

Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik und Beiträge zur Kosten- und Nutzenanalyse

Herausgegeben von

Rudolf Meimberg



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1971

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 59

Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik und Beiträge zur Kosten- und Nutzenanalyse

Herausgegeben von

Rudolf Meimberg



**VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1971**

Alle Rechte vorbehalten

**© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02391 9**

Vorwort des Herausgebers

In diesem Band sind Referate und einige Diskussionsbeiträge, manche davon in erweiterter Fassung, wiedergegeben, die auf der Herbsttagung 1969 des Ausschusses Entwicklungsländer des Vereins für Socialpolitik vorgetragen worden sind. Das Nebeneinander zweier grundverschiedener Themen auf einer derartigen Tagung bedarf einer Erklärung. Für die Wahl des erstgenannten Themas fiel sehr in die Waagschale, daß sich Gelegenheit bot, einen so ausgewiesenen Forscher wie Professor Behrendt als Referenten zu gewinnen. Eine ausschließliche Beschäftigung mit der globalen Entwicklungspolitik in dem von R. F. Behrendt konzipierten Sinne hätte aber eine weitergehende Beschäftigung des Ausschusses mit interdisziplinären Fragen erfordert als dies aufgrund des ihm erteilten Auftrags, aber auch aufgrund der bisherigen Abgrenzung der Aktivitäten des Vereins für Socialpolitik zu rechtfertigen gewesen wäre. Es wäre überdies nicht leicht gewesen, dem Thema durch eine Reihe weiterer Referate zu entsprechen. Zwar wird der Bedarf an umfassenden Betrachtungsweisen weder im allgemeinen noch den hier interessierenden Dingen gegenüber kaum in Frage gestellt. Wenn dennoch die Beschäftigung mit präzise abgegrenzten Fragestellungen bei weitem überwiegt, so aus der Sorge, daß sich bei einer Auseinandersetzung mit einer Vielzahl von Interdependenzen unscharfe Aussagen nicht vermeiden lassen. Dem sich zeigenden Dilemma gegenüber schien es mir nicht empfehlenswert, Autoren für Beiträge, die ein besonderes Maß an interdisziplinärer Betrachtung erfordern, zu suchen oder derartige Beiträge gar ausdrücklich zu erbitten. Was könnte einer Betrachtungsweise, die von einem Fachgebiet aus weit auf andere hinübergreift, mehr schaden, als wenn man das Zustandekommen einschlägiger Arbeiten von anderem abhängig sein ließe als von Überlegungen und Entscheidungen solcher Forscher, die sich dazu berufen fühlen.

Das zweite Thema dieses Bandes betrifft die Kosten-Nutzen-Analyse. Von ihr werden bekanntlich vornehmlich dort Entscheidungshilfen erwartet, wo der Preismechanismus nicht zur Geltung gelangt oder die Resultate dieses Mechanismus für die Klärung der Rangfolge von Bedürfnissen als nicht zufriedenstellend angesehen werden. Es sind besonders Analysen, die Urteile über öffentlich beeinflusste Investitionen vorbereiten sollen. Die Meinungen darüber, inwieweit Kosten-Nutzen-Analysen im heute verstandenen Sinne etwas Neues darstellen, gehen

nicht unerheblich auseinander. Einerseits werden die ihnen zugrunde liegenden Konzeptionen mit epochemachenden Auffassungen eines J. M. Keynes verglichen¹, andererseits sind die Analysen als „das ehrwürdige Rationalitätskriterium in moderner Verpackung“² oder als eine „neue Umschreibung für die alte Forderung nach maximaler Quantifizierung aller Probleme, die mit der Planung zusammenhängen“³ bezeichnet worden. Sicher haben die Römer und Jahrtausende vor ihnen schon andere, etwa bei Entscheidungen über Straßen und Viadukte, oder über Standorte für neue Siedlungen Analysen zu Rate gezogen, die Grundgedanken einer Kosten-Nutzen-Analyse entsprachen. Doch gelangen Analysen in unserer Zeit verstärkt zur Anwendung. Nicht nur, daß der Kreis der Länder zunimmt, in denen sie praktiziert werden; es weitet sich auch der Bereich derjenigen Objekte aus, denen gegenüber von ihnen Entscheidungshilfen erwartet werden. Beides träfe nicht in dem zu beobachtenden Ausmaß zu, wenn nicht auch die Technik der Analysen erheblich verfeinert worden wäre. So sind die Kriterien, welche zugrunde gelegt werden, vielfältiger geworden und so wird vermehrt von miteinander konkurrierenden Annahmen Gebrauch gemacht. Die in dieser Schrift wiedergegebenen Referate liefern über die Erstellung solcher Analysen und über das mit ihnen Erreichbare mancherlei Anschauung.

Auf einen wichtigen Punkt wird in den Beiträgen nicht ausdrücklich vertiefend eingegangen. Die Studie von Urff's liefert allerdings implizite auch hierzu interessante Ansätze zur Argumentation. Gemeint ist die nähere Kennzeichnung der Grenzen, die einer nützlichen Verwendung von Verfahrensweisen der hier erörterten Art gezogen sind. Doch ist hierzu in der Literatur schon mancherlei ausgeführt. Das gilt besonders in Hinblick auf den Mangel an Eindeutigkeit der Kriterien, die für Kosten-Nutzen-Analysen in Betracht kommen, damit auch darauf, daß Kriterien für die Bewertung von Kosten und mehr noch von Nutzen ausschlaggebend von außerökonomisch bedingten Wertungen abhängig sind mit dem Ergebnis, daß es geradezu als normal anzusehen ist, wenn Analysen je nach politischen und ökonomischen Prämissen des Beurteilers unterschiedlich ausfallen. Selbst für die Wahl des Kalkulationszinsfußes lassen sich keine eindeutig überlegenen Maßstäbe nennen. Eingesehen ist auch, daß sich Auswirkungen von Investitionen, die z. B. die Faktorpreise

¹ Siehe P. Hall: *Labour's New Frontiers*, London 1964, S. 173.

² Diskussionsbeitrag Littmann zu: Fritz Neumark, *Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, in: *Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute*, Hrsg. Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 45, Berlin 1967, S. 209.

³ Diskussionsbeitrag Zimmermann zu: Fritz Neumark, *Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, in: *Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute*, Hrsg. Erich Schneider, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF. Bd. 45, Berlin 1967, S. 218.

beeinflussen, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt, alles andere als eindeutig, in die praktische Kosten-Nutzen-Betrachtung einbeziehen lassen, ferner, daß es zahlreiche Projekte gibt, die sich einer Quantifizierung weitgehend überhaupt entziehen. Soweit Meinungsverschiedenheiten über das, was sich mit den Analysen leisten läßt, vorkommen, sind sie unter anderem auf eine unterschiedliche Orientierung am status quo oder an mittel- und längerfristig erwarteten oder angestrebten Veränderungen des volkswirtschaftlichen Datenkranzes zurückzuführen.

Für die Kosten-Nutzen-Analyse trifft eben das zu, was überhaupt für Bestrebungen, das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben überlegter zu gestalten gilt: an mehr Rationalität gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Entscheidungen ist schon allein infolge der Vielfalt und Heterogenität von Interessen und Zielen in der modernen Gesellschaft, darunter jener, die in dem starken Interesse an einer weiteren Steigerung der wirtschaftlichen Leistung zum Ausdruck gelangen, sehr gelegen. Vielfalt und Heterogenität der Belange sind es aber auch, die rationales Verhalten erschweren. Antirational aber wäre es, wollte man großzügig vielen der politisch gewichtigen Ziele unkritisch bestimmte Inhalte geben und sie dann als Datum behandeln. Empirisch logisch fundierte Aussagen über derartige Ziele, über das Warum, zum großen Teil auch über die Beziehungen von Zielen untereinander, sowie über deren Realisierbarkeit, lassen sich mit Hilfe der Kosten-Nutzen-Analyse nur sehr begrenzt gewinnen. Sie kommen der Qualität der hierfür gemachten Annahmen und damit der Verwertbarkeit der Analysen aber sehr zugute.

Rudolf Meimberg

Inhaltsverzeichnis

Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik Von Prof. Dr. Dr. R. Behrendt und Dr. V. Lühr, FU Berlin	11
Japan — Modell eines internationalen Wachstumszentrums? Von Dr. H.-J. Harborth, seit dem 1. 1. 1970 Univ. Aachen, zuvor Deutsches Übersee-Institut, Hamburg	69
Kriterien zur Beurteilung von Entwicklungsprojekten und Entwicklungsprogrammen Von Dr. W. v. Urff, Univ. Frankfurt, seit dem WS 1970/71 Univ. Heidelberg	77
Zur Methodik der Cost-Benefit-Analyse bei Entwicklungshilfeprojekten Von Dr. W. Hammel, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt, und Dr. H. R. Hemmer, Univ. Mainz	93
Die Ermittlung der Lohnkosten im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern Von Dr. H. Demmler, Univ. Gießen	112
Die Ermittlung der Lohnkosten im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern: Eine Erwiderung Von Dr. H. R. Hemmer, Univ. Mainz	131
Zur Berücksichtigung von externen Effekten in der Cost-Benefit-Analyse Von Priv.-Doz. Dr. H. Körner, Univ. Hamburg	133
Die Bedeutung der Social Costs in Entwicklungsländern und ihre Berücksichtigung in der Kosten-Ertrags-Analyse Von Dr. Chr. Uhlig, Univ. Bochum	137
Cost-Benefit-Analyse für eine Papierfabrik Von Dr. W. Hammel, Kreditanstalt f. Wiederaufbau, Frankfurt	153
Die siedlungsstrukturellen Grundlagen der Entwicklungsplanung. Drei Thesen Von Priv.-Doz. Dr. U. P. Ritter, Univ. Göttingen	163
Wachstumspole im Konzept der Entwicklungsplanung Von Dr. F. Buttler, Univ. Göttingen	175
Projektgebundene, nichtprojektgebundene Kapitalhilfe oder Programmfinanzierung Von Prof. Dr. A. Gutowski, Univ. Frankfurt	197

Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik

Von *Richard F. Behrendt* und *Volker Lühr*¹

Erweiterte Fassung eines Referats von Richard F. Behrendt vor dem Ausschuß Entwicklungsländer der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) am 7. 11. 1969.

Vorbemerkung

Dieser Versuch sollte lediglich als ein erster Entwurf verstanden werden, als ein Vorschlag zum Denken, ein Ausgangspunkt für Diskussionen über Zusammenhänge und Folgerungen, die sich nach Ansicht der Verfasser aus ihnen ergeben.

Ihnen scheint, daß dieses Thema trotz seiner vitalen Bedeutung bisher von den Wissenschaften, die sich mit ihm befassen sollten, vernachlässigt worden ist — aus Gründen, die sie anzudeuten versucht haben. Sie hoffen, mit diesem unvermeidlich fragmentarischen, skizzenhaften Ansatz zur Bildung von Gruppen beitragen zu können, die sich dieser Thematik annehmen werden, und zwar intensiver, langfristiger und hoffentlich auch praktisch wirksamer, als es einzelnen möglich ist. Sie danken auch dem Verein für Socialpolitik dafür, daß er ihnen dazu Gelegenheit geboten hat.

Diese Abhandlung wurde in ihren Grundzügen vor dem Erscheinen des Pearson Reports geschrieben und im Ausschuß Entwicklungsländer der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vorgetragen. Der Pearson Report enthält manche analogen Punkte. Auch er betont die Notwendigkeit, „die Entwicklungshilfe zu einer echten internationalen Gemeinschaftsaktion zu machen“², und findet, daß es „dem heutigen internationalen Entwicklungshilfesystem... an Zielstrebigkeit und innerem Zusammenhalt fehlt“³, insbesondere an „einer internationalen

¹ Aus dem Soziologischen Institut (Lehrstuhl Behrendt) der Freien Universität Berlin. Die Verfasser danken Martin Pallmann und Ignacio Sotelo für Anregungen und Kritik.

² Deutsche Ausgabe: Der Pearson-Bericht; Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik, Wien—München—Zürich 1969, S. 41.

³ *Ib.*, S. 42.

Entwicklungsstrategie, die sich nicht nur mit Auslandshilfe beschäftigt, sondern auch mit Handel, Kapitalverkehr und Technologie“⁴.

Andererseits vernachlässigt der Pearson Report (aus verständlichen Gründen) wichtige Aspekte, die uns gerade erwägenswert erscheinen:

1. Er erörtert nicht die außerökonomischen Faktoren, die für Entwicklung essentiell sind, also die Fragen der Motivationen, der Gesellschaftsstruktur, der Verhaltensweisen und der Notwendigkeit ihrer Wandlungen im Rahmen gesteuerten Kulturwandels und der sich hieraus ergebenden Bedürfnisse (außerhalb des relativ engen Bereichs des konventionellen Bildungswesens).

2. Er geht nicht konkret auf die Verzahnung zwischen den internen Verhältnissen der Entwicklungsländer und ihren politischen Beziehungen mit Geberländern sowie die aus diesen entspringenden Einflüsse ein. Das Problem der Kapitalflucht, ihrer Struktur, Ursachen und Auswirkungen, beispielsweise, wird nicht behandelt.

3. Der Status der Nationen wird nicht in Frage gestellt. Lediglich eine graduelle und sehr bescheidene Verlagerung von bilateraler zu multilateraler Hilfe wird befürwortet. Der globale Aspekt tritt also nicht in Erscheinung.

4. Dementsprechend bewegen sich die Folgerungen und Empfehlungen auf der institutionellen und organisatorischen Ebene, ohne Berücksichtigung ihres sozialstrukturellen und psychischen Unterbaus. Auf Grund unserer bisherigen Erfahrungen ist kaum zu erwarten, daß auf diese Weise angemessene Verbesserungen erzielt werden können.

I. Die Ausgangssituation: Grundlegende Strukturfaktoren

1. Erstmaligkeit universaler Dynamik

Motivation der folgenden Überlegungen ist die ständige Erfahrung, der heutzutage alle geistig wachen Zeitgenossen ausgesetzt sind, von dem immer lauter werdenden Ruf nach „Entwicklung“, von der politischen — zumindest potentiell auf Gewaltbarkeit gerichteten — Macht dieser Forderung in allen Gebieten der Erde, und von der wachsenden Kluft zwischen Erwartungen und Erfüllungen, insbesondere in den euphemistisch „Entwicklungsländer“ genannten unterentwickelten Volkswirtschaften und Gesellschaften, deren Mitglieder rund drei Viertel der Erdbevölkerung darstellen und deren Anteil weiter im Wachsen

⁴ Ib., S. 254—255.

begriffen ist⁵. Die Entwicklungsforderung ist zu einer menscheitsweiten (also *globalen* im Sinne dieser Abhandlung) geworden, ebenso wie die Beziehungen zwischen mehr oder weniger entwickelten Völkern globale Dimensionen angenommen haben. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, in unserem Denken und Handeln die gleiche Dimension zu erreichen, als eine Voraussetzung für konstruktive Lösungen.

Hiermit ist bereits angedeutet, daß wir es mit einer in menschlicher Erfahrung erstmaligen Situation zu tun haben, um deren Verständnis wir uns bemühen müssen, und daß die geringe Wirksamkeit der bisherigen Entwicklungspolitik — soweit sie auf unterentwickelte Volkswirtschaften gerichtet gewesen ist — grundsätzlich auf eine Vernachlässigung dieses Verständnisses zurückzuführen ist.

Die Möglichkeit und die Notwendigkeit einer globalen Entwicklungspolitik ist als erstmaliges Phänomen der menschlichen Geschichte zu begreifen; gegenüber den Entwicklungsländern tritt sie exogen auf, ohne dort aus eigenen Impulsen entsprungen und auf eigene Erfahrungen gegründet zu sein. Dieser Umstand muß unbedingt berücksichtigt werden, um die heutige so komplexe Problematik der Entwicklungsförderung verstehen zu können. Diese ist eben nicht — wie von der marxistischen Imperialismustheorie behauptet — durch Verhinderung einer sonst möglichen eigenständigen Entwicklung in den nichtwestlichen Ländern verursacht, sondern in erster Linie durch die Unfähigkeit dieser Länder, autochthone entwicklungsfördernde Impulse zu generieren, die es ihnen ermöglicht hätte, die zweifellos vorhandenen expansiven und imperialistischen Einbrüche und Überlagerungen aus westlichen, bereits dynamisierten Ländern abzuwehren. Japan ist das einzige Gegenbeispiel, das gleichzeitig den mangelnden Realismus der marxistischen Imperialismustheorie zeigt.

Zur Verdeutlichung der skizzierten Situation benutze ich den Begriff der Dynamik. Ich habe ihn schon oft behandelt⁶ und möchte ihn hier nur knapp andeuten. Dynamik bedeutet, kurz gesagt, einen Prozeß sozio-kulturellen Wandels, der entschieden expansiv gerichtet ist und sich in einem generellen, langfristigen und beschleunigten Wachstum menschlicher Energien ausdrückt. Er tendiert zur Lockerung, ja Auflösung hierarchisch und sakral bestimmter und traditional fixierter Ordnungen des Eigentums, der Einkommen, der Bildung, Geltung, Macht und Herrschaft und der Ersetzung der mit diesen eng zusammenhängenden Sta-

⁵ Partners in Development, Report of the Commission on International Development (Pearson Report), New York/Washington/London 1969, S. 24.

⁶ Richard F. Behrendt, Dynamische Gesellschaft, Bern—Stuttgart 1963 (vergriffen); Der Mensch im Licht der Soziologie 1962, 4. Aufl., Stuttgart 1969; Zwischen Anarchie und neuen Ordnungen, Freiburg 1967; Die moderne Gesellschaft zwischen Alternativen, in: Otmar Hersche (Herausg.), Was wird morgen anders sein?, Olten-Freiburg i. Br. 1969, S. 9—42.

tik technischer und wirtschaftlicher Verfahrensweisen durch stete Neuerungen, welche zweckrational orientiert sind, „rechenhaft“ geplant und eingesetzt werden und sich, im Wege des kontrollierten Experiments, der jeweils neuesten wissenschaftlichen und technischen Methoden zu bedienen suchen. Als Ergebnisse sind — in bisher einmaligen Ausmaßen — Wachstum der wirtschaftlichen Produktivität, Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung und damit Zunahme der Bevölkerung in allen von der Dynamik beeinflussten Regionen festzustellen.

Dynamik bedeutet damit essentiell Wachstum der Kultur, verstanden — im Sinne der modernen Sozialwissenschaften — als Gesamtbereich dessen, was Menschen anstreben und tun, als sekundärer, menschlich geschaffener Lebensbereich des Menschen, zum Unterschied von seinem primären, der Natur, soweit sie ihm vorgegeben ist.

Der Prozeß der Dynamisierung begann in der Renaissance. Er war und ist getragen von einem — gegenüber den vorangegangenen Epochen — neuen Bewußtsein des Ungenügens und der Unzufriedenheit mit dem Überlieferten, der systematisierten Expansion des Menschen über seine bisherigen geistigen, räumlichen und gesellschaftlichen Horizonte. Dies manifestierte sich — im engen Zusammenhang — in den Ansätzen zu einem systematisierten Wissenschaftsbetrieb und zu einer durch ihn ermöglichten Technologie, in der Verbreitung einer auf Leistung und Erfolg gerichteten Wirtschafts- und Berufsethik mit ursprünglich religiösen Wurzeln, in der Entdeckung und Erschließung neuer Erdteile und damit in der erstmaligen Schaffung eines konkreten Bildes von der Erde und der Menschheit und eines diese umfassenden Netzes von wirtschaftlichen, politischen und geistigen Beziehungen („Weltwirtschaft“, „Weltpolitik“, „Weltliteratur“).

Dieser Prozeß generierte sich zuerst in einigen europäischen Ländern, zunächst Südeuropas, sodann vorzugsweise Nord-, West- und Mitteleuropas. Von diesen dynamischen Kernländern gingen sodann wirksame Impulse auf die überseeischen Siedlungsgebiete von Europäern in Anglo-Amerika, Australien und Neuseeland aus, und zwar in der Form der überwiegend auf privater Initiative und Privateigentum und in wachsendem Maße auch auf Kontraktfreiheit der Arbeitskraft gegründeten Wirtschaftsordnung des sog. Kapitalismus. Daß der dynamische Lebens- und Wirtschaftsstil nicht notwendigerweise an diese gebunden — wenn auch auf Übernahme einiger ihrer Grundcharakteristiken angewiesen ist⁷ —, hat die Dynamisierung ursprünglicher dynamischer Randgebiete wie Rußlands und Chinas gezeigt.

⁷ Hierzu R. F. Behrendt, *Kapitalismus und sozio-ökonomische Dynamik*, in: *Zwischen Anarchie und neuen Ordnungen*, Freiburg 1967, S. 102—112.

2. Erstmaligkeit des Begriffs „Entwicklung“ als gesellschaftspolitisches Konzept

In engem Zusammenhang mit dieser komplexen Konstellation steht nun die Herausbildung der Vorstellung von „Entwicklung“ in einem neuartigen Sinn⁹, zum Unterschied von dem konventionell evolutiven, der uns aus der Vergangenheit bekannt ist und der im wesentlichen auf der Annahme eines determinierten Ganges der Geschichte (nicht notwendigerweise in der Richtung auf „Fortschritt“ oder Vervollkommenung) besteht, sei es durch göttliche Verordnung oder das Wirken von Naturkräften oder immanenten „Gesetzmäßigkeiten“ von wirtschaftlichen und allgemein-gesellschaftlichen Strukturfaktoren (wie in der Marxschen Konzeption).

Solche Vorstellungen sind sicherlich nicht verschwunden. Sie sind jedoch in den heutigen Auseinandersetzungen zurückgetreten hinter einem ausgesprochen voluntaristischen Konzept von Entwicklung als möglichst rascher, menschlich geplanter und systematisch durchgeführter Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Zustände in der Gegenwart und der absehbaren Zukunft, und zwar zugunsten der breiten Massen der bisher „zu kurz gekommenen“ Gesellschaftsschichten bzw. Völker oder Rassen.

Dieser Entwicklungsbegriff umfaßt also alle geographischen Gebiete, wenn auch offensichtlich in verschiedenen konkreten Ausprägungen. Er beeinflusst seit einigen Jahrzehnten die Wirtschafts- und Sozialpolitik in allen bereits (relativ) entwickelten Ländern, als Folge der Kette von sozio-ökonomischen und politischen Strukturwandlungen, die seit der sogenannten industriellen Revolution in ihnen ausgelöst worden sind. Diese haben Forderungen nach elementarer sozialer Sicherheit und arbeitsrechtlichem Schutz unselbständig Erwerbender, nach Nivellierung von nunmehr als allzu drastisch empfundenen Einkommensunterschieden, nach Beteiligung der „Volksmassen“ an politischen Entscheidungen (gerade zu diesem Zweck), nach gewerkschaftlicher Interessenorganisation und schließlich nach Vermeidung von Wiederholungen der katastrophalen Erfahrungen aus Inflation und Wirtschaftsdepressionen mit sich gebracht. Der Name Keynes kann hier stellvertretend für diese Herausbildung einer neuen Wirtschaftspolitik stehen, die Entwicklung als ständige Förderung des Wachstums nicht nur des Sozialprodukts, sondern auch der Kaufkraft und des Lebenshaltungsniveaus der breiten

⁹ Ausführlicher hierzu und zu der erstaunlichen Gleichgültigkeit gegenüber den Problemen der heute sogenannten Entwicklungsländer in der wissenschaftlichen Nationalökonomie und Wirtschaftsgeschichte bis vor kurzem: R. F. Behrendt, Gesellschaftliche Aspekte der Entwicklungsförderung, in: Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 35, Berlin 1965, S. 507 ff.

Massen der Bevölkerung — also als Sicherung, Intensivierung und Ausbreitung bereits erzielter Errungenschaften — anstrebt. Die in ihr bereits enthaltene Sozialpolitik — im Sinne spezifischer Maßnahmen zur Stützung von wirtschaftlich schwachen Einkommensschichten — ist in den letzten Jahrzehnten fast unversehens erweitert worden zur Gesellschaftspolitik, also zu einem strukturpolitischen Ansatz, der, über die rein materiellen Bedürfnisse spezifischer Gruppen hinaus, allgemeine Bedürfnisse der Gesamtbevölkerung in bezug auf alle jene Faktoren berücksichtigt, die für das physische und psychische Befinden von Menschen überhaupt, ohne schichtenspezifische Beschränkung, relevant sind. Hier können die Namen John Kenneth Galbraith (mit seiner Betonung der „öffentlichen Bedürfnisse“ und der Notwendigkeit von „social balance“) und Alexander Rüstow (mit seiner Forderung nach Vitalpolitik) stellvertretend für viele stehen.

Zu einem politischen und sodann auch wissenschaftlichen Schlagwort wurde „Entwicklung“ jedoch recht eigentlich erst und nur in Bezug auf die dynamischen Randländer. Ausgelöst wurde dieser Vorgang durch den Zwang, dem sich die USA im zweiten Weltkrieg ausgesetzt sahen, als sie einerseits dem Einfluß der faschistischen Mächte in Lateinamerika konstruktiv entgegentreten und andererseits nach der Besetzung weiter asiatischer Gebiete durch die Japaner die Erzeugung für sie lebenswichtiger tropischer Rohstoffe in dieser gleichen Region fördern mußten. Nach dem Krieg fiel dieser akute Zwang zwar weg, dafür wurde jedoch die Forderung nach Entwicklungsförderung universal, breitete sich über die ganze „Dritte Welt“ aus und bezog ihre politische Potenz aus der neuen weltpolitischen Rivalitätsbeziehung zwischen der „Westlichen Welt“ und dem sogenannten kommunistischen Block.

Zum ersten Mal war Entwicklung in die ideologische Selbstdarstellung von Großmächten in der Atlantic Charter von 1941 aufgenommen worden, deren Punkt V den Wunsch ausdrückt, „die vollste Zusammenarbeit zwischen allen Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet herbeizuführen, mit dem Ziel der Sicherung von besseren Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichem Fortschritt und sozialer Sicherheit für alle“. Konkretere Formen gewann diese Absicht mit der Proklamation des „Point IV“, also der technischen Hilfe, durch Präsident Truman im Jahre 1949 und mit der Errichtung der Spezialorganisationen der Vereinten Nationen, insbesondere der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. (Die Internationale Arbeitsorganisation, die ja sehr viel älter ist, sah keine spezielle Hilfe für unterentwickelte Gebiete vor.) Abgesehen von den mehr formal-völkerrechtlich bedeutsamen Maßnahmen des Völkerbundes für die Verwaltung früherer deutscher Kolonien, beginnt hier die ausdrückliche Anerkennung internationaler Verantwortung für die Förderung der Entwicklung dynamischer Randländer, in denen keine

ausreichenden Voraussetzungen für spontanes wirtschaftliches Wachstum bestehen.

Innerhalb dieser soeben umschriebenen umgreifenden Vorstellung kann — und sollte — der Begriff Entwicklung in drei verschiedenen nuancierten Bedeutungen gebraucht werden:

a) Als *gelenkter dynamischer Kulturwandel* in einem Sozialgebilde, verbunden mit wachsender Beteiligung immer zahlreicherer Mitglieder an der Förderung und Lenkung dieses Wandels und an der Nutznießung seiner Ergebnisse. Entwicklung erfordert und beinhaltet also Dynamik, geht aber über bloße Dynamik hinaus. Sie bedeutet nicht bloß expansiven, langfristigen und umfassenden Kulturwandel, sondern impliziert auch, daß sich dieser — jedenfalls im subjektiv gemeinten Sinn seiner Träger und auch im Gesamtergebnis — sozial und demokratisch abspielt: mit Beteiligung und zum Nutzen der Mehrheit, wenn nicht aller. Sie bedeutet also demokratisch fruktifizierte Dynamik. Dies war offensichtlich im Merkantilismus und im Frühkapitalismus nicht der Fall. Bereits damals gab es Dynamik, aber nicht Entwicklung in diesem Sinne.

b) Als *konkreter Entwicklungsprozeß*, der sich vorzugsweise abspielt als Aktivierung bisher vergleichsweise statischer Kulturelemente — seien sie seelisch, geistig oder materiell — und als Lockerung, Umformung oder Auflösung traditionaler Verhaltensweisen, Institutionen und Gesellschaftsstrukturen und ihre Ersetzung durch dynamische. Diese Aktivierung kann und muß sich auf den drei Ebenen der Technik, der Wirtschaft und der Gesellschaft abspielen. Auf dieser letzten handelt es sich um die Ausweitung von Beziehungs-, Bewußtseins- und Verantwortungsbereichen, die Herausbildung von größeren und komplexeren Sozialgebilden und die Verstärkung der horizontalen (räumlichen) ebenso wie der vertikalen (schichtungsmäßigen) Mobilität, verbunden mit größerer Flexibilität und Offenheit der Schichtungsstrukturen überhaupt.

c) Als *Entwicklungspolitik* oder systematische Entwicklungsförderung schließlich, also als eine bewußte Kombination von Maßnahmen, deren subjektiv gemeinter Sinn und Ergebnis Beiträge zur Entwicklung im eben umschriebenen Sinne sind. Wirtschaftliche Entwicklungspolitik ist auf die Erhöhung der Produktionsfähigkeit und des Lebenshaltungsniveaus möglichst vieler Mitglieder eines Sozialgebildes gerichtet, soziale Entwicklungspolitik auf die Erhöhung ihrer Bereitschaft und Fähigkeit, zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen, ihre Nutznießer zu sein und, im Zusammenhang hiermit, am öffentlichen Leben aktiv (vorschlagend, beratend, entscheidend und ausführend) — wenn auch in verschiedenen Bereichen und Dimensionen — teilzunehmen.

Entwicklungspolitik ist also dynamischer Kulturwandel in einem Sozialgebilde, der *gezielt* wird auf Verbesserung der wirtschaftlichen

und sozialen Lebensumstände aller seiner Mitglieder, vorzugsweise seiner bedürftigsten, *gelenkt* durch deren maximale Beteiligung und *gesteuert* durch die jeweils leistungsfähigsten rationalen, wissenschaftlichen und technischen Mittel. Damit ist gesagt, daß es sich auch um *geplanten* Kulturwandel handelt¹⁰.

