,7	2,9	3,1	3,4	3,7	4,0	4,4	4,9	5,2	5,7	6,5	7,4	9,5	26,9	.4389	.3284	.3308	70
Chile	1,0	1,3	1,5	1,7	1,9	2,1	2,5	2,7	3,2	3,6	4,1	4,4	5,0	5,3	5,5	5,9	7,3	9,0	11,0	21,0	.4200	.3158	.2777	68
Costa Rica	1,0	1,8	1,8	2,3	2,4	2,7	2,9	3,2	3,4	3,8	4,0	4,4	4,9	5,2	5,7	6,6	7,5	8,3	10,4	17,7	.3648	.2779	.2130	71
Ecuador	0,9	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,5	1,5	1,6	1,8	2,2	2,4	2,5	2,5	3,0	3,6	5,4	7,0	16,0	42,0	.6156	.5305	.5964	65 *L*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 2: (Fortsetzung)

Land	Bevölkerungsanteile in ländlichen Regionen, geordnet nach der Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0–5	5–10	11–15	16–20	21–25	26–30	31–35	36–40	41–45	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80	81–85	86–90	91–95	96–100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
El Salvador	1,4	1,6	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4	2,8	2,9	3,0	3,0	3,1	3,1	3,1	3,4	6,1	6,7	7,3	39,5	.4885	.4168	.4813	61 L
Guatemala[4]	1,6	2,2	2,4	2,8	3,0	3,2	3,3	3,6	3,8	4,0	4,1	4,6	5,0	5,3	5,6	6,3	7,0	8,2	9,7	14,3	.2959	.2253	.1430	66
Honduras	0,8	1,2	1,7	1,8	1,9	2,1	2,3	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,7	4,5	5,3	5,7	6,1	8,6	13,3	27,0	.4787	.3789	.3716	67/68
Kolumbien[5]	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,0	2,1	2,5	2,8	3,0	3,2	3,5	4,8	5,8	6,3	6,7	7,2	8,0	10,5	25,0	.4624	.3632	.3367	70
Mexiko	0,5	0,8	0,9	1,1	1,2	1,5	1,8	2,2	2,7	2,8	3,3	3,7	4,3	4,7	5,1	5,5	7,2	10,2	14,0	26,5	.5256	.4053	.4105	63
Puerto Rico	1,2	1,6	1,8	2,1	2,3	2,5	2,7	2,9	2,9	3,1	3,7	3,9	4,3	4,8	5,1	5,3	6,3	7,7	11,3	24,5	.4162	.3179	.2988	63 L
Venezuela	0,9	1,1	1,4	1,6	2,0	2,0	2,4	2,6	2,8	2,9	3,7	4,1	4,5	5,0	5,6	6,0	7,4	8,5	11,5	24,0	.4532	.3474	.3242	62
IV. Europa																								
Jugoslawien	1,0	1,6	2,0	2,4	2,7	3,3	3,4	3,6	3,7	3,9	4,4	5,0	5,4	5,8	6,2	6,6	7,3	8,7	3,0	14,0	.3181	.2421	.1604	68 L
Zypern	2,0	2,8	3,0	3,3	3,7	4,0	4,2	4,4	4,6	4,8	5,0	5,1	5,2	5,4	5,9	6,2	6,5	6,9	7,5	9,5	.1906	.1389	.0599	66

G = Gini-Koeffizient; K = Kuznets-Index; E = Entropie-Index; L = Nur Landwirtschaft.

[1]) Haushaltseinkommen gewichtet mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder. — [2]) Nur afrikanische männliche Einkommensbezieher. — [3]) Wirtschaftlich aktive Bevölkerung. — [4]) Nur Lohnbezieher. — [5]) Einkommensbezieher.

Quelle: IBRD: Size Distribution of Income: Compilation of Data. Working Paper No. 190, Nov. 1974 sowie Berechnungen des Verfassers.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 3: **Verteilung der Einkommen nach Einkommensklassen in städtischen Gebieten und Konzentrationsmasse für 34 Entwicklungsländer**

Land	Bevölkerungsanteile in städtischen Regionen, geordnet nach Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0–5	5–10	11–15	16–20	21–25	26–30	31–35	36–40	41–45	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80	81–85	86–90	91–95	96–100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
I. Afrika																								
Kenia	0,6	0,8	1,2	1,5	1,8	1,9	2,0	2,2	2,5	3,0	3,3	3,7	4,3	4,7	6,5	7,5	9,0	10,0	12,3	21,2	.4769	.3842	.3357	68/69
Libyen	2,0	2,5	2,7	2,8	3,0	3,2	3,5	3,8	3,8	4,2	4,5	5,0	5,0	5,0	6,0	6,0	7,2	7,6	9,2	13,0	.2661	.2000	.1160	62
Sierra Leone	0,0	0,0	0,2	0,6	1,4	1,6	1,7	2,3	2,4	2,7	3,0	3,3	3,5	4,1	4,6	5,5	6,8	8,1	12,4	35,8	.5940	.4589	.5317	68/69
Sudan	0,7	1,3	1,5	1,7	2,0	2,3	2,3	2,4	2,8	3,3	3,7	4,0	4,4	4,8	5,8	6,7	7,5	9,6	12,5	20,7	.4410	.3453	.2981	63
Tunesien[1]	0,4	0,6	0,8	1,0	1,5	1,7	2,0	2,5	2,9	3,6	4,0	4,7	5,6	6,0	6,2	6,5	8,0	9,0	12,0	21,0	.4720	.3611	.3324	61
Uganda[2]	0,9	1,4	1,7	2,0	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,2	3,8	4,0	4,8	5,2	5,7	7,0	8,1	9,2	11,0	18,0	.3936	.3074	.2406	70
II. Asien																								
Bangladesh	1,3	1,7	2,0	2,1	2,3	2,6	3,0	3,0	3,0	3,2	3,7	4,1	4,3	4,9	5,7	6,1	7,4	7,9	10,6	21,7	.3909	.3032	.2579	66/67
Burma	1,2	1,5	1,7	2,0	2,3	2,5	2,6	2,7	3,1	3,5	4,2	4,5	4,9	5,5	6,0	7,0	8,0	9,6	10,2	17,0	.3820	.2979	.2243	58
Indien	0,9	1,1	1,5	1,7	2,0	2,2	2,3	2,6	2,8	3,3	3,5	3,8	4,3	4,6	4,9	6,0	7,0	8,6	11,9	25,0	.4565	.3526	.3348	67/68
Iran	0,6	0,9	1,0	1,5	1,9	2,0	2,1	2,5	3,3	3,4	3,4	3,4	4,0	4,8	5,2	5,5	7,2	9,0	12,0	26,0	.4822	.3705	.3650	68
Israel	0,7	0,8	1,4	1,8	2,3	2,6	2,9	3,5	3,7	4,1	4,5	4,7	5,1	5,8	6,0	7,0	7,3	9,0	10,0	16,8	.3809	.2842	.2270	68/69
Korea	1,4	1,9	2,3	2,5	2,7	3,0	3,2	3,5	3,7	3,8	4,0	4,2	4,7	5,1	5,6	6,0	6,6	7,8	9,9	18,1	.3349	.2537	.1916	71
Malaysia	0,3	0,9	1,4	1,5	1,7	2,0	2,1	2,6	2,7	2,8	2,9	3,7	3,9	4,5	5,2	6,0	6,8	9,0	12,4	27,6	.4998	.3895	.3915	70

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 3 (Fortsetzung 1)

Land	Bevölkerungsanteile in städtischen Regionen, geordnet nach Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0–5	5–10	11–15	16–20	21–25	26–30	31–35	36–40	41–45	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80	81–85	86–90	91–95	96–100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
noch Afrika																								
Pakistan	1,4	2,0	2,1	2,2	2,3	3,0	3,0	3,3	3,4	3,7	4,0	4,2	4,4	5,0	5,5	5,8	7,0	8,0	9,3	20,4	.3596	.2737	.2236	70/71
Philippinen	0,5	1,0	1,4	1,6	1,9	2,3	2,4	2,7	3,0	3,1	3,2	4,1	4,6	5,2	5,7	6,5	7,8	9,0	11,5	22,5	.4524	.3495	.3166	71
Sri Lanka	1,0	1,4	1,8	1,9	2,5	2,8	2,9	3,0	3,2	3,5	3,5	3,5	4,7	4,9	5,6	6,3	7,5	8,5	11,0	20,5	.3987	.3095	.2582	69/70
Thailand	1,2	1,3	1,8	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	3,0	3,5	4,0	4,5	4,9	5,1	6,0	6,5	7,5	8,5	13,0	16,5	.3835	.2958	.2285	70
III. Lat.-Amerika																								
Argentinien	1,1	1,7	1,9	2,1	2,4	2,5	3,0	3,3	3,4	3,5	3,8	4,1	4,6	5,0	5,6	6,2	7,3	8,3	9,2	21,0	.3809	.2905	.2436	63
Brasilien[3]	0,4	0,6	0,9	1,3	1,6	1,8	1,9	2,3	2,5	2,6	2,9	3,3	3,6	3,9	4,7	5,8	7,0	8,2	11,0	33,7	.5443	.4284	.4665	70
Chile	0,8	1,0	1,1	1,4	1,9	2,2	2,6	2,8	3,0	3,4	3,8	4,3	4,5	4,8	5,4	6,8	7,4	9,0	12,1	21,7	.4466	.3411	.3075	68
Costa Rica	0,8	1,3	1,5	1,7	2,0	2,2	2,5	2,7	3,0	3,4	3,7	3,9	4,6	4,8	5,6	6,0	7,3	8,5	11,8	22,7	.4378	.3358	.3040	71
Dominik. Republ.	0,6	0,9	1,4	1,6	1,8	2,0	2,2	2,5	2,6	2,7	3,2	3,5	4,3	4,7	5,4	6,6	7,3	8,2	12,5	26,0	.4845	.3789	.3663	69
Ecuador	0,5	0,7	1,0	1,2	1,6	1,9	2,0	2,1	2,4	2,7	3,3	3,5	3,9	4,9	5,0	6,0	7,0	10,0	12,0	28,0	.5194	.4053	.4094	68
El Salvador[4] ...	0,6	0,8	1,2	1,6	2,2	2,3	2,4	2,6	2,8	3,0	3,3	4,0	4,6	5,3	5,9	6,2	7,7	10,1	10,7	22,7	.4558	.3537	.3212	61NL
Honduras	0,5	0,8	1,1	1,6	1,7	1,8	2,0	2,5	2,6	3,0	3,4	3,5	4,0	4,7	5,8	6,2	7,0	9,3	13,5	25,0	.4948	.3874	.3723	67/68
Kolumbien[4] ...	0,5	0,7	0,8	1,0	1,3	1,7	2,0	2,4	2,5	2,7	3,4	3,5	4,2	4,5	4,8	5,8	6,5	8,5	11,7	31,5	.5353	.4105	.4445	70

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tab. 3: (Fortsetzung 2)

Land	Bevölkerungsanteile in städtischen Regionen, geordnet nach Einkommenshöhe (20 Einkommensklassen)																				Konzentrationsmasse			
	0–5	5–10	11–15	16–20	21–25	26–30	31–35	36–40	41–45	46–50	51–55	56–60	61–65	66–70	71–75	76–80	81–85	86–90	91–95	96–100	G (Gini)	K (Kuznets)	E (Entropie)	Jahr d. Erhebung
noch Latein-Amerika																								
Mexiko	0,8	1,1	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8	3,6	3,9	4,1	4,4	4,5	4,9	7,6	10,3	12,3	24,4	.4616	.3642	.3406	63
Panama	1,0	1,4	1,6	2,0	2,2	2,4	2,9	3,3	4,4	4,8	4,9	5,1	5,2	5,6	6,0	6,2	6,5	6,8	8,9	18,8	.3546	.2537	.2144	62
Puerto Rico	0,7	1,0	1,2	1,5	2,1	2,3	2,4	2,8	3,0	3,4	3,6	4,3	4,7	5,1	5,9	6,2	8,0	8,9	11,5	21,4	.4409	.3368	.2999	63NL
Venezuela	0,8	1,2	1,4	1,5	1,9	2,4	2,8	2,8	3,2	3,5	4,1	4,4	4,6	4,8	5,2	5,4	7,0	9,2	12,2	21,6	.4308	.3221	.2946	62
IV. Europa																								
Griechenland ..	1,2	1,3	1,6	1,9	2,4	2,6	2,8	3,2	4,0	4,2	4,3	4,5	5,0	5,4	5,6	6,0	6,5	8,5	11,0	18,0	.3714	.2737	.2221	57/58
Jugoslawien ...	0,8	1,3	1,9	2,3	2,5	3,0	3,2	3,3	3,7	4,0	4,6	4,7	5,0	5,7	6,5	6,8	7,5	8,2	11,0	14,0	.3431	.2600	.1823	68NL
Zypern	1,4	1,9	2,2	2,5	2,6	2,8	3,1	3,3	3,6	3,8	4,4	4,6	5,1	6,1	6,6	7,0	7,5	8,0	9,5	14,0	.3184	.2505	.1584	66
V. Ozeanien																								
Fiji	0,7	1,0	1,8	2,2	2,3	2,5	2,8	3,0	3,3	3,5	3,9	4,4	4,6	4,8	5,2	6,0	7,7	9,0	11,7	19,6	.4056	.3074	.2618	72

G = Gini-Koeffizient; K = Kuznets-Index; E = Entropie-Index; NL = Gesamter nicht landwirtschaftlicher Bereich.

1) Haushaltseinkommen gewichtet mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder. — 2) Nur afrikanische männliche Einkommensbesitzer. — 3) Wirtschaftlich aktive Bevölkerung. — 4) Einkommensbezieher.

Quelle: IBRD: Size Distribution of Income: Compilation of Data. Working Paper No. 190, Nov. 1974 sowie Berechnungen des Verfassers.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den Tabellen 1, 2 und 3 wird die Konzentration der Einkommen mittels *dreier Konzentrationsmaße* dargestellt, nämlich nach

— dem Gini-Koeffizienten (G),

— dem Kuznets-Index (K) und

— dem Entropie-Maß (E).

Die definitorischen Grundlagen der drei Meßzahlen sind sehr unterschiedlich (s. hierzu S. 15 ff.), so daß deren Werte in dem hier in Frage kommenden Bereich zum Teil stark voneinander abweichen. Insbesondere läßt sich nicht ohne weiteres vom Wert der einen Maßzahl auf die Höhe der anderen schließen.

Abbildung 2 zeigt, in welchem Maße die Einkommenskonzentration über die drei *Kontinente* Afrika, Asien und Lateinamerika verteilt ist. Zum Vergleich wurden ferner auch die entsprechenden Maßzahlen für sozialistische und westliche Industrieländer eingezeichnet.

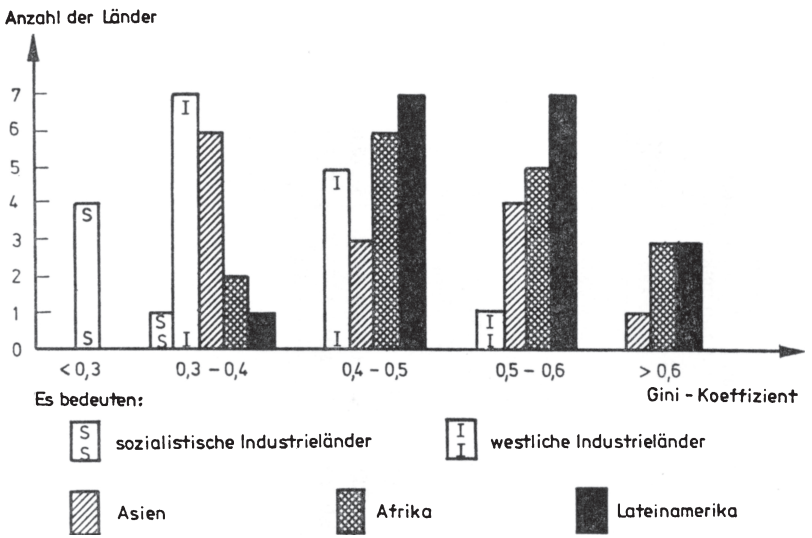


Abb. 2

Die Variationsbreite der Konzentrationswerte für die Gesamtheit der Entwicklungsländer reicht von $G = 0.3128$ (Israel) bis $G = 0.6701$ (Ecuador), wobei $G = 0$ völlige Gleichverteilung und $G = 1$ vollständige Konzentration bedeutet. Die entsprechenden Spannen für die einzelnen Kontinente betragen:

— für Afrika: 0.3607 (Tschad) bis 0.6350 (Rhodesien)

— für Asien: 0.3128 (Israel) bis 0.6220 (Irak)

— für Lateinamerika: 0.3177 (Surinam) bis 0.6701 (Ecuador)

zum Vergleich:

— sozialistische Industrieländer: 0.1833 (Tschechoslowakei) bis 0.3443 (Jugoslawien)

— westliche Industrieländer: 0.3145 (Japan)) bis 0.5907 (Frankreich)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Rangfolge der Entwicklungsländer nach dem Grad der Einkommenskonzentration[1] (gemessen am Gini-Koeffizienten für 20 Einkommensklassen)

Länderrangfolge	Gesamtregion	ländliche Regionen	städtische Regionen
1. Ecuador	0.6701 (a)	0.6156	0.5194
2. Rhodesien	0.6350 (b)	—	—
3. Irak	0.6220 (c)	—	—
4. Honduras	0.6211	0.4787	0.4948
5. Gabun	0.6205 (b)	—	—
6. Kenia	0.6099 (b)	—	0.4769
7. Venezuela	0.6022 (a)	0.4532	0.4308
8. Brasilien	0.5981	0.4389 (a)	0.5443 (a)
9. Sierra Leone	—	—	0.5940
10. Peru	0.5838 (a)	—	—
11. Senegal	0.5760 (c)	—	—
12. Süd-Afrika	0.5733 (c)	—	—
13. Mexico	0.5707	0.5256	0.4616
14. Jamaica	0.5700	—	—
15. Botswana	0.5615 (a)	—	—
16. Türkei	0.5583	—	—
17. Panama	0.5490 (a)	—	0.3546
18. Kolumbien	0.5458 (a)	0.4624 (b)	0.5353 (b)
19. El Salvador	0.5396 (a)	0.4885	0.4558 (b)
20. Madagaskar	0.5333 (c)	—	—
21. Elfenbeinküste	0.5268 (b)	—	—
22. Libanon	0.5259	—	—
23. Malaysia	0.5099	0.4664	0.4998
24. Thailand	0.5004	0.4444	0.3835
25. Tunesien	0.4999 (b)	0.4533 (d)	0.4720 (d)
26. Chile	0.4961	0.4200	0.4466
27. Sambia	0.4956	—	—
28. Tansania	0.4902	—	—
29. Philippinen	0.4881	0.4612	0.4524
30. Dominikanische Republik	—	—	0.4845
31. Iran	—	—	0.4822
32. Indien	0.4720	0.4701	0.4565

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Länderrangfolge	Gesamtregion	ländliche Regionen	städtische Regionen
33. Malawi	0.4582	—	—
34. Puerto Rico	0.4486	0.4162	0.4409
35. Dahomé	0.4437 (c)	—	—
36. Sudan	—	—	0.4410
37. Costa Rica	0.4398	0.3648	0.4378
38. Argentinien	0.4310	0.4941	0.3809
39. Uruguay	0.4266	—	—
40. Ägypten	0.4241	—	—
41. Guyana	0.4152	—	—
42. Singapur	0.4150	—	—
43. Fiji	0.4056	—	—
44. Uganda	0.3953 (f)	—	0.3936
45. Burma	—	—	0.3820
46. Sri Lanka	0.3671	0.3455	0.3987
47. Tschad	0.3607	—	—
48. Korea	0.3582	0.3085	0.3349
49. Bangla Desh	0.3333	0.3278	0.3909
50. Vietnam (Süd)	—	0.3287	—
51. Pakistan	0.3276	0.2944	0.3596
52. Taiwan	0.3266	—	—
53. Surinam	0.3177	—	—
54. Israel	0.3128 (e)	—	0.3809
55. Guatemala	—	0.2959	—

1) Ohne Berücksichtigung der europäischen Entwicklungsländer.
a) Wirtschaftlich aktive Bevölkerung.
b) Einkommensbezieher.
c) Gesamtbevölkerung.
d) Haushaltseinkommen gewichtet mit der Anzahl der Haushaltsmitglieder.
e) Lohnbezieher.
f) Nur afrikanische männliche Bevölkerung.

Quelle: IBRD: Size Distribution of Income: Compilation of Data. Working Paper No. 190, Nov. 1974, sowie Berechnungen des Verfassers, München.

Der Variationsbreite der Konzentrationswerte nach zu schließen, scheinen die Einkommen in allen drei Erdteilen etwa gleich verteilt zu sein. Doch schon aus der graphischen Darstellung (vgl. Abb. 2) lassen sich bedeutsame Unterschiede erkennen. Während nämlich der Schwerpunkt für die asiatischen Länder in den Klassen 0.3 - 0.4 liegt — in diesen Bereich sind 6 asiatische Länder einzuordnen —, fallen in denselben Bereich relativ niedriger Konzentration nur ein lateinamerikanischer und zwei afrikanische Staaten. Die übrigen asiatischen Länder finden sich etwa zu gleichen Teilen in den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Klassen 0.4 - 0.5 bzw. 0.5 - 0.6, die wiederum für Lateinamerika und Afrika am charakteristischsten sind. Diesem Bild entsprechen natürlich auch die mittleren Konzentrationswerte:

— Afrika: 0.5128
— Asien: 0.4369
— Lateinamerika: 0.5134

Als besonders auffallend, insbesondere auch im Bereich der höchsten Indexwerte, erweist sich die nahezu identische Darstellung für die Gebiete Afrikas und Lateinamerikas. Die Unterschiede zwischen den Staaten Asiens und den beiden anderen Kontinenten werden noch deutlicher, sobald man sich eine Vorstellung von der Rangfolge der Entwicklungsländer nach der Höhe der Konzentrationsmaße macht (s. Tabelle 4). Wenn man nämlich von den beiden für Asien atypischen Ländern Irak und Türkei absieht, finden sich unter den ersten zwanzig Ländern höchster Einkommenskonzentration nur Staaten Afrikas und Lateinamerikas. Am anderen Ende der Skala sind dagegen die asiatischen Länder eindeutig in der Überzahl. Zum Teil hängt diese geringe Konzentration mit dem außerordentlich niedrigen Entwicklungsniveau mancher asiatischer Länder, teilweise jedoch auch mit besonderen, für eine relativ ausgeglichene Verteilung der Einkommen günstigen Bedingungen zusammen.

Anhang 2

Bestimmung von P

Das Armutsmaß wird definiert durch

$$P(q) = A(z, y) \sum_{i=1}^{q} g_i \cdot v_i(z, y) \quad (1)$$ [20]

wobei $A(z, y)$ einen Parameter darstellt

und $v_i(z, y)$ das Gewicht, das der Einkommenslücke der Person i beigemessen wird.

Nun gilt, daß es für jedes $i \leq q$ genau $(q + 1 - i)$ Personen unter den Armen gibt, die mindestens ein so hohes Wohlfahrtsniveau haben, wie die Person i, somit:

$$v_i(z, y) = q + 1 - i \quad (2)$$

$v_i(z, y)$, das Gewicht, das der Einkommenslücke g_i der Person i zugemessen wird, ist also um so größer, je ärmer die Person i ist.

(2) in (1) ergibt:

$$P(q) = A(z, y) \sum_{i=1}^{q} g_i (q + 1 - i) \quad (3)$$

In dem Spezialfall, in dem alle Armen das gleiche Einkommen y^* beziehen, ist somit auch die Einkommenslücke $g^* = z - y^*$ gleich.

[20] Vgl. die Definition der Symbole auf S. 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\text{Da } P = A(z, y)\left[\sum_{i=1}^{q} g_i (q + 1 - i)\right]$$

$$= A(z, y)\left[\sum_{i=1}^{q} g_i q + \sum_{i=1}^{q} g_i - \sum_{i=1}^{q} g_i i\right]$$

$$= A(z, y)\left[g^*\left(\sum_{i=1}^{q} q + q - \sum_{i=1}^{q} i\right)\right]$$

$$= A(z, y)\left[g^*\left(q^2 + q - \sum_{i=1}^{q} i\right)\right]$$

$$= A(z, y)\left[g^*\left(q^2 + q - \frac{q(q+1)}{2}\right)\right]$$

$$= A(z, y)\left[g^*\left(\frac{q^2}{2} + \frac{q}{2}\right)\right]$$

(4) $$P = A(z, y)\left[g^* \cdot \frac{q(q+1)}{2}\right]$$

Es gilt:

$$\frac{q}{n} \cdot \sum_{i=1}^{q} \frac{g_i}{q \cdot z} = \frac{1}{n \cdot z} \sum_{i=1}^{q} g_i$$

Für $g^* = z - y^*$:

(5) $$\frac{q}{n} \cdot \sum_{i=1}^{q} \frac{g^i}{q \cdot z} = \frac{q}{n} \cdot \frac{g^*}{z}$$

Somit aus (4) und (5)

$$\frac{q}{n} \cdot \frac{g^*}{z} = A(z, y)\left[g^* \cdot \frac{q(q+1)}{2}\right]$$

$$A(z, y) = \frac{\frac{q}{n} \cdot \frac{g^*}{z}}{g^* \cdot \frac{q(q+1)}{2}}$$

(6) $$A(z, y) = \frac{2}{n \cdot z(q+1)}$$

(6) in (3):

$$P = \frac{2}{(q+1)\, n \cdot z} \sum_{i=1}^{q} (z - y_i)(q + 1 - i)$$

(7) $$P = \frac{2}{(q+1)\, n \cdot z} \sum_{i=1}^{q} z(q + 1 - i) - \sum_{i=1}^{q} y_i (q + 1 - i)$$

Der Ginikoeffizient G_a der Einkommensverteilung der Armen, d. h. die Verteilung der Einkommensempfänger unter der Armutslinie z, ist:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(8) $$G_a = \frac{1}{2\,q^2\,m} \cdot \sum_{i=1}^{q} \sum_{j=1}^{q} |\,y_i - y_j\,|$$

wobei m = arithmetisches Mittel der Einkommen der Armen

(9) $$m = \frac{\sum y_i}{q}$$

Da gilt:

(10) $$|\,y_i - y_j\,| = y_i + y_j - 2 \min (y_i, y_j)$$

ergibt sich durch Einsetzen von (10) in (8):

$$G_a = \frac{1}{q^2\,m} \sum_{i=1}^{q} \sum_{j=1}^{q} [y_i + y_j - 2 \min (y_i, y_j)]$$

(11) $$G_a = \frac{1}{2\,q^2\,m} \sum_{i=1}^{q} \left[\sum_{i=1}^{q} y_i + \sum_{j=1}^{q} y_j - 2 \sum_{j=1}^{q} \min (y_i, y_j)\right]$$

Aus (9) folgt:

(12) $$\sum_{i-1}^{q} y_i = m \cdot q$$

(12) in (11):

$$G_a = \frac{1}{2\,q^2\,m} \sum_{i=1}^{q} \left[m \cdot q + m \cdot q - 2 \sum_{j=1}^{q} \min (y_i, y_j)\right]$$

$$= \frac{1}{q^2\,m} \left[\sum_{i=1}^{q} mq - \sum_{i=1}^{q} \sum_{j=1}^{q} \min (y_i, y_j)\right]$$

$$= \frac{1}{q^2\,m} \left[mq^2 - \sum_{i=1}^{q} \sum_{j=1}^{q} \min (y_i, y_j)\right]$$

(13) $$G_a = 1 - \frac{1}{q^2\,m} \left[\sum_{i=1}^{q} \sum_{j=1}^{q} \min (y_i, y_j)\right]$$

$$= 1 - \frac{1}{q^2\,m} \left[\sum_{i=1}^{q} y_i\,(2\,q - 2\,i + 1)\right]$$

$$= 1 - \frac{1}{q^2\,m} \left[\sum_{i=1}^{q} y_i\,(2\,q - 2\,i + 2) - \sum_{i=1}^{q} y_i\right]$$

$$= 1 - \frac{1}{q^2\,m} \left[2 \sum_{i=1}^{q} y_i\,(q - i + 1) - mq\right]$$

(14) $$G_a = 1 + \frac{1}{q} - \frac{2}{q^2\,m} \sum_{i=1}^{q} y_i\,(q + 1 - i)$$

(14) umgeformt ergibt:

(15) $$\sum_{i=1}^{q} y_i\,(q + 1 - i) = \left(-\,G_a + 1 + \frac{1}{q}\right) \cdot \frac{q^2\,m}{2}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(15) in (7):

$$P = \frac{2}{(q+1)\,n \cdot z}\left[\sum_{i=1}^{q} z\,(q+1-i) + \left(G_a - 1 - \frac{1}{q}\right)\frac{q^2\,m}{z}\right]$$

Da

$$\sum_{i=1}^{q} z\,(q+1-i) = z\left(\sum_{i=1}^{q} q + \sum_{i=1}^{q} 1 + \sum_{i=1}^{q} i\right)$$

$$= z\left(q^2 + q - \frac{q\,(q+1)}{2}\right)$$

$$= \frac{z}{2}\,q\,(q+1)$$

ist

(16) $$P = \frac{1}{(q+1)\,n \cdot z}\left[zq\,(q+1) + q^2\,m\left(G_a - \frac{q+1}{q}\right)\right]$$

$$= \frac{q}{n} + \frac{q^2\,m\left(G_a - \frac{q+1}{q}\right)}{(q+1)\,n \cdot z}$$

(17) $$P = \frac{q}{n} + \frac{q \cdot m\,(G_a \cdot q - q - 1)}{(q+1)\,n \cdot z}$$

Da $H = \dfrac{q}{n}$

und $I = \sum_{i=1}^{q} \dfrac{g_i}{q \cdot z} = \sum_{i=1}^{q} \dfrac{z - y_i}{q \cdot z}$

$$= \sum_{i=1}^{q} \frac{z}{q \cdot z} - \sum_{i=1}^{q} \frac{y_i}{q \cdot z} = \sum_{i=1}^{q} \frac{1}{q} - \sum_{i=1}^{q} \frac{y_i}{q \cdot z}$$

$$= 1 - \sum_{i=1}^{q} \frac{y_i}{q \cdot z} = 1 - \frac{1}{q \cdot z}\sum_{i=1}^{q} y_i$$

$$= 1 - \frac{1}{q \cdot z} \cdot mq = 1 - \frac{m}{z}$$

Daraus:

(17) $$1 - I = \frac{m}{z}$$

H und $(1 - I)$ eingesetzt in (17) ergibt:

$$P = H + \frac{H \cdot m\,(G_a\,q - q - 1)}{(q+1) \cdot z}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(18) $$P = H + H\,(1 - I)\,\frac{(G_a \cdot q - q - 1)}{q + 1}$$

Da

$$\frac{G_a\,q - q - 1}{q + 1} = \frac{G_a\,q - (q + 1)}{q + 1} = \frac{G_a\,q}{q + 1} - 1$$

ist:

$$P = H + H\,(1 - I)\left[\frac{G_a \cdot q}{q + 1} - 1\right]$$

(19) $$P = H\left[1 - (1 - I)\left(1 - G_a\left(\frac{q}{q + 1}\right)\right)\right]$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ansätze einer Verteilungspolitik in Entwicklungsländern unter Berücksichtigung des Wachstums

Von *Lutz Hoffmann* und *Kurt von Rabenau,* Regensburg

I. Einleitung

Das Ziel einer ausgewogeneren Einkommensverteilung, wie immer definiert, ist in der entwicklungspolitischen Diskussion in den letzten Jahren sehr stark in den Vordergrund gerückt, wofür vor allem folgende Gründe maßgebend waren. Nach etwa zwei Jahrzehnten einer forcierten Wachstumspolitik, die zumindest in einigen Entwicklungsländern hinsichtlich der Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens durchaus erfolgreich war, mußte man feststellen, daß sich die Situation der breiten Massen vielfach kaum verbessert, wenn nicht sogar verschlechtert hat, was in einer erhöhten Verteilungsungleichheit zum Ausdruck kommt. Obwohl Verteilungsproblemen auch in den Industrieländern heutzutage ein größeres Gewicht beigemessen wird als etwa in dem ersten Nachkriegsjahrzehnt, kommt ihnen in den Entwicklungsländern ein qualitativ wesentlich anderer Stellenwert zu. In den Industrieländern geht es heute hauptsächlich darum, nach einer Phase raschen Wachstums das Erreichte verteilungspolitisch zu konsolidieren. Im Hinblick darauf, daß mit einer deutlichen Wachstumsverlangsamung gerechnet werden muß, werden fühlbare Wohlstandsverbesserungen für weniger wohlhabende — im Weltmaßstab aber durchaus auf hohem Niveau lebende — Bevölkerungsschichten nur noch durch verteilungswirksame Maßnahmen erreichbar. In den Entwicklungsländern hingegen geht es um die physische und humane Existenzsicherung für den größten Teil der Bevölkerung, also um das elementarste Ziel wirtschaftlichen Handelns überhaupt. Eine Entwicklungspolitik, die anhaltend lediglich Einkommensverbesserungen für die oberen 20 % oder 40 % in der Einkommenshierarchie produziert und den größeren Rest der Bevölkerung am Existenzminimum oder darunter beläßt, muß somit wohl als ein eklatanter Mißerfolg angesehen werden. Das jedenfalls scheint sich als communis opinio in der entwicklungspolitischen Diskussion durchzusetzen und wird durch wachsende politische Spannungen in zahlreichen Entwicklungsländern nachhaltig unterstrichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Einkommensverteilung in einer wachsenden dualistischen Wirtschaft

Das Verteilungsproblem der Entwicklungsländer unterscheidet sich von dem der Industrieländer nicht nur durch seinen politischen und ethischen Stellenwert, sondern auch durch seine ökonomischen Charakteristika. Wenn sich durch die zahlreichen jüngeren Untersuchungen zur Einkommensverteilung in Entwicklungsländern ein roter Faden zieht, dann ist es die Vorstellung, daß die Verteilungsungleichheit eng verknüpft ist mit dem Dualismusproblem. Sicher gibt es Dualismusphänomene auch in dem einen oder anderen Industrieland; für die Erklärung wirtschaftspolitischer Probleme, wie etwa des Verteilungsproblems, spielen sie jedoch, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle. Für die Entwicklungsländer dürfte hingegen ein Dualismusmodell ein geeigneter analytischer Ausgangspunkt für die Diskussion verteilungspolitischer Ansätze sein. Da die ökonomischen Dualismusmodelle überwiegend als Wachstumsmodelle konzipiert wurden, läßt sich hiermit auch der Wachstumsaspekt angemessen berücksichtigen.

II.1. Ein einfaches Dualismusmodell

Das Dualismusphänomen wird gewöhnlich beschrieben als das Nebeneinanderbestehen eines modernen, weitgehend kommerzialisierten Sektors und eines traditionellen Sektors, in dem rationales wirtschaftliches Verhalten noch wenig Eingang gefunden hat. Von der Produktionsstruktur her wird der erste gewöhnlich mit einer verarbeitenden Industrie und den damit verbundenen Dienstleistungen wie Banken, Versicherungen, Großhandel usw., aber bisweilen auch mit einer modernen, für den Weltmarkt produzierenden Plantagenwirtschaft oder einem modernen Bergbau assoziiert. Den traditionellen Sektor bringt man hingegen mit der vorwiegend am Inlandsmarkt orientierten Landwirtschaft und dem herkömmlichen Dienstleistungsgewerbe, wie etwa Straßenhändler, verschiedene Arten persönlicher Dienstleistungen usw. in Verbindung. Da die Industrien des modernen Sektors, abgesehen von Plantagen, überwiegend in Stadtregionen angesiedelt sind, wird regional gesehen das Dualismusphänomen auch als ein Stadt-Land-Problem begriffen.

Der Kern des Verteilungsproblems in einer derartigen dualistischen unterentwickelten Wirtschaft und sein Zusammenhang mit dem Wachstumsaspekt läßt sich an einem in Anlehnung an Qayum[1] konzipierten

[1] *A. Qayum:* Balanced and Maximum Growth in Dualistic Economies, in: H. C. Bos (Ed.), Towards Balanced International Growth, Essays presented to J. Tinbergen, Amsterdam-London, 1969, S. 43 - 63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und in Abb. 1 wiedergegebenen labour-surplus-Modell darstellen, das in seinen Grundzügen dem von Fei und Ranis[2] entspricht. Der Einfachheit halber betiteln wir im folgenden den modernen Sektor mit „Industrie" und den traditionellen Sektor mit „Landwirtschaft". In Abb. 1 mißt die horizontale Achse die Erwerbsbevölkerung und die Beschäftigung. Die fallende Kurve im linken Quadranten gibt die wertmäßige soziale Grenzproduktivität der Arbeit in der Industrie wieder und die im rechten Quadranten die wertmäßige soziale Grenzproduktivität der Arbeit in der Landwirtschaft. WI ist der im industriellen und WA der im landwirtschaftlichen Sektor erzielte Nominallohn pro Arbeitskraft.

Der eigentliche ökonomische Aspekt des Dualismusphänomens spiegelt sich in diesem Modell darin wieder, daß im industriellen Sektor die Arbeitskräfte vollbeschäftigt sind und einen Lohn erhalten, der ihrer Grenzproduktivität entspricht, während im landwirtschaftlichen Sektor der Lohn zwar deutlich geringer als in der Industrie ist, aber dennoch über der Grenzproduktivität der Arbeit liegt, womit sich eine Unterbeschäftigung im Umfang LA - LAB ergibt. In diese Unterbeschäftigung kann man ohne weiteres auch jene Arbeitslosen einrechnen, die, angereizt durch das Lohngefälle von der Industrie zur Landwirtschaft, ihre ursprünglichen Lebensräume im landwirtschaftlichen Sektor verlassen haben und nun in den Randgebieten der Stadtregionen angesiedelt, aber noch nicht vom industriellen Sektor absorbiert sind.

Im Rahmen dieses Modells läßt sich das Verteilungsproblem in drei zentrale Aspekte einteilen, von denen allerdings nur zwei in der Dualismusdiskussion explizit Erwähnung gefunden haben. Der erste betrifft die Verteilung innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors, der zweite die innerhalb des industriellen Sektors und der dritte die zwischen den beiden Sektoren. Im landwirtschaftlichen Sektor besteht die Ungleichheit vorwiegend in der Diskrepanz zwischen dem existenzminimalen Einkommen der Kleinbauern, Pächter und Plantagenarbeiter (der Fläche ABCD in Abb. 1) und dem hohen Renteneinkommen der Großgrundbesitzer (der Fläche AEF minus HBE). Es handelt sich hier also in erster Linie um die Frage der Verteilung des Einkommens aus dem Landbesitz. Im industriellen Sektor geht es einerseits um die Verteilung zwischen abhängig Beschäftigten (Fläche KLJI) und (häufig ausländischen) Kapitalbesitzern (Fläche IJM) und andererseits um die im Vergleich zu Industrieländern recht hohen Lohnunterschiede zwischen verschiedenen Beschäftigungsarten, sei es nach Industriezweigen, Berufsgruppen, ethnischer Zugehörigkeit oder dergleichen. Der letztere Ge-

[2] *J. C. H. Fei* und *G. Ranis:* Development of the Labour Surplus Economy, Homewood/Ill., 1964, S. 7 - 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

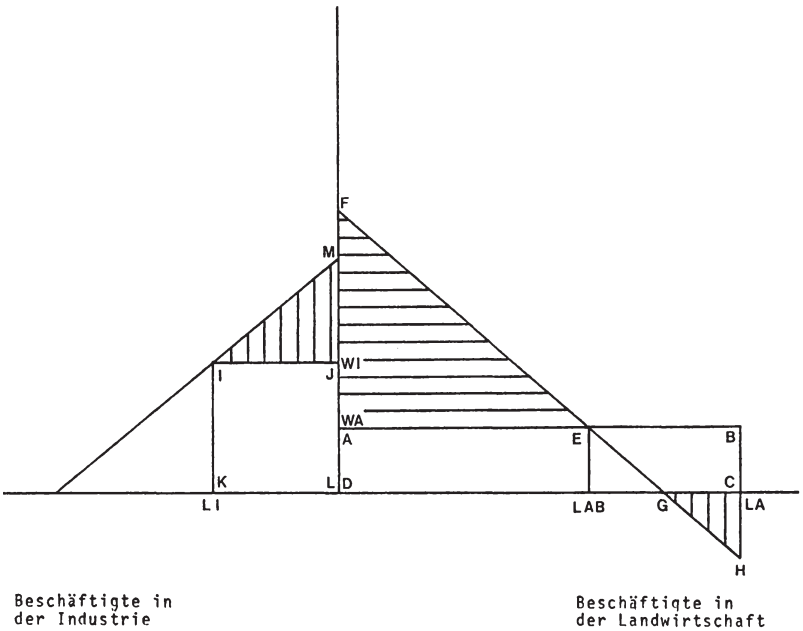


Abb. 1

sichtspunkt hat bislang in der Dualismusdebatte nur wenig Beachtung gefunden und ist auch aus dem in Abb. 1 dargestellten Modell nicht direkt ablesbar. Das Verteilungsproblem zwischen Industrie und Landwirtschaft wird durch das bestehende Lohngefälle (WI zu WA) begründet.

Das Wachstumsproblem gliedert sich vom wirtschaftspolitischen Ansatz her in zwei Teilprobleme: Erstens die Mobilisierung eines möglichst hohen investierbaren Überschusses aus der laufenden Produktion und zweitens die Umsetzung des Überschusses in produktive Produktionsanlagen. Ein zusätzliches Problem stellt die mit ausländischen Direktinvestitionen verbundene Entstehung von Realkapital in der Hand von Ausländern dar. Dieser Aspekt soll hier jedoch nur am Rande behandelt werden.

II.2. Wachstumsbedingte Grenzen der Verteilungspolitik

Um mögliche Ansatzpunkte einer sich an den drei zentralen Aspekten orientierenden, das Wachstum jedoch nicht vernachlässigenden Verteilungspolitik herauszuarbeiten, erscheint es zweckmäßig, zunächst die Grenzen abzustecken, die einer derartigen Politik durch das Erfordernis, Überschüsse zu mobilisieren und umzusetzen, gesteckt werden. Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hen wir zunächst einmal von der Annahme aus, das Realeinkommen der Kleinbauern und Landarbeiter liege am Existenzminimum und gebe somit keine freiwilligen Ersparnisse her. In der Landwirtschaft bleibt dann für die Mobilisierung von Überschüssen lediglich der nicht konsumierte Teil der Differenz zwischen Gesamtprodukt und Lohneinkommen. Das Ausmaß dieser Differenz hängt ab von dem Beschäftigungsvolumen, der Arbeitsproduktivität, dem Nominallohn und der Konsumneigung der Großgrundbesitzer. Den Überschuß reduzierend und somit tendenziell das Wachstum bremsend wirkt eine Politik, die im landwirtschaftlichen Sektor

— das Beschäftigungsvolumen erhöht, wenn die Grenzproduktivität geringer als der Lohn ist,

— die Arbeitsproduktivität vermindert,

— den Nominallohn erhöht,

— die Konsum- oder Hortungsneigung der Großgrundbesitzer erhöht.

Für den industriellen Sektor gilt im wesentlichen das gleiche. Zusätzlich zu erwähnen wären lediglich Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Konsumneigung der abhängig Beschäftigten hinwirken, sofern deren (höherer) Nominallohn überhaupt zu Ersparnissen führt und nicht aufgrund höherer Lebenshaltungskosten real mit dem Lohn in der Landwirtschaft übereinstimmt. An die Stelle der Konsumneigung der Großgrundbesitzer träte hier die Konsumneigung der Kapitalbesitzer und sonstigen selbständig Beschäftigten.

Die Aussagen über wachstumshemmende Maßnahmen sind zu qualifizieren, wenn die Umsetzung des Überschusses in Realkapital berücksichtigt wird. Ausschlaggebend hierfür ist die durch zahlreiche Studien belegte Tatsache, daß die Möglichkeit, Überschüsse in ertragbringendes Realkapital umzusetzen, aus ökonomischen, sozialen oder politischen Gründen in den beiden Sektoren unterschiedlich ist. So läßt sich die Hypothese eines typischen Strukturwandels, wie sie von Colin Clark und Kuznets entwickelt und in jüngerer Zeit von Chenery und dem Kieler Institut für Weltwirtschaft[3] wieder aufgenommen wurde, auch so interpretieren, daß langfristig die soziale Grenzproduktivität des Überschusses in der Industrie höher ist als in der Landwirtschaft.

---

[3] *Colin Clark:* The Conditions of Economic Progress, London 1940; *S. Kuznets:* Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, Economic Development and Cultural Change, verschiedene Ausgaben seit Oktober 1956; *H. B. Chenery, M. Syrquin:* Patterns of Development 1950 - 1970, Washington, 1975; *G. Fels, K. W. Schatz, F. Wolter:* Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau, Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 106, 1971, S. 240 - 278.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gründe für diese ungleiche Entwicklung der sozialen Grenzproduktivitäten liegen im wesentlichen in folgenden Gegebenheiten: Erstens der höheren Einkommenselastizität für industrielle gegenüber landwirtschaftlichen Produkten mit der Konsequenz einer tendenziellen Terms-of-Trade-Verschlechterung für die Landwirtschaft und zweitens dem im Vergleich zur Landwirtschaft stärkeren Produktivitätsfortschritt im industriellen Sektor. Diese Disparität in den sektoralen Preis- und Produktivitätsentwicklungen führt im industriellen Sektor generell zu höheren Kapitalrenditen und lenkt somit auch den gesamtwirtschaftlichen Überschuß vorwiegend in diesen Sektor.

Die Umsetzungsproblematik ist allerdings damit noch nicht erledigt. Das zentrale Thema der Dualismusmodelle ist die These, daß es nicht nur eines angemessenen Investitionsvolumens, sondern auch einer bestimmten Investitionsstruktur bedarf, damit ein anhaltendes Wachstum erreicht wird. Das läßt sich anhand von Abb. 1 plausibel machen, wenn man der Einfachheit halber einmal von der Annahme ausgeht, daß der landwirtschaftliche Sektor nur Konsumgüter und der industrielle Sektor nur Investitionsgüter produzieren und daß die Sparquote der abhängig Beschäftigten im industriellen Sektor Null ist. Werden außerdem Außenhandelsbeziehungen vernachlässigt, ist das güterwirtschaftliche Gleichgewicht durch die ex-ante-Gleichheit von Lohneinkommen (Fläche KLJI plus DCBA) und landwirtschaftlicher Produktion (Fläche DGF minus GHLA) determiniert. Kommt es zu einer Aufteilung der Investitionen auf Landwirtschaft und Industrie, die zu einer anhaltenden Störung des Gleichgewichts führt, dann wird das Wachstum gebremst oder sogar unterbunden. Beispielsweise würde eine Vernachlässigung landwirtschaftlicher Investitionen zugunsten der Industrie eine Angebotslücke auf dem Konsumgütermarkt entstehen lassen, die sich letztlich in sinkenden Realeinkommen der abhängig Beschäftigten und einer verminderten Arbeitsproduktivität niederschlagen müßte. Dies würde nicht nur die Produktion, sondern auch den investierbaren Überschuß reduzieren und damit zu einer Beeinträchtigung des Wachstums führen.

Wird andererseits davon ausgegangen, daß ein Entwicklungsland Außenhandelsbeziehungen unterhält und daß im industriellen Sektor sowohl Investitions- als auch Konsumgüter produziert werden, dann wird eine vom Wachstumsgleichgewicht abweichende Investitionspolitik — beispielsweise eine zu stark forcierte Industrialisierung via Importsubstitution — ebenfalls das Wachstum bremsen. Die durch Vernachlässigung des landwirtschaftlichen Sektors entstehende Angebotslücke an Konsumgütern kann dann zwar zunächst durch vermehrte Importe geschlossen werden. Wenn jedoch weder die Exporte noch der Kapital-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

import in entsprechendem Umfang zunehmen, wird die Importkapazität für Investitionsgüter und Vorleistungen eingeengt und damit das Wachstum gebremst.

III. Der verteilungspolitische Spielraum

Nachdem im Vorangehenden negativ abgegrenzt wurde, welche Wirkungen verteilungspolitische Maßnahmen nicht haben dürfen, sollen sie nicht das Wachstum gefährden, werden im folgenden mögliche Maßnahmen, gegliedert nach den drei zentralen Aspekten, auf die Bedingungen für ihre Verteilungswirksamkeit hin überprüft. Der Kürze halber sollen die Maßnahmen isoliert voneinander diskutiert werden, obgleich sie in vielen Fällen nur in kombinierter Form einen nennenswerten Erfolg erwarten lassen. Es wird sich zeigen, daß in einer Reihe von Fällen Wachstumseinbußen nicht auszuschließen sind, so daß es letztlich darauf ankommt, solche Maßnahmen zu identifizieren, deren Verteilungseffekt im Verhältnis zur Wachstumsdämpfung möglichst hoch ist. Den wirtschaftspolitischen Bezugsrahmen bildet hierbei ein marktwirtschaftlich orientiertes Entwicklungsland mit außenwirtschaftlicher Verflechtung.

III.1. Maßnahmen zur Verbesserung der ländlichen Einkommensverteilung

Unter den drei zentralen Aspekten dürfte verteilungspolitischen Maßnahmen im landwirtschaftlichen Sektor in den meisten Entwicklungsländern schon allein deshalb eine herausragende Bedeutung zukommen, weil auf diesen Bereich mehr als die Hälfte und vielfach sogar mehr als dreiviertel der Erwerbsbevölkerung entfallen. Da sich die meisten der heutigen Industrieländer noch vor wenig mehr als hundert Jahren in einer ähnlichen Situation befanden, verwundert es nicht, daß die Diskussion des landwirtschaftlichen Verteilungsproblems schon sehr alt ist und eine Vielzahl von verteilungspolitischen Programmen und Einzelvorschlägen hervorgebracht hat. Es ist hier nicht möglich und auch nicht beabsichtigt, diese Vorschläge im einzelnen wiederzugeben und zu analysieren. Vielmehr soll in diesem Abschnitt versucht werden, die Verteilungswirksamkeit und möglichen Wachstumseffekte idealtypischer Vorschläge, wie sie sich aus der Diskussion herausdestillieren lassen, abzuschätzen. Dabei bleibt die institutionelle Ausgestaltung, die für die Wirksamkeit der Maßnahmen häufig ausschlaggebend ist, weitgehend ausgeklammert.