3. Mangelhafte Verwirklichung des Entwicklungskonzepts

Schon der soeben vorgenommene Versuch von Begriffsbestimmungen hat den Abstand zwischen theoretischer — und auch gesellschaftspolitischer — Konzeption und Wirklichkeit, zwischen Erstrebtem — oder doch Proklamiertem — und Erreichtem klar gemacht. Es stellt sich die Frage, ob dieses Konzept nicht realitätsfern und utopistisch ist und deshalb aufgegeben werden muß. Bevor sie jedoch beantwortet werden kann, müssen die Gründe des Versagens dieser Entwicklungskonzeption wenigstens skizzenhaft untersucht werden.

Wir haben gesehen: der heute zumindest implizit gültige Begriff von Entwicklung, Entwicklungsförderung und Entwicklungshilfe, soweit er sich auf die „Entwicklungsländer“ bezieht, enthält drei Aspekte, die als neue angesprochen werden müssen, die sich in politischen Zwangslagen aufdrängten und die erst seit dem zweiten Weltkrieg in den offiziellen Sprachgebrauch eingetreten sind: a) soziale Zielsetzung, b) demokratische Beteiligung und c) internationale Verantwortung und Zusammenarbeit, innerhalb von Institutionen, die als global (im Sinne von menscheitsweit) zumindest intendiert sind.

Hieraus erklärt sich, daß Entwicklungspolitik im oben umschriebenen Sinne improvisiert worden ist und wahrscheinlich auch werden mußte. Dies geschah nicht so sehr gegen die verfestigten überlieferten Leitideen, Strukturen und interessenbedingten Tendenzen als neben ihnen, sowohl im internationalen Bereich wie in den innernationalen Bereichen. Hieraus ergaben sich eine Reihe von Widersprüchen, Inkonsistenzen und Konflikten, die eine eindeutige Entwicklung einer modernen, d. h. den Erfordernissen der Zeit angemessenen Entwicklungspolitik behindert haben und so zu der weiten und noch immer weiter werdenden Kluft zwischen offiziellen Programmen, Proklamationen und Deklamationen einerseits und den tatsächlichen Leistungen andererseits — mit stets wachsenden Enttäuschungen und Desillusionierungen bei fast allen Beteiligten — beitragen. Diese Widersprüche gilt es knapp zu skizzieren.

a) Die *Uneinheitlichkeit der Entwicklungskonzepte* zwischen dynamischen Kern- und Randländern. In den bereits (relativ!) entwickelten

¹⁰ Das Obige ist näher ausgeführt in R. F. Behrendt, *Soziale Strategie für Entwicklungsländer; Entwurf einer Entwicklungssoziologie*, 2. erg. Auflage, Frankfurt 1968, S. 110—142.

Ländern dachte und denkt man noch immer weitgehend „fortschreibend“, als ob der Weg der Entwicklungsländer sich in den gleichen Formen und Stadien, mit den gleichen Methoden abspielen müsse wie derjenige der „kapitalistisch“ entwickelten. Die naive Konzeption eines Walt Rostow — und die Tatsache, daß sie nicht nur in den USA einflußreich werden konnte — sind ein Symptom dieser ethnozentrischen Befangenheit, die die Bedeutung der gesamtulturellen Sphäre und die Problematik der interkulturellen Unterschiede unberücksichtigt läßt. Während man also auf diese Weise Entwicklung als einen langen, mit Geduld zu absolvierenden Pilgergang durch selbst-disziplinierte Kapitalakkumulation zum *self-sustaining growth* verstand, spann man auf Seiten der Unterentwickelten Träume eines raschen Einholens der Entwickelten, eines Sprungs sozusagen aus dem Mittelalter in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts, mit Hilfe fortgeschrittenster technischer Errungenschaften und reichlicher ausländischer — vorzugsweise multilateraler — Finanzierung.

b) Die teilweise *Widersprüchlichkeit und praktische Unvereinbarkeit der in den Entwicklungsländern maßgebenden Leitideen*: aa) wirtschaftliches Wachstum, bb) „soziale Gerechtigkeit“, im Sinne von oft vorzeittiger, zu starr nach „entwickelten“ Vorbildern institutionalisierter und zu weitgehender Sozialpolitik mit produktivitätshemmenden Folgen (sozusagen eines Versuchs einer gleichmäßigeren Verteilung des Kuchens, bevor er gebacken war) und cc) nationale Unabhängigkeit, auch im Sinne „wirtschaftlicher Entkolonisierung“, und damit Erschwerung der Beteiligung ausländischer Unternehmer, Fachkräfte und Kapitalien.

c) Die *Widerstands- und Reproduktionsfähigkeit statischer Gesellschaftsstrukturen* in dynamischen Randländern und die von hier ausgehende Oligarchisierung — also interessenmäßig einseitige, in der Regel nicht entwicklungskonforme Lenkung — von Entwicklungsmaßnahmen und der für sie verfügbaren Mittel zugunsten von alten und neuen Eliten. Die nach wie vor bestehende gesellschaftspolitische Immobilität großer Teile der Bevölkerung ermöglichte diese Tendenz und schien sie gleichzeitig zu rechtfertigen.

d) Hiermit eng zusammenhängend: *Realitätsferne großer Teile der Entwicklungsplanung*, durch

aa) ihre Zentralisierung in nationalen Regierungsbürokratien in den Hauptstädten und an den Sitzen der internationalen Organisationen, also jedenfalls in großer räumlicher und gesellschaftlicher Distanz von den zu Begünstigenden, auf deren Mitwirkung in Planung und Ausführung jede wirksame Entwicklungspolitik angewiesen ist; damit Versagen bei der Mobilisierung und Aktivierung von Entwicklungsenergien

auf breiter Grundlage, trotz mancher Ansätze von „community development“ und Förderung von Genossenschaften — aber eben in behördlich-bürokratischen Zwangsjacken und mit politischer Korruption vieler Aktionsträger;

bb) ihre Vernachlässigung der breiten Dimension des Kulturwandels, mit einseitiger Beschränkung auf den technischen und wirtschaftlichen Sektor und überwiegend auf Grund von ökonomischen Wachstumsmodellen und (in ihrer Präzision zweifelhaften) makro-ökonomischen Daten;

cc) ihr Verhaftetsein an eine passiv-imitative Entwicklungsschematik, mit der Neigung zur fraglosen Übernahme von Zielsetzungen, Methoden und Instrumentarien aus entwickelten Gesellschaften, unter Vermeidung des Erlernens einer — sicher mühsameren, aber auch produktiveren — aktiv-selektiv-synkretistischen Entwicklungsstrategie, unter Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse und Möglichkeiten des jeweiligen Milieus¹¹.

e) Der *Mangel an Koordination* zwischen:

aa) Weltmarkt und interner wirtschaftlicher Entwicklungsplanung;

bb) wirtschaftlicher und sozialer Infrastrukturentwicklung (Bevölkerungszuwachs!);

cc) den immer zahlreicheren nationalen, regionalen und internationalen („globalen“) Behörden und Organisationen.

f) Die räumliche Beschränkung der Entwicklungsplanung auf jeweils einzelne staatliche Territorien — oft nur formaljuristisch und institutionell-administrativ sich als Nation darstellend, ausnahmsweise auch auf regionale, aber wirtschaftlich irrational konstituierte Integrationseinheiten, unter dem Gesichtspunkt ihrer partikularen Entwicklung, ohne Berücksichtigung ihrer komparativen Bedeutung in der globalen Dimension und ohne internationale, geschweige denn transnationale Koordination der Planung. Damit das Fehlen des globalen Kriteriums zugunsten der Dominanz des nationalen, bei allen Trägern der Entwicklungspolitik, einschließlich der internationalen Organisationen, deren Struktur ja eindeutig auf diesem Schema („Vereine von Regierungen“) beruht. Damit sind nationaler Partikularismus bei Empfangenden wie Gebenden von Entwicklungsleistungen und, damit eng zusammenhängend, außenpolitischer Opportunismus im Hinblick auf die Rivalitäten zwischen den Machtblöcken, aber auch auf das, was die einzelnen Regierungen als Interessen ihrer Länder betrachten, als maßgebende Kriterien in die Planung und Vergabe von Entwicklungsleistungen, sowohl

¹¹ Hierzu ausführlicher *Behrendt*, Soziale Strategie, a. a. O., S. 250 ff.

bilateraler wie multilateraler, „eingebaut“. Hierzu gesellen sich natürlich nicht nur nationalstaatliche, sondern auch spezifischere Interessen an der Förderung von Exporten und der Sicherung von Rohstoffquellen im Zusammenhang mit Entwicklungshilfe.

Hier zeigt sich ein krasser Widerspruch zwischen den proklamierten globalen Zielen und der Beschränktheit der für sie eingesetzten organisatorischen Instrumentarien. Dies ist natürlich die Folge der universalen Unfähigkeit zur Überwindung der nationalen Ordnungsform als oberster Entscheidungsinstanz seit dem zweiten Weltkrieg¹². Diese Unfähigkeit zur Herausbildung neuer, den globalen Bedürfnissen angemessener Ordnungsformen manifestierte sich drastisch in der Liquidation des Kolonialismus mittels nachahmender Aufpfropfung exogener (dem westlichen Kulturkreis entnommener) nationalstaatlicher Schemata auf asiatische und afrikanische Gebiete, die keine oder nur ganz ungenügende strukturelle Voraussetzungen dafür boten. Infolgedessen hat man eine Vielzahl neuer Nationalismen gefördert, welche die so nötige globale Integration hemmen, hat man Herde neuer inner- und inter„nationaler“ Gewaltsamkeit geschaffen und hat die Illusion nationalstaatlicher Entwicklungsplanung und -schaffung auf Kosten realer Entwicklungsleistungen genährt.

Stattdessen hätte man — spätestens am Ende des zweiten Weltkrieges — in den entkolonisierten Gebieten ein Areal übernationaler Verwaltung und Entwicklungspolitik errichten sollen. Dieses hätte wichtige Funktionen erfüllen können: a) adäquate, auf die jeweiligen Verhältnisse zugeschnittene Umstrukturierung von weiten nichtwestlichen Gebieten, die keine Traditionen und sonstige Voraussetzungen zu nationalstaatlicher Integration besaßen; b) konzentrierte Instituierung von Entwicklungspolitik, weniger gehemmt von politischen Irrationalismen und Korruption; c) Experimentierung mit übernationalen Planungs- und Verwaltungsmethoden und damit Schwächung der nationalstaatlichen Fixierung auch in entwickelten Ländern.

¹² „Entwicklung wird zur gemeinsamen Aufgabe aller Staaten“ meint jetzt auch E. O. Czempiel („Das Problem der Entwicklung in der Theorie der Internationalen Beziehungen“, in: *Offene Welt*, Nr. 99/100, 1969, S. 28), ohne daraus allerdings konkrete Folgerungen zu ziehen. Gegen seine Kritik: „nirgendwo wird diese Entwicklung von Nationalstaaten (in den Entwicklungsländern, R. F. Behrendt) selbst überprüft, werden die internationalen Verhaltensweisen, die aus diesem Bild der Staaten-Welt abgeleitet werden, einer Inventur unterzogen“ (a. a. O., S. 22) wäre zu erinnern an das Kapitel „Der Nationalstaat: universales Entwicklungsorgan?“ in R. F. Behrendt, *Soziale Strategie für Entwicklungsländer*, 1. Aufl., 1965, S. 331–450, sowie die Schriften desselben Verfassers: *Die wirtschaftliche und soziale Revolution in den unterentwickelten Ländern*, Bern 1954, und: *Problem und Verantwortung des Abendlandes in einer revolutionären Welt*, Tübingen 1956 (Recht und Staat, Bd. 191–192).

Gegen solch eine Kritik, die sich mit der entschiedenen Befürwortung einer globalen Entwicklungspolitik verbindet, lassen sich einige Einwände vorbringen; sie seien im folgenden kurz dargestellt.

Der erste und nächstliegende Einwand mag auf den utopisch erscheinenden Charakter dieser Argumentation abzielen: utopisch deshalb, weil hier einer Konzeption das Wort geredet werde, die in der gegenwärtigen allgemein-politischen und speziell entwicklungspolitischen Situation kaum eine Chance der Verwirklichung habe und insofern unrealistisch sei. Anstatt das bisher praktizierte kleinere Übel — nämlich eine punktualistisch orientierte Entwicklungspolitik — verbessern zu helfen, wende man sich der Frage zu, auf welche Weise so etwas wie eine Weltinnenpolitik — und sei es auch in noch so ferner Zukunft — zustande kommen könne. Vor diesem Ziel aber seien kaum überwindliche Barrieren aufgebaut: erstens die nach wie vor fortbestehende Konfliktsituation zwischen den drei Weltmächten (die ja die Entwicklungsländer durchaus als die Sphäre ihrer Auseinandersetzungen um botmäßige Verbündete, Rohstofflieferanten und Absatzmärkte und nicht zuletzt um militärstrategisch wichtige Aufmarschfelder betrachten); zweitens das Unvermögen der Machthaber gerade in den Entwicklungsländern, solch ein globales Konzept zu fördern, weil es ihr jetziges Monopol über entwicklungspolitische Entscheidungen und Pfründen angreift und überdies die Rolle des Nationalstaats mindert, des von ihnen ideologisch proklamierten und als politischer Fetisch aufgebauten Herrschaftsinstruments; und drittens die Schwierigkeit, wenn nicht Unmöglichkeit, in absehbarer Zeit funktionsfähige (also auch: durchsetzungsfähige) entwicklungspolitische Gebilde zu schaffen, die einerseits den Nationalstaat als Institution transzendieren und andererseits nicht auf das Territorialprinzip als Grundlage einen physischen Machtmonopols zurückgreifen können.

Und schließlich noch ein Einwand aus anderer Richtung: der hier geforderte Abbau der Bedeutung des Nationalstaates führe zur Schwächung der nationalen Befreiungsbewegungen in den heutigen Entwicklungsländern und sei infolgedessen ein verschleierte Versuch, diese wiederum einer liberalen Weltwirtschaft mit aufrechterhaltender Vorherrschaft der entwickelten Länder auszuliefern.

Um mit dem zuletzt genannten Einwand zu beginnen: er enthält einen Widerspruch in sich selbst insofern, als er meint, ausgerechnet den Nationalstaat als die politische Ideologie der vermeintlich imperialistischen Usurpation zum Vehikel der Befreiung machen zu können. Nicht nationale Befreiung und damit Nachahmung eines ängstlich verabscheuten Vorbilds, sondern kulturelle Emanzipation im Sinne der Anerkennung und Durchsetzung eigenständiger sozialer Institutionen wäre das Gebotene.

Gewichtiger sind die zuvor genannten Einwände: sie sind in sich zutreffend. Doch leisten sie im Grunde nicht mehr als die Beschreibung von Fakten — von Hindernissen, die einer globalen Entwicklungspolitik in der Tat im Wege stehen. Trotzdem bleibt zu sagen, daß darum das Beharren auf der Politik des „kleineren Übels“, eines theorielos und planlos arbeitenden Punktualismus, offensichtlich zu nichts führt, ja die Situation verschlimmert. Denn bei Licht betrachtet, haben wir es bislang weniger mit einer wohlüberlegten Politik der aufeinander abgestimmten „kleinen Schritte“ zu tun als vielmehr mit einem entwicklungspolitischen Chaos. Als Ausweg bedarf es einer grundsätzlichen Neuorientierung; unvermeidlich muß sie die Beschränkungen und Schranken der bisher unter nationalstaatlich opportunistischen Gesichtspunkten betriebenen Entwicklungspolitik überwinden — so schwierig diese Aufgabe auch sein mag. Immerhin darf man von der Erwartung ausgehen, daß die systematische Erarbeitung globalstrategischer Entwicklungskonzeptionen und ihre beharrliche Propagierung in die politische Realität einfließt und ein Teil von ihr wird — so wie man umgekehrt annehmen muß, daß der Mangel an globalen Entwicklungskonzeptionen — ja schon die Blindheit gegenüber ihrer Möglichkeit und Notwendigkeit — weitgehend mitverantwortlich für die Sterilität bisheriger Entwicklungsbemühungen ist.

5. Entwicklungshemmungen durch weltwirtschaftsstrukturelle Faktoren

Indessen ist das allgemeine Versagen der bisher geleisteten Entwicklungspolitik in Asien, Afrika und Lateinamerika nicht allein auf die soeben genannten Mängel der ihr zugrunde liegenden Konzeption zurückzuführen. Vielmehr stoßen auch innerlich widerspruchsfreie und realitätsnah erscheinende Entwürfe dieser Art alsbald auf eine Reihe struktureller Hemmnisse, deren Ursprungs- und Wirkungsbereich sich dem Zugriff einer konventionell geführten Entwicklungspolitik bislang weitgehend entzogen hat. Gemeint sind in erster Linie solche Hemmnisse, die als Ausfluß der internationalen Handels- und Kapitalbeziehungen zu deuten sind, weltwirtschaftsstrukturelle Faktoren also, die, wenn sie auch scheinbar die geläufige Vorstellung von der „internationalen Arbeitsteilung“ bestätigen, den akuten Entwicklungsbedürfnissen und -forderungen der dynamischen Randländer entgegenstehen. Ein politischer Anspruch, so ließe sich sagen, wird von den wirtschaftlichen Fakten nicht gedeckt.

Die historische Rolle vieler Entwicklungsländer als frühere Kolonien und in jedem Falle ihre vergleichsweise Rückständigkeit haben zu einer höchst einseitigen Marktorientierung ihrer Volkswirtschaften geführt — eine Tendenz, die sich seit dem Einsetzen der internationalen Ent-

wicklungspolitik eher verstärkt denn abgeschwächt hat. Eine genauere Betrachtung dieses Phänomens verweist auf mehrere, eng miteinander verbundene Aspekte. Zum einen sind die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer insofern einseitig marktorientiert, als sie überwiegend Urprodukte anbieten — tierische und pflanzliche Erzeugnisse also sowie Rohstoffe, die durch den Abbau von Bodenschätzen gewonnen werden. Da diese Produkte weiterverarbeitet werden müssen, die eigene Produktionstiefe aber mangels ausreichender Industrie gering ist, bleibt diesen Ländern nur der Weg in den Export; mit ihrer Produktionsstruktur, soweit sie modernisiert ist, zielen sie infolgedessen hauptsächlich auf den Weltmarkt, während sie den Binnenmarkt weitgehend vernachlässigen. Sinnbild dieser spezifischen Verknüpfung von einseitiger Produktionsstruktur und einseitigen Marktabhängigkeit ist in allen Gebieten der unterentwickelten Welt die — meist in ausländischem Besitz befindliche — Plantage geworden. Zudem kommt als Abnehmer dieser Produkte nur eine ganz bestimmte und zahlenmäßig begrenzte Klientele in Frage, nämlich die Gruppe der Industrieländer. Wie bekannt, hat sich der Export mancher unterentwickelter Regionen auf einige wenige oder sogar nur ein einziges Industrieland konzentriert; man denke etwa an die weitgehende Abhängigkeit lateinamerikanischer Volkswirtschaften vom Export ihrer Produkte in die USA¹³.

Gravierender noch als dieser Umstand ist die Tatsache, daß es sich bei den Exportwaren der Entwicklungsländer fast stets um Überschußprodukte handelt — nicht zuletzt aufgrund des weitgehend identischen Angebots aller Entwicklungsländer untereinander. Die sich daraus ergebende Konkurrenzsituation hat bei vielen Produkten zu kontinuierlichem Preisverfall und auch zur — faktischen oder durch die Welt-handelsabkommen rechtlich sanktionierten — Mengenbeschränkung geführt. Die Substituierung einer Reihe von tierischen, pflanzlichen und mineralischen Rohstoffen durch die Synthetika der chemischen Industrie hat ein übriges getan — ein Prozeß, der bereits im 19. Jahrhundert mit der Gewinnung des Anilins aus Steinkohlenteerderivaten und dem daraus folgenden Tod der indischen Indigoplantagen seinen Ausgang nahm und der heutzutage etwa Kali, Gummi, Leder, Fasern und sogar Holz und Schmierstoffe als synthetische Stoffe einschließt.

Der übliche Ausweg aus dieser Situation, wie ihn die Volkswirtschaftslehre anbietet, nämlich eine marktgerechte Preispolitik und Produktdifferenzierung, bleibt den Entwicklungsländern weitgehend verschlossen. Abgesehen von der Frage, ob man angesichts der nationalen Protektionismen und der Preis- und Mengenfestsetzungen im Rahmen der

¹³ S. hierzu Richard F. *Behrendt*, Wirtschaftliche Entwicklung in Latein-Amerika; Probleme, Ergebnisse, Aussichten, in: Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft, 192. Bd., 1956, S. 577 ff.

Welthandelsabkommen überhaupt von einer echten Marktregulierung sprechen kann, bleibt das Problem einer überaus ungünstigen Preiselastizität der Nachfrage bestehen. Denn — um ein vereinfachtes Modell zu skizzieren — niedrige Preise eines Anbieters führen kaum zu größerer Nachfrage: die Angebotskonkurrenz senkt ebenfalls den Preis, und die Gesamtmenge der Nachfrage ist determiniert. Umgekehrt sind höhere Preise desselben Anbieters geeignet, die Nachfrage drastisch zu vermindern: sie entfällt auf die übrigen Anbieter. Eine Kurve, die das Verhältnis darstellt, würde infolgedessen fast rechtwinklig geknickt sein: bei Preisunterbietungen tendiert die Preiselastizität der Nachfrage gegen null, bei Preisüberbietungen jedoch gegen unendlich. Daß die Welthandelsabkommen an dieser für die Entwicklungsländer mißlichen Marktsituation Entscheidendes geändert hätten, läßt sich kaum behaupten; man möchte eher sagen — auch wenn es zynisch klingt —, daß sie diesen Umstand lediglich zur Kenntnis genommen und gehörig protokolliert haben.

Ebenso schwierig wie das Problem der marktgerechten Preispolitik erscheint das der Produktdifferenzierung. Urprodukte, welcher Art auch immer, sind nun einmal einander weitgehend gleich und setzen im Grunde, wenn sie marktwirksam differenziert werden sollen, eine weit- aus größere Produktionstiefe voraus, als der Mehrzahl der Entwicklungsländer zur Verfügung steht. Zudem verlangt die Nachfrageseite — und dieser Gesichtspunkt ist mindestens ebenso entscheidend — bei den zumeist in großen Mengen produzierten Rohstoffen der Entwicklungsländer eine stets gleichbleibende Qualität — im Grunde also ein möglichst großes Maß an Angebotshomogenität. Bescheidene Versuche einer Produktdifferenzierung sind dennoch unternommen worden; abgesehen von der seit langem getroffenen Unterscheidung von Herkunftsgebieten („ägyptische Baumwolle“, „guatemaltekkischer Kaffee“), hat man beispielsweise Markennamen für das völlig unverarbeitete Massenprodukt Bananen eingeführt („Chiquita“, „Deloro“, „Bayela“). Indessen bleibt dieser Weg wohl nur den bereits auf dem Weltmarkt etablierten Großproduzenten und -exporteuren (beispielsweise der United Fruit Company) offen.

Mit der einseitigen Abhängigkeit vom Rohstoffexport — zu der sich, wie soeben angedeutet, die weitgehende Lähmung des gängigen absatzpolitischen Instrumentariums gesellt — ist zugleich ein weiteres Problem angesprochen: das der Monokultur. Der Begriff bezeichnet die ausschließliche oder — häufiger — weitgehende Beschränkung der unterentwickelten Volkswirtschaften auf ein einziges Exportprodukt; als Beispiele hierfür seien Erdöl (Venezuela, arabische Staaten), Kaffee (Guatemala, El Salvador), Bananen (Ecuador, Honduras) und Erdnüsse (Senegal, Gambia) genannt. Die entsprechenden Konsequenzen dieser hier bis

ins Extrem getriebenen einseitigen Marktabhängigkeit für das wirtschaftliche Wachstum (und die Handelsbilanzen) solcher Länder, besonders in Anbetracht der vorher skizzierten Weltmarktverhältnisse, sind bekannt.

Der — insbesondere seit dem Einsetzen der internationalen Entwicklungspolitik — eingeleitete Versuch einer Diversifizierung von Landwirtschaft und Industrie in den Entwicklungsländern ist über erste — und gesamtwirtschaftlich wenig wirksame — Ansätze nicht hinausgekommen. Es gibt Ausnahmen — in Lateinamerika etwa Mexiko und Brasilien —, aber im ganzen hat sich an der weltwirtschaftlichen Situation der unterentwickelten Länder nichts zum Positiven geändert. Im Gegenteil, der relative Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel hat sich gegenüber dem der Industrieländer untereinander im Laufe der vergangenen Jahre erheblich vermindert: nach Angaben des Pearson-Reports sank er in der Zeit zwischen 1953 und 1967 von 27% auf 19% (Gesamtwert aller Exporte) bzw. von 54% auf 42% (Gesamtwert aller Rohstoffexporte)¹⁴. Die immer nachdrücklicher erhobene Forderung, die Industrieländer sollten, um diesen verhängnisvollen Trend zu neutralisieren, ihre restriktive Handels- und Zollpolitik (zu der sich die hohe indirekte Besteuerung vor allem importierter Konsumgüter gesellt) gegenüber den Entwicklungsländern aufheben, erscheint unter diesen Umständen verständlich und gerechtfertigt; zugleich darf aber nicht übersehen werden, daß sie lediglich ein Symptom angreift. Denn die Weltmarktnachfrage nach Rohstoffen hat, wie der Pearson-Report feststellt, in der Berichtszeit nur zögernd zugenommen¹⁵, und man kann die immobile Handels-, Zoll- und Steuerpolitik der Industrieländer nicht allein für diesen Umstand verantwortlich machen. Vielmehr handelt es sich, wie bereits vorher angemerkt, auch um ein echtes strukturelles Problem: die zunehmende Verdrängung natürlicher Rohstoffe durch künstlich hergestellte Substitute (die in manchen Fällen sogar qualitativ überlegen sind) läßt die Kritik an den Mengenbeschränkungen und Abgabenbelastungen von Importen durch die Industrieländer als zweitrangig erscheinen. Auch bei den spezifisch tropischen Genußmitteln, wie Kaffee, Kakao, Tabak und Tee, die der Konkurrenz aus der Retorte bislang nicht ausgesetzt sind, dürfte von einer flexibleren Handels-, Zoll- und Steuerpolitik keine wesentliche Verbesserung der Situation zu erwarten sein: denn hier scheint, trotz des künstlich erhöhten Preisniveaus dieser Produkte in den Industrieländern, das Nachfragevolumen aufgrund anderer Faktoren (vor allem aufgrund der Genuß- und damit Gewohnheitsmotivation, die diese Nachfrage mitsteuert) zumindest kurz- und mittelfristig ausgeschöpft zu sein. Ein anderer — wenn auch

¹⁴ Pearson Report, a. a. O., S. 45.

¹⁵ a. a. O., S. 45.

in den Konsequenzen vergleichbarer — Fall ist die zunehmende Selbstversorgungskapazität der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bei zahlreichen Grundnahrungsmitteln: ähnlich wie seit jeher in den USA hat nun auch hier die drastische Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft mit zunehmend hohen Agrarüberschüssen zu einer Lage geführt, die den Entwicklungsländern als Exporteuren keine Chance läßt; man muß vielmehr sagen, daß bei einigen Agrarerzeugnissen — etwa Getreide, Milch- und Fleischprodukten — der Gemeinsame Markt als entschiedener Konkurrent der Entwicklungsländer gerade auf deren ureigenem Feld auftritt.

Mindestens in demselben Ausmaß wie vom Export ihrer Erzeugnisse sind die Entwicklungsländer heutzutage vom Fertigwarenimport aus den Industrieländern abhängig; lediglich insoweit als eine wirksame Diversifizierung der einheimischen Produktion stattgefunden hat (wiederum seien hier als Beispiele Mexiko, Brasilien und — mit Einschränkungen — auch Indien genannt), ist diese Abhängigkeit gemildert. Nur scheinbar handelt es sich hierbei um reziproke Tauschverhältnisse im Sinne der vorhin erwähnten „internationalen Arbeitsteilung“ und der Ausschöpfung „komparativer Kostenvorteile“. Um es polemisch zu formulieren: das Land a tauscht Bananen gegen Maschinen des Landes b nicht in erster Linie deshalb, weil es auf diese Weise den größten verhältnismäßigen Vorteil aus dem Handel zöge, sondern weil es — schlicht gesagt — keine Maschinen produziert (und aus einer Reihe von Gründen, zu denen politische zählen mögen, auch gar nicht zu produzieren imstande ist). Mit anderen Worten: weniger die *terms of trade* als vielmehr die *terms of production* machen das wirtschaftliche Schicksal des Landes aus. Zugleich relativiert dieses Beispiel das häufig vorgebrachte Argument, die Industrieländer bedürften in immer geringerem Maße der Entwicklungsländer als Rohstofflieferanten; weswegen die Behauptung von der Ausbeutung der letzteren durch die ersteren obsolet sei. Denn so richtig das Argument in sich sein mag: es übersieht die Tatsache, daß nichtsdestoweniger die *Entwicklungsländer* in zunehmendem Maße von den Industrieländern als Rohstoffabnehmern und Fertigwarenlieferanten abhängig sind.