Als Leitfaden wird von einer Gliederung der Maßnahmen in drei Gruppen ausgegangen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Direkte Eingriffe in die Verteilung des landwirtschaftlichen Einkommens,

— Verteilungsorientierte Maßnahmen, die auf Güter- und Faktorpreise einzuwirken suchen, und

— Maßnahmen, mit denen eine Steigerung der Arbeitsproduktivität, vor allem der Kleinbauern und Pächter, angestrebt wird.

III.1.1. Direkte Eingriffe

Unter direkten Eingriffen werden hier Maßnahmen verstanden, die entweder eine Änderung der Bruttoeinkommensrelationen durch Umverteilung der personenunabhängigen Einkommensquellen — vornehmlich Boden und Kapital — zum Gegenstand haben oder auf eine Änderung der Nettoeinkommensrelationen durch Beeinflussung der Spanne zwischen Brutto- und Nettoeinkommen abzielen. Im landwirtschaftlichen Sektor gehört zur ersten Kategorie vornehmlich die Bodenreform.

Die Bodenreform ist verschiedentlich als eine conditio sine qua non einer erfolgreichen Verteilungspolitik im landwirtschaftlichen Sektor eines Entwicklungslandes angesehen worden. Diese Auffassung erscheint als generelle Aussage aus zweierlei Gründen als zu optimistisch. Erstens ist der mögliche Verteilungsgewinn selbst einer optimal durchgeführten Bodenreform von Land zu Land sehr verschieden und zweitens ist die Ausgestaltung der Bodenreform eine wichtige Determinante des Verteilungseffekts.

Bell und Duloy[4] haben in Anlehnung an Adelman und Morris[5] eine Ländertypologie nach den Kriterien des Urbanisierungsgrades, der Landverfügbarkeit und der Konzentration des Landbesitzes aufgestellt. Betrachtet man die verschiedenen Länder zunächst einmal unter dem letzten Kriterium, dann ergibt sich eine beachtlich hohe Zahl von Ländern, in denen der Konzentrationsgrad verhältnismäßig niedrig ist und Bodenreformen in der Gestalt einer reinen Umverteilung schon allein deshalb keinen nennenswerten Verteilungseffekt versprechen. Hierzu gehören die meisten Länder des tropischen Afrikas, abgesehen von Südafrika und Rhodesien, aber auch Länder wie Süd-Korea, Taiwan und Bangladesh. Für die drei letzteren gilt außerdem, daß die Landverfügbarkeit gering ist, weshalb sie auch für Landerschließungsprogramme kaum in Frage kommen.

---

[4] *C. L. G. Bell* and *J. H. Duloy*, in: H. B. Chenery, M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy, R. Jolly: Redistribution with Growth, Oxford University Press 1974, S. 91 ff.

[5] *I. Adelman* and *C. T. Morris:* Society, Politics and Economic Development, John Hopkins University Press 1967; Who Benefits from Economic Development, Washington 1972, (mimeo).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine ausgesprochen hohe Konzentration des Landbesitzes findet sich in verschiedenen lateinamerikanischen und asiatischen Ländern, für die daher Bodenreformvorschläge auch mit am stärksten diskutiert wurden. Soweit es sich um reine Umverteilungsprogramme handelt, hängt der verteilungspolitische Erfolg dieser Vorschläge in erster Linie davon ab, wie das Kompensationsproblem gelöst ist und ob — gegebenenfalls durch komplementäre Maßnahmen — sichergestellt ist, daß das Einkommen pro Hektar nach der Umverteilung nicht nachhaltig zurückgeht. Der Verteilungseffekt dürfte am größten sein, wenn den früheren Besitzern keine Entschädigung gewährt wird und die wertmäßige Hektarproduktivität mit der Umverteilung steigt, etwa weil die Großgrundbesitzer einen Teil ihres Landes nicht oder nur sehr extensiv bewirtschafteten. Der Verteilungseffekt ist weitaus weniger günstig, wenn die Großgrundbesitzer aus Staatseinnahmen kompensiert werden. Die Besserstellung der Kleinbauern geht dann zu Lasten Dritter, also praktisch des industriellen Sektors. Am geringsten ist die Verteilungswirkung, wenn die Kleinbauern die Entschädigung in vollem Umfang selbst aufbringen müssen, was bei existenzminimalen Einkommen nur schwer durchführbar sein dürfte.

Zur Bodenreform im weiteren Sinne können auch Landerschließungsprogramme zugunsten von Kleinbauern gerechnet werden. Gewöhnlich profitiert davon allerdings nur ein relativ kleiner Teil der Landbevölkerung. Die Verteilung werden sie grundsätzlich positiv beeinflussen, da sie Einkommensquellen für bislang un- oder unterbeschäftigte Arbeitskräfte erschließen.

Der Einfluß einer Bodenreform auf das Wachstum dürfte kurz- bis mittelfristig negativ, längerfristig hingegen unter günstigen Bedingungen eher positiv sein. Die negative Wirkung beruht auf dem Kaldor-Effekt einer Umverteilung von Einkommensbeziehern mit hoher marginaler Sparquote zu solchen mit niedriger, die zu einer geringeren Sparquote im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft führt[6]. Werden die Großgrundbesitzer aus öffentlichen Einnahmen voll entschädigt, dann steigt zwar unter Umständen innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors die Sparquote, wenn sich bei unveränderter Quote der Großgrundbesitzer die der Kleinbauern (wegen der gestiegenen Einkommen) erhöht. In der Gesamtwirtschaft sinkt sie jedoch, weil die Entschädigung der Großgrundbesitzer durch Besteuerung des industriellen Sektors aufgebracht werden muß, womit die Bodenreform dann praktisch auf eine Umverteilung vom industriellen Sektor zu den Kleinbauern hinausläuft. Da

[6] Das Absinken der gesamtwirtschaftlichen Sparquote führt allerdings nur dann zu einem Investitionsrückgang, wenn die Investitionstätigkeit im wesentlichen von Finanzierungsengpässen begrenzt wird, die sich auch nicht durch eine erhöhte Auslandsverschuldung überbrücken lassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Sparquote im industriellen Sektor zwar geringer als die der Großgrundbesitzer sein dürfte, aber sicherlich höher als die der Kleinbauern ist, muß die durchschnittliche Sparquote sinken. Der mit einer Bodenreform bei voller Entschädigung einhergehende Ressourcentransfer von der Industrie zur kleinbäuerlichen Landwirtschaft wirkt fernerhin dem wachstumsnotwendigen langfristigen Strukturwandel entgegen, wie er aus den bereits zitierten Untersuchungen von Kuznets, Chenery und anderen hervorgeht. Erfolgt die Entschädigung ganz oder teilweise aus Mitteln der neuen Grundbesitzer, dann ist mit einem nennenswerten Anstieg der Sparquote im landwirtschaftlichen Sektor ebenfalls nicht zu rechnen, da sich das Nettoeinkommen (nach Abzug der Entschädigungsbeträge) der Kleinbauern auf absehbare Zeit kaum erhöhen wird.

Ein positiver Wachstumseffekt ist zu erwarten, wenn und sobald der Bodenreform eine nachhaltige Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft folgt. Eine derartige Produktivitätssteigerung ist allerdings selbst auf mittlere Sicht wenig wahrscheinlich, wenn der Landbesitz von für den Export produzierenden Plantagen umverteilt wird. Dafür sprechen die in einigen Ländern zu beobachtenden Unterschiede in den Hektarerträgen zwischen Kleinbauern und Plantagen. Beispielsweise lag im malaysischen Kautschuksektor im Jahre 1971 der Hektarertrag der Plantagen bei 1 030 kg und derjenige der Kleinbauern einschließlich der staatlich organisierten Landentwicklungsprojekte (FLDA-Schemes) bei 551 kg[7]. Nimmt man die Hektarerträge als gegeben, dann würde eine Umwandlung der Plantagen in kleinbäuerliche Betriebe in Malaysia rein rechnerisch einen Produktionsrückgang um etwa 25 % bedeuten.

Handelt es sich um Agrarproduktion für den Binnenmarkt, dann sind Produktivitätssteigerungen eher zu erwarten. Erfahrungen in Indien und einigen lateinamerikanischen Ländern zeigen, daß für den Binnenmarkt produzierende Kleinbetriebe häufig höhere Hektarerträge aufweisen als Großbetriebe. Beispielsweise fanden Lau und Yotopoulos für Indien eine negative Korrelation zwischen Hektarertrag und Farmgröße[8]. Der Wachstumseffekt besteht dann einmal in den Produktivitätssteigerungen selbst[9]; er beruht zweitens auf dem steigenden Sparvermögen des landwirtschaftlichen Sektors und drittens auf dem wach-

---

[7] Rubber Statistics Handbook Malaysia 1971, Department of Statistics, Kuala Lumpur, S. 25 und 61.

[8] *E. J. Lau* and *P. A. Yotopoulos:* A Test for Relative Efficiency and Application to Indian Agriculture, American Economic Review 61, 1971, S. 94 ff. Siehe auch *Hung-Chao Tai:* Land Reform ond Politics: A Comparative Analysis, Berkeley, Los Angeles, London, 1974, S. 111.

[9] Dies war beispielsweise in Mexiko, Taiwan, Ägypten und Persien der Fall, wo ein erheblicher Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche umverteilt worden ist. Vgl. *Hung-Chao Tai,* a.a.O., S. 311 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

senden Markt, den der landwirtschaftliche Sektor für industrielle Erzeugnisse bietet, und der dadurch erhöhten Rentabilität von Investitionen in der Industrie. Die mit vermehrten Investitionen steigende Produktion im industriellen Sektor schafft andererseits die Voraussetzung dafür, daß dem landwirtschaftlichen Sektor erweiterte Absatzmöglichkeiten für sein gestiegenes Produktionsvolumen entstehen. Im Grunde kann somit die Bodenreform als eine notwendige Bedingung für ein ausgewogenes Wachstum, wie es Nurkse[10] formuliert hat, verstanden werden.

Positive Wachstumseffekte können im Falle der Entschädigung der Großgrundbesitzer unter Umständen auch dadurch erwachsen, daß diese sich gezwungen sehen, ihr (unfreiwillig) liquidisiertes Kapital neuen Anlageformen zuzuführen. Werden sie, wie es vielfach praktiziert worden ist, mit öffentlichen Schuldverschreibungen entschädigt, die nach Maßgabe der jährlichen Ratenzahlungen der neuen Grundbesitzer an den Staat getilgt werden, dann ist vorstellbar, daß die Sparquote der enteigneten Großgrundbesitzer steigt, da sich letztere eine neue Kapitalbasis schaffen wollen. Inwieweit ein solches Bedürfnis tatsächlich existiert, ist jedoch ungewiß. Taiwan und Persien haben deshalb eine Reinvestition der Entschädigungsbeträge erzwungen bzw. nahegelegt[11]. In Taiwan wurde die Entschädigung von vornherein zu 30 % in Anteilen staatlicher Unternehmen geleistet, während in Persien eine Wahlmöglichkeit eingeräumt wurde, bei der die Alternative der Wiederanlage in staatlichen Unternehmen besonders attraktiv war.

Der Wachstumseffekt eines Landerschließungsprogramms mag auf den ersten Blick eindeutig positiv erscheinen, da es bislang nicht oder nur wenig genutzte Produktionsfaktoren (Boden und Arbeit) zum Einsatz bringt. Es ist jedoch zu bedenken, daß ein derartiges Programm auch beträchtliche Investitionen und administrative Kapazitäten erfordert. Sind die Alternativkosten des Kapitals höher als sein sozialer Grenzertrag in der Landerschließung oder wird die administrative Kapazität durch das Programm derart beansprucht, daß ertragreichere Projekte an anderer Stelle unterbleiben, dann ist der Wachstumseffekt negativ. Die Relevanz dieser Einwände ist von Fall zu Fall zu prüfen.

In Ländern, in denen landwirtschaftliche Produktion auf Pachtbasis gebräuchlich ist, kann eine Pachtreform ein erster direkter Eingriff sein, um die Einkommensverteilung zu verbessern, bevor zu der Radikalkur einer Landumverteilung gegriffen wird. Die Pachtreform besteht zunächst einmal in einer gesetzlichen Regelung der Pachthöchstsätze. Da

---

[10] *G. Haberler, R. M. Stern* (Eds.): Equilibrium and Growth in the World Economy, Economic Essays by Ragnar Nurkse, Cambridge, Mass., 1961.
[11] Vgl. *Hung-Chao Tai:* a.a.O., S. 190 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die gesetzlichen Höchstsätze in der Regel unter den Marktsätzen liegen werden, entspricht der Verteilungseffekt richtungsmäßig dem einer entschädigungslosen Bodenreform, ist jedoch quantitativ viel geringer. Allerdings greift die Pachtreform nur dann, wenn sie mit einem sicheren Kündigungsschutz verbunden ist, da anderenfalls der Großgrundbesitzer mit der Drohung der Kündigung höhere Leistungen in Naturalform, als Zinszahlung für aufgenommene Darlehen, als Arbeitsleistung oder dergleichen erzwingen oder aber auch zur Selbstbewirtschaftung übergehen kann.

Unter dem Wachstumsaspekt hat eine Pachtreform zunächst einmal eine ähnliche Wirkung wie eine entschädigungslose Bodenreform, das heißt sie senkt die durchschnittliche Sparquote. Ohne Kündigungsschutz wird sich auch die Hektarproduktivität kaum erhöhen, da kein Anreiz für zusätzliche Investitionen vorhanden ist. Besteht ein wirksamer Kündigungsschutz, dann kann die verbesserte Einkommenssituation der Pächter sie zu Investitionen veranlassen, vorausgesetzt der in Naturalform an den Großgrundbesitzer abzuliefernde Produktionszuwachs (beim share-cropping) ist nicht zu hoch. Günstig auf die Investitionstätigkeit wirkt sich sicher auch eine Beteiligung der Großgrundbesitzer an den Vorleistungen aus, wie es etwa das west-bengalische Krishani-System vorsieht[12].

Unter den direkten Eingriffen wären schließlich noch verschiedene Arten der Besteuerung zu nennen, die positiv verteilungswirksam sind, wenn sie die Großgrundbesitzer stärker treffen als die Kleinbauern. Auf die sehr breite Diskussion über den Verteilungseffekt von Steuern, die als das klassische Umverteilungsinstrument im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung angesehen werden, kann hier nicht im einzelnen eingegangen werden. Folgende generelle Ergebnisse dieser Diskussion erscheinen jedoch erwähnenswert. Die tatsächliche Verteilungswirkung von Steuern für sich genommen ist erheblich geringer, als aufgrund der tariflichen Ausgestaltung erwartet werden kann. Hauptursache hierfür sind neben der Steuerhinterziehung die Steuerüberwälzung und die mit der Unternehmensgröße zunehmenden Möglichkeiten, Steuervergünstigungen wahrzunehmen.

Diese generellen Aussagen haben volle Gültigkeit für einen für den Binnenmarkt produzierenden landwirtschaftlichen Sektor. Handelt es sich hingegen um landwirtschaftliche Produktion für den Export, dann entfällt zumindest das Überwälzungsargument weitgehend, da es sich bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen um relativ homogene Güter han-

---

[12] Vgl. z. B. *P. K. Bardhan, T. N. Srinivasan:* Cropsharing Tenancy in Agriculture: A Theoretical and Empirical Analysis, American Economic Review 61, 1971, S. 48 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delt, deren Weltmarktpreise der einzelne Anbieter als gegeben ansehen muß. Insofern ist die Verteilungswirkung einer die größeren Produzenten progressiv stärker treffenden Steuer, sei es nun eine Einkommenssteuer, Bodensteuer oder Exportsteuer, in diesem Fall günstiger zu beurteilen.

Unter dem Wachstumsgesichtspunkt ist eine verteilungswirksame Steuer für sich genommen eindeutig negativ zu beurteilen, da sie den investierbaren Überschuß des Privatsektors gerade dort am stärksten reduziert, wo er am höchsten ist. Allerdings ist unter diesem Aspekt eine isolierte Betrachtung der Besteuerung am wenigsten angebracht, da man wohl davon ausgehen muß, daß die Steuereinnahmen zumindest zum Teil der Finanzierung wachstumsfördernder Investitionen dienen sollen.

III.1.2. Preisbeeinflussende Maßnahmen

Neben direkten Eingriffen können die wirtschaftspolitischen Instanzen Maßnahmen ergreifen, die durch Einwirkung auf Güter- und Faktorpreise Änderungen der Einkommensverteilung zur Folge haben. Bei den Güterpreisen ist zu unterscheiden zwischen Maßnahmen, die das interne Preisgefüge des landwirtschaftlichen Sektors ändern und solchen, die über die Terms of Trade die Verteilung zwischen Landwirtschaft und Industrie beeinflussen. Bei der Diskussion von Güterpreisänderungen werden wir uns in diesem Abschnitt auf den ersten Aspekt beschränken.

Wie im vorangegangenen Abschnitt kann man zunächst einmal wieder zwischen einer Produktion für den Weltmarkt und einer für den Binnenmarkt unterscheiden. Für das Angebot von Großproduzenten und Kleinbauern wollen wir folgende Konstellationen unterstellen:

— Sowohl Großproduzenten als auch Kleinbauern bieten Weltmarktprodukte an, aber die Qualität der letzteren ist geringer als die der ersteren. Infolgedessen besteht ein qualitätsbedingter Preisunterschied.

— Die Großproduzenten stellen Güter für den Weltmarkt her, während die Kleinbauern den Binnenmarkt versorgen.

— Sowohl Großproduzenten als auch Kleinbauern produzieren für den Binnenmarkt.

Je nachdem, welche dieser Angebotssituationen gegeben ist, ergeben sich unterschiedliche Ansatzpunkte einer verteilungsorientierten Preisbeeinflussung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Falle der Weltmarktproduktion mit qualitätsbedingten Preisunterschieden kann der Staat die Erzeugerpreise egalisieren, indem er beispielsweise den Großproduzenten eine Exportsteuer auferlegt. Der Erlös dieser Exportsteuer könnte für qualitätsverbessernde Investitionen der Kleinbauern, wie etwa Bewässerungssysteme, Neubepflanzung überalteter Anlagen usw., verwandt werden. Die Verteilung würde damit nicht nur unmittelbar verbessert, sondern es wird auch eine Ursache der Verteilungsungleichheit langfristig beseitigt. Die Steuer allein hätte sicherlich einen negativen Wachstumseffekt. In Verbindung mit derartigen qualitätsverbessernden Investitionen oder bei hochproduktiven Investitionen an anderer Stelle dürfte der Wachstumseffekt jedoch per Saldo eher positiv sein.

Bieten die Großproduzenten auf dem Weltmarkt und die Kleinbauern auf dem Binnemarkt an, dann ist ebenfalls eine Exportsteuer, evtl. verbunden mit einem Importzoll auf im Inland konsumierte Agrarerzeugnisse, ein wirksames Instrument, um die Verteilung innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors zu ändern. Auch in diesem Falle würden staatliche Einnahmen anfallen, die zu entsprechenden Investitionen genutzt werden könnten. Der Wachstumseffekt der Steuer-cum-Zollmaßnahme ist für sich genommen wohl eher negativ, da bei den großen Produzenten der investierbare Überschuß zurückgeht, während bei den Kleinbauern damit gerechnet werden muß, daß sie ihr höheres Einkommen zu verstärktem Konsum nutzen.

Wenn sowohl Großproduzenten als auch Kleinbauern für den Binnenmarkt produzieren, dann sollten die staatlichen Institutionen darauf achten, daß die Großproduzenten nicht durch oligopolistisches Verhalten ihre Preise (lokal) überhöhen und daß die Kleinbauern nicht durch Handelsmonopsonisten ausgebeutet werden. Als eine Maßnahme wäre hier an eine staatliche Festpreispolitik zu denken, die dafür sorgt, daß alle Anbieter die gleichen Erzeugerpreise erzielen. Da Festpreise die in einer Marktwirtschaft über das Preissystem laufende effiziente Allokation der Ressourcen außer Kraft setzen, ist bei dieser Maßnahme mit negativen Wachstumswirkungen zu rechnen. Als alternative Maßnahmen kommen staatlich kontrollierte oder genossenschaftliche Ankaufsstellen für landwirtschaftliche Produkte in Frage. Soweit diese Stellen allen Anbietern den gleichen Preis zahlen, haben sie ebenfalls eine positive Verteilungswirkung. Das Allokationsproblem kann in diesem Fall gemildert, wenn auch nicht beseitigt werden, wenn die Ankaufsstellen durch eine variable Preispolitik den Marktmechanismus simulieren. Damit würde allerdings der negative Verteilungseffekt von Preisschwankungen, die grundsätzlich Kleinbauern stärker treffen als Großproduzenten, nicht beseitigt. Wenigstens teilweise ließe sich das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jedoch erreichen, wenn die Ankaufsstellen eine antizyklische Ankaufspolitik betrieben und auf diese Weise die Intensität der Preisschwankungen milderten.

Bei einer verteilungsorientierten Beeinflussung von Faktorpreisen geht es in erster Linie um die Preise für Kapitalgüter und sonstige Vorleistungen, wie Düngemittel, Saatgut und dergleichen. Soweit es sich um importierte Güter handelt, kann der Staat den Kleinbauern Zollvergünstigungen gewähren. Er kann ferner dafür sorgen, daß die Kleinbauern im Einkauf nicht wegen ihrer geringen Marktmacht benachteiligt werden. In einer Reihe von Ländern haben die Händler nicht nur beim Kauf der Erzeugnisse der Kleinbauern eine monopsonistische Position, sondern auch beim Verkauf der Kapitalgüter und Vorleistungen eine monopolistische Marktstellung. Auf diese Weise können sie die Schere zwischen Einkaufspreisen und Verkaufspreisen zum Nachteil der Kleinbauern manipulieren. Besonders kritisch ist die Marktstellung der Händler, wenn sie außerdem auch noch Finanzierungsfunktionen übernehmen. Dafür, daß in derartigen Fällen häufig exorbitant hohe Zinsen seitens der Händler verlangt werden, gibt es in einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern genügend Beispiele.

Die Lösung ist auch hier wieder, daß staatliche Institutionen nicht nur dafür sorgen, daß die Kleinbauern für ihre Erzeugnisse marktgerechte Preise erhalten, sondern auch, daß sie ihre Investitionsgüter und Verbrauchsmittel zu angemessenen Preisen erwerben und zu tragbaren Zinsen finanzieren können. In einigen Ländern hat man mit speziellen Finanzierungsinstitutionen für kleine Produzenten, die gleichzeitig technische Beratungsfunktionen übernommen haben, recht gute Erfahrungen gemacht. Da derartige Maßnahmen und Einrichtungen zugunsten von Kleinbauern die Investitionstätigkeit der Großproduzenten kaum negativ beeinflussen dürften, ist ihnen wohl insgesamt ein positiver Wachstumseffekt zuzusprechen.

Ebenso wie eine Verbilligung von Kapitalgütern und Finanzierungsmitteln für Kleinbauern eine positive Verteilungswirkung hat, kann das Gegenstück, das heißt eine Verteuerung von Kapitalgütern und Finanzierungsmitteln für Großproduzenten, einen gleichgerichteten Effekt haben. In Ländern, in denen der Nutzungspreis für Kapital aufgrund von Preissubventionen, Zinsvergünstigungen und anderen Marktverzerrungen unterhalb der Alternativkosten liegt, könnte eine Verteuerung des Kapitals für Großproduzenten darüberhinausgehende positive Verteilungswirkungen haben und gleichzeitig das Wachstum stimulieren. Voraussetzung dafür ist, daß Arbeit und Kapital substituierbar sind, was für weite Bereiche der landwirtschaftlichen Produktion sicher zutreffen dürfte. Eine Verteuerung des Kapitals kann dann im land-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Sektor zu einer vermehrten Nachfrage nach Arbeit führen[13] und somit zu Einkommen für Arbeitskräfte, die bislang kein Einkommen bezogen, weil sie unbeschäftigt waren. Durch die Annäherung des Preises für Kapital an dessen Alternativkosten wird die Allokation der Ressourcen effizienter und somit auch das Wachstum gefördert. In Bereichen, in denen die Substituierbarkeit von Kapital durch Arbeit nicht gegeben ist, besteht allerdings die Gefahr, daß eine Verteuerung des Kapitals die Investitionstätigkeit lähmt und dadurch das Wachstum gefährdet. Der Ergreifung von Maßnahmen, die auf die Faktorpreise einwirken, sollten daher Untersuchungen über die Substitutionsmöglichkeiten vorausgehen.

III.1.3. Produktivitätssteigernde Maßnahmen

Während bei Großproduzenten mit Lohnarbeit die Verteilungswirkung von Produktivitätssteigerungen offen ist, da die Produktivitätsfortschritte entweder in Form von Lohnerhöhungen an die Arbeitskräfte weitergegeben oder als zusätzliche Gewinne von den Kapitalbesitzern vereinnahmt werden können, verbessert eine Produktivitätssteigerung im kleinbäuerlichen Bereich die Einkommensverteilung im landwirtschaftlichen Sektor unmittelbar. Unter langfristigem Aspekt müssen Produktivitätssteigerungen im kleinbäuerlichen Sektor sicher besonders positiv beurteilt werden, da sie zu einer einkommensmäßigen Unabhängigkeit dieses Sektors beitragen und damit verteilungspolitische Maßnahmen auf die Dauer überflüssig machen.

Verschiedene der in diese Kategorie fallenden Maßnahmen sind in den vorangegangenen Abschnitten bereits angeklungen. In sehr armen Ländern gehört hierzu zunächst einmal die Versorgung mit öffentlichen Grundeinrichtungen, wie Trinkwaser, Elektrizität, medizinische Versorgung, Elementarschulen, Verkehrswege und dergleichen. Das zentrale Problem dieser Versorgung ist einmal ihre Finanzierung und zweitens die erhebliche Anforderung, die sie an die administrative Kapazität der wirtschaftspolitischen Institutionen stellt. In Ländern, in denen Kapital knapp ist, wird sich immer die Frage stellen, ob diese verteilungspolitisch sehr wünschenswerten Investitionen eine soziale Grenzproduktivität aufweisen, die über der in alternativen Projekten realisierbaren liegt. Wenn das nicht der Fall ist, ist die Wachstumswirkung dieser Maßnahmen negativ.

Aber nicht nur in den ärmsten Ländern, sondern auch in den bereits weiter fortgeschrittenen läßt sich durch erhebliche öffentliche Investi-

[13] Das tritt ein, wenn der auf die Arbeitsnachfrage positiv wirkende Substitutionseffekt den negativen Niveaueffekt der Kapitalverteuerung überkompensiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionen die Verteilungssituation im landwirtschaftlichen Sektor verbessern. Neben allgemeinen Ausbildungseinrichtungen ist hier an spezielle Beratungsstellen, etwa in der Form von Landwirtschaftsbanken, an den weiteren Ausbau des Verkehrsnetzes und ähnliche Maßnahmen zu denken. Eine grundsätzliche Schwierigkeit, die bei allen derartigen Maßnahmen auftreten kann, besteht in der Sicherstellung, daß die Maßnahmen tatsächlich vorwiegend den Kleinbauern und abhängig Beschäftigten und nicht in erster Linie den Großproduzenten zugute kommen. Beispielsweise wäre im Bildungssektor darauf zu achten, daß nicht vorwiegend Ausbildungsinstitutionen auf dem höchsten Ausbildungsniveau (Gymnasien, Universitäten) geschaffen werden. Auch beim Bau der Verkehrswege kommt es darauf an, daß diese nicht vorwiegend die Absatz- und Zulieferungswege der Großproduzenten, sondern vor allem die der Kleinbauern verbessern.

III.1.4. Schlußfolgerungen

Der Spielraum für das Wachstum nicht oder allenfalls geringfügig gefährdende verteilungspolitische Maßnahmen läßt sich thesenhaft folgendermaßen abstecken:

— Eine Bodenreform im exportorientierten landwirtschaftlichen Sektor dürfte zumindest kurz- bis mittelfristig das Wachstum deutlich negativ beeinflussen.

— In einem für den Binnenmarkt produzierenden landwirtschaftlichen Sektor kann eine Bodenreform positive Wirkungen auf die Einkommensverteilung haben. Der Verteilungseffekt ist am größten, wenn die Bodenreform ohne Entschädigung der Großgrundbesitzer erfolgt. Der Wachstumseffekt ist a priori ungewiß. Wenn die Konsum- und Hortungsquote der Großgrundbesitzer relativ gering ist und die agrarische Produktion nicht zunimmt, dann bilden sich die gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse zurück und das Wachstum wird gefährdet. Gelingt es aber, die landwirtschaftliche Hektarproduktivität aufgrund einer intensiven Bebauung des Bodens nennenswert zu steigern, dann werden Sparfähigkeit und wirtschaftliches Wachstum positiv beeinflußt.

— Eine Entschädigung der Großgrundbesitzer aus öffentlichen Mitteln kommt einem Transfer von Ressourcen aus der Industrie in die Landwirtschaft gleich und wirkt somit dem langfristigen, wachstumsnotwendigen Strukturwandel entgegen. Unter dem Wachstumsgesichtspunkt erscheint daher eine zumindest teilweise Entschädigung der Großgrundbesitzer durch die neuen Grundbesitzer günstiger zu sein. Allerdings sollten diese Entschädigungsleistungen die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neuen Grundbesitzer nicht so stark belasten, daß sie keine produktivitätssteigernden Investitionen mehr durchführen können.

— Landerschließungsprogramme werden in der Regel sowohl die Verteilung als auch das Wachstum positiv beeinflussen, sofern sich das erforderliche Investitionsvolumen in Grenzen hält und die administrative Kapazität der zuständigen Behörden nicht überfordert wird.

— Eine Pachtreform hat einen positiven Verteilungseffekt, der in der Regel allerdings geringer als der einer Bodenreform ist. Negative Wachstumswirkungen einer Pachtreform lassen sich durch Einführung eines wirksamen Kündigungsschutzes weitgehend ausschließen.

— Das für marktwirtschaftliche Systeme klassische Instrument der Umverteilung, die Besteuerung, hat aufgrund der Durchführungsprobleme für sich genommen auch bei progressiver Ausgestaltung nur einen geringen Umverteilungseffekt. Die Verteilungswirkungen sind in einer exportorientierten Landwirtschaft etwas günstiger als in einer, die für den Binnenmarkt produziert.

— Für sich genommen ist der Wachstumseffekt einer Besteuerung zunächst einmal negativ. Allerdings kann die Wachstumswirkung einer Steuer sinnvollerweise nur im Gesamtzusammenhang der fiskalischen Aktivität beurteilt werden.

— Über die Güterpreise können die staatlichen Institutionen durch Exportsteuern, gegebenenfalls verbunden mit einem Importzoll, je nachdem ob die Kleinbauern auch für den Export oder lediglich für den Import produzieren, auf die Verteilung innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors einwirken. Die Steuereinnahmen könnten für qualitäts- oder produktivitätssteigernde Investitionen im kleinbäuerlichen Bereich verwandt werden.

— Die Verteilung negativ beeinflussendes oligopolistisches Verhalten von Großproduzenten sowie monopolistisches Verhalten von Händlern kann durch staatlich kontrollierte oder genossenschaftliche Ankaufstellen für landwirtschaftliche Produkte weitgehend neutralisiert werden. Die Ankaufspolitik sollte antizyklisch sein, um Preisschwankungen, die gewöhnlich Kleinbauern stärker treffen als Großproduzenten, zu reduzieren.

— Die Ankaufsstellen sollten gleichzeitig eine angemessene Versorgung der Kleinbauern mit Investitionsgütern und Verbrauchsmitteln sicherstellen, um auch hier eine monopolistische Ausbeutung durch Händler unmöglich zu machen. Spezielle Finanzierungsinstitutionen könnten gewährleisten, daß die Kleinbauern Zugang zu Finanzierungsquellen zu angemessenen Konditionen erhalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Eine Verteuerung von Kapital für Großproduzenten würde nicht nur die Verteilung positiv beeinflussen, sondern auch das Wachstum, sofern sich Kapital leicht durch Arbeit substituieren läßt.

— Unter dem Verteilungsaspekt sollten produktivitätssteigernde Maßnahmen vor allem im kleinbäuerlichen Sektor ergriffen werden, da ihre Verteilungswirkung bei den Großproduzenten ungewiß ist. Unter langfristigem Aspekt sind derartige Maßnahmen im kleinbäuerlichen Sektor besonders positiv zu beurteilen, da sie auf die Dauer verteilungspolitische Maßnahmen überflüssig machen.

— Bei produktivitätssteigernden Maßnahmen im kleinbäuerlichen Sektor ist darauf zu achten, daß ihre Wirkung tatsächlich den Kleinbauern und nicht den Großproduzenten zugute kommt.

III.2. Maßnahmen zur Verbesserung der städtischen Einkommensverteilung

Die Probleme der städtischen Einkommensverteilung stehen in engem Zusammenhang mit den Problemen der Ungleichheit auf dem Lande. Ist es in vielen Städten schon schwierig, genügend Arbeitsplätze für die eigentliche Stadtbevölkerung zu schaffen, so macht der ständige Bevölkerungszustrom vom Lande[14] in zahlreichen Ländern die Arbeitsplatz- und Wohnraumbeschaffung sowie die Versorgung mit öffentlichen Gütern zu einem nahezu unüberwindbaren Problem. Im Rahmen der Dualismustheorie wurde die Land-Stadt-Wanderung trotz hoher Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in städtischen Regionen vor allem von Harris und Todaro[15] einer gründlichen theoretischen Analyse unterzogen. Diese Autoren gingen davon aus, daß sich die Entscheidung über das Verbleiben auf dem Lande oder das Fortziehen in die Stadt nach der Erwartung, in der Stadt einen Arbeitsplatz zu bekommen, sowie nach der erwarteten Lohndifferenz richtet. Wenngleich ihre Methode, hieraus den Erwartungswert des Einkommens zu bestimmen, angreifbar sein mag und neben den genannten auch noch andere Gründe für eine Wanderungsentscheidung maßgeblich sein mögen, dürfte weitgehende Übereinstimmung darin bestehen, daß die Wanderungsentscheidung überwiegend von ökonomischen Attraktivitätsmerkmalen wie

---

[14] Das jährliche Bevölkerungswachstum in marktwirtschaftlich organisierten Entwicklungsländern betrug von 1950 - 1970 durchschnittlich 2,4 v.H. Das Wachstum der städtischen Bevölkerung übertraf diese Durchschnittsrate erheblich. Sie betrug von 1950 - 1960 5,1 v.H. und von 1960 - 1970 in etwa 4,1 v.H. Vgl. *Paul Bairoch:* Urban Unemployment, International Labour Office, Genf, 1973, S. 10 u. 18.

[15] *J. R. Harris* und *M. P. Todaro:* Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis, American Economic Review, Bd. 60, 1970, S. 126 - 142; *M. P. Torado:* Urban Job Expansion, Induced Migration and Rising Unemployment, Journal of Development Economics 3, 1976, S. 211 -225.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einkommen, Beschäftigung, Lebensstil usw. abhängt[16]. Verbessert man nun einseitig die Einkommensverteilung der städtischen Bevölkerung, wozu ja insbesondere eine Anhebung des Realkonsums der ärmeren Bevölkerungsschichten gehört, dann wird die Attraktivität des Stadtlebens, verglichen mit der des Landlebens, erhöht. Dies hat zur Folge, daß der Zuwandererstrom vom Lande weiter anschwillt und den Erfolg der Maßnahmen zunichte zu machen droht. Die Armutsbekämpfung in der Stadt muß daher unbedingt von Maßnahmen der ländlichen Armutsbekämpfung begleitet werden.

In einigen Entwicklungsländern ist versucht worden, die Landflucht auf administrativem Wege zu stoppen. Verteilungspolitisch ist ein solches Vorgehen bedenklich, da es den Ausgleich der Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land erschwert. Die knappen administrativen Kapazitäten dürften sicherlich in der Beseitigung des Attraktivitätsgefälles, wodurch das Übel an der Wurzel gepackt wird, besser eingesetzt sein als im Kurieren an Symptomen.

Eine typische Erscheinung in fast allen Entwicklungsländern ist die Arbeitslosigkeit in den Städten[17]. Es wäre jedoch verfehlt, einerseits offene Arbeitslosigkeit mit Armut und andererseits Erwerbstätigkeit mit einem über der Armutsgrenze liegenden Einkommen gleichzusetzen. Wenngleich es nur wenige Statistiken gibt, die über den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Haushaltseinkommen Aufschluß geben, so deuten doch einige Indikatoren darauf hin, daß dieser Zusammenhang nicht besonders stark ausgeprägt ist. Aus einer Studie Berrys über die Arbeitslosigkeit in acht kolumbianischen Städten geht hervor, daß mehr als die Hälfte der als arbeitslos eingestuften Personen aus Erwerbspersonen bestand, die entweder auf hochbezahlte Stellen warteten oder weniger als 5 Wochen arbeitslos waren oder bei ihren Familien wohnten und vorher noch nicht berufstätig waren. Außerdem ist geschätzt worden, daß die Gruppe der arbeitslosen Armen kleiner ist als die der erwerbstätigen Armen[18].

Dies führt zu der Frage, wer die städtischen Armen eigentlich sind. Rao[19] gibt hierzu angesichts fehlenden statistischen Materials, das definitive Aussagen zuließe, folgende Einschätzung ab. Arme Stadtbewoh-

---

[16] *H. N. Barnum* und *R. H. Sabot:* Migration, Education and Urban Surplus Labour, OECD Development Center Employment Series, Paris, 1975.

[17] Vgl. beispielsweise *D. J. Blake:* Unemployment: The West Malaysian Example, in: Readings on Malaysian Economic Development, Hrsg. D. Lim, Kuala Lumpur, 1975, S. 190.

[18] Vgl. *A. Berry:* Unemployment as a Social Problem in Urban Kolumbia, Economic Growth Center at the Yale University, Discussion Paper Nr. 145, New Haven/Conn. 1972.

[19] *D. C. Rao:* Urban Target Groups, in: H. B. Chenery et al., Redistribution with Growth, a.a.O., S. 138.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ner bestehen aus erstens Selbständigen im Dienstleistungsgewerbe, zweitens ungelernten Arbeitern im nichtlandwirtschaftlichen Bereich, drittens Immigranten, die einer Gelegenheitsarbeit nachgehen, viertens gelernten Arbeitern (teilweise selbständig), deren Produkte und Dienstleistungen wenig nachgefragt werden, und fünftens alten und behinderten Personen, die auf Unterstützung angewiesen sind.

Im folgenden sollen einzelne verteilungswirksame Maßnahmen diskutiert werden, die insbesondere den aufgezählten Personengruppen zugute kommen. Hierbei wird wieder nach dem Gliederungsschema des vorherigen Abschnitts vorgegangen.

III.2.1. Direkte Eingriffe

Unter den direkten Eingriffen entspräche der Bodenreform im landwirtschaftlichen Sektor eine Umverteilung des Anlagekapitals im industriellen Sektor. Die Tatsache, daß in der verteilungspolitischen Diskussion die Bodenreform einen ersten Platz einnimmt, die Umverteilung von Anlagekapital hingegen kaum Erwähnung findet, hat sowohl grundsätzliche als auch spezifisch ökonomische Gründe. Die Bodenreform wird nicht nur als ein verteilungspolitisches Instrument angesehen, sondern auch als eine Vorbedingung für die Überwindung des Feudalsystems und die Hinführung der traditionellen Gesellschaft zu einer modernen kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Im Unterschied dazu haftet einer am industriellen Anlagevermögen ansetzenden Verteilungspolitik der Verdacht an, durch Eingriffe in das Privateigentum an den Produktionsmitteln an den Grundfesten der kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Ordnung zu rütteln. Dabei wird freilich übersehen, daß eine Reduzierung der Vermögenskonzentration im industriellen Sektor nicht mit Verstaatlichung gleichzusetzen ist, sondern durchaus auch als eine Umverteilung innerhalb des privaten Sektors verstanden werden kann, und daß eine aktive Bekämpfung der Vermögens- und Machtkonzentration in der Industrie von jeher ein Anliegen von Vertretern liberal-marktwirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen war.

Die mehr ökonomische Begründung basiert auf Effizienzüberlegungen. Eine Bodenreform läßt sich vielfach mit der extensiven Nutzung landwirtschaftlichen Bodens durch Großgrundbesitzer rechtfertigen. Zumindest längerfristig verspricht die Bodenreform unter den oben genannten Bedingungen, ein größeres Produktionsvolumen durch gestiegene Hektarproduktivität zu erbringen. Im industriellen Sektor ist eine vergleichbare Veränderung als Folge einer Umverteilung des Anlagevermögens, die aus größeren Produktionseinheiten kleinere macht, generell nicht zu erwarten. Mehr Produktionseinheiten erfordern mehr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Personen mit Managementfähigkeiten, die nicht vorhanden und auch nicht ohne weiteres produzierbar sind. Im Gegenteil, es besteht die Gefahr, daß vorhandene Manager abwandern. Außerdem ist die Arbeitsproduktivität in größeren Produktionseinheiten durchweg erheblich höher als in kleineren. Bei gegebenem Einsatz an Managern und Arbeitern müßte eine Umverteilung somit zu einem Produktionsrückgang führen. Dies kann unter Umständen zumindest teilweise durch einen verstärkten Arbeitseinsatz kompensiert werden. Die von den Industrieländern ausgehende weltweite technologische Entwicklung geht jedoch eindeutig in Richtung größerer — und auch kapitalintensiverer — Produktionseinheiten. Eine auf kleinere Produktionseinheiten hinzielende Verteilungspolitik müßte daher, wenn sie keine Produktions- und Wachstumsverluste hinnehmen will, von einer entsprechenden Technologiepolitik begleitet sein. Dies stößt jedoch, wie die Erfahrung zeigt[20], auf außerordentliche Schwierigkeiten, die von einem einzelnen Entwicklungsland überhaupt nicht zu lösen sind.

Als Alternative zu einer Umverteilung des bestehenden Anlagevermögens wäre eine Politik denkbar, die bei der Bildung neuen Anlagevermögens ansetzt und auf kleinere Produktionseinheiten abzielt. Innerhalb des potentiellen Produktionsspektrums eines Entwicklungslandes gibt es Wirtschaftszweige, in denen große Produktionseinheiten technologisch vorgegeben sind, und solche, in denen das nicht der Fall ist, entweder weil technologische Wahlmöglichkeiten ohne Effizienzverlust bestehen oder weil kleinere Produktionseinheiten kostengünstiger produzieren können. Für die letztere Kategorie lassen sich als Beispiele die Bauindustrie, die Textil- und Bekleidungsindustrie, die Metallverarbeitung, die Herstellung chemischer Konsumgüter usw. anführen. Eine verteilungsorientierte Politik könnte daher danach trachten, die Entwicklung der Produktionsstruktur so zu beeinflussen, daß Wirtschaftszweige mit kleinen Produktionseinheiten dominieren und solche mit großen auf dem erforderlichen Mindestmaß gehalten werden.

Es ist allerdings fraglich, ob durch diese Politik die Vermögens- und Einkommenskonzentration fühlbar vermindert wird und ob sie den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommt. Daher ist zu überlegen, ob es andere Möglichkeiten der Vermögensbeteiligung ärmerer Bevölkerungsschichten gibt. Wenn man Übertragungen von enteignetem Vermögen oder Auflagen, die Investoren zur entschädigungslosen Eigentumsübertragung eines Teils der neu erstellten Anlagen zwingen, ausschließt, weil sie einerseits mit der marktwirtschaftlichen Ordnung kaum vereinbar sind und andererseits die private Investitionsbereit-

[20] Vgl z. B. *L. Hoffmann:* Probleme der Wahl, der Adaption und des Transfers von Technologien im Industrialisierungsprozeß der Entwicklungsländer, Regensburger Diskussionspapier Nr. 67, 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft weitgehend zum Erliegen bringen würden, bleibt nur die Möglichkeit einer Einschaltung der öffentlichen Haushalte, da die ärmeren Bevölkerungsschichten nicht über die Mittel verfügen, um Teile des Anlagekapitals zu erwerben. Der Staat könnte, wenn die öffentlichen Mittel es zulassen, eine „buying in"-Politik betreiben, wie sie beispielsweise von Wheelwright[21] propagiert worden ist. Eine derartige Politik könnte theoretisch gegenüber jedem größeren Investor ergriffen werden, dürfte jedoch hauptsächlich gegenüber ausländischen Investoren in der Gestalt sogenannter „joint ventures" zum Tragen kommen. Wenn das nicht langfristig auf einen Staatskapitalismus hinauslaufen soll, dann muß eine solche Politik auch Vorstellungen darüber entwickeln, wie das gewissermaßen stellvertretend für die ärmeren Bevölkerungsschichten übernommene Kapital ihnen zu einem späteren Zeitpunkt zugeführt werden soll. Zu denken wäre hier etwa an eine Reprivatisierung zum Einkaufspreis, sobald das Einkommen so weit gestiegen ist, daß die Finanzierung aus privaten Ersparnissen möglich ist, oder an die Bildung genossenschaftsähnlicher Organisationen. Eine weitere Möglichkeit wäre, den Boden von Großgrundbesitzern an Kleinbauern zu verteilen und gleichzeitig die Großgrundbesitzer mit dem in der öffentlichen Hand akkumulierten Vermögen zu entschädigen, wie es oben schon angeklungen ist. Dieser Problemkreis ist bislang weder in der Literatur angemessen behandelt worden, noch gibt es unseres Wissens praktische Erfahrungen, die über den möglichen Erfolg der erstgenannten Maßnahmen Aufschlüsse gäben.

Aufgrund der genannten grundsätzlichen und zum Teil auch ökonomisch begründeten Schwierigkeiten einer Umverteilung des Anlagevermögens stehen im industriellen Sektor fiskalische Maßnahmen als Mittel der Umverteilung wesentlich stärker im Vordergrund als im landwirtschaftlichen Sektor. Unter den Steuern wäre hier zunächst wieder die Einkommens- und Körperschaftssteuer zu nennen, deren Verteilungswirkung jedoch trotz progressiver Tarifgestaltung aus den bereits genannten Gründen umstritten ist. Der indirekten Steuer, die in den meisten Entwicklungsländern die wichtigste öffentliche Einnahmequelle ist, wird nachgesagt, daß sie regressiv wirke, weil die unteren Einkommensschichten aufgrund ihrer höheren Konsumquote ein im Vergleich zu ihrem Einkommen höheren Steuerbeitrag leisten als die oberen Einkommensschichten. Dieser regressive Effekt wird in verschiedenen Ländern dadurch zu neutralisieren versucht, daß der Verbrauch lebensnotwendiger Güter steuerfrei belassen und der von anderen Gütern, insbesondere von Luxusgütern, einer starken Besteuerung unter-

[21] *E. L. Wheelwright:* UNIDO Industrial Development Mission to Malaysia, Final Report, February 1972 (mimeo).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

worfen wird. Soweit es sich bei letzteren um importierte Güter handelt, kann die Verteuerung auch durch einen Importzoll bewirkt werden. Dieser hat allerdings unter Umständen den unerwünschten Nebeneffekt, daß der mit dem Zoll gestiegene Inlandspreis die Produktion der betreffenden Güter im Inland attraktiv macht und damit Ressourcen in Bereiche lenkt, deren Ausdehnung unter dem Gesichtspunkt der Versorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten nicht angeraten erscheint.

Vermögens- und Erbschaftssteuern spielen bislang in den Steuersystemen der meisten Entwicklungsländer keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle. Ihr Einkommensverteilungseffekt ist zwar prinzipiell bedeutend, da die Bezieher niedriger Einkommen in der Regel kein Vermögen besitzen oder ihr Vermögen unterhalb der Freigrenze bleibt, in der praktischen Anwendung stoßen sie jedoch auf außerordentlich große Schwierigkeiten. Zunächst einmal stößt diese Art der Besteuerung auf den größten politischen Widerstand. Weiterhin sind die administrativen Probleme der Vermögenserfassung und -bewertung, die schon in einem Industrieland große Schwierigkeiten bereiten, von der Steueradministration eines Entwicklungslandes nur sehr schwer zu lösen. Hinzu kommt schließlich, daß zumindest die Erbschaftssteuer erst über einen verhältnismäßig langen Zeitraum nennenswerte Verteilungswirkungen aufweisen kann. Auch von daher erscheint sie vielfach als Verteilungsinstrument wenig attraktiv.

Bei der Diskussion der Wachstumswirkungen verteilungspolitischer Eingriffe, die am industriellen Anlagevermögen ansetzen, können wir uns hier auf strukturbeeinflussende Maßnahmen und die Einkaufspolitik (buying-in policy) beschränken. Über die strukturbeeinflussenden Maßnahmen läßt sich ohne nähere Spezifikation der Art der anzustrebenden Strukturen verhältnismäßig wenig aussagen. Unter dem Verteilungsaspekt würden eher arbeitsintensive als kapitalintensive Produktionsbereiche gefördert werden, weil sich diese Politik vermutlich positiv auf das Arbeitsplatzangebot auswirkt. Da eine mehr arbeitsintensive Produktionsstruktur eher den komparativen Vorteilen eines Entwicklungslandes entspricht und sie sowohl eine effizientere Produktion als auch eine stärkere Integration in die internationale Arbeitsteilung erlaubt, dürften von einer beschäftigungsfördernden Strukturpolitik positive Wachstumsimpulse ausgehen.

Auch über die Wachstumswirkungen der Einkaufspolitik läßt sich nur spekulieren. Lange Zeit hat die Vorstellung geherrscht, daß der Wunsch nach sogenannten „joint ventures“ ausländische Investoren abschreckt, weil sie dadurch kontrolliert und in ihrer Bewegungsfreiheit behindert werden können. Neuerdings hat man jedoch die Beobachtung gemacht, daß „joint ventures“ durchaus attraktiv sein können, wenn dadurch das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

staatliche Genehmigungsverfahren, die Erlangung von Steuervergünstigungen oder Importschutz erleichtert werden.