Mit dieser Bemerkung ist auch bereits ein Paradoxon angedeutet, das, wiewohl aufs engste mit weltwirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten verknüpft, dennoch über sie hinausweist. Die Tatsache, daß das Verhältnis der wirtschaftlichen Abhängigkeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zunehmend nicht mehr gegenseitig, sondern einseitig konstituiert ist, läßt viele Entwicklungsländer befürchten, sie könnten zu politisch botmäßigen „Partnern“ eines von den Industrieländern produzierten und konsumierten „Fortschritts“ werden — möglicherweise auch zum freien Feld ihres wirtschafts-, außen- und — nicht zuletzt —

militärpolitischen Interventionismus. Der naheliegende Einwand, diese Gefahr sei angesichts der fortdauernden Rivalität zwischen den Weltmächten gering einzuschätzen, erscheint ihnen zumeist nicht überzeugend; denn in ihren Augen spricht vieles dafür, daß diese Auseinandersetzung heutzutage auf der Grundlage einer stillschweigenden Übereinkunft — besonders zwischen den USA und der UdSSR — über die jeweiligen Einflußsphären in der Dritten Welt vonstatten geht und daß infolgedessen ein wichtiger Trumpf in diesem Spiel — nämlich die Chance der Entwicklungsländer, die beiden großen Machtblöcke gegeneinander auszuspielen — weitgehend entwertet worden ist.

Aus dieser Perspektive wird einsichtig, warum die Entwicklungsländer die vorhin erwähnte Diversifizierung — sprich: Industrialisierung — ihrer Wirtschaft durchaus auch aus politischen, genauer gesagt: nationalistischen Motiven voranzutreiben versuchen. Die Schwierigkeiten, die sich mit diesem Versuch verbinden — das Fehlen nachfragekräftiger Binnenmärkte, die Schwäche der Infrastrukturen, das Dilemma zwischen sozial gebotener arbeitsintensiver und häufig wirtschaftlich gebotener kapitalintensiver Produktionsweise —, seien hier lediglich erwähnt; sie bilden ja seit langem einen Hauptgegenstand der entwicklungspolitischen Diskussion. Nachdrücklicher hingewiesen sei jedoch auf die damit zusammenhängende Frage der Kapitalbeschaffung. Denn im Vergleich mit den entwickelten Ländern erscheint die Dritte Welt besonders für private Kapitalinvestitionen nur insofern attraktiv, als sie auch kurzfristig eine hohe Rentabilität — unter Einschluß einer entsprechenden „Risikoprämie“ — versprechen; dies gilt sowohl für inländische als auch ausländische Investoren. So erklärt es sich, daß, abgesehen von Investitionen in der Urproduktion, das private Kapital hauptsächlich als Handels- und Finanzkapital auftritt; das spekulative Element steht im Vordergrund und drängt die Frage nach dem Beitrag solcher Investitionen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum zurück¹⁶. Infolgedessen sind die Entwicklungsländer, um ihre Industrialisierung und, als deren Voraussetzung, den Aufbau ihrer Infrastruktur voranzutreiben, im verstärkten Maß auf den Kapitaltransfer im Wege bilateraler Abkommen mit den entwickelten Ländern oder durch Vermittlung multilateraler Entwicklungsgagenturen, wie etwa der Weltbank und ihrer nachgeordneten Organisationen, angewiesen. Doch scheint auch dieser Weg nicht ohne weiteres zum Ziel zu führen; abgesehen von dem immer akuter werdenden Problem der Verschuldung und damit finanziellen Belastung der Nehmerländer, führt sich hier der — unter nationalistischen Vorzeichen — unternommene Versuch, gegenüber den Industrieländern auch politisch weniger abhängig zu werden, selbst ad absurdum.

¹⁶ Vgl. hierzu: „UNCTAD-Kritik: Entwicklungshilfe ‚zu profitabel‘“, in: National-Zeitung, Basel, Nr. 138, v. 24. 3. 1970.

6. Entwicklungshemmungen durch innernationale Faktoren

Es stellt sich die Frage, inwieweit die skizzierten hemmenden weltwirtschaftsstrukturellen Faktoren durch innernationale gestützt oder begleitet werden. Hypothetisch vorweggenommen sei hier die Bemerkung, daß beide Faktorengruppen im Verhältnis ihrer funktionalen Interdependenz zu sehen sind; die Behauptung, nach der es sich ausschließlich um ein einseitig gerichtetes, kausal determiniertes Verhältnis — von den weltwirtschaftsstrukturellen Faktoren hin zu den innernationalen — handele, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht diskutiert werden^{16a}. Angemerkt sei lediglich, daß die von den Verfechtern der ökonomischen Imperialismustheorie so häufig berufene historische Evidenz auch für die Behauptung des Gegenteils zeugen kann: man denke etwa an die erfolgreichen „Selbstbefreiung“ kontinental-europäischer Länder vom „Joch“ des englischen „Imperialismus“ im 19. Jahrhundert oder auch an das Beispiel Japan. Immerhin sind eine Reihe prominenter Imperialismuskritiker zu der — von den aktivistischen „Roten Zellen“ in Acht und Bann getanen — Ansicht gelangt, daß sich aufgrund der „wachsenden Selbstvermittlung des organisierten Kapitalismus... der ökonomische Zwangszusammenhang nicht länger als ein geschlossenes System konstruieren“ lasse; man müsse in diesem Sinne von der „Schwäche der Imperialismustheorie“ sprechen¹⁷.

Aus dieser Perspektive gesehen, stellen sich die entwicklungshemmenden innernationalen Faktoren als zwar historisch erklärbare, aber keineswegs durchgängig heteronom vermittelte Kulturelemente dar. Auf eine vereinfachende Formel gebracht, sind sie, soweit sie einen deutlich autochthonen Ursprung nicht erkennen lassen, als das Ergebnis von Kulturzusammenstößen und -vermischungen anzusehen, deren wesentliche Elemente von den Disziplinen der vergleichenden Kulturgeschichte und -anthropologie, der Wirtschaftsgeschichte und der Entwicklungssoziologie isoliert worden sind. All diesen Disziplinen ist, wie es die Behandlung des Problems auch erfordert, eine deutlich historisch gerichtete und zugleich interdisziplinäre Betrachtungsweise eigentümlich. Die einzige Ausnahme bildet die Volkswirtschaftslehre. Auch sie hat, seitdem die Frage nach den Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums in den Mittelpunkt ihres Interesses gerückt ist, ihr Augenmerk auf die Entwicklungsländer gerichtet; die Ergebnisse ihrer Überlegungen spielen heute eine wesentliche Rolle bei der Erarbeitung von Entwicklungsprogrammen und -plänen für die „arme Welt“. Indessen sieht in der Regel die

^{16a} Hierüber ausführlich: Richard F. Behrendt, Die Zukunft der Entwicklungsländer als Problem des Spätmarxismus. In: *Futurum, Zeitschrift für Zukunftsforschung*, III/4, 1970, S. 574—616.

¹⁷ Jürgen Habermas, Theorie und Praxis. Sozialphilos. Studien, Bd. 11 der Reihe „Politica“, Neuwied/Berlin 1963, S. 200.

Volkswirtschaftslehre, ganz im Gegensatz zu den vorhin genannten Disziplinen, von der Einbeziehung historisch differenzierender und interdisziplinär vertiefender Aspekte ab; es mag sein, daß ihre mathematisch generalisierende Methode der Modellkonstruktion solch eine Einbeziehung auch verbietet.

Das — wie wir meinen: nicht durchweg positiv zu beurteilende — Ergebnis dieser Beschränkung ist lange Zeit die vorherrschende Tendenz gewesen, die Interdependenz der Faktoren, aus denen der Mangel an Entwicklung sich mutmaßlich oder nachweislich erklärt, außer acht zu lassen. Der sogenannte *circulus vitiosus* der Entwicklungsländer ist infolgedessen — seitdem der Begriff überhaupt auf diesen Gegenstand angewandt wird — zumeist als ein ausschließlich wirtschaftliches Problem interpretiert worden. Er kennzeichnet, derartig einseitig aufgefaßt, eine Situation, in der anhaltendes wirtschaftliches Wachstum infolge eines eigentümlichen Beharrungsvermögens des Wirtschaftskreislaufs nicht möglich erscheint. Der wesentliche Gesichtspunkt läßt sich wie folgt darstellen: niedrige volkswirtschaftliche Produktivität führt zu geringen Produktionsüberschüssen — geringe Produktionsüberschüsse verbieten ausreichende Investitionen zur Erhöhung der volkswirtschaftlichen Produktivität¹⁸. Anders gewendet: Das infolge niedriger Produktivität niedrige Realeinkommen erklärt — in rein wirtschaftlicher Betrachtungsweise — die für die Entwicklungsländer bezeichnende Disproportionalität zwischen Konsum- und Sparneigung; das Realeinkommen fließt zum weitaus überwiegenden Teil in den Verbrauch; die niedrige Sparrate zieht eine entsprechend niedrige Investitionsrate nach sich. Der damit angedeutete *circulus vitiosus* gewinnt infolge des raschen Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern zusätzliche Bedeutung: wo immer wirtschaftliches Wachstum zögernd einsetzt, entweder aufgrund inländischer Kapitalakkumulation oder ausländischen Kapitalimports, werden seine Ergebnisse vom steigenden Verbrauch aufgezehrt.

Zwar ist der hier behauptete Zusammenhang zwischen niedriger Produktivität und geringen Investitionen zur Steigerung der Produktivität in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion nicht ohne Widerspruch geblieben; er hat auch entsprechende Modifikationen erfahren¹⁹. Aber die meisten dieser Modelle weisen eben die entscheidende Schwäche auf, daß sie gesellschaftsstrukturelle und psycho-soziale Faktoren in ihren Datenkranz nicht einbeziehen oder aber als parametrische Konstanten behandeln. David McClelland weist zu Beginn einer Studie über „Nationalcharakter und wirtschaftliches Wachstum in der

¹⁸ Vgl. Hans W. *Singer*, *Economic Progress in Underdeveloped Countries*, in: *Social Research*, Jg. XVI, Heft 1, März 1949, S. 5.

¹⁹ Zum Problem der „circular causation“ s. ausführlich: Gunnar *Myrdal*, *Asian Drama, An Inquiry into the Poverty of Nations*, Bd. III, S. 1843 ff.

Türkei und im Iran“²⁰ darauf hin, daß Wirtschaftsexperten, nachdem sie Studien in Entwicklungsländern getrieben haben, die „Faulheit“ und „Disziplinlosigkeit“ der Bevölkerung beklagen, um anschließend Entwicklungspläne auf strikt wirtschaftswissenschaftlicher Grundlage auszuarbeiten, dabei aber ihre scheinbar belanglosen Beobachtungen über vorherrschende Einstellungen und Verhaltensweisen nicht im mindesten berücksichtigen. Als einer der wenigen Nationalökonomien, die diese Probleme gebührend berücksichtigt und zu einer Grundlage ihrer Überlegungen gemacht haben, kann Everett E. Hagen gelten; er legt überzeugend dar, daß die Erklärung des Mangels an Entwicklung aus volkswirtschaftlichen Rechengrößen allein die Realität in entscheidenden Aspekten verfehlt²¹. Ein Anknüpfungspunkt seiner Überlegungen ist die Frage, warum Kapitalbildung in den Entwicklungsländern unmöglich erscheint, wenn doch selbst weniger einkommensstarke Schichten sehr wohl imstande sind, kleine Summen zu sparen: es müßte ihnen möglich sein, wenn auch zunächst in bescheidenem Rahmen, produktivitätssteigernde Investitionen durchzuführen. Indessen verwenden sie das Ersparte „auf Zwecke, die nicht entfernt mit physiologischen Bedürfnissen verknüpft sind. Sie sparen, indem sie Gold oder Juwelen oder anderes anhäufen; Ausgaben erfolgen als Spenden für Pagoden oder Tempel, für Dorffeste . . ., für Vergnügen in der Nachbarschaft usw. Höhere Einkommensschichten sparen durch Zukauf von Land oder Erwerb ausländischer Besitztitel; wenn nicht, verwenden sie ihre Mittel auf ein luxuriöses Landleben mit zahlreicher Dienerschaft oder auf einen städtischen Lebensstil nach westlichem Muster“²².

Aus der Sicht der vorhin genannten Sozial- und Kulturwissenschaften lassen sich entwicklungshemmende internationale Faktoren dieser und ähnlicher Art übergreifend als durch den Zusammenhang zwischen traditionellen Sozialstrukturen und statischen Verhaltensweisen konstituiert bezeichnen. Traditional soll dabei mehr heißen als bloß althergebracht: mit diesem Attribut wird zugleich die Frage nach der Legitimation von Herrschaftsansprüchen aufgeworfen und beantwortet. Denn im Gegensatz zu ihrer rationalen Legitimation — nach Maßgabe „gesetzter Regeln“, die dem rational versachlichten Recht folgen, nach dem Gebot der Zweckmäßigkeit geändert werden können und insofern ein Konstituens dynamischer Sozialordnungen bilden — bleibt die traditionale Legitimation von Prestige, Autorität und Macht — um die Formulierung Max Webers aufzugreifen — der „Herrschaft des ewig Gestri-

²⁰ David McClelland, *National Character and Economic Growth in Turkey and Iran*, in: Lucian W. Pye (Hrsg.) *Communication and Political Development*, Princeton, N. J., 1963, S. 152.

²¹ Everett E. Hagen, *On the Theory of Social Change, How Economic Growth Begins*, Homewood, Ill., 1962, S. 51 f.

²² Hagen, a. a. O., S. 38 f.

gen“ verhaftet; der Hinweis auf das „immer schon so Gewesene“ rechtfertigt sich aus sich selbst²³.

Konkretionen einer in diesem Sinn als traditional charakterisierten Sozialstruktur sind die verschiedenen Stände und auch Kasten, die wir heute noch in den meisten dynamischen Randländern antreffen und die als entscheidende Barrieren des sozialen Aufstiegs — allgemeiner formuliert: der sozialen Mobilität — anzusehen sind. Relikte solch einer starren Sozialordnung finden sich ja selbst in den dynamischen Kernländern; man denke etwa an die nun ins Licht der öffentlichen Diskussion gerückten Bildungsbarrieren in europäischen Ländern, die, in ihrer Verbindung mit sozial determinierten Vorurteilen, die Kinder von Arbeitern gegenüber denen von Angestellten und Beamten oder die Landbevölkerung gegenüber der Stadtbevölkerung in ihren Sozialchancen benachteiligt haben und noch benachteiligen. In Asien, Afrika und Lateinamerika erscheinen Barrieren dieser und anderer Art noch immer fast unüberbrückbar. Als geläufiges Beispiel sei auf das indische Kastensystem verwiesen.

Traditionale Sozialstrukturen in diesem Sinn sind in der Regel nicht oder nur in geringem Maße durchlässig für entwicklungskonforme Aktionen. Weder den offiziellen entwicklungspolitischen Instanzen — etwa auf Regierungsebene — noch den spontan und freiwillig entstehenden Initiativen „von unten“ — etwa auf lokaler Ebene — steht ein hinreichend breites Handlungsfeld zur Verfügung. Vielmehr müssen sie sich zumeist solch ein Handlungsfeld erst schaffen, und zwar gegen den Widerstand der etablierten Interessen, gegen den Widerstand einer in sich verhärteten Sozialstruktur. Fast immer heißt daher Entwicklungspolitik in diesen Ländern zugleich Konflikt²⁴: die Verunsicherung und Auflösung angestammter Machtpositionen, die Ersetzung traditionaler Herrschaft durch die rationale (häufig verbunden mit der transitorischen Phase der charismatischen)²⁵. Man kann sich kaum des Eindrucks erwehren, daß gerade dieser Gesichtspunkt einer von Grund auf veränderten Legitimation von Machtordnungen viel zu selten in die entwicklungspolitischen Konzeptionen Eingang gefunden hat; vielmehr scheint hinter den meisten solcher Überlegungen die illusionäre, zumindest voreilige Annahme zu stehen, daß entwicklungskonforme Aktionen — welcher Art auch immer — sich in konfliktarmen, politisch stabilen und demokratischen Sozialgebilden vollziehen — in Sozialgebilden, die vermeintlich fähig sind, wirtschaftliche Not, Ausbeutung und Unterdrück-

²³ S. hierzu Max Weber, *Staatssoziologie*, 2. Aufl., hrsg. v. Johannes Winkelmann, Berlin 1966, S. 99.

²⁴ So im Pearson Report, a. a. O., S. 7.

²⁵ Manfred Stanley, *The Turn to Violence: A Sociological View of Insurgency*, in: *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. VIII, 1967, S. 232.

kung zu überwinden, sobald ihnen eine wohlwollende äußere Instanz dabei hilft²⁶.

Aufs engste verbunden mit den strukturellen Merkmalen solcher Sozialgebilde sind ihre psychosozialen: wir haben es in den dynamischen Randländern ganz überwiegend mit statischen Gefühls-, Denk- und Verhaltensweisen zu tun, die einer wirksamen Entwicklungspolitik — und das heißt zunächst: einer wirksamen Dynamisierung — überall im Wege stehen. Nur dort, wo die ubiquitären Leitbilder der dynamischen Kernländer massiv eingedrungen sind und, im Wege des sogenannten *demonstration effect*, ihren zumeist schichtspezifischen Niederschlag gefunden haben, befinden sich die entwicklungshemmenden statischen Werte und Normen auf dem Rückzug. Indessen wiederholt sich hier auf ähnliche Weise wie beim Übergang von der traditional legitimierten Sozialstruktur zur rational legitimierten die Konfliktsituation; sie äußert sich in der Widersprüchlichkeit, ja Unvereinbarkeit der praktischen Werthaltungen, in einem disharmonisch verlaufenden Kulturwandel²⁷, dessen Träger miteinander konkurrierende Rollen und Rollenerwartungen auf sich vereinigen. Symptome der Rollenunsicherheit und des Rollenkonflikts finden sich sowohl innerhalb der betreffenden Sozialgebilde als auch in den Köpfen ihrer einzelnen Mitglieder.

Es wäre infolgedessen verfehlt, bei der Analyse der hemmenden innernationalen Faktoren im Entwicklungsprozeß einen Blick lediglich auf die statischen Gefühls-, Denk- und Verhaltensweisen als solche zu werfen: also etwa auf das Vorherrschen sachfremder Entscheidungen unter Vernachlässigung des optimalen Verhältnisses zwischen Aufwand und Ertrag; auf die Abneigung gegen das Eingehen unternehmerischer Risiken, besonders solcher auf lange Sicht; oder auf die Vorliebe für routinär zu handhabende Verfahrensweisen, zumeist unter Berufung auf ihre Bestätigung durch die Tradition²⁸. Denn all diese Tatsachen, so unbestreitbar sie sind, werden doch in ihrer Maßgeblichkeit unterschätzt, solange sie nicht zugleich als der mögliche Ursprung eines Konflikts interpretiert werden. Dieser Konflikt zwischen dem Alten und dem Neuen, zwischen Statik und Dynamik, abgesehen davon, daß er selber Energien zu absorbieren imstande ist, muß durchaus nicht in allen Fällen in einen Durchbruch zu neuen, dynamischen Gefühls-, Denk- und Verhaltensweisen münden; es lassen sich — neben progressiven — auch

²⁶ Bruno Fritsch verweist in seinem Aufsatz „Umriss und Aufgaben eines künftigen Weltplanungssystems“ (Schriften des Instituts f. Wirtschaftsforschung der Eidgenössischen Technischen Hochschule, Nr. 7, 1969) mit Recht auf die Notwendigkeit, bei der Betrachtung des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses die moderne Konflikttheorie mit zu berücksichtigen und, damit zusammenhängend, „neue soziale Lenkungssysteme“ zu entwerfen (S. 10).

²⁷ Behrendt, Soziale Strategie für Entwicklungsländer, a. a. O., S. 153 f.

²⁸ Ibidem, S. 77.

retrogressive Prozesse des disharmonischen Kulturwandels beobachten. Unter Umständen führen sie zu einem lähmenden Nebenher statischer und dynamischer Kulturelemente, ohne daß beides, durch eine synkretische Auswahl der dynamischen Impulse, miteinander verbunden würde. Der Widerspruch zwischen Fortschrittsglaube und Fremdhilfepreferenz, zwischen revolutionärer Gebärde und vergangenheitsverhafteter Unterwürfigkeit*, mag, von den Betroffenen zumeist gar nicht als solcher erkannt, als Beispiel für diesen Sachverhalt stehen.

Die — empirisch bestätigte — Vermutung, daß der Widerstreit zwischen statischen und dynamischen Einstellungen als Ausdruck eines disharmonischen Kulturwandels auch in retrogressive Prozesse münden kann, zeigt sich besonders drastisch gerade bei denjenigen, die gemäß den in sie gesetzten Rollenerwartungen die Initiatoren und Träger einer wirksamen Entwicklungspolitik sein müßten: bei den sogenannten neuen Eliten. Grob gesprochen, sind darunter solche Personen und Gruppen zu verstehen, die in der Verinnerlichung dynamisierender Werte und Normen am ehesten ein Vehikel des sozialen Aufstiegs sehen und entsprechende Einstellungen und Verhaltensweisen zeigen. Die Perspektive eines möglichen sozialen Aufstiegs scheint sich besonders deutlich unter folgenden drei alternativen Voraussetzungen zu eröffnen: aufgrund einer zunächst außergewöhnlich großen kulturellen Distanz gegenüber dem betreffenden Milieu bei ethnischen oder nationalen Minoritäten (etwa Einwanderern), durch die intensive Einübung neuer, dynamischer Rollen im Wege eines längeren Auslandsaufenthaltes (Studium in Industrieländern); durch die Schwächung traditionaler Machtpositionen aufgrund sich verändernder Produktionsverhältnisse (Immobilismus der etablierten Oligarchien gegenüber den Anforderungen neuer Produktions- und Absatztechniken), bei gleichzeitiger Entstehung eines Machtvakuum, das den neuen Eliten als Handlungsfeld zur Verfügung steht und von ihnen mit dem Instrumentarium dynamischer Einstellungen und Verhaltensweisen besetzt werden könnte. Solch ein Handlungsfeld eröffnet sich insbesondere mit der Einbeziehung akademisch ausgebildeter Experten — Wirtschaftswissenschaftler, Agronomen, Ingenieure — in die Entwicklungsplanung dieser Länder. In der noch traditional ausgerichteten Hierarchie der politischen und administrativen Instanzen könnten sie, da ausgestattet mit fachlicher Kompetenz und, soziologisch gewendet, einem Mehr an Sachautorität gegenüber der Amtsautorität, als ein dynamisierendes, die Barrieren formal-juristischen Denkens sprengendes Element wirken.

Es ist jedoch bezeichnend, daß Chancen dieser Art keineswegs in allen Fällen genutzt werden und entwicklungspolitische Relevanz gewinnen. Die neuen Eliten neigen vielmehr dazu, sobald sie selbst zu Einfluß und Macht gelangt sind, statische Gefühls-, Denk- und Verhaltensweisen zu

reproduzieren und infolgedessen die traditionellen Sozialstrukturen zu verfestigen. Dieses für die Entwicklungsländer typische Phänomen erklärt sich nicht zuletzt aus der — uneingestanden — Interessenidentität der alten und neuen Eliten: beide sind letztlich darauf angewiesen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen und zumeist nicht bewußt oder doch nicht zugegebenermaßen, ihre Herrschaft auf die Erhaltung traditionaler sozialstruktureller Faktoren zu stützen. Denn die neuen Eliten, wenn sie entwicklungs- und also auch gesellschaftspolitisch wirksam werden wollten, müßten auf die Partizipation und Kooperation derer rechnen können, die bisher in Armut, Elend und Unwissenheit dahingelebt haben; sie bedürften des demokratischen Konsensus auf der Grundlage sachlicher, geregelter Kontrolle. Mit anderen Worten: die bisher Benachteiligten, Ausgebeuteten und Unterdrückten dürften für sie nicht Herrschaftsobjekt sein, sondern müßten sich mit ihnen zu einem politisch handlungsfähigen Subjekt verbinden; nur die Partnerschaft beider ist eine Erfolg versprechende Waffe gegen das Regiment von Pfründen, Besitz und unkontrollierter politischer Macht. Indessen ist diese wichtige Voraussetzung selten erfüllt; die große Masse der Bevölkerung verharrt im Zustand wirtschaftlicher, politischer und sozialer Unmündigkeit und versagt als Partner der neuen, noch nicht etablierten Eliten. Vieles deutet darauf hin, daß hier ein verhängnisvolles Wechselspiel zwischen beiden im Gange ist: die neuen Eliten handeln halbherzig reformistisch, oft auch kurzsichtig opportunistisch, und sind infolgedessen außerstande, die fortbestehende Unmündigkeit der Massen durch universal-demokratisierende Neuerungsimpulse aufzuheben; zugleich aber verurteilt der Mangel an aktiver Kooperation „von unten“ die neuen Eliten zur Politik der Zaghaftheit und des Kompromisses aus Schwäche. Daß ‚Che‘ Guevera und besonders Camilo Torres vergeblich gegen diese Allianz der Ohnmacht aufbegehrten, zeigt die Schwierigkeiten, die sich mit ihrer Auflösung verbinden. Denn ihr Scheitern als Angehörige einer wirklich kompromißlos und universal reformwilligen neuen Elite erklärt sich weniger aus ihrer Person (wenngleich Flucht in den politischen Aktivismus mit im Spiele war) als vielmehr aus einem gesellschaftlichen Zustand, aus einer ganz bestimmten und sehr greifbaren sozialen Realität²⁹.

Die skizzierte schwierige Position der neuen Eliten und ihre Tendenz, statische Einstellungen und Verhaltensweisen zu reproduzieren, führt uns zur Betrachtung eines weiteren Phänomens: des Ersatzes einer pragmatischen, realitätsnah betriebenen Entwicklungspolitik durch Entwicklungsposen und Entwicklungsgesten. Die programmatische Verkündung

²⁹ Siehe hierzu u. a.: Hildegard Lüning, Camilo Torres — Priester, Guerrillero, Hamburg 1969.

weitgesteckter Entwicklungsziele unter Zugrundelegung unrealistischer Maßstäbe führt dann unvermeidlich zu Fehlorientierungen und Fehlplanungen, verbunden mit der Verschwendung von Zeit und Geld. Entwicklungsinkonforme Haltungen dieser Art finden ihren konkreten Niederschlag einerseits in der vorherrschenden Neigung zu volkswirtschaftlich wenig produktiven Investitionen (Prestigeobjekte, Bodenspekulation, kurzfristige kommerzielle Transaktionen), andererseits in Vorgriffen auf einen erst noch zu schaffenden gesellschaftlichen Reichtum, mit entsprechenden Konsequenzen für das wirtschaftliche Wachstum (beispielsweise eine die wirtschaftliche Kraft des Landes übersteigende Arbeitsgesetzgebung oder Sozialversicherung). Allgemeiner gesprochen, handelt es sich um eine Neigung zur Ersetzung des Leistungsverhaltens durch das Anspruchsverhalten: die charakteristischen Zwangssituationen des europäisch-angelsächsischen Frühkapitalismus werden als unzumutbar zurückgewiesen; man versucht, sie vermittels einer antizipierten universalen Sozialpolitik (im Sinne von Fürsorgepolitik) zu überbrücken.

Ersichtlich bedarf solch eine Haltung, um vor sich selbst glaubwürdig zu erscheinen, der Fixierung an externe Erfüllungsinstanzen. Dieser Hang zur „other-directedness“ (Riesman)³⁰ findet sich sowohl im inner-nationalen Bereich, wo der Staat die Rolle des Entwicklungsdemiurgen übernimmt, als auch in internationalen, wo der Anspruch auf Hilfe zur Selbsthilfe in einen Anspruch auf Wiedergutmachung für erlittene Unbill umgedeutet wird. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß das Phänomen der „other-directedness“ mit der Tendenz zur Säkularisierung einst magischer Vorstellung einhergeht. So wie der Herr Präsident mitsamt seinen Ministern die Vaterfiguren der früheren Heiligen ersetzt hat, so verdrängen die Vorstellungen vom vermeintlich unerschöpflichen Reichtum der „Überflußgesellschaften“ das Bild von den „Weißen Göttern“: Entwicklungshilfe, vorzugsweise als multilaterale und nicht projektgebundene Zuwendung verstanden, wird dann zum Gegenstand eines verweltlichten *cargo cult*. Mit anderen Worten: die auf Entwicklung gerichteten, rational drapierten, aber im Kern illusionären Erwartungen pflegen mit einer — häufig aufrichtig geglaubten — Entwicklungsmystik einherzugehen; in ihr verschmelzen die Fetische „des“ Kapitalgebers und „des“ Entwicklungsplans zum *deus ex machina*, der die Entwicklungsvision letztendlich verwirklicht. Mit Nachdruck sei hier angemerkt, daß sich eben diese Haltung auch und gerade bei der breiten Masse der Bevölkerung findet; Untersuchungen über die „volkstümlichen“ Vorstellungen, die sich mit dem Begriff der Entwicklung

³⁰ David Riesman, *The Lonely Crowd*, deutsch: *Die einsame Masse*, Hamburg 1958, S. 137 ff.

verbinden, haben deren mystischen und zugleich fremdbestimmten Charakter bestätigt³¹.

Die praktisch-politischen Konsequenzen dieser Haltung lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß Angehörige der dynamischen Randländer mit dem Begriff der Entwicklung — zumindest im subjektiv gemeinten Sinn — etwas anderes verbinden als Angehörige der dynamischen Kernländer. Handelt es sich für letztere um ein in sich geschlossenes gesellschaftspolitisches Konzept, dessen Ziele durchgängig empirisch-rational instrumentiert erscheinen, so verbleibt für erstere, wie immer entwicklungskonform sie ihre Prioritäten auch sehen, der Vollzug dieses Konzepts stets ein Stück säkularisierten Rituals; zwischen den Zielen und ihrer Umsetzung in zielkonforme Aktionen klappt ein Widerspruch. Konkret äußert er sich in inadäquater Planung und ihrer inadäquaten Instrumentierung, in Kommunikationsschwierigkeiten oder -mangel zwischen den Trägern der politischen Macht, den Planern und Funktionären der administrativen Ausführung sowie den — vorgeblich — begünstigten Massen; ferner in fehlender Beharrlichkeit bei der entwicklungspolitischen Arbeit mit einer Vielzahl disparater Ansätze ohne Koordination und Kontinuität. Der Plan — infolge seines rituellen Beigeschmacks und seiner politischen Propagandafunktion — ist wichtiger als seine Ausführung. Anders formuliert, *Entwicklungskonzept und Entwicklungsplanung sind als solche noch nicht wirksam integrierte Bestandteile der Kultur von Entwicklungsländern*. Die Frage, wie sie dazu gemacht werden könnten, verweist auf das Grundproblem aller Entwicklungspolitik.