Die Steuern wirken, wie bereits erwähnt, für sich genommen negativ auf das Wachstum. Allerdings sind die negativen Wirkungen nach Steuerarten unterschiedlich, so daß die Frage, auf welche Weise ein öffentliches Investitionsvolumen finanziert wird, unter dem Wachstumsaspekt schon von erheblicher Bedeutung ist. Den stärksten negativen Wachstumseffekt dürfte eine Körperschaftssteuer haben, da sie erstens die privaten Ersparnisse stark reduziert und zweitens die Investitionsneigung beeinträchtigt. Ähnliches gilt für die Vermögenssteuer, soweit sie die Unternehmen trifft. Bei einem hohen Vermögenssteuersatz können ihre Wachstumswirkungen sogar noch ungünstiger sein als die der Körperschaftssteuer, da sie unabhängig von der Ertragslage des Unternehmens anfällt. Den geringsten Einfluß auf das wirtschaftliche Wachstum dürfte die Erbschaftssteuer haben, da sie in der Regel entweder aus der Erbschaft selbst oder aus in der Vergangenheit akkumulierten Ersparnissen finanziert wird.

III.2.2. Preisbeeinflussende Maßnahmen

Unter den preisbeeinflussenden Maßnahmen, die auf die Güterpreise einwirken, sollen auch in diesem Abschnitt wieder nur jene diskutiert werden, die für die Verteilung innerhalb des industriellen Sektors und nicht für die Verteilung zwischen den Sektoren Industrie und Landwirtschaft von Bedeutung sind. Unter den Güterpreisen verstehen wir hier nur Preise für Konsumgüter. Preise für Investitionsgüter und Zwischenprodukte werden unter die Faktorpreise eingeordnet.

Eine verteilungspolitisch orientierte Beeinflussung der Konsumgüterpreise kann prinzipiell auf zwei Arten erfolgen. Die erste besteht in der Schaffung gespaltener Märkte für identische Güter, was darauf hinausläuft, daß für ein und dasselbe Gut ärmeren Bevölkerungsschichten ein geringerer Preis abverlangt wird als reicheren. Derartige Maßnahmen sind administrativ schwer durchzuführen, da die Spaltung relativ leicht zu durchbrechen ist, insbesondere wenn in der staatlichen Administration korruptes Verhalten verbreitet ist, was für viele Entwicklungsländer sicher zutrifft. Die zweite Möglichkeit besteht darin, Güter, die vornehmlich von den ärmeren Schichten konsumiert werden, zu verbilligen. Zwar kommen diese Preisvergünstigungen dann auch den reicheren Schichten zugute, schlagen sich jedoch in deren Konsum nicht so stark nieder, wenn die betreffenden Güter nur einen kleinen Anteil an deren Gesamtkonsum haben.

In sehr viel stärkerem Maße als in ländlichen Regionen stellt in den städtischen Regionen vieler Entwicklungsländer die ausreichende Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten mit Grundnahrungsmitteln ein dringendes Problem dar. Eine Subventionierung des Angebots von Grundnahrungsmitteln in den städtischen Regionen, sei es durch Abschaffung indirekter Steuern für diese Güter, kostenlosen Transport vom Land in die Stadt, Festpreispolitik oder kostenlose Verteilung einer Mindestration durch staatliche Institutionen, wie beispielsweise in Sri Lanka, könnte die Situation der Armen und damit die Verteilung in den Städten nennenswert verbessern.

Private Güter, die vornehmlich von den einkommensschwachen Bevölkerungsschichten konsumiert werden, könnten auch durch eine aktive Wettbewerbspolitik auf den betreffenden Märkten verbilligt werden. Lokale Monopolstellungen einzelner Anbieter, die zu Preisüberhöhungen führen, können verschiedene Ursachen haben. Typisch sind jedoch für die meisten Entwicklungsländer Monopolstellungen, die durch eine staatlich administrierte Abschirmung des Wettbewerbs aus dem Ausland geschaffen und erhalten werden. Diese Abschirmung in der Gestalt von Zollmauern, quantitativen Importbeschränkungen und anderen importerschwerenden Maßnahmen, die zunächst als temporäre Starthilfe für den Aufbau heimischer Industrien eingeführt wurden, bleiben in der Regel auch dann erhalten, wenn die begünstigten Unternehmen bereits so etabliert sind, daß sie durchaus im Wettbewerb mit ausländischen Firmen bestehen könnten. Die Aufrechterhaltung der Importbeschränkungen veranlaßt die Firmen in diesem Falle entweder zu ineffizienter Produktion oder garantiert ihnen hohe Gewinne und verhindert in den meisten Fällen, daß Kostensenkungen an die Verbraucher weitergegeben werden.

Ein zentrales Problem vieler Stadtregionen stellen die dichtbevölkerten Slumviertel dar. Das Entstehen dieser Slumviertel ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß die Einkommen der dort wohnenden Bevölkerung nicht ausreichen, um einen auf dem freien Markt angebotenen menschenwürdigen Wohnraum zu finanzieren. Hier könnten die staatlichen Institutionen durch Mietsubventionen helfend eingreifen. Wesentlich wirkungsvoller wäre jedoch die Neubereitstellung mietgünstiger Wohnungen im Rahmen eines sogenannten „low cost housing program", wie es beispielsweise Singapur in den 60er Jahren in größerem Stil durchgeführt hat[22]. Erstens läßt sich ein derartiges Programm sehr gezielt einsetzen und garantiert damit, daß die Förderungsmaßnahmen auch tatsächlich den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommen. Zweitens hat das Programm bei einer vernünftigen Verwaltung bereits in der Phase der Wohnraumerstellung positive Verteilungswirkungen,

[22] *Teh Cheang Wan:* Public Housing in Singapore, in: Location of Public Housing Estates in Singapore 1975, S. 1 - 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

da die Bauleistungen sehr arbeitsintensiv gestaltet werden und damit bislang unbeschäftigten Arbeitskräften Einkommen verschaffen können. Nicht zu unterschätzen ist sicher auch, daß bessere Wohnbedingungen häufig eine wichtige Voraussetzung für einen angemessenen Gesundheitszustand sind, der die Bewohner erst in die Lage versetzt, einer geregelten, einkommenverschaffenden Tätigkeit nachzugehen.

Bei der zweiten Kategorie von Gütern, den sogenannten öffentlichen Gütern, geht es weniger um Preisreduzierungen, da sie ohnehin meistens unterhalb des Gleichgewichtspreises angeboten werden, sondern eher um die Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung. Hierbei handelt es sich um die Versorgung mit solchen öffenlichen Gütern wie Trinkwasser, sanitären Anlagen, Kanalisation, Elektrizität, Feuer- und Hochwasserschutz und dergleichen, kurzum alles, was die ILO[23] als Elemente einer „basic needs"-Strategie definiert. Auch diese Maßnahmen verbessern die Situation der einkommensschwachen Bevölkerungsschichten nachhaltig und lassen sich ähnlich wie ein „low cost housing"-Programm sehr gezielt einsetzen.

Zu den Grundbedürfnissen gehört sicherlich auch die Versorgung mit ausreichenden ärztlichen Dienstleistungen. Für eine verteilungsorientierte Ausgestaltung der ärztlichen Versorgung, sei es über ein öffentliches Krankenversicherungssystem oder einen öffentlichen Gesundheitsdienst, gibt es in den Industrieländern genügend Beispiele, an denen die Entwicklungsländer sich orientieren könnten. Angesichts der Tatsache, daß gerade die ärmeren Bevölkerungsschichten von Unterernährung, Fehlernährung, Seuchen und anderen Krankheiten besonders stark bedroht sind, kommt einem wohl organisierten Gesundheitswesen eine große verteilungspolitische Bedeutung zu.

Die Bereitstellung kostengünstiger oder kostenloser Ausbildungseinrichtungen wird ebenfalls vielfach als ein die Verteilung positiv beeinflussendes Instrument angesehen. Auf dem Hintergrund der Erfahrungen, die man mit der Entwicklung von Ausbildungssystemen in Entwicklungsländern gemacht hat, kann man dieser Auffassung jedoch nicht generell zustimmen. Ob ein Ausbildungssystem egalisierend wirkt oder nicht, hängt ganz wesentlich von seiner Ausgestaltung ab. Werden beispielsweise vornehmlich Ausbildungseinrichtungen auf sehr hohem Niveau (Gymnasien, Universitäten) kostenlos zur Verfügung gestellt, dann dürfte das die Verteilung deutlich negativ beeinflussen, da einmal selbst bei formeller Zugangsfreiheit effektiv nur die höheren Einkommensschichten Zugang zu den Hochschulen haben und zum anderen die Hochschulabsolventen später wieder zu den oberen Einkommensschichten zählen. Daraus folgt, daß nur Grundschulen und berufsspezifische

[23] ILO, Meeting Basic Needs, Geneva, 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einrichtungen für einfache Berufe kostenlos bereitzustellen sind, während die Kosten der Hochschulausbildung prinzipiell von den Auszubildenden zu tragen wären. Um den Kindern weniger gut verdienender oder vermögensloser Eltern ebenfalls ein Studium zu ermöglichen, können parallel (rückzahlbare) Stipendien gewährt werden. Bei der kostenfreien Grundschul- und Berufsausbildung handelt es sich im einzelnen vor allem um die Schulgeldfreiheit, Schulmittelfreiheit, kurze Schulwege und kostenlose Transportmöglichkeiten. Nur wenn diese Bedingungen erfüllt sind, kann damit gerechnet werden, daß die Ausbildungsmöglichkeiten auch tatsächlich wahrgenommen werden.

Der unmittelbare Wachstumseffekt von Maßnahmen, die private und öffentliche Güter verbilligen, ist negativ, soweit dadurch Mittel gebunden werden, die anderweitig für produktive Investitionen verwendet werden könnten. Längerfristig gesehen ist jedoch eher eine positive Wachstumswirkung zu erwarten, da eine ausreichende Ernährung, bessere ärztliche Versorgung sowie hygienischere Wohn- und Lebensverhältnisse einen geregelten und vollen Einsatz der Arbeitskräfte überhaupt erst ermöglichen und damit zu einer nachhaltigen Produktivitätssteigerung beitragen.

Für Wohnraumbeschaffungsprogramme gelten zunächst einmal die gleichen Überlegungen. Hinzu kommt, daß Bauinvestitionen einen direkten Wachstumsbeitrag darstellen und der Bausektor darüber hinaus zu jenen Schlüsselindustrien gehört, deren Expansion aufgrund starker rückwärtiger Verkettungen mit anderen Wirtschaftszweigen Wachstumsimpulse auf breiter Front auslöst. Auch hier wieder kann Singapur als Beispiel für ein Land herangezogen werden, das unter anderem durch umfangreiche Bauinvestitionen eine hohe Arbeitslosigkeit (Anfang der 60er Jahre) in einen fühlbaren Arbeitskräftemangel verbunden mit hohen Wachstumsraten verwandelt hat[24]. Neben den positiven Verteilungs-, Beschäftigungs- und Wachstumseffekten ist ein weiterer Vorteil eines „low cost housing"-Programms, daß es nur wenig importierte Vorleistungen verlangt und daher auch nicht durch eine Belastung der Zahlungsbilanz das Wachstum in anderen Bereichen behindert.

Eine besondere Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum kommt der Ausbildung zu. Hier ist von essentieller Bedeutung, daß die Planer des Ausbildungssystems den zukünftigen Bedarf an ausgebildeten Arbeitskräften nach Volumen und Struktur einigermaßen zutreffend vorausschätzen, um zukünftige Arbeitsmarktengpässe und -überschüsse für die einzelnen Berufsgruppen zu vermeiden. Die Probleme des sogenannten „manpower planning" und die Einwände, die gegen die in der Vergangenheit praktizierten Verfahren erhoben wurden, sind bekannt.

[24] *Teh Cheang Wan:* Public Housing . . . , a.a.O., S. 18 - 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dennoch geht kein Weg an der Tatsache vorbei, daß Fehlentwicklungen im Ausbildungssystem als Folge falscher Vorausschätzungen oder unrealistischer Zielsetzungen gerade in Entwicklungsländern zu außerordentlichen Schwierigkeiten führen. Ein Paradebeispiel hierfür ist die Entwicklung in Indien, das sich in der Konzeption seines Ausbildungswesens an der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien orientierte und damit in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten gewaltige Überschüsse an Hochschulabsolventen (die es in die Industrieländer und die internationalen Organisationen exportiert) und erhebliche Engpässe auf dem unteren und mittleren Ausbildungsniveau produzierte. Wenn man von derartigen Fehlentwicklungen absieht, dann gehören Ausbildungsinvestitionen nach allem, was bislang darüber bekannt ist, zu den produktivsten Anlageformen öffentlicher Mittel[25]. Die Fehlentwicklungen lassen sich weitgehend vermeiden, wenn sorgfältige Vorausschätzungen des Ausbildungsbedarfs begleitet werden von einer nach Ausbildungsarten abgestuften Kostenbeteiligung, wie es oben bereits erwähnt wurde.

Die Beseitigung von Monopolrenten, etwa durch den Abbau importbeschränkender Maßnahmen, dürfte kaum das Wachstum gefährden, wenn dabei auf das vorübergehende und ökonomisch berechtigte Schutzbedürfnis, das eine Industrie in der Anlaufphase hat, Rücksicht genommen wird. Die jüngeren Erfahrungen mit einer auf extrem hohe Zollsätze gestützten Importsubstitutionspolitik deuten daraufhin, daß eine völlige Abschirmung vom ausländischen Wettbewerb zu grotesk ineffizienten Produktionsstrukturen führen kann[26] und damit das Wachstum nachhaltig beeinträchtigt. Eine aktive Wettbewerbspolitik, die einen Schutz von Industrien nur soweit zuläßt, als es um die Durchsetzung auf mittlere Sicht realisierbarer Wettbewerbsvorteile geht, ist sicher dem Wachstum eher förderlich als abträglich.

Ebenso wie in der Landwirtschaft können auch im industriellen Sektor neben den Güterpreisen die Faktorpreise in Richtung auf eine ausgeglichenere Einkommensverteilung beeinflußt werden. Während es in der Landwirtschaft dabei vornehmlich um Maßnahmen geht, die den Nutzungspreis für Kapital und die Preise für Vorleistungen betreffen, spielen im industriellen Bereich neben dem Kapitalpreis auch die Lohnkosten eine vorrangige Rolle, da die industrielle Produktion größtenteils in der Form von Lohnarbeit und nur zu einem geringen Teil durch Selbständige erstellt wird. Dasselbe gilt für den „modernen" Dienstleistungsbereich.

---

[25] *George Psacharopoulos:* Returns to Education — An International Comparison, Amsterdam-London-New York, 1973, S. 1 - 18.

[26] *I. Little, T. Scitovsky, M. Scott:* Industry and Trade in Some Developing Countries, London-New York-Toronto, 1970, Kap. 2 und 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Verteilungsrelevanz der Lohnkosten betrifft zwei Aspekte. Der erste ist das Argument, daß eine Senkung des Niveaus der Lohnkosten relativ zu den Kapitalnutzungskosten die Beschäftigung erhöht und dadurch die Einkommensverteilung verbessert. Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Arbeitslosen vielfach nicht mit den Armen identisch sind, weshalb theoretisch die Möglichkeit besteht, daß eine erhöhte Arbeitsnachfrage den untersten 40 Prozent der Bevölkerung nicht zugute kommt. Obgleich dieser Fall nicht auszuschließen ist, dürfte eine Erhöhung der Arbeitsnachfrage, wenn sie sich über eine Vielzahl von Branchen erstreckt, jedoch auch eine Reihe von ungelernten Arbeitskräften aus ärmeren Schichten in den modernen Sektor integrieren. Von diesem Fall wollen wir im folgenden ausgehen.

Bei dieser Argumentation werden allerdings die Verteilungswirkungen auf die städtischen mittleren und oberen Einkommensbezieher vernachlässigt. Unterstellt man, daß die Bezieher niedriger Einkommen meistens selbständige und unregelmäßig Beschäftigte sind, die vor allem im traditionellen Bereich arbeiten, daß die Bezieher mit mittleren Einkommen weitgehend aus Beschäftigten im modernen Bereich bestehen und daß die Bezieher hoher Einkommen meist Selbständige (Unternehmer und freiberufliche Akademiker) sind, denen ein Großteil des Kapitaleinkommens zufließt, dann würde eine Verminderung der Löhne relativ zu den Kapitalkosten im modernen Bereich innerhalb der unteren und mittleren Einkommensschichten egalisierend wirken, den oberen Einkommensschichten, den Kapitalbesitzern also, jedoch höhere Einkommen zufließen lassen. Obgleich die Anzahl der Armen (bei Zugrundelegung eines absoluten Armutsbegriffs) zurückgehen mag, könnte die Disparität der Einkommensrelationen aller Einkommensbezieher zunehmen. Die Beurteilung einer derart unterschiedlichen Entwicklung wirft ein Werturteil auf. Wir sind der Meinung, daß die Beseitigung der Armut ein wichtigeres Ziel ist als die Verminderung der relativen Einkommensunterschiede, und würden eine solche Entwicklung der Einkommensverteilung daher positiv beurteilen.

Der zweite Aspekt betrifft die Lohnstruktur. Tinbergen[27] hat sicher nicht zu Unrecht argumentiert, daß in Gesellschaften, in denen etwa zwei Drittel des Gesamteinkommens aus Einkommen von abhängig Beschäftigten bestehen, wie es in etwa für die meisten Industrieländer zutrifft, die Verteilung innerhalb der abhängig Beschäftigten quantitativ für die Gesamtverteilung wesentlich bedeutsamer ist als die Verteilung zwischen abhängig Beschäftigten und den Beziehern von Kapitaleinkommen. Dieser Aspekt ist für Entwicklungsländer, in denen der Ein-

[27] *J. Tinbergen:* Income Distribution, Analysis and Policies, Amsterdam-Oxford 1975, S. 31, 149 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommensanteil der abhängig Beschäftigten durchweg geringer ist, weniger relevant als für Industrieländer. Dennoch gilt auch für diese Länder, daß Änderungen der Lohnstruktur einen nachhaltigen Einfluß auf die Einkommensverteilung haben und somit Ansatzpunkt verteilungspolitischer Maßnahmen sein können.

Ausgangspunkt des ersten Aspekts ist die Beobachtung, daß viele Entwicklungsländer in der Vergangenheit Kapital, in der Form von Kapitalgütern und Finanzierungskapital durch Steuererleichterungen, Ausnahmen von Importbeschränkungen, Zinssubventionen oder dergleichen künstlich verbilligt, die Lohnkosten jedoch durch Lohnsummensteuern, Mindestlohngesetze und ähnliche Maßnahmen erhöht haben. Das Faktorpreisverhältnis entsprach deshalb nicht dem Verhältnis der sozialen Grenzkosten und damit auch nicht den tatsächlich herrschenden Knappheitsverhältnissen. Weil für die Produzenten der Nutzungspreis von Kapital zu niedrig und der von Arbeit zu hoch war, wurde zu viel Kapital eingesetzt und zu wenig Arbeit beschäftigt. Die Produktion ist infolgedessen zu kapitalintensiv, der Beschäftigungsgrad zu niedrig und die Einkommensverteilung zu ungleich.

Was den Beschäftigungseffekt einer Abschaffung dieser Maßnahmen anbelangt, so ist mit einer Zunahme der Nachfrage nach Arbeit aufgrund einer Senkung der Lohn-Zins-Relation nicht unmittelbar zu rechnen, da die vorhandenen Kapitalgüter in der Regel eine arbeitsintensivere Nutzung nicht zulassen und somit der Übergang zu einer arbeitsintensiveren Produktion erst vollzogen werden kann, wenn Entscheidungen über Ersatz- oder Neuinvestitionen anstehen. Das Ausmaß des längerfristig möglichen Beschäftigungseffekts hängt von den technisch bedingten Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital ab. Nach einem Überblick von Cline[28] über eine Reihe empirischer Studien zur Substitutionselastizität in Entwicklungsländern divergieren die berechneten Substitutionselastizitäten erheblich, und zwar innerhalb des Wertebereichs von etwa 0,3 bis beträchtlich über 1. Damit scheint die Hypothese begründet, daß Änderungen der Faktorpreisrelation die Beschäftigung zu beeinflussen vermögen.

Bei der Analyse von Substitutionsmöglichkeiten sollte man auch beachten, daß es nicht nur darauf ankommt, ob Arbeit und Kapital bei gegebenen Gütern substituierbar sind, sondern auch darauf, ob bei einer relativen Lohnsenkung die Chance besteht, daß sich die Produktionsstruktur zugunsten von arbeitsintensiven Gütern verändert. Wenn eine derartige Entwicklung wahrscheinlich ist, gegebenenfalls unter-

---

[28] *W. R. Cline:* Distribution and Development, A Survey of Literature, Journal of Development Economics Bd 1, 1975, S. 388 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stützt durch staatliche Maßnahmen, dann sind die Aussichten für hohe Beschäftigungseffekte und positive Verteilungswirkungen wesentlich günstiger, als man aufgrund von industriespezifischen Substitutionselastizitäten erwarten könnte.

Eine Verteilungspolitik, die an der Lohnstruktur ansetzt, wird darauf gerichtet sein, berufsspezifische Knappheiten oder Zugangsbeschränkungen zu beseitigen. Die wichtigsten Maßnahmen sind hier die Berufsausbildung sowie die Beseitigung von gesetzlichen oder institutionellen Regelungen, die den freien Berufszugang behindern. Eine weitere Möglichkeit könnte darin bestehen, die Produktionsstruktur zugunsten verteilungsfreundlicher Industrien zu beeinflussen, das heißt von Industrien, in denen Berufe, die hohe Knappheitsrenten einbringen, kein großes Gewicht haben. Schließlich wäre auch hier wieder an ein selektives Vorgehen gegenüber ausländischen Investoren zu denken, die häufig die Verteilung dadurch ungünstig beeinflussen, daß sie Löhne zahlen, die weit über den landesüblichen Marktlöhnen liegen und damit soviel qualifizierte Arbeitskräfte attrahieren, daß in der heimischen Industrie ernsthafte Engpässe auftreten.

Unter dem Wachstumsaspekt sind alle Maßnahmen, die auf eine Entzerrung der Faktorpreise abzielen, grundsätzlich positiv zu beurteilen. Wenn die Faktorpreisrelationen dem Verhältnis der sozialen Grenzproduktivitäten entsprechen, dann ist damit zu rechnen, daß das Kapital in die Bereiche mit der höchsten sozialen Produktivität fließt. Lohnanhebungen, die einen Rückgang der Gewinne zur Folge haben, drohen hingegen eher das Wachstum zu bremsen, weil dadurch bei gegebenem Kapitalstock die Kapitalrendite reduziert wird. Ein Ausweg aus diesem Dilemma stellen Maßnahmen dar, die den Lohn auf einem den Lebensbedürfnissen angemessenem Niveau halten, den Nutzerpreis von Arbeit jedoch an die soziale Grenzproduktivität der Arbeit annähern. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um Lohnsubventionen. Aber auch in diesem Fall sind negative Wirkungen auf das Wachstum nicht auszuschließen, da die Mittel für derartige Subventionen auf dem Besteuerungswege aufgebracht werden müssen.

Über die Wachstumswirkung von Maßnahmen, die über die Produktionsstruktur die Verteilung stärker zu egalisieren versuchen, läßt sich generell wenig aussagen. Soweit derartige Maßnahmen bedeuten, daß die Produktionsstruktur sich besser den vorhandenen Beständen an qualifizierten Arbeitskräften anpaßt, kann man wohl eher mit einem positiven Wachstumseffekt rechnen, da sich Engpässe bei ausgebildeten Arbeitskräften sicher negativ auf das Wachstum auswirken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III.2.3. Produktivitätssteigernde Maßnahmen

Verteilungspolitisch ist nicht das allgemein relativ niedrige Produktivitätsniveau in Entwicklungsländern von Interesse, sondern der Produktivitätsunterschied zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen, weil die Produktivität mit der Einkommenssituation in engem Zusammenhang steht. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um zwei Aspekte. Der erste betrifft das niedrige Produktivitätsniveau als Folge unzureichender Befriedigung der wichtigsten Lebensbedürfnisse. Dieser Punkt ist oben bereits diskutiert worden und bleibt daher hier außer Betracht. Der zweite betrifft Produktivitätsunterschiede, die in verschiedenen Industrien, Berufen und Regionen beobachtet werden. Ihre Ursache sind überwiegend unterschiedliche Ausstattungen mit Produktionsmitteln im weitesten Sinne. Im einzelnen kann man hier unterscheiden zwischen der Versorgung mit Rohstoffen, der Ausstattung mit Sachkapital und der Ausstattung mit Humankapital in der Form technischen und kaufmännischen Know Hows sowie der Ausbildungsqualifikationen der Arbeitskräfte. Produktivitätssteigernde Maßnahmen müssen in erster Linie diese Ausstattung verbessern, was sicher zum Teil über eine Beeinflussung der Faktorpreise geschehen kann. Insofern sind produktivitätssteigernde Maßnahmen nicht immer scharf von preisbeeinflussenden Maßnahmen zu trennen.

Im städtischen Bereich ist es vor allem das Kleingewerbe, das eine sehr niedrige Arbeitsproduktivität aufweist. Für diesen Bereich treffen alle drei genannten Ausstattungsmängel zu. Die Rohstoffversorgung ist unregelmäßig, die Kapitalausstattung sehr spärlich, und die Kenntnisse über Einkaufs-, Finanzierungs- und Absatzmöglichkeiten sind weitgehend unzureichend. Die Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation liegen auf der Hand. Durch die Sicherstellung einer geregelten Rohstoffversorgung, etwa aus staatlichen Vorratsstellen, durch kostengünstige Bereitstellung von Anlagekapital sowie durch die Vermittlung von auf die Bedürfnisse des Kleingewerbes zugeschnittenem technischen und kaufmännischen Wissen lassen sich diese Nachteile der Kleinproduzenten mildern. Ein sehr wichtiger Gesichtspunkt ist auch, daß die in vielen Ländern gebräuchlichen Investitionsanreizsysteme in der Form von Steuervergünstigungen, Importerleichterungen, beschleunigtem Genehmigungsverfahren und der Bereitstellung von Industriezonen das Kleingewerbe besonders begünstigen und nicht, wie es jetzt in den meisten Ländern der Fall ist, diskriminieren.

Auch durch öffentliche Arbeiten ließe sich die Situation des Kleingewerbes nachhaltig verbessern, wenn Kleinbetriebe bei öffentlichen Aufträgen bevorzugt würden und wenn andererseits öffentliche Infrastrukturinvestitionen vorrangig in Gebieten durchgeführt würden, in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denen Kleinbetriebe angesiedelt sind. Der Trend geht auch hier in den meisten Entwicklungsländern in die entgegengesetzte Richtung.

Es läßt sich natürlich die Frage stellen, ob eine Kleingewerbeförderung überhaupt sinnvoll ist oder nicht besser durch Maßnahmen ersetzt werden sollte, die den Zusammenschluß von kleineren Produktionseinheiten zu größeren fördern. Verteilungspolitisch hätte eine derartige Entwicklung den Nachteil, daß mit einem geringeren Beschäftigungsgrad zu rechnen ist, als anderenfalls möglich wäre. Damit würde sich der Anteil der Einkommenslosen weiter erhöhen.

Unter dem Wachstumsaspekt sind produktivitätssteigernde Maßnahmen durchweg zu befürworten. Allerdings ist zu bedenken, daß produktivitätssteigernde Maßnahmen im Kleingewerbe eine Strukturentscheidung zugunsten von Kleinbetrieben und zu Lasten von größeren Produktionseinheiten implizieren. Der Wachstumseffekt einer derartigen Strukturentscheidung ist nicht eindeutig. Die Faktorproportionen in Kleinbetrieben mögen zwar einerseits eher einem Allokationsoptimum entsprechen als die von Großbetrieben, aber bei gegebenem Produktionsvolumen fallen in Großbetrieben vermutlich höhere Gewinne und deswegen auch höhere Ersparnisse an[29]. Andererseits besteht schon aus technologischen Gründen ein langfristiger Trend zu größeren Produktionseinheiten. Diesem Trend entgegenzuwirken, ist unter Wachstumsgesichtspunkten sicher nicht opportun. Es ist in diesem Zusammenhang auch bemerkenswert, daß in den meisten Entwicklungsplänen eine Förderung des Kleingewerbes nicht mit Wachstumsargumenten, sondern mit Beschäftigungsargumenten begründet wird. Insgesamt muß somit das Urteil über die Wachstumswirkungen unbestimmt bleiben.

III.2.4. Schlußfolgerungen

Hinsichtlich der Möglichkeiten, die Verteilung im industriellen Sektor zu verbessern, lassen sich aus dem Vorangehenden thesenhaft folgende Schlußfolgerungen ziehen:

— Eine der Bodenreform ähnliche Umverteilung von Anlagevermögen im industriellen Sektor ist aus ordnungspolitischen und Funktionsgründen in einem marktwirtschaftlichen System nicht realisierbar.

— Kleinere Produktionseinheiten können über eine Beeinflussung der Produktionsstruktur zugunsten von Industrien, in denen kleinere

[29] *Dhar* und *Lydall* kamen in einer Untersuchung über indische Kleinbetriebe (10 - 49 Beschäftigte) im „modernen" verarbeitenden Sektor zu dem Ergebnis, daß diese Betriebe im Durchschnitt pro Produktionseinheit sowohl mehr Arbeit als auch mehr Kapital benötigten als größere Betriebe. Dies lag überwiegend an der besseren Organisation und an dem Mehr-Schichten-Betrieb der größeren Betriebe. Vgl. *P. N. Dhar* und *H. I. Lydall:* The Role of Small Enterprises in Indian Economic Development, Bombay, 1961, S. 84 - 88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Produktionseinheiten dominieren, gefördert werden, wobei der Verteilungseffekt allerdings ungewiß ist.

— In Produktionszweigen, in denen kleinere Produktionseinheiten nicht wettbewerbsfähig sind, können die staatlichen Institutionen durch eine sogenannte „buying in"-Politik Anlagevermögen stellvertretend für die ärmeren Bevölkerungsschichten übernehmen. Wenn das nicht auf einen Staatskapitalismus hinauslaufen soll, müssen Vorstellungen über eine spätere Reprivatisierung entwickelt werden.

— Im industriellen Sektor spielen fiskalische Redistributionsmaßnahmen eine wesentlich größere Rolle als in der Landwirtschaft. Ein wichtiges Mittel ist die Senkung von indirekten Steuern und Zöllen für Güter, die vornehmlich von den ärmeren Schichten konsumiert werden. Vermögens- und Erbschaftssteuern kommt nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Für die Einkommenssteuer gilt das gleiche wie im landwirtschaftlichen Sektor.

— Über die Wachstumswirkung strukturbeeinflussender Maßnahmen und einer „buying in"-Politik läßt sich generell wenig Konkretes aussagen. Es sind Ausgestaltungen vorstellbar, bei denen das Wachstum nicht beeinträchtigt wird, und andere, die das Wachstum nachhaltig bremsen würden.

— Unter den Steuern dürfte die Körperschaftssteuer den stärksten negativen Wachstumseffekt haben. Die Vermögenssteuer rangiert, soweit sie Unternehmen trifft, gleich an zweiter Stelle. Erbschaftssteuern haben vermutlich nur einen geringen Einfluß auf das Wachstum. Von einer Senkung indirekter Steuern ließe sich, wenn überhaupt, eher eine positive Wachstumswirkung erwarten, da sie tendenziell die Nachfrage erhöht.

— Positive Verteilungseffekte lassen sich durch Maßnahmen erzielen, durch die Preise privater und öffentlicher Güter für einkommensschwache Schichten reduziert werden. Während bei den privaten Gütern das Schwergewicht auf Preissenkungen liegt, geht es bei öffentlichen Gütern vor allem um ein ausreichendes Angebot.

— Als Mittel für eine Preisreduzierung bei privaten Gütern kommen vor allem eine aktive Wettbewerbspolitik sowie die Reduzierung importbeschränkender Maßnahmen in Betracht.

— Unter den verschiedenen öffentlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung mit öffentlichen Gütern verdienen besonders „low cost housing"-Programme Beachtung.

— Der unmittelbare Wachstumseffekt von preisreduzierenden Maßnahmen ist negativ, soweit dadurch Mittel gebunden werden, die ander-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weitig für produktive Investitionen verwendet werden können. Langfristig dürfte der Effekt jedoch eher positiv sein, da sie die Produktivität der Arbeitskräfte nachhaltig steigern.

— Ein Wohnraumbeschaffungsprogramm erhöht nicht nur langfristig die Produktivität, sondern kann auch kurzfristig das Wachstum nachhaltig beleben.

— Eine aktive Wettbewerbspolitik dürfte eher positiv als negativ auf das Wachstum wirken.

— Produktivitätssteigernde Maßnahmen in der Form einer besseren Ausstattung von Kleinbetrieben mit Rohmaterial, Sachkapital und Humankapital können die Verteilung in städtischen Regionen positiv beeinflussen. Ihr Wachstumseffekt ist kurzfristig vermutlich positiv, längerfristig jedoch nicht eindeutig. Es ist bislang ungeklärt, ob eine Strukturentscheidung zugunsten von Kleinbetrieben das Wachstum beeinträchtigt, weil sie unter Umständen geringere Ersparnisse impliziert und dem zu beobachtenden Trend zu großen Produktionseinheiten entgegenwirkt.

III.3. Maßnahmen zur Reduzierung der Stadt-Land-Ungleichheit

Das Problem der Verteilung zwischen Stadt und Land ist ebenso wie das der ländlichen Einkommensverteilung ein sehr altes Thema der politischen Ökonomie. So läßt sich beispielsweise die Diskussion darüber, ob man durch Änderung der Zollsätze das reale Austauschverhältnis (Terms of Trade) und damit die Einkommensverteilung zwischen Landwirtschaft und Industrie beeinflussen solle, bis zu der Diskussion über Zollsenkungen im Jahre 1784 unter William Pitt zurückverfolgen. Später wurde insbesondere von Marshall und Robertson argumentiert, daß nicht so sehr Änderungen des Austauschverhältnisses zwischen Gütern, sondern vielmehr des faktoralen Austauschverhältnisses (double factoral terms of trade) von Bedeutung seien, eine Auffassung, die heute weitgehend akzeptiert ist. Das faktorale Austauschverhältnis setzt sich zusammen aus dem realen Austauschverhältnis und der Relation der Arbeitsproduktivitäten und ist somit identisch mit der Relation der wertmäßigen Arbeitsproduktivität. Wenn man von der im Vorangehenden bereits gemachten Annahme ausgeht, daß die wertmäßigen Arbeitsproduktivitäten weitgehend die Einkommensverhältnisse reflektieren, dann ist in der Tat unter dem Verteilungsgesichtspunkt das faktorale Austauschverhältnis ein brauchbarer Indikator der Verteilungssituation zwischen Landwirtschaft und Industrie.

Es gibt eine Reihe von Untersuchungen, die zeigen, daß sich das faktorale Austauschverhältnis in zahlreichen Entwicklungsländern wäh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rend der 50er und 60er Jahre zu Lasten der Landwirtschaft deutlich verändert hat[30]. Zum Teil beruht das auf einem relativen Anstieg der Industriegüterpreise im Vergleich zu den Preisen landwirtschaftlicher Erzeugnisse und zum Teil auf einem rascheren Produktivitätsfortschritt in der Industrie als in der Landwirtschaft. Der relative Preisanstieg bei Industrieerzeugnissen hatte verschiedene Ursachen. Einerseits bestand ein weltweiter Inflationstrend bei industriellen Erzeugnissen, während die Preise landwirtschaftlicher Produkte mit zum Teil erheblichen Schwankungen trendmäßig leicht sanken. Vergleicht man den Durchschnitt der Jahre 1951 bis 1953 mit dem Durchschnitt für 1971 bis 1973, dann erhält man einen relativen Preisverfall für landwirtschaftliche Erzeugnisse von 28 %[31]. Hinzu kam, daß die meisten Entwicklungsländer im Zuge ihrer Industrialisierungspolitik Importbeschränkungen für industrielle Erzeugnisse einführten oder verstärkten und damit den Anstieg der Industriegüterpreise beschleunigten. Schließlich ist der städtische Mindestlohn für ungelernte Arbeit durchweg schneller gestiegen als der Mindestlohn oder der tatsächliche Lohn in der Landwirtschaft. In den Stadtregionen ist es kleinen Gruppen von Arbeitern vielfach gelungen, Lohnerhöhungen durchzusetzen. Die Folge waren häufig Preiserhöhungen, die weiterhin zu einer Verschärfung des Stadt-Land-Gefälles beitrugen.

Der raschere Produktivitätsanstieg im industriellen Sektor im Vergleich zur Landwirtschaft war ebenfalls eine Folge der Industrialisierungsbemühungen. Die staatlichen Institutionen haben private Investitionen in städtischen Regionen gefördert und selbst in größerem Umfang Infrastrukturinvestitionen in diesen Regionen durchgeführt, ohne daß vergleichbare Förderungsmaßnahmen oder Investitionen für die Landwirtschaft vorgesehen wurden. Es erscheint also kaum verwunderlich, daß heute in vielen Entwicklungsländern das Einkommensverhältnis zwischen Stadt und Land etwa zwei zu eins und mehr beträgt.

Gegen die weltweite Veränderung des realen Austauschverhältnisses zwischen Industrie und Landwirtschaft kann ein einzelnes Entwicklungsland natürlich nichts machen. Ansonsten liegen die Maßnahmen, die zur relativen Besserstellung der Landwirtschaft ergriffen werden können, auf der Hand. Im wesentlichen handelt es sich darum, daß die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen produktivitätsstei-

---

[30] *G. Fels:* Probleme der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Die Weltwirtschaft, 1971, S. 25; *W. Kasper:* A New Strategy for Malaysia's Economic Development, in: D. Lim (Hrsg.), Readings on Malaysian Economic Development, Kuala Lumpur, 1975, S. 127.

[31] Den Berechnungen liegen Weltbank-Indizes zugrunde. Vgl. UNCTAD, Commodity Trade: Indexation, Report by the Secretary General of UNCTAD, 7. Juli 1975, S. 4 Spalte 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gernden Maßnahmen im landwirtschaftlichen Sektor forciert und im industriellen Sektor die erwähnten Maßnahmen zur Preisdämpfung ergriffen werden. Als direkte Maßnahme könnte man auch noch an eine weitgehende steuerliche Entlastung landwirtschaftlicher Erzeugnisse denken.

Die möglichen Wachstumswirkungen derartiger Maßnahmen wurden oben ebenfalls bereits diskutiert. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist jedoch in diesem Zusammenhang zu beachten. Die Industrialisierungsgeschichte sowohl der heutigen Industrieländer Europas als auch der Sowjetunion zeigt, daß der Industrialisierungsprozeß in praktisch allen Ländern mit einer deutlichen Verschlechterung des realen Austauschverhältnisses für den landwirtschaftlichen Sektor einhergegangen ist. Von den Wirtschaftshistorikern wird dieses Phänomen als ein Prozeß interpretiert, durch den einmal Ersparnisse mobilisiert und zum anderen von der Landwirtschaft in den industriellen Sektor gelenkt wurden. Wenn diese Interpretation richtig ist, dann hat in der Vergangenheit die Verschlechterung des realen Austauschverhältnisses für die Landwirtschaft den wachstumsnotwendigen Strukturwandel nachhaltig mitbewirkt. Sofern in den heutigen Entwicklungsländern keine Ersatzmechanismen, die das gleiche bewirken, gefunden werden, muß damit gerechnet werden, daß eine Stabilisierung oder trendmäßige Umkehr des realen Austauschverhältnisses das Wachstum beeinträchtigt.

Der einzige derzeit sichtbare Ausweg aus diesem Dilemma scheint der Versuch zu sein, die ländliche Industrialisierung zu fördern. Damit würde einerseits den Erfordernissen des Strukturwandels Rechnung getragen und andererseits der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine Chance für spürbare Einkommensverbesserungen geboten. Voraussichtlich würde auch die Wanderung vom Land in die Stadt gebremst, womit gleichzeitig auch die städtische Arbeitslosigkeit reduziert würde.

Eine Industrieansiedlung auf dem Land würde nicht nur bisher Unbeschäftigten Arbeitsmöglichkeiten bieten, sondern auch den aus saisonalen oder wegen zu großer Familieneinheiten im Verhältnis zum verfügbaren Land Unterbeschäftigten Möglichkeiten zum Zuverdienen schaffen.

Versuche mit einer Industrieansiedlung auf dem Land hat es in verschiedenen Ländern, insbesondere in Indien, gegeben[32]. Insgesamt gesehen waren sie nicht sehr erfolgreich. Einer der wichtigsten Gründe hierfür dürfte sein, daß die spezifischen Bedingungen ländlicher Industrieansiedlung nicht erfüllt wurden, weil sie einmal bis heute nur

---

[32] *V. S. Mahajan:* Planning, Development and Economic Policy in India, Delhi-Ludhiana, 1974, S. 110 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unzureichend bekannt sind und weil zum anderen selbst die aus den Industrieländern bekannten Bedingungen nicht beachtet wurden.

Das zentrale Problem besteht darin, daß sich die meisten Industrien nicht beliebig über eine Region streuen lassen, sondern nur auf die Dauer wettbewerbsfähig sind, wenn sie sich nach bestimmten Regeln in eine Hierarchie von Zentren einordnen, wie sie bereits von Standorttheoretikern wie Christaller und Lösch beschrieben wurde. Eine Industrieansiedlungspolitik auf dem Lande steht vor der schwierigen planerischen Aufgabe, unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Aktivitäten ein System von Zentren mit einer lebensfähigen Industriestruktur zu entwerfen. Konkret bedeutet das, daß in einem ersten Schritt für jede vorgesehene Größenkategorie von Zentren ermittelt werden muß, welche Arten von Industrien sie aufnehmen kann. So läßt sich beispielsweise für Südostasien zeigen, daß Kleinstädte über 30 000 Einwohner bereits die notwendigen Standortbedingungen für eine ganze Reihe von ortsungebundenen Industrien mitbringen, wie beispielsweise Speiseeis, Getränke, Schuhe, Textilien und Bekleidung, Möbel, Druckerzeugnisse, Reinigungsmittel, Ziegeleien, Zement, Baufertigteile, Bauausrüstungsgegenstände, Glasprodukte, Schmiedewaren, Draht und kleinere Metallprodukte, Uhren, Kunststoffprodukte usw.[33]. Aufgabe der staatlichen Planungsinstitutionen ist es dann, dafür zu sorgen, daß jene Infrastruktureinrichtungen geschaffen werden, die Voraussetzung für die Bildung von Zentren entsprechender Größenordnung und die Industrieansiedlung sind. Durch steuerliche Anreize und vorübergehende Subventionen kann die Ansiedlung beschleunigt werden. Steuerliche Anreize und Subvention alleine, das heißt ohne die begleitenden Infrastrukturinvestitionen, sind, wie die Erfahrung lehrt, wirkungslos. Nur ein wohl ausgewogenes Maßnahmenbündel kann den erwünschten Erfolg bringen.

Zusammenfassend lassen sich für eine Politik zur Reduzierung der Stadt-Land-Ungleichheit folgende Thesen formulieren:

— Das Problem der Stadt-Land-Ungleichheit läßt sich einmal auf eine Verschlechterung des realen Austauschverhältnisses für die Landwirtschaft und zum anderen auf Produktivitätsunterschiede, die sich im Entwicklungsprozeß noch vergrößern, zurückführen.

— Verbesserungen des realen Austauschverhältnisses liegen nur begrenzt in der Macht staatlicher Institutionen, da dessen Verschlechterung für die Landwirtschaft zum Teil Folge eines weltweiten Trends ist.

---

[33] Vgl. Foundation of Canada Engineering Corporation Ltd. and Associates: Pahang Tenggara: Regional Master-Planning Study, Settlements and Infrastructure, Toronto/Canada, 1972, S. 120.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Eine Veränderung des realen Austauschverhältnisses zugunsten der Landwirtschaft könnte den wachstumsnotwendigen Strukturwandel bremsen und damit auch das Wachstum beeinträchtigen. Die staatlichen Institutionen sollten daher eher darauf aus sein, produktivitätssteigernde Maßnahmen im landwirtschaftlichen Sektor zu forcieren und nicht einseitig auf die Stadtregionen auszurichten, wie es in der Vergangenheit überwiegend der Fall war.

— Am ehesten ließe sich das Problem der Stadt-Land-Ungleichheit durch eine wohlgeplante Industrieansiedlungspolitik auf dem Lande lösen. Eine derartige Strategie würde nicht nur die Verteilung zugunsten der landwirtschaftlichen Bevölkerung verbessern, sondern auch mit dem wachstumsnotwendigen Strukturwandel in Einklang stehen und somit keine negativen Wachstumswirkungen haben.

— Die Schwierigkeiten und bisher nicht sehr überzeugenden Erfolge der Industrieansiedlungspolitik haben ihre Ursache in komplizierten planerischen Problemen, die bislang nur unzureichend gelöst sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Industrieentwicklung in der Dritten Welt als multidimensionaler Prozeß

Von *Heinz Rudolph,* Düsseldorf

I. Einleitende Bemerkungen

1. Zur Definition: Was ist unter „Industrie" und was unter „Industrialisierung" zu verstehen?

In der folgenden Betrachtung wird der Begriff „Industrie" nicht im engen deutschen Wortsinn verstanden, sondern er wird — dem im Englischen und im Amerikanischen verwendeten Begriff „industry" entsprechend — auf jede Art der Produktion und der Reparatur von Gütern, ausgenommen landwirtschaftliche Erzeugnisse, angewandt.

Da es keine gemeinhin anerkannten, zuverlässigen Kriterien für die Unterscheidung zwischen Indstrie und Handwerk gibt, kann der Gegensatz zwischen beiden — wie er hierzulande häufig konstruiert wird — nicht aufrecht erhalten werden.

Unter Industrialisierung soll dementsprechend nicht nur die Errichtung von Schwerindustrien verstanden werden, sondern die Ausdehnung des gesamten Bereiches des warenproduzierenden Gewerbes, einschließlich des von diesem nicht zu trennenden Reparaturgewerbes. Damit ist bereits gesagt, daß sich die Betrachtung nicht allein auf die in den Plänen der Entwicklungsländer stets besonders hervorgehobenen „large-scale-industries" beschränken darf, sondern den gesamten Bereich der „small-scale-industries" und der „cottage-industries" als mindestens ebenso wichtig einbeziehen muß. Gerade ihnen kann in einer richtig verstandenen Industrialisierung der Länder der Dritten Welt eine wesentliche Rolle zukommen.

2. Zielsetzung der Untersuchung

Diese Darstellung versteht sich weniger als ein Beitrag zur Grundsatzforschung über die Industrialisierung in den Ländern der Dritten Welt, sondern will vielmehr den Entwicklungsländern auf der einen Seite und den mit der Praxis der Entwicklungspolitik betrauten Institutionen (Behörden, Unternehmen, Verwaltungen, Forschungsinstituten)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Industrieländer auf der anderen Seite Einsichten und Erfahrungen anbieten, die auf einer langjährigen verantwortungsvollen Tätigkeit in einem Entwicklungsland basieren.

Das Phänomen des Industrialisierungsprozesses wird daher aus einer doppelten Sicht behandelt: Aus der Sicht der mit Entwicklungsaufgaben betrauten Institutionen der Industrieländer und aus der Sicht der Entwicklungsländer selbst. Dabei soll versucht werden, die Interessenlage der Entwicklungsländer in den Vordergrund zu stellen.

II. Zur Einstellung der Entwicklungsländer zum Industrialisierungsprozeß

1. Die Entwicklungsländer betrachteten bisher überwiegend die Industrialisierung als besten und einfachsten Weg, um rasch zu Wohlstand zu gelangen und zugleich grundlegende Probleme, wie z. B. das Arbeitslosenproblem, zu überwinden. Die Überschätzung der Bedeutung der Industrialisierung bei gleichzeitiger Vernachlässigung des traditionellen Kleingewerbes und der landwirtschaftlichen Erzeugung hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, daß man die wohlhabenderen Länder — abgesehen von den reich gewordenen ölproduzierenden Nationen — als „Industrieländer" bezeichnet und sie den Entwicklungsländern, die überwiegend Agrar- oder Rohstoffländer sind, gegenüberstellt. Bei dieser vereinfachten Betrachtungsweise liegt es nahe, Industrie und Industrialisierung mit Wohlstand und Reichtum gleichzusetzen.

Die Bedeutung der Industrialisierung soll keineswegs verkannt oder im Prioritätenkatalog der Strategien zur Überwindung der Unterentwicklung niedriger eingestuft werden. Erfolge und Mißerfolge der letzten 20 Jahre haben jedoch gezeigt, daß es entscheident darauf ankommt, wie industrialisiert wird, wo Industriestätten entstehen und ob eine Reihe weiterer Grundsätze, die hier dargestellt werden sollen, Beachtung fanden.

2. Die Entwicklungsländer hatten gehofft, daß ihre eigene Industrialisierung sehr viel rascher vorankommen würde. Der langsame Fortschritt der Industrialisierung gab wiederholt Anlaß zur Unzufriedenheit und Kritik, zuletzt auf der UNIDO-Konferenz vom März 1975. Polemische Äußerungen, wie etwa die, daß die Schuld für die als unbefriedigend empfundene Entwicklung in erster Linie den entwickelten Ländern anzulasten sei (Deklaration Nr. 11), brauchen nicht weiter in Betracht gezogen zu werden.

3. Auf der 7. Generalversammlung der UN vom September 1975 präsentierten die Vertreter der Dritten Welt schließlich einen Forderungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

katalog. Neben den Forderungen nach Bestimmung über die eigenen Ressourcen, nach teilweisem Erlaß der bestehenden Schulden, nach Stützung und Stabilisierung der Exporterlöse und nach dem Transfer fortschrittlicher Technologien, enthält er die Forderung, daß bis zum Jahre 2000 der Anteil der Entwicklungsländer an der Industrieproduktion der Welt von 7 % auf 25 % steigen solle. Ob die tatsächliche Entwicklung dieser Forderung folgen wird, ist zumindest eine offene Frage. Weder mit Drohungen noch mit Zwang lassen sich Know-How, Techniken, Management und Zugang zu den Märkten für neugeschaffene Produkte von einer Region in eine andere verlagern. Dies gilt für alle Länder, unabhängig von ihrem politischen System. Auch die sozialistischen Staaten bilden hierin keine Ausnahme.

4. Die Verantwortlichen in den Entwicklungsländern haben sich bisher nicht ausreichend bemüht, eigene Vorstellungen über Wert und Nutzen des Industrialisierungsprozesses bzw. seine Funktion innerhalb der Gesamtentwicklung zu entwickeln. An diesem Punkt setzt die vorliegende Untersuchung an, wobei typische Konfliktsituationen herausgestellt und einige Lösungsmöglichkeiten angeboten werden sollen.

Nur in wenigen Entwicklungsländern liegen Untersuchungen über die engen Zusammenhänge zwischen dem Industrieaufbau und den sozialen und politischen Aspekten vor, wenn auch einige weiter fortgeschrittene Entwicklungsländer eigene Industrialisierungskonzepte erarbeitet haben, die auf verläßlichen Entscheidungskriterien aufbauen.

III. Welche Unterstützungen können wir den Entwicklungsländern anbieten?

Obwohl sich diese Frage im normativen Bereich bewegt und damit einer wissenschaftlichen Betrachtung nur bedingt zugänglich ist, soll sie hier aufgeworfen werden. Dabei soll der Versuch gemacht werden, um es noch einmal zu betonen, den Verantwortlichen in den Entwicklungsländern einige Anregungen im Zusammenhang mit dem Industrialisierungsprozeß zu geben.

1. Der Industrialisierungsprozeß muß für Behörden, Politiker und Wissenschaftler der Dritten Welt durchsichtig gemacht werden. Aus diesem Grund stellen sich einige Grundsatzfragen, die im Sinne des hier intendierten pragmatischen mehrdimensionalen Denkansatzes beantwortet werden müssen:

a) Welche politischen, sozialen und ökonomischen Effekte entstehen durch die Industrialisierung in Entwicklungsländern?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Welcher Nutzen und welcher Gesamtwert — aus der Interessenlage der Entwicklungsländer — kann vom Industrialisierungsprozeß bzw. von den einzelnen Projekten und Industrialisierungsprogrammen erwartet werden?

c) Welche Kriterien zur Bestimmung von Nutzen und Wert müssen angewendet werden und wie soll ihre Quantifizierung erfolgen?

2. In den letzten Jahren ist deutlich geworden, daß es übergeordnete Zielsetzungen von Entwicklungen gibt. Wirtschaftliches Wachstum kann nicht Selbstzweck sein, sondern es muß den Menschen aller Schichten dienen und einen wirtschaftlichen und sozialen Wandel herbeiführen, der auf den Aufbau und Erhalt sozial ausgeglichener, beweglicher, aber auch zugleich freiheitlicher Gesellschaftsordnungen ausgerichtet ist. Damit bewegen wir uns jedoch schon außerhalb des engeren wirtschaftlichen Bereiches und stoßen an die Grenzen einer rein ökonomischen Betrachtungsweise. Dies läßt sich jedoch nicht nur nicht verhindern, sondern ist bewußt in dieser Untersuchung so angelegt worden, um dem Entwicklungsbegriff in seiner über das rein Ökonomische hinausgehenden Bedeutung gerecht zu werden.

In den meisten Entwicklungsländern muß eine Entwicklungsstrategie, die auf den vorgenannten Voraussetzungen beruht und die sowohl ökonomische als auch soziale und politische Zielsetzungen einschließt, wohl erst noch gefunden werden.

Wenn wir von diesem umfassenden Denkansatz ausgehen, werden ökonomische Zielsetzungen, wie z. B. wirtschaftliches Wachstum, eine andere Zuordnung finden. Daraus folgt, daß wir Instrumentarien und Hilfen anbieten sollen, die darauf ausgerichtet sind, einen Beitrag sowohl zur Lösung der ökonomischen als auch der sozialen und politischen Probleme der Länder der Dritten Welt zu leisten. Wissenschaftler und Praktiker der Entwicklungspolitik sollten sich stets des umfassenden Charakters des Entwicklungsbegriffes bewußt sein und die Verantwortlichen in den Entwicklungsländern daran erinnern, wenn sie Gefahr laufen, ihn auf das rein Ökonomische zu reduzieren.

3. Wert und Nutzen müssen bestimmbar gemacht und die entsprechenden Dimensionen zu praktikablen Kriterienreihen umgewandelt werden.

IV. Der besondere Charakter der „Entwicklung" — Die Industrieentwicklung als multidimensionaler Prozeß

Wir wollen die verschiedenen Bereiche innerhalb einer politischen und sozialen Ordnung, die vom Industrieaufbau berührt werden, als „Dimensionen" bezeichnen. Wir gehen also nicht mehr eindimensional

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vor, d. h. beschränken uns nicht ausschließlich auf die ökonomische Dimension, sondern gehen von einer multidimensionalen Betrachtungsweise aus, da nur dadurch der besondere Charakter eines Entwicklungsprozesses, also auch der der Industrieentwicklung, erfaßt werden kann.

Peter *Meyer-Dohm,* Bochum, hat schon 1968 darauf aufmerksam gemacht, daß Entwicklungen immer multidimensionale Prozesse sind. Eine derartige Betrachtungsweise — will sie analytisch umfassend sein — kann nicht allein von einer Disziplin wie den Wirtschaftwissenschaften geleistet werden.

Man muß es für symptomatisch halten, daß der frühere Präsident der Weltbank, Eugene *Black,* und ihr jetziger Präsident, Robert *McNamara,* die Forderung aufgestellt haben, daß alle Disziplinen der Sozialwissenschaften bei der Untersuchung von Entwicklungsprozessen in der Dritten Welt herangezogen werden müssen.

Wir folgen dem Altmeister der Entwicklungsforschung, Gunnar *Myrdal,* der die Trennung zwischen ökonomischen und nichtökonomischen Kriterien verwirft und die Einführung der Begriffe „relevant" und „nichtrelevant" vorschlägt.

Im Hinblick auf die Zielsetzung dieses Beitrages, praktikable Handlungsanweisungen für die Entwicklungspolitik zu geben, vereinfachen wir die Grundaspekte, die bei der Bewertung von Industrieentwicklungen zugrunde gelegt werden müssen, zu folgenden drei Dimensionen:

1. Dimension: Der Gesamtnutzen für die Volkswirtschaft des Entwicklungslandes.
2. Dimension: Die betriebswirtschaftliche Rentabilität und Effizienz.
3. Dimension: Übergeordnete politische und soziale Maßstäbe.

Entscheidungen über industrielle Entwicklungsprojekte sollten nur unter gleichwertiger Berücksichtigung aller drei Dimensionen getroffen werden.

V. Kriterien für die Entscheidungen beim Industrieaufbau aus der Sicht der Entwicklungsländer

Die ersten beiden Dimensionen sind relativ leicht zu definieren und in eine operationale Form zu bringen.

1. Dimension: Der übergeordnete Nutzen für die Volkswirtschaft des Landes

Industrialisierungsvorhaben sollten sich voll in die nationalen Aufbaupläne integrieren, wie sie mittlerweile von allen Entwicklungsländern erstellt werden. Wir haben aber davon auszugehen, daß die In-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dustrialisierungsstrategien selten präzise definiert werden. Auch die Beobachtungen der UN weisen auf die Mängel derartiger Plandokumente hin. Es ist daher notwendig, die meist nur ungenügend ausformulierten Strategien in einwandfreie und praktikable

volkswirtschaftliche Kriterien

umzusetzen. Im folgenden sollen zunächst die wichtigsten der volkswirtschaftlichen Dimensionen zuzuordnenden Kriterien genant werden, wobei die Reihenfolge kein Prioritätenkatalog sein soll. Die Entscheidung über den Vorrang kann nur von Fall zu Fall und schließlich nur von jedem Entwicklungsland selbst getroffen werden. Grundsätzlich wird jedoch dem Beschäftigungsproblem in allen Entwicklungsländern der Vorrang eingeräumt werden müssen. Der hohe Stellenwert dieses Problems ergibt sich daraus, daß Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Entwicklungsländern — im Gegensatz zu den Industrieländern — weniger das Ergebnis konjunktureller Schwankungen, sondern struktureller Natur sind, d. h. das Ergebnis des Zusammenwirkens der wirtschaftlichen Schwächen dieser Länder mit einer viel zu schnellen Bevölkerungszunahme.

Für die Beurteilung eines Projektes im Rahmen der ersten Dimension sind folgende Fragen von ausschlaggebender Bedeutung:

1. Fügt sich das Projekt in den *Gesamtrahmen der geplanten Entwicklung* ein, d. h. dient es dazu, vorhandene Engpässe zu überwinden, werden die Ansprüche des Projektes an Vorleistungen und an die Infrastruktur erfüllt und gehen von dem Projekt dauerhafte Entwicklungsimpulse auf andere Bereiche aus?

2. Werden *bleibende Arbeitsplätze* zusätzlich geschaffen? Es sollte sich um produktive, neue Arbeitsplätze handeln, durch die das Sozialprodukt erhöht wird, indem Güter und Leistungen zusätzlich bereitgestellt werden, für die eine effektive Nachfrage vorhanden ist. Nur wenn diese Bedingungen erfüllt sind, kommt es zu einer nachhaltigen Verstärkung des wirtschaftlichen Kreislaufes.

3. Führt das Projekt zu einer erheblichen und nachhaltigen *Erhöhung der Deviseneinnahmen,* indem Produkte für den Export erzeugt werden, für die der Weltmarkt noch genügend aufnahmefähig ist?

4. Leistet das Projekt einen Beitrag zur *Einsparung von Devisen,* indem bisherige Importe substituiert werden?

Auch wenn die Inlandsproduktion zunächst absolut höhere Kosten verursacht als der Import, kann sie im Hinblick auf die langfristig davon ausgehenden Wachstumsimpulse sinnvoll sein, vorausgesetzt, der Binnenmarkt ist auch bei höheren Preisen genügend aufnahmefähig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Gehen von dem Projekt vorwärts- oder rückwärtsgerichtete Koppelungseffekte (z. B. auf Zuliefererindustrien und Reparaturbetriebe) oder Impulse auf die Infrastruktur aus, durch die *neue Kreisläufe* geschaffen werden?

6. Wird die *Versorgungslage der einheimischen Bevölkerung,* und zwar gerade der notleidenden Schichten, verbessert?

7. Kommt es zur *Mobilisierung bisher brachliegender Ressourcen* bzw. wird ein Beitrag zur Erhaltung gefährdeter Ressourcen geleistet? Wie hoch ist die volkswirtschaftliche Wertschöpfung für die Be- und Verarbeitung einheimischer Rohstoffe anzusetzen?

8. Werden durch das Vorhaben für das Land wichtige *Technologien* eingeführt, die auch dem allgemeinen technischen Fortschritt dienen?

9. Wie hoch ist der Beitrag, den das Projekt unter Berücksichtigung indirekter und sekundärer Effekte zur Steigerung des Sozialproduktes leistet?

2. Dimension: Die betriebswirtschaftliche Rentabilität und Effizienz

Im Gegensatz zu Projekten aus dem sozialen Bereich oder dem Bereich der Infrastruktur sollten industrielle Projekte in der Regel auch betriebswirtschaftlich erfolgreich sein. Die zu erwartenden Erlöse sollten die Produktionskosten einschl. einer angemessenen Verzinsung des investierten Kapitals decken. Auch Projekte, die staatlich gefördert und finanziert werden, müssen letzten Endes diesem Erfolgskriterium genügen, wenn sie nicht zu dauerhaften Subventionsempfängern und dadurch zu einer Belastung für den Staatshaushalt werden sollen. Es kann zwar im Einzelfall sinnvoll sein, für bestimmte Projekte eine laufende Unterstützung aus dem Staatshaushalt vorzusehen, wobei die erforderlichen Mittel für einen längeren Zeitraum in den Haushalten einzuplanen wären. Man muß sich in diesem Fall jedoch darüber im klaren sein, daß solche Projekte laufend mit anderen Entwicklungsaufgaben konkurrieren, und sehr genau abwägen, wo langfristig ein größerer Nutzen der eingesetzten Mittel zu erwarten ist.

Das Prinzip der Gewinnmaximierung ist heute Gegenstand einer vielfältigen Kritik. Gewinnmaximierung kann sicher nicht der wichtigste Maßstab bei der Durchführung von industriellen Projekten in Entwicklungsländern sein. Man sollte andererseits jedoch auch nicht verkennen, daß das Streben nach Gewinnmaximierung zu höchstmöglicher Effizienz führt, die auch in Entwicklungsländern eine entscheidende Rolle spielt, da es sich diese Länder eigentlich noch weniger als andere leisten können, ihre knappen Ressourcen ineffizient zu nutzen. Im Streben nach

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer optimalen Effizienz können betriebswirtschaftliche Kennziffern, wie etwa

— das Verhältnis zwischen Kapitaleinsatz und Arbeitseinsatz,

— das Verhältnis zwischen Gewinn und Kosten,

— das Verhältnis zwischen Gewinn und eingesetztem Kapital,

— das Verhältnis zwischen Erlösen und eingesetztem Kapital,

im Einzelfall wichtige Entscheidungshilfen geben.

3. Dimension: Übergeordnete politische und soziale Maßstäbe

Die beiden in den vorangegangenen Abschnitten behandelten Dimensionen sind aus der Entwicklungsforschung bekannt. Dies gilt im Prinzip auch für die nunmehr zu behandelnde Dimension, der jedoch — im Gegensatz zu den beiden anderen — lange Zeit nicht die Priorität zuerkannt wurde, die ihr im Hinblick auf das Gesamtwohl der Entwicklungsländer eigentlich hätte zukommen müssen. Ökonomische Wertmaßstäbe bleiben nur Teilaspekte, die zwar wichtig sind und denen keineswegs eine untergeordnete Bedeutung zukommt — jedoch können und sollten politische und soziale Ziele unter Umständen Vorrang haben.

Die Definition von Kriterien ist hier schwierig, weil sie zum Teil in den Bereich der ersten, der volkswirtschaftlichen Dimension hineinwirken und weil die Formulierung übergeordneter politischer und sozialer Ziele nur bedingt aus der Sicht eines außenstehenden, von den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen der westlichen Welt geprägten Beobachters, möglich ist.

Unter dieser Einschränkung werden folgende Vorschläge vorgetragen:

1. Die Verteilung des Einkommens, d. h. die Einwirkung auf eine gerechtere Verteilung des Sozialproduktes. Der absolute Beitrag eines Vorhabens zum Sozialprodukt sagt über seine Relevanz in Bezug auf die Verteilung noch nichts aus. Wir wissen, daß bisher nur etwa 60 % der Bevölkerung der Entwicklungsländer, die dem oberen Bereich der Einkommenspyramide zuzuordnen sind, am ökonomischen Wachstum teilgenommen haben. Die 40 %, die die Basis bilden, gingen weitgehend leer aus. Die Erkenntnis, daß auf diese Weise eine wirkliche Entwicklung nicht in Gang gesetzt werden kann, bestimmt die neueren Entwicklungsstrategien der UN. In ihnen schlägt sich die Erfahrung nieder, daß in der Vergangenheit viele Entwicklungsländer zwar die insgesamt gesetzten Wachstumsziele erreichten, daß aber dies nicht zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse für die unteren Einkommensgruppen geführt hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Dem *Lern- und Ausbildungseffekt* ist eine größere Bedeutung beizumessen als bisher. Bei der Beurteilung eines Projektes kommt es entscheidend darauf an, ob dadurch Lehrlinge, Vorarbeiter, Meister und Führungskräfte ausgebildet werden, die später auch an anderer Stelle der betreffenden Volkswirtschaft einen Beitrag zur Entwicklung leisten können.

3. Bei der *Wahl des Standortes* müssen sowohl ökonomische als auch politische Aspekte beachtet werden, vor allem im Hinblick auf den Abbau von regionalen Disparitäten sowie von wirtschaftlichen und sozialen Dualismen. So mag es ökonomisch richtig sein, Industrien in der Nähe schon bestehender Industriegebiete oder in der Nähe von Großstädten anzusiedeln, während politisch und sozial übergeordnete Gesichtspunkte diese Standortwahl verbieten bzw. die Wahl eines Standortes in einer bisher in der Entwicklung zurückgebliebenen Region angezeigt erscheinen lassen.

4. Der *Entwicklung der Privatinitiative* in allen Bereichen der Bevölkerung ist große Bedeutung beizumessen. Deshalb muß bei der Prüfung von Vorhaben bedacht werden, ob Wachstumsanstöße in dieser Richtung zu erwarten sind, z. B. Aufbau von Kleingewerbe, Handwerk und Bildung einer mittelständischen Wirtschaft.

Wir glauben, daß es typisch für Entwicklungsländer ist, daß Mittelschichten und Privatinitiative nicht in ausreichendem Maß vorhanden sind bzw. nicht die Voraussetzung dafür geschaffen werden konnte. Das Entstehen des heutigen Wohlstandes, z. B. in Nordrhein-Westfalen, hängt sicher mit der Entwicklung der Kleinbürgerschichten des 19. Jahrhunderts ursächlich zusammen, bei denen Sparsamkeit, Arbeitsbereitschaft und Erfindungsgabe zusammenkamen. Die Soziologen werden zu überprüfen haben, ob diese Bereitschaft in unterentwickelten Gesellschaften überhaupt erwartet werden kann. Diese Frage aufzuwerfen mag überheblich klingen. Es ist jedoch notwendig, vor der Ingangsetzung eines auf gewissen Voraussetzungen basierenden Entwicklungsprozesses zu prüfen, ob diese Voraussetzungen überhaupt erfüllt sind.

Als *4. Dimension* sind noch Vorhaben mit grenzüberschreitendem Charakter denkbar. Die meisten der neuen Staaten, mittlerweile über 120, wurden nicht etwa aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen geschaffen, sondern sind das Produkt bestimmter politischer Konstellationen. So kam es zu willkürlich gezogenen Grenzen, die Wachstum und Entwicklung nicht selten behindern. Umfassen solche mehr oder weniger aus historischen Zufälligkeiten entstandenen Staaten sprachlich und stammmesmäßig unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, so stehen sie vor der Aufgabe, erst die eigene nationale Identität zu finden. Der Pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeß des „nationbuilding“ ist für sie legitim und notwendig, führt auf der anderen Seite jedoch häufig zu einer Überbetonung des Nationalbewußtseins und zu übertriebenen Autarkiebestrebungen. Der eigene Hafen, die eigene Fluggesellschaft und das eigene Stahlwerk gehören zu den beliebtesten nationalen Prestigeobjekten, die häufig unter völliger Mißachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte verwirklicht werden. Unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Kriterien sollten deshalb jene Vorhaben Vorrang erhalten, die den Effekt haben, Wirtschaftsräume miteinander zu verbinden und zu Kooperationen zu führen.

VI. Zum Problem der Gewichtung von Kriterien

Die den drei genannten Dimensionen zugehörigen Kriterien müßten in der entwicklungspolitischen Praxis miteinander in Vergleich gesetzt und schließlich gewichtet werden. Erst daraus kann die relevante Gesamtbeurteilung erfolgen. Soll eine Entwicklungsbehörde eine rationale Entscheidung über die durchzuführenden Projekte treffen, so müssen diese zunächst in eine eindeutige Rangfolge gebracht werden.

Hier stellt sich eine prinzipielle Schwierigkeit. Volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Tatbestände und Ziele lassen sich — wenn auch mitunter nicht ohne Schwierigkeiten — quantifizieren oder doch so eindeutig beschreiben, daß eine Entscheidungsfindung denkbar ist. Für politische und soziale Zielsetzungen gilt das nur in einem sehr viel eingeschränkteren Maße. Das „Netzwerk“ von durchaus relevanten, ja entscheidenden Kriterien der dritten Dimension wird für westliche Entwicklungsforscher und Praktiker nicht immer durchschaubar sein. Es wird sogar Fälle geben, in denen in unserem Sinne rationale Begründungen für die Gewichtung nach der einen oder der anderen politischen Richtung von einem westlichen Beobachter kaum verstanden werden.

Die Gründe liegen in den oft verschiedenen Vorgaben, die ein Entwicklungsland oder ein Industrieland haben kann, d. h. in den *Wertvorstellungen* und in andersartigen *Wertsystemen.*

Die Wurzeln für unterschiedliche Wertvorstellungen und Verhaltensnormen hängen u. a. mit dem sozio-kulturellen Hintergrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie und der historischen Entwicklung zusammen. Häufig sind sie aber auch Ausdruck rassischer Vorurteile oder auf Herrschafts- und Machtansprüche zurückzuführen, die wir zwar ablehnen würden, deren reale Existenz aber akzeptieren müssen.

Im Rahmen dieses Referates ist es nicht möglich, eine Gegenüberstellung von westlichen und spezifisch asiatischen Wertvorstellungen durchzuführen. Auf einige wenige unterschiedliche Wertmaßstäbe, die, wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wir sagen, zu andersartigen Gewichtungen der Dimension führen mögen, sei hier jedoch hingewiesen.

Während man in den entwickelten Staaten Europas und in Nordamerika im allgemeinen von der Notwendigkeit zu einem ständigen Wandel ausgeht, ist diese Haltung in weiten Teilen Asiens, aber auch in Afrika, nicht oder sehr viel weniger vorhanden. Man glaubt nicht an die Notwendigkeit und verhält sich trotz aller Miseren und Unzulänglichkeiten zurückhaltend, ja hängt an tradierten Normen, selbst wenn sie geändert werden müßten.

Wenn nun aber in vielen Ländern die Erwartungen nach einem Wandel und die Bereitschaft zur Annahme eines Wandels sehr viel weniger lebendig sind, so werden auch die Zielsetzungen für Industrievorhaben einen anderen Maßstab finden, als dies z. B. in Westeuropa der Fall wäre.

Auch auf die Einstellung zur Arbeit, die Bereitschaft zur Leistung und zum Leistungswillen muß hier hingewiesen werden. Sicherlich spielen heiße und üppige Klimata eine Rolle, aber die grundsätzlich andersartige Einstellung zur Arbeit und zur Leistung, die wir aus vielen südlichen Zonen kennen, darf nicht übersehen werden, wenn es darum geht, die sog. dritte Dimension zu quantifizieren.

Wenn der hier vorgetragenen These widersprochen werden sollte, müßte man darauf hinweisen, daß wir ja von der Meinung, der Auffassung und von der Verhaltensweise der übergroßen Mehrheit der Bevölkerung in den Entwicklungsländern auszugehen haben und nicht etwa von einer hauchdünnen, häufig westlich orientierten Oberschicht, die wir in den Großstädten antreffen. Die traditionelle Selbstversorgergesellschaft z. B. ist heute noch die Norm, und von diesem Normalzustand müssen wir die Wertvorstellungen ableiten.

Aus diesem kurzen Exkurs wird deutlich, wie schwer es mit westlich geprägten Vorstellungen von Entwicklungspolitik ist, eine Gewichtung der drei Dimensionen vorzunehmen. Versuche in dieser Richtung müssen mehr oder weniger unvollkommen bleiben.

Wir gehen davon aus, daß es zur Aufgabe der Politiker, der Wissenschaftler und Praktiker der Dritten Welt gehört, sich dieser hervorragenden Aufgabe anzunehmen und auf Zusammenhänge einzugehen, wie wir sie hier dargestellt haben. Schließlich wird es zu „autochthonen" Prinzipien kommen, die wiederum die Grundlage dafür sind, daß die Entwicklungsländer auch im Bereich der Industrialisierung den ihnen gemäßen eigenen Weg beschreiten können.

Trotzdem entbindet uns dies nicht von der Verpflichtung, Angebote für eine Gesamtbewertung vorzuschlagen. In diesem Zusammenhang wäre etwa an das zunächst von *Kahn* entwickelte, später von *Chenery*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verbesserte Kriterium der „Social Marginal Productivity“ zu denken, in dem versucht wird, die Unvollkommenheit des Marktmechanismus durch Umbewertungen zu korrigieren. Da Devisen für Entwicklungsländer, die zum Aufbau einer eigenen Industrie auf Importe angewiesen sind, die Entwicklung stärker begrenzen können als das verfügbare Kapital, wurde von *Chenery* der Beitrag eines Projektes zur Zahlungsbilanz, bewertet mit Knappheitspreisen für den Faktor Devisen, als gleichwertig neben seinen direkten Beitrag zum Sozialprodukt gestellt. Durch spätere Weiterentwicklungen wurde versucht, auch den Einfluß auf die Einkommensverteilung einzubeziehen.

Kriterien dieser Art haben den Vorteil, relativ umfassend zu sein und trotzdem noch die Aufstellung einer eindeutigen Rangfolge von Projekten zu erlauben. Sie bleiben jedoch der ökonomischen Dimension noch relativ stark verhaftet. Kriterien der dritten, der sozialen und politischen Dimension lassen sich damit nur ungenügend verbinden. Die Empfehlung für den Praktiker kann daher nur lauten, sich quantitativer Kriterien soweit wie möglich zu bedienen, die letzte Entscheidung jedoch unter Abwägung aller Gesichtspunkte, einschl. der nichteindeutig quantifizierbaren, zu treffen.

VII. Zusammenfassung

In einem Referat, das die theoretischen und empirischen Probleme nur anschneiden kann, ist es nicht möglich, alle Weiten und Tiefen des multidimensionalen Prozesses, der hinter der Industrieentwicklung steht, zu erfassen.

Folgende Phänomene und Grenzen sollten aufgezeigt werden:

1. Die Entwicklungsländer werden weiter danach drängen, in ihren Regionen die Industrialisierung zu verstärken und zu beschleunigen. Zu gleicher Zeit sollten sie aber bemüht sein, eigene Vorstellungen zu entwickeln, d. h., sich über den Wert, über den Nutzen und über die Bemessung Klarheit zu verschaffen. Eine planlose oder zur Befriedigung von Prestigebedürfnissen durchgeführte Industrialisierung richtet in den Entwicklungsländern mehr Schaden an, als sie Nutzen stiftet, ganz abgesehen von der Vergeudung der Mittel und der schweren, bis in die politischen Bereiche hineingehenden Enttäuschung, die mit einem Scheitern verbunden ist.

2. Die Problemstellung über „Nutzen“ und „Wert“ der Industrialisierung muß in erster Linie aus dem Gesichtsfeld und aus der Interessenlage der Entwicklungsländer dargestellt werden. Von dieser Interessenlage wurde hier ausgegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Mit dem hier vorgelegten Beitrag sollten den für die Industrialisierung Verantwortlichen in den Entwicklungsländern Anregungen für den Entscheidungsprozeß gegeben werden, die auf grundsätzlichen Überlegungen und praktischen Erfahrungen basieren. Dieses Referat ist daher zielbezogen und versucht, im Sinne wissenschaftlicher Politikberatung schwer durchdringbare Tatbestände ein wenig aufzuhellen.

4. Wir sind uns bei der Darstellung der drei Dimensionen darüber klar geworden, daß die Entscheidungsfindung, wie sie von den Entwicklungsländern bei Industrievorhaben und bei der Durchführung großer Industrialisierungsprogramme vorgenommen wird, immer auch mit „Politik" zu tun hat. Deshalb ist die Übertragbarkeit der hier gewonnenen Einsichten wahrscheinlich begrenzt, aber dies sollte uns nicht davon abhalten, entsprechende Wege zu gehen.

5. Die unzureichende Versorgung der Bevölkerung und die sich verstärkenden wirtschaftlichen und sozialen Dualismen in der Dritten Welt hängen auch mit der unzureichenden Privatinitiative ursächlich zusammen sowie mit der Tatsache, daß es keine tragfähige Mittelschicht gibt. Damit fehlen weitgehend die Voraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Selbststeuerung, bzw. sie müssen durch geeignete entwicklungspolitische Maßnahmen erst geschaffen werden.

Der wissenschaftliche Ansatz, von dem wir hier ausgingen, ist die „Interdisziplinarität" der Entwicklungsforschung und der Entwicklungspolitik. Wir glauben, daß das Zusammenwirken aller Disziplinen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, etwa der Wirtschaftswissenschaft, der Soziologie, der Ethnologie, der Pädagogik und der politischen Wissenschaft, eine unausweichliche Forderung darstellt.

Wir möchten abschließend dem Wunsch Ausdruck geben, daß die Wirtschaftswissenschaften mit den hier angesprochenen anderen Disziplinen weitaus enger zusammenarbeiten mögen, als dies bisher insgesamt gesehen der Fall war. Statt einer immer weiteren Spezialisierung, wird es auf das Zusammendenken und auf ganz neuartige Kooperationen der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen ankommen. Diese Bemühungen werden uns auch helfen, den multidimensionalen Charakter des Industrialisierungsprozesses besser zu durchdenken, als dies bisher der Fall war.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geldpolitische versus finanzpolitische Möglichkeiten zur Überwindung von Konflikten zwischen Effizienz-, Wachstums- und Verteilungszielen in Entwicklungsländern

Von *Hans-Rimbert Hemmer*, Gießen

I. Die Bestimmung der relevanten Zielkonflikte

Definiert man die Entwicklungsländer als jene Länder, deren Entwicklungsstand unter einer bestimmten Norm liegt, so resultiert daraus die Forderung nach einer nachhaltigen Verbesserung ihres Entwicklungsstandes. Nach heute dominierender Ansicht bezieht sich der Entwicklungsbegriff auf die politische, gesellschaftliche und ökonomische Ebene[1]. Folglich lassen sich sowohl politische als auch gesellschaftliche als auch ökonomische Teilziele formulieren, die dem obigen Generalziel „Verbesserung des Entwicklungsstandes" untergeordnet sind.

Im ökonomischen Entwicklungsbereich unterscheidet man im wesentlichen drei Hauptziele:

(a) Das Effizienzziel (= Allokationsziel) fordert jenen Einsatz der in einer bestimmten Periode zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren, der ein maximales Produktionsergebnis zur Folge hat.

(b) Das Wachstumsziel (= Akkumulationsziel) fordert jene Verwendung des in einer bestimmten Periode hergestellten Produktionsergebnisses, die ein optimales Wachstum zur Folge hat.

(c) Das Verteilungsziel fordert jene Verteilung des in einer bestimmten Periode zur Verfügung stehenden Produktionsergebnisses, die den in der gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion implizierten Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht.

Dabei bestehen keinerlei Zweifel daran, daß die Festlegung jener Optimalzustände, denen die vorliegenden drei ökonomischen Hauptziele der Entwicklung untergeordnet sind, nur auf der Basis politischer Werturteile möglich ist. Dadurch sind unterschiedliche Ausgestaltungen der

---

[1] Vgl. bspw. *N. T. Uphoff — W. F. Ilchmann* (Hrsg.), The Political Economy of Development, Berkeley-Los Angeles-London 1972, S. 75.

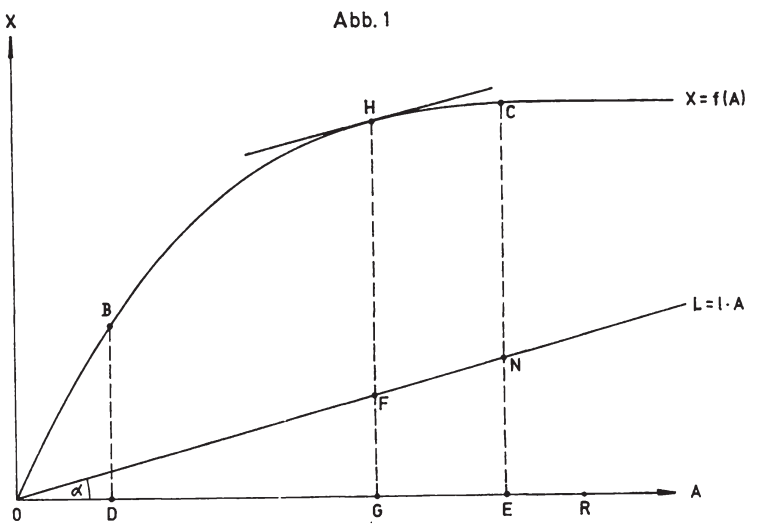
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

obigen drei Ziele durchaus möglich[2]. Die entscheidenden Probleme dieses Zielkataloges beruhen vielmehr darauf, daß zwischen den einzelnen Teilzielen Konfliktbeziehungen bestehen können. So habe ich im Jahre 1972 vor diesem Ausschuß ein Referat gehalten, in dem aufgezeigt wurde, daß eine ausschließlich am Wachstumsziel orientierte Entwicklungspolitik zu anderen Allokationsentscheidungen führen kann als eine Politik, die eine Maximierung des Beschäftigungsgrades anstrebt[3]; die Realisierung dieses Beschäftigungszieles wird dabei in Verbindung mit der Festlegung eines bestimmten Lohnsatzes (der in der Regel als industrieller Mindestlohn fixiert ist) vielfach als das zwäckmäßigste Mittel zur Annäherung an die im Verteilungsziel enthaltenen Verteilungsnormen angesehen. Die von mir aufgezeigten Zielkonflikte tauchen auf, wenn ein Land zugrunde gelegt wird, das durch die folgende Prämissenkonstellation gekennzeichnet werden kann:

(1) Das Land leidet unter Kapitalmangel, d. h. der verfügbare Kapitalstock[4] ist aufgrund der begrenzten Substitutionsmöglichkeiten zu klein , um alle vorhandenen Arbeitskräfte effizient einsetzen zu können.

Kennzeichnet man die Produktionsbedingungen der Einfachheit halber durch eine linear-homogene Produktionsfunktion, so läßt sich diese Prämisse (1) wie folgt darstellen:

Abb. 1



[2] Auf eine Vertiefung dieser Zusammenhänge muß im vorliegenden Rahmen allerdings verzichtet werden. Vgl. hierzu *D. Seers*, What are we Trying to Measure, in: Journal of Development Studies, Band 8 (1971/72), Special Issue on Development Indicators; sowie *H.-R. Hemmer*, Zur Problematik der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion in Entwicklungsländern. Justus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Abb. 1 ist die partielle Ertragsfunktion $X = F(A; K = \text{const.})$ bzw. $X = f(A)$ eingezeichnet, die sich bei Zugrundelegung eines gegebenen Kapitalstocks ergibt[5]. Ihr Verlauf gibt an, welche Produktionsniveaus zustande kommen, wenn dieser Kapitalstock mit alternativen Arbeitsmengen kombiniert wird. Aufgrund der Annahme begrenzter Substituierbarkeit weist diese Ertragsfunktion den Verlauf *OBC* auf: Sie verläuft innerhalb des Substitutionsbereichs *DE* (=*BC*) degressiv ansteigend; die Grenzproduktivität der Arbeit (= *GPA*), die das Steigungsmaß dieser Funktion bestimmt, ist somit positiv, aber abnehmend. Bei einem geringeren Arbeitseinsatz als die Produktion im Substitutionsbereich erfordert ($A < OD$), steigt die Ertragsfunktion linear an ($GPA = \text{const.} > 0$), während sie bei einem Arbeitseinsatz jenseits des Substitutionsbereichs ($A > OE$) horizontal verläuft ($GPA = 0$)[6].

Die tatsächliche Arbeitsausstattung des betrachteten Entwicklungslandes liegt gemäß Prämisse (1) außerhalb des Substitutionsgebietes; wir unterstellen, sie werde durch Punkt *R* angegeben. Durch die Unterausstattung mit Kapital können davon maximal *OE* Arbeitskräfte technisch effizient beschäftigt werden. Folglich besteht technologische Arbeitslosigkeit im Ausmaß *ER*, so daß die betrachtete Volkswirtschaft den von Lewis skizzierten Kriterien zuzuordnen ist[7].

(2) Ebenfalls in Anlehnung an Lewis wird unterstellt, daß der eigentliche Entwicklungsfortschritt vom modernen Sektor ausgeht, der — obwohl diese Identifizierung nicht unproblematisch ist — vereinfachend als Industriesektor bezeichnet werden soll[8]. Die nachstehende Analyse

---

Liebig-Universität Gießen, Zentrum für regionale Entwicklungsforschung, Diskussionsbeitrag Nr. 1, Gießen 1975.

[3] *H.-R. Hemmer*, Zur Vereinbarkeit des Wachstums- und Beschäftigungszieles in Entwicklungsländern, in: H. Priebe (Hrsg.), Beiträge zur Beurteilung von Entwicklungsstrategien. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 77, Berlin 1974.

[4] Der Kapitalbegriff ist hier so weit gefaßt, daß er sämtliche Nicht-Arbeits-Faktoren enthält; zum gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock zählen neben der Sach- und Humankapitalausstattung also auch die natürlichen Ressourcen.

[5] Die Analyse bezieht sich also nur auf eine bestimmte Periode, da sich der Kapitalstock aufgrund von Netto-Investitionen im Zeitablauf verändert.

[6] Dieser Verlauf der Ertragsfunktion impliziert, daß die Isoquanten außerhalb des Substitutionsgebietes parallel zu den Achsen verlaufen. Vgl. die Darstellung bei *Hemmer* (1974), S. 62 ff.

[7] Vgl. *W. A. Lewis*, Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, in: The Manchester School, Band 22 (1954); *derselbe*, Unlimited Supply: Further Notes, in: The Manchester School, Band 26 (1958). Zur Kritik an dieser Konzeption vgl. *D. W. Jorgenson*, The Development of a Dual Economy, in: Economic Journal, Band 71 (1961).

[8] Damit soll keineswegs unterstellt werden, daß der traditionelle Sektor vernachlässigt werden darf; strukturelle Verbesserungen in diesem Bereich (und hier insbes. in der Landwirtschaft) bilden vielfach unumgängliche Vorbedingungen für eine industriegetragene wirtschaftliche Entwicklung. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bezieht sich deshalb ausschließlich auf den Industriesektor der betreffenden Volkswirtschaft; für ihn wird die unter Pos. (1) dargestellte Produktionsfunktion als relevant und der Tatbestand der (sich im Industriesektor in der Regel offen zeigenden) technologischen Arbeitslosigkeit als zutreffend angenommen.

(3) Der tatsächliche Arbeitseinsatz im Industriesektor richtet sich nach den Kriterien des ökonomischen Prinzips. Die Kapitalbesitzer setzen demzufolge bis zu jenem Umfang Arbeitskräfte ein, bei dem die Grenzproduktivität der Arbeit dem institutionell vorgegebenen Lohnsatz ($= l_{\min}$) entspricht.

In Abb.1 wurde unterstellt, dieser vorgegebene Lohnsatz werde durch das Steigungsmaß der *OL*-Geraden, tan α, angegeben:

$$\tan\alpha = \frac{EN}{OE} = l_{\min}$$

Gemäß Prämisse (2) wird folglich *H* als Produktionspunkt realisiert: In *H* verläuft die Tangente an die Ertragsfunktion parallel zur Lohngeraden. Folglich stimmen in *H* Grenzproduktivität der Arbeit und Lohnsatz überein; das Gewinnmaximum ist erreicht[9]. Vom Produktionsvolumen *HG* erhalten die Arbeiter den Anteil *FG*, so daß für die Kapitalbesitzer das (maximale) Einkommen *HF* übrigbleibt.

Das Ausmaß der gesamten Arbeitslosigkeit beträgt *GR*: Während *ER* Arbeitskräfte aufgrund der technologischen Zusammenhänge nicht beschäftigt werden, bewirkt der vorgegebene Lohnsatz eine zusätzliche Arbeitslosigkeit von *GE*. Die faktorpreisinduzierte Arbeitslosigkeit ist dabei um so größer und das gesamte Produktionsvolumen entsprechend um so geringer, je höher der Lohnsatz ist.

(4) Dieser Produktionspunkt *H* beinhaltet sowohl einen Verstoß gegen das Verteilungs- als auch gegen das Effizienzziel: Die Festlegung des vorgegebenen Lohnsatzes durch die entwicklungspolitischen Instanzen erfolgt vielfach aus verteilungspolitischen Überlegungen heraus. Bei der Festlegung der Lohnhöhe orientiert man sich dabei an jenen Verteilungseffekten, die sich bei Realisierung des maximalen effizienten Arbeitseinsatzes ergeben. Die Erfüllung der verteilungspolitischen Ziel-

---

hiermit zusammenhängenden Probleme können im vorliegenden Referat jedoch nicht vertieft werden. — Vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung bei *W. von Urff*, Die Rolle des Agrarsektors im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer, in: Agrarwirtschaft, Band 16 (1967).

[9] Ebenfalls aus Gründen der Vereinfachung wird die Übereinstimmung von privater und sozialer Grenzproduktivität, d. h. das Fehlen externer Effekte, zugrunde gelegt. Diese Prämisse ist sicherlich „wirklichkeitsfremd"; ihre Aufgabe hätte jedoch lediglich eine erhebliche Komplizierung der folgenden Ausführungen zur Folge, ohne die Existenz der möglichen Zielkonflikte zwischen den uns interessierenden entwicklungspolitischen Teilzielen verhindern zu können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setzung ist also erst bei Realisierung des Produktionspunktes *C*, nicht jedoch in *H* gegeben.

Das Effizienzziel setzt jenen Faktoreinsatz voraus, mit dem das maximale Einkommen erzielt werden kann. Aufgrund des Arbeitsüberflusses sind deshalb so lange Arbeitskräfte in den Produktionsprozeß einzugliedern, wie sie ein positives Grenzprodukt erbringen. Die optimale Allokation ist folglich in *C* erreicht: Hier wird $GPA = 0$. Effizienz- und Verteilungsziel sind somit in *H* verletzt: Beide erfordern einen Arbeitseinsatz von *OE*, d. h. die völlige Beseitigung der faktorpreisinduzierten Arbeitslosigkeit[10].

Um feststellen zu können, ob auch ein Verstoß gegen das Wachstumsziel vorliegt, muß die bei Realisierung von Punkt *H* erbrachte Ersparnis mit der aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion geplanten Investition verglichen werden. Da der Kapitalstock den zentralen Entwicklungsengpaß darstellt, hägt das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums ausschließlich von der Kapitalakkumulation ab, deren Umfang im Falle einer geschlossenen Volkswirtschaft im wesentlichen von der freiwilligen und/oder erzwungenen Inlandsersparnis limitiert wird[11].

In der entwicklungspolitischen Literatur wurde nun eine Vielzahl von Sparhypothesen formuliert und empirisch getestet, um ihre Relevanz für das freiwillige Sparverhalten des privaten Sektors in Entwicklungsländern festzustellen[12]. Dabei zeigt sich, daß es keine eindeutig formulierbare Sparhypothese mit allgemeiner Gültigkeit gibt. Vielmehr weisen die länderspezifischen Sparfunktionen divergierende qualitative und quantitative Strukturen auf. Bei Zugrundelegung einer Zwei-Faktoren-Betrachtung, bei der der Faktor Arbeit lediglich die reinen Arbeitsquanten, nicht jedoch das in den eingesetzten Arbeitskräften inkorporierte Humankapital enthält, dürfte es allerdings plausibel sein, die Arbeitseinkommen in voller Höhe als Konsumausgaben zu deklarieren. Von den Einkommen der anderen Produktionsfaktoren (die wir im folgenden als Kapitaleinkommen bezeichnen werden, obwohl in ihnen

---

[10] Aus diesem Ergebnis darf man allerdings keine Identität zwischen dem Effizienz- und dem Verteilungsziel (in der hier vorgelegten Interpretation) konstruieren: Während das Effizienzziel lediglich den mengenmäßigen Arbeitseinsatz zugrunde legt, erfordert das Verteilungsziel zusätzlich die Entlohnung dieses maximalen Arbeitseinsatzes mit dem vorgegebenen Lohnsatz.

[11] Der Zusatz „im wesentlichen" bezieht sich darauf, daß im Bereich des Humankapitals ein Teil der Kapitalakkumulation durch produktiven Konsum erbracht wird. Vgl. hierzu bspw. die Ausführungen von *J. Bonner — D. S. Lees*, Consumption and Investment, in: Journal of Political Economy, Band 71 (1963).

[12] Vgl. hierzu den Überblicksaufsatz von *R. Mikesell — J. Zinser*, The Nature of the Savings Function in Developing Countries: A Survey of the Theoretical and Empirical Literature, in: Journal of Economic Literature, Band 11 (1973).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch Bodenrenten sowie Entgelte für die Verwendung natürlicher Ressourcen enthalten sind) dürfte hingegen ein Teil in den Konsum, der Rest in die Ersparnis fließen. Bezeichnet man die Sparquote aus Kapitaleinkommen als

$$s_Q \left(= \frac{S}{Q} = \frac{\text{Ersparnisbildung}}{\text{Kapitaleinkommen}} \right)$$

und unterstellt man der Einfachheit halber ihre Konstanz — durchschnittliche und marginale Sparquote stimmen damit überein —, so lautet die Sparfunktion des privaten Bereichs

$$S = s_Q \cdot Q$$

während die Konsumfunktion

$$C = (1 - s_Q)\, Q + L$$

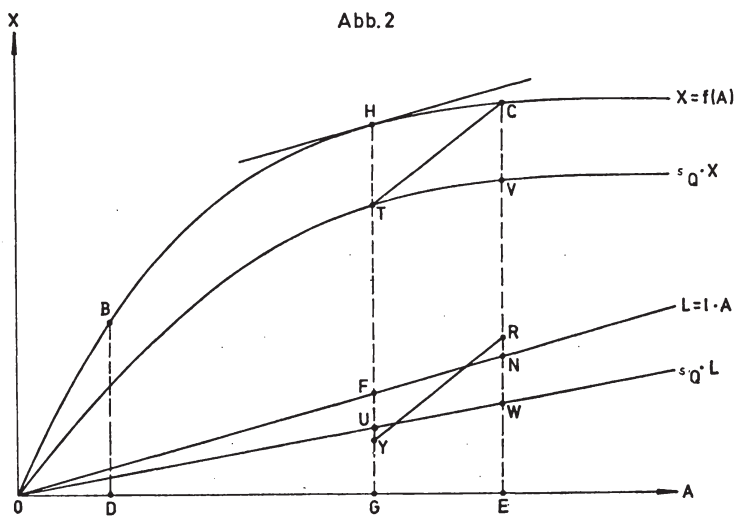
lautet. Klammert man den staatlichen Sektor aus, so ergänzen sich Q und L zum Sozialprodukt X.

Die Sparfunktion läßt sich in diesem Falle auch

(1) $$S = s_Q\,(X - L)$$

schreiben (sog. „klassische Sparfunktion").

Abb. 2



Die Sparbeziehungen, die sich unter Berücksichtigung dieser Sparfunktion ergeben, sind in Abb. 2 zusammengefaßt. Die Höhe der privaten Ersparnisse, die bei alternativen Arbeitseinsatzmengen zustande kommen, lassen sich in dieser Abbildung wie folgt ermitteln: Multipliziert man sowohl die Ertragsfunktion $X = f(A)$ als auch die Lohnge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rade $L = l \cdot A$ mit der Sparquote aus Kapitaleinkommen s_Q, so erhält man die $s_Q \cdot X$-Funktion (Kurve OTV) sowie die $s_Q \cdot L$-Gerade (Gerade OUW). Ihr vertikaler Abstand gibt gemäß Gleichung (1) die freiwillige private Ersparnisbildung an, die sich bei Realisierung des Gewinnmaximums H auf UT beläuft.

Die aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion angestrebte Ersparnis soll hingegen YT betragen. Die tatsächliche Kapitalakkumulation, die sich mit diesem Sparvolumen finanzieren läßt, ist also um den Betrag UY geringer als die gesamtwirtschaftlich optimale Kapitalbildung.

(5) Das entwicklungspolitische Optimum setzt unter diesen Annahmen voraus, daß

— der Produktionspunkt C realisiert wird,

— der Lohnsatz beibehalten bleibt und

— ein gesamtwirtschaftliches Sparvolumen von YT aufgebracht wird.

Eine solche Konstellation existiert, solange das angestrebte Sparvolumen nicht größer ist als jener Teil des Produktionsvolumens CE, der mit der angestrebten Lohnsumme EN übereinstimmt. Es muß mit anderen Worten die Existenzbedingung der Zielvereinbarkeit

$$TY \leq CE - EN \quad \text{bzw.} \quad TY \leq CN \tag{2}$$

erfüllt sein. Verbindet man die Punkte T und C in Abb. 2 miteinander und zieht man eine von Y ausgehende Parallele zur CT-Geraden, so schneidet diese die Linie CE in R. Die Existenzbedingung (2) erfordert dann, daß R oberhalb von N auf der Geraden CE liegt: Die Existenzbedingung wird zu

$$TY = CR \leq CN \tag{2a}$$

Sieht man von direkten Kontrollen bzw. Ge- und Verboten ab, die der Staat im Interesse einer Realisierung der hier aufgeführten entwicklungspolitischen Teilziele ergreifen kann und deren Wirksamkeit mit kritischer Distanz eingeschätzt werden sollte, so lassen sich zwei Gruppen von Maßnahmen zum Abbau der obigen Zielkonflikte unterscheiden: Maßnahmen der Finanzpolitik und Maßnahmen der Geldpolitik. Aus beiden Gruppen sollen mögliche Eingriffsansätze in bezug auf ihre entwicklungspolitische Wirksamkeit diskutiert werden.

II. Geldpolitische Möglichkeiten zur Überwindung der Zielkonflikte

(1) Beginnen wir mit der Diskussion möglicher geldpolitischer Maßnahmen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß eine erfolgversprechende Geldpolitik — verstanden als die gewollten Änderungen der in einem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Land zirkulierenden Geldmenge[13] — an bestimmte institutionelle Voraussetzungen gebunden ist, die nicht in jedem Fall vorliegen. Da diese Thematik aber bereits intensiv vor diesem Ausschuß behandelt wurde, kann auf ihre erneute Diskussion verzichtet werden[14].