Es ist nicht verwunderlich, daß unter solchen Umständen Entwicklungspolitik in den dynamischen Randländern gerade ihr wichtigstes Ziel verfehlt: die Mobilisierung von Zellen und Trägern des Entwicklungsprozesses auf breiterer Front. Denn die Fixierung an äußere Erfüllungsinstanzen, die durchgängige Fremdinstrumentierung der — im Grunde ebenfalls importierten — Entwicklungsforderung, erstickt tendenziell alle Ansätze spontaner und freiwilliger Initiativen. Ansätze dieser Art, wenn sie auch nominell gutgeheißen werden, sind dysfunktional insofern, als sie mit der vorherrschend traditionellen und damit auch autoritären, auf Zentralisierung der Entscheidungsprozesse gegründeten Sozialstruktur und den vorherrschend statischen Gefühls-, Denk- und Verhaltensweisen in den dynamischen Randländern schwerlich in Einklang zu bringen sind. Erst die Stilisierung dieser Initiativen zur offiziellen Entwicklungsgeste, von oben dekretiert und von außen finanziert, stellt scheinbar die Übereinstimmung her.

³¹ So auch unsere empirischen Untersuchungen in Chile, Ecuador und Mittelamerika 1965—1969.

II. Notwendigkeit und Problematik einer globalen Entwicklungspolitik als menscheitsweiter Gesellschaftspolitik

1. Notwendigkeit

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, nach über 20 Jahren „Entwicklungsförderung“ in nationalem und internationalem Rahmen, die folgende Situation:

a) Eine wachsende Kluft zwischen Planzielen und Leistungen, zwischen offiziellen Verheißungen und praktischen Erfüllungen, was sich konkret schon in der Tatsache ausdrückt, daß die Unterschiede des Bruttosozialprodukts — selbst auf der unrepräsentativen Grundlage des statistischen Pro-Kopf-Einkommens — zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern weiter wachsen. Die wenigen Ausnahmen — typischerweise erdölexportierende Länder — sind insignifikant, weil ihre nominell günstigen Daten keine sozial relevanten Verbesserungen widerspiegeln.

b) Fast allseitige Desillusionierung, Unzufriedenheit, ja Frustration, mit Skepsis und Ressentiments in hilfeempfangenden Ländern gegenüber den internationalen und regionalen Organisationen, denen man immer häufiger Schwerfälligkeit und die Neigung zur Bevormundung der Entwicklungsländer vorwirft, und mit sinkender Bereitschaft in den Parlamenten und der öffentlichen Meinung in den hilfegebenden Ländern.

c) Daher wachsendes Bewußtsein der Fraggwürdigkeit der bisherigen Entwicklungsmethoden, ohne daß dieses jedoch begleitet wäre von effektiver Bereitschaft und Fähigkeit, sie experimentell durch leistungsfähigere zu ersetzen.

Die Antwort auf jede stark artikulierte Kritik ist bisher regelmäßig die finanzielle und personelle Erweiterung bestehender Organisationen oder die Schaffung zusätzlicher gewesen, ohne daß grundsätzlich neue Aufgaben oder Methoden für sie oder durch sie ins Werk gesetzt worden wären. Dies unbeschadet der immer wieder erhärteten Erfahrung, daß hierdurch der längst bestehende Mangel an wirksamer Kooperation und Koordination zwischen den zahlreichen entwicklungspolitischen Organisationen auf den „globalen“, regionalen und nationalen Ebenen, die zwischen ihnen bestehenden ausgesprochenen Rivalitäts- und Konkurrenzbeziehungen (die sich jedoch leider nicht in Leistungsmaximierung niederschlagen) durch diese sterile Entwicklung der Entwicklungsorganisationen, bei Stagnation der Entwicklungsleistungen, weiter intensiviert werden. Die gewaltigen Komplexe der nationalstaatlichen und internationalen Bürokratie wirken als etablierte Interessen für die Erhaltung der Routine und gegen die Erprobung bisher nicht beschrittener

Wege. Nicht zuletzt aus diesem Grunde werden freiwilligen, finanziell und organisatorisch unabhängigen Gruppen nur sehr beschränkte Möglichkeiten selbständiger entwicklungspolitischer Aktionen geboten.

Diese Situation hat akute weltpolitische Bedeutung. Sie besteht in einem nicht mehr zu übersehenden Wachstum der sozialen Explosivkräfte in Entwicklungsländern, in einer wachsenden Penetration revolutionärer Elemente von Festland-China und Nordvietnam in die Gebiete Südostasiens, in der Gefahr zunehmender innenpolitischer Unstabilität — nicht zuletzt wegen mangelnder Entwicklungsleistungen — in Ländern wie Indien und Pakistan, in Guerillakämpfen in Mittel- und Südamerika, im Sturz ziviler Regierungen durch militärische Gruppen, die sich als Träger sozialreformerischer Forderungen vorstellen, in Lateinamerika und Afrika.

Diese andauernde oder sogar wachsende innenpolitische Unstabilität von Entwicklungsländern ist international deshalb so bedeutsam, weil diese Länder gewillt und fähig sind, aktive Rollen in der weltpolitischen Rivalitätssituation zwischen den drei Großmächten zu spielen. Die ohnehin bestehende Gefahr globaler Anarchie wird in dieser Konstellation ständig intensiviert³².

Besonders unter den überwiegend jungen Intellektuellen und Halbintellektuellen, die in noch weitgehend analphabetischen Völkern entweder Elitepositionen einnehmen oder mit Aussicht auf Erfolg anstreben, breitet sich immer rascher die Überzeugung aus, daß wirksame Entwicklung nur noch durch revolutionäres Zerschlagen der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen, durch tabula rasa, zu bewerkstelligen sei. Von ihnen wird eine radikale Emanzipation auch von den internationalen Abhängigkeitsbeziehungen angestrebt, die sie als wirtschaftlichen Neokolonialismus und als dem „Kapitalismus“ immanent qualifizieren und die sie — nach dem Vorbild marxistischer Interpretationen — für die Stagnation ihrer eigenen Länder verantwortlich machen.

Ganz abgesehen von solchen und anderen ideologischen Positionen muß hier auf die Zusammenhänge zwischen den nach wie vor starken interventionistischen und protektionistischen Elementen in der Wirtschaftspolitik der wichtigsten entwickelten Länder, an ihrer Spitze die USA, und den Problemen der Entwicklungsländer hingewiesen werden, sowohl im Hinblick auf ihre objektiven sachimmanenten wie auch ihre psychologischen und politischen Auswirkungen. Wir können nicht erwarten, daß heute noch eine Wirtschaftsordnung als legitim angesehen

³² Hierzu: R. F. Behrendt, Die Entwicklungsländer als Partner in der globalen Zukunftsgesellschaft, in: Zwischen Anarchie und neuen Ordnungen, a. a. O., S. 413—440.

wird, die auf der einen Seite eine ständige Überproduktion von Lebensmitteln mit Massenerstörung und künstlich hohen Preisen bewirkt und die auf der anderen Seite die Unterproduktion von Lebensmitteln, die chronische Unterernährung und die drohende Hungersnot von Hunderten von Millionen Menschen nicht verhindern kann. Was immer wir an rationalen Kausalerklärungen für diesen Zustand zur Verfügung haben — wir können nicht erwarten, daß er als rational — geschweige denn moralisch — gerechtfertigt und nicht als obszön betrachtet und mit wachsender Empörung und Auflehnung beantwortet wird.

Es gilt also, im Rahmen einer global geplanten und koordinierten Entwicklungspolitik diese und andere Absurditäten konstruktiv zu überwinden.

Der antikapitalistische Protest, den die dynamischen Kernländer im 19. Jahrhundert bei sich erlebt und im wesentlichen positiv beantwortet haben, hat sich jetzt in die (von ihnen her gesehen) externe, objektiv gesehen globale Dimension verlagert. Das von ihm aufgeworfene akute Problem muß infolgedessen jetzt hier gelöst werden, also auf einer ungleich breiteren und differenzierteren Grundlage, aber auch mit den noch viel produktiveren Mitteln, die jetzt zur Verfügung stehen. Die entscheidende Frage ist, ob wir bereit und fähig sind, diese Mittel gesellschaftspolitisch wirksam einzusetzen.

2. Aufgaben

Eine sachgerechte Entwicklungspolitik muß folgendes leisten:

- a) Sie muß maximale Energien mobilisieren, einerseits durch Weckung und Nahrung von Motivationen für Neuerungen, andererseits durch gesellschaftliche Strukturwandlungen, die solchen Energien Gelegenheiten zu wirksamen Manifestationen bieten.
- b) Sie muß genügend breit, also auf Kulturwandel angelegt sein, muß also, über die technischen und wirtschaftlichen Aspekte hinaus, alle vitalpolitisch³³ relevanten Aspekte des Kulturwandels und der interkulturellen Beziehungen berücksichtigen.
- c) Sie muß die Etablierung sachgerechter Prioritäten ermöglichen.
- d) Sie muß auf globale Entwicklung zielen.

³³ D. h. bezogen auf gesellschaftlich getragene Bestrebungen, Maßnahmen und Einrichtungen, deren subjektiv gemeinter Sinn und deren Wirkung es ist, der Erhaltung und Bereicherung (worin immer sie gesehen wird) des Lebens zu dienen. Die Begriffe „Vitalsituation“ und „Vitalpolitik“ stammen von Alexander Rüstow.

Da die ersten zwei Aspekte bereits behandelt worden sind³⁴, soll hier lediglich einiges zur Erläuterung der beiden letzten hinzugefügt werden.

Zu c): „Etablierung sachgerechter Prioritäten“ bezieht sich zunächst auf folgende Aspekte:

aa) Die Abwägung und letztlich Bestimmung der relativen Bedeutung von verschiedenen Bedürfnissen bzw. Einsatzzwecken für stets beschränkt verfügbare Mittel, beispielsweise zwischen Entwicklungsvorhaben einerseits, Rüstungen, Raumfahrt, Sport, kollektivem oder individuellem Aufwandkonsum andererseits. Hier sprechen offensichtlich in letzter Instanz vorwissenschaftliche Wertsetzungen mit, über deren Problematik noch zu sprechen sein wird.

bb) Innerhalb des entwicklungsstrategischen Feldes muß sodann das Verhältnis zwischen den drei Zielen festgelegt werden, die, wie wir sahen, in jeder Entwicklungspolitik implizit sind: wirtschaftliches Wachstum, soziale Umstrukturierung (in bezug auf Besitz, Verfügungsmacht, Einkommen und Bildung) und politische Mündigwerdung und damit wirksame Beteiligung der Mehrheit an Schaffung und Nutznießung von Entwicklungsleistungen durch Demokratisierung. Die jeweils optimale Betonung von Maßnahmen, die jeder diesen Zielsetzungen dienen sollen, muß auf Grund der jeweils gegebenen Situation und des Entwicklungsstadiums bestimmt werden.

cc) Ferner stellt sich die Aufgabe der optimalen Wahl der Mittel: des jeweils zweckmäßigsten Typs der Planung, der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Methoden, der Instrumentarien für Meinungsbildung und Entscheidung, für die Förderung des notwendigen Kulturwandels mit einem Minimum von Disharmonien, Zwängen und Gewalt-samkeit.

dd) Schließlich müssen Methoden erprobt und erlernt werden für politisch möglichst weitgehend neutralisierte Entscheidungen über die Aufbringung von Förderungsmitteln (nach Einkommensschichten und Ländern) und ihre Verteilung zwischen mehr oder weniger entwickelten Gebieten und zwischen Verwendungszwecken.

Zu d): All dies muß, wie schon betont, unter globalen Kriterien gesehen. Nur so kann der Notwendigkeit raumpolitisch optimaler Planung entsprochen werden, über die grundsätzlich willkürlich, historisch zufällig und entwicklungspolitisch irrational gezogenen nationalen und auch regionalen (beispielsweise kontinentalen)³⁵ Grenzen hinaus, die ja stets nur Partikularbereiche, also Fragmente der unvermeidlich gewor-

³⁴ Für eine eingehende Behandlung vgl. Behrendt, Soziale Strategie für Entwicklungsländer, a. a. O.

³⁵ In der EWG nicht einmal dies!

denen Globalentwicklung umfassen. Es sei hier beispielhaft nur auf die bevölkerungspolitische Problematik verwiesen — im vollen Bewußtsein, daß damit auch die wohl schwierigste Problematik des ganzen Themenkomplexes berührt wird: Unbeschadet der Notwendigkeit der Planung und Regelung von Zuwachsraten der Bevölkerung, die den jeweiligen Möglichkeiten des Wohlstandszuwachses der einzelnen Regionen auf ihren verschiedenen Entwicklungsstufen entsprechen müssen, drängt sich die Notwendigkeit eines gewissen Ausgleichs zwischen relativ stark und schwach bevölkerten Regionen durch planmäßige Umsiedlung aufgrund von Konsensus zwischen allen Beteiligten auf, in Einklang mit den optimalen Möglichkeiten der Beschäftigung und Ernährung. Offensichtlich kann dies nur in der globalen Dimension angestrebt werden.

3. Grundproblematik

Hiermit wird schon die Grundproblematik der gesamten hier vorgelegten Konzeption deutlich: Globalpolitik muß Gesellschaftspolitik sein. Gesellschaftspolitik bedeutet einen Komplex von systematisch geplanten und durchgeführten Maßnahmen zur Gestaltung oder Stärkung einer als wünschenswert betrachteten Gesellschaftsordnung. Diese kann inhaltlich weitgehend beliebig und plural strukturiert sein. „Globalplanung“ kann sich durchaus auf den *Rahmen* einer solchen Ordnung beschränken, ohne Dirigismus im Einzelnen anzustreben. Sie kann gestaffelt und dezentralisiert erfolgen, um den spezifischen Bedürfnissen und Möglichkeiten spezifischer Räume Rechnung zu tragen, den Vorstellungen und Initiativen von Individuen und Kleingruppen größtmöglichen Spielraum zu gewähren. Sie kann — und nach unseren Vorstellungen sollte — damit sowohl liberalen wie demokratischen Grundsätzen entsprechen.

Gesellschaftspolitik in diesem Sinne gibt es, jedenfalls in erheblichen Ansätzen, wie schon vorher gesagt, seit einigen Jahrzehnten in den sozioökonomisch relativ entwickelten Ländern. In ihnen hat sich — allmählich, mühevoll, und bisher überall nur fragmentarisch — eine „civic culture“³⁶ herausgebildet, eine Struktur der öffentlichen Meinungsbildung und der öffentlichen Entscheidungsprozesse, die sich auf Übereinstimmung über gewisse Grundsätze hinsichtlich gemeinsam interessierender, nur gemeinsam realisierbarer und daher gemeinsam anzustrebender Verhaltensweisen und konkreter Ziele gründet — jenseits aller unvermeidlichen, ja unentbehrlichen Unterschiede der Einstellungen, Interessen und Ideologien. Diese Struktur schließt Institutionen ein, die diesen Prozessen dienen und im Bewußtsein der entscheidenden Mehr-

³⁶ Ein Begriff der amerikanischen Sozialwissenschaft, hauptsächlich von Edward A. Shils, Gabriel A. Almond und Sidney Verba vertreten.

heit der Bevölkerung funktionale Legitimation als ausführende Organe der Gesellschaftspolitik genießen. Wir besitzen also innerhalb einiger — durchaus nicht aller³⁷ — zeitgenössischer Nationen Träger oder Subjekte der Gesellschaftspolitik (noch einmal sei betont: mit allen notwendigen Vorbehalten in bezug auf ihre bisher begrenzte Effektivität). Ihre Funktionen sind jedoch beschränkt auf den Bereich der nationalen Interessen und Aktivitäten. Lediglich im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind gewisse, wenn auch bisher bescheidene Ansätze zur Ausdehnung gesellschaftspolitischer Verhaltensweisen und Institutionen auf die transnationale Ebene erkennbar — aber eben auch hier nur in einer vergleichsweise beschränkten räumlichen und wirtschaftlich nicht optimal rationalen Dimension. Für eine globale Gesellschaftspolitik gibt es bisher keine Träger, kein Subjekt. Das ständig erlebte Versagen der Organisation der Vereinten Nationen ist ja darauf zurückzuführen, daß sie, ebenso wie ihr Vorgänger, der Völkerbund, lediglich eine Vereinigung nationaler Regierungen ohne wirksame transnationale Vollmachten darstellt.

Das bedeutet: Die Menschheit ist gegenwärtig eine für alle ihre Mitglieder lebenswichtig gewordene Beziehungseinheit, aber sie ist noch weit davon entfernt, eine Handlungseinheit zu sein. Globale Gesellschaftspolitik ist notwendig geworden, aber wir sind bisher nicht fähig geworden, die für sie erforderlichen Organe zu schaffen. Mit diesem Problem müssen wir uns jetzt beschäftigen.

4. Symptome des cultural lag

Die soeben gezeigte Diskrepanz zwischen einem konkreten gesellschaftlichen Bedürfnis und der Fähigkeit, es zu befriedigen, deutet auf eine von zahlreichen Erscheinungen des cultural lag, also der Diskrepanzen des Wandlungstempos zwischen unterschiedlichen Kulturbereichen hin.

Hier handelt es sich um die sehr hohe Mobilität in bezug auf objektive naturwissenschaftliche und technische Fähigkeiten und ihre Anwendung in Wirtschaft, Militärwesen, Medizin und anderen Instrumentalbereichen der Kultur einerseits und um die vergleichsweise geringe Mobilität in gesellschaftlichen Verhaltensweisen und Strukturen und in den mit ihnen zusammenhängenden Gefühls- und Denkweisen, also auch im psychischen Haushalt — eine Tatsache, die dafür verantwortlich ist, daß die sehr rasch gewachsenen instrumentalen Fähigkeiten der Mensch-

³⁷ Insbesondere nicht der sozio-ökonomisch unterentwickelten Länder, zu deren Kennzeichen und Problemen gerade das Fehlen der oben skizzierten verhaltensmäßigen und institutionellen Voraussetzungen einer Gesellschaftspolitik gehört.

heit nicht auch nur annähernd optimal für lebenserhaltende und -bereichernde Zwecke eingesetzt werden, sondern im Gegenteil sich als vereinbar mit der Ausbreitung und Intensivierung von Spannungen, Konflikten und Gewaltksamkeit erwiesen haben. Diese Problematik des disharmonischen Kulturwandels ist offensichtlich bereits eine globale. Sie hängt mit der Erstmaligkeit der dynamischen Kultur und den sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten des Lebens in ihr zusammen und ist nicht für eine bestimmte Wirtschafts- und Sozialordnung (also die sogenannte kapitalistische, wie die „neomarxistische“ Kritik behauptet) allein spezifisch. Im Laufe der Dynamisierung bisheriger dynamischer Randregionen breitet sie sich auch in ihnen aus, mit konkreten Folgen, die weitgehend den in dynamischen Kernregionen erlebten analog sind. (Allerdings wird diese Problematik in „Entwicklungsländern“ durch die Schwierigkeiten und die teilweise Fragwürdigkeit der Adaptation von exogenen Kulturelementen noch intensiviert.)

Vereinfacht ausgedrückt: Reifung im Instrumentalen, Mündigkeit des Menschen als Art gegenüber der ihm früher übermächtigen Natur geht zusammen mit fortdauernder Primitivität in der Gestaltung menschlicher Existenz und mit Unmündigkeit des Menschen als Art gegenüber sich selbst und seinesgleichen. Dies manifestiert sich in dem Verzicht auf Verwirklichung von Potentialitäten für die rationale Kontrolle von Mächten im unbewußten Seelenleben und im gesellschaftlichen Bereich, Mächte, welche grundsätzlich vermeidbare Unfreiheit, Ungleichheit und Gewaltksamkeit erhalten und immer wieder aufs neue generieren.

Konkreter auf unsere Fragestellung bezogen haben wir es zu tun mit drastisch unterschiedlichen Mobilitätsgraden in den folgenden vier Bereichen.

a) Im *Beziehungsbereich*, in dem sich die für Lebenserhaltung und -verbesserung essentiellen zwischenmenschlichen Beziehungen abspielen. Dieser hat sich von ursprünglich recht engen Räumen, die den relativ primitiven Wirtschaftsformen von Sammlern und Jägern, Bauern und Handwerkern, Feudalherren sowie kleinstädtischen Marktzentren in agraren Kleinregionen entsprachen, auf eine komplexe erdweite arbeitsteilige Verflechtung mit existentieller Bedeutung ausgeweitet. Deshalb sind wir ja genötigt, von globaler Interdependenz zu sprechen und aus diesem Tatbestand gesellschaftspolitische Folgerungen zu ziehen.

b) Im *Bewußtseinsbereich*. Dieser hat sich bei den Minderheiten der überdurchschnittlich Gebildeten der Expansion des Beziehungsbereichs in etwa angepaßt, so daß er — allerdings überwiegend nur intellektuell-theoretisch — als solcher anerkannt wird. Für die große Mehrheit unserer Zeitgenossen ist nicht einmal das der Fall.

c) Im subjektiv empfundenen *Verantwortungsbereich*. Dieser hinkt selbst bei einer großen Zahl derer, die die globale Interdependenz kognitiv zur Kenntnis nehmen, hinter ihrem Bewußtseinsstand her. Sie weigern sich, aus ihrem Wissen Folgerungen für ihre eigenen Überzeugungen, Einstellungen und Verhaltensweisen zu ziehen. Sie scheuen davor zurück, weil es eine lästige Umstellung innerhalb der seelischen Instanz des Überichs erfordern würde, in der die verpflichtenden Wertvorstellungen und damit „das Gewissen“ gleichsam ihren Sitz haben. Infolgedessen bleibt der Verantwortungsbereich in der Regel atavistisch beschränkt auf die Familie und andere unmittelbar erlebbare Sozialgebilde. Zu ihnen hat sich allerdings im Laufe der letzten knapp zwei Jahrhunderte die Nation gesellt. Sie hat, als „abstraktes Kollektivum“, im Zuge der wachsenden Mobilität, der Ausweitung und Vervielfältigung der Erfahrungs- und Betätigungsbereiche sozialpsychologisch weitgehend die durch die objektiven Wandlungen entmachteten engen traditionellen Gemeinschaften (Sippe, Stamm, Gemeinde, Kirche, Kleinregion) ersetzt. Deshalb hat sie im Bewußtseins- und Verantwortungsbereich moderner Menschen den Status der größten und entscheidenden Integrationsinstanz erworben. Diese ihre Position ist noch immer so stark, daß sie eine wirksame Erweiterung auf die Menschheit — trotz aller nachweisbaren objektiven Notwendigkeit — bisher verhindert hat³⁸.

d) Im politischen *Wirkungsbereich*. Diese relative gesellschaftspolitische Immobilität, die in so auffälligem und bedrohlichem Kontrast zur Mobilität im technisch-wirtschaftlichen Instrumentalbereich steht, wird schließlich noch verstärkt durch die Schwäche der politischen Wirkungsbereiche, die den Einzelnen für nichtkonforme Aktivitäten, die auf gesellschaftspolitische Neuerungen gerichtet sind, zur Verfügung stehen. Auch wenn in allen vorher genannten drei Bereichen die erforderliche Ausweitung stattgefunden hat, kann sich diese sehr oft nicht sozialreal äußern, aus Mangel an leistungsfähigen Mitteln der Kommunikation mit anderen, der Diskussion, der Meinungsbildung und der Beeinflussung der politischen Entscheidungsinstanzen. Allzu viele und starke Institutionen dienen der Erhaltung des Bestehenden und der Isolierung von Neuerungen auf relativ technische Bereiche, die gesellschaftspolitisch „aseptisch“ gehalten werden können und infolgedessen keine sozialstrukturellen Veränderungen auslösen.

Dies gilt nicht unbedingt für solche Innovationen, die von wirksam organisierten Interessengruppen — seien sie klassenmäßige, berufliche, konfessionelle oder sonst weltanschauliche — gefordert werden. Globale Entwicklungspolitik als menschheitliche Gesellschaftspolitik aber wird

³⁸ Näher ausgeführt bei R. F. Behrendt, *Die Nation und was mehr ist als sie*. In: *Zwischen Anarchie und neuen Ordnungen*, a. a. O., S. 339—448.

von keiner solchen „pressure groups“ als für sie lebenswichtige Forderung getragen. „Entwicklung“ wird nach wie vor für räumlich und schichtungsmäßig beschränkte Bereiche gefordert, und „Menschheit“ wird nach wie vor assoziiert mit unrealistischem Schwärmertum, wenn nicht mit Verrat an den nationalen Interessen. Den meisten Zeitgenossen „sitzt“ eben immer noch „das Hemd näher als der Rock“ — obwohl sie im Laufe der letzten Jahrzehnte gelernt haben sollten, daß man im Hemd nicht oder nur höchst prekär überleben kann.

5. Hier wird der *Atavismus gesellschaftspolitischer Einstellungen* besonders deutlich: In den vielen Jahrtausenden technischer und wirtschaftlicher Ohnmacht, die man als die gemeinsame Vergangenheit des Urelends bezeichnen kann, aus der wir alle kommen, hing das eigene Überleben und das der nächsten Angehörigen davon ab, daß man die kargen und ungewissen Gaben der Natur für die eigene Gruppe als Monopol sichern konnte, gegen den immer zu befürchtenden Zugriff von Außenstehenden, die man unvermeidlich als Rivalen um unentbehrliche Lebensgüter betrachten und behandeln mußte. Man versuchte sie also zu vertreiben, zu töten oder zu versklaven. Die Ausweitungen von Sozialgebilden und Gesellschaftsordnungen mit gemeinsam anerkannten — wenn auch nicht notwendig für alle gleichen — Normen erfolgten nur in dem Maße, in dem militärische Überlegenheit die Unterwerfung von Tributpflichtigen und damit Ausbeutung und Pfründenbezug ermöglichte oder technische Neuerungen differenziertere Arbeitsteilung und damit erhöhte Produktivität bewirkten.

Dies letztere ist nun in den letzten Jahrhunderten — eben seit dem Anbruch der Dynamisierung, insbesondere durch die „industrielle Revolution“ — in früher nie geahntem Maße erfolgt. In der ersten Phase dieser beispiellosen Ausweitung der Produktivkräfte ist das „wirtschaftliche“ Mittel der Ausweitung der Arbeitsteilung weitgehend kombiniert worden mit demjenigen des „politischen“ Mittels³⁹ — also gewaltsame Erschließung von abhängigen Gebieten mit speziellen wirtschaftlichen Ausbeutungsmöglichkeiten, nicht nur in der politisch-administrativen Form von formalen Kolonien. Dies war die Phase des modernen, überwiegend kapitalistisch geprägten Imperialismus (der ja nur einer von mehreren Imperialismustypen ist).

Diese oligarchische Weltordnung der letzten Jahrhunderte ist jetzt in voller Auflösung begriffen. Es wird immer deutlicher — oder sollte doch deutlich sein —, daß politische Unterdrückung und wirtschaftliche Ausbeutung — und die mit ihnen notwendigerweise assoziierten hierar-

³⁹ Begriffe Franz Oppenheimers. Vgl. sein System der Soziologie, Bd. I: Allgemeine Soziologie, Jena 1923, aber auch schon seine Schrift Der Staat, Frankfurt 1912 (in Martin Bubers Sammlung „Die Gesellschaft“, Bd. 14—15).

chischen, fixierten Schichtungsunterschiede und Machtordnungen — weder mögliche noch nötige Methoden der Entwicklungsförderung sind, sondern daß nunmehr das Gegenteil gilt: Daß nämlich das aufgeklärte Selbstinteresse aller an Entwicklung Beteiligter die Herausbildung von kooperativen, partnerschaftlichen Beziehungsformen erfordert, gegründet auf der Erfahrung gegenseitigen aufeinander Angewiesenseins als Produzenten und Konsumenten, Verkäufer und Kunden und als Interessierte am Überleben und am guten Leben, das ebenfalls nur gemeinsam erreicht werden kann. Dies ist in keiner Weise als billige harmonistische Vorstellung gemeint. Es darf nicht übersehen werden, daß solche Beziehungen nach wie vor durch Konflikte von Interessen und vordynamischen ideologischen Residuen gekennzeichnet sein werden. Was not tut, ist die Erkenntnis von der existenziellen Bedeutung der menschheitlichen Gemeinsamkeiten für die Erhaltung und menschenwürdige Gestaltung der Zukunft, im Vergleich mit allen gegenteiligen Interessen, die in dieser Sicht zu sekundärem Rang reduziert werden.