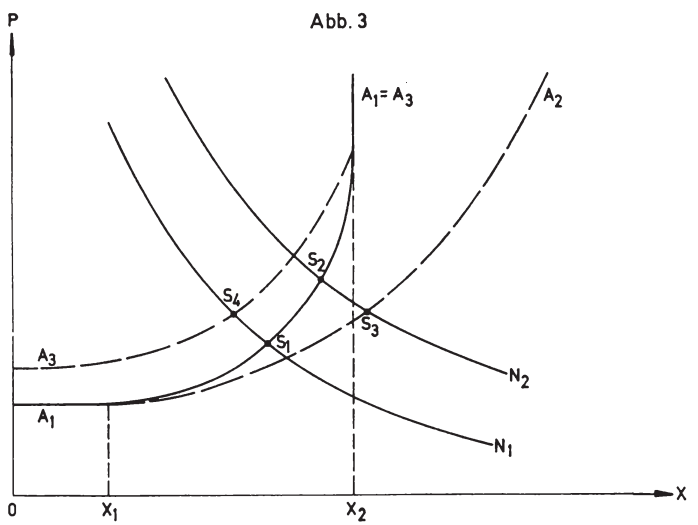
Im Zusammenhang mit den geldpolitischen Möglichkeiten der Entwicklungsförderung wird vielfach empfohlen, mit Hilfe von Geldmengenzunahmen das Entwicklungstempo eines Landes zu forcieren. Der einfachste Weg zur Geldmengenzunahme besteht darin, staatliche Budgetdefizite durch Kredite aus dem Bankensystem zu finanzieren (Geldschöpfung), ohne daß eine gleichzeitige Verringerung der Kreditvergabe an Private erfolgt. Bei konstanter Kreislaufgeschwindigkeit des Geldes erhöht sich folglich die wirksame Geldmenge $M \cdot V$. Gemäß der Fisher'schen Verkehrsgleichung

$$M \cdot V = X \cdot P \tag{3}$$

(M = Geldmenge; V = Kreislaufgeschwindigkeit des Geldes; X = reales Sozialprodukt; P = Preisniveau)

nimmt dadurch das Produkt aus X und P, d. h. das monetäre Volkseinkommen zu. Bei Zugrundelegung eines gesamtwirtschaftlichen Angebots-Nachfrage-Schemas verschiebt sich somit die gesamtwirtschaftliche Nachfragekurve, welche die bei alternativen Preisniveaus nachgefragten realen Sozialproduktshöhen angibt, nach rechts:

Abb. 3



[13] Vgl. *A. Woll — G. Vogl*, Geldpolitik, Stuttgart 1976, S. 1.

[14] Vgl. *H. Priebe* (Hrsg.), Eigenfinanzierung der Entwicklung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 84, Berlin 1975, und die darin enthaltenen Aufsätze von *W. Hammel* und *H.-G. Geis*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die in Abb. 3 eingezeichnete Nachfragekurve N_1 gibt die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der Ausgangssituation an. Sie weist wegen (3) sowie aufgrund der Annahme, daß sowohl M als auch V in Gleichung (3) konstant sind, die Form einer gleichseitigen Hyperbel auf. Folglich ist $\frac{dX}{X} = -\frac{dP}{P}$, d. h. jeder relativen Zunahme des Realeinkommens X entspricht eine gleichhohe relative Abnahme des Preisniveaus P, et vice versa.

Während aus der Konstanz von M und V der Verlauf der Nachfragekurve als gleichseitiger Hyperbel bestimmt ist, gibt die Höhe von M bei gegebenem V die Lage der Nachfragekurve an. Jede Nachfragekurve korrespondiert also mit einer bestimmten Geldmenge; je größer die Geldmenge ist, desto weiter außen verläuft die Nachfragekurve. Die oben unterstellte Ausdehnung der Geldmenge ($= dM > 0$) verschiebt also die Nachfragekurve nach rechts; ihre neue Lage wird durch die N_2-Kurve angegeben.

Weiterhin ist in Abb. 3 die gesamtwirtschaftliche Angebotskurve A_1 eingezeichnet, welche das tatsächliche gütermäßige Angebot einer Volkswirtschaft bei alternativen Preisniveaus angibt. Sie verläuft zunächst horizontal, da bis zur Sozialprodukthöhe OX_1 die Produktion auch bei unveränderten Preisen ausgedehnt werden kann. Eine solche Konstellation ist möglich, wenn sämtliche zur Produktion benötigten Faktoren bei den vorliegenden Faktorpreisen einen Angebotsüberschuß aufweisen, eine Faktorpreissenkung jedoch aus institutionellen Gründen heraus nicht erfolgt. Zwischen X_1 und X_2 führt ein Produktionsanstieg in Teilbereichen zu einem Anstieg der Faktorpreise, weil die zur Produktionszunahme benötigten Faktoren nur bei steigenden Preisen zur Leistungsabgabe bereit sind. Die Angebotskurve weist also positives Steigungsmaß auf. Bei der Sozialproduktshöhe OX_2 ist die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsgrenze erreicht; weitere Produktionszuwächse können nicht mehr erzielt werden, weil der begrenzte Bestand an einigen Faktoren als Produktionslimit wirkt, das nicht durch einen vermehrten Einsatz anderer Faktoren kompensiert werden kann. In bezug auf die weiter vorne abgeleitete These vom Entwicklungsengpaß „Kapital" korrespondiert diese Menge OX_2 mit jener Produktion, bei der der gegebene Kapitaleinsatz mit der maximal möglichen Arbeitsmenge kombiniert wird. Die Produktion von OX_2 beinhaltet also keineswegs Vollbeschäftigung sämtlicher Faktoren, sondern lediglich die technisch höchstmögliche Auslastung des jeweils knappsten Engpaßfaktors.

A_1- und N_1-Kurve schneiden sich in S_1; die Koordinaten von S_1 geben die tatsächliche Höhe des realen Sozialprodukts und des Preisniveaus an. Durch die Geldschöpfung wird der Schnittpunkt nach S_2 verschoben;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

S_2 repräsentiert im Vergleich zu S_1 sowohl ein höheres reales Sozialprodukt als auch ein höheres Preisniveau, d. h. die Produktionszunahme wird von einem inflationären Prozeß begleitet.

Dieses Ergebnis muß allerdings nicht in jedem Fall eintreten: Der Produktionsanstieg kann auch bei unverändertem Preisniveau stattfinden, wenn sowohl alte als auch neue Nachfragekurve die Angebotsfunktion in ihrem horizontalen Ast schneiden. In diesem Falle weist der Produktionsapparat der betreffenden Volkswirtschaft eine derart hohe Output-Elastizität auf, daß zur Produktionssteigerung keine Preiserhöhungen erforderlich sind: Alle zur Produktionszunahme benötigten Faktoren sind zu unveränderten Preisen erhältlich.

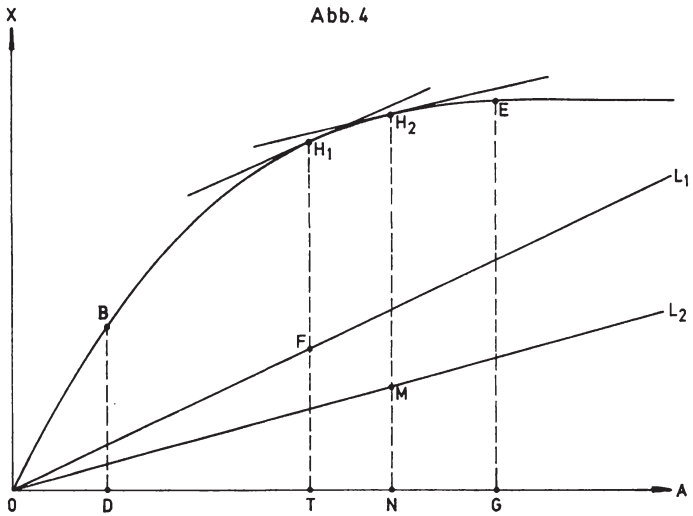
Eine solche Konstellation ist aber bestenfalls für konjunkturelle Depressionen denkbar, nicht jedoch für Entwicklungsländer, die unter Kapitalmangel leiden. Hier muß vielmehr von der in Abb. 3 eingezeichneten Situation ausgegangen werden: Sozialproduktssteigerungen sind bei gegebenem Faktorbestand nur möglich, wenn durch höhere Faktorpreise eine verstärkte Leistungsabgabe der Faktoren erreicht werden kann; der relevante Produktionsbereich erstreckt sich über das Gütervolumen $X_1 X_2$. Die angestrebte Produktionssteigerung ist folglich nur bei gleichzeitigen Preisniveauzunahmen realisierbar; diese basieren auf Faktorpreiserhöhungen und greifen von dort auf die Güterpreise über. In dem hier zugrunde liegenden Ländertyp ist allerdings der Faktor Arbeit im Überfluß vorhanden. Folglich muß sich der Leistungsanreiz lediglich auf die Nicht-Arbeits-Faktoren, d. h. also auf das Kapital (im weitesten Sinne, d. h. einschließlich der natürlichen Ressourcen) beziehen. Auslösende Größe für die in Abb. 3 unterstellte Zunahme von Produktionsvolumen und Preisniveau ist m. a. W. eine Erhöhung des Realzinses.

(2) Der gewünschte Effekt kommt zustande, wenn sich der durch die Geldschöpfung ausgelöste inflationäre Prozeß bei konstanten oder nur gering steigenden Nominallöhnen vollzieht. In diesem Fall sinken die Reallöhne, so daß die Realverzinsung des eingesetzten Kapitals steigt. Folglich sind die Kapitalbesitzer in stärkerem Maße als bisher bereit, Arbeitskräfte zu beschäftigen. In Abb. 4 kommt dieser Effekt dadurch zum Ausdruck, daß sich aufgrund der geldschöpfungsinduzierten Preisniveausteigerung die — in realen Größen ausgedrückte — Lohngerade OL_1 zur Abszisse dreht. Dadurch wandert das Gewinnmaximum von H_1 nach H_2: In H_2 weisen Ertragsfunktion und neue Lohngerade OL_2 übereinstimmendes Steigungsmaß auf.

Der Arbeitseinsatz erhöht sich also von OT auf ON und bewirkt dadurch einen Anstieg des Sozialprodukts von TH_1 auf NH_2. Gleichzeitig nimmt die Kapitalakkumulation zu, da die Lohnquote am Sozialprodukt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 4



zurückgeht. In Abb. 4 verringert sich nicht nur die Lohnquote, sondern auch die Lohnsumme ($FT > MN$). In welchem Umfang das Lohneinkommen im Einzelfall auf die Geldschöpfung reagiert, hängt von den Parametern der Produktionsfunktion ab: Sie bestimmen die Reaktion des Arbeitseinsatzes auf die Reallohnsenkung.

Die Geldschöpfung bewirkt damit die folgenden direkten Effekte:

(a) Sie bewirkt über die inflationsbedingte Reallohnsenkung eine bessere Faktorallokation sowie ein höheres Produktionsergebnis; sie fördert damit das Effizienzziel, ohne allerdings das Allokationsoptimum herbeiführen zu können: Dieses wird in Abb. 4 erst im Punkt *E* erreicht und setzt aufgrund unserer Annahme einen Reallohn von Null voraus, der jedoch bei positiven Nominallöhnen nicht zustandekommen kann.

(b) Sie bewirkt in bezug auf die relative Verschiebung der Faktorpreise zugunsten des Realzinses eine Verschlechterung der Einkommensverteilung, während der höhere Arbeitseinsatz verteilungsfördernd wirkt. Die endgültige Beeinflussung in der Verteilungszielerreichung hängt von der konkreten Formulierung des Verteilungszieles ab; es sind sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen der Einkommensverteilung denkbar.

(c) Die angestrebte Zunahme der realen Ersparnisse und damit eine Wachstumsbeschleunigung kann erreicht werden; Voraussetzung dafür ist, daß so lange Geldschöpfung betrieben wird, bis die Spar-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lücke abgebaut ist. Aufgrund der klassischen Sparfunktion führt nämlich die inflationsbedingte Reallohnsenkung in jedem Fall zu einem höheren realen Sparvolumen, so daß die Geldschöpfung in bezug auf die Ersparnisbildung als tauglich erscheint[15].

III. Finanzpolitische Möglichkeiten zur Überwindung der Zielkonflikte

(1) Als nächstes sollen mögliche Ansatzpunkte der Finanzpolitik diskutiert werden[16]. Berücksichtigt man staatliche Einnahmen und Ausgaben, wie sie durch die Erhebung von Steuern[17] sowie die Zahlung von Subventionen (z. B. in Form von Investitionsprämien) anfallen, so muß man das bisherige Zwei-Klassen-Modell mit den Gruppen der Unternehmer (= Kapitalbesitzer) und der Arbeiter um den Staat ergänzen. Der bislang als Gewinnmaximum bezeichnete Arbeitseinsatz *OG* repräsentiert dann nur noch das gemeinsame Maximum der unternehmerischen und der staatlichen Einkommen: Bei diesem Arbeitseinsatz liegt die größtmögliche Differenz zwischen Gesamtproduktion und Lohneinkommen, d. h. das Maximum der zusammengefaßten Nicht-Lohn-Einkommen vor. Diese Konstellation fällt jedoch nicht ohne weiteres mit dem unternehmerischen Gewinnmaximum zusammen: Da sich die Gewinne als jener Teil der Produktion ergeben, der nicht für Lohn- und Steuerzahlungen benötigt wird, lautet die Gewinnfunktion

$$G = X - R \tag{4}$$

wobei mit R die Gesamtkosten

$$R = l_{\min} A + T \tag{4a}$$

ausgedrückt werden.

Eine Gewinnsteigerung kann demnach so lange durch eine Vergrößerung des Arbeitseinsatzes erreicht werden, als die 1. Ableitung von Gleichung (4) positiv ist:

---

[15] Gerade dieser Effekt wird von Lewis besonders hervorgehoben. Vgl. *W. A. Lewis,* The Theory of Economic Growth; deutsche Übersetzung: Die Theorie wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen-Zürich 1956, S. 246.

[16] Der folgende Abschnitt stützt sich weitgehend auf meinen Aufsatz: Finanzpolitische Möglichkeiten zum Abbau entwicklungspolitischer Zielkonflikte, in: Finanzarchiv, N. F. Band 35 (1976/77).

[17] Der Begriff der Steuerpolitik soll hier so weit gefaßt werden, daß er auch Gebühren und Beiträge mit einbezieht. In der Tat dürfte es in der Realität sehr schwer sein, die in der finanzwissenschaftlichen Literatur abgeleiteten Unterscheidungskriterien zwischen Steuern, Gebühren und Beiträgen eindeutig festzustellen, so daß sich allein schon aus pragmatischen Überlegungen heraus das Operieren mit dem entsprechend erweiterten Steuerbegriff rechtfertigen läßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$\frac{dG}{dA} = \frac{dX}{dA} - \frac{dR}{dA} > 0$$

bzw. — unter Berücksichtigung von (4a) —

(4b) $$\frac{dG}{dA} = GPA - \left(l_{\min} \frac{dT}{dA}\right) > 0 \ ,$$

d. h. solange das Grenzprodukt der Arbeit größer ist als das Steigungsmaß der Gesamtkostenfunktion. Erst bei Vorliegen der Konstellation

(4c) $$GPA = l_{\min} + \frac{dT}{dA}$$

maximieren die Unternehmer ihren Gewinn: Jetzt erbringt jede zusätzliche eingesetzte Arbeitseinheit genau so viel ($= GPA$), wie sie aufgrund der Lohnfestlegung sowie der Steuerbelastung effektiv kostet $\left(= l_{\min} + \frac{dT}{dA}\right)$.

(2) Um die Lage des unternehmerischen Gewinnmaximums in der graphischen Darstellung feststellen zu können, ist es erforderlich, neben der aus den Abb. 2 und 4 bekannten Ertrags- und Lohnfunktionen auch noch eine Steuerfunktion $T = h(A)$ einzuzeichnen. Für ihren Verlauf gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten. Unterstellt man der Einfachheit halber einen konstanten marginalen Steuersatz t — jetzt allerdings bezogen auf den Arbeitseinsatz A, da auch die übrigen Funktionen auf diese Bezugsgröße ausgerichtet sind: $t = \frac{dT}{dA}$—, so sind drei Funktionsverläufe möglich: t kann gleich, größer oder kleiner als Null sein.

Soll in Abb. 2 allerdings die Steuerpolitik im Interesse des entwicklungspolitischen Optimums eine Verlagerung der unternehmerischen Produktionsentscheidung zum Produktionspunkt C bewirken, bei dessen Realisierung sowohl das Effizienz- als auch (bei gegebenem Lohnsatz $l_{\min}$) das Verteilungsziel erfüllt sind, so stellen die Ansätze $t \geq 0$ keine tauglichen Möglichkeiten dar. In beiden Fällen wird die von den Festlöhnen ausgelöste Tendenz, im Vergleich zur optimalen Allokation zu kapitalintensiv zu produzieren, nicht abgebaut, weil arbeitsintensive Produktionen keine steuerliche Entlastung erfahren. Da im Produktionsmaximum $GPA = 0$ wird, setzt seine Realisierung gemäß (4c) voraus, daß die Konstellation

$$GPA = l_{\min} + \frac{dT}{dA} = 0$$

bzw.

(5) $$l_{\min} = -\frac{dT}{dA}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorliegt. Zielkonform sind also nur Steuertarife mit negativem marginalem Steuersatz t, welche die unerwünschten Allokationseffekte der institutionellen Lohnfestsetzung ($l_{\min} > 0$) kompensieren können. Hierzu ist ein konstanter marginaler Steuersatz erforderlich, dessen absoluter Wert (d. h. ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Vorzeichen) mit dem Mindestlohnsatz übereinstimmt.

In Abb. 5 ist für die Steuerfunktion $T = h(A)$ deshalb ein Verlauf gewählt worden, der diese Bedingungen erfüllt. Sie gehorcht der Beziehung

(6) $$T = T_o + t \cdot A$$

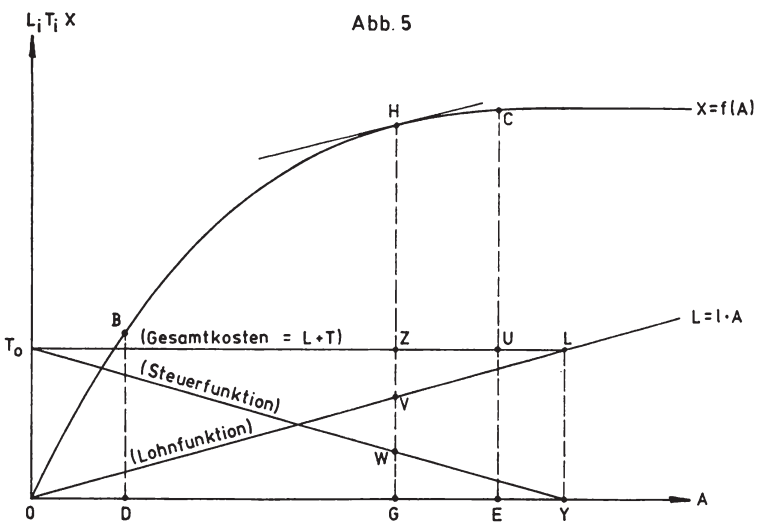
mit

(6a) $$t = \frac{dT}{dA} < 0 = \text{const.}$$

sowie

(6b) $$l_{\min} = -t$$

Abb. 5



Entsprechend diesen Überlegungen weist die Steuerfunktion den Verlauf $T_o WY$ auf: Erst bei einem Arbeitseinsatz in Höhe von OY tritt eine völlige Steuerfreiheit für die betroffenen Unternehmen ein[18]. Addiert

[18] Es handelt sich hier also um die Kombination einer kapitalbezogenen Fixsteuer mit einer negativen Lohnsummensteuer (= Subvention mit der Lohnsumme als Bemessungsgrundlage).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

man Lohnfunktion und Steuerfunktion zur Gesamtkostenfunktion, welche gleichzeitig die Summe aller Nicht-Gewinn-Einkommen angibt, so kommt die Funktion T_o zustande. Sie verläuft horizontal, da sich durch Einsetzen von (5) in (4a) der Ausdruck

$$R = l_{\min} \cdot A + T_o + t \cdot A \tag{7}$$

ergibt. Umformen führt zu

$$R = T_o + (l_{\min} + t) \cdot A \tag{7a}$$

bzw. wegen (6b)

$$R = T_o \tag{7b}$$

Die Gesamtkosten bleiben m. a. W. auch bei einer Variation des Arbeitseinsatzes konstant — lediglich die Struktur der Gesamtkosten ändert sich —, so daß die Unternehmer ihre Produktion bis zum Vorliegen der Konstellation $GPA = 0$ ausdehnen werden: Unternehmerisches Gewinnmaximum, Effizienzziel und Verteilungsziel werden gleichermaßen realisiert.

(3) Zu klären bleibt noch, ob auch das Wachstumsziel erreicht werden kann. Dieses Ergebnis kommt offensichtlich nur zustande, wenn in C das als optimal angesehene Sparvolumen aufgebracht wird. Aus diesem Grunde genügt es nicht, die finanzpolitischen Maßnahmen ausschließlich an der Produktionssphäre ansetzen zu lassen. Sie müssen vielmehr auch die Beeinflussung der Einkommensverwendung zum Gegenstand haben.

Zur Ableitung der hierzu erforderlichen Maßnahmen tragen wir in Abb. 6 die X-Funktion, die $s_Q \cdot X$-Funktion, die L-Gerade und die $s_Q \cdot L$-Gerade aus Abb. 2 ab. Gleichzeitig engen wir die Betrachtung auf den relevanten Arbeitseinsatz OE ein, weil nur hier Verteilungs- und Effizienzziel erfüllt sind.

Dann erhält man folgende Strecken:

— EC gibt das Produktionsergebnis,

— EN das Arbeitseinkommen und

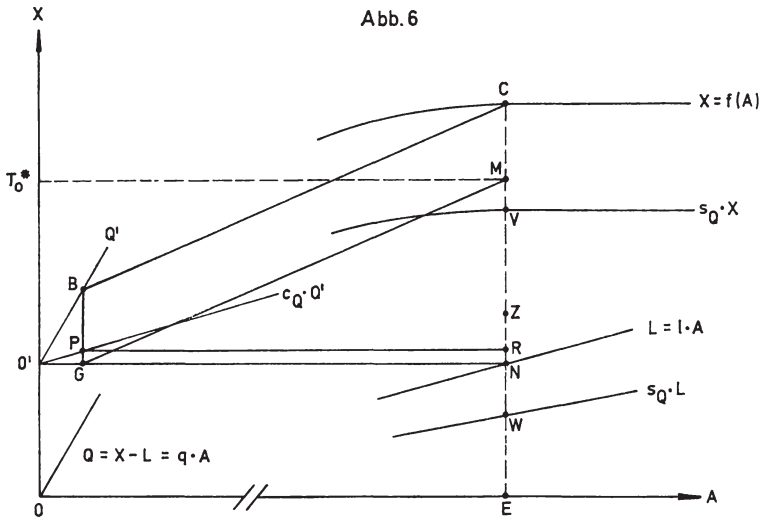
— $VW = CZ$ die privaten Ersparnisse an,

die bei einer Besteuerung von Null (d. h. bei einer Steuerfunktion, welche die Abszisse in E schneidet) entstehen würden[19].

[19] Die Strecken VW und CZ entsprechen sich gemäß Konstruktion: Der Punkt Z wurde so gewählt, daß er diese Übereinstimmung $VW = CZ$ herbeiführt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 6



Da annahmegemäß die optimale Ersparnis größer ist als die freiwillige private Ersparnis — in Abb. 6 wird unterstellt, die optimale Ersparnis werde durch die Strecke *CR* angegeben —, besteht eine Sparlücke im Ausmaß *ZR*. Folglich müssen die für die Entwicklungspolitik zuständigen Institutionen versuchen, im Umfang *ZR* privaten Konsum in Ersparnisse umzuwandeln. Da die Lohneinkommen aus verteilungspolitischen Gründen als Zielgröße solcher Maßnahmen tabu sind, muß sich die Entwicklungspolitik an den Kapitaleinkommen orientieren. Werden diese durch steuerpolitische Maßnahmen eingeschränkt, so bedeutet dies wegen der Annahme $1 > s_Q > 0$ sowohl einen Rückgang der privaten Ersparnisse als auch des privaten Konsums. Die totale Zuführung dieser Steuereinnahmen zu investiven Zwecken hätte dann eine entsprechende Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Konsums und damit den angestrebten Akkumulationseffekt zur Folge.

Die Höhe der erforderlichen steuerlichen Gewinnbelastung läßt sich wie folgt bestimmen:

Da sich der Gesamtkonsum nur auf *ER* belaufen darf, wovon die Arbeiter aber bereits *EN* absorbieren, verbleibt ein zulässiger Kapitalistenkonsum in Höhe von *NR*. Da sich der Kapitalistenkonsum als Produkt aus Kapitaleinkommen und Konsumquote $c_Q\,(= 1 - s_Q)$ ergibt, korrespondiert lediglich eine Kapitaleinkommenshöhe Q^* mit diesem zulässigen Konsum. Man erhält sie aus der Gleichung

$$Q^*\,(1 - s_Q) = C^* = NR$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bzw.

$$Q^* = NR \cdot \frac{1}{1 - s_Q} \tag{8}$$

Die Steuer muß folglich so bemessen sein, daß sie das durch Gleichung (8) bestimmte Kapitaleinkommen beläßt. In Abb. 6 läßt sich dieses Kapitaleinkommen wie folgt bestimmen: Bildet man die Differenz aus Ertragsfunktion und Lohngerade, so erhält man die — ebenfalls im Ursprung ansetzende — Kapitaleinkommensfunktion vor Steuerabzug $Q = q \cdot A$[20]. Diese steigt zunächst linear an. Nach ihrem Eintritt in den Substitutionsbereich nimmt sie mit abnehmendem Steigungsmaß zu, bis sie beim alten Gewinnmaximum H (in Abb. 1) ihr Maximum erreicht. Von da an sinkt sie degressiv und schließlich linear (nach Verlassen des Substitutionsgebietes) ab, wobei sie beim Arbeitseinsatz OE einen Ordinatenwert CN aufweist. In Abb. 6 ist der Anfang dieser Kapitaleinkommensfunktion vom Ursprung ausgehend eingezeichnet.

Weiterhin lassen wir durch den Punkt N eine Parallele zur Abszisse gehen. Ihr konstanter Abstand zur Abszisse gibt die Lohneinkommenshöhe an, deren Realisierung Gegenstand der verteilungspolitischen Zielsetzung ist. Diese Parallele schneidet die Ordinate in O' d. h. $O'O = EN$ = angestrebte Lohnsumme. Nun verschieben wir die Q-Funktion parallel nach oben, bis sie ihren Ursprung in O' hat, weil aus verteilungspolitischen Gründen nur jener Teil des Einkommens, der über $O'O$ liegt, an die Unternehmer (sowie den Staat) fließen darf. Diese neue Q'-Funktion multiplizieren wir mit der Kapitalistenkonsumquote c_Q; die daraus resultierende Funktion ist als $c_Q \cdot Q'$-Funktion (Kapitalistenkonsumfunktion) gleichfalls in Abb. 6 eingezeichnet. Ihr Abstand zur $O'N$-Linie beschreibt wieder den Kapitalistenkonsum, der bei alternativen Kapitaleinkommen — ebenfalls als Abstand zwischen Q'-Funktion und $O'N$-Linie gemessen — zustandekommt. Zieht man nun noch eine weitere Parallele zur Abszisse, die durch R verläuft, so gibt deren senkrechter Abstand zur $O'N$-Linie den zur Realisierung des Wachstumsziels erforderlichen Kapitalistenkonsum an. Diese Gerade schneidet die Kapitalistenkonsumfunktion in P, d. h. sowohl die Strecken RN als auch PG geben den aus wachstumspolitischen Zielvorstellungen anzustrebenden Kapitalistenkonsum an. Zur Ermittlung des hiermit korrespondierenden Kapitaleinkommens verlängern wir die Linie PG nach oben, bis sie (in B) die Q'-Funktion schneidet. Folglich gibt die Strecke BG jenes Kapitalisteneinkommen an, welches den aus wachstumspolitischen

[20] q bezeichnet die durchschnittliche Gewinnhöhe pro eingesetztem Arbeiter $\left(= \frac{A}{Q}\right)$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gründen zulässigen Kapitalistenkonsum PG (= RN) hervorruft. Diese Strecke BG ziehen wir mittels Parallelverschiebung von der Strecke CE ab, welche den Überschuß des Sozialprodukts über die angestrebte Lohnsumme angibt. Das wachstumspolitisch zulässige Kapitaleinkommen BG entspricht dann der Strecke CM. Folglich erhält man bei Realisierung der optimalen Allokation ein Lohneinkommen EN und ein Kapitaleinkommen von CM; der vom gesamten Produktionsergebnis übrigbleibende Betrag MN muß als Steuer erhoben und investiven Zwecken zugeführt werden, wenn gleichzeitig das Wachstumsziel erreicht werden soll. Die zur Überwindung der eingangs geschilderten Zielkonflikte erforderliche Steuer

$$T = T_o + t \cdot A \tag{6}$$

muß im vorliegenden Fall somit auf

$$T = EM - l_{\min} \cdot A \tag{9}$$

präzisiert werden. Bei Erfüllung dieser Bedingung verläuft die addierte Lohn-Steuer-Gerade parallel zur Abszisse und schneidet die Gerade CE in M, so daß sich MC (= $CE - OT_0^*$) als Kapitaleinkommen nach Steuerabzug ergibt. Bei dieser Konstellation werden alle drei entwicklungspolitischen Teilziele erfüllt: Es liegt ein entwicklungspolitisches Optimum vor.

IV. Abschließende Würdigung

Faßt man die Ergebnisse der vorstehenden Analyse zusammen, so scheint sich eine Überlegenheit der Finanzpolitik über die Geldpolitik zu ergeben: Mit Hilfe des hier diskutierten finanzpolitischen Instrumentariums war es möglich, alle drei explizit berücksichtigten entwicklungspolitischen Teilziele zu realisieren. Im Gegensatz dazu versagte die Geldpolitik zumindest beim Versuch, das Effizienzziel zu erreichen, während ihre Verteilungseffekte unbestimmt blieben. Die daraus resultierende Konsequenz würde lauten, die betreffenden Länder sollten auf den Einsatz der Geldschöpfung als entwicklungspolitisches Instrument verzichten und sich statt dessen auf eine entsprechend ausgestaltete Steuer- und Subventionspolitik beschränken, wenn sie das entwicklungspolitische Optimum herbeiführen wollen.

Eine solche Schlußfolgerung wäre jedoch voreilig, weil sie mehrere Einschränkungen der hier vorgelegten Modelle übersieht. So unterscheiden sich beide Ansätze dadurch, daß sie divergierende Annahmen über die Lohnhöhe treffen: Beim geldpolitischen Modell war davon ausgegangen worden, daß die Löhne auf ihrer Nominallohnbasis fixiert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind. Die Geldschöpfung konnte dann über ihren Inflationseffekt eine Reallohnsenkung bewirken. Im Gegensatz dazu geht das finanzpolitische Modell, welches als rein güterwirtschaftliches Modell konzipiert ist, von konstanten Reallohnsätzen aus. Für den Ergebnisvergleich ist es nun von entscheidender Bedeutung, ob der institutionell fixierte Mindestlohn im konkreten Einzelfall als monetäre oder als reale Größe festgelegt ist: Von diesem Unterschied hängt es u. a. ab, ob geld- oder finanzpolitische Maßnahmen erfolgreicher sein können.

Weiterhin wird beim finanzpolitischen Modell aufgrund seiner güterwirtschaftlichen Ausrichtung die Möglichkeit inflationärer Prozesse ausgeklammert. Unterstellt man bspw. eine Preisbildung auf der Basis des Vollkostenprinzips, so führt die steuerliche Belastung der Unternehmer aufgrund ihres Kosteneffekts zu einer Aufwärtsverschiebung der gesamtwirtschaftlichen Angebotskurve[21]. In Abb. 3 ist dieser Effekt durch die Einzeichnung der A_3-Angebotskurve kenntlich gemacht worden. Die neue Angebotskurve schneidet die N_1-Nachfragekurve in S_4, d. h. die Steuererhebung läßt zunächst bei steigendem Preisniveau die Produktion zurückgehen. Soll jetzt das Produktionsmaximum erreicht werden, so muß als flankierende Maßnahme zur Steuererhebung gleichfalls eine Geldmengenexpansion stattfinden: Sie hat die Aufgabe, den Unternehmern jene Gewinnhöhe zu ermöglichen, welche die Voraussetzungen für die Realisierung des Effizienzzieles ist. Diese Geldmengenzunahme läßt aber erneut das gesamtwirtschaftliche Preisniveau steigen, d. h. es kommt wieder zu einem inflationären Prozeß. Aufgrund dieser Zusammenhänge scheint auch die Frage nach „geld- versus finanzpolitischen Möglichkeiten" nicht korrekt gestellt zu sein. Beide Maßnahmengruppen stellen in der Regel keine Alternativen dar, sondern ergänzen sich: Eine erfolgreiche Finanzpolitik setzt in der Regel voraus, daß gleichzeitig eine entsprechende Geldmengenexpansion betrieben wird; umgekehrt findet in vielen Fällen eine Geldmengenexpansion nur statt, wenn entsprechende finanzpolitische Ergänzungsmaßnahmen — z. B. die Entstehung eines Budgetdefizits, zu dessen Finanzierung auf die Geldmengenexpansion zurückgegriffen wird — vorliegen.

Darüber hinaus müssen bei einer abschließenden Würdigung noch die indirekten Effekte erfaßt werden, die bspw. dadurch zustandekommen, daß es in beiden hier dargestellten Varianten i. d. R. zu inflationären Prozessen kommt. Aus der Literatur zum Problemkreis „Inflation und Entwicklung" geht hervor, daß sich eine Inflation sowohl positiv als

[21] Von wesentlicher Bedeutung für Ausmaß und Struktur dieser Kurvenverschiebung ist dabei, ob die in der Vollkostenkalkulation enthaltene Kapitalverzinsung (incl. Gewinnhöhe) als nominale oder reale Größe definiert ist. Hier besteht m. a. W. eine völlige Analogie zur Mindestlohnfixierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch negativ auf den Entwicklungsprozeß eines Landes auswirken kann; genaue Angaben lassen sich hier nur im Zusammenhang mit Einzelanalysen feststellen[22]. Die Vertiefung dieses Aspekts würde allerdings den Rahmen dieses Referates sprengen.

[22] Vgl. bspw. *R. Meimberg*, Zur Problematik der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, in: R. Stucken (Hrsg.), Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern. Schriften der Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 16, Berlin 1959; *H. B. Baumberger*, Möglichkeiten eines inflationsfreien Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern, Zürich-St. Gallen 1968, und die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anmerkungen zum Referat Hans-Rimbert Hemmer

„Finanzpolitische versus geldpolitische Lösungsansätze zur Überwindung von Konflikten zwischen Wachstums-, Allokations- und Verteilungszielen in Entwicklungsländern"

Von *Vincenz Timmermann,* Hamburg

Herr *Hemmer* hat ein interessantes und anregendes Referat gehalten.

Seine *Fragestellung* richtet sich darauf, wie man mit Hilfe finanz- oder geldpolitischer Maßnahmen ein entwicklungspolitisches Optimum — definiert in bezug auf die Allokation, die Verteilung und das Wachstum — herbeiführen kann.

Seiner Analyse liegt ein theoretisches Modell zugrunde. Jedes Modell stellt in seinen Bedingungen und Annahmen einen Kompromiß dar. Der Analytiker muß nämlich wählen zwischen dem Realismus seines Modells, d. h. der Beachtung der vielen Details des wirklichen Lebens, und der für die Deduktion wissenschaftlicher Aussagen nötigen Abstraktion. Unter den in einem Modell formulierten Bedingungen und Annahmen lassen sich dann logisch korrekte Aussagen herleiten. So gewonnene wissenschaftliche Aussagen sind also bedingte Aussagen. Die Kritik kann sich demnach nur auf folgende drei Fragen richten:

1. *Welche* Annahmen liegen dem Modell zugrunde?
2. Welche *Bedeutung* haben einzelne Annahmen für das Ergebnis der Analyse?
3. Wie sind diese Annahmen zu beurteilen unter Beachtung der *speziellen Fragestellung* und der Tatsache, daß es sich hier um *Entwicklungsländer* handelt?

An diesen drei Fragen möchte ich meine Anmerkungen zum Referat von Herrn Hemmer ausrichten.

Zunächst die Annahmen des Modells:

1. Die Analyse ist statisch.
2. Es wird eine gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion mit begrenzter Substituierbarkeit der beiden Faktoren Arbeit und Kapital unterstellt; der Kapitalstock, bestehend aus Sachkapital und Humankapital, ist konstant und zu klein, um alle vorhandenen Arbeitskräfte effizient zu beschäftigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Arbeitskräfte werden so lange eingesetzt, bis die privatwirtschaftliche Grenzproduktivität der Arbeit einem institutionell vorgegebenen Lohnsatz entspricht.
4. Das Arbeitseinkommen fließt in voller Höhe in den Konsum.
5. Die Ersparnis ist allein abhängig vom Kapitaleinkommen; die durchschnittliche Sparquote ist konstant.
6. Es handelt sich um eine geschlossene Volkswirtschaft.
7. Für den „finanzpolitischen Lösungsansatz" ist die Analyse güterwirtschaftlich, für den „geldpolitischen Lösungsansatz" wird die Gültigkeit der klassischen Quantitätstheorie unterstellt.

Aus Zeitgründen und um Wiederholungen zu vermeiden, werde ich die beiden Fragen der Bedeutung einzelner Annahmen für das Ergebnis und der Beurteilung der Annahmen unter dem Blickwinkel der Fragestellung und der Entwicklungsländer gemeinsam diskutieren.

Bevor ich damit beginne, möchte ich zunächst einmal das Hemmer'sche Untersuchungsergebnis feststellen. Wenn ich es richtig sehe, besteht das Ergebnis der Analyse — kurz gesagt — darin, daß man unter bestimmten Bedingungen in Entwicklungsländern die Beschäftigung mit Hilfe steuerlicher Maßnahmen auf ein gewünschtes Niveau bringen kann.

Leider kann ich Herrn Hemmer nicht in der Auffassung folgen, er habe gezeigt, wie die im Thema formulierten „*Konflikte* zwischen Wachstums-, Allokations- und Verteilungszielen" überwunden würden. Es wäre ja auch überraschend gewesen, wenn er mit dem *einen* Instrument der Steuerpolitik gleich *drei* nach seiner Meinung konkurrierende Ziele hätte erreichen können.

Ich vermag schon den ersten „Konflikt" zwischen dem Allokations- und dem Verteilungsziel nicht zu erkennen, von dem Herr Hemmer auszugehen scheint. Im Punkt *H* seiner Schaubilder sind nach seiner Auffassung beide Ziele erfüllt (S. 98). Mir ist unklar, worin eigentlich der Konflikt genau besteht.

Das Verteilungsziel richtet sich doch offenbar auf den Anteil der Arbeitseinkommen am Gesamteinkommen, der erreicht wird, wenn alle faktorpreisbedingten Arbeitslosen zum institutionell festgesetzten Lohnsatz beschäftigt sind. Das gilt nur im Punkt *C*. Das Allokationsziel besteht offenbar darin, alle Arbeitskräfte zu beschäftigen, die noch durch ein positives Grenzprodukt zum Gesamtprodukt beitragen. Das gilt ebenfalls nur in Punkt *C*. Beide Ziele sind also in Punkt *H* verletzt, in Punkt *C* sind beide Ziele realisiert.

Das Wachstumsziel besteht darin, die aus einer nicht explizit ins Modell eingeführten gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion abgeleitete ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wünschte Ersparnis zu realisieren. Das kann durch entsprechende Maßnahmen in allen Punkten erreicht werden, in denen das Kapitaleinkommen noch größer ist als die angestrebte Ersparnis, also sowohl im Punkt *H* als auch im Punkt *C*.

Obwohl selbstverständlich alle Annahmen des Modells für die daraus abgeleiteten Ergebnisse bedeutsam sind, möchte ich mich bei der folgenden Beurteilung des Modells von Herrn Hemmer auf die nach meinem Eindruck für eine Diskussion geeigneten Annahmen 3, 4, 5 und 6 beschränken. Die Annahmen 1 (statische Analyse) und 7 (güterwirtschaftliche Betrachtung bzw. Gültigkeit der klassischen Quantitätstheorie) sprechen für sich. Die Annahme 2 (begrenzte Substituierbarkeit der Faktoren, zu kleiner und konstanter Kapitalstock) kennzeichnen die Situation vieler Entwicklungsländer und begründet die Annahme 1.

Mit der Annahme 3 (Grenzproduktivitätsentlohnung) wird ein mikroökonomisches Entscheidungskriterium auf eine makroökonomische Fragestellung angewendet. Herr Hemmer behandelt damit die Volkswirtschaft praktisch wie eine einzige Unternehmung. Das erklärt zwar die sehr globale Behandlung der Steuer und die fehlende produktionstechnische Differenzierung; das löst auch manches praktische Problem der Information; aber es schränkt die Brauchbarkeit des Modells für die hier angesprochene Fragestellung ganz erheblich ein.

Mit den Annahmen 4 und 5 (nur die Kapitaleigner sparen mit gesamtwirtschaftlich konstanter Sparquote) erreicht Herr Hemmer wieder eine große Vereinfachung, diesmal in bezug auf das Problem der Verteilung. Das wäre nicht weiter schlimm, wenn er damit nur von unwichtigen Einzelheiten abstrahiert hätte. Aber wir wissen aus mehreren empirischen Untersuchungen amerikanischer Kollegen wie *William Cline und Richard Weisskoff,* daß man mit einer gesamtwirtschaftlichen, nur einkommensabhängigen Sparfunktion die Verteilungswirkungen bestimmter Maßnahmen auch nicht entfernt in den Griff bekommt. Selbst wenn ich einmal von der — natürlich auch für Entwicklungsländer — unhaltbaren Annahme absehe, daß nur die Kapitalisten sparen, bleibt das Problem, daß durch eine total aggregierte Betrachtung wichtige Verteilungseffekte völlig außer acht bleiben. Unter den Annahmen 4 und 5 erhält man immer den klassischen Konflikt zwischen dem Wachstums- und dem Verteilungsziel. Eine Änderung der Verteilung zugunsten der Arbeitnehmer verringert die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und damit langfristig auch das wirtschaftliche Wachstum. Berücksichtigt man aber z. B. sektorale Unterschiede in der Aufteilung von Löhnen und Gewinnen und Nachfrageumschichtungen, auch infolge von finanz- und geldpolitischen Maßnahmen, so verschwindet u. U. der Konflikt zwischen dem Verteilungs- und dem Wachstumsziel. Solche — wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ich glaube — wichtigen Erkenntnisse unserer Disziplin dürfen nicht unberücksichtigt bleiben, wenn — wie im vorliegenden Modell — Aussagen über die Verteilung in Entwicklungsländern gemacht werden sollen.

Die Annahme 6 einer geschlossenen Volkswirtschaft bedarf eigentlich keiner ausdrücklichen Bewertung. Herr Hemmer hat bei der abschließenden Gesamtbeurteilung des „geldpolitischen Lösungsansatzes" selbst darauf hingewiesen, daß seine Aussagen im Falle einer offenen Volkswirtschaft modifiziert werden müßten. Wäre er bei der Beurteilung des „finanzpolitischen Lösungsansatzes" in gleicher Weise vorgegangen, so hätte er wohl auch jene Modellaussagen relativieren können. Ich möchte nur darauf hinweisen, daß die negativen Effekte eines Transfers inländischer Kapitalbeträge ins Ausland natürlich nicht nur im Falle einer andauernden Inflation und drohender Abwertung eintreten können, sondern ebenso im Falle einer zusätzlichen Besteuerung der Kapitaleinkommen.

Nach dieser Beurteilung der wichtigsten Annahmen komme ich zu folgendem Schluß:

Das von Herrn Hemmer vorgelegte Modell ist so stark aggregiert, daß wichtige Zusammenhänge der angesprochenen Probleme in den Entwicklungsländern damit wohl nicht angemessen analysiert werden können.

Den positiven Beitrag der Hemmer'schen Analyse sehe ich in zwei wichtigen Hinweisen:

1. In dem Hinweis auf mögliche Zielkonflikte in Entwicklungsländern, die man nicht einfach hinnehmen muß, sondern durch gezielte Maßnahmen mildern kann.
2. In dem Hinweis auf eine besonders interessante steuerpolitische Maßnahme zur Verringerung der Arbeitslosigkeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Industrialisierung und Beschäftigung. Untersuchung zum Konflikt zwischen Beschäftigung und Produktion

Von *Dieter Schumacher*, Berlin

I. Vorbemerkung

Bis Ende der sechziger Jahre war ein möglichst hohes Wachstum der volkswirtschaftlichen Produktion wichtigstes Ziel der Entwicklungspolitik. Es wurde angenommen, daß sich damit das Beschäftigungsproblem ebenfalls lösen würde. Tatsächlich ist das Sozialprodukt in den Entwicklungsländern insgesamt auch schneller gewachsen als in den westlichen Industrieländern. Da mehr als die Hälfte dieses Wachstums durch eine Erhöhung der Produktivität erreicht wurde, war die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze jedoch bei weitem zu klein im Vergleich zu der bereits vorhandenen Arbeitslosigkeit und dem zusätzlichen Angebot an Arbeitskräften aus der wachsenden Bevölkerung. So nahm das Heer der Arbeitslosen in der Dritten Welt nicht nur in seiner absoluten Größe, sondern auch anteilsmäßig zu.

Wird eine Erhöhung der Beschäftigung nunmehr als selbständiges und wichtiges Ziel der Entwicklungspolitik anerkannt, ist zu prüfen, ob und inwieweit sie zu dem bisher im Vordergrund stehenden Ziel der maximalen Produktionssteigerung in Konflikt gerät. Dazu sollen zunächst — kurzgefaßt — einige theoretische Überlegungen gebracht[1] und anschließend empirische Ergebnisse ausgewertet werden[2].

---

[1] Für eine ausführlichere Darstellung vgl. *H. de Haan*, Employment in the Theory, Planning and Policy of Development, Discussion Paper No. 27, Centre for Development Planning, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 1975, und *D. Schumacher*, Konflikt zwischen Produktion und Beschäftigung in Entwicklungsländern, in: Konjunkturpolitik, Bd. 22 (1976), S. 132 ff.; die Arbeiten stützen sich auf den klassischen Artikel zu dem hier behandelten Thema, nämlich *F. Stewart, P. Streeten*, Conflicts between Output and Employment Objectives in Developing Countries, in: Oxford Economic Papers, Bd. 23 (1971), S. 145 ff., und/oder den Überblicksartikel von *D. Morawetz*, Employment Implications of Industrialisation in Developing Countries: A Survey, in: The Economic Journal, Band 84 (1974), S. 491 ff.

[2] Sie stammen aus Berechnungen, die für andere Arbeiten durchgeführt wurden; s. dazu *D. Schumacher*, Konflikt..., a.a.O., sowie *D. Schumacher* (unter Mitarbeit von H. Stütz), Entwicklungshilfe und internationale Arbeitsteilung. Abteilung sekoraler Schwerpunk mit Hilfe der linearen Programmierung am Beispiel der Republik Korea, Beiträge zur Strukturforschung des DIW, Heft 47, Berlin 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Theoretische Darstellung von Konfliktsituationen

Eine Volkswirtschaft verfüge über zwei Produktionsfaktoren — einen knappen Faktor „Kapital"[3] und einen im Überfluß vorhandenen Faktor (ungelernte) „Arbeit" — und kenne eine Menge unterschiedlicher Techniken, sei es zur Produktion desselben Gutes, sei es zur Produktion unterschiedlicher Güter.

Die alternativen Produktionsverfahren können sich in der Weise unterscheiden, daß die Faktorkombination, die dieselbe Outputhöhe (gemessen als Bruttoinlandsprodukt, G) erzeugen, bei einem höheren Arbeitsinput (gemessen in Beschäftigten, B) einen geringeren Kapitalbedarf (K) aufweisen. Das bedeutet eine Zunahme der Kapitalproduktivität bei steigender Arbeitsintensität, d. h. verstärkte Beschäftigung des Faktors Arbeit führt bei demselben Kapitaleinsatz zu einem höheren Output. Ein solcher Fall ist in Figur 1 dargestellt: Für fünf Produktionsverfahren I bis V mit unterschiedlicher Arbeitsintensität, die in beliebigen nicht-negativen Linearkombinationen nebeneinander verwendet werden können (lineare oder Leontief-Technologie), sind die alternativen Inputkombinationen für bestimmte Produktionsniveaus eingezeichnet. Die Arbeitsintensität B/K wird durch den Tangens des jeweiligen Winkels α angegeben. Trägt man die für eine gegebene Menge Kapital ($\bar{K}$) bei steigendem Einsatz des Faktors Arbeit erzeugten Produktgrößen in einem anderen Diagramm ein, ergibt sich der positive Zusammenhang $G = f(B)$ zwischen der Höhe des Bruttoinlandsprodukts

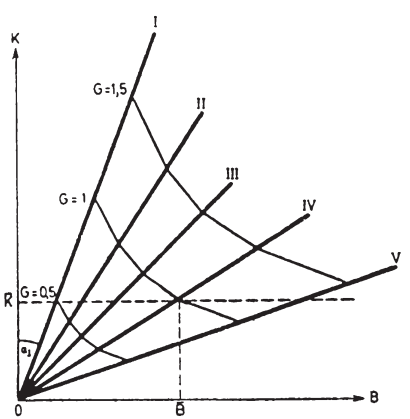


Fig. 1

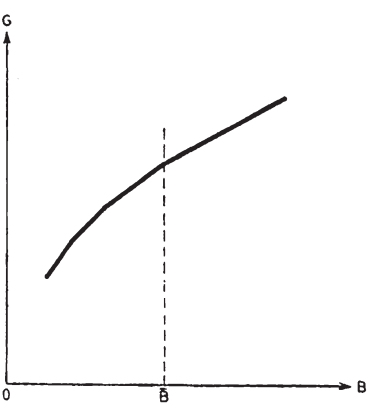
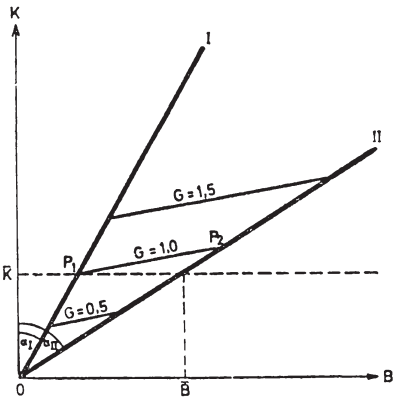


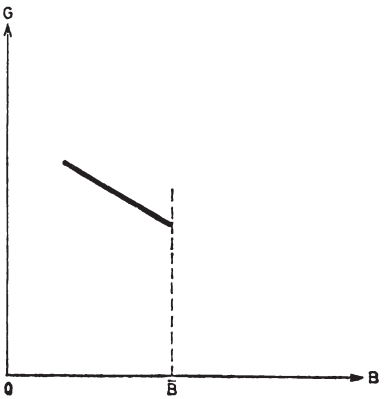
Fig. 2

[3] „Kapital" kann auch als Repräsentant des Inputs aller knappen Faptoren angesehen werden (wie Devisen, unterschiedliche Kapitalgüter, leitende und qualifizierte Arbeit usw.), gewichtet mit Schattenpreisen, die die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Knappheitsrelationen wiedergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Figur 3



Figur 4

und der Zahl der Beschäftigten (siehe Figur 2). Hier impliziert Maximierung des Produkts die Maximierung der Beschäftigung und umgekehrt.