6. Ideologische und interessenbedingte Verknüpfung zwischen Entwicklungspolitik und Nationalstaat

Ein zusätzliches Problem ist durch die folgende Konstellation gegeben: Die gesellschaftspolitische Konzeption der Entwicklung koinzidiert mit der im wesentlichen noch immer ungebrochenen Herrschaft des Nationalstaates als oberster wirksamer sozio-politischer Ordnungsform, und zwar bezeichnenderweise nicht etwa nur im sogenannt kapitalischen, sondern auch im staatspolitischen Lager, trotz des dort erhobenen Anspruchs, Gesellschafts- und damit auch Entwicklungspolitik auf strikt rationaler Grundlage zu planen und durchzuführen. (Daß diese Hegemonie nach dem Kriterium der menschheitlichen Vitalbedürfnisse „irrational“ und nicht entwicklungskonform ist, bedeutet noch nicht, daß sie zu automatischem Absterben verurteilt ist.) Dies gilt sowohl für die bereits relativ entwickelten Länder wie auch für die unterentwickelten, die, wie bereits erwähnt, einen guten Teil ihrer Kräfte in Versuchen investieren, zunächst die nationale Einheit überhaupt herzustellen. Mit der nur teilweisen Ausnahme der EWG erfüllt der Nationalstaat infolgedessen — wenigstens in der Intention der politisch Maßgebenden — die folgenden Funktionen:

a) als konzeptuelle und geographische Einheit der Entwicklungspolitik, also als „Normensetzer“, als grundlegendes Sozialgebilde, das den räumlichen Bereich, die ideologischen Leitbilder und die konkreten Zielsetzungen der Entwicklungspolitik bestimmt und an dem — wenigstens theoretisch — die Einzelnen und die übrigen Sozialgebilde ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen zu orientieren haben;

b) als zentraler Planer der Entwicklungspolitik, also als Organ, das über die Richtung, die Methode und das Tempo der Entwicklungsförderung im gesamten nationalen Territorium entscheidet, mit Hilfe der Handels-, Konjunktur-, Finanz- und Währungspolitik;

c) und schließlich in den meisten Entwicklungsländern als „Entwicklungsdemiurg“, als entscheidender Träger und Organ der Entwicklungsförderung⁴⁰.

Hier finden wir nun in engster Symbiose ideologische und konkrete interessenmäßige Fixierungen an diesen Zustand: durch nationalstaatliche Hegung sind Interessenkomplexe geschaffen worden, die von einer Schwächung des Nationalstaates zugunsten größerer Sozialgebilde eine Erschwerung, wenn nicht Gefährdung ihrer Existenz befürchten und alle Ansätze dazu mit allen Mitteln der Meinungsbildung und politischen Manipulation bekämpfen. Klassische Beispiele hierfür sind die Landwirtschaft in den meisten Industrieländern und die in der Brutwärme des Protektionismus und Subventionismus gezüchteten Industrien in den einzelnen Entwicklungsländern.

Nicht zuletzt tangiert „Globalismus“ natürlich elementare Interessen der staatlichen Machthaber — relativ unabhängig davon, wie ihre politischen Ideologien und die institutionellen Stützen ihrer Macht beschaffen sind —, weil er ihre Befugnisse zugunsten einer höheren Entscheidungsebene einschränken will.

III. Wege zur Lösung der sozio-psychologischen Problematik

1. Die Aufgabe der Förderung globalen Bewußtseins

Die bisherigen Ausführungen, so meinen wir, lassen zweierlei erkennen: erstens die Tatsache, daß die genannten strukturellen Hemmnisse einer wirksamen Entwicklungspolitik sich weder sachlich noch geographisch-kulturell isolieren lassen, sondern durchweg globalen Charakters sind; zweitens den Umstand, daß die politisch Verantwortlichen in den dynamischen Kern- und Randländern eben diesen globalen Charakter des Entwicklungsproblems zu erkennen bisher nicht willens oder nicht imstande gewesen sind. Ihr Denken und Handeln ist offenkundig weniger auf die Lösung dieser durch weltweite Interdependenz gekennzeichneten Strukturprobleme gerichtet als vielmehr auf ein bloßes Herumkurieren an vereinzelt Symptomen. Und wenn, in Festreden und Trinksprüchen, von weltweiter Verantwortung die Rede ist, indessen der praktische Vollzug solcher Proklamationen eben diese Perspektive ver-

⁴⁰ Hierüber ausführlicher: R. F. Behrendt, *Soziale Strategie für Entwicklungsländer*, a. a. O., S. 334 ff.

missen läßt, so gewinnt Entwicklungspolitik, obwohl mit den Vorzeichen einer Good-Will-Politik versehen, den Charakter eines moralischen Alibis. Worauf es daher ankommt, ist die Schaffung und Förderung eines globalen gesellschaftspolitischen Denkens und Handelns, das bei den genannten globalen Strukturproblemen ausdrücklich ansetzt, sie deutlich beim Namen nennt und konsequent zu lösen anstrebt. Mit anderen Worten: der gemeinsame strategische Angriff gegen diese Probleme muß im Bewußtsein der in Wissenschaft und Politik Handelnden an die erste Stelle treten — vor der Verfolgung partikularer taktischer Ziele im Sinne der Festigung sogenannter „nationaler Substanz“.

Wir sehen: Die Schaffung eines Subjekts globaler Gesellschaftspolitik setzt Träger globalen Gemeinschaftsbewußtseins voraus. Nur so kann die erforderliche Erweiterung der räumlichen Bezugseinheiten von Solidaritätsgefühlen und Integrationsbeziehungen bewerkstelligt werden. Es handelt sich dabei nicht etwa um eine grundsätzliche Veränderung des menschlichen Motivationshaushaltes, sondern lediglich um die Fortsetzung eines seit geraumer Zeit — zumindest seit dem Einsatz der dynamischen Kultur — in Gang gekommenen Prozesses. Wir sind längst vertraut mit der Bildung größerer gesellschaftlich geordneter Räume, innerhalb derer Konkurrenz und Pluralismus als legitim anerkannt und deshalb in der Regel gewaltfrei ausgetragen oder ausgehalten werden, weil sie eingeordnet werden in das Bewußtsein einer Zusammengehörigkeit, die von den Beteiligten als übergeordnet betrachtet wird. Dieser Prozeß hat uns immerhin von Clänen und Stämmen, Feudalherrschaften und Stadtstaaten über die größeren Territorialeinheiten absolutistischer Herrscher bis zu Großnationen als wirksamen Integrationsgebilden gebracht. Rational geregelte Beziehungen der Kooperation und Koordination, der gewaltfreien Austragung von Konflikten sind in diesen Einheiten zur Regel geworden. Darüber hinaus haben sie die Bedürfnisse nach Zugehörigkeit, Solidarität und Gewißheit der Rollenverhalten vieler Millionen von Mitgliedern auf sich fixieren und ihre Opferbereitschaft für sich mobilisieren können — nur allzuoft für gewaltsame Auseinandersetzungen mit anderen, analogen Sozialgebilden.

Es handelt sich jetzt also darum, atavistisch gewordene Motivationen, Konfliktursachen und Handlungsmotive durch die Förderung von Menschheitsbewußtsein zu überwinden.

Zwei Modelle bieten sich dafür an:

Als erstes den Baum, der jedes Jahr einen neuen weiteren Ring ansetzt. Die Menschheit ist ein solcher. Er würde alle bisher in der Vergangenheit gebildeten engeren Ringe umfassen.

Als zweites das Haus, das aufgestockt werden muß. Es wird ihm gleichsam eine höhere Ebene aufgesetzt.

In beiden Gleichnissen ist das Bedeutsame, daß Bestehendes, „Gewachsenes“, durch neu zu Schaffendes nicht ersetzt und zerstört, sondern ergänzt und modifiziert werden soll und muß.

Die Aufgabe besteht also darin, einen gesellschaftspolitischen Lernprozeß, dessen sich Menschen längst fähig gezeigt haben, fortzusetzen und ganz erheblich zu beschleunigen, entsprechend den objektiven Erfordernissen und unter Nutzbarmachung spezifisch moderner, höchst leistungsfähiger Mittel der Kommunikation.

2. Abbau autoritätsgebundener Gefühls-, Denk- und Verhaltensweisen

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den wesentlichen Elementen dieses gesellschaftspolitischen Lernprozesses. Wie jeder Lernprozeß setzt auch er die Fähigkeit und Bereitschaft zur Aufnahme neuer Erfahrungen und zur Einübung neuer Rollen voraus, im Grunde also eine große Plastizität und Flexibilität des Fühlens, Denkens und Handelns weit über die frühen Phasen der Sozialisation (Elternhaus, Schule) hinaus. Das aber heißt, daß die fortwährende Verinnerlichung des jeweils kulturell und sozial Gebotenen — der Prozeß der gesellschaftlichen Anpassung und Disziplinierung also — von Anbeginn der kritischen Reflexion zugänglich gemacht wird und somit nicht blindlings — etwa unter Berufung auf die Verbindlichkeit von institutionalisiertem Glauben, Tradition und Konvention und Sitte — erfolgt. Statt der Vermittlung eines Kanons vermeintlich unverbrüchlicher Werte und Normen muß daher die ständige Anleitung zur Selbständigkeit und Spontaneität des Handelns erste Maxime solch eines Lernprozesses sein. Nur auf diese Weise läßt sich gewährleisten, daß die bislang für unumstößlich gehaltenen, routinär gehandhabten Methoden der Lebensgestaltung immer wieder auf ihre Zweckmäßigkeit und Gültigkeit befragt und, wenn notwendig und möglich, durch bessere — d. h. zweck- oder wert-rational adäquatere — ersetzt werden.

Solch eine unbewußte — weil internalisierte — Wachheit gegenüber den stetig sich verändernden Anforderungen der Umwelt ist aufs engste mit dem Erkennen und Begreifen des Interesses verbunden, von denen sich ein Individuum bei seinen Handlungsentscheidungen leiten läßt. Gemeint ist hier freilich nicht ein beliebiges Interesse, das womöglich fremdbestimmt ist und als das vermeintlich autonome von übergeordneten Instanzen unesehen übernommen wird, sondern eben jenes das — um hier die Sprache der Psychoanalyse zu gebrauchen — dem individuellen Verlangen nach den Empfindungen des Glücks entspricht. Ersichtlich läuft diese Gegenüberstellung auf die Unterscheidung von autonom gestaltetem Eigeninteresse und heteronom aufgezwungenem

Fremdinteresse hinaus; als äquivalente Bezeichnungen bieten sich die der sozialen Mündigkeit und Unmündigkeit an.

Das Begreifen und Erkennen des derart definierten eigenen Interesses heißt nicht die rücksichtslos egozentrische Beschränkung auf vorfixierte Wünsche und Begierden. Solch ein Verhalten würde auf den Widerstand der übrigen Interessen stoßen und alsbald von der sozialen Realität gebrochen und gestraft werden. Wohlverstandenes Interesse heißt vielmehr zugleich aufgeklärtes Interesse in dem Sinn, daß die Werte anderer Menschen als ebenso legitim anerkannt werden wie die eigenen und daß folglich zur Durchsetzung möglichst vieler Interessen ein Konsensus gesucht werden muß. Diese Forderung mag selbstverständlich erscheinen; indessen wird sie wie kaum eine andere in der Praxis des sozialen Handelns übersehen oder gar zurückgewiesen. Das weitverbreitete Phänomen der rassistischen und kulturellen Vorurteile sowie anderer Heterostereotypen spricht dafür, daß, entgegen allen anderslautenden Bekundungen, die Fähigkeit und Bereitschaft, sich selbst in die Situation anderer Menschen zu versetzen („to see oneself in the other fellow's situation“), schwach ausgeprägt sind⁴¹. Interpersonale und interkulturelle Empathie in diesem Sinn aber, die Anerkennung eines Wertpluralismus als Aktivum, ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Offenheit gegenüber immer neuen Situationen, für das Vermögen auch, sich gegenüber bisher fremden Sachen und Personen emotional und intellektuell zu öffnen. Nur auf dieser Grundlage erscheint die Verwirklichung des eigenen Interesses im Wege des Wertkonsensus überhaupt möglich.

Das Bild jedoch, das uns die gesellschaftliche Realität bislang bietet, deutet darauf hin, daß — selbst in den dynamischen Kernländern — die Förderung interpersonaler und besonders interkultureller Empathie noch nicht sehr weit — jedenfalls nicht über die nationalen Grenzen hinaus — gediehen ist. Infolgedessen vermittelt sich auch das vorhin erwähnte Erkennen und Begreifen des eigenen Interesses nicht so sehr in der Auseinandersetzung mit anderen Wert- und Normsystemen, also durch ständige Überprüfung von Alternativen des Handelns — im weiteren Sinne auch: der Lebensgestaltung — auf einen möglichen Zuwachs an Glücksempfinden oder, zweckrational gedacht, an Nutzen. Vielmehr bleibt es beim — oft uneingestandenem — ängstlichen Beharren auf Mustern des Verhaltens, die im Zustand der Ohnmacht — nämlich in kindlicher Abhängigkeit — erfahren und sodann verinnerlicht wurden, ohne daß deren heteronomer Ursprung vollauf bewußt wurde. Infolgedessen erscheint auch der Prozeß der Individuation, d. h. der Loslösung von vorgegebenen Sozialisationsmustern und Sozialisationsgruppen mit

⁴¹ S. hierzu Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, Ill., 1958, S. 49.

dem Ziel der Selbstfindung, in seiner Intensität und Wirksamkeit gebrochen, nicht zuletzt aus Furcht vor der Übermacht sozialer Kontrolle und der Schwere sozialer Sanktionen bei abweichendem Verhalten. Das mit dieser Furcht verbundene vergleichsweise inhaltsarme und schwach individualisierte Selbstbild des Einzelnen, einschließlich eines entsprechenden Ich-Ideals, führt zur Einschränkung der Handlungsalternativen, vor allem im Sinne der Möglichkeit, zwischen einer Mehrzahl von Gruppenzugehörigkeiten zu wählen und einen individuellen Gruppenwechsel — im Gegensatz zum kollektiven — ohne Gefahr der — möglicherweise auch selbstauferlegten — Sanktion zu vollziehen. Infolgedessen wird die Chance der individuellen Leistung häufig vertan; besonders in den dynamischen Randländern verfällt sie tendenziell dem nivellierenden, ja lähmenden Anspruch kollektiver Normen. Individuelle Leistungen aber — besonders solche im Sinne der Fähigkeit und Bereitschaft, dem Zwang zu kritikloser Anpassung an vorgegebene kollektive Normen zu widerstehen — sind im Grunde nur ein anderer Ausdruck für das offene Verhalten. Individuation und Empathie — auch und vor allem wenn sie interkulturell wirksam sein soll — sind untrennbar miteinander verbunden. Und beide sind Voraussetzungen für die Fähigkeit zu entwicklungskonformem innovativem Verhalten.

Die Lösung der psycho-sozialen Problematik, so wäre vorläufig zusammenzufassen, ist folglich eng mit dem Abbau autoritätsgebundener Gefühls-, Denk- und Verhaltensweisen verknüpft. Hierzu gehört die Anleitung zu spontaner und freiwilliger Teilnahme gerade an solchen Sozialgebilden, deren Beziehungsinhalte und -stile die Muster traditioneller Herrschaft aufzulösen imstande sind. Sozialgebilde dieser Art — etwa Genossenschaften und Gewerkschaften, soweit sie nicht „von oben“ dekretiert werden — vereinigen und organisieren die Interessen der Einzelnen, eröffnen ihnen ein Aktionsfeld und bieten ihnen darüber hinaus weitgehenden Schutz vor sozialer Kontrolle von außen. Politische und soziale Partizipation und Kooperation in diesem Sinn verstehen sich nicht als ein nach Möglichkeit zu umgehendes Übel („Politik als schmutziges Geschäft“), sondern als ein Wert in sich: die Solidarisierung der aufgeklärten Interessen fällt mit der Schaffung von Freiheitsräumen, mit der Gewinnung einer neuen personalen und sozialen Identität zusammen⁴².

Es erscheint wichtig anzumerken, daß der soeben skizzierte Lernprozeß keineswegs als ein bloß psychologisches Phänomen zu begreifen ist; er beschränkt sich nicht auf die Köpfe der von ihm Betroffenen. Vielmehr ist er, in seinen Voraussetzungen und Ergebnissen, ein Stück sozia-

⁴² Vgl. hierzu auch: Robert V. *Presthus*, *The Sociology of Economic Development*, in: *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. I, 1966, S. 195 ff.

ler Realität. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die Bedeutung des Handlungsfeldes verwiesen, auf dem die neuen psychischen Qualitäten der Selbständigkeit und Spontaneität überhaupt erst Konturen gewinnen und sich im Gewand neuer Rollengefüge durchzusetzen vermögen.

Übertragen auf die besondere Thematik dieser Abhandlung, auf die Frage nach den Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik, impliziert diese Schlußfolgerung mehr als bloß ein Plädoyer für den Abbau traditionaler Gefühls-, Denk- und Verhaltensweisen im internationalen und transnationalen Bereich. Denn die Gewinnung interkultureller Empathie als das vordringliche Ziel eines globalen gesellschaftspolitischen Lernprozesses schließt zugleich die Schaffung adäquater interkultureller Handlungsfelder ein, auf denen sich die neuen Einstellungen konkretisieren können.

Es bedarf also, mit anderen Worten, einer Reihe von Organisationen — angefangen bei den Kleingruppen und endend bei den abstrakten Kollektiva —, die ein wirksames Gegengewicht zu den bestehenden kommunikationshemmenden Sozialgebilden, insbesondere zum fetischisierten und sachlich oft leistungsschwachen Nationalstaat und seinen funktionalen Untergliederungen, bilden könnten. Daß sich — aus dieser Perspektive — zugleich die Frage der Rivalität von Sozialgebilden und damit auch der Macht stellt, sollte kein Anlaß zur Entmutigung sein und noch viel weniger die intellektuelle Einsicht in das Problem verdecken.

3. Streuung der Beteiligung an der Entwicklungsförderung

Hier muß noch einmal betont werden, daß das erdrückende Übergewicht der nationalstaatlichen Denk- und Aktionsformen in der Entwicklungspolitik und die durch dieses bewirkte ausgesprochen behördliche, bürokratische Organisation der Entwicklungshilfe — sowohl auf multilateraler wie auf bilateraler Ebene — restriktiv und hemmend wirkt, und zwar in folgenden Hinsichten:

a) Es zwingt zu punktueller Entwicklungsplanung nach nationalstaatlichen Kriterien und im Rahmen von nationalstaatlichen Territorien, also auf einer grundsätzlich willkürlichen und entwicklungspolitisch irrationalen Grundlage.

b) Es erhöht das Risiko der Unstabilität, weil die Durchführung und das Ergebnis von Entwicklungsprojekten auf diese Weise nur allzuoft vom Schicksal einer bestimmten Regierung, ja nicht selten eines bestimmten Kabinettsmitglieds oder höheren Beamten abhängt, womit die Entwicklungsförderung allzusehr der strukturell bedingten politischen und administrativen Labilität in vielen Entwicklungsländern ausgeliefert ist.

c) Es verstärkt die Gefahr der Fehllenkung von Entwicklungsmitteln — hauptsächlich finanzieller, aber auch häufig personeller — auf sachlich nicht optimale Objekte, sei es infolge sachlicher Inkompetenz oder politischer Opportunitätserwägungen oder Korruption in den Entscheidungs- oder Ausführungsgremien.

d) Es beschränkt die Zahl der Initiativen und die Möglichkeiten des Experimentierens mit neuen Ideen, indem es sie in das Prokrustesbett von allzuoft wirklichkeitsfernen Normen zwingt.

e) Es ist außerordentlich unökonomisch, einerseits durch die Auswirkungen des „Parkinsonschen Gesetzes“, durch den Aufwand, die Schwerfälligkeit und Langsamkeit der Verwaltung, andererseits durch den Mangel an Koordination zwischen den immer zahlreicher werdenden und miteinander rivalisierenden Organisationen auf nationalen, regionalen und „globalen“ Ebenen, mit sich daraus ergebenden unnötigen Überschneidungen von Projekten und Aktionen.

f) Es fördert zwei Tendenzen, die es umgekehrt gilt zu bekämpfen, weil sie für die Schwäche von Entwicklungsimpulsen in den breiten Schichten der Bevölkerung weitgehend verantwortlich sind: in den Entwicklungsländern die Neigung, alle Aktionen von „oben“ und „außen“ zu erwarten und zu fordern, anstatt maximal Selbsthilfe zu mobilisieren und selbst Einfluß auf die Gestaltung von Fremdhilfe zu gewinnen; und in den hilfegebenden Ländern die Neigung, alle Verantwortung den „Fachleuten“ und den Behörden zu überlassen, im Vertrauen darauf, daß man ja, als Steuerzahler oder freiwilliger Gabenspender, ihnen die nötigen finanziellen Mittel gewährt hat und alles übrige ihnen überlassen kann.

Eine leistungsfähige Strategie entwicklungskonformer Gesellschaftspolitik erfordert dagegen folgendes:

a) Maximierung von entwicklungsgerichteten Energien, Initiativen und Projekten, die auch auf „unteren“ Ebenen realisierbar sind und baldige für die Teilnehmer und intendierten Nutznießer spürbare Ergebnisse versprechen.

b) Weckung und praktische Bestätigung von Vertrauen in die eigene Fähigkeit zur wirksamen Beteiligung an Entwicklung und zur Beeinflussung und Kontrolle von behördlichen Maßnahmen, insbesondere auf den „unteren“ Ebenen der Entwicklungsgesellschaften und im unmittelbaren Interessen- und Erfahrungsbereich der Teilnehmer.

c) Absicherung von spezifischen Entwicklungsprojekten gegen ihren Mißbrauch durch wirtschaftliche oder politische (zumeist in Personalunion wirkende) Machthaber und gegen ihren vorzeitigen Abbruch infolge personeller Änderungen in politischen und administrativen Gremien.

Die bisher genannten Ziele erfordern eine Pluralisierung der Entwicklungsträger und eine möglichst weitgehende Emanzipation der Entwicklungsprojekte von politischen Einflüssen.

d) Maximierung von unmittelbaren Beziehungen der Zusammenarbeit zwischen Menschen in mehr und weniger entwickelten Ländern, zur Förderung von Empathie, gegenseitigem Verständnis, Einsichten in konkrete entwicklungspolitische Probleme, Überwindung der in entwickelten Milieus weit verbreiteten Vorstellung von einer einseitig gebenden karitativen Beziehung zu den „Unterentwickelten“ und, generell, Erlernen interkultureller und interrassischer Gemeinsamkeiten.

e) Einbettung der Konzeption und der Erfahrung von globaler Entwicklungsförderung in das tägliche Leben von möglichst vielen Zeitgenossen aller Altersstufen überall, durch unmittelbare Teilnahme. Nur so können die heute noch so schwachen Dimensionen der globalen Verantwortung und der globalen Aktionsfähigkeit gestärkt werden.

Zur Verwirklichung dieser Ziele müßten möglichst viele der in entwickelten Ländern bestehenden Organisationen entwicklungspolitisch mobilisiert werden. Wo immer analoge Organisationen — wenn auch vielleicht nur rudimentär — in Entwicklungsländern bestehen oder ins Leben gerufen werden können, sollten sie mit solchen zusammenarbeiten, in der Form von mittel- oder langfristigen Aktionsprojekten, die durchaus partnerschaftlich, also gemeinsam erarbeitet, durchgeführt und nach Bedarf revidiert werden müßten. Das kann um so eher erreicht werden, je mehr die — dem politischen Denken in nationalstaatlichen Schemata naheliegende — Illusion vermieden wird, daß nur umfangreiche und damit unvermeidlich kostspielige und strikt institutionalisierte Projekte lohnend sind, zugunsten der Einsicht in den Wert weniger ambitionierter Vorhaben und kleinerer Gruppen, in denen experimentelles Verhalten und die Schaffung von Teamgeist über die interkulturellen Gräben hinweg eher möglich wird.

Hierfür kämen offensichtlich in erster Linie — wenn auch sicher nicht ausschließlich — Genossenschaften, Gewerkschaften, Unternehmungen, Vereine, Verbände, Universitäten, Fachschulen und sonstige Schulen, kirchliche Einheiten und Nachbarschaftsgruppen in Frage.

Dieses Konzept wirft offenkundig zumindest zwei Probleme auf: das der sachlichen und menschlichen Vorbereitung und das der Koordination, zur Vermeidung von Fehlplanungen und Zersplitterung der Mittel.

Das zuerst genannte Problem verweist in seinen übergeordneten Aspekten zurück auf den vorhin erwähnten gesellschaftspolitischen Lernprozeß; seine Lösung, sowohl in sachlicher wie personaler Hinsicht, setzt die emotional und intellektuell gesteuerte Identifikation mit dem Ziel einer globalen Entwicklungspolitik voraus. Auf die sozialstruktu-

rellen und psychosozialen Hindernisse, die sich der Realisierung dieses Ziels entgegenstellen, haben wir mehrmals hingewiesen. Mindestens ebenso bedeutsam sind jedoch die im zweiten Einwand angedeuteten Hindernisse eher praktischer Art, die sich mit der Notwendigkeit einer funktionalen Koordination von Methoden und Mitteln verbinden. Denn die Einsicht in das Erfordernis einer globalen Entwicklungspolitik und der Aufbau adäquater Einstellungen und Verhaltensweisen sind noch keine hinreichende Sicherung gegen eben die Gefahr, der die internationale — und nationale — Entwicklungspolitik bislang weitgehend erlegen ist: einerseits die exzessive Zentralisierung der Planung und Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen, oft weitab vom Ort ihres Einsatzes und ohne Beteiligung der von ihnen Betroffenen, andererseits die weitgehende Zersplitterung der Kompetenzen, besonders auf internationaler Ebene, die angeblich ein gemeinsames Ziel, das der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der ganzen Erde, gemeinsam haben. Das — von ihnen selbst beklagte — praktische unverbundene Nebeneinander der damit befaßten Organisationen, mit allen damit zusammenhängenden Konsequenzen der Konkurrenz und des Konflikts, ist wohl der sichtbarste Ausdruck dieser Situation. Daß sie „globale“ Dimensionen angenommen hat — man denke etwa an die im Jackson-Report konstatierte Rivalität zwischen dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und der Entwicklungspolitik der Weltbank⁴³ —, macht sie zugleich zum strategischen Ansatzpunkt im Sinne unseres Themas. Denn anstatt angesichts dieser Lage einem resignativen Punktualismus das Wort zu reden, der den Mangel an Koordination zum Aktionsparameter macht, sollte die einzige uns möglich erscheinende praktische Konsequenz aus dieser Lage gezogen werden: die Schaffung (oder Förderung) von entwicklungskonformen Aktionseinheiten, die von Anbeginn das korrumpierende Kräftefeld nationalstaatlicher Interessen zum umgehen imstande sind und in deren Politik folglich die übernationale Kooperation und Partizipation die Priorität genießt. Das heißt im besonderen, daß der Aspekt des Übernationalen nicht — wie im Bereich nationalstaatlicher Politik — zu einer Residualkategorie verkümmert, die erst zur Geltung kommt, wenn die — wirklichen oder vermeintlichen — partikularen Interessen bereits abgesättigt sind; vielmehr gewinnt er Vorrang in einer Politik, die aus Einsicht in die historische Notwendigkeit partikulare und globale Interessen in eins gesetzt hat.

4. Gegenseitige Bedingtheit von weltpolitischer Entspannung und globaler Entwicklungspolitik

Wir haben bereits betont, wie stark in der Konzeption von Entwicklungsförderung und in ihrer konkreten Durchführung die weltpoliti-

⁴³ A Study of the Capacity of the United Nations Development System, hrsg. v. Sir Robert Jackson, New York 1969.

schen Konflikte mitgewirkt haben und wie sehr eine sachkonform optimale, also übernationale Entwicklungsförderung durch die weltpolitischen Spannungen gehemmt wird. Deshalb ist der zukünftige Kurs der Beziehungen zwischen den zwei — oder bereits drei — großen Machtblöcken von größter Bedeutung für unser Thema.

Sollte sich in diesen keine wesentliche Änderung ergeben, dann ist damit zu rechnen, daß die Aufwendungen für Rüstungen keine Erhöhung der Mittel für Entwicklungsförderung zulassen werden und daß die fortdauernde, voraussichtlich sogar wachsende weltpolitische Rivalität auch keine Rationalisierung der Methoden der Entwicklungsförderung zulassen wird. Umgekehrt würde ein Erfolg der gegenwärtigen Bemühungen um langfristige Abkommen zur Milderung der Konfliktsituation und zur Rüstungsbegrenzung Fortschritte in beiden Hinsichten ermöglichen. Eine Verminderung der Beanspruchung industrieller Kapazitäten für militärische Produktion könnte ebenfalls der Entwicklungsförderung überall zugute kommen. Umgekehrt könnte eine rationale globale Entwicklungsplanung zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit infolge des Wegfalls von Rüstungsaufträgen beitragen.

Schließlich wäre die Möglichkeit zu untersuchen — was in diesem Zusammenhang allerdings nicht geschehen kann —, daß die mit der Erarbeitung eines Rahmens für eine übernational und überregional orientierte Entwicklungspolitik in globaler Dimension notwendigerweise verbundenen kooperativen Lernprozesse ihrerseits einen Beitrag zur Überwindung der Antagonismen zwischen den großen Machtblöcken und auch zwischen kleineren politischen Einheiten leisten könnten.

Anders gesagt: vermutlich besteht eine beiderseitig wirksame Beziehung zwischen weltpolitischer Befriedung in den politischen und militärischen Bereichen und einer globalen Entwicklungspolitik im allgemeinen gesellschaftspolitischen Bereich.

5. Erarbeitung und Erprobung neuer gesellschaftspolitischer Strategien und Taktiken

Die Schaffung neuer Aktionsfelder und Aktionseinheiten, vermittels derer die skizzierten Grundzüge einer globalen Entwicklungspolitik zunächst erprobt und sodann politisch verallgemeinert werden könnten, ist zunächst nichts weiter als eine Forderung — wenn man will, eine Utopie, auf deren Verwirklichung man gespannt sein darf. Die Verfasser dieser Zeilen sind sich dieser Situation bewußt und verkennen keineswegs den futurologischen Charakter ihrer Ausführungen. Wie bei jeder Futurologie, die sich selbst ernst zu nehmen gewillt ist (und den Sinn einer konkreten, die bisherige Erfahrung transzendierenden Utopie hat), lassen sich jedoch auch in diesem Fall einige verbindende Leit-

linien aus der Gegenwart in die Zukunft ziehen. Denn so gewiß es ist, daß die Verwirklichung einer globalen Entwicklungspolitik im dargelegten Sinn sehr bescheiden ansetzen müßte, so läßt sich doch nicht bestreiten, daß es einige dieser Ansätze bereits gibt.

Der unseres Erachtens wichtigste Gesichtspunkt ist die noch kaum abzuschätzende Chance, die sich mit der zunehmenden Verwissenschaftlichung des gesellschaftlichen Handelns eröffnet hat. Wenn es auch zutrifft, daß die Erkenntnisse der Sozialwissenschaften seit jeher gegenüber den von Problem zu Problem forteilenden Lösungen der Naturwissenschaften in Rückstand sind, so darf doch behauptet werden, daß mit der systematischen Aufdeckung der Motive und Regeln menschlichen Handelns ein gewichtiger Komplex von Einsichten in das, was den Spannungsbereich zwischen „Persönlichkeit“ und „Gesellschaft“ darstellt, gewonnen worden ist. Eine ganze Reihe dieser Erkenntnisse hat bereits das Stadium der theoretisch aufgearbeiteten Empirie verlassen und sich in praktisch anwendbares Wissen umgesetzt: man denke an den Einfluß, den Psychologie und Soziologie heutzutage auf die Bereiche der Politik und der Bildung, aber auch etwa der Betriebsorganisation und der Absatzwerbung nehmen. Aus dieser immer deutlicher zutage tretenden Tendenz zur Verwissenschaftlichung des gesellschaftlichen Handelns darf man den Schluß ziehen, daß eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit vorwiegend sozialwissenschaftlich orientierter Disziplinen auch einen politischen Effekt zeitigen kann.

Die zweite futurologische Leitlinie, die zwischen unserer Forderung einer globalen Entwicklungspolitik und ihrer Verwirklichung eine Verbindung herstellen könnte, ist die — bislang noch kaum koordinierte — Existenz verschiedener nichtstaatlicher, freiwillig und spontan entstandener Gruppen, die sich manchenorts als Träger einer wirksamen gesellschaftspolitischen Information, Meinungsbildung und Aktion, über die Grenzen der heute kommunikationshemmenden Sozialgebilde (Nationalstaaten, regionale und globale internationale Organisationen mit bürokratischen Strukturen) hinaus, anbieten. Es käme darauf an, diese Sozialgebilde — von denen einige, wie etwa Genossenschaften und Gewerkschaften, bereits mehrmals erwähnt worden sind — im Sinne unseres Ziels hinreichend und nachhaltig zu mobilisieren und soweit möglich, zusammenzuführen. So wäre beispielsweise der entwicklungsstrategische Ansatz des Peace Corps und ähnlicher nichtstaatlicher Aktionsgruppen durch eine Verbreiterung der räumlichen und sachlichen Tätigkeitsgebiete sowie durch eine Ergänzung der Trägerschaft in den Entwicklungsländern selbst wirksam zu intensivieren. Hiermit würde sich die Möglichkeit bieten, einmal den nach wie vor stark akzentuierten Hilfs- und Missionscharakter etwa des Peace Corps abzuschwächen — wenn nicht abzubauen — und zum anderen gerade auch den — wenigstens

intentional — entwicklungskonform eingestellten jungen Intellektuellen in Entwicklungsländern durch enge langfristige Zusammenarbeit mit den ausländischen Partnern einen institutionalisierten Weg aus der Einseitigkeit und Sterilität bloß administrativer — d. h. nichtmanueller — Arbeit zu weisen. Zugleich würde solch ein Vorgehen wohl ein leicht zu realisierendes und vielleicht auch eindrucksvolles, Nachahmer findendes Vorbild interkultureller Zusammenarbeit an ganz konkreten Problemen sein. Praktische Entwicklungsarbeit in diesem Sinn wirkt als ein zwar begrenztes, aber allen Beteiligten und auch Unbeteiligten sichtbares Beispiel des Möglichen und kann deshalb unmittelbar zur Mitwirkung aufrufen — ganz im Gegensatz zur staatlich geplanten und verordneten großräumigen Entwicklungspolitik, die kaum irgendwo außerhalb der zuständigen Ministerien konkret wird. Ähnliche Möglichkeiten eines greifbaren entwicklungskonformen Ansatzes lassen sich für Schulen und Hochschulen, Kirchen und Verbände sowie — als subnationale Gebietskörperschaften — für Gemeinden denken. Auch hier wäre der Gesichtspunkt der interkulturellen Zusammenarbeit hervorzuheben. Dabei sollte man erwarten, daß von der Wissenschaft — oder genauer: den Wissenschaftlern — ein erster wirksamer Impuls ausgeht; denn aufgrund ihres Aktionsfeldes, das sich dem Muster nationalstaatlicher Politik am ehesten zu entziehen vermag, sind sie wohl aufgerufen, hier die Rolle des Initiators und Trägers einer globalen Entwicklungspolitik vorbildhaft auf sich nehmen⁴⁴.

IV. Voraussetzungen für eine wissenschaftliche Bearbeitung

1. Wissenschaftler als „Entwicklungszellen“

Alle in diesem Memorandum enthaltenen Überlegungen und Vorschläge zielen auf Neuerungen ab, und zwar auf solche, die etablierte Schranken durchbrechen und Begrenzungen des Fühlens, der Phantasie, des Denkens und des Handelns überwinden sollen. Einige dieser Begrenzungen beziehen sich auf Modalitäten, andere auf Dimensionen gesellschaftspolitischen Handelns. In beiden Hinsichten müssen wir uns von traditional bedingten Befangenheiten lösen, um Problemlösungen zu finden, die mit unserem — wie wir annehmen müssen — gemeinsamen Ziel des Überlebens und des besseren Lebens vereinbar sind.

Unser Thema ist Entwicklung, aber die geistige Beschäftigung mit diesem Thema verlangt selbst die Entwicklung der Denkenden. Es stellt sich also die Frage nach den Möglichkeiten, die Entwicklung des Denkens

⁴⁴ Vgl. hierzu auch: Edward Shils, *The Traditions of Intellectual Life: Their Conditions of Existence and Growth in Contemporary Society*, in: *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. I, 1960, S. 177 ff.

über Entwicklung zu beschleunigen und uns aus der gegenwärtig sehr spürbaren Befangenheit in Hergebrachtem, Etabliertem, Institutionalisiertem, „Fachlichem“ zu lösen und für Experimente zu öffnen — und zwar nicht nur in der Theorie, sondern durchaus auch — möglichst simultan — in dem der Erprobung menschlicher Entwicklungsimpulse zugänglichen Raum, durch Diskussion und kooperative Aktion von Menschen verschiedener Herkunft, auf verschiedenen Bildungsstufen und aus verschiedenen Kulturen.

In dieser Situation scheinen uns Wissenschaftler in der ersten Linie der Verantwortung zu stehen, weil man von ihnen, mehr als von der „Praxis“ verhafteten Menschen, die Bereitschaft und Fähigkeit zur geistigen Disziplin der Objektivierung, der Distanzierung von jeweils partikularen, einseitigen Sichten und Affekten erwarten muß. Sie in erster Linie müssen verstehen, die zumeist so weit divergierenden Bereiche der Beziehungen, des Bewußtseins, der Verantwortung und der gesellschaftspolitischen Handlungsfähigkeit miteinander zur Deckung zu bringen. Damit wird natürlich impliziert, daß heutige Wissenschaftler die methodische Notwendigkeit der Wertfreiheit im Forschungsprozeß — oder jedenfalls des Strebens nach ihr — zu verbinden wissen mit dem gesellschaftspolitischen Engagement, das sich im Einsatz ihres Wissens für Ziele äußern muß, die sie vor ihrem Gewissen — also einer subjektiven, außerwissenschaftlichen Instanz — rechtfertigen können, und daß sie jene *Minima vitalia* bejahen, von denen vorher die Rede war.

Unter diesen Voraussetzungen — von denen wir wissen, daß auch sie nicht vorbehaltlos als Realitäten erwartet werden können — meinen wir, dem Wissenschaftler im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts die Funktionen des „freischwebenden Intellektuellen“ gemäß der Konzeption von Karl Mannheim zumuten zu können, mit besonderer Betonung seiner Offenheit für die Förderung globaler, also transnationaler Zusammenarbeit und der hierfür notwendigen Relativierung partikularer Positionen, seien sie nationale, rassische, konfessionelle, materielle oder gesellschaftsideologische.

Die „Entwicklungszellen“ werden also zunächst weitgehend auf Wissenschaftler angewiesen sein, wenn sie auch, zur Vermeidung elitärer Verkrustung und sektiererhafter Isolierung, soweit wie möglich von Anfang an mit Praktikern durchsetzt sein sollten.

2. Vorgehen im Bereich der Forschung

Für das konkrete Vorgehen werden wir vermutlich mit der Bildung von Forschungsgruppen beginnen müssen, und zwar in verschiedenen Stadien:

a) Zur Erforschung der grundsätzlichen Realisierbarkeit einer globalen Entwicklungspolitik, unter den Gesichtspunkten (aa) ihrer methodischen Modalitäten und (bb) ihrer Aussichten auf Erfolg, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer allgemein-politischen Aspekte.

b) Bei positivem Befund: zur Ausarbeitung eines Plans für die weitere Forschung, wobei die Prioritäten für spezifische Themen für Grundlagenforschung und angewandte Forschung zu formulieren wären.

c) Zur Durchführung von Forschungen über sektorale Themen, mit starker Betonung von Feldstudien und Experimentiermöglichkeiten zur praktischen Erprobung theoretisch gewonnener Ergebnisse.

d) Zur Vorbereitung und Organisation von Aufklärungsaktionen, also der Schaffung der (nicht zuletzt auch finanziellen) Voraussetzungen für eine breit gestreute, flexible, alle technischen Kommunikationsmöglichkeiten nutzende und dennoch systematisch betriebene, an jeweils spezifische Zielgruppen gerichtete Öffentlichkeitsarbeit.

3. In allen diesen Stadien wären die folgenden *Grundsätze für die Zusammensetzung der Forschungsgruppen* anzuwenden:

a) Sie sollten interdisziplinär — und nicht bloß multidisziplinär — zusammengesetzt sein, wobei eine möglicherweise entscheidende Voraussetzung jedes Erfolges die persönliche Aufgeschlossenheit aller Teilnehmer gegenüber anderen Disziplinen ist. Es dürfte sich also nicht — wie noch so oft — um ein bloßes Nebeneinander von Forschungsvorhaben handeln, die verschiedenen Disziplinen „angehören“, sondern die Gemeinsamkeit des thematischen Anliegens, das unter unterschiedlichen Gesichtspunkten und mit unterschiedlichen, einander ergänzenden Methoden zu bearbeiten ist, sollte bereits in der Formulierung der Themen und in den konkreten Arbeitsmethoden zum Ausdruck kommen. Dieses Kriterium müßte also bei der Auswahl der Teilnehmer berücksichtigt werden, und ihr müßte ebensoviel Gewicht beigelegt werden wie der sachlichen Kompetenz. Die wichtigsten zu beteiligenden Disziplinen sind zweifellos Volkswirtschaftslehre, Soziologie, Politologie, Psychologie und Pädagogik.

b) Sie sollten international, interrassisch und interkonfessionell zusammengesetzt werden, auch mit Beteiligung von Vertretern der verschiedenen ordnungspolitischen Richtungen oder „Lager“, soweit tunlich, und unter Berücksichtigung ihrer Bereitschaft und Fähigkeit zu rational disziplinierten Kommunikation.

c) Sie sollten sowohl in der Auswahl ihrer Mitglieder wie in ihrer Arbeit unabhängig von nationalen und internationalen Behörden sein. Dies müßte bereits in der Finanzierung berücksichtigt werden. Hier stellt sich die Frage, ob nicht die großen wissenschaftlichen Gesellschaften in den beteiligten Disziplinen in möglichst vielen Ländern die Initia-

tive ergreifen sollten, indem sie Möglichkeiten der konkreten Zusammenarbeit für dieses notwendigerweise langfristige, dennoch aber dringende Vorhaben zunächst unter sich erörtern. Es wäre zu begrüßen, wenn die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften einen solchen Prozeß in Gang zu bringen bereit wäre, selbstverständlich erst nach der erforderlichen Vertiefung und Ergänzung der hier gebotenen Hinweise.

Zusammenfassung der Diskussion zum Referat von Prof. Behrendt

Eine Reihe von Diskussionsrednern äußerte sich zur Frage der Notwendigkeit und Realisierbarkeit einer globalen Entwicklungspolitik schlechthin, andere versuchten, ihre Bedenken oder Zustimmung vorwiegend an Einzelbeispielen darzulegen. Eine weitere Gruppe von Beiträgen befaßte sich mit der Frage nach einem geeigneten Adressaten, dem erfolgversprechenden Experimentierfeld und der Regelung der Zuständigkeiten im Rahmen dieses Konzeptes.

Prof. Güldner hielt den Versuch der Überwindung des Punktualismus auf dem im Referat vorgeschlagenen Weg nicht für realitätsnah. Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Fakten und oft nicht hinreichend bekannter Zusammenhänge sollten anstelle unbrauchbarer Globalmodelle („would be nice — Globalismus“), ausgehend von Fakten und der Notwendigkeit spezieller Lösungen operationale Modelle erarbeitet werden. Vielleicht sei aus dem als kleineres Übel betriebenen Punktualismus stufenweise eine umfassende Strategie zu entwickeln.

Prof. Stucken sah in dem vorgetragenen Konzept eine spezifische Ausdeutung der Hoffnungen, die in den fünfziger Jahren gehegt, aber spätestens in den sechziger Jahren allenthalben enttäuscht wurden, als nach der Befreiung von der Kolonialherrschaft die erwartete Realisierung besserer Lebensbedingungen weithin nicht gelang.

Dr. Bohnet vermißte in dem als überwiegend pädagogisch bezeichneten Ansatz Prof. Behrendts den Versuch einer Klärung gewisser kausaler Zusammenhänge. Eine globale Strategie sei beispielsweise erst nach vollzogener Integration der vielen Teiltheorien zur Erklärung der Ursachen der Armut erwägenswert.

Prof. Meimberg vertrat die Ansicht, daß es zwar schwierig sein dürfte, die Vorschläge Behrendts zu realisieren, aber dennoch die stärkeren Argumente für die Wichtigkeit globaler Betrachtung und den Versuch einer systematischen Gesellschaftspolitik sprächen. Behrendt liefere die Begründung für die Existenz von Basisnormen, die neben und über allen Besonderheiten einen hohen Grad von allgemein anerkannter Gültigkeit besitzen, weniger allerdings im Handeln als in Erklärungen zum Ausdruck gelangend.

Prof. Thullen sah ebenfalls keinen notwendigen Widerspruch zwischen Punktualismus und Globalismus. Bei der ILO bildeten sich beispielsweise Fraktionen nicht in erster Linie nach der Länderzugehörigkeit, sondern aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierungsvertretern. In allgemeine Regelungen beziehe man auch Entwicklungsländer ein, berücksichtige ihre Besonderheiten aber durch Flexibilitätsklauseln. Traditionsbedingte Unterschiede, z. B. in den Systemen der sozialen Sicherheit in den frankophonen, anglophonen und lateinamerikanischen Ländern, müßten zwar vorerst hingenommen werden. Im Laufe der Zeit durchsetzbare Änderungen sollten aber an allgemeingültigen Maximen orientiert sein.

Prof. Behrendt stimmte dem von Prof. Stucken erhobenen Einwand zu, betonte aber, daß die Folgerungen aus dieser Entwicklung nicht Resignation, sondern Suche nach den Ursachen sein müsse. Im Anschluß an die Kritik Dr. Bohnets warnte er vor der Überschätzung der Wissenschaft als gesellschaftlich mobilisierendem Faktor. Außerdem sei es nicht ratsam, die Integration der verschiedenen Entwicklungstheorien abzuwarten und erst danach ein globales Konzept zu entwickeln, für das es dann vermutlich zu spät sein würde. Das Referat habe in der Tat einen pädagogischen Ansatz geboten, der aber nicht primär andere lehren wolle, sondern auf die Erweiterung des eigenen Bewußtseins- und Aktionshorizontes sowie eines wachsenden Kreises von Beteiligten abziele. Es gehe darum, auf die von Prof. Meimberg erwähnten relativ allgemeinbejahten Basisnormen, die im Referat angesprochenen „*minima vitalia*“, aufmerksam zu machen.

Prof. Priebe war mit der Analyse Behrendts grundsätzlich einverstanden, vermutete aber eine Reihe von Widersprüchen: Wenn der Staat nicht länger als einziger Träger von Entwicklungsenergien angesehen werden soll, bleiben als Alternative nur die Reste traditioneller Sozialstrukturen. Andererseits wird deren Auflösung, mithin die Zerstörung bedeutender Quellen von Entwicklungsenergie, gefordert. Es ist weiter zu fragen, ob durch die starke Betonung des globalen Konzeptes nicht wertvolle Ansatzpunkte auf regionalem Gebiet verlorengehen. Den dritten Widerspruch sah Prof. Priebe darin, daß die geforderte neue Werthaltung der Menschen eine starke Veränderung von Wirtschaft und Gesellschaft voraussetzt, die aber die in Wirklichkeit gegebenen Möglichkeiten zur Umstellung bei weitem übersteigt. Beispielsweise sei in verhältnismäßig kurzer Zeit im Rahmen einer verbesserten Schulbildung der Erwartungshorizont erweiterungsfähig. Es könnten aber viele Konflikte dadurch entstehen, daß die entsprechenden wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der verbesserten Bildung weniger schnell zu schaffen sind. Die von Behrendt angestrebte interdisziplinäre

Forschung im Rahmen eines globalen Konzeptes müsse sich dieser Widersprüche bewußt sein.

Dr. Uhlig warnte davor, einzelne kleine Gruppen durch die Ausrichtung auf ein globales Konzept zu verwirren und so brauchbare Ansatzpunkte zu gefährden. Die Mobilisierung kleiner Gruppen und die Lösung soziopsychologischer Fragen werde durch die Orientierung an globalen Maximen erschwert, da die im Detail interessierenden Fragen meist auf nationale Ziele ausgerichtet seien. Dr. Uhlig hob den utopischen Charakter des globalen Ansatzes hervor.

Dr. Weiershäuser verwies auf den Bericht der Pearson-Kommission, die den globalen Ansatz für den Entwicklungshilfewillen gelten läßt, in Fragen der praktischen Durchführung aber aufgrund schlechter Erfahrungen vom globalen Konzept abgerückt sei. Ihm komme lediglich bei der Suche nach Formen zukünftiger Zusammenarbeit internationaler Institutionen Bedeutung zu.

Prof. Behrendt erläuterte, ausgehend von dem Einwand Prof. Priebe, seine Vorstellungen über die Alternativen zur Monopolrolle des Staates als Entwicklungsträger. Es geht um die Förderung „gestaffelter Strukturen“, den Versuch, entwicklungspolitische Motive und Aktivitäten auf möglichst vielen Ebenen gesellschaftspolitischen Handelns zu etablieren. Nicht die Ausschaltung des nationalen Staates, sondern seine Ergänzung sei anzustreben, um bisher nationalstaatlich dominierte Strukturen von autarkistischen Hemmungen zu befreien. Außerdem seien auch nationale Ziele im Gegensatz zu der von Dr. Uhlig geäußerten Ansicht keineswegs unentbehrlich für die Entwicklung kleiner Gruppen, beispielsweise der Genossenschaften. Es sei gefährlich, einseitig auf nationale Ziele abzustellen und sich die Vorteile übernationaler Zusammenarbeit entgehen zu lassen. Prof. Behrendt sah auch im Gegensatz zu Prof. Priebe und Dr. Uhlig in der Existenz eines globalen Konzeptes keine Gefährdung entwicklungspolitischer Ansatzpunkte in einzelnen Regionen oder Kleingruppen. Gewiß könne z. B. die Landwirtschaft nicht sofort mit einer globalen Strategie konfrontiert werden, eine Staffelung in kleine Schritte sei nötig und möglich. Weniger pessimistisch war Prof. Behrendt auch hinsichtlich der Möglichkeiten, die durch eine neue Werthaltung gestellten Anforderungen an Wirtschaft und Gesellschaft zu erfüllen und so die von Prof. Priebe befürchteten Disharmonien zu vermeiden. Ansatzpunkt müsse die Proklamation neuer Ziele sein. Die hierzu erforderlichen „Öffnungsmöglichkeiten“ seien durch die bekannten exogenen Einflüsse in den Entwicklungsländern vorhanden. Die Beziehung zwischen Werthaltung, Wirtschaft und Gesellschaft könnten, sobald ein globales Konzept eine besser koordinierende Planung ermögliche, wechselseitig sein. Ein globales Konzept möge manchem vorerst utopisch

erscheinen. Besonders in den Naturwissenschaften werde aber demonstriert, wie vermeintliche Utopien oft sehr schnell Realität werden. Es gehe nicht an, daß sich die Sozialwissenschaften in dieser Beziehung zu viel Zurückhaltung auferlegten.

Dr. Blum war der Ansicht, ein Kreis von Ökonomen sei nicht der passende Adressat für das vorgetragene Konzept. Es sei zu weit gefaßt und solle eher Gegenstand der Friedensforschung sein. Vielleicht könnten sich internationale Institutionen intensiver des globalen Ansatzes annehmen.

Ein passendes Experimentierfeld für die notwendige interdisziplinäre Zusammenarbeit sah Dr. Clausen in speziellen Entwicklungsgesellschaften mit internationaler Zusammensetzung (Staaten, soziale Gruppen) und transnationaler Zielsetzung. Der Ausschuß für Entwicklungsländer sollte sich an derartigen Experimenten beteiligen und versuchen, mit den in den Entwicklungsländern tätigen Gruppen zusammenzuarbeiten.

Prof. Rohde stellte die Frage, ob im Rahmen der globalen Strategie beabsichtigt sei, 1. die in den Entwicklungsländern vorhandene Wertskala bei der Aufstellung eines Zielkatalogs zu übernehmen oder eigene Vorstellungen zur Geltung zu bringen und 2. einzugreifen, wenn innerhalb der Zielhierarchie Teilziele nicht widerspruchsfrei vereinbar schienen.

Dem Einwand Dr. Blums hielt Prof. Behrendt entgegen, daß auch Ökonomen sich mit anderen Disziplinen im gleichen Boot befänden.

Die nötige Vorarbeit solle in kleinen Gruppen geleistet werden und sich sehr bald auf ausgewählte konkrete Punkte konzentrieren. Logische Übereinstimmung der Konzepte und Teilziele sei unbedingt erstrebenswert. Demzufolge solle Einfluß genommen, dennoch aber nur durch Konsensus entschieden werden. Voraussetzung dafür sei eine intensivere Pflege der Rationalität im entwicklungspolitischen Denken und eine Strategie der Zusammenarbeit.

Man müsse mehr miteinander sprechen und adäquate Organe der Diskussion und Entscheidungsvorbereitung schaffen. Das sei nur im Rahmen einer globalen Strategie und nicht bei punktueller Verfahrensweise möglich.

Japan — Modell eines internationalen Wachstumszentrums?

Von *Hans-Jürgen Harborth*

Die „Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik“ sind, wie R. F. Behrendt und V. Lühr¹ gezeigt haben, in erster Linie gesellschaftlicher und politischer Natur. Sollten diese Voraussetzungen eines Tages erfüllt werden können — etwa durch die von den Verfassern geforderten neuen gesellschaftlichen Strategien und Taktiken — bleibt die Frage an die Ökonomie, wie eine auf diesen Voraussetzungen aufbauende globale Entwicklungsstrategie aussehen müßte.

Der folgende Kurzbeitrag geht von der Beobachtung aus, daß Japans Aufstieg zu einem vierten Weltwirtschaftszentrum auch die Wirtschaften seiner (nicht nur asiatischen) Nachbarländer positiv beeinflusst, und es wird die Frage gestellt, inwieweit hieraus Lehren für eine räumlich orientierte globale Entwicklungsstrategie zu ziehen sind. Es kann hier allerdings nur darum gehen, die Grundidee an einem Beispiel zu verdeutlichen². Ob sich das, was sich in und um Japan herum mehr oder weniger „entwickelt“ hat, kopieren und in eine aktive globale Entwicklungsstrategie umsetzen läßt, hängt nicht zuletzt davon ab, inwieweit die von R. F. Behrendt und V. Lühr beschriebenen Voraussetzungen erfüllt werden können. Insoweit ist sich der Verfasser über den „futurologischen Charakter“ (R. F. Behrendt und V. Lühr, S. 58) auch seines Beitrages im klaren.

Der Ausgangspunkt dieses Referats ist die folgende Frage: Lassen sich in internationalem, vielleicht auch globalem Rahmen ähnliche Wachstums- und Übertragungsmechanismen aktivieren, wie sie aus dem Arsenal nationaler Regionalpolitik bekannt sind? Vor allem: Gibt es auch in weltweiter Dimension Wachstumszentren oder -pole, die insbesondere von französischen Ökonomen zum Angelpunkt eines nationalen entwicklungsstrategischen Konzepts³ gemacht worden sind?

¹ Vgl. den vorigen Beitrag in diesem Heft.

² Vgl. auch den früheren Beitrag des Verf.: „Zur Rolle der Entwicklungsländer in einer multizentrischen Weltwirtschaft.“ Überarbeitete Fassung eines Referats, gehalten am 2. Dez. 1966 vor dem Ausschuß Entwicklungsländer des Vereins für Socialpolitik in Frankfurt/M.: (Druck in Vorbereitung).

³ Vgl. F. Perroux, Note sur la notion de „pôle de croissance“. In: *Economie Appliquée*, Bd. 6 (1953), S. 307 ff.. Weiterhin J.-R. Boudeville, *Problems of Regional Economic Planning*, Edinburgh University Press 1966 und H. Körner,

Hirschman hat dieses Problem in seiner „Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung“ zwar angesprochen, doch er beurteilte die Möglichkeit einer solchen Strategie eher zurückhaltend⁴. Aber ohnehin lag dieses Problem für Hirschman nicht im Zentrum seines Interesses, und so sagte er auch nichts über die wichtige Frage, wo — wenn überhaupt — solche neuen Zentren entstehen könnten.

Der Ansatz für eine nicht nur sektoral, sondern auch räumlich orientierte globale Entwicklungsstrategie wäre den geläufigen nationalen Entwicklungskonzepten von A. O. Hirschman bzw. Fr. Perroux sehr ähnlich. Er müßte — wie diese — versuchen, die Erkenntnisse der sektoral orientierten Entwicklungstheorien mit bestimmten durchaus eigenständigen Erkenntnissen der Raumwirtschaftstheorie zu verschmelzen. Soviel ist jedenfalls sicher: Entwicklungsstrategische Konzepte, selbst wenn sie „sektoral“ richtig durchdacht sind, können mit schweren Mängeln behaftet sein, wenn sie die räumliche Dimension des Wachstums vernachlässigen. Es scheint, daß einige Integrationsansätze im Bereich der Entwicklungsländer an diesem Fehler krankten. Wir werden darauf noch eingehen.

Der Grundgedanke einer raumwirtschaftlich orientierten Entwicklungspolitik würde darin bestehen, im Bereich der Entwicklungsländer nicht nur eigene lokale und nationale, sondern auch kontinentale und interkontinentale Kreisläufe aufzubauen, wie es in den wirtschaftlich entwickelten Teilen der Welt heute der Fall ist. Dies wäre eine notwendige Ergänzung zu einer Entwicklungsstrategie, die in einer Öffnung der Märkte der Industrieländer für Produkte der Entwicklungsländer den eigentlich entscheidenden Faktor sieht.

Es scheint, als ob der wirtschaftliche Aufstieg Japans zu einem vierten weltwirtschaftlichen Kerngebiet⁵ als Modell für ein internationales Wachstumszentrum fungieren könnte. Bevor das näher begründet wird, scheint es angebracht, von vornherein auf einen wichtigen Unterschied zwischen nationalen und internationalen Wachstumszentren hinzuweisen: Die von einem nationalen Entwicklungspol ausgehenden Impulse können die gesamte Wirtschaft des Umlandes erfassen und umgestalten. Das ist anders in weiträumiger und weltweiter Dimension. Je weiter entfernt der Wachstumspol von der zu beeinflussenden Region ist, und je größer und volkreicher diese Region ist, ein desto größeres Eigen-

Industrielle Entwicklungspole als Instrumente der Regionalpolitik in Entwicklungsländern. In: *Kyklos*, Vol. XX (1967), S. 684—707.

⁴ Vgl. A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven 1958, S. 183 ff.

⁵ A. Predöhl sieht hierin eine Tendenz zur multizentrischen Weltwirtschaft. Vgl. A. Predöhl, *Das Ende der Weltwirtschaftskrise*, Reinbek 1962, S. 93 ff.

gewicht hat die Binnenwirtschaft und desto kürzer ist der Hebel, mit der sie von außen zu beeinflussen ist (Beispiel: Indien). Aber erstens gibt es durchaus große und dünnbevölkerte Regionen, die stark außenwirtschaftsabhängig sind, und zweitens gehen die von außen kommenden Wachstumsimpulse weit über das hinaus, was sich in Export- und Importströmen niederschlägt.

Wachstumsimpulse durch Japans Rohstoffnachfrage

Hat es Japan nun vermocht, die regionale Außenhandelsstruktur seiner ost- und südasiatischen Nachbarn nennenswert zu beeinflussen? Wie steht es mit den Exporten dieser Länder nach Japan? Zuvor die Kontrastsituation: Nahezu alle lateinamerikanischen, afrikanischen, mittelöstlichen und südasiatischen Entwicklungsländer sind in ihren wirtschaftlichen Außenbeziehungen noch heute sehr stark auf die beiden „alten“ Zentren, nämlich die USA und Westeuropa ausgerichtet. Dagegen ist diese regionale Konzentration des Außenhandels der meisten ost- und südasiatischen Länder entscheidend gelockert worden: eben durch das Auftreten Japans — in einigen Fällen auch der VR China — als potente Nachfrager von Rohstoffen und Anbieter von Fertigwaren.

Gäbe es die japanische Nachfrage nicht, so hätten in den letzten Jahren eine ganze Reihe asiatischer Länder auf erhebliche Teile ihrer Gesamtexporte verzichten müssen: Die Philippinen auf ein Drittel (1966/67), Malaysia⁶ und Südkorea (1966/67) auf ein Viertel, Indonesien (1967), Thailand (1966) und Taiwan (1968) auf etwa ein Fünftel⁷. Die Masse dieser Exporte besteht aus Rohstoffen und Nahrungsmitteln, vor allem aus Holz, Erzen, Rohöl, Kautschuk, Reis, Früchten und Gemüse. Diese schon jetzt sehr beachtliche japanische Nachfrage in den benachbarten Ländern könnte sich noch wesentlich verstärken, wenn die entsprechenden Kapazitäten unter dem Schutz der Transportkosten weiter ausgebaut werden. Vorerst sind es die bereits entwickelten Teile der weltwirtschaftlichen Peripherie, namentlich Australien, Neuseeland sowie die Westgebiete Kanadas und der USA, die von dem Rohstoffsgog der japanischen Industrie am meisten profitieren. Allein die USA liefern z. Zt. an Japan mehr Rohstoffe und Nahrungsmittel als alle ost- und südasiatischen Länder zusammengenommen⁸. Im Falle Australiens machen

⁶ Bezogen auf die Gesamtexporte \div Exporte an Singapur.

⁷ Berechnet nach absoluten Zahlen aus 1. UN, Commodity Trade Statistics 1968 (Statistical Papers, Series D, Vol. XVIII, No. 1—25) New York 1969.

2. UN, Yearbook of International Trade Statistics 1966, New York 1968.
3. Ostasiatischer Verein e. V. (Hamburg) (in folgendem OAV), Ländernachrichten Nr. 19/68, 25/68, 29/68 und 6/60.

⁸ 1968 importierte Japan aus den USA Rohstoffe (SITC-Gruppen 0 bis 4) für 2,2 Mrd. US \$, aus ganz Ost- und Südostasien (ohne kommunistische Länder) für 1,7 Mrd. US \$ (Quelle: UN, Commodity Trade Statistics 1968, a. a. O., No. 1—27).

diese Exporte, vorwiegend bestehend aus Wolle, Erzen, Kohle, Weizen und anderen Nahrungsmitteln, rd. ein Fünftel seiner Gesamtexporte aus⁹. Aber auch eine Reihe mittelöstlicher, lateinamerikanischer und afrikanischer Entwicklungsländer mit speziellen Exportangeboten liefern beachtliche Anteile nach Japan, so etwa Nicaragua und Sambia.

Die Vorteile solcher weltweiten Rückwärtskopplungseffekte, die durch ein neues weltwirtschaftliches Zentrum hervorgerufen werden, liegen auf der Hand. Vor allem haben sie Komplementärcharakter, und sie erfüllen damit ein Merkmal, das als die beste Garantie für die Realisierung theoretisch möglicher Kopplungseffekte gelten darf¹⁰. Hinzu kommt, daß die unterentwickelten Länder auf eine Mehrnachfrage nach Rohstoffen und Nahrungsmitteln wegen der bereits bestehenden Kapazitäten in der Regel am besten vorbereitet sind. Im landwirtschaftlichen Sektor der benachbarten Länder reizt dies, getreu den Thünenschen Regeln, zur Intensivierung der Produktion an, wie man es im vergangenen Jahrzehnt insbesondere in Taiwan und Südkorea beobachten konnte. Die Intensivierung der Landwirtschaft aber ist gleichzeitig eine der wichtigsten Vorbedingungen für eine erfolgreiche Industrialisierung.

Wenn die vorhandene Produktionselastizität der benachbarten Länder aber nicht ausreicht, um die Mehrnachfrage zügig zu befriedigen, wird die Industrie des neuen Zentrums selbst versuchen, mit eigenem Kapital und Know-how — und natürlich mit selbstproduzierten Ausrüstungen — diese Kapazitäten auszubauen, erforderlichenfalls einschließlich der dazu gehörenden Verkehrseinrichtungen. Genau dies tut oder versucht Japan in ganz Südostasien, Australien und Kanada in ständig zunehmendem Maße. Auf das gleiche läuft ein kürzlich zwischen Japan und der Sowjetunion getroffenes Abkommen hinaus, nach dem Japan sich an der Erschließung des ostsibirischen Holzreichtums beteiligen soll. Die zu liefernden japanischen Ausrüstungen sollen mit sibirischem Bauholz und Kohle bezahlt werden¹¹.

Es ist klar, daß es die extreme Rohstoffarmut Japans ist, die diese in den weiteren Wirtschaftsraum ausgreifenden Aktivitäten besonders stimuliert. In rohstoffreicheren Ländern werden sich solche Wachstumseffekte zum Teil auf nationalem Boden abspielen; aber eben doch nur zum Teil, denn kein einzelnes Land dieser Welt ist wirklich autark, weder im physischen noch gar im ökonomischen Sinne. Dies gilt selbst für die USA. Die Importe dieses großen und rohstoffreichen Landes bestehen immerhin zu etwa einem Drittel aus Rohstoffen und Nahrungsmitteln.

⁹ Nach absoluten Zahlen in: UN Commodity Trade Statistics 1967, a. a. O., Vol. XVII, No. 1—32.

¹⁰ Vgl. H. Körner, a. a. O., S. 691.

¹¹ Vgl. OAV, Ländernachrichten Nr. 30/68 vom 6. 12. 1968, S. 10.

Weitere Wachstumsimpulse

Die wirtschaftliche Aktivität Japans in Ost- und Südostasien beschränkt sich nun durchaus nicht auf den Rohstoffsektor. Es scheint, daß sich zwischen Japan einerseits und Südkorea, Taiwan, Hongkong, den Philippinen und auch Malaysia andererseits ein ähnlicher Vorgang wiederholt, wie er sich vor gut hundert Jahren zwischen England und Kontinentaleuropa abgespielt hat. Heute „industrialisiert“ Japan — allerdings unter starker Konkurrenz der USA — seine Nachbarländer. Der Vergleich wäre geradezu spiegelbildlich perfekt, wenn Japan auch in Festland-China die ökonomische Expansion hätte fortsetzen können, die es — allerdings unter imperialistischem Vorzeichen — in der Mandschurei begonnen hatte.

Zur Zeit liefert Japan teilweise weit über die Hälfte der industriellen Ausrüstungen, die unter den Importen der ost- und südostasiatischen Länder — wie bei fast allen Entwicklungsländern der Fall — die stärkste Gruppe stellen.

Ein ganzer Fächer indirekter Einflüsse kommt hinzu. Japan exportiert und installiert diese Industrieausrüstungen nicht nur, es finanziert sie auch in erheblichem Maße mit Krediten oder Beteiligungen. Japan ist nach den USA der stärkste Geldgeber der Asian Development Bank (ADB), die ihrerseits die Industrialisierung Asiens vorantreibt. Die ihm teils auferlegten, teils freiwillig übernommenen Reparationsleistungen an Burma, Indonesien, die Philippinen, Süd-Vietnam, Kambodscha und Laos hat Japan dazu genutzt, vor allem im Bereich der Infrastruktur Musterprojekte zu erstellen. Nach den USA und Frankreich hatte Japan 1968 die meisten Berater im Rahmen der Technischen Hilfe entsandt¹². Praktikanten aus ganz Asien werden in Japan ausgebildet.

Eine Folge dieser Entwicklung, die im Sinne einer Ausbreitung des wirtschaftlichen Wachstums durchaus wünschenswert ist, besteht darin, daß die japanischen „Pioniere“ (im Sinne Schumpeters) die Konkurrenz ihrer „Nachahmer“ bereits deutlich zu spüren bekommen. Dies gilt nicht nur für die Textilproduktion, die dem Konkurrenzdruck neuer Produktionsländer erfahrungsgemäß besonders stark und prompt ausgesetzt ist. Hongkong, Taiwan, Malaysia und auch Südkorea ziehen Industrien an, in denen Japan noch vor kurzem allein führend in Asien war: Darunter sind Industrien wie Kunststoff-, Kraftfahrzeug-, Maschinen-, Uhren- und elektronische Industrien. Hongkong produzierte 1968 mit 16 Mill. Transistorgeräten eine Menge, die zwei Dritteln der japanischen Transistorexporte des gleichen Jahres entsprach¹³.

¹² Vgl. OECD, Entwicklungshilfe. Jahresprüfung 1969, Paris 1969, S. 444.

¹³ Vgl. OAV, Ländernachrichten Nr. 25/69 vom 28. 9. 1969, S. 4.

Die sozusagen antizipierte Reaktion der japanischen Wirtschaft auf solche Konkurrenz ist wiederum sehr wünschenswert: Sie beteiligt sich — meist in der Form von Gemeinschaftsunternehmen — von vornherein an der Konkurrenz, deren Entstehen sie ohnehin nicht verhindern kann. Die Schwerpunkte dieser Beteiligungen liegen in Taiwan, Südkorea und Malaysia. Ein Beispiel: In Taiwan wird zur Zeit mit japanischem Beteiligungskapital und japanischem Know-how eine Kraftfahrzeugproduktion errichtet¹⁴.

Ein weiterer Aspekt sollte nicht übersehen werden: Gleichzeitig mit den japanischen Auslandsinvestitionen in Asien drängt europäisches und vor allem amerikanisches Kapital in den Wachstumspol Japan nach. Zwar geben die Japaner diesem Drängen nur sehr zögernd nach¹⁵, doch ist festzuhalten, daß dieses dem Wachstumspol von außen zufließende Kapital indirekt und völlig marktgerecht auch zur Entwicklungsfinanzierung der Gesamtregion beiträgt. Denkbar wäre auch, daß ein neues erfolgreiches Zentrum eine Rolle spielen könnte als regionales Auffangbecken für eventuelles Fluchtkapital der Gesamtregion. Immerhin ist bekannt, daß seit einiger Zeit von einer Aufwertung des Yen gesprochen wird. Schließlich dürften die bedeutenden Investitionen der USA in den verarbeitenden Industrien Ost- und Südasiens z. T. auf die Wachstumsatmosphäre zurückzuführen sein, die durch den Aufschwung Japans in dieser Region zweifellos entstanden ist. Dies würde dem entsprechen, was H. Körner „psychische Polarisierung“ nennt¹⁶.

Weitere internationale Wachstumszentren?

Zum Schluß möchte ich mich ausschließlich mit einer Frage befassen, die das japanische Beispiel nur indirekt beantwortet. Wenn überhaupt, wo können im Bereich der Entwicklungsländer weitere große industrielle Zentren entstehen und wo nicht?

Es ist klar, daß dies nur ein Ausschnitt aus dem Fragenkomplex ist, der sich im Zusammenhang mit dem Problem internationaler Wachstumspole ergibt. Aber es ist ein wichtiger Ausschnitt, denn nur, wenn diese Frage entschieden werden kann, ist es möglich, die potentiellen Wachstumszentren annähernd zu lokalisieren. Und auch erst dann ist es sinnvoll, sich intensiver mit den Problemen zu befassen, die sich bei der Formulierung und Durchsetzung einer raumwirtschaftlich orientierten Entwicklungspolitik ergeben werden. Welcher Art diese Probleme sein werden, läßt sich wohl in etwa aus den Erfahrungen ablesen, die sou-

¹⁴ Vgl. OAV, Ländernachrichten Nr. 8/69 vom 19. 3. 1969, S. 6.

¹⁵ Vgl. P. Janocha, Die Liberalisierung der Kapitalimporte in Japan. In: Weltwirtschaftliches Archiv (Tübingen), Vol. 102 (1969), Heft 2, S. 282 ff.

¹⁶ H. Körner, a. a. O., S. 689.

veräne Entwicklungsländer im Verlauf ihrer Integrationsbestrebungen haben machen müssen.

Die Frage lautet also: Ist es möglich, durch den Schleier der wirtschaftlichen Unterentwicklung hindurchzusehen und potentielle industrielle Kerngebiete von zu entwickelnden peripheren Regionen zu trennen? Wir glauben, die folgende These vertreten zu können: Als neue Kerngebiete mit einer voll ausgebildeten industriellen Breitenstruktur kommen nur stark- und dichtbevölkerte Regionen in Frage, unabhängig davon, ob es sich dabei um nationale oder multinationale Bevölkerungsballungen handelt. Was spricht für diese These? Zunächst einmal der Augenschein. Dies gilt nicht nur für die bereits bestehenden industriellen Kerngebiete in Westeuropa, den USA, der Sowjetunion und Japan. Auch dort, wo sich im Bereich der Entwicklungsländer deutliche Ansätze zu einer industriellen Breitenstruktur haben durchsetzen können, nämlich in der VR China, Indien, Brasilien und Mexiko, decken sich diese industriellen Agglomerationen ziemlich genau mit den Schwerpunkten der Besiedlung.

Nun geht es hier um mehr als die tautologische Aussage, daß sich die wirtschaftliche Aktivität am stärksten in den Gebieten der stärksten Bevölkerungsballung konzentrierte. Es geht vielmehr um die Aussage, daß hier ein quantitatives Phänomen (Stärke und Dichte der Bevölkerung) mit einem qualitativen Phänomen (industrielle Breitenstruktur) gekoppelt ist. Nicht in dem „reichen“, von 12 Mill. Menschen bewohnten Australien ist das vierte weltwirtschaftliche Kraftfeld entstanden, sondern in dem von 100 Mill. Menschen bewohnten Japan nebst seinen ebenfalls dichtbevölkerten Nachbarländern.

Warum ist das so? Eine industrielle Breitenstruktur, wie sie sich unter anderem in einer starken interindustriellen Verflechtung manifestiert, läßt sich am ehesten in stark- und dichtbevölkerten Regionen realisieren. Hier ballen sich Produktion und Nachfrage, und dies bedeutet — zumal wenn ein modernes konjunkturpolitisches Instrumentarium zur Verfügung steht —, daß ein hoher Prozentsatz der gesamten regionalen Produktion in der gleichen Region verwendet (konsumiert oder investiert) wird. Dieser psychologische Faktor der relativen Bezugs- und Absatzgarantie im näheren Wirtschaftsraum ist gerade für den komplexen und hochempfindlichen Bereich der interindustriellen Produktion von unschätzbbarer Bedeutung. Ein modernes europäisches Automobilwerk z. B. hat zwischen 10 und 15 Tausend Unterlieferanten, die ihrerseits wieder mehr oder weniger von anderen Industrien abhängig sind.

Entscheidend aber dürfte sein, daß das dichte Nebeneinander der Produzenten für eine hohe Effizienz sorgt, und zwar auf Grund tatsächlicher oder befürchteter Konkurrenz und insbesondere auf Grund der verkürz-

ten Transport- und Kommunikationswege. Diese wiederum sind eine wesentliche Komponente der von A. Weber beschriebenen Agglomerationsvorteile¹⁷. Das, was Jürgensen Kernbinnenhandel nennt¹⁸ — also z. B. auch der Handel zwischen den westeuropäischen Kernländern —, ist zu einem erheblichen Teil Austausch von Vor- und Zwischenprodukten, und er ist insoweit einem überdimensionalen Werk-Verkehr zu vergleichen.

Nun besteht aber ein großer Teil der wirtschaftlich unterentwickelten Welt aus schwach und dünn bevölkerten Ländern, die zudem oft noch eine große Flächenausdehnung haben. Will man nun solche Länder zu einer Produktions- und Absatzgemeinschaft addieren (etwa die rd. 318 Mill. Afrikaner), so muß damit gerechnet werden, daß die Einsparungen, die man sich von industrieller Massenproduktion erhofft, durch die anfallenden höheren Transport- und Kommunikationskosten nicht nur reduziert, sondern vielleicht noch überkompensiert werden. Denn nun müßten die intensiven Handelsströme, die sonst den Kernbinnenhandel konstituieren, geographisch in die Länge und in die Breite gezogen werden, und dies würde Produktion und Verteilung selbst bei einem gut ausgebauten Transportsystem erheblich verteuern. Hier liegt wahrscheinlich ein „eingebauter Fehler“ mancher Integrationskonzepte der Entwicklungsländer, so z. B. beim Projekt eines Gemeinsamen Latein-amerikanischen Marktes.

Nach dem Gesagten müßte der erste Schritt einer auch räumlich orientierten Entwicklungsstrategie darin bestehen, Integrationsräume zu konzipieren, in denen Regionen mit starker und dichter Bevölkerung die Rolle neuer industrieller Zentren übernehmen könnten bzw. — institutionell abgesichert — übernehmen müßten. Daß dies nicht zwangsläufig zum Nachteil der Peripherie ausschlagen muß, sollte auch das Beispiel Australiens gezeigt haben, das durch das neue japanische Industriezentrum bisher nur profitiert hat.

¹⁷ Vgl. W. Isard, *Location and Space Economy*, Cambridge, (Mass.) 1962³, S. 172 ff.

¹⁸ H. Jürgensen, *Die Westeuropäische Montanindustrie und ihr gemeinsamer Markt*, Göttingen 1955, S. 54.

Kriterien zur Beurteilung von Entwicklungsprojekten und Entwicklungsprogrammen

Von W. v. Urff

Mit der Ausdehnung der Entwicklungshilfe wächst allgemein das Interesse an einer sachgerechten Vorbereitung und Beurteilung von Entwicklungsprojekten. Neben den Problemen der Projektfindung und der technischen Vorbereitung kommt dabei der Frage nach wirtschaftlichen Kriterien für die Auswahl der in die Realisierung einzubeziehenden Projekte eine zentrale Bedeutung zu. Gleiches gilt in verstärktem Maße für die Beurteilung von Entwicklungsprogrammen.

Zu dem angesprochenen Problemkreis liegt sowohl von volkswirtschaftlicher als auch von betriebswirtschaftlicher Seite eine umfangreiche Literatur vor, ohne daß bisher alle Probleme als gelöst angesehen werden könnten. Es kann jedoch kaum Aufgabe eines Kurzreferates sein, den Versuch zu unternehmen, wesentliche Erkenntnisse zur Bewältigung bisher ungelöster Probleme beizusteuern. Es soll statt dessen versucht werden, einen Überblick über die Vielzahl der vorliegenden Ansätze zu vermitteln. Dabei wird mit einem kurzen „dogmengeschichtlichen“ Abriß über die Behandlung der Investitionskriterien in der wirtschaftstheoretischen Literatur begonnen. Es folgt die Diskussion verschiedener Spezialprobleme der Projektauswahl, der sich einige kritische Anmerkungen zu den in der betriebswirtschaftlichen Praxis verwendeten Kriterien anschließen. Den Abschluß bilden einige theoretische Ausführungen zum Problem der Beurteilung von Entwicklungsprogrammen.

In der volkswirtschaftlichen Literatur werden im allgemeinen die Arbeiten von *Polak*¹ und *Buchanan*² als Beginn der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Problem der Investitionskriterien genannt. Beide kommen zu dem Ergebnis, daß ein Entwicklungsland, da Kapital offensichtlich knapp ist, kapitalexensive Projekte bevorzugen solle. Als Kriterien verwenden sie die Brutto-Capital-Output-Ratio. Selbstverständlich ist das ein sehr grobes Kriterium, das allenfalls als Daumenregel dann gerechtfertigt ist, wenn Kapital der einzige Produktionsfaktor ist,

¹ Vgl. *Polak*, J. J., Balance of Payments Problems of Countries Reconstructing with Help of Foreign Loans, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LVII (1943), No. 2, S. 208—240.

² Vgl. *Buchanan*, S. N., International Investment and Domestic Welfare, New York 1945.

oder die anderen Faktoren in relativ so großer Menge dazu vorhanden sind, daß es als der einzige limitierende Faktor angesehen werden kann.

Neben der Brutto-Capital-Output-Ratio wurde vielfach auch das Kriterium Capital-Labour-Ratio für die Auswahl von Investitionsprojekten vorgeschlagen. Dieser Vorschlag fand in der Theorie der komparativen Kostenvorteile eine entscheidende Stütze³. Nach dem Heckscher-Ohlin-Theorem wird ein Land dann vom Welthandel profitieren, wenn es die Güter produziert, die einen hohen Anteil an den relativ reichlich vorhandenen Faktoren enthalten und die Güter importiert, die einen höheren Bedarf an den vergleichsweise knappen Faktoren aufweisen. Es liegt auf der Hand, daß daraus unmittelbar die Empfehlung einer niedrigen Capital-Labour-Ratio im Hinblick auf eine Spezialisierung im Außenhandel für die Entwicklungsländer folgt. Das Theorem beruht auf der Annahme, daß die Produktionsfaktoren und Produktionsfunktionen in den beteiligten Ländern identisch sind. Dies entspricht, wie sich am Beispiel des Leontief-Paradoxons nachweisen läßt, nicht der Realität.

Die der Brutto-Capital-Output-Ratio anhaftenden Mängel versucht Kahn⁴ durch das von ihm vorgeschlagene Kriterium des sozialen Grenzproduktes aufzuheben, das als Nettobeitrag einer Grenzeinheit des Faktors Kapital zum Sozialprodukt definiert ist. Wie Kahn gezeigt hat, kann dabei das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein natürlicher Ressourcen das soziale Grenzprodukt von kapitalintensiven Projekten größer werden lassen als von weniger kapitalintensiven.

In weiteren Arbeiten von *Chenery*⁵ und *Eckstein*⁶ wurden Modifikationen des sozialen Grenzproduktes vorgeschlagen, wobei es vor allem darum ging, künstliche Elemente im Preissystem, wie Zölle und Subventionen, auszuschließen und die Faktoren Arbeit und Devisen mit ihren Opportunity Costs statt mit ihren Marktpreisen zu bewerten. Auf die damit verbundenen Probleme wird später noch zurückzukommen sein.

Eine scharfe Kritik an dem Kriterium des sozialen Grenzproduktes wurde von *Galenson* und *Leibenstein*⁷ vorgetragen. Sie führten eine

³ Vgl. *Chenery*, H. B., Comparative Advantage and Development Policy, in: *The American Economic Review*, Vol. LI (1961), No. 1; in deutscher Übersetzung wiederabgedr. in Fritsch, B., (Hrsg.), *Entwicklungsländer*, Köln—Berlin 1968, S. 317—351.

⁴ Vgl. *Kahn*, E. K., Investment Criteria in Development, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXV (1951), No. 1, S. 38—61.

⁵ Vgl. *Chenery*, H. B., The Application of the Investment Criteria, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXVII (1953), No. 1, S. 76.

⁶ Vgl. *Eckstein*, O., Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXI (1957), No. 1, S. 56—85.

⁷ Vgl. *Galenson*, W. and H. *Leibenstein*, Investment Criteria, Productivity and Economic Development, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXIX (1955), No. 3, S. 343—370.

andere soziale Wohlfahrtsfunktion ein, in der das Ziel darin besteht, das Pro-Kopf-Einkommen in einer bestimmten zukünftigen Periode und nicht einen Einkommensstrom über die Zeit zu maximieren. Außerdem nahmen sie schwerwiegende Begrenzungen für die dem Staat zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente an, indem sie insbesondere die Möglichkeit ausschlossen, die Sparquote durch fiskalpolitische Maßnahmen zu beeinflussen. Unter diesen Annahmen erscheint es notwendig, die aus den verschiedenen Projekten resultierende Einkommensverteilung nach Gewinnen und Löhnen zu berücksichtigen, da die Ersparnis aus Gewinnen im allgemeinen höher ist. Es läßt sich dann leicht zeigen, daß das Projekt mit dem höchsten sozialen Grenzprodukt nicht notwendigerweise dasjenige ist, das unter diesen Annahmen die Ausbringung zu einem zukünftigen Zeitpunkt maximiert. Dies ist vielmehr das Projekt, das zu den höchsten Reinvestitionen führt, weshalb die Autoren das Kriterium des marginalen Reinvestitionsquotienten als Entscheidungsregel anstelle des sozialen Grenzproduktes einführen. Geht man von der extremen Annahme aus, daß die Gewinneinkommen vollständig gespart und reinvestiert werden, während die Sparquote aus den Lohneinkommen gleich Null ist, dann führt dies zu einer kompletten Umkehrung der aus dem Heckscher-Ohlin-Theorem abgeleiteten Faktorintensitätsregel, d. h. daß gerade kapitalintensive Projekte bevorzugt werden sollen.

Galenson und Leibenstein wurden wegen ihrer extremen Folgerungen heftig angegriffen, besonders wegen ihrer Wohlfahrtsfunktion, die es offensichtlich zuläßt, daß die Hälfte der Bevölkerung in naher Zukunft hungert oder verhungert, nur damit später ein hohes Einkommensniveau erreicht werden kann. Ihre Analyse ist jedoch in der Hinsicht nützlich gewesen, daß sie die Aufmerksamkeit auf die Tatsache lenkte, daß auch andere Auswirkungen als der unmittelbare Beitrag zum Sozialprodukt in ein optimales Investitionskriterium einbezogen werden müssen.

Wie *Eckstein* später zeigte⁸, können der Kahn-Chenery-Ansatz des sozialen Grenzproduktes und der Galenson-Leibenstein-Ansatz des marginalen Reinvestitionsquotienten durchaus miteinander kombiniert werden. Er geht dabei von der Annahme aus, daß als Ziel der Kapitalwert zukünftiger Einkommensströme maximiert werden soll. Bei einer Zeitpräferenz von Null führt dies zu dem Galenson-Leibenstein-Kriterium, während bei einer hohen Zeitpräferenz der kurzfristige Einkommensbeitrag maximiert wird. Weiterhin nimmt *Eckstein* an, daß mit jedem Projekt ein unterschiedlicher Ersparnis- oder Reinvestitionskoeffizient verbunden ist, wobei er jedoch Ersparnisse sowohl aus Gewinnen als

⁸ Vgl. *Eckstein*, O., a. a. O.

auch aus Löhnen zuläßt. Aus diesen Annahmen leitet er als Kriterium den marginalen Wachstumsbeitrag ab, der sich aus zwei Komponenten zusammensetzt.

1. einem Efficiency Term, der dem direkten Beitrag des Projektes zum Sozialprodukt entspricht,
2. einem Growth Term, der den über Reinvestitionen erzielten indirekten Beitrag wiedergibt.

Die relative Bedeutung dieser beiden Ströme hängt nicht nur von der Zeitpräferenz ab. Auch bei niedriger Zeitpräferenz hängt die Bedeutung des zweiten Terms davon ab, wie sich der Sparkoeffizient verschiedener Projekte voneinander unterscheidet. Wenn die Sparquote nicht an die Form der Einkommensentstehung gebunden ist, dann existiert zwischen der langfristigen und kurzfristigen Betrachtung kein grundsätzlicher Gegensatz. Die Eckstein-Formel läßt alle intermediären Annahmen zwischen den extremen Standpunkten über die Bestimmung der Ersparnis zu.

Ein ähnliches Kriterium wurde von *Sen*⁹ vorgeschlagen. Auch er berücksichtigt die direkte Kapitalproduktivität und die Reinvestitionskoeffizienten der einzelnen Projekte. Werden zwei Projekte miteinander verglichen, von denen das erste die höhere Kapitalproduktivität aber den geringeren Reinvestitionskoeffizienten aufweist, so kann der Zeitpunkt bestimmt werden, an dem das anfänglich höhere Einkommen dieses Projektes kompensiert wird durch das später niedrigere Einkommen verglichen mit einem Projekt, das sich durch eine niedrigere Kapitalproduktivität aber einen höheren Reinvestitionskoeffizienten auszeichnet. Liegt das Ende des Planungshorizontes vor diesem Punkt, so ist das erste Projekt vorzuziehen, liegt es danach, das zweite. Bei einem Planungshorizont von einer Periode erhält man das Kriterium des sozialen Grenzproduktes, bei einem unendlichen Planungshorizont das Galenson-Leibenstein-Kriterium.

Alle bisher behandelten Kriterien beschäftigen sich mit der Allokation begrenzter Mittel zu einem bestimmten Zeitpunkt. Demgegenüber ist es das Hauptanliegen eines Beitrages von *Marglin*¹⁰, das Problem der optimalen Allokation in der Zeit zu untersuchen. Im einfachsten Fall, in dem der optimale Zeitpunkt einer Investition ohne weitere Beschränkungen bestimmt werden soll, läßt sich eine einfache Regel ableiten, die besagt, daß im optimalen Investitionszeitpunkt die infolge der dann stär-

⁹ Vgl. *Sen*, A. K., Some Notes on the Choice of Capital-Intensity in Development Planning, in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXI (1957), No. 4, S. 561—584.

¹⁰ Vgl. *Marglin*, S. A., *Approaches to Dynamic Investment Planning*, Amsterdam 1963.

ker der Abzinsung unterliegenden Investitionskosten eintretende Kostenersparnis dem mit derselben zeitlichen Verschiebung verbundenen Erlösentgang gleich sein muß. Das Problem wird komplizierter, wenn anstelle einer isolierten Einzelinvestition die Investitionsprogramme einer Reihe von Jahren ermittelt werden sollen, die in jedem Jahr einer Budgetbeschränkung unterliegen. Die übliche Praxis ist die, in jedem Jahr die Investitionen zu realisieren, die bezogen auf das beschränkte Budget den Kapitalwert maximieren. Diese, die zeitliche Interdependenz nicht berücksichtigende, Regel kann jedoch zu Fehlergebnissen führen. Es ist nämlich keineswegs gesagt, daß das Projekt mit dem höchsten internen Zinsfuß im ersten Jahr auch gleichzeitig dasjenige ist, das bei einer Verschiebung auf ein späteres Jahr den größten Erlösentgang aufweist. Ist im Extremfall mit einer Verschiebung auf ein späteres Jahr keine Erlösminderung verbunden, so wäre es richtiger, ein solches Projekt auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben und stattdessen im ersten Jahr ein Projekt vorzuziehen, das zwar einen geringeren internen Zinsfuß aufweist, dessen Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt jedoch eine relativ große Erlösminderung bedeuten würde. Die formale Darstellung dieses Problems führt zu einer Matrix, die in der einen Richtung die verschiedenen Jahre des Realisierungszeitraumes, in der anderen Richtung die insgesamt zur Auswahl stehenden Projekte enthält. Die Elemente der Matrix stellen die Kapitalwerte der verschiedenen Projekte zu den verschiedenen Realisierungszeitpunkten dar. Sieht man von extrem vereinfachenden und damit unrealistischen Annahmen ab, so kann dieses Problem nur durch ein Lineares Programmierungsmodell gelöst werden.