Ein Konflikt zwischen Produktion und Beschäftigung tritt dagegen auf, wenn zwischen verschiedenen Techniken zu wählen ist, bei denen die arbeitsintensivere außer einem höheren Arbeitskoeffizienten auch einen höheren Kapitalkoeffizienten aufweist. Solche Techniken I und II sind in Figur 3 eingezeichnet: Bei Übergang von P_1 zu der arbeitsintensiveren Inputkombination P_2, die beide dieselbe Produktmenge $G = 1$ erzeugen, wird von beiden Faktoren mehr benötigt. Können beide Verfahren wiederum in beliebigen nicht-negativen Linearkombinationen nebeneinander betrieben werden, wird die Isoquante für $G = 1$ durch die Gerade P_1 P_2 dargestellt, und die für eine gegebene Kapitalmenge $\overline{K}$ erreichbaren Kombinationen von Produkthöhe und Beschäftigungsniveau werden durch eine Gerade mit negativer Steigung angegeben (siehe Figur 4). Hier wird also eine Erhöhung der Beschäftigung durch schrittweisen Mehreinsatz des arbeitsintensiveren Verfahrens mit einem Verzicht auf Produktion erkauft.

Was die Alternativen bei der Herstellung eines *einzelnen Gutes* betrifft, so lassen sich für beide oben beschriebenen Arten der Wahlmöglichkeit zwischen Techniken unterschiedlicher Arbeitsintensität empirische Beispiele finden[4]. Zum Beispiel ergab eine Analyse alternativer Produktionsverfahren in der indischen Baumwollspinnerei[5], daß die ar-

[4] *D. Morawetz*, a.a.O., S. 500, weist eine Reihe von Beispielen nach.

[5] *A. S. Bhalla*, Investment Allocation and Technological Choice — A Case of Cotton Spinning Techniques, in: The Economic Journal, Band 74 (1964), S. 611 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beitsintensivste Technik, das traditionelle Handspinnen, eine höhere Kapitalproduktivität als die neuere Handspinn-Technik und das Maschinen-Spinnen aufweist. Dagegen ist die neuere Handspinn-Technik im Vergleich zum Maschinen-Spinnen zwar arbeitsintensiver, hat aber gleichzeitig eine geringere Kapitalproduktivität.

Wie die Alternativen bei der Wahl zwischen *verschiedenen Gütern* beschaffen sind, soll im folgenden anhand empirischen Datenmaterials für einige Entwicklungsländer demonstriert werden. Die Analyse soll den Handlungsspielraum einer beschäftigungs- bzw. wachstumsorientierten Industrialisierungspolitik verdeutlichen, soweit er von den gegebenen technologischen Relationen abhängt.

III. Beschäftigungs- und Produktionseffekte verschiedener Sektoren in ausgewählten Entwicklungsländern

Die Abgrenzung von 20 Produktionssektoren, die jeder ein (fiktives) Gut produzieren, geht aus Tabelle 1 hervor. Für diese Sektoren wurden mit Hilfe einer Input-Output-Rechnung für Chile, Mexiko, Südkorea und Indien die Beschäftigtenzahl[6], das Bruttoinlandsprodukt und der Kapitalbedarf ermittelt, die direkt und indirekt (über die Vorleistungsverflechtung) mit der Produktion einer Einheit Endnachfrage nach dem Gut des jeweiligen Sektors verbunden sind[7, 8]. Bezieht man Beschäftig-

---

[6] Da in den benutzten Quellen die Zahl der Abeitskräfte nur insgesamt ausgewiesen ist, umfaßt der Arbeitsinput (*B*) hier sowohl ungelernte als auch gelernte Arbeit.

[7] Das verwendete Datenmaterial stammt aus folgenden Quellen: *Input-Output-Tabellen:* Officina de Planification National (ODEPLAN), Cuadro de Transacciones Intersectoriales para la Economia Chilena — 1962; Banco de Mexico, Cuadro de Insumo-Producto de Mexico 1960, Dez. 1966; The Bank of Korea, Research Department, 1970 Input-Output-Tables, Seoul 1973; *P. N. Mathur* et al., Input-Output Flow Table (32 × 32) 1963 (at Purchasers' Prices), in: Artha Vijnana, Bd. 11 (1969), S. 181 ff. *Beschäftigungszahlen: P. Cabezon-Barrenengoa,* An Evaluation of Commercial Policy in the Chilean Economy, Diss., University of Wisconsin 1970, S. 116 f.; The Bank of Korea, Employment Requirement Coefficient for 1970, Seoul 1973; UN, Department of Economic and Social Affairs, Statistical Office, The Growth of World Industry, Band 1, Teil 1, div. Ausgaben; Statistisches Bundesamt, Länder- und Länderkurzberichte, div. Ausgaben. *Kapitalbestand bzw. -koeffizienten: P. Cabezon-Barrenengoa,* a.a.O., S. 114 f.; Banco de Mexico, Cuentas Nacionales y Acervos de Capital. Consolidados y por Tipo de Actividad Economica. 1950 - 1967, Juni 1969; *Kee Chun Han,* Estimates of Korean Capital and Inventory Coefficients in 1968, Yonsei University, Seoul 1970; *R. K. Koti,* A Note on Capital Coefficients Matrix for the Year 1963; in: Artha Vijnana, Bd. 11 (1969), S. 256 ff.

[8] Bei Indien fehlen der Handel (Sektor 18) und die Dienstleistungen (Sektor 20), da sie in der indischen Input-Output-Tabelle nicht enthalten sind. Außerdem sind bei den Ergebnissen für Indien die Importe nicht abgesetzt, weil das statistische Material keine Unterteilung der Inputs in heimische Produktion und Importe zuläßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

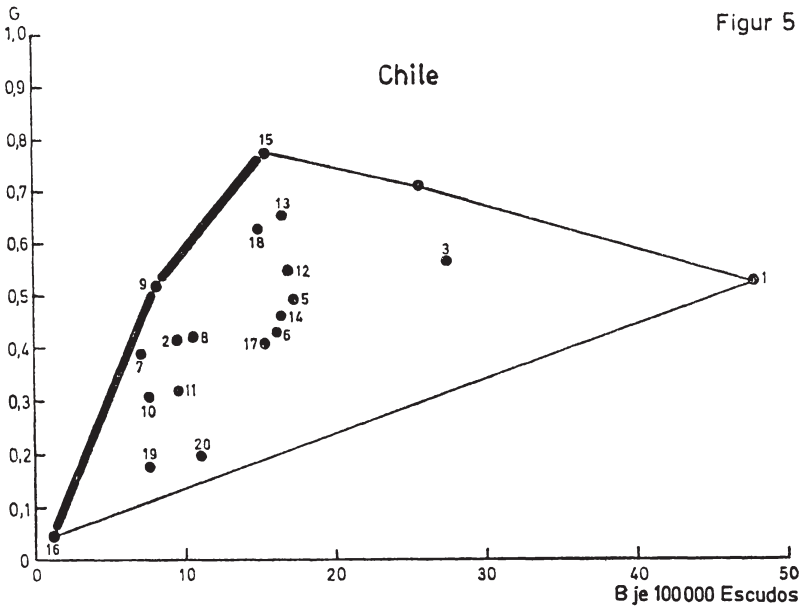
Tabelle 1: **Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigte je Einheit Kapital für zwanzig Produktionssektoren in vier Entwicklungsländern**

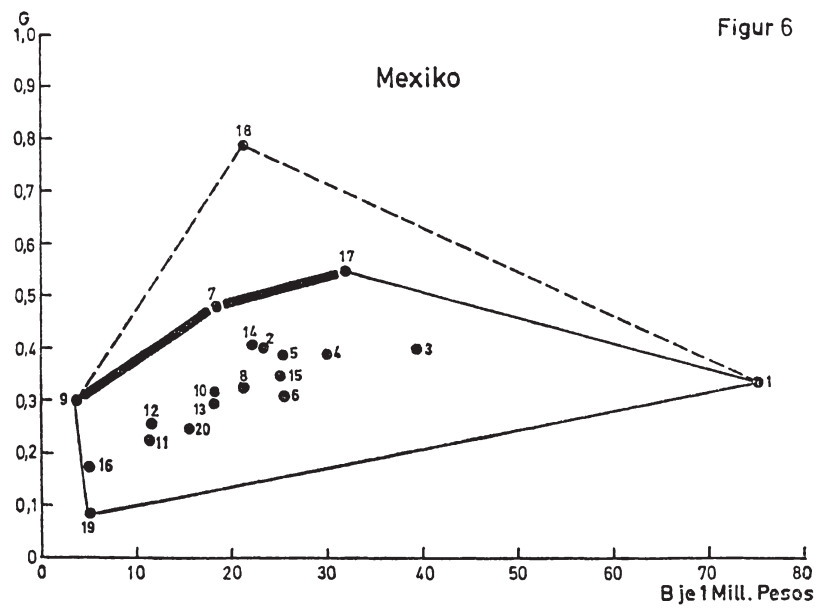
Nr.	Sektor	Abgrenzung der Sektoren nach ISIC 1968[a]	Chile		Mexiko		Korea (Süd)		Indien	
			Kapitalproduktivität	Arbeitsintensität in Besch. je 100 000 Escudos	Kapitalproduktivität	Arbeitsintensität in Besch. je 1 Mill. Pesos	Kapitalproduktivität	Arbeitsintensität in Besch. je 10 Mill. Won	Kapitalproduktivität	Arbeitsintensität in Besch. je 1 000 Rupien
1	Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	11 - 13	0,526	48	0,337	75	0,834	54	1,974	286
2	Bergbau, Steinbruch	21 - 23, 29	0,412	9	0,402	23	0,673	16	0,889	34
3	Nahrungs- und Genußmittel	31	0,561	27	0.398	40	0,644	19	0,737	74
4	Textil und Bekleidung	32 (ohne 323)	0,707	26	0,389	30	0,360	12	1,124	60
5	Leder	323	0,488	17	0,389	25	0,456	9	0,891	41
6	Holz, Papier, Druck	33, 34	0,429	16	0,308	26	0,367	11	0,919	61
7	Gummi	355	0,387	7	0,480	18	0,268	11	0,967	74
8	Chemie	351, 352, 356	0,415	10	0,326	22	0,324	6	0,712	50
9	Mineralölverarbeitung	353, 354	0,516	8	0,299	4	0,399	6	0,524	14
10	Steine und Erden	36	0,303	8	0,314	18	0,314	7	0,483	27
11	Eisen u. Stahl, NE-Metalle, Metallprod.	37, 381	0,315	10	0,222	11	0,258	8	0,494	21
12	Maschinenbau	382	0,546	17	0,254	12	0,317	11	0.545	62
13	Elektrotechnik	383	0,650	17	0,296	18	0,439	12	0,694	41
14	Fahrzeugbau	384	0,456	16	0,408	22	0,392	9	0,606	54
15	Übrige verarbeitende Industrie	385, 39	0,771	15	0,348	25	0,461	14	0,641	37
16	Energiewirtschaft	41, 42	0,044	1	0,171	5	0,202	2	0,282	26
17	Bauwirtschaft	50	0,404	15	0,548	32	0,512	11	0,682	45
18	Handel	61, 62	0,622	15	0,788	21	0,615	18	c)	c)
19	Verkehr, Lagerung, Nachrichtenüberm.	71, 72	0,175	8	0,085	5	0,165	3	0,302	14
20	Dienstleistungen	63, 81 - 83 91 - 95[b]	0,194	11	0,246	15	0,110	3	c)	c)

a) International Standard Industrial Classification of all Economic Activities; UN, Statistical Papers, Series M, No. 4, Rev. 2, Add. 1. — b) Die in ISIC-Nr. 951 enthaltenen Reparaturleistungen sind den Sektoren zugeordnet, die das betreffende Gut produzieren. — c) Die Sektoren 18 und 20 sind in der indischen Input-Output-Tabelle nicht enthalten.

Quelle: Input-Output-Rechnungen des DIW.

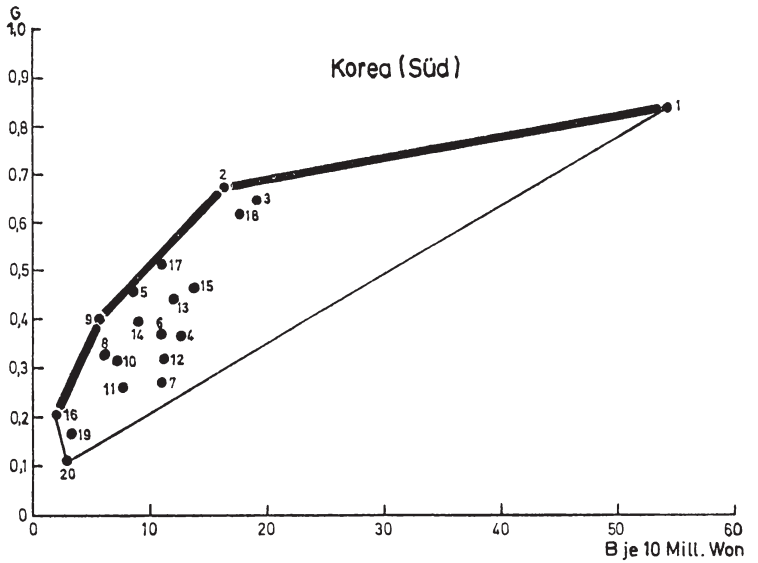
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

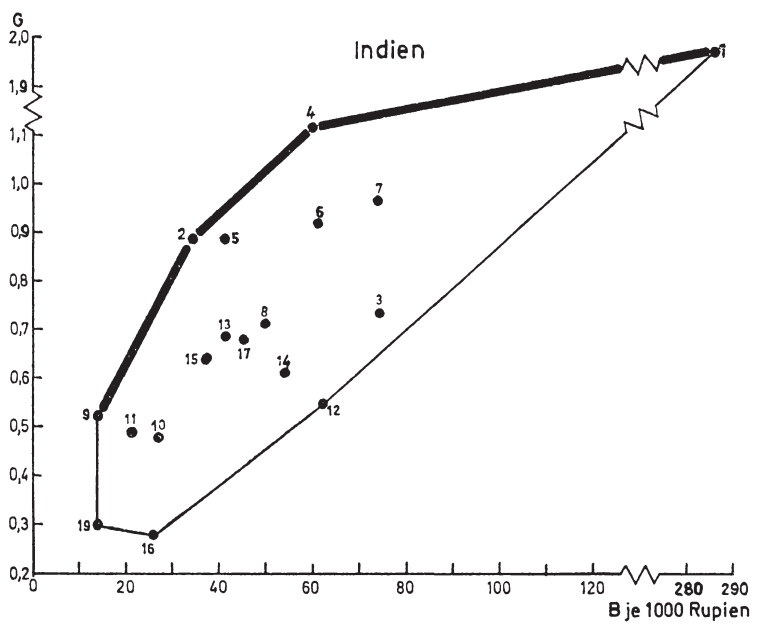




Figur 5 und 6: Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigte je Einheit Kapital für zwanzig Produktionssektoren in Chile und Mexiko.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/





Figur 7 und 8: Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigte je Einheit Kapital für zwanzig Produktionssektoren in Korea (Süd) und Indien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tenzahl und Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt auf den Kapitalbedarf, erhält man die Arbeitsintensität und die Kapitalproduktivität als Kennziffern für den Beschäftigungs- bzw. Produktionseffekt einer Einheit Kapital[9]. Diese Werte sind in den Figuren 5 bis 8 für die verschiedenen Sektoren in den vier Ländern eingezeichnet. Der durch die Verbindungslinien zwischen den Extrempunkten abgegrenzte Bereich beschreibt die Menge der Produkt-Beschäftigungs-Kombinationen (bei einer Einheit Kapital) für jede gütermäßige Zusammensetzung der Endnachfrage. Die produktivsten Sektoren bilden dort die nordwestlichen Extrempunkte und sind durch fette Linien miteinander verbunden[10]; Produktion eines dieser Güter bzw. von Kombinationen aus je zwei nebeneinanderliegenden garantiert das maximale Produkt bei einer bestimmten Beschäftigungshöhe und gleichzeitig sowohl höheres Produktions- als auch Beschäftigungsergebnis, wenn das arbeitsintensivere Gut bzw. die arbeitsintensivere Güterkombination gewählt wird. Auch unterhalb des nordwestlichen Randes der Produktionsfläche existiert eine Reihe von Wahlmöglichkeiten, die keinen Zielkonflikt enthalten, z. B. in allen Ländern bei Wahl zwischen den Sektoren Eisen und Stahl (11) und Nahrungsmittel (3) oder Eisen und Stahl (11) und Textil und Bekleidung (4). Daneben gibt es aber auch eine Vielzahl von Wahlmöglichkeiten, bei denen die eine Alternative nur für das eine Ziel ein besseres, für das andere jedoch ein schlechteres Ergebnis liefert; so z. B. bei der Wahl zwischen den Gütern der Sektoren Nahrungsmittel (3) und Elektrotechnik (13) in Chile, Landwirtschaft (1) und Bauwirtschaft (17) in Mexiko, Textil und Bekleidung (4) und Mineralölverarbeitung (9) in Südkorea oder Nahrungsmittel (3) und Leder (5) in Indien, wobei die Produktion des ersten (arbeitsintensiveren) Gutes jeweils einen höheren Beschäftigungs-, aber einen geringeren Produktionseffekt als die Produktion des zweiten Gutes aufweist.

Alles in allem vermitteln die Abbildungen den Eindruck eines positiven Zusammenhangs zwischen den beiden Effekten: Sektoren mit überdurchschnittlichen Beschäftigungseffekten sind weitgehend solche mit überdurchschnittlichen Produktionseffekten, und ebenso weisen Sektoren mit niedrigen Beschäftigungseffekten überwiegend auch geringe Produktionseffekte auf. Der optische Eindruck wird durch Korrelationsrechnungen untermauert: Der Spearman'sche Rangkorrelationskoeffizient schwankt zwischen + 0,67 für Mexiko und + 0,79 für Südkorea; die Annäherung durch eine logarithmisch lineare Regression erreicht

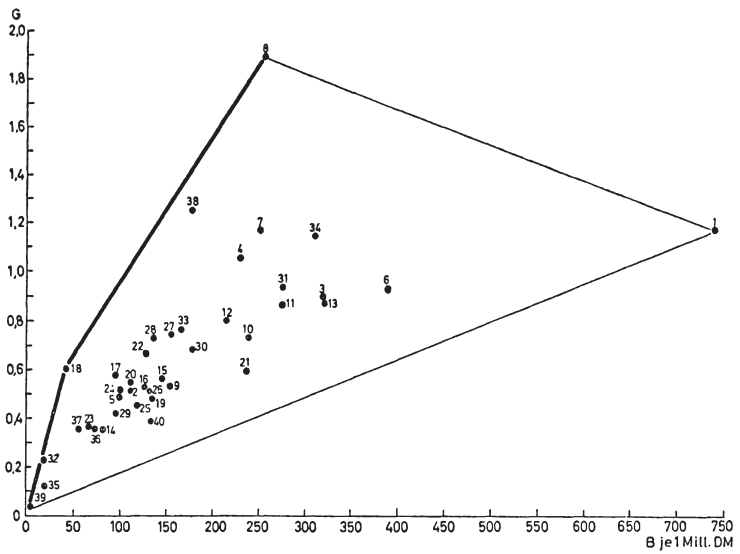
[9] Das Kapital ist jeweils so auf die Sektoren verteilt, daß nur der gerade betrachtete Sektor für die Endnachfrage produziert und alle Sektoren die dazu notwendigen Vorleistungen herstellen können.

[10] Dabei bleibt in Mexiko der Handel (18) unbeachtet, da dieser Sektor nur dienende Funktion und seine Leistung für sich allein keinen Wert für die Endnachfrage hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein R^2 von 0,68 für Chile, 0,39 für Mexiko, 0,75 für Südkorea und 0,66 für Indien[11]. Der Zusammenhang ist allerdings von Land zu Land unterschiedlich stark und nicht für alle Industriezweige gleichmäßig eng, so daß auch ein breiter Raum für Zielkonflikte vorhanden ist.

Das verwendete Schema von 20 Sektoren ist recht grob. Für Südkorea liegt sehr ausführliches (und gleichzeitig relativ aktuelles) statistisches Material vor, so daß hierfür eine detailliertere Untersuchung möglich ist. Die in derselben Weise wie oben kalkulierten Ergebnisse bei einer Disaggregation in 40 Produktionssektoren (siehe dazu Tabelle 2) sind in Figur 9 dargestellt[12]; sie bestätigen die beschriebene Tendenz. Der Kor-



Figur 9: Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigte je Einheit Kapital für 40 Produktionssektoren in Korea (Süd).

relationskoeffizient zwischen den Rangfolgen der Sektoren entsprechend ihrer Kapitalproduktivität und ihrer Arbeitsintensität beträgt + 0,87 für alle Sektoren und + 0,82 für die Sektoren der verarbeitenden Industrie allein. Ein logarithmisch linearer Regressionsansatz führt zu

$$\frac{G}{K} = 4{,}82 \left(\frac{B}{K}\right)^{0{,}59}$$

[11] Eine lineare Regression liefert mit Ausnahme von Indien schlechtere Ergebnisse.

[12] Die Wertgrößen sind hier in DM von 1972. Bei den Regressionsansätzen ist $\frac{G}{K}$ mit 1 000 multipliziert im Vergleich zu dem in Tabelle 2 und Figur 9 gewählten Maßstab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigte je Einheit Kapital für vierzig Produktionssektoren in Korea (Süd)**

Nr.	Sektor	Abgrenzung der Sektoren nach ISIC 1968[a)]	Kapitalproduktivität	Arbeitsintensität in Besch. je 1 Mill. DM
1	Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	11, 12, 13	1,182	742
2	Kohlenbergbau u. -produkte	21, 354	0,517	112
3	Erdölgewinnung	22	0,899	322
4	Metallerz-, Salz- u. anderer Bergbau	23, 29 (ohne 2901)	1,063	232
5	Industrie der Steine u. Erden	2901, 369	0,497	99
6	Nahrungs- und Genußmittel	311, 312	0,935	393
7	Getränke	313	1,174	251
8	Tabak	314	1,896	256
9	Textilien	321	0,536	154
10	Bekleidung (ohne Schuhe)	322	0,739	239
11	Leder u. -produkte (incl. Schuhe)	323, 324	0,871	277
12	Sägewerke u. Holzbearbeitung	3311	0,808	215
13	Holzprodukte	331 (ohne 3311), 332	0,874	322
14	Zellstoff- u. Papiererzeugung	3411	0,357	81
15	Papierprodukte	341 (ohne 3411)	0,574	145
16	Druckerei u. Veröffentlichung	342	0,535	129
17	Chemie	351, 352	0,577	95
18	Mineralölprodukte	353	0,607	41
19	Gummiprodukte	355	0,481	134
20	Kunststoffprodukte	356	0,554	112

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

21	Feinkeramik	361	0,602	237
22	Glas u. Glasprodukte	362	0,667	127
23	Eisen- u. Stahlindustrie	371	0,364	69
24	NE-Metallindustrie	372	0,510	100
25	Metallprodukte	381, 3842	0,455	119
26	Maschinenbau	382	0,522	131
27	Elektrotechnik	383	0,755	155
28	Straßenfahrzeugbau	3843, 3844, 3849	0,735	135
29	Schiff- u. Luftfahrzeugbau	3841, 3845	0,421	96
30	Feinmechanik, Optik, Uhren	385	0,692	177
31	Übrige verarbeitende Industrie	39	0,938	277
32	Elektrizität, Gas, Wasser	41, 42	0,228	17
33	Bauwirtschaft	50	0,773	168
34	Handel	61, 62	1,154	310
35	Eisenbahn	7111	0,121	19
36	Übriger Verkehr u. Lagerung	71 (ohne 7111)	0,359	70
37	Nachrichtenübermittlung	72	0,360	56
38	Finanzierung u. Versicherung	81, 82	1,250	179
39	Wohnungsvermietung	831	0,033	1
40	Übrige (priv.) Dienstleistungen	63, 832, 9[b)]	0,388	133

a) International Standard Industrial Classification of all Economic Activities; UN, Statistical Papers, Series M, No. 4, Rev. 2, Add. 1. — b) Ohne Reparaturleistungen (ISIC-Nr. 951), die bei den jeweiligen Produktionssektoren eingeschlossen sind, und ohne staatliche Dienstleistungen.

Quelle: Input-Output-Rechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit einem $R^2 = 0{,}85$, wenn alle Sektoren einbezogen sind. Das heißt, insgesamt ergibt sich eine recht gute Erklärung der Produktion je Kapitaleinheit durch die eingesetzten Arbeitskräfte je Kapitaleinheit in der von der Theorie her geläufigen Form mit einer positiven, abnehmenden Grenzproduktivität des Faktors Arbeit. Innerhalb der verarbeitenden Industrie ist jedoch kein so enger Zusammenhang feststellbar: Ein linearer wie ein logarithmisch linearer Regressionsansatz führen nur zu einem R^2 von 0,4 [13], so daß vor allem hier deutliche Konfliktsituationen auftreten. Es existieren Gegensätze z. B. zwischen Feinkeramik (21) und Elektrotechnik (27), Nahrungsmitteln (6) und Getränken (7) sowie insbesondere Landwirtschaft (1) und Tabak (8), wobei jeweils der erste Sektor einen höheren Beschäftigungs-, aber einen geringeren Produktionseffekt aufweist als der zweite Sektor.

Es ist also möglich, die Beschäftigung bei einer gegebenen Menge knapper Faktoren durch eine Veränderung der gütermäßigen Struktur der Endnachfrage zu variieren, und zwar sowohl im Einklang mit dem Ziel eines möglichst großen Inlandsprodukts als auch im Widerspruch zu ihm. Bei der inländischen Endnachfrage sind solchen Variationen in der Regel allerdings relativ enge Grenzen gesetzt. Durch Außenhandel vergrößert sich der Variationsbereich jedoch erheblich. Der Zielkonflikt läßt sich dann auf Alternativen im nordöstlichen Teil der Produktionsfläche verschieben, und es können Produktionsprogramme in Angriff genommen werden, die gleichzeitig hohen Arbeitseinsatz und hohes Produktionsniveau gewährleisten[14]. Welche Alternativen sich dabei ergeben, sollen Ergebnisse zeigen, die mit Hilfe der linearen Programmierung für Südkorea ermittelt wurden[15].

IV. Beschäftigungs- versus produktionsmaximale Investitionsentscheidungen an einem Beispiel für Südkorea

Ein Investitionsbetrag von 100 Mill. DM sei auf die 40 in Tabelle 2 definierten südkoreanischen Produktionssektoren so zu verteilen, daß der Zuwachs an Beschäftigung bzw. Produkt maximal wird. Dabei ist eine Reihe von Nebenbedingungen zu beachten: Die in den neuen Kapazitäten mögliche Produktionstätigkeit induziert sowohl intermediäre Nachfrage über den Vorleistungsbedarf als auch Endnachfrage über die

---

13 $\frac{G}{K} = 0{,}30 + 2{,}31\frac{B}{K}\ (R^2 = 0{,}40)$ bzw. $\frac{G}{K} = 5{,}75\left(\frac{B}{K}\right)^{0{,}62}\ (R^2 = 0{,}41)$.

14 Der Variationsbereich ist begrenzt durch die Standortgebundenheit der Produktion mancher Güter und die internationalen Nachfrage- und Angebotsfunktionen, in der Realität aber auch durch die restriktive Importpolitik vieler Länder.

15 Eine ausführliche Darstellung des Modells siehe bei *D. Schumacher*, Entwicklungshilfe und internationale Arbeitsteilung ..., a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einkommenserhöhung; bei allen Gütern muß diese zusätzliche Nachfrage durch zusätzliches Angebot aus Inlandsproduktion oder (konkurrierenden) Importen gedeckt sein. Bezüglich des Bedarfs an Produktionsfaktoren werden — wie in den obigen Input-Output-Rechnungen konstante Koeffizienten unterstellt. Die Gesamtgrößen des privaten und des staatlichen Konsums werden entsprechend den heutigen Anteilen am Inlandsprodukt ermittelt; der Rest des zusätzlichen Produkts steht — nach Abzug der Exporte — für Investitionsnachfrage zur Verfügung. Die gütermäßige Struktur der inländischen Endnachfragekomponenten wird als gegeben vorausgesetzt, wobei beim Privatkonsum — als der wichtigsten Komponente — eine Variationsbreite von ± 10 vH um die aus der gegebenen Struktur resultierenden Werte zugelassen wird. Der Devisenerlös aus den zusätzlichen Exporten muß den Devisenbedarf für die induzierten Importe decken. Die Einbettung Südkoreas in die internationale Arbeitsteilung wird durch die Güterstruktur der Exporte, die Aufteilung des Angebots auf heimische Produktion und konkurrierende Importe sowie den Anteil der nicht-konkurrierenden Importe am Bruttoproduktionswert charakterisiert.

Werden diese Relationen als unverändert auch für die zusätzliche Produktionstätigkeit unterstellt, dann unterscheidet sich die sektorale Investitionsverteilung mit maximalem Beschäftigungseffekt nur unwesentlich von der produktmaximalen Verteilung: 14,5 vH entfallen auf die Landwirtschaft (1), 2,2 vH auf den Bergbau (2 - 5), 20 vH auf die verarbeitende Industrie (6 - 31), 6,5 vH auf die Elektrizitätswirtschaft (32), 1,6 vH auf die Bauwirtschaft (33) und 55,2 vH auf den Dienstleistungsbereich (34 - 40); auch innerhalb des Verarbeitungsbereichs gibt es praktisch keine Unterschiede.

Wird für die Exporte und die konkurrierenden Importe eine Abweichung von ± 30 vH um die sich bei der gegebenen Struktur ergebenden Werte zugelassen, führt eine beschäftigungsorientierte Veränderung zu einer Verbesserung des Beschäftigungseffekts um gut 5 vH, und eine produktmaximale Anpassung verbessert den Produktionseffekt um gut 3 vH. Die an die Obergrenzen der Außenhandelsbeschränkungen stoßenden Güter einerseits und die ihre Untergrenzen erreichenden andererseits sind unter beiden Gesichtspunkten mit einigen Ausnahmen dieselben: Wird der Beschäftigungseffekt statt des Produktionseffekts maximiert, stoßen Feinkeramik (21) sowie Sägewerke und Holzbearbeitung (12) an die Export-Obergrenze (und Import-Untergrenze) anstelle von Elektrotechnik (27) sowie Straßenfahrzeugbau (28), die bei Beschäftigungsmaximierung ihre Export-Untergrenze (und Import-Obergrenze) erreichen. Somit gehen die Veränderungen in der Investitionsverteilung gegenüber der Situation ohne Variationsmöglichkeit im Außenhandel unter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Beschäftigungs- und produktionsmaximale Verteilung einer Investition von 100 Mill. DM in Korea (Süd) bei unterschiedlichen Variationsmöglichkeiten im Außenhandel**

		Ohne Variationsmöglichkeiten im Außenhandel		Variationsmöglichkeit von ± 30 vH bei Exporten und konk. Importen		Zusätzl. Handelsmöglichkeiten für die Güter der Sektoren 6 - 30 mit der BR Deutschland	
		Besch. max.	Prod. max.	Besch. max.	Prod. max.	Besch. max.	Prod. max.
Sektorale Verteilung der Investition							
1	Land- u. Forstwirtsch., Fischerei ..	14,515	14,506	15,684	15,634	20,500	20,469
2	Kohlenbergbau u. -produkte	0,660	0,660	0,659	0,660	0,691	0,707
3	Erdölgewinnung	0,035	0,035	0,045	0,046	0,022	0,023
4	Metallerz-, Salz- u. and. Bergbau .	0,268	0,268	0,325	0,324	0,164	0,151
5	Industrie der Steine u. Erden	1,255	1,255	1,209	1,236	0,978	1,200
2 - 5	Bergbau, Steine u. Erden	2,218	2,218	2,238	2,266	1,855	2,081
6	Nahrungs- u. Genußmittel	2,338	2,338	2,534	2,524	8,717	6,277
7	Getränke	0,553	0,553	0,570	0,569	—	2,589
8	Tabak	0,400	0,404	0,413	0,419	—	1,963
9	Textilien	5,277	5,277	4,821	4,745	—	—
10	Bekleidung (ohne Schuhe)	0,594	0,594	0,682	0,671	3,296	—
11	Leder u. -produkte (incl. Schuhe) .	0.125	0,125	0,137	0,136	—	—
12	Sägewerke u. Holzbearbeitung	0,419	0,419	0,509	0,370	—	—
13	Holzprodukte	0,091	0,091	0,099	0,100	—	—
14	Zellstoff- u. Papiererzeugung	0,793	0,794	0,706	0,710	—	—
15	Papierprodukte	0,108	0,108	0,100	0,103	—	—
16	Druckerei u. Veröffentlichung	0,408	0,408	0,407	0,407	—	—
17	Chemie	2,342	2,341	2,196	2,180	—	—
18	Mineralölprodukte	1,785	1,795	1,660	1,664	—	—
19	Gummiprodukte	0,548	0,539	0,487	0,477	—	—
20	Kunststoffprodukte	0,451	0,452	0,454	0,457	—	—

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

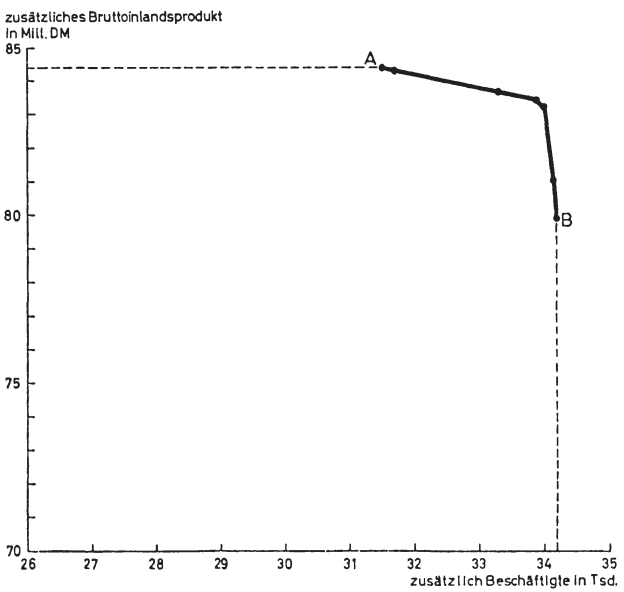
21	Feinkeramik	0,020	0,020	0,022	0,019	—	—
22	Glas u. Glasprodukte	0,146	0,146	0,140	0,144	—	—
23	Eisen- u. Stahlindustrie	1,044	1,044	0,849	0,884	—	—
24	NE-Metallindustrie	0,232	0,232	0,185	0,219	—	—
25	Metallprodukte	0,522	0,522	0,453	0,459	—	—
26	Maschinenbau	0,251	0,251	0,208	0,208	—	—
27	Elektrotechnik	0,340	0,340	0,277	0,430	—	—
28	Straßenfahrzeugbau	0,404	0,404	0,391	0,427	—	—
29	Schiff- u. Luftfahrzeugbau	0,140	0,140	0,112	0,112	—	—
30	Feinmechanik, Optik, Uhren	0,064	0,064	0,056	0,076	—	—
31	Übrige verarbeitende Industrie	0,593	0,593	0,726	0,709	0,469	0,541
6 - 31	Verarbeitende Industrie	19,989	19,994	19,194	19,220	12,482	11,370
32	Elektrizität, Gas, Wasser	6,502	6,501	6,269	6,279	5,896	5,321
33	Bauwirtschaft	1,594	1,595	1,617	1,667	1,354	1,747
34	Handel	8,112	8,112	8,456	8,453	9,416	8,616
35	Eisenbahn	6,956	6,957	6,949	6,956	7,146	7,485
36	Übriger Verkehr u. Lagerung	13,613	13,614	12,683	12,619	12,749	13,110
37	Nachrichtenübermittlung	2,044	2,044	2,050	2,049	2,154	2,093
38	Finanzierung und Versicherung	0,855	0,855	0,870	0,870	0,797	0,769
39	Wohnungsvermietung	0,112	0,112	0,113	0,114	0,129	0,183
40	Übrige (priv.) Dienstleistungen	23,490	23,492	23,878	23,873	25,523	26,756
34 - 40	Dienstleistungen	55,182	55,186	54,998	54,936	57,914	59,012
	Insgesamt	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
	Beschäftigungseffekt (zusätzl. Beschäftigte in Tsd.)	26,071	26,062	27,459	27,412	34,210	31,504
	Produktionseffekt (zusätzl. BIP in Mill. DM)	70,018	70,027	72,260	72,349	79,901	84,386

Quelle: Optimierungsrechnungen des DIW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beiden Zielsetzungen weitgehend in dieselbe Richtung, weisen aber auch einige Unterschiede auf. Dadurch vergrößert sich der Abstand zwischen dem maximal erreichbaren Beschäftigungseffekt und demjenigen, der bei Maximierung des Produktzuwachses erreicht wird, und ebenso erhöht sich der Unterschied zwischen dem maximalen Produktionseffekt und demjenigen, der bei Maximierung des Beschäftigungszuwachses erreicht wird. Ein weiteres Abweichen von der gegebenen Außenhandelsstruktur würde diese Abstände und die maximal erreichbaren Beschäftigungs- bzw. Produktionsniveaus weiter erhöhen.

Ermittelt man — unabhängig von der historischen Struktur — im Rahmen des skizzierten Modells eine optimale Lösung für einen zusätzlichen Handel von Gütern der verarbeitenden Industrie (Sektoren 6 - 30) zwischen Südkorea und der Bundesrepublik Deutschland aus einer Gegenüberstellung der Produktions- und Nachfragefunktionen in den beiden Ländern[16], dann läßt sich ein maximaler Produktionseffekt erzielen,



Figur 10: Alternative Kombination von Produktions- und Beschäftigungseffekt in Korea (Süd) bei einer Investition von 100 Mill. DM.

[16] Es wird verlangt, daß der zusätzliche bilaterale Handel ausgeglichen ist und keine Verschlechterung der Bundesrepublik in der Güterversorgung der Nettodevisenposition und beim Kapital- und Arbeitseinsatz bewirkt. Dabei ist die Situation im Jahre 1972 zugrunde gelegt; die Daten stammen aus Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der gut 20 vH über dem Wert liegt, der ohne Variationsmöglichkeit im südkoreanischen Außenhandel erreichbar ist; der maximale Beschäftigungseffekt läßt sich um rund 31 vH steigern. In dem zusätzlichen bilateralen Handel ergeben sich unter dem Produktionsziel Nahrungsmittel (6), Getränke (7) sowie Tabak (8) als südkoreanische Exportgüter, unter dem Beschäftigungsziel sind es Nahrungsmittel (6) und Bekleidung (10). Entsprechend unterschiedlich fällt die zugehörige Verteilung der Investitionen aus.

Bei freier Gestaltbarkeit des bilateralen Handels mit Produkten aus dem Verarbeitungsbereich können durch entsprechende Strukturänderungen rund 2 700 Arbeitsplätze mehr geschaffen werden (fast 8 vH des maximalen Beschäftigungseffekts) durch Verzicht auf 4,5 Mill. DM beim Produktionseffekt (über 5 vH des Maximalwertes). Das bedeutet im Durchschnitt einen Verzicht auf ein Produkt von 1,7 Mill. DM, um tausend Arbeitsplätze mehr zu erreichen. In Figur 10 werden die erreichbaren Alternativen durch eine Transformationskurve dargestellt, die den maximal möglichen Produktionseffekt in Abhängigkeit von vorgegebenen Werten für den Beschäftigungseffekt angibt. Hinter den Punkten dieser Kurve stehen bestimmte Güterstrukturen des zusätzlichen bilateralen Handels und sektorale Verteilungen des Kapitals in Südkorea. Der Endpunkt *A* ist diejenige Kombination von Beschäftigungs- und Produktzuwachs, die bei Maximierung allein des zusätzlichen Produkts erreicht wird. Wanderung von *A* in Richtung *B* führt zu einer Erhöhung des Beschäftigungs- auf Kosten des Produktionseffekts[17]. Zunächst ist mit 0,4 Mill. DM je Tsd. Beschäftigten der Verzicht beim Produktionsziel beträchtlich geringer als im Durchschnitt, da — ausgehend von der produktmaximalen Lösung — als erstes die südkoreanischen Tabakexporte reduziert werden und stattdessen Bekleidung in steigendem Maße in die Bundesrepublik exportiert wird, die außer hoher Arbeitsintensität auch noch eine relativ hohe Kapitalproduktivität aufweist. Bei weiterer Umstrukturierung in Richtung auf das Beschäftigungsziel werden die Getränkeexporte immer mehr eingeschränkt; durch diese Veränderungen können nur noch geringe Beschäftigungszuwächse erreicht werden, während gleichzeitig hohe Produkteinbußen realisiert werden. Der Endpunkt *B* der Transformationskurve gibt schließlich diejenige Kombination der beiden Zielfunktionswerte an, die allein bei Maximierung des Beschäftigungszuwachses erreicht wird.

---

[17] Knickstellen bedeuten Basiswechsel. Es sind nicht alle eingetragen, da sie teilweise dicht beieinander liegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Schlußfolgerungen

Die Ergebnisse zeigen, daß es bei der Wahl zwischen der Produktion unterschiedlicher Güter eine Reihe von Situationen gibt, bei denen eine Maximierung der Beschäftigungshöhe im Widerspruch zur Maximierung des Produktionsniveaus steht. In der Industrialisierungspolitik muß also eine Entscheidung für eines der beiden Ziele getroffen oder ein bestimmter Kompromiß zwischen ihnen gewählt werden.

Die Analyse berücksichtigt allerdings nicht das Wachstum der beiden Aggregate, das aus alternativen Güterstrukturen der Endnachfrage resultiert. Notwendig bleibt die Einbeziehung der zeitlichen Dimension, um empirisch fundierte Aussagen über Existenz und Ausmaß intertemporaler Konflikte machen zu können. Insbesondere wäre der Frage nachzugehen, inwieweit bei Maximierung des heutigen Niveaus der Beschäftigung auf die Schaffung zukünftiger Arbeitsplätze verzichtet werden muß, bzw. umgekehrt, ob und in welcher Zeitspanne durch Tolerierung von mehr Arbeitslosigkeit heute ein Mehr an Arbeitsplätzen in der Zukunft erreicht werden kann. Außerdem sollte der Faktor Arbeit nach Qualifikationsstufen unterteilt werden.

Eine verstärkte Ausnutzung der Möglichkeit, durch Spezialisierung innerhalb der Weltwirtschaft den Beschäftigungseffekt (und/oder den Produktionseffekt) des in einem Entwicklungsland eingesetzten Kapitals zu erhöhen, impliziert entsprechende Strukturanpassungen bei den jeweiligen Handelspartnern. Anstelle einer Partialanalyse aus der Sicht eines einzelnen Landes ist es daher angebracht, mehrere über Handel verflochtene Länder oder Regionen simultan zu berücksichtigen. Dies könnte z. B. durch Erweiterung des für zwei Länder (Südkorea, Bundesrepublik) formulierten Ansatzes geschehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme der Lohnpolitik in Entwicklungsländern

Von *Christian Uhlig*, Bochum

I

Angesichts der Situation chronisch hoher Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sowie akutem Mangel an Investitionskapital in Entwicklungsländern mag es von vornherein überflüssig erscheinen, danach zu fragen, welcher Spielraum dort der Lohnpolitik — sei es des Staates, sei es der gesellschaftlichen Gruppenvertretungen wie der Gewerkschaften — überhaupt bleibt. Die Diskussion um den Zusammenhang von Wachstum und Einkommensverteilung macht bei aller Differenziertheit der Erkenntnisse hinsichtlich verschiedener Alternativen doch stets grundsätzlich klar, welche Bedeutung einer produktiv orientierten Kapitalakkumulation für das kontinuierliche Wachstum des Sozialprodukts und der Beschäftigung zukommt[1]. Auf die Rolle des Faktorpreisverhältnisses, der Lohn-Zins-Relation, für die Struktur der Investitionen und die Höhe der Beschäftigung haben Hoffmann und von Rabenau wieder hingewiesen: Arbeitsintensive Produktion verlangt, daß die Lohnkosten im Verhältnis zu den Kapitalkosten niedrig gehalten werden[2].

Die Lohnpolitik könnte folglich nur darauf gerichtet sein, die Forderungen der nach höherem Einkommen verlangenden Bevölkerung im Zügel zu halten und diese auf spätere Zeiten zu vertrösten. Das könnte mit gutem Gewissen mit dem Hinweis verbunden werden, daß die Erwirtschaftung eines hohen volkswirtschaftlichen Überschusses heute Voraussetzung für eine hohe Wachstumsrate des Sozialprodukts und der Beschäftigung morgen ist und daß — gerade in Ländern mit Überschußarbeit — ein Zuwachs der Gesamtbeschäftigung einen wichtigen, in dieser Situation sogar fast den einzigen möglichen Beitrag zu einer verbesserten Einkommensverteilung darstellt; denn es werden

---

[1] Vgl. dazu *Chr. Uhlig:* Wachstums- und Verteilungspolitik. In: G. Leminsky und B. Otto (Hrsg.): Gewerkschaften und Entwicklungspolitik. Köln 1975, S. 347 ff.

[2] Vgl. *L. Hoffmann* und *K. v. Rabenau:* Ansätze einer Verteilungspolitik in Entwicklungsländern unter Berücksichtigung des Wachstums. In diesem Band, S. 57 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dadurch viele heute Unbeschäftigte überhaupt erst in den Einkommensbildungs- und Verteilungsprozeß einbezogen[3].

Natürlich ist ein solches Bild einer bremsenden Lohnpolitik für jeden engagierten Sozialpolitiker, vor allem aber jeden Vertreter der Interessen der lohnabhängigen Bevölkerungsteile in Entwicklungsländern, nur mit größtem Unbehagen zu akzeptieren. Das zumal in einer Lage, in der mit Hinweis auf Beschäftigungssituation und Kapitalbildung eher die Notwendigkeit diskutiert wird, bestehende Mindestlohnregelungen abzubauen als zu verbessern, um ein günstigeres Verhältnis zwischen Gewinn- und Lohnquote und Zins- und Lohnrate zu erreichen. Jeder politisch einigermaßen Erfahrene kann ermessen, daß eine solche Position vor allem von jedem gewerkschaftlich engagierten Führer kaum durchgängig vertreten werden kann, will er nicht sich und seiner Organisation das politische Grab schaufeln[4]. In der Realität zeigt sich denn auch, daß in fast allen Entwicklungsländern die Gewerkschaften, die es überall mit unterschiedlichem Potential gibt, von der Regierung an die Kette gelegt werden, um eine Gefährdung der staatlich beschlossenen Entwicklungspolitik auszuschließen. Wohl jeder Wirtschafts- und Planungsminister sowohl in sozialistischen wie nicht-sozialistischen Wirtschaftssystemen wünscht sich in diesen Ländern, die Gewerkschaften lediglich im Sinne Lenins als „Transmissionsriemen" für die Durchsetzung der staatlichen Entscheidungen an der Basis nutzen zu können.

Die Frage stellt sich, ob eine solche Politik langfristig möglich und sozialpolitisch einem Land zuträglich ist, ob also der bei uns intensiv diskutierte Grundsatz der „Sozialverträglichkeit" bestimmter Maßnahmen auch in diesem Rahmen ausreichend beachtet wird. Es ist zu prüfen, ob der Spielraum für eine staatliche oder gewerkschaftliche Lohnpolitik nicht doch etwas weiter gezogen werden kann, als das in der Diskussion bisher deutlich wurde.

II

Wenn auch ein monokausaler Erklärungszusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Kapitalbildung abzulehnen ist, so kann nicht geleugnet werden, daß einer ausreichenden Kapitalakkumulation für die Verwirklichung einer angemessenen Wachstumsrate des Sozialprodukts wesentliche Bedeutung zukommt. Deren Sicherung bedeutet aber zwangsläufig Zurückhaltung bei der Lohn- und Einkommenspolitik.

---

[3] Vgl. z. B. *L. Lefeber:* Planning in a Surplus Economy. In: American Economic Review, Vol. 58 (1968), S. 344; *L. Lefeber* and *S. Chakravarty:* Wages, Employment and Growth. In: Kyklos, Vol. XIX (1966), S. 304.