Nach dieser kurzen „dogmengeschichtlichen“ Einleitung soll nunmehr auf einige spezielle Probleme eingegangen werden, die bisher ausgeklammert wurden. Eine erste Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß man es in der Praxis nie mit einer Grenzeinheit des abstrakten Faktors Kapital zu tun hat, sondern die kleinste Einheit, über die eine Entscheidung zu fällen ist, die Einheit des Projektes ist. Daraus ergeben sich schwerwiegende Abgrenzungsprobleme. Ein Projekt soll stets eine in sich geschlossene und überschaubare Einheit darstellen. Man könnte zunächst annehmen, daß die Feststellung der Erträge der Investitionen, die mit einem solchen Projekt verbunden sind, keine grundsätzlichen Probleme aufwirft. Dem ist jedoch nicht so, da die Wirkung eines Projektes meist über diesen eng begrenzten Bereich hinausgeht. Man kann einen großen Teil dieser Einwirkungen erfassen, indem man die wichtigsten Veränderungen in den vorgelagerten und nachgelagerten Bereichen in die Einheit des Projektes einbezieht. Soweit man damit auch gehen mag, es werden immer offene Enden verbleiben und eine richtige Projektbeurteilung setzt voraus, daß auch die jenseits dieser offenen

Enden auftretenden Wirkungen — in der Terminologie *Tinbergens*¹¹ als indirekte Effekte bezeichnet — in die Beurteilung einbezogen werden.

Noch schwieriger als die Erfassung dieser indirekten Effekte ist die der sekundären Effekte, die dadurch entstehen, daß Einkommen geschaffen werden, die sich in einer zusätzlichen Nachfrage nach Erzeugnissen niederschlagen, die nicht innerhalb des betrachteten Projektes erzeugt werden und somit bereits Bestandteil der Kalkulation sind. Durch diese zusätzliche Nachfrage werden zusätzliche Investitionen induziert, die vorher mangels kaufkräftiger Nachfrage unterblieben. Diese werden ihrerseits wieder einen Beitrag zum Sozialprodukt liefern, von dem wiederum indirekte und sekundäre Effekte ausgehen, so daß eine unendliche, jedoch konvergierende Reihe induzierter Investitionen und Einkommen entsteht, die theoretisch dem ursprünglichen Projekt zugerechnet werden müßten. Die Erfassung dieser externen Effekte ist das Hauptanliegen der Cost-Benefit-Analyse. Sie kann theoretisch nur in einem vollständigen Input-Output-Modell erfolgen. In der Praxis begnügt man sich mit mehr oder weniger groben Schätzungen, die insofern nicht ungefährlich sind, als sie einen weiten Ermessensspielraum einschließen, der für bewußte Manipulationen mißbraucht werden kann.

Bei allen bisher behandelten Kriterien wurde der kurz- oder langfristige Beitrag zum Sozialprodukt als allein ausschlaggebend angesehen. Dagegen kann man einwenden, daß nicht nur dieser, sondern auch andere Beiträge eine wesentliche Rolle spielen, wie etwa der Beitrag zur Zahlungsbilanz oder der Beitrag zur Beschäftigung. Technisch ist es ohne weiteres möglich, diese Beiträge gesondert zu ermitteln und auf den jeweiligen Faktoreinsatz zu beziehen. Man kommt damit jedoch in die Schwierigkeit, daß man anstelle eines einzigen Kriteriums mindestens drei Kriterien erhält, deren Rangfolge bei mehreren Projekten durchaus gegenläufig sein kann, so daß ein eindeutiges Auswahlprinzip nicht existiert. Theoretisch würde dieses Problem nicht auftreten, wenn die Voraussetzungen des vollkommenen Wettbewerbes erfüllt wären, d. h. die Marktpreise der Faktoren Arbeit und Devisen ihren Grenzproduktivitäten entsprächen und damit im Beitrag zum Sozialprodukt korrekt zum Ausdruck kämen. Dies entspricht jedoch — aus Gründen, die hier nicht wiederholt zu werden brauchen — nicht der Realität. Will man trotz der genannten Schwierigkeiten zu einem eindeutigen Auswahlssystem gelangen, so verbleibt nur die Möglichkeit, an die Stelle der Marktpreise dieser Faktoren Verrechnungspreise treten zu lassen, die ihren Grenzpro-

¹¹ Vgl. *Tinbergen, J.*, Grundlagen der Entwicklungsplanung, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1964 (deutsche Übersetzung von: *Design of Development*, Baltimore 1958), S. 43; UN-ECAFE, *Programming Techniques for Economic Development with Special Reference to Asia and the Far East*, Development Programming Techniques Series No. 1, Bangkok 1960, S. 36.

duktivitäten entsprechen. Dies ist die allgemein in der Literatur gegebene Empfehlung¹², wobei die Frage nach der Bestimmung dieser Gleichgewichtspreise häufig entweder ganz übergangen oder nur sehr unzureichend behandelt wird.

Diese Gleichgewichtspreise lassen sich nur aus den Dualvariablen eines gesamtwirtschaftlichen Optimierungsmodells bestimmen¹³. In ihrer Aussagefähigkeit unterliegen sie jedoch insofern einer erheblichen Einschränkung, als durch ein solches Modell im Grunde genommen nur die Preise für die Endprodukte auf die Produktionsfaktoren zurückgerechnet werden. Könnten die Preise der Endprodukte aus tatsächlichen oder simulierten Konkurrenzmärkten abgeleitet werden, so erhielte man in den Dualvariablen exakt die Grenzproduktivität der neoklassischen Gleichgewichtstheorie. Werden jedoch die aus verzerrten Märkten gewonnenen Preise übernommen, so können damit zwar grobe Willkürlichkeiten sichtbar gemacht, jedoch kann keineswegs ein Preissystem ermittelt werden, das den gesamtwirtschaftlichen Optimumsbedingungen entspricht.

Ein weiterer Punkt, der bisher noch nicht angesprochen wurde, ist der des Einflusses einzelner Projekte auf den gesamtwirtschaftlichen Interdependenzzusammenhang. Bei Projekten marginaler Größenordnung und funktionierendem Preissystem könnte man diese Frage ausklammern, bzw. durch die verwendeten Preise als ausreichend berücksichtigt ansehen. Dies gilt jedoch um so weniger, je größer das Projekt im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft ist, und je weniger das Preissystem den Erfordernissen des Wettbewerbsmodells entspricht. In diesem Fall müßte die Einordnung eines Projektes in den größeren volkswirtschaftlichen Rahmen durch ein gesamtwirtschaftliches Programmierungsmodell geprüft werden. Grundsätzlich kann dies durch einen simultanen oder iterativen Ansatz erfolgen. Der simultane Ansatz ist bisher von *Frisch* in dem sogenannten „channel model“ am weitesten entwickelt worden¹⁴. Seine Grundstruktur entspricht einem dynamischen Input-Output-Modell mittleren Aggregationsgrades, in dem die einzelnen

¹² Vgl. *Tinbergen*, J., Grundlagen, a. a. O., S. 51; Ders., Methodik der Entwicklungsplanung, in: Besters, H. und E. E. Boesch (Hrsg.), Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Stuttgart—Berlin—Mainz 1966, Sp. 667—700, hier Sp. 693; UN-ECAFE, Programming Techniques, a. a. O., S. 40 ff.

¹³ Vgl. *Koopmans* T. C., Allocation of Resources and the Price System in: *Koopmans*, T. C. (ed.): Three Essays on the State of Economic Science, New York—Toronto—London 1957, S. 1—126.

¹⁴ Vgl. *Frisch*, R., A Survey of Types of Economic Forecasting and Programming and a Brief-Description of the Oslo Channel Model, Memorandum from Institute of Economics, University of Oslo, 13 May 1961; ders., Preface to the Oslo Channel Model, A Survey of Types of Economic Forecasting and Programming, Memorandum from Institute of Economics, University of Oslo, 20 Oct. 1961; ders., How to Plan, The Institute of National Planning, United Arab Republic, Memo. No. 380, Cairo 1963.

Investitionsprojekte in etwa 30 bis 100 Kanälen zusammengefaßt werden. In der Regel wird für jeden Sektor ein Kanal definiert, es kann jedoch auch für bestimmte Sektoren zweckmäßig sein, mehrere Kanäle zu definieren, beispielsweise für die Landwirtschaft, für die eine horizontale (durch Neulandgewinnung) oder vertikale (durch Intensivierung) Ausdehnung der Produktion möglich ist. Ist nun in jedem Kanal ein Vorrat an Investitionsprojekten vorhanden, die alle nach einem Standardschema aufbereitet sind (wobei das Standardschema die in den einzelnen Jahren anfallenden Investitionsausgaben und den daraus resultierenden Kapazitätseffekt enthalten muß), so kann die Auswahl der zu realisierenden Investitionsprojekte simultan mit der gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung erfolgen.

Eine iterative Lösung wird von *Chenery* beschrieben¹⁵ und wurde bisher auch in verschiedenen Ländern in der Praxis benutzt¹⁶. Sie besteht darin, ein Input-Output-Modell für das Basisjahr aufzustellen und den wahrscheinlichsten Wert für die Wachstumsrate zu ermitteln. Dies erlaubt es, das Maximierungsproblem in ein leichter zu handhabendes Minimierungsproblem in bezug auf die Inputs (Kapital oder Devisen) umzuformen. In einem nächsten Schritt werden dann die Faktoransprüche der für die erste vorläufige Auswahl zusammengefaßten Projekte ermittelt und den verfügbaren Faktoren gegenübergestellt. Diese erste Approximation wird in der Regel Überschüsse und Defizite für die primären Faktoren enthalten. Diese können unter Verwendung der Gradientenmethode¹⁷ dazu benutzt werden, die Preise der primären Faktoren zu revidieren. Aufgrund der revidierten Preise wird sodann die Rentabilität der Projekte neu errechnet, woraus sich bereits eine Projektauswahl ergibt, die der tatsächlichen Faktorausstattung besser entspricht. Die noch vorhandenen Salden werden wiederum benutzt, um mit Hilfe der Gradientenmethode die Faktorpreise zu revidieren und das Verfahren wird so lange fortgesetzt, bis Konvergenz eintritt. Im Endergebnis liefert diese Methode also nicht nur die optimale Projektauswahl, sondern gleichzeitig auch die gesuchten Verrechnungspreise der Produktionsfaktoren mit der bereits erwähnten Einschränkung. Genau das gleiche Ergebnis läßt sich auch durch zwei andere Methoden erreichen: die von *Dantzig* und *Wolfe*¹⁸ entwickelte Dekompositions-

¹⁵ Vgl. *Chenery*, H. B., *The Use of Interindustry Analysis in Development Programming*, in: Barna, T. (ed.), *Structural Interdependence and Economic Development*, London 1963, S. 11–27.

¹⁶ Vgl. UN-ECAFE, *Formulating*, a. a. O., *Chenery*, H. und K. *Kretschmer*, *Resource Allocation for Economic Development*, in: *Econometrica*, Vol. 24 (1956), No. 4, S. 263–399.

¹⁷ Vgl. *Arrow*, K. J., and L. *Hurwicz*, *Gradient Methods for Concave Programming*, in: *Arrow*, K. J., *Hurwicz*, L. and H. *Uzawa* (eds.), *Studies in Linear and Non-Linear Programming*, Stanford, Calif. 1958, S. 117–145.

¹⁸ Vgl. *Dantzig*, G. B. and P. *Wolfe*, *Decomposition Principle for Linear Programmes*, in: *Operations Research*, Vol. VIII (1960), No. 1, S. 101–111; dies.;

methode, bei der im Gegensatz zu dem von Chenery beschriebenen Verfahren sowohl auf der Stufe der gesamtwirtschaftlichen Verflechtungen, als auch auf der Stufe der Einzelprojekte ein lineares Optimierungsproblem mit Hilfe der Simplexmethode gelöst wird und dieses Verfahren iterativ so oft wiederholt wird, bis die gesuchte Konvergenz eintritt, oder durch einen spieltheoretischen Ansatz¹⁹.

Im Gegensatz zu den bisher genannten Autoren schlägt *Tinbergen* einen ausgesprochen pragmatischen Ansatz für das Zusammenspiel zwischen gesamtwirtschaftlicher Rahmenplanung und Projektauswahl vor²⁰. Er unterscheidet dabei zwischen Sektoren, die am Außenhandel teilnehmen, und solchen, deren Leistungen (beispielsweise Einzelhandel, Dienstleistungen, Bausektor, Verwaltung) auf das Inland beschränkt bleiben. Bei seiner Planung in Stufen stellt sich nach einer ersten gesamtwirtschaftlichen Projektion mit Hilfe der einfachen Harrod-Domar-Formel das Problem der Sektorenwahl, vor allem für die internationalen Sektoren²¹. Nimmt man vereinfachend eine vollkommene Elastizität des Weltmarktangebotes bzw. der Weltmarktnachfrage an, so wird für diese Sektoren die Ausbringung nicht von der Inlandsnachfrage vorgeschrieben. Entsprechend der für Entwicklungsländer typischen Faktorausstattung schlägt *Tinbergen* für die Bestimmung des Umfanges dieser Sektoren den Kapitalkoeffizienten als Auswahlkriterium vor. Dieser darf sich jedoch nicht auf die internationalen Sektoren beschränken, sondern muß die jeweils komplementären Investitionen in den nationalen, nicht jedoch den internationalen Sektoren einschließen. Für die Beschränkung auf die nationalen Sektoren wird ein als Semi-Input-Output-Methode bezeichnetes Verfahren vorgeschlagen²². Man erhält auf diese Weise Investitionsbündel, die jeweils einen internationalen und die korrespondierenden nationalen Sektoren umfassen. In den Kapitalkoeffizienten dieser Bündel sieht *Tinbergen* das geeignete Auswahlkriterium²³. Auf der Projektstufe stellt sich dann schließlich das Problem, aus einer Vielzahl von Projekten diejenigen auszuwählen, die es erlauben, die sektoralen Ziele mit dem niedrigsten Mitteleinsatz zu verwirklichen. Überschreitet oder unterschreitet die Summe der mit den ver-

The Decomposition Algorithm for Linear Programs, in: *Econometrica*, Vol. 29 (1961), No. 4, S. 767—778.

¹⁹ Vgl. *Kornai*, J. und T. Liptak, Planung auf zwei Ebenen, in: Nemtschinow, W. S., L. W. Kantorowitsch u. a., Die Anwendung der Mathematik bei ökonomischen Untersuchungen, Übersetzung aus dem Russischen, München—Wien 1968, S. 102—127.

²⁰ Vgl. *Tinbergen*, J., Planning in Stages, in: *Staatsøkonomisk Tidsskrift*, Årgang 76 (1962), H. 1, S. 1—20; ders., Grundlagen, a. a. O.; ders., Methodik, a. a. O.

²¹ Vgl. *Tinbergen*, J., Methodik, a. a. O., Sp. 680 ff.

²² Vgl. *Rasul*, G., Input-Output Relationship in Pakistan 1954, Rotterdam 1964.

²³ Vgl. *Tinbergen*, J., Methodik, a. a. O., Sp. 686.

fügbaren Mitteln realisierbaren Projekte die ursprünglichen Ziele, so wird eine Revision vorangegangener Stufen erforderlich und damit ein iterativer Prozeß eingeleitet.

Nach dem Versuch, einen kurzen Abriß über den Stand der wirtschaftstheoretischen Literatur zu geben, sei nun auf die in der Praxis verwendeten Kriterien zur Projektbeurteilung eingegangen. In der Regel werden wahlweise folgende vier Maßstäbe verwendet²⁴:

1. der Nettokapitalkoeffizient (net capital-output ratio)
2. die Ertrags-Kosten-Relation (benefit-cost ratio)
3. der Kapitalwert (net present value)
4. der interene Zinsfuß (internal rate of return).

Der Nettokapitalkoeffizient erweist sich als ein theoretisch sehr unbefriedigender Maßstab, da er im wesentlichen komparativ statischer Natur ist. Es wird unterstellt, daß eine einmalige Investition stattfindet und daß davon kontinuierliche Nettoerträge in jeweils gleicher Höhe ausgehen. Damit wird das Kriterium für Projekte, in denen die zeitliche Entwicklung der Kosten und Erträge eine wesentliche Rolle spielt, im Grunde genommen unanwendbar²⁵. Dieser Mangel wird durch die Ertrags-Kosten-Relation, den Kapitalwert oder den internen Zinsfuß vermieden. Allen diesen Kriterien ist gemeinsam, daß auf die willkürliche Abgrenzung einer Investitionsphase und einer Produktionsphase verzichtet wird und damit auch die gleichermaßen willkürliche Unterscheidung zwischen Investitionsausgaben und laufenden Ausgaben entfällt.

²⁴ Vgl. *Schaefer-Kehnert*, W., Kriterien der wirtschaftlichen Beurteilung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte, in: *Agrarwirtschaft*, Jg. 14 (1965), H. 1, S. 17—24; United Nations, *Manual on Economic Development Projects*, New York 1958.

²⁵ Dies läßt sich zeigen, wenn man beispielsweise in einem landwirtschaftlichen Bewässerungsprojekt zwischen jährlichen Kulturen (z. B. Gemüse) und Baumkulturen (z. B. Oliven) zu wählen hat. Bezieht man den aus der gesamten Lebensdauer der Baumkultur errechneten durchschnittlichen Jahresertrag auf die Anfangsinvestitionen, so mag dies zu einem wesentlich günstigeren Kapitalkoeffizienten führen als der der jährlichen Kulturen. Dabei wird jedoch nicht die Tatsache berücksichtigt, daß bei jährlichen Kulturen bereits im Folgejahr der Investition mit Erträgen in voller Höhe gerechnet werden kann, während Baumkulturen, wie etwa Oliven, erst in 20 Jahren ihre volle Ertragsfähigkeit erreichen. Das Kriterium wäre also nur dann korrekt, wenn keine Zeitpräferenz besteht. Sobald eine Zeitpräferenz vorhanden ist, müssen die Erträge der Baumkulturen auf den Investitionszeitpunkt diskontiert und der so erhaltene Barwert als Barwert einer jährlichen Rente angesehen werden, die dann formal dem Nettoertrag der jährlichen Kulturen entspricht. Bei Oliven, die hier als extremes Beispiel herangezogen wurden, läßt sich zeigen, daß bei einem Zinssatz von 6 % der auf diese Weise diskontierte Nettoertrag nur etwa bei der Hälfte des Durchschnittsertrages liegt, womit sich der Kapitalkoeffizient im Vergleich zu jährlichen Kulturen entscheidend ändert. Damit verliert das Kriterium für Projekte mit unterschiedlichen Ausreifungszeiten wesentlich an Aussagekraft.

In gleicher Weise wird das Problem der Abschreibung ausgeklammert, indem für den gesamten betrachteten Zeitraum alle Ausgaben und Einnahmen zu dem Zeitpunkt festgehalten werden, zu dem sie tatsächlich anfallen²⁶. Die Ertrags-Kosten-Relation, d. h. der Quotient aus den diskontierten Einnahmen- und Ausgabenströmen hat den Nachteil, daß sie in sehr starkem Maße von dem extern gewählten Zinsfuß abhängt. Je höher der Zinsfuß angenommen wird, desto stärker unterliegen später anfallende Erträge und Kosten der Abzinsung, desto günstiger erscheinen somit Projekte, bei denen entweder die Ausreifungszeiten kurz oder die Anfangsinvestitionen im Verhältnis zu den später auftretenden laufenden Kosten gering sind. Da der projektexterne Zinsfuß nicht als Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals in der gesamten Volkswirtschaft bestimmt werden kann, erhält man somit einen ziemlich willkürlichen Maßstab. Beim Kapitalwert kommt noch die Abhängigkeit von der absoluten Größe hinzu. Ceteris paribus erfolgt also eine Auswahl nach der absoluten Größe, was wenig sinnvoll ist. Der Kapitalwert kann nur dann als Kriterium eingesetzt werden, wenn ein echtes Maximierungsproblem formuliert wird, indem im Rahmen einer Budgetbegrenzung die Summe der Kapitalwerte maximiert werden soll.

Ein gewichtiger Einwand gegen den internen Zinsfuß ergibt sich aus seiner Abhängigkeit von der Lebensdauer des Projektes. Damit wird bei der Projektauswahl implizit angenommen, daß nach Auslaufen eines Projektes mit kürzerer Lebensdauer das frei werdende Kapital wieder mit dem gleichen internen Zinsfuß eingesetzt werden kann. Die an den internen Zinsfuß gekoppelte Auswahlmaxime läuft darauf hinaus, die zur Auswahl stehenden Projekte nach ihrem internen Zinsfuß in abnehmender Reihenfolge anzuordnen und mit der Realisierung so lange fortzuschreiten, wie es die verfügbaren Mittel erlauben. Der Zinsfuß des Grenzprojektes könnte dann in einem sehr begrenzten Sinne als Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals interpretiert werden. Eine Einschränkung ergibt sich jedoch daraus, daß man dem Anfangszeitpunkt einer zeitlichen Erstreckung ein Gewicht beimißt, das ihm im Grunde genommen nicht zukommt. Das Grenzprojekt dieses Jahres kann unter Verhältnissen des nächsten Jahres sowohl intramarginal als auch submarginal sein, müßte aber wegen der Irreversibilität der Anfangsinvestitionen auch in diesem Fall fortgesetzt werden.

Die bisherigen Ausführungen beschränkten sich auf Kriterien zur Projektbeurteilung. Im folgenden sei abschließend noch kurz auf einige Probleme der Beurteilung von Entwicklungsprogrammen eingegangen.

²⁶ Betriebswirtschaftlich ist es nicht ganz korrekt, von Einnahmen und Ausgaben zu sprechen, da auch kalkulatorische Elemente, wie die Arbeit nicht entlohnter Arbeitskräfte oder der Eigenverbrauch landwirtschaftlicher Betriebe in den betreffenden Strömen enthalten sein können.

Unter einem Programm wird im allgemeinen eine übergeordnete Einheit, also eine Gruppe von Projekten verstanden²⁷, wobei sich diese größere Einheit entweder auf einen Sektor, eine Region oder auf die gesamte Volkswirtschaft erstrecken kann. Dementsprechend wird der Terminus meist in der Verbindung Sektorprogramm, Regionalprogramm oder gesamtwirtschaftliches Programm gebraucht, wobei ein gesamtwirtschaftliches Programm hier im Sinne des englischen „comprehensive program“ verstanden werden soll²⁸, nicht im Sinne eines aggregierten Programmes.

Natürlich lassen sich auf Programme im Prinzip die gleichen Kriterien anwenden, wie auf einzelne Projekte. In sehr viel stärkerem Maße als für Projekte gilt jedoch für Programme die Forderung, daß sie im Grunde genommen nur aus dem gesamtwirtschaftlichen Interdependenzzusammenhang beurteilt werden können, da sie eben in der Regel keinen marginalen Charakter haben. Infolgedessen ist es wenig sinnvoll, — wie es vielfach geschieht — für ein sektorales oder regionales Programm den Beitrag zum Sozialprodukt, den Beitrag zur Beschäftigung oder den Beitrag zur Zahlungsbilanz zu errechnen, wenn nicht gleichzeitig die Frage untersucht wird, wie sich das jeweilige Programm in den gesamtwirtschaftlichen Interdependenzzusammenhang einfügt. Bei sektoralen Programmen läßt sich das praktisch nur aus einem gesamtwirtschaftlichen Konsistenzmodell oder besser noch Optimierungsmodell ermitteln. Dies gilt um so mehr, je weniger der betreffende Sektor unmittelbar an die Endnachfrage liefert und je mehr er Vorleistungen für andere Sektoren zur Verfügung stellt. Um so größer ist nämlich in diesem Fall der Anteil der externen Effekte und damit der Anteil der Komponente des sektoralen Beitrages, der infolge der bekannten Unvollkommenheit des Preissystems nicht direkt meßbar ist, sondern durch zusätzliche Hilfsrechnungen geschätzt werden muß. Handelt es sich um einen Sektor, der überwiegend Investitionsgüter liefert, so ist eine Beurteilung eigentlich nur aus dem Interdependenzzusammenhang eines dynamischen Optimierungsmodells möglich.

Etwas anders sind die Probleme bei Regionalprogrammen gelagert. Auch hier ist es nicht sinnvoll, eine Region isoliert zu betrachten, son-

²⁷ Vgl. *Chenery*, H. B., *Development Policies and Programmes*, *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. 3 (1958), No. 1, S. 51—77; UN-ECAFE, *Programming Techniques*, a. a. O., S. 47; *Colm*, G. and Th. *Geiger*, *Country Programming as a Guide to Development*, in: *Asher*, R. E. et. al., *Development of the Emerging Countries, An Agenda for Research*, Washington D. C. 1962, S. 45—70, hier S. 47.

²⁸ Knall verweist in diesem Zusammenhang auf die doppelte Bedeutung des englischen „comprehensive planning“, das sowohl bedeutet, daß es sich um einen umfassenden, d. h. vollständigen Plan handelt, als auch die Tatsache, daß die einzelnen Teile aufeinander abgestimmt (integriert) sind (vgl. *Knall*, B., *Die Ziele und Kriterien realistischer Entwicklungsplanung*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 95 (1965), H. 1, S. 43—68, hier S. 46).

dern es muß stets der Gesamtzusammenhang gesehen werden und die Rolle, die der Region in dem übergeordneten Ganzen zukommt. Eine aussagefähige Beurteilung für ein Regionalprogramm kann infolgedessen nur aus einem interregionalen Gleichgewichtsmodell hergeleitet werden. Bei einem aus diesem Kontext herausgelösten Regionalprogramm werden im Grunde genommen die für eine Beurteilung wichtigsten Ergebnisse durch exogene Annahmen ersetzt, was um so fragwürdiger wird, je größer die Region im Verhältnis zu der übergeordneten Gesamtheit ist.

Für gesamtwirtschaftliche Programme lassen sich nur zwei, allerdings sehr komplexe, Beurteilungskriterien nennen: Konsistenz und Effizienz. Dabei stellt sich das Problem der Konsistenz auf drei verschiedenen Ebenen, der güterwirtschaftlichen Ebene, der Verbindung zwischen güterwirtschaftlichem und monetärem Bereich und der monetären Ebene. Konsistenz auf güterwirtschaftlicher Ebene heißt nichts anderes, als daß unter Einbeziehung des Außenhandels Produktion und Verbrauch der einzelnen Ergebnisse zum Ausgleich kommen sollen ohne daß Engpässe oder ungewollte Überschüsse auftreten. Diese Frage kann eigentlich nur mit einem stark disaggregierten Input-Output-Modell untersucht werden. In der Praxis wird dazu meist die in der sowjetischen Planung entwickelte Bilanzierungsmethode²⁹ verwendet, die jedoch gegenüber einer simultanen Lösung erhebliche Schwächen aufweist und, wie die neuere sowjetische Planungsliteratur deutlich zeigt, in zunehmendem Maße durch die Anwendung mathematischer Modelle ersetzt wird³⁰.

Neben dem güterwirtschaftlichen Konsistenzproblem stellt sich für ein gesamtwirtschaftliches Programm das Problem der Konsistenz zwischen der güterwirtschaftlichen und der monetären Sphäre, d. h. in der einfachsten Form, das nach Abzug des intermediären Verbrauches verfügbare Angebot an Investitionsgütern muß den für Investitionen verfügbaren finanziellen Mitteln entsprechen und das, ebenfalls nach Abzug des intermediären Verbrauches, verfügbare Angebot an Konsumgütern dem für den Konsum bestimmten Teil des verfügbaren privaten Einkommens. Dies führt zu Konsequenzen, die zwar völlig trivial sind, gegen die aber immer wieder in fundamentaler Weise verstoßen wird. Liegt beispielsweise in einer geschlossenen Volkswirtschaft die durchschnittliche Spar-

²⁹ Vgl. u. a. *Bettelheim*, Ch., Art. „Sowjetunion (II, 3) Wirtschaftsverfassung“ in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1956, S. 328—334; *Baran*, P. A., *National Economic Planning, The Soviet Experience*, in: *Bornstein, M. and D. R. Fusfeld (eds.), The Soviet Economy. A Book of Readings*, Homewood, Ill. 1962, S. 69—83.

³⁰ Vgl. u. a. *Nemtschinow*, W. S., *Ökonomisch-mathematische Methoden und Modelle*, Übersetzung aus dem Russischen, München—Wien 1966; *Ders.*, *W. S. Dadajan u. a., Mathematische Methoden in der sowjetischen Wirtschaft*, Übersetzung aus dem Russischen, München—Wien 1966; *Ders.*, *L. W. Kantorowitsch u. a., Die Anwendung*, a. a. O.

quote bei 8%, so ist dies gleichbedeutend mit einem physischen Produktionsapparat, der in Höhe von 8% der Endnachfrage Investitionsgüter und in Höhe von 92% Konsumgüter liefert. Wird nun durch erzwungenen Konsumverzicht die Sparquote in einem Maße erhöht, das der Anpassung des physischen Produktionsapparates vorseilt, so stehen einer erhöhten monetären Ersparnis zu wenig physische Investitionsgüter gegenüber. Wenn die fehlenden Investitionsgüter nicht über den Außenhandel im Austausch gegen die durch den erzwungenen Konsumverzicht freigesetzten Konsumgüter beschafft werden können, so wird der erzwungene Versuch einer Erhöhung der Investitionsquote zu einer Erhöhung der relativen Preise für Investitionsgüter führen, während die realen Investitionen nur im Verhältnis der Zunahme der verfügbaren physischen Investitionsgüter wachsen. Das bedeutet: eine Zunahme der Spar- und Investitionsquote ist real nur in dem Ausmaß