[4] Vgl. dazu *Chr. Uhlig:* Entwicklungsländer und Gewerkschaften. Die Gewerkschaften als aktive Gruppe im Entwicklungsprozeß. Hamburg 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die organisierten Interessen der Lohn- und Gehaltsbezieher ist eine solche Politik nur akzeptabel, wenn sichergestellt ist, daß die gewünschte Kapitalbildung nicht nur zustandekommt, sondern sich auch tatsächlich in produktiven Investitionen und der Schaffung neuer Arbeitsplätze niederschlägt. Das Problem ist aber in Entwicklungsländern, daß man hier nicht unbedingt auf die selbsttätige Umwandlung des Überschusses in Investitionen vertrauen kann. Die „klassische" Annahme, daß eine ungleiche Einkommensverteilung zugunsten der Kapitalprofite automatisch die Investitionsbereitschaft erhöhen werde, hat seinerzeit schon Schumpeter als kritiklose Idealisierung und Verallgemeinerung von Beobachtungen einer besonderen historischen Situation bezeichnet[5]. Für viele Entwicklungsländer läßt sich nun gerade feststellen, daß wie V. K. R. V. Rao es ausdrückt, „die Oberklassen, die einen Überschuß erwirtschaften, ... ihn weder für produktive Investitionen (einsetzen), noch sind sie an Unternehmeraktivitäten interessiert ..."[6]. Es kommt vielmehr oft eher zur Bildung von „orientalischen Gewinnoligarchien" mit konsumtiver Profitaufteilung bei wirtschaftlicher Stagnation als zu einer breiten dynamischen Entwicklung.

Zudem wird ein beträchtlicher Teil der Investitionen in Entwicklungsländern durch Auslandskapital vorgenommen. Ohne hier kritiklos den gängigen Thesen folgen zu wollen, die unterstellen, daß die erwirtschafteten Gewinne möglichst schnell und vollständig ins Ausland transferiert werden, so stellt doch der potentielle Abfluß von Gewinnen, insbesondere dann, wenn ein gewisser Sättigungspunkt hinsichtlich der Ziele einer Unternehmung erreicht worden ist, immer eine Gefahr dar. Das Gleiche gilt für die potentielle Gefahr der Kapitalflucht bei Inländern.

Aber auch bei der Akkumulation durch die öffentliche Hand, sei es in Staatsbetrieben oder durch Steuerabschöpfung, ist keineswegs gewährleistet, daß eine durch eine zurückhaltende Lohnpolitik ermöglichte hohe Kapitalakkumulation sich automatisch in höheren Investitionen niederschlägt. Zu oft werden die so erwirtschafteten Mittel zur Deckung von Budgetdefiziten und konsumtiven Ausgaben verwendet.

Wenn aber die Einleitung der Profite in den produktiven Investitionsprozeß durch die privaten Kapitalbesitzer oder den Staat nicht eindeutig gesichert ist, kann auch die nur aus wachstumspolitischen Gesichtspunkten vertretbare einseitige Einkommensverteilung und die Zurückhaltung der Lohnbezieher bzw. ihrer Interessenvertretungen im Verteilungskampf nicht mehr gerechtfertigt werden. Es ergibt sich folg-

---

[5] Vgl. *J. Schumpeter:* Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 2. A. München 1950, S. 124 ff.

[6] *V. K. R. V. Rao:* Redistribution of Income and Economic Growth in Underdeveloped Countries. In: Income and Wealth. Series X. London 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich die Forderung nach einer wirksamen Kontrolle von Kapitalbildung und -verwendung, um dadurch sicherzustellen, daß der Kapitalfluß tatsächlich in produktive Anlagen und die Schaffung von Arbeitsplätzen gelenkt wird.

III

Man kann nun andererseits annehmen, daß eine Erhöhung des Konsums durch Erhöhung des verfügbaren Einkommens bei den unteren Einkommensbeziehern zu einer beachtlichen Verbesserung der physischen Leistungsfähigkeit führt. Das würde erhebliche positive Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität, die Arbeitsmotivation sowie den Prozeß der sozialen Integration haben. Diesen Zusammenhang hat bekanntlich bereits Adam Smith unterstrichen, und Leibenstein hat 1963 auf die übliche Vernachlässigung dieses Aspekts in der Diskussion hingewiesen[7]. Er wird im Zusammenhang mit der Frage nach den Minimumbedürfnissen wieder stärker diskutiert[8].

Myint hat deutlich gemacht, welche Fehler von den europäischen Kolonialunternehmungen hinsichtlich der Einschätzung der langfristigen Produktivität der einheimischen Arbeitskräfte gemacht wurden. Die einseitige Auffassung der Unternehmer, daß die Arbeitskräfte in den Tropen faul und unzuverlässig seien, ohne dabei deren wenig entwikkelte physische Tauglichkeit und ihre geringe psychische Anpassungsfähigkeit an die plötzlich auf sie zukommende Industriearbeit zu berücksichtigen, festigte die langfristige Anwendung der „cheap-labour-policy"[9]. Diese brachte jedoch für die Arbeitskräfte keinerlei Anreize, sich zu höheren Arbeitsleistungen oder sogar zu einer endgültigen Integration in den modernen, industriellen Sektor zu entschließen. Es blieb bei der Ausbildung des Systems der Wanderarbeit, mit all seinen langfristig der Integration und Überwindung dualistischer Strukturen entgegenwirkenden Kräften[10].

---

[7] Vgl. *H. Leibenstein:* Economic Backwardness and Economic Growth. New York 1963, S. 62; dazu auch bestätigend *G. Myrdal:* Asian Drama. Vol. II. New York 1968, S. 992.

[8] Vgl. Meeting Basic Needs. Stategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment. ILO Geneva 1977; sowie *M. Bohnet:* Zur Messung der Einkommensverteilung. In diesem Band, S. 20.

[9] Vgl. *H. Myint:* The Economics of the Developing Countries. London 1964, S. 54 ff.

[10] Daß die Wanderarbeit auch Vorteile, z. B. bei der Anpassung des Arbeitsvolumens an Konjunkturschwankungen, haben kann, unterstreicht *E. J. Berg:* Major Issues of Wage Policy in Africa. In: A. M. Ross (Ed.): Industrial Relations and Economic Development. London 1966, S. 198 f.; zum Problem der Anpassung einheimischer Arbeitskräfte an die Industriearbeit vgl. Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer. Der Übergang vom traditionellen zum industriellen Arbeitsverhalten in Entwicklungsländern, Dok 60/61, Berlin 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Andererseits wurde das Management nicht gezwungen, Bemühungen in Hinsicht auf eine Selektion, auf die Ausbildung und produktive Verwendung der Arbeitskräfte einzuleiten. Myint verweist darauf, daß die Bergwerks- und Plantagenunternehmungen nur durch eine solche Politik der planmäßigen Produktivitätssteigerung ihre eigentlich erwartete Rolle als führender Sektor, dessen Entwicklung zu weiteren Produktivitätssteigerungen in der übrigen Volkswirtschaft angeregt hätte, hätten erfüllen können. So jedoch, „their low wage policy induced them to use labour extravagantly, merely as an indifferentiated mass of ‚cheap' or ‚expendable' brawnpower. So through the vicious circle of low wages and low productivity, the productivity of the indigenous labour even in the sparsely populated countries was fossilized at its very low initial level[11]."

Das Internationale Arbeitsamt (ILO) betont in einer abgewogenen Beurteilung der Relation zwischen Produktivität und Lohnniveau, daß die bisherigen Studien zwar noch nicht ausreichen, um entsprechende Zusammenhänge eindeutig nachzuweisen; aber es beständen doch begründete Anzeichen, daß langfristig eine Anhebung der Mindestlöhne positive Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität, auf die Arbeitsdisziplin sowie die endgültige Bereitschaft zur Integration in die industielle Arbeitswelt hat[12]. Aber „higher productivity is unlikely to come about spontaneously in response to higher wages — at least to any very significant point"[13]. Wesentlich ist vielmehr, daß die Bemühungen um Hebung der Arbeitsproduktivität im Zusammenhang mit Lohnerhöhungen zugleich durch Bemühungen des Management um eine bessere Auswahl und Ausbildung ergänzt werden müssen.

---

[11] *H. Myint,* a.a.O., S. 56 f.; bestätigende Hinweise dazu bei *G. Hunter:* The New Societies of Tropical Africa. London, New York, Ibadan 1962, S. 203 ff. Hunter schreibt: „The widespread conviction that ‚Africans' or ‚Bantu' as a ‚race' were less endowed either with intelligence or industrial aptitude, or both, had the most depressive results, not only on African performance, but on European inclination to experiment with training and selection. Perhaps the Belgian management of labour in Katanga provided the best large-scale exception to the general rule" (S. 206).

[12] Vgl. *ILO:* Minimum Wage Fixing and Economic Development. Geneva 1968, S. 25 ff.; positive Zusammenhänge weisen auch auf: *L. G. Reynolds* and *P. Gregory:* Wages, Productivity and Industrialization in Puerto Rico. Homewood 1965, S. 80 und 193 f.; *D. Chesworth:* Statutory Minimum Wage Fixing in Tanganyika. In: International Labour Review. Vol. 96 (1967), S. 43 ff.

[13] *ILO:* Minimum Wage Fixing, a.a.O., S. 32; darauf verweist auch *E. J. Berg* (Major Issues of Wage Policy in Africa, a.a.O.), der im übrigen die Frage von Lohnerhöhungen und ihren Einfluß auf die Produktivität kritisch betrachtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV

Das weitere Argument, daß Lohnerhöhungen produktivitätsfördernd sein können, zielt darauf, daß bei einer Lohnsteigerung die Produktivität der übrigen Produktionsfaktoren aufgrund eines Zwangs zur effizienteren Verwendung nicht konstant bleibt. Wenn die Modellbetrachtungen von einer Konstanz der Produktivität der Faktoren ausgehen, so liegt dem natürlich die Annahme zugrunde, daß die Allokation der Faktoren von Beginn an optimal vorgenommen wurde. Tatsächlich zeigt aber gerade die zitierte Nachlässigkeit des Managements bei der Auswahl und beim Einsatz von Arbeitskräften, wie sehr die „cheap-labour-policy" zu nicht-optimalen Verhaltensweisen auch auf der Kapitalseite führen kann. Katzen weist darauf hin, daß in Südafrika bei Industriellen die Ansicht weit verbreitet sei, daß Verbesserungen der unternehmerischen Führungstechnik und -organisation erhebliche Produktivitätssteigerungen ohne zusätzlichen Kapitalaufwand mit sich bringen würden[14]. So wies z. B. der Vorsitzende der „Bantu Wage and Productivity Association" 1960 auf einer Konferenz darauf hin, daß nach Ansicht vieler erfahrener und verantwortlicher Unternehmer das Durchschnittsprodukt pro Arbeiter in der Verarbeitungsindustrie in einer Periode von zwei bis fünf Jahren etwa verdoppelt werden könnte, ohne daß der Grad der Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz wesenlich erhöht werden müßte[15]. Bisher fehlte jedoch der Druck, solche Maßnahmen durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist die Ansicht eines Direktors der Dunlop South Africa Limited interessant, die er 1960 öffentlich vertrat: „It is sometimes amusing to hear speakers extol the virtues of management in having raised productivity ... The fact is, of course, that most of these managements were forced to take active steps to improve their labour productivity due to continually spiralling labour costs. Had it not been for these rising wage rates, there is no doubt whatsoever that progress towards higher productivity would have been very slow indeed. The real credit for the progress in raising productivity might well be given to the Unions, who, through their actions in forcing wages up, provided the essential incentive to management to take corrective action which in turn resulted in higher productivity[16]." Der Sprecher vertrat die Ansicht, daß in der südafrikanischen Wirtschaft noch erhebliche Rationalisierungsreserven vorhanden seien, die

[14] Vgl. *L. Katzen:* The Case of Minimum Wage Legislation in South Africa. In: The South African Economic Journal. Vol. 29 (1961), S. 204 f.

[15] Vgl. *H. Goldberg:* The Base for Improving Native Productivity and Wages. Address delivered to the Transvaal Students Society of the Institute of Municipal Treasurers and Accountants v. 3. 3. 1960, zit. b. L. Katzen, a.a.O., S. 205.

[16] *N. L. J. Mould:* The Impact of the Bantu on Production Methods and Productivity. Address Durban 1960; zit. b. L. Katzen, a.a.O., S. 205.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bisher aufgrund des fehlenden Drucks von der Lohnseite kaum ausgeschöpft worden sind.

Sicherlich können sich durch solche von Lohnsteigerungen ausgelöste Produktivitätsverbesserungen Probleme für die Erhöhung der Beschäftigung ergeben. Sie würden aber durch die erhöhte internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgeglichen werden.

V

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß Wachstum auch von einer ausreichenden kaufkräftigen Nachfrage abhängt. Ein leistungsfähiger Binnenmarkt ist wichtige Bedingung für den Aufbau und die Auslastung einer differenzierten heimischen Industrie. Wenn auch richtig ist, daß der Kapazitätsspielraum des Angebots in Entwicklungsländern im allgemeinen beschränkt ist, so kann man doch davon ausgehen, daß mit zunehmender Industrialisierung die Frage der Kapazitätsauslastung durchaus eine Rolle spielt. Außerdem ist ein steter Kaufkraftdruck für die Investoren Anlaß, eine Erweiterung und Intensivierung der Produktion anzuvisieren, wodurch nicht nur eine höhere Beschäftigung, sondern auch ein verbessertes Produktivitätsniveau, das auch Möglichkeiten zu Produktpreissenkungen eröffnet, erreicht werden können.

In diesem Zusammenhang ist es interessant, festzustellen, daß neuere Studien über den Zusammenhang von Einkommensverteilung, Wachstum und Beschäftigung einen Beweis dafür zu erbringen suchen, daß eine Veränderung der Einkommensverteilung in Richtung größerer Gleichheit der Einkommen keineswegs so schwerwiegende negative Folgen für das gesamtwirtschaftliche Sparen und folglich für den Verlauf der Wachstumsrate hat, wie das die „klassische" Hypothese vermuten läßt[17]. Nach den Berechnungen einer Expertengruppe im Rahmen des „World Employment Programme" der ILO, stünde einer sich durch eine gleichmäßigere Verteilung ergebenden begrenzten Verringerung der jährlichen Wachstumsrate des Sozialprodukts ein erheblicher ein-

[17] Vgl. hierzu *W. R. Cline:* The Potential Effect of Income Redistribution on Economic Growth: Latin American Cases. New York 1972, frühere Version Princeton 1970; sowie die auf einem disaggregierten Input-Output-Modell für 64 Sektoren mit Daten der Philippinen beruhende Studie von *F. Paukert, J. Skolka, J. Maton:* Redistribution of Income, Patterns of Consumption and Employment: A Case Study for the Philippines. World Employment Programme, Research Working Paper, ILO May 1974. — Tyler zeigt anhand eines erweiterten Harrod-Domar-Modells ebenfalls, daß eine Nivellierung der Einkommensverteilung über die Veränderung des Kapital- und Importkoeffizienten die Wachstumsrate erhöhen und eine zu weit getriebene ungleiche Einkommensverteilung geradezu eine „Wachstumsfalle" darstellen kann. *W. G. Tyler:* A Model of Income Distribution and Economic Development. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 109 (1973), S. 321 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

maliger Sozialproduktszuwachs sowie vor allem ein beachtenswerter Zuwachs an Beschäftigung gegenüber, ein Effekt, der in einer Situation der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von großer Bedeutung ist[17a].

Im Grunde werden hier grundlegende Gedanken der auf kurz- bis mittelfristige Sicht abgestellten keynesianischen Beschäftigungstheorie wieder ins Spiel gebracht, wobei — im Unterschied zu der bisher vertretenen Ansicht — unterstellt wird, daß in den Entwicklungsländern im Bereich der arbeitsintensiven Produktion, also im traditionellen Handwerk, der Kleinindustrie sowie auch in der Landwirtschaft, abgesehen vom großen Arbeitskräftepotential, durchaus Kapazitäten vorhanden sind, um einen zusätzlichen Konsumstoß ohne übermäßige Belastung der Handelsbilanz sowie bei Stabilität des Preisniveaus produktiv wirken zu lassen. Dabei ist nicht zu übersehen, daß diese Modelle mit einigen wichtigen Annahmen — dazu gehört z. B. ein bestimmtes aktiv investitionsorientiertes Verhalten des Staates, der die ihm zusätzlich zufließenden Mittel aus Umsatz- und Körperschaftssteuer nicht für staatlichen Konsum, sondern für Investitionen einsetzt — arbeiten, die in der Realität genauer Überprüfung bzw. Realisierung bedürfen. Immerhin zeigen sich hier Ansätze, die einer Auflockerung der bisherigen Diskussion um die Stellung von privatem Sparen, Wachstum und Einkommensverteilung im Entwicklungsprozeß sehr dienlich sein können.

VI

Einer aktiveren Lohnpolitik zugunsten der Lohnabhängigen steht allerdings die für Entwicklungsländer allgemein zu beobachtende extreme Ungleichheit der Einkommensstruktur zwischen Stadt und Land entgegen. Tatsächlich sind die Lohn- und Gehaltsbezieher im modernen Sektor, also auch die Arbeiter, im Vergleich zur großen Masse der Kleinbauern, Pächter sowie der Un- oder Unterbeschäftigten im informellen Kleingewerbesektor als kleine, privilegierte Schicht anzusehen. Das heißt zwar nicht gleich, daß diese als „Arbeiteraristokratie" zu bezeichnen wäre, aber sie hat schon deshalb erhebliche Vorteile, weil sie ein kontinuierliches monetäres Einkommen bezieht. Eine Verbesserung der Ein-

---

[17a] So zeigen z. B. F. Paukert u. a., daß bei einer sehr drastischen Veränderung der Einkommensverteilung zu größerer Gleichheit hin (Veränderung des Konzentrationsmaßes von 0,47 auf ideale 0,25 Gini) der einmalige Zuwachs der Beschäftigung bei etwa 10 %, der des Sozialprodukts bei 7 % läge. Dagegen würde die jährliche Wachstumsrate des Sozialprodukts um 0,67 Prozentpunkte abnehmen. (Das entspricht allerdings einer Verringerung der gegebenen Wachstumsrate um 13,5 %, was die Autoren nicht hervorheben. Aus langfristiger Sicht ist folglich der Vorteilsgewinn durch die Umschichtung keineswegs eindeutig!) Vgl. *F. Paukert, J. Skolka, J. Maton,* a.a.O., S. 38 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommensverteilung zu ihren Gunsten würde die schon bestehende Kluft zwischen dem Einkommensniveau in der Stadt und auf dem Land noch vertiefen und die Land-Stadt-Wanderung nur noch stärker anheizen. Darauf haben Hoffmann und von Rabenau ebenfalls hingewiesen.

Hier ist die Aufgabe für die öffentliche Hand gestellt, durch eine sowohl den Produktions- als auch den sozialen Realitäten der Landwirtschaft angepaßte Einkommenspolitik die Lage der Landwirtschaft zu verbessern. Auf diesem Gebiet ist in wohl allen Entwicklungsländern schwer gesündigt worden. Eine falsch verstandene Sozialpolitik subventionierte mit Hilfe von zu niedrig festgesetzten Aufkauf- oder Höchstpreisen für die Grundnahrungsmittel den schon begünstigten städtischen Bereich auf Kosten der Landwirtschaft. Die Folgen blieben nicht aus: der fehlende Leistungsanreiz führte zum unzureichenden physischen Angebot an Nahrungsmitteln, zu ungenügenden Investitionen zur Verbesserung der Agrarproduktion und in Verbindung mit Steuererhebungen schließlich zur Verarmung der Landwirtschaft sowie zu verstärkter Landflucht. Durch diese verfehlten Protektionsmaßnahmen ist einer gleichgewichtigen Entwicklung beider Sektoren, auch im Sinne der Erweiterung der Kaufkraft des ländlichen Sektors, schwerer Schaden zugefügt worden.

Den Lohn- und Gehaltsbeziehern und ihren Interessenvertretungen im städtisch-industriellen Bereich muß deshalb in diesem Zusammenhang deutlich werden, daß eine Fortsetzung einer solchen Politik auch der Entwicklung ihrer eigenen Position schadet, weil durch die stetige Zuwanderung der Landbevölkerung der Druck auf das städtische Lohnniveau verstärkt wird.

VII

In Anbetracht des beschränkten direkten Aktionsraumes der Lohnpolitik muß die lohnpolitische Aktivität folglich besonders darauf ausgerichtet sein, Einfluß auf die Träger der Wirtschaftspolitik zu gewinnen. Wichtigstes Ziel ist dabei, sicherzustellen, daß die Mobilisierung der entwicklungsrelevanten Faktoren und die angestrebte Stärkung des Investitionspotentials auch tatsächlich zustandekommt. Es ist darauf zu dringen, daß die wirtschaftspolitischen Träger ihre Planungen in den Bereichen der Investitions-, Beschäftigungs-, Finanz-, Infrastruktur-, Bildungs- oder Sozialpolitik sowie die notwendigen Reformprogramme, z. B. die Agrarreform oder den sozialen Wohnungsbau, entsprechend den gesamtwirtschaftlichen Prioritäten verwirklichen. Denn hierin liegt eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung eines höheren Lebensstandards für die breite Bevölkerung und ein berechtigter Ausgleich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für eine lohnpolitische Zurückhaltung durch Begrenzung der Konsumeinkommen.

Um die verteilungspolitischen Probleme einer wachstumsorientierten Entwicklungspolitik grundsätzlich abzuschwächen, sind eine allgemein verbindliche Einkommenspolitik für alle Bereiche sowie eine Politik der Sparförderung zur Erhöhung des Arbeitnehmersparens, z. B. in Form eines Investivlohns, durch Anreize für höheres Kontensparen oder aber durch die eigene Organisation von Spargenossenschaften, notwendig. Auch eine Beteiligung am Produktivvermögen, die in einigen Entwicklungsländern ernsthaft diskutiert wird, könnte das Verteilungsproblem entschärfen. Eine stärkere Einschaltung des Betriebsrates in die Geschäftsführung könnte die betriebliche Gewinnverwendung für weitere Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen überwachen. Allerdings handelt es sich hier um Modelle, die eine „zweischneidige Waffe"[18] darstellen, wenn durch den stärkeren Arbeitnehmereinfluß in der Realität schließlich die Investitionsbereitschaft der Unternehmer und damit das wirtschaftliche Wachstum geschwächt werden. Das kann in Entwicklungsländern, wo „Ersatzinvestoren" nicht zur Verfügung stehen — auch der Staat zeigt hier eben häufig ein nur geringes direkt-produktives Engagement — erhebliche negative Konsequenzen haben.

Bleibt schließlich die Möglichkeit, auf eine Politik der Verstaatlichung oder der staatlichen Beteiligung zu drängen. Ob hierdurch allerdings das Problem der Verteilung von Einkommen und Vermögen zugunsten der Masse der Bevölkerung unter Berücksichtigung der Wachstumsgesichtspunkte besser gelöst werden kann, sei dahingestellt. Vor allem aber müssen auch die politischen Konsequenzen für die unabhängige Verhandlungsposition der Gewerkschaften, die es dann nur noch oder weitgehend mit dem „großen Leviathan" Staat sowohl in seiner politischen als auch Arbeitgeberfunktion zu tun hätten, gesehen werden.

VIII

Insgesamt ist festzustellen, daß natürlich auch in Entwicklungsländern die Lohnpolitik die gesamtwirtschaflichen Fakten berücksichtigen muß. Staat und Tarifpartner müssen die Möglichkeiten für Lohnerhöhungen der Arbeitnehmer mit den zu erwartenden Wirkungen auf die gesamte Beschäftigungslage, die Leistungsfähigkeit sowie das Wachstum der Gesamtwirtschaft abwägen.

---

[18] Vgl. dazu *E. Preiser:* Wachstum und Einkommensverteilung. 2. Aufl. Heidelberg 1964, S. 45.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus Gründen des sozialen Konsenses sollte eine solche Abstimmung einer angemessenen Politik gemeinsam — sozusagen in einem Konsortium der verschiedenen Interessengruppen[19] — getroffen werden. Es erscheint deshalb besonders wichtig, zwischen den für den wirtschaftlichen Ablauf verantwortlichen Gruppen — Staat, Unternehmer, Arbeiter bzw. Gewerkschaften — ein institutionelles Verhältnis zu entwickeln, das gegenseitige Information und gemeinsame Entscheidungen ermöglicht. Ob es sich dabei nun um eine „konzertierte Aktion", eine „gestion tripartite", um „Economic Councils" oder „Wage Boards" handelt, es müssen Institutionen für eine gemeinsame Arbeit geschaffen werden, die geeignet sind, Vorurteile abzubauen und Ziele, Maßnahmen und Bedingungen einer wohlfahrtsorientierten Entwicklungspolitik zu diskutieren und festzulegen. Wenn solche Gremien auch in manchen Entwicklungsländern bestehen, so ist doch häufig ihre besondere Bedeutung für eine gemeinsam getragene Politik noch nicht erkannt, geschweige denn, daß die gleichberechtigte Teilnahme der Gewerkschaften überall gesichert ist.

IX

Die Frage nach der angemessenen Verteilung des erwirtschafteten Sozialprodukts berührt fundamentale Probleme des Entwicklungsprozesses. Denn einerseits hängen von der Verteilung des Volkseinkommens zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen (z. B. Unternehmern und Arbeitern) oder zwischen Privaten und Staat sowie von der Aufteilung des erwirtschafteten Sozialprodukts auf der Verwendungsseite in Konsum- bzw. Investitionsgüter offenbar wiederum Wachstum und Entwicklung in den zukünftigen Perioden ab; zum anderen sagt die Art, wie die Einkommensverteilung und der von Marx hervorgehobene Widerspruch zwischen „Vergesellschaftung der Produktion" und ihrer „privaten Aneignung" gelöst wird, etwas über die Qualität von Wachstum und Entwicklung aus.

Politisch wird man unterstreichen müssen, daß wirtschaftliche Entwicklungsprogramme, die notwendigerweise von der lebenden zugunsten der zukünftigen Generation erhebliche Verzichte verlangen, nur dann langfristig durchsetzbar sind, wenn auch die sozialen Fragen der personellen und zeitlichen Lastverteilung in angemessener Weise geregelt sind. J. K. Galbraith machte diese soziale Dimension der Entwicklungspolitik mit der folgenden Feststellung gut deutlich: „Es ist keines-

---

[19] So *A. Mitra:* Wage Policy in Developing Countries. In: *A. D. Smith* (Ed.): Wage Policy Issues in Economic Development. London, Melbourne, Toronto, New York 1969, S. 381.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wegs immer leicht, die Menschen in den Entwicklungsländern dahin zu bringen, daß sie den Weg des Selbstinteresses finden und verfolgen, wenn dies einen Bruch der Tradition einschließt. Niemals werden sie jedoch hierzu zu bewegen sein, wenn alle Gewinne den Lehns- und Landherren, den Arbeitgebern, den Steuereinnehmern oder den Kaufleuten und Wucherern zufallen[20]." Dann wird es, wie die Beispiele inzwischen zeigen, zunächst zu völligem Desinteresse und zur Stagnation und schließlich zur Revolution in der Gesellschaft kommen.

[20] *J. K. Galbraith:* Eine neue Konzeption der Entwicklungshilfe, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 6. Jg. (1961), S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialpolitische Instrumente der Verteilungspolitik

Das Beispiel Brasilien

Von *Manfred Nitsch*, Ebenhausen

I. Bestimmungsfaktoren für den Einsatz des sozialpolitischen Instrumentariums: Ziele, Wirtschaftskreislauf und institutionelle Ordnung

Wie überall in der Welt, so ist auch in Brasilien die Sozialpolitik ein äußerst kompliziertes Feld der Politik. Die rechtliche und institutionelle Vielfalt ist groß, und häufig stehen Regelungen lediglich auf dem Papier, während in der Wirklichkeit ganz andere Verhältnisse herrschen.

Bei einem Brasilien-Seminar müßte gerade dieser letzte Punkt wohl im Vordergrund eines Diskussionsbeitrages stehen. Auf unserer Tagung geht es jedoch allgemein um das Rahmenthema Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung in Entwicklungsländern und heute nachmittag speziell um die Ansatzpunkte der Verteilungspolitik; zudem ist dieser Beitrag der einzige, der sich auf ein bestimmtes Land bezieht, so daß keine Ländervergleiche beabsichtigt sein können; deshalb sollen hier lediglich die allgemein interessierenden Grundzüge des brasilianischen Systems der Sozialpolitik herausgearbeitet werden.

Die Fragestellung ist die nach der Eignung von Sozialpolitik als Ansatzpunkt für die Beeinflussung von Verteilung und Wachstum. Aus entwicklungspolitischer Sicht wäre dabei zu ergänzen, ob nicht Technische Hilfe und Kapitalhilfe verstärkt in diesen Bereich gelenkt werden könnten und sollten. Schließlich ist das „Recht jedes einzelnen auf soziale Sicherheit, einschließlich der Sozialversicherung" nach Art. 9 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. 12. 1966[1] ein anerkanntes Menschenrecht, dessen Durchsetzung durchaus zu einer internationalen Priorität erhoben werden könnte.

Brasilien bietet sich insofern als ein Beispiel für die Untersuchung der Sozialpolitik in einem Entwicklungsland an, als es einerseits einen modernen Sektor hat, der ökonomisch, technologisch und administrativ

[1] Deutsche Fassung abgedruckt in: Vereinte Nationen, Bd. 15, Nr. 6, Dezember 1967, S. 193 - 195.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

relativ weit entwickelt ist und auch seit vielen Jahren über ein System der sozialen Sicherung verfügt; andererseits weist das Land alle Kennzeichen eines Entwicklungslandes auf, was Not und Gewalt, strukturelle Heterogenität und soziale Gegensätze, regionale Disparitäten und administrative und politische Strukturen angeht.

Über Finanz- und Geldpolitik, über Industrialisierung, Beschäftigung und Lohnpolitik ist auf dieser Tagung bereits gesprochen worden; um Wiederholungen zu vermeiden, erscheint es daher zweckmäßig, den Begriff „Sozialpolitik" für das vorliegende Papier eng zu fassen und von den spezifischen Instrumenten her zu definieren.

Als „sozialpolitische Instrumente" werden also im folgenden lediglich solche Maßnahmen bezeichnet, die auf Bar- und Sachleistungen mit Transfercharakter gerichtet sind, d. h. auf Übertragungen an private Haushalte von Geld, Gütern, Dienstleistungen oder Ansprüchen ohne gleichzeitige Gegenleistung. Solche Leistungen sind an den Eintritt bestimmter Ereignisse geknüpft: Erreichung der Altersgrenze, Geburt, Tod, Krankheit, Unfall, dauernde Arbeitsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit u. a. m.

Damit werden die im weiteren Sinne ebenfalls zur Sozialpolitik zählenden Instrumente[2] aus der Finanz- und Steuerpolitik, der Preispolitik, der Rechtspolitik und der Gewerkschaftspolitik ebensowenig berücksichtigt wie die in Ansätzen zwar vorhandenen, rechtlich und tatsächlich jedoch in Brasilien praktisch bedeutungslosen Instrumente der Sozialhilfe, der Jugendfürsorge und der karitativen Armenpflege. Auch die Bildungspolitik und die freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen, die Sonderregelungen und die speziellen Institutionen des öffentlichen Dienstes und des Militärs sowie die „informelle" Sozialpolitik im Rahmen der Familien- und Nachbarschaftshilfe werden nicht behandelt.

Die eigentliche Sozialpolitik erscheint damit analytisch relativ stark isoliert; um den erforderlichen Kontext wenigstens anzudeuten und gleichzeitig dem Rahmenthema unserer Tagung zu entsprechen, wird im folgenden zunächst das sozialpolitische Instrumentarium mit den Zielen der brasilianischen Politik, insbesondere Wachstum, Verteilung und Beschäftigung, aber auch Herrschaftssicherung und internationales Prestige, in Beziehung gesetzt; es folgt eine Übersicht über die in Brasilien gewählten Ansatzpunkte für verteilungswirksame sozialpolitische Maßnahmen im Wirtschaftskreislauf, und schließlich werden einige institutionelle und administrative Probleme angesprochen, welche bei der Sozialpolitik auftreten.

---

[2] Vgl. die Systematik bei *Elisabeth Liefman-Keil:* Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin u. a.: Springer, 1961, S. 90 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Besonderes Augenmerk wird auf diejenigen Erscheinungen in Brasilien gerichtet, welche generell für Entwicklungsländer zutreffend sein könnten. Dementsprechend sind die Schlußfolgerungen, die hier zur Diskussion gestellt werden, häufig relativ allgemein formuliert.

II. Die Sozialpolitik im Lichte des Zielsystems der brasilianischen Politik

Der Einsatz sozialpolitischer Instrumente entspringt in Brasilien wie anderswo stets einem komplexen Bündel von Zielen verschiedener Art und einer jeweils historisch gegebenen Konstellation der gesellschaftlichen Kräfte. Daher sollte man — wenn man die Realität untersuchen will — die spezifisch sozialpolitischen Ziele, nämlich die Förderung der Lebensbedingungen der Mittel- und Unterschichten, nicht als vorrangige, geschweige denn als definitionsgemäß ausschließliche Ziele ansehen. Bei der Ausgestaltung der konkreten sozialpolitischen Regelungen eines Landes kann die Förderung der Mittel- und Unterschichten im Verhältnis zu anderen staatspolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zielen auch nur neben- oder untergeordnet rangieren. Nach der hier zugrunde gelegten Definition würde beispielsweise auch eine Zurücknahme sozialpolitischer Maßnahmen zur Sozialpolitik zu rechnen sein[3].

Von diesem Ansatz ausgehend, werden in Übersicht 1 den sozialpolitischen Instrumenten und den entsprechenden Institutionen, die in Brasilien anzutreffen sind, diejenigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ziele zugeordnet, welche für die Schaffung, Aufrechterhaltung und Ausgestaltung der einzelnen Regelungen ausschlaggebend sind. Durchgezogene Verbindungslinien bedeuten starken Einfluß, gestrichelte einen weniger starken.

Dabei sind die Ziele einfach nacheinander aufgelistet, ohne daß ihre Beziehungen untereinander (Ober- oder Unterziele, komplementäre, konfliktäre oder indifferente Ziele) untersucht würden. Über die Vollständigkeit des Zielkatalogs läßt sich ebenso diskutieren wie über die Zuordnungen im einzelnen. Methodisch beruhen sie auf eigenen Abschätzungen aufgrund von Literatur, Statistik und Gesprächen und Eindrücken im Lande, nicht auf sozialwissenschaftlichen Erhebungen.

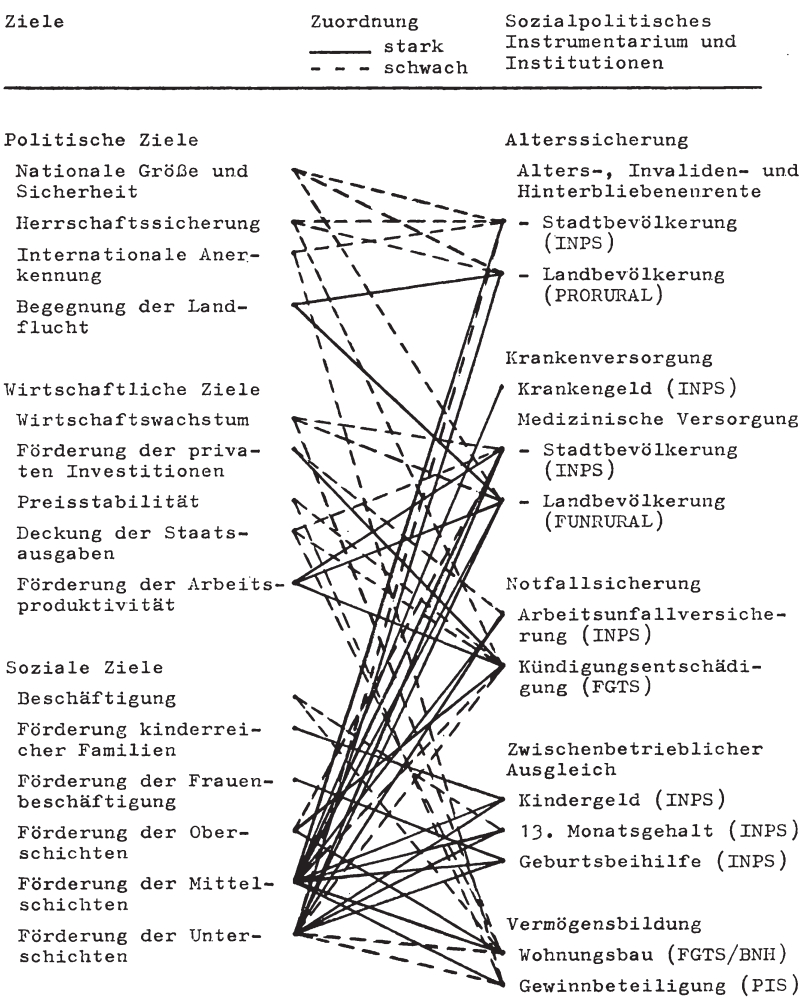
Generell würde sich vermutlich auch für andere Länder ein ähnliches Bild zeigen. Wir wissen aus der eigenen Geschichte, daß Sozialpolitik

---

[3] Vgl. dagegen die Definition der Sozialpolitik vom Ziel der „Verbesserung der Lebenslage von gesellschaftlich schwachen Personenmehrheiten" her bei *Gerhard Kleinhenz:* Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik, Berlin: Duncker & Humblot, 1970, S. 75 f., und vom „Maßstab der Gerechtigkeit" her bei *Liefmann-Keil,* a.a.O., S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1: Zuordnung zwischen den Zielen der brasilianischen Politik und dem sozialpolitischen Instrumentarium



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch stets etwas mit Herrschaftssicherung zu tun hat, daß medizinische Versorgung auch unter den Zielen Wirtschaftswachstum und Förderung der Arbeitsproduktivität und nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Lebensbedingungen der Mittel- und Unterschichten gesehen werden kann und daß Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand durch die Festlegung von Lohnbestandteilen auch stabilitätspolitisch zu begründen ist. Außerdem ist es eine alte Erfahrung, daß eine Maßnahme dann leichter durchzusetzen ist, wenn sie mehreren Zielen und Interessen entgegenkommt, als wenn sie nur aus einem einzigen Ziel heraus zu begründen ist.

Geht man nun auf die brasilianische Sozialpolitik im einzelnen ein[4], dann erweisen sich die Gruppierung in Alterssicherung, Krankenversorgung, Notfallsicherung, zwischenbetrieblicher Ausgleich von Arbeitgeberleistungen und Vermögensbildung sowie die Differenzierung nach Stadt- und Landbevölkerung als zweckmäßig. Mit diesen Kategorien kann sowohl der institutionellen Gliederung als auch der funktionalen Aufgabenteilung aus der Sicht der Berechtigten und den unterschiedlichen Zielsetzungen der politisch Verantwortlichen Rechnung getragen werden.

Die *Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrente der Stadtbevölkerung* liegt in den Händen des Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), das seit 1966 die verschiedenen, nach Berufszweigen aufgegliederten, vielfach seit den 1930er Jahren existierenden Sozialversicherungsträger zusammenfaßt. Die Rentenversicherung wird mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen (je 8 vH vom Lohn oder Gehalt) finanziert.

Die Geschichte der Rentenversicherung ist in Brasilien eine Geschichte des Populismus und des Korporativismus in seiner landesspezifischen

---

[4] Vgl. *Márcio Maturano:* Remuneração do Trabalho: Obrigações Sociais e Tributárias, São Paulo: Resenha Tributária, 1976; *Wanderly J. M. de Almeida* und *José Luiz Chautard:* FGTS: Uma Política de Bem-Estar Social, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976; *James M. Malloy:* Social Insurance Policy in Brasil: A Study in the Politics of Inequality, in: Inter-American Economic Affairs, Vol. 30, No. 3, Winter 1976, S. 41 - 67; *ders.:* Previdência Social e Classe Operária no Brasil (Uma Nota de Pesquisa), in: Estudos CABRAP (São Paulo), No. 15, Jan.-Fev.-Mar. 1976, S. 115 - 131; Brasilianische Botschaft, Bonn: Sozialversicherung in Brasilien, in: Nachrichten aus Brasilien, Bd. 6, Nr. 9, September 1976; *Hans Jolowicz:* Auslandsinvestitionen in Brasilien. Rechtsgrundlagen und Erfahrungen, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 1974; *Manfred Wöhlcke:* Das brasilianische „Modell", Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 1974 (unv. Manuskript); *Georges-André Fiechter:* Le régime modernisateur du Brésil, 1964 - 1972, Leiden-Genève: Sijthoff, 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausprägung[5], der Herrschaftssicherung und der Interessendurchsetzung der Sozialversicherungs-Bürokratie und der mit ihr vertraglich verbundenen Kreise. Auch gegenwärtig ist die Parallelität der Begriffe „segurança nacional" (nationale Sicherheit) als Oberziel des Militärregimes[6] und „segurança social" (soziale Sicherheit) als Synonym für soziale Sicherung im engeren Sinne wie auch für soziale Stabilität im weiteren Sinne, nicht zufällig[7].

In den letzten Jahren ist der Kreis der Beitragspflichtigen erheblich ausgeweitet und ihre Erfassung verbessert worden, so daß die brasilianische Regierung für 1974 die Anzahl der Berechtigten — Beitragszahler und Angehörige sowie die vom ländlichen System und vom öffentlichen Dienst erfaßten Personenkreise — bereits auf 92,6 vH der Bevölkerung schätzt, — das wären insgesamt über 96 Millionen Menschen, davon ca. 45 Millionen INPS-Versicherte[8].

Zumindest auf dem Papier und nach den theoretischen Ansprüchen handelt es sich also heute in Brasilien bei der von der staatlichen Sozialpolitik erfaßten Bevölkerung nicht mehr nur um den relativ kleinen Kreis der im modernen Sektor arbeitenden Personen, sondern der brasilianische Erfassungsgrad ist bereits durchaus mit dem in wohlfahrtsstaatlichen Industrieländern vergleichbar. Es ist wohl auch richtig, das politische Ziel der internationalen Anerkennung als eines der Motive hinter dem forcierten Ausdehnen des Erfassungsgrades zu vermuten.

Wie bei einem Sozialversicherungssystem im Aufbau zu erwarten, hinken die Leistungen gerade im Hinblick auf die Altersversorgung zeitlich hinter der Erfassung der Beitragspflichtigen nach. Die letzten verfügbaren detaillierten Zahlen für das INPS stammen von 1973[9]. Danach steht den rund 14 Millionen Beitragszahlern die Anzahl von 1,9 Millionen Renten gegenüber. Diese Zahl ist im Verhältnis zur Zahl der über 60jährigen (1970: 4,7 Millionen, davon 2,9 Millionen in der

---

[5] *Hans Füchtner:* Die brasilianischen Arbeitergewerkschaften, ihre Organisation und ihre politische Funktion, Frankfurt: Suhrkamp, 1972; *Kenneth Paul Erickson:* Corporatism and Labor in Development, in: *H. Jon Rosenbaum* und *William G. Tyler:* Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development, New York: Praeger, 1972, S. 139 - 166.

[6] Vgl. allgemein für Lateinamerika *Andrés Nina:* La doctrina de Seguridad Nacional y la integración latinoamericana, in: Nueva Sociedad (San José, Costa Rica), No. 27, Nov.-Dic. 1976, S. 33 - 50; und speziell zu Brasilien *Wolf Grabendorff:* Das brasilianische Militär: Garant politischer Stabilität?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 35 - 36/76, 28. August 1976, S. 3 - 13.

[7] *Malloy:* Social Insurance Policy, a.a.O., S. 60 ff.

[8] Ebenda, S. 53.

[9] Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Anuário Estatístico do Brasil — 1974, Rio de Janeiro 1975, S. 694 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stadt) zu sehen, die wiederum — bei einer Gesamtbevölkerung von über 100 Millionen — auf die geringe Lebenserwartung gerade der unteren Schichten hindeutet. Schließlich ist bei diesen Relationen zu berücksichtigen, daß unter den ausgewiesenen Renten nur 153 000 Altersrenten sind, die größeren Anteile entfallen auf Hinterbliebenenrenten (809 000), Invaliditätsrenten (566 000) und auf Renten nach dreißigjähriger Erwerbstätigkeit (415 000).

Der hohe Erfassungsgrad von 92,6 vH sollte also nicht zu dem Fehlschluß verleiten, die Bevölkerung im Rentenalter beziehe allgemein eine Volksrente vom INPS. Ebensowenig darf aus dem Umstand, daß das System im Aufbau ist und die Zahl der Beitragszahler in den letzten Jahren erheblich stärker stieg als die der Renten, geschlossen werden, daß das INPS große Überschüsse ansammelt: Für 1973 überstiegen die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben lediglich um ca. 10 vH.

Übersicht 2

Leistungen des INPS und Struktur der laufenden Ausgaben (1973)

	Anzahl der erbrachten Leistungen (in Tausend)	Struktur der laufenden Ausgaben (in vH)
Renten	1.942	37,4
Krankenversorgung	1.234	10,9
Arbeitsunfälle	42	3,5
Kindergeldausgleich	n. v.	7,4
13. Monatsgehalt	125	3,4
Geburtsbeihilfe	901	1,1
Sonstige	121	4,0
Insgesamt Leistungen bzw. laufende Transfers	4.365	67,7
Personalkosten		6,8
Dienstleistungen Dritter		21,9
Sonstige Kosten		2,5
Insgesamt Verwaltungsaufwand		31,2
Kapitalaufwand		1,1
Insgesamt laufende Ausgaben		100,0

Quelle: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Anuário Estatístico do Brasil — 1974, Rio de Janeiro 1975, S. 694 ff.

Ein Blick auf die Ausgabenstruktur des INPS (Übersicht 2) zeigt, daß die Rentenzahlungen lediglich 37,4 vH der gesamten laufenden Ausgaben ausmachen. Im Volumen folgen die „Dienstleistungen Dritter" und die Ausgaben für die Krankenversorgung. Auf beides soll zunächst eingegangen werden, bevor das System von Alterssicherung und Krankenversorgung der Landbevölkerung behandelt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die *Krankenversorgung der Stadtbevölkerung* verfügt das INPS einerseits über eigene Krankenhäuser und andererseits über eine Reihe von privaten Vertragskrankenhäusern und Vertragsärzten. Die Aufstellung in Übersicht 2 ist aller Wahrscheinlichkeit nach so zu interpretieren, daß die eigenen Krankenversorgungsleistungen (1 234 000) des INPS ca. 10,9 vH seiner laufenden Ausgaben verschlungen haben, während für die „Dienstleistungen Dritter", in erster Linie also die Leistungen der Vertragskrankenhäuser und -ärzte, keine Anzahl der Leistungen ausgewiesen sind. Unterstellt man einmal einen ähnlichen Aufwand pro Einzelleistung, dann könnten in den privaten Vertragskrankenhäusern etwa doppelt so viele Leistungen wie in den INPS-eigenen erbracht worden sein, so daß insgesamt mit etwa 3,6 Millionen Krankenversorgungsleistungen zu rechnen wäre. Wie auch immer die einzelne „Leistung" für die Statistik definiert wird, auf jeden Fall ist die Zahl im Verhältnis zu den 14 Millionen Beitragszahlern und deren Angehörigen relativ niedrig.

Zur Krankenversorgung zählen zwei Leistungsarten: Krankengeld und medizinische Versorgung. Krankengeld wird nach einer auf zwei Wochen begrenzten Lohnfortzahlung gezahlt. Da jedoch in den Statistiken hierzu weder die Beiträge noch die Anzahl der Begünstigten ausgewiesen werden, müßte genauer geprüft werden, ob dieser theoretische Anspruch der Arbeitnehmer überhaupt tatsächlich etwas wert ist. Ähnlich schwierig ist die Abschätzung des tatsächlichen Wertes der Ansprüche auf medizinische Versorgung. Die Warteschlangen vor den wenigen INPS-Krankenhäusern deuten zwar darauf hin, daß es offenbar nicht ganz ausgeschlossen ist, für eine Behandlung an die Reihe zu kommen, aber die Länge dieser Schlangen läßt den Verdacht aufkommen, daß viele Millionen Berechtigte gar nicht erst Anstalten machen, ihre Ansprüche durchzusetzen[10].

Für besser verdienende Angestellte gilt es zuweilen sogar als Statussymbol, die laufende medizinische Versorgung des INPS nicht in Anspruch zu nehmen. Daraus ist jedoch nicht ohne weiteres auf einen starken Umverteilungseffekt zugunsten der unteren Einkommensbezieher zu schließen, denn für wirklich aufwendige Operationen und Krankenhausaufenthalte wird das INPS-System durchaus nicht verschmäht. Es könnte sich durch die Vernachlässigung der laufenden Leistungen und den Ausbau der stationären Behandlungsleistungen für relativ wenige Versicherte sogar per Saldo ein regressiver Verteilungseffekt ergeben[11]. Bei den INPS-Krankenhäusern wird nämlich in der

[10] Vgl. *Martin Gester*, Arbeitsbedingungen in Brasilien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. 8. 1976; Opinião (Rio de Janeiro), 15. 7. 1974 und 16. 9. 1974.

[11] Malloy, Social Insurance Policy, a.a.O., S. 57 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regel nicht die Qualität der Versorgung beanstandet, sondern der beschränkte Zugang, den sich Angehörige der oberen Schichten natürlich leichter verschaffen können als andere. Jedenfalls ist allem Anschein nach der Plan, „die Versicherten mit höherem Einkommen, die sich derzeit am meisten beklagen, von der Versicherungspflicht beim INPS zu befreien", von dem in einer der ersten Verlautbarungen des von der Regierung Geisel neu geschaffenen Sozialministeriums im Jahre 1974 die Rede war[12], nicht weiter verfolgt worden, obwohl die Struktur des politischen Prozesses eine solche Regelung durchaus möglich gemacht hätte.

Wie bereits erwähnt, sind die Krankenhäuser in Brasilien vorwiegend privat. Der Anteil der Betten in staatlichen Krankenhäusern an der Gesamtzahl der Krankenbetten lag im Jahre 1968, dem letzten Jahr, zu dem Zahlen publiziert worden sind, bei 37 vH. Das bedeutet, daß für eine Bevölkerung von ca. 100 Millionen Menschen lediglich 108 200 Betten in staatlichen Krankenhäusern zur Verfügung standen. Die Zahl der staatlichen Krankenhäuser hat dann bis 1972 laut offizieller Statistik um 33 vH zugenommen, während gleichzeitig die Zahl der privaten Krankenhäuser um 24 vH gestiegen ist[13], — ohne Angabe der Bettenzahlen wäre es allerdings vorschnell, hieraus auf ein steigendes Gewicht der staatlichen Krankenhäuser zu schließen.

Ebenso ist es nicht exakt, aus dem privaten oder staatlichen Charakter von Krankenhäusern auf die Versorgung der INPS-Versicherten zu schließen, weil nicht nur private Krankenhäuser vom INPS vertraglich für die Behandlung seiner Versicherten verpflichtet werden, sondern auch staatliche Krankenhäuser Privatpatienten behandeln.

Man kann vielleicht hilfsweise den Anteil des Gesundheitswesens an den Gesamtausgaben des Bundes und am Bruttoinlandsprodukt als Indikatoren dafür heranziehen, ob der Ausbau von Krankenhäusern und anderen Gesundheitseinrichtungen mit der Ausweitung des Kreises der Beitragszahler und Anspruchsberechtigten Schritt gehalten hat. Dabei zeigt sich, daß der Anteil der Beitragszahler an der Gesamtbevölkerung von 5,7 vH (1960) auf 10 vH (1970)[14] und 13,3 vH (1973) gestiegen ist, während die Ausgaben des Bundes für das Gesundheitswesen zwischen 1969 und 1974, also in der Zeit des „brasilianischen Wirtschaftswun-

---

[12] Opinião, 15. 7. 1974, S. 3.

[13] Statistisches Bundesamt: Brasilien. Allgemeine Statistik des Auslandes. Länderkurzberichte, Stuttgart-Mainz: Kohlhammer, 1976, S. 14; zur Vorgeschichte vgl. *Lúcio Kowarick:* Estrategias do Planejamento Social no Brasil, São Paulo: CEBRAP, o. J. (ca. 1972); zum Stellenwert des Gesundheitswesens in der Planung vgl. República Federativa do Brasil: Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 1979), Brasília 1974.

[14] *Bacha* u. a., a.a.O., S. 45.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ders", um jährlich real 5,2 vH zurückgegangen sind, so daß der Anteil dieser Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf die Hälfte, von 0,2 vH auf 0,1 vH sank[15]. Auch andere Indikatoren, wie beispielsweise die Zunahme der Kindersterblichkeit in den großen städtischen Zentren — São Paulo: von 74,4 auf Tausend Lebendgeburten (1967) auf 83,8; Rio de Janeiro: von 48,6 (1968) auf 79,5 (1972)[16] — deuten eher auf eine Verschlechterung als auf eine Verbesserung der Gesundheitslage der Bevölkerung während der Ausweitung des Berechtigtenkreises hin.

Strenggenommen müßte jedoch unterschieden werden zwischen dem Einfluß der Krankenversicherungspolitik, die möglicherweise doch zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Unter- und Mittelschichten geführt hat, und den Auswirkungen der Lohnpolitik, die mit Sicherheit zu einer Verschlechterung geführt hat[17]; berücksichtigt man wiederum die vermutlich eher positiven Beschäftigungswirkungen der restriktiven Lohnpolitik, dann wird deutlich, wie sehr die tatsächlichen Prozesse stets Resultat gegenläufiger Einzelfaktoren sind, unter denen die Sozialpolitik nur einer unter vielen ist.

Die *Altersversorgung der Landbevölkerung* ist nach einem anderen System als in der Stadt geregelt. Ansätze zu einer Heranziehung der Arbeitgeber sind auf dem Lande am Widerstand der Grundbesitzer gescheitert[18]. Jetzt sind die „sindicatos"[19], mit der Kirche verbundene, der korporativistischen Tradition des Landes verhaftete Landarbeiter-„Gewerkschaften", denen auch selbständige Landwirte angehören, zuständig für die Feststellung der Anspruchsberechtigung und für die Auszahlung der Renten (50 vH des lokalen Mindestlohns, 30 vH für Hinterbliebene).

---

[15] United Nations: Distribution of National Income. Public Expenditure on Social Services in Developing Countries. ECOSOC/Commission for Social Development, E/CN.5/551, 8 December 1976, S. 4, 11.

[16] IBGE: Anuário Estatístico, a.a.O., S. 102; vgl. auch *Manfred Wöhlke* und *Franz Nuscheler:* Brasilien, in: *Dieter Nohlen* und *Franz Nuscheler* (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 3: Unterentwicklung und Entwicklung in Lateinamerika, Hamburg: Hoffmann & Campe, 1976, S. 76 - 103; *Raimundo Arroio:* La miseria del milagro brasileño, in: Cuadernos Políticos (México), No. 9, Julio-Sept. 1976, S. 31 -48.

[17] Vgl. *Helga Hoffmann:* Wage Indexation and Anti-Inflationary Incomes Policy in Brazil, in: Bulletin of the Society for Latin American Studies (Glasgow), No. 24, March 1976, S. 81 - 100; *Manfred Wöhlke:* Die Entwicklung der Löhne in Brasilien, in: Berichte zur Entwicklung in Spanien, Portugal und Lateinamerika, Bd. 1, Nr. 3, Jan.-Febr. 1976, S. 31 - 36.

[18] Vgl. zur Alters- und Krankenversorgung auf dem Lande *Carlos Alberto G. Chiarelli:* Social Security for Rural Workers in Brazil, in: International Labour Review, Vol. 113, No. 2, March-April 1976, S. 159 - 169.

[19] Vgl. *Howard J. Wiarda:* The Catholic Labor Movement, in: Rosenbaum und Tyler, a.a.O., S. 327 - 347.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch den Verzicht auf eigene Beitragsleistungen der Berechtigten nähert sich das System einer „Sozialhilfe". Auch hier dürfte bei den tatsächlich ausschlaggebenden Zielen eine Rolle spielen, daß die ländlichen „sindicatos" als Verwalter des Systems erheblich gestärkt worden sind und daß darüber hinaus auch Banken oder private, kommerziell arbeitende Gesellschaften gegen Entrichtung einer Gebühr die Verwaltung des Systems vornehmen können. Angesichts der ländlichen Herrschafts- und Besitzstrukturen dürfte klar sein, in wessen Hand solche Gesellschaften sich in der Regel befinden. Die staatliche Zentrale dieses seit 1971 existierenden Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) behält sich durch die Verlängerung bzw. Kündigung der Verwaltungsverträge mit den „sindicatos" oder den kommerziellen Gesellschaften eine gewisse Kontrolle vor und kann auch beide Gruppen bei Bedarf gegeneinander ausspielen.

Im Vergleich zur städtischen Rentenversicherung durch das INPS werden für die ländliche Altersversorgung geradezu phantastische Zahlen angegeben: Allein im Jahre 1973 sind Bescheide für 430 000 Altersrenten, 25 000 Invaliditätsrenten und 28 000 Hinterbliebenenrenten erteilt worden[20]. Auch die entsprechend hohen Geldbeträge deuten darauf hin, daß in den letzten Jahren tatsächlich etwas auf diesem Gebiet für die Landbevölkerung getan worden ist.

Fragt man nach den dahinter stehenden Interessen, dann zeigt sich, daß erklärtermaßen regionalpolitische und innenpolitische Ziele den Ausschlag gegeben haben. Das Ziel, die Landflucht zu stoppen und so den Druck auf die städtischen Probleme abzumildern, hat ebenso eine Rolle gespielt wie die Vorstellungen von nationaler Größe und nationaler Sicherheit, die es nicht zulassen, daß die entlegeneren Landesteile entvölkert werden. Dem regionalpolitischen Ziel des Ausgleichs von Stadt und Land entsprechend, belastet PRORURAL ausschließlich die Stadtbevölkerung. Die Mittel werden durch eine Lohnsteuer bei den städtischen Arbeitnehmern und durch eine Umsatzsteuer beim Erstverkauf von Agrarprodukten aufgebracht.

Der entscheidende Grund für die Wahl der geschilderten Form der Verwaltung des Systems dürfte das Ziel gewesen sein, die nach dem Militärputsch von 1964 zerschlagenen linken Landarbeitergewerkschaften („ligas campesinas") nicht wieder aufkommen zu lassen und die in der Regel konservativ-kirchlich inspirierten „sindicatos" zu stärken. Wo diese nicht vorhanden oder politisch unzuverlässig sind, gibt es dann die Möglichkeit der Einschaltung von Privatgesellschaften.

---

[20] IBGE: Anuário Estatístico, a.a.O., S. 696, 711.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *Krankenversorgung der Landbevölkerung* ist der Alterssicherung auf dem Lande vorausgegangen und hat seit der Errichtung des Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) im Jahre 1967 erhebliche Fortschritte gemacht. FUNRURAL schließt mit Krankenhäusern und Ärzten im ganzen Land Verträge über die kostenlose stationäre und chirurgische, in einigen Regionen auch die ambulante und die zahnärztliche Behandlung ab. Leistungsberechtigt waren ursprünglich nur „Landarbeiter" im Sinne des Gesetzes, also die eigentlichen Landarbeiter, die Inhaber von Familienbetrieben und die Pächter — jeweils mit ihren Angehörigen. Es sind tatsächlich Leistungen an diese Personengruppe erfolgt, selbst wenn, wie etwa die Bischöfe des Nordostens rügten, häufig administrative Hemmnisse aufgetreten sind und wenn die Systeme erst geschaffen wurden, nachdem die Bedingungen für Forderungskämpfe der Landarbeiter abgeschafft wurden, so daß sie den Charakter einer großzügigen Spende erhalten"[21].

Unter den gesellschaftlichen und politischen Bedingungen Brasiliens mußte es den tonangebenden Schichten auf dem Lande unvorstellbar erscheinen, daß der Staat zwar für die „Landarbeiter" eine Alters- und Krankenversorgung einrichtet, noch dazu ohne eigene Beiträge der Berechtigten, aber nicht für die mittleren und großen Grundbesitzer. Im April 1976 ist dieser Zustand beendet worden: Gegen eine Beitragszahlung wurde das System auf die ländlichen Arbeitgeber ausgedehnt[22].

Es bliebe nun weiteren empirischen Untersuchungen vorbehalten, zu erforschen, ob dieser Schritt, wie es auf den ersten Blick scheint, eine „Hochwidmung" bedeutet. Unter „Hochwidmung" wäre dabei das verteilungspolitisch höchst relevante und nicht seltene Phänomen zu verstehen, daß institutionelle Regelungen, die ursprünglich zugunsten der Armen getroffen werden, dann, wenn sie wirksam werden, de facto oder auch de jure zugunsten der Mittel- und Oberschichten umgestaltet werden. Die Ausweitung der PRORURAL- und FUNRURAL-Leistungen auf die ländliche Oberschicht legt dies Problem jedenfalls nahe.

Neben den Beiträgen der ländlichen Arbeitgeber wird FUNRURAL ebenso wie PRORURAL (das von FUNRURAL mit verwaltet wird) durch eine Umsatzsteuer auf landwirtschaftliche Produkte beim ersten Verkaufsschritt finanziert. Die städtische Lohn- und Gehaltsabgabe gilt nur für die ländliche Alters-, nicht für die Krankenversorgung. Die

---

[21] Dokument der Bischöfe und Ordensoberen des Nordostens Brasiliens vom 6. Mai 1973 (dt. Übersetzung); Mettingen: Institut für Brasilienkunde, 1973 (hekt.), S. 21.

[22] Vgl. die Erläuterung des entsprechenden Gesetzes und der Durchführungsverordnung in: Conjuntura Econômica (Rio de Janeiro), Vol. 30, No. 7, Julho 1976, S. 128 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Organisation läuft ebenfalls über die „sindicatos" oder über das Bankwesen und private Gesellschaften.

Vom Umfang her mag sich die öffentliche ländliche Krankenversorgung noch bescheiden ausnehmen: Den 40 bis 50 Millionen Brasilianern, die auf dem Lande leben, sind im Jahre 1973 lediglich 6,9 Millionen ambulante, ca. 1 Million stationäre und 4,4 Millionen zahnärztliche Behandlungen nach dem FUNRURAL-System zuteil geworden[23]; — im Vergleich zu den Leistungen des INPS für die Stadtbevölkerung sind die Zahlen jedoch phänomenal (mit Sicherheit ist die Erhebungsweise hier so unterschiedlich, daß die Zahlen nicht direkt miteinander verglichen werden dürfen, ohne daß gründliche Recherchen solche Vergleiche absichern).

Die staatliche *Arbeitsunfallversicherung* scheint nach allen verfügbaren Informationen in Brasilien noch ganz in den Anfängen zu stekken. Die Zahlen in der Übersicht 2 lassen das bereits erkennen. Dabei gelten sowohl die Leistungen des INPS als auch der Unfallschutz am Arbeitsplatz im internationalen Vergleich als ganz besonders schlecht[24] und werden auch im Lande selbst immer wieder kritisiert.

Im Rahmen der hier interessierenden Ziel-Mittel-Diskussion könnte man die Vernachlässigung gerade dieses sozialpolitischen Instruments darauf zurückführen, daß sich der Arbeitsunfallversicherung als sozialpolitischem Instrument lediglich die Förderung der Mittel- und Unterschichten als Ziel zuordnen läßt, während die meisten anderen sozialpolitischen Instrumente auch mit anderen Zielen in Verbindung zu bringen sind. In Übersicht 1 ist zusätzlich nur eine schwache Zuordnung zur Förderung der privaten Investitionen vorgenommen worden, weil eigentlich die Betriebe bei Unfällen haften und sie insoweit ein Interesse an einer leistungsfähigen Unfallversicherung als Haftpflichtversicherung haben müßten. Transnationale Unternehmen decken dies Risiko auch nach Einführung der staatlichen Unfallversicherung häufig noch durch private Versicherungen ab. Ansonsten machen allem Anschein nach Verwaltung und Rechtspflege wohl auch auf diesem Sektor die Ansprüche von Arbeitnehmern nicht selten wertlos.

Ein spezielles Instrument der Sozialpolitik in Brasilien ist die *Kündigungsentschädigung*. Sie ist — nach einer Zwischenlösung sofort nach dem Putsch von 1964 — im Jahre 1966 eingeführt worden, um den weitgehenden Kündigungsschutz („estabilidade do emprego") abzulösen,

---

[23] IBGE: Anuário Estatístico, a.a.O., S. 713.

[24] Latin American Economic Report (London), Vol. 4, No. 43, 5. 11. 1976, S. 172.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der seit der populistischen, die städtische Arbeiterschaft begünstigenden Phase der Politik unter Getúlio Vargas gegolten hatte.

Hier liegt also ein Beispiel dafür vor, daß die Zurücknahme von Rechten einer Gruppe der Mittel- bis Unterschichten als Maßnahme der „Sozialpolitik" bezeichnet werden muß, wenn man Sozialpolitik von den Instrumenten und nicht von spezifischen Zielen her definiert und bei der Analyse eine Vielzahl von Zielen berücksichtigt.

Die Gründung der zuständigen Institution, des Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), an den die Arbeitnehmer Beiträge in Höhe von 8 vH ihres Lohnes oder Gehalts abführen müssen, hat eindeutig unter den Zielen der Förderung der privaten inländischen und ausländischen Investitionen, der Erhöhung der Arbeitsproduktivität, der Herrschaftssicherung und der Schwächung der Mittel- und Unterschichten und ihrer Organisationen zugunsten der Oberschichten gestanden[25]. Zur Förderung der Mittel- und Unterschichten wird in Übersicht 1 dennoch eine Zuordnung vorgenommen, weil der Regelung noch immer ein sozialpolitisches Motiv zugrunde liegt. Gemäß der brasilianischen Verfassung ist eine „ausreichende Entschädigung" bei Verlust des Arbeitsplatzes zwingend vorgeschrieben, und zumindest optisch erfüllt der FGTS diese Aufgabe, wenn es auch sicher nicht im Sinne des damals relativ arbeiterfreundlichen Verfassungsgebers gewesen wäre, daß die Arbeiter diese Entschädigung selbst über Arbeitnehmerbeiträge aufbringen und daß der Kündigungsschutz dafür weitgehend aufgehoben wird.

Das FGTS-System entschädigt in erster Linie den „ohne gerechten Grund" („sem justa causa") entlassenen Arbeitnehmer, indem ihm sein geldwertgesichertes Guthaben zuzüglich 10 vH „Strafe" seitens des Arbeitgebers bei diesem Anlaß ausgezahlt wird. Auszahlungen aus diesem Grund beliefen sich für den Zeitraum Februar 1973 bis August 1974, der im einzelnen von einem dem Wirtschaftsministerium angeschlossenen Institut untersucht worden ist, auf 86 vH der gesamten Auszahlungen[26]. Daneben kann der Arbeitnehmer bei bestimmten Anlässen über sein Guthaben verfügen, nämlich bei Ablauf eines zeitlich befristeten Arbeitsvertrages, bei Kündigung mit triftigem Grund oder beiderseitigem Verschulden, Arbeitslosigkeit, Gründung eines eigenen

---

[25] Zum Kontext dieser Maßnahme im Rahmen des sogenannten „Brasilianischen Entwicklungsmodells" vgl. die Ausführungen und die umfangreiche Bibliographie bei *Manfred Nitsch:* Sozio-ökonomische und innenpolitische Aspekte des „brasilianischen Entwicklungsmodells", Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik, 1975, Nachdruck mit aktualisierter Bibliographie in: *Wolf Grabendorf* und *Manfred Nitsch:* Brasilien: Entwicklungsmodell und Außenpolitik, München: Fink, 1977.

[26] *Almeida* und *Chautard,* a.a.O., S. 85.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Betriebes, Heirat (bei weiblichen Arbeitnehmern) oder Pensionierung. Beim Tode des Berechtigten erhalten seine Erben den Betrag ausgezahlt.

Es handelt sich also praktisch um ein Zwangssparsystem als Substitut für den vorherigen Kündigungsschutz. Die FGTS-Regelung ist Teil der „Konsolidierungspolitik" zwischen 1964 und 1968. Damals sind die realen Barlöhne besonders drastisch gesenkt und die Gewerkschaften völlig zerschlagen worden; als die Stadtguerilla aktiv wurde und Studenten auf die Straße gingen, wurde auch das Parlament entmachtet, und die Mandate von kritischen Abgeordneten wurden „kassiert"[27]. In der Verteilungsskala sank der Anteil des mittleren Fünftels der erwerbstätigen Bevölkerung am Volkseinkommen zwischen 1960 und 1970 von 13,8 vH auf 10,8 vH[28], und das dürfte etwa diejenige Bevölkerungsschicht sein, die von der Lohn- und Sozialpolitik ganz besonders betroffen ist.

Die Verteidiger des „brasilianischen Modells" argumentieren nun, die Senkung der Reallöhne würde sich über eine Erhöhung der Investitionen und damit der Beschäftigung letztlich positiv auf die Lebenssituation der breiten Schichten auswirken. Hier ist nicht der Ort, um sich ausführlich mit diesem Argument auseinanderzusetzen, aber vielleicht sollte wenigstens erwähnt werden, daß die verfügbaren sozialen Indikatoren für Brasilien nicht darauf hindeuten, daß viel „durchgesickert" ist. Im Gegenteil, Brasilien wird immer wieder als Beispiel dafür herangezogen, daß gesamtwirtschaftliches Wachstum nicht automatisch zu einer Verbesserung der Situation der Unterschichten führt[29].

Von der politischen und ökonomischen Systematik her ist am FGTS interessant, daß hier Sozialpolitik und *sozialer Wohnungsbau* miteinander verbunden sind. Die Konten der Arbeitnehmer werden nämlich bei der staatlichen Wohnungsbau-Bank Banco Nacional de Habitação (BNH) geführt, die mit diesen Zwangsspareinlagen den Wohnungsbau finanziert. Ursprünglich gegründet zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus für die unteren Schichten, ist der BNH bald in die Position hineingeraten, sich entweder für die Sicherheit der FGTS-Einlagen oder für den sozialen Wohnungsbau zu entscheiden oder gar beides aufzugeben: Die Einkommenssituation der sozial schwachen Kreise ist so prekär, daß im sozialen Wohnungsbau nicht mit regelmäßigen Miet-

---

[27] Vgl. *Márcio Moreira Alves:* Brasilien — Rechtsdiktatur zwischen Armut und Revolution. „A Grain of Mustard Seed", Reinbek: Rowohlt, 1972; *ders.:* Urban Guerrillas and the Terrorist State, in: *Rosenbaum* und *Tyler,* a.a.O. S. 51 - 67.

[28] *Carlos Geraldo Langoni:* Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil, Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973, S. 64.

[29] Vgl. z. B. *James P. Grant:* The End of Trickle-Down?, in: Foreign Policy, No. 12, Fall 1973, S. 43 - 65.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zahlungen und Rückzahlungen von Krediten gerechnet werden kann. Der übliche Prozeß verläuft wohl so, daß die Erstmieter oder Wohnungseigentümer bei BNH-Sozialwohnungs-Projekten wegen Nichtzahlung aus ihren Wohnungen vertrieben und die Wohnungen dann spontan von Leuten besetzt werden, die erst recht keine Miete zahlen und, um nicht selbst auch wieder herausgesetzt zu werden, alles Interesse daran haben, die Wohnungen so gründlich wie möglich für mietezahlende Interessenten unbewohnbar zu machen[30].

Es ist daher nicht verwunderlich, daß der BNH nach eigenen Angaben zwischen 1969 und 1974 seine Wohnungsbauprogramme für die Kategorie „Popular" von 18 vH auf 2 vH seines (real nahezu konstant gebliebenen) Geschäftsvolumens reduziert hat und die der Kategorie „Econômico" von 41 vH auf 13 vH, während „Médio" von 24 vH auf 46 vH anstieg und „Superior" von 17 vH auf 38 vH[31].

Diese drastische Verschiebung der Prioritäten läßt sich als spontane Hochwidmung und Anpassung an die Kaufkraftstruktur interpretieren, aber auch als Ausdruck der Zielgewichtung in der politischen Führung des Landes.

Systematisch interessant und vom Verwaltungsaufwand sehr bedeutsam ist das brasilianische System des *zwischenbetrieblichen Ausgleichs* beim *Kindergeld,* beim *13. Monatsgehalt* und bei der *Geburtsbeihilfe.* Hier ist die Regelung die, daß der Betrieb die entsprechenden Lohnabzüge bei allen Beschäftigten mit seinen Auszahlungen verrechnet und über den INPS als Clearingstelle die „Spitzen" abrechnet.

Dadurch werden die spezifisch sozialpolitischen Ziele berücksichtigt, kinderreiche Arbeitnehmer und Frauen nicht zu benachteiligen (wie das der Fall wäre, wenn Kindergeld und Mutterschutz zu Lasten des Arbeitgebers gehen würden)[32]. Der zwischenbetriebliche Ausgleich des 13. Monatsgehalts, das durch einen jeden Monat einbehaltenen Lohnabzug finanziert wird, hat den Sinn, den Betrieben keinen Grund zur Kündigung vor Weihnachten zu geben, weil sie sonst das 13. Monatsgehalt an ihre Arbeitnehmer sparen könnten; ähnliches gilt auch für den bezahlten Urlaub.

---

[30] Vgl. Opinião, 24. 10. 1975; Frankfurter Rundschau, 18. 1. 1975; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. 1. 1975; *Ricardo Gontijo:* Plano Nacional de Habitação. Os Anos de Fracassos do BNH, in: Opinião, 1. 8. 1975.

[31] *Almeida* und *Chautard,* a.a.O., S. 126.

[32] Vgl. zu dem in der Verteilungstheorie im allgemeinen nicht ausdrücklich herausgearbeiteten Problem der unverheirateten berufstätigen Mütter für Brasilien: Why 50 Per Cent of Brazilian Babies are Illegitimate, in: International Herald Tribune, 25. 9. 1975, S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier zeigt sich, daß die Aufhebung des Kündigungsschutzes eine Reihe von flankierenden Maßnahmen notwendig macht, um völlig unsinnige Verhaltensweisen zu verhindern. Das sozialpolitische Instrumentarium wird damit in den Dienst des Schutzes eines Mindestmaßes an sozialer Sicherung einerseits und der Förderung von Arbeitsproduktivität und Investitionen andererseits gestellt. Letztlich kann also gesellschaftspolitisch auch die Förderung der brasilianischen Oberschichten und der ausländischen Investoren als Ziel des Einsatzes von sozialpolitischen Instrumenten angesehen werden.

Als letztes wichtigeres Instrument der Sozialpolitik in Brasilien ist die *Vermögensbildung* durch das *Programa de Integração Social* (PIS) zu nennen: Alle privaten Betriebe müssen 5 vH ihrer Körperschaftsteuer und zusätzlich 0,5 vH ihres Umsatzes an die Bundessparkasse abführen, die für jeden Arbeitnehmer ein individuelles Beteiligungskonto führt.

Jedes Jahr werden die eingehenden Mittel den berechtigten Arbeitnehmern zur Hälfte proportional ihrem Lohn oder Gehalt, zur anderen Hälfte proportional der Dauer ihrer Betriebszugehörigkeit gutgeschrieben. Eine ähnliche Einrichtung existiert für den öffentlichen Dienst. Auch diese Guthaben sind mit Indexklauseln weitgehend gegen den Geldwertschwund gesichert.

Die Größenordnungen sind bescheiden: Die vom PIS erfaßten ca. 6 Millionen Arbeitnehmer haben für 1973 im Durchschnitt mit umgerechnet ca. 13 DM pro Kopf zu rechnen gehabt[33]. Seit 1975 garantiert man jedoch allen Arbeitern, die bis zum Fünffachen des Mindestlohns verdienen, mindestens eine Summe in Höhe von einem Mindestlohn, so daß man beim PIS vom „14. Monatsgehalt" spricht[34].

Über sein Guthaben kann der Arbeitnehmer nur bei Heirat, Pensionierung oder zum Erwerb einer Wohnung verfügen; bei Tod wird es seinen Erben ausgezahlt.

Diese Übersicht über die brasilianische Sozialpolitik nach Funktionen und Institutionen, Zielen und Instrumenten hat die regionalen Unterschiede gar nicht berühren und die tatsächlichen Verhältnisse nur stellenweise andeuten können[35]. Es hat sich jedoch auch bei dieser

---

[33] Opinião, 17. 12. 1973, S. 10.

[34] *Pedro Demo:* Indicadores sociales como elemento de análisis para el proceso del desarrollo en Brasil, in, *Josef Thesing* (Hrsg.): Política y desarrollo en América Latina (Instituto de Solidaridad Internacional de la Fundación Konrad Adenauer), Buenos Aires: Los Andes-Cipres, 1976, S. 273 - 318, 306.

[35] Vgl. zu den Ergebnissen von Unternehmensbefragungen über die brasilianische Sozialpolitik und andere staatliche Maßnahmen in Brasilien *Jolo-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

groben Skizze klar gezeigt, daß es von der Theorie der Wirtschaftspolitik her analytisch zweckmäßig ist, dem sozialpolitischen Instrumentarium eine Vielzahl von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zielen zuzuordnen, gerade wenn man in der Sozialpolitik nach Ansatzpunkten für die Verteilungspolitik sucht.

Nun gilt es als nächstes die Frage zu untersuchen, an welchen Stellen im Wirtschaftskreislauf die einzelnen Maßnahmen ansetzen, und wie damit die für Wachstum und Verteilung volkswirtschaftlich strategisch wichtigen Größen beeinflußt werden. Wieder geht es mehr um die Systematik als um die Empirie.

III. Ansatzpunkte der brasilianischen Sozialpolitik im Wirtschaftskreislauf unter Berücksichtigung von Wachstum, Verteilung und Beschäftigung

Die Ansatzpunkte des sozialpolitischen Instrumentariums in Brasilien lassen sich anhand des elementaren Kreislaufschemas in Übersicht 3 deutlich machen[36]: Die „Umlenkungsstelle" als die Gesamtheit von öffentlichen Haushalten und Sozialhaushalt erhält aus dem Strom der Faktoreinkommen neben den direkten Steuern, die hier ausgeklammert bleiben, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge für den INPS, außerdem Arbeitnehmerbeiträge für PRORURAL und FGTS und überdies Körperschaftsteueranteile für das PIS; außerdem dient sie als Verrechnungsstelle für „Spitzen" beim Einbehalten bzw. Auszahlen von Kindergeld, 13. Monatsgehalt und Geburtshilfe durch die Betriebe.

Die Kostenrechnung der Betriebe wird aber nicht nur um diese Beträge belastet, sondern auch noch mit Abgaben der Lohn- und Gehaltsempfänger für das berufliche Ausbildungswesen, die Landreformbehörde und verschiedenes mehr. Ohne Berücksichtigung der Lohnsteuer und der Arbeitgeberbeiträge belaufen sich die proportionalen Belastungen bei Löhnen und Gehältern insgesamt auf ca. 87 vH, zuweilen sogar bis 96 vH[37], d. h. der Bruttolohn beträgt 187 vH des Nettolohns, oder, anders ausgedrückt, die Arbeitskosten der Betriebe und Verwaltungen sind (unter Einschluß der Arbeitgeberbeiträge) ca. doppelt so hoch wie das Arbeitseinkommen der Arbeiter und Angestellten vor

---

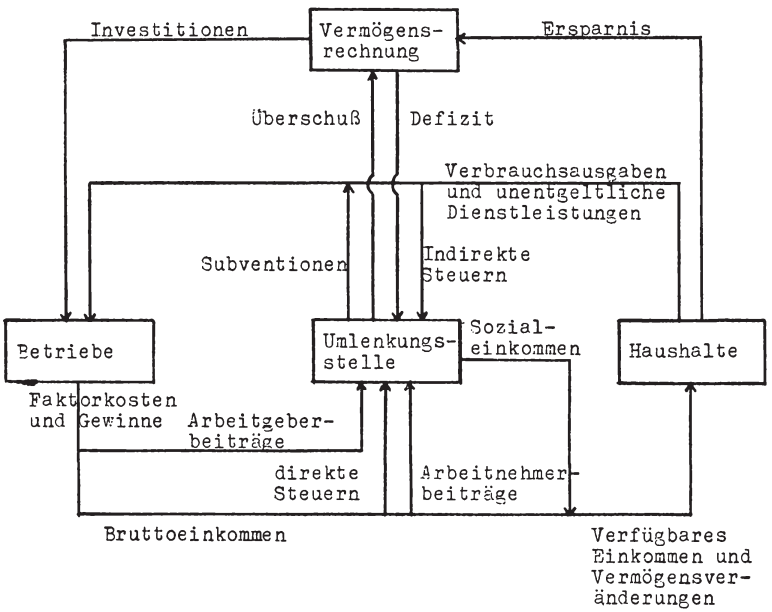
wicz, a.a.O., und *Michael Hahn:* Die Funktion des Staates innerhalb der brasilianischen Unternehmungswirtschaft und die Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen auf die unternehmerische Entscheidung in Brasilien, Diss. Hamburg 1973; abgedruckt in: Verfassung und Recht in Übersee, Beiheft 7, 1976, insbes. S. 344 ff.

[36] Das Kreislaufschema bei *Liefmann-Keil*, a.a.O., S. 121, ist dazu lediglich um Ersparnis und Investition und um die nichtmonetären Aspekte erweitert worden.

[37] Vgl. O Estado de São Paulo, 6. 7. 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 3: Ansatzpunkte für sozialpolitische Maßnahmen im Wirtschaftskreislauf



Steuerabzug. Das ist weit mehr als in der Bundesrepublik, wo der „Zweitlohn" derzeit ca. 62 DM je 100 DM Direktentgelt ausmacht[38]. Von seiten der indirekten Steuern fließen der „Umlenkungsstelle" als sozialpolitisch zu interpretierende Einnahmen die PRORURAL- und FUNRURAL-Abgaben auf Erstverkäufe von Agrarprodukten und die Umsatzsteuer für das PIS zu. Außerdem zahlen die ländlichen Arbeitgeber für ihre eigene soziale Sicherung Beiträge an FUNRURAL, und es gibt auch ca. 1,4 Millionen städtische Arbeitgeber, die beim INPS versichert sind.

Mit den Einnahmen finanziert die „Umlenkungsstelle" Ausgaben an Betriebe (Subventionen) und an Haushalte (Sozialeinkommen). Dabei gelten alle Arbeitgeber — auch Behörden, Krankenhäuser, Schulen, das INPS selbst und alle Haushaltungen, die als Familienbetriebe produ-

[38] Vgl. Süddeutsche Zeitung, 5./6. 2. 1977 (Thema des Tages).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zieren oder die hauswirtschaftliche Dienstkräfte beschäftigen — als „Betriebe", und unter „Subventionen" sind Zuweisungen aller Art zu verstehen. Ebenso umfassen die „Sozialeinkommen", welche den Haushalten (im streng ökonomischen Sinne) zufließen, sowohl bare, monetäre Bestandteile (z. B. Renten oder Kündigungsentschädigungen) als auch nichtmonetäre Ansprüche (z. B. auf kostenlose medizinische Versorgung bei Krankheit oder Unfall) und Erhöhungen des festgelegten Geldvermögens (z. B. FGTS- und PIS-Guthaben).

Betrachtet man das Kreislaufschema konsequent als ökonomisch vollständig und nicht beschränkt auf monetäre Ströme, dann sind selbstverständlich auch nichtausgeschüttete Gewinne und Sachvermögenszuwächse als Einkommen der Haushalte der Eigentümer anzusehen.

Bezieht man nun die Kapitalbildung als Grundlage des Wirtschaftswachstums in die Überlegungen ein, dann müssen auch Ersparnis, Investition und Überschuß bzw. Defizit der „Umlenkungsstelle" dementsprechend umfassend definiert werden. Eine weitere Differenzierung, die der Verteilung Rechnung tragen und den Ansatz für ein integriertes Modell zu Wachstum, Verteilung und Sozialpolitik liefern soll, besteht darin, die Haushalte nach Einkommensklassen zu unterteilen.

Wie Ahluwalia und Chenery könnte man die obersten 20 vH, die mittleren 40 vH und die unteren 40 vH der Bevölkerung unterscheiden[39]. Ebenfalls in Anlehnung an das Ahluwalia-Chenery-Modell (A-C-Modell) müßte man nun die Betriebe unterteilen in solche, die den Haushalten der Oberschicht, solche, die denen der Mittelschicht, und schließlich solche, die denen der Unterschicht gehören. Eine Verbindung zwischen den ansonsten im A-C-Modell streng nach Schichten getrennten Segmenten besteht dadurch, daß Angehörige der jeweils niedrigeren Schichten in Betrieben arbeiten können, welche den höheren Schichten gehören. Es gibt jedoch auch Kapital, das reichen Haushalten gehört und keine Beschäftigung für die unteren Schichten schafft.

Die strategisch entscheidenden Parameter dieses Modells sind die verschiedenen Kapitalkoeffizienten, die nach Einkommenshöhe unterschiedlichen Sparquoten und Bevölkerungswachstumsraten und die Lohnquoten als Anteil an der Wertschöpfung. Im A-C-Modell werden nun Simulationen durchgeführt, und zwar einerseits mit verschiedenen Sozialeinkommen, welche die Ersparnis der Reichen mindern und das verfügbare Einkommen der Armen erhöhen, und andererseits mit

---

[39] *Montek S. Ahluwalia* und *Hollis B. Chenery:* A Model of Distribution and Growth, in: *Hollis B. Chenery* u. a.: Redistribution with Growth, London u. a.: Oxford University Press, 1974, S. 209 - 235.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem Investivlohn, durch den die Armen direkt auf Kosten der Reichen einen Bestand an rentablem Produktivvermögen erhalten.

Hier soll das A-C-Modell nicht näher diskutiert, sondern lediglich aufgezeigt werden, in welcher Weise die als strategisch betrachteten Größen durch das beeinflußt werden, was hier über das sozialpolitische Instrumentarium in Brasilien gesagt worden ist.

Das Kernproblem liegt in der Definition der Sparquote der verschiedenen Einkommensschichten: Wird das Bruttoeinkommen zugrunde gelegt, dann ist die Sparquote der Arbeitnehmerhaushalte sehr viel größer, als wenn das verfügbare Einkommen betrachtet wird; im letzteren Fall wiederum führt die Beschränkung auf das Bareinkommen wiederum zu völlig anderen Ergebnissen als die Einbeziehung der Ansprüche auf Sozialeinkommen, und nochmals sieht die Sparquote ganz anders aus, je nachdem, ob man die rechtlich vorgesehenen, aber weithin fiktiven Ansprüche oder den tatsächlichen Wert solcher Ansprüche in das Kalkül einsetzt.

Geht man einmal gedanklich so vor, daß man den sozialpolitisch erfaßten und berechtigten Haushalten alle ihnen rechtlich zustehenden Ansprüche, die oben geschildert worden sind, als Einkommen zufließen läßt, dann haben die mittleren und armen Schichten sicher eine Sparquote, die weit über der der Oberschicht liegt. Wenn die Sozialabgaben 87 vH und mehr des Nettolohns betragen, errechnet sich bereits ohne Berücksichtigung der freiwilligen Ersparnis eine Sparquote von mindestens 46,5 vH[40].

Über welche konkreten Mechanismen kommt es dann aber dazu, daß sich diese hohe Ersparnis überhaupt nicht lohnt? Entgegen der Annahme im A-C-Modell sind die Märkte für Vermögenswerte keineswegs segmentiert, sondern — wie im Falle von FGTS und BNH erläutert — durchaus verbunden, nur nicht durch Einkommens- und Vermögenstransfers von oben nach unten, sondern umgekehrt von den Armen zu den Reichen. Das könnte entwicklungspolitisch insofern ein wichtiges Argument für Ansatzpunkte sein, als dann, wenn das wahr ist, nicht die Einrichtung neuer Transfermechanismen von oben nach unten vorrangig wäre, sondern die „Abdichtung" von Lecks, die von unten nach oben das systematische „Absaugen" von Ersparnissen ermöglichen.

---

[40] Vgl. dagegen die seit Jahrzehnten praktisch konstante durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Sparquote Brasiliens um 16 vH des Bruttosozialprodukts; *Nathaniel H. Leff:* Marginal Savings Rates in the Development Process: The Brazilian Experience, in: Economic Journal, Vol. 78, No. 311, September 1968, S. 610 - 623, und Conjuntura Econômica, Vol. 26, No. 11, November 1972, S. 25 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vermutlich wird auch in anderen Ländern die über sozialpolitische Maßnahmen erfolgende Zwangsersparnis der Armen häufig strukturell zugunsten der Reichen entwertet, — allerdings im allgemeinen über die inflatorische Entwertung von Geldvermögen, Rentenansprüchen usw. In Brasilien geht dagegen derzeit durch die allgemein übliche Indexierung der Weg häufiger über administrative Hemmnisse, überlange Warteschlangen und schlichte Unterschlagung oder auch über einen aufgeblähten Verwaltungsaufwand.

Ein weiteres spezielles Problem der Sozialpolitik, auf das man bei der Beschäftigung mit Brasilien immer wieder stößt, ist das bereits erwähnte Verhältnis zur Lohnpolitik: Sozialpolitische Ansprüche werden in Brasilien zuweilen als „indirekter Lohn" oder als „Soziallohn" bezeichnet und insofern auch behandelt, als Lohnerhöhungen sich nicht im Barlohn, sondern in u. U. wertlosen, fiktiven Ansprüchen an die Sozialinstitutionen oder auch an das Bildungswesen niederschlagen. Den Betrieben werden damit mehr oder weniger stark zu Lasten der Beschäftigung Kosten aufgebürdet, ohne daß der Arbeitnehmer einen Nutzen hat.

Man müßte also unsere Wachstums- und Verteilungsmodelle um die sozialpolitischen Variablen, vor allem durch eine genaue Spezifikation der Begriffe von Einkommen und Ersparnis, ergänzen, um nicht aufgrund irreführender Vereinfachungen analytisch und entwicklungspolitisch zu falschen Schlüssen zu gelangen.

Aus dem Fall Brasilien läßt sich noch ein weiterer Ansatzpunkt für die Verteilungspolitik festhalten: Sozialpolitik kann nicht nur bei den Faktoreinkommen ansetzen, sondern es ist auch möglich, wie bei PRO-RURAL, FUNRURAL und PIS über die indirekten Steuern soziale Ansprüche benachteiligter Gruppen zu finanzieren[41].

Führt man diesen Ansatz weiter, dann läßt sich die im A-C-Modell ausgeklammerte Nachfrageseite einbeziehen. Cline hat ein entsprechendes Modell vorgelegt und auf Brasilien und andere lateinamerikanische Länder bezogen[42]. Er differenziert die Kapitalkoeffizienten nach der Einkommensverteilung — Bezieher hoher Einkommen fragen Güter nach, die technologisch bei ihrer Produktion höhere Kapitalkoeffizienten (capital-output ratios) haben als die der Güter für niedrigere Einkommensklassen. Wenn man nun auch noch einen Arbeitskoeffizienten (labour-output ratio) einbezieht und bei den indirekten Steuern nach Gütern für Reiche und Gütern für Arme unterscheidet, dann läßt sich

---

[41] Auch die Ersetzung der FGTS-Beiträge durch eine indirekte Steuer wird in Brasilien diskutiert; vgl. Opinião, 4. 3. 1977, S. 2.

[42] *William R. Cline:* Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth. Latin American Cases, New York u. a.: Praeger, 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein zunehmend komplettes und wirklichkeitsnahes Bild von den Wirkungszusammenhängen zwischen Wachstum, Verteilung und Beschäftigung zeichnen.

Entwicklungspolitisch würde man mit einer Art Luxussteuer sozialpolitische Ansprüche der unteren Schichten finanzieren können und damit explizit das Nachfrage- und Konsumprofil, also das, was kritische brasilianische Ökonomen und andere mit „consumismo" bezeichnen[43], als Faktor einbeziehen. Damit ist jedoch praktisch das Feld der Sozialpolitik verlassen und das der Steuerpolitik betreten, die hier nicht zur Diskussion steht.

Um im Hinblick auf die Sozialpolitik eine größere Wirklichkeitsnähe unserer entwicklungstheoretischen Modelle zu erreichen, muß jedoch nicht nur der kreislauftheoretische Ansatz verfeinert werden, sondern es ist ebenfalls notwendig, noch einmal auf die oben bereits angeschnittenen institutionellen Probleme zurückzukommen.

IV. Institutionelle Probleme der Sozialpolitik in Brasilien als einem Entwicklungsland

„Redistribution with Growth" ist nach dem Titel der oben zitierten, von der Weltbank durchgeführten Studie die Devise, welche das Nachdenken über Entwicklungsprobleme heute weithin leitet. Angewandt auf die Sozialpolitik, heißt das, daß der Einsatz des sozialpolitischen Instrumentariums nicht nur analytisch, sondern auch normativ durchaus „richtig" unter der doppelten Zielsetzung von Umverteilung und Wachstum gesehen werden muß und nicht — wie in den Industrieländern üblich — vorwiegend oder ausschließlich unter dem Gerechtigkeitsziel.

Wachstum bedeutet Kapitalbildung, und Umverteilung bedeutet, daß das Einkommen der Armen stärker steigt als das der Reichen. Nun ist das Einkommen der Armen unter anderem abhängig von ihrer eigenen Kapitalbildung (einschließlich Humankapital), und die Wertbeständigkeit und Rentabilität ihrer Vermögenswerte gewinnt damit ausschlaggebende Bedeutung. Zu den Vermögenswerten, die für Arme ganz besonders wichtig sind, gehören die Ansprüche gegen Renten-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherungen, Ansprüche auf Sozialhilfe, Sozialwohnungen und medizinische Versorgung usw.

Wenn diese Ansprüche nicht nur abstrakt an die Gesellschaft, die zukünftigen Generationen bzw. an den Staat gerichtet sind, sondern sich bei Institutionen des Finanzsektors niederschlagen, dann erscheint es

[43] Vgl. z. B. *Celso Furtado:* Análise do „Modelo" Brasileiro, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sinnvoll, die Mittel wiederum so zu investieren, daß die Lage der Armen verbessert wird. Insofern ist die brasilianische Konstruktion des Zusammenbindens von Investivlohn und sozialem Wohnungsbau bei FGTS und BNH durchaus sinnvoll. Das Beispiel zeigt jedoch auch das institutionelle Problem, wie schwierig es ist, den realen Vermögenswert der FGTS-Einlagen zu erhalten, ohne im Aktivgeschäft in den lukrativen Wohnungsbau für die reicheren Schichten zu investieren und das verlustreiche Geschäft des sozialen Wohnungsbaus fallenzulassen.

Ein weiteres spezifisches Grundproblem von Sozialpolitik als Verteilungs- wie als Wachstumspolitik zeigt sich in Brasilien im Hinblick auf die Verwaltung: Das INPS allein — ohne die Vertragskrankenhäuser — hat im Jahre 1974 ca. 102 000 Angestellte, davon ca. 60 000 als Angestellte und Beamte mit den Sondervergünstigungen des Öffentlichen Dienstes[44]. Diese Zahl ist im Vergleich zu sehen mit den Beschäftigungszahlen in anderen Wirtschaftszweigen, etwa im Fahrzeugbau (158 000), in der Bekleidungs- und Schuhindustrie (165 000), in der öffentlichen Verwaltung insgesamt (633 000) sowie im Militär und der öffentlichen Sicherheit (519 000)[45]. So werden die Verwaltungskosten insgesamt auf ca. 11 vH der INPS-Ausgaben geschätzt[46]. Da das von dieser riesigen Verwaltung bewegte Budget mit einer Summe von über 22 Mrd. Cruzeiros laufende Einnahmen (1973) eine erhebliche Größenordnung erreicht, nämlich ca. 42 vH der laufenden Einnahmen des Bundeshaushalts[47], verbietet es sich, Sozialpolitik als Ansatzpunkt für Wachstums- und Verteilungspolitik sowie für externe Entwicklungspolitik lediglich kreislauftheoretisch anzugehen. Ohne Berücksichtigung der Verwaltungsprobleme würde eine Analyse der Sozialpolitik in die Irre gehen, insbesondere in Entwicklungsländern, die ja geradezu dadurch mit als solche definiert sind, daß sie chronisch mangelhafte Verwaltungsstrukturen aufweisen.

Sozialpolitik zeichnet sich administrativ dadurch aus, daß Leistung und Gegenleistung personell und/oder zeitlich definitionsgemäß auseinanderfallen, die Ansprüche also zwischen Personen vermittelt und über die Zeit verwaltet werden müssen. Da weiterhin Sozialpolitik eine Politik zur Bewältigung von Ungewißheit ist, gibt es notwendigerweise Unübersichtlichkeiten, finanzielle „Polster" und administrativen „slack". Schließlich werden Ansprüche für die Berechtigten in der Regel dann fällig, wenn sie sich individuell in einer Notlage befinden, in der sie sich ganz besonders schlecht selbst zur Wehr setzen können, so daß man sich

---

44 *Malloy:* Social Insurance Policy, a.a.O., S. 52.

45 IBGE: Anuário Estatístico, a.a.O., S. 70, 206.

46 *Malloy:* Social Insurance Policy, a.a.O., S. 54. (Zu den Personalkosten in Höhe von 6,8 vH laut Übersicht 2 sind die Verwaltungskosten der Vertragskrankenhäuser und sonstige Kosten hinzuzufügen.)

47 IBGE: Anuário Estatístico, a.a.O., S. 695, 856.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf die Kontrolle der Systeme durch die direkt Betroffenen und auf ihre individuelle Durchsetzungsfähigkeit nicht verlassen kann. Der Bedarf an institutioneller Regelung ist also bei der Sozialpolitik sehr hoch, und ihrer Struktur nach lädt sie geradezu ein zum Mißbrauch[48].

Ohne organisierte Kontrolle durch gewerkschaftliche Vertretungen der Berechtigten, ohne leistungsfähiges Rechtswesen und ohne Transparenz durch eine parlamentarische und wissenschaftliche Öffentlichkeit ist wohl jede Bürokratie der Welt geneigt, sich so zu verhalten, wie das in Brasilien bei der Sozialverwaltung der Fall zu sein scheint. Die einzige halbwegs funktionierende Kontrollinstanz ist noch die Presse, wodurch zumindest einige Mißstände an die Öffentlichkeit kommen. Wie wirksam diese publizistische Kontrolle ohne direkte Sanktionsmöglichkeiten tatsächlich in praxi ist, muß hier dahingestellt bleiben.

Betrachtet man administrative und institutionelle Schwächen als wesentliche Bestandteile von Unterentwicklung, dann müssen Zweifel an der Leistungsfähigkeit von sozialpolitischen Instrumenten nach dem herkömmlichen INPS-Muster bei der Förderung von Wachstum und Umverteilung in Entwicklungsländern angemeldet werden. Jedenfalls gilt es, die Alternativen stets genau zu prüfen, sei es die innerhalb der Familie vorgenommene Eigenversicherung, sei es die betriebliche Sozialpolitik, die durch Steuern finanzierte öffentliche Sozialhilfe oder der Ausbau öffentlicher Leistungen für die unteren Schichten. Andererseits könnte jedoch auch eine zeitliche Abfolge Sinn machen, die mit einem de jure sehr hohen Erfassungsgrad beginnt und dann nach und nach die papiernen Regelungen zur Realität werden läßt. Dynamisch gesehen, muß der geschilderte Zustand der sozialen Sicherung in Brasilien nicht unbedingt als unbefriedigende Sackgasse betrachtet werden, sondern er könnte sich auch als Durchgangsstadium auf einem wachstums- wie verteilungspolitisch akzeptablen Weg erweisen.

Die Sozialpolitik ist also im größeren Zusammenhang zu sehen: Es gibt nicht nur vielfältige Ziel-Mittel-Beziehungen im politischen Bereich und eine komplizierte Interdependenz im ökonomischen Kreislauf zu berücksichtigen, sondern man muß auch die Institutionen und ihre typischen Verhaltensweisen in Betracht ziehen. Brasilien bietet für die Analyse der komplexen Wirkungszusammenhänge zweifellos ein interessantes Feld, wirft aber letztlich mehr neue Fragen auf, als es Antworten liefert.

---

[48] Vgl. zum Problem der Korruptionsanfälligkeit *Albert O. Hirschman:* Development Projects Observed, Washington: Brookings, 1967, insbes. S. 107 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44054-2 | Generated on 2025-07-28 01:51:56
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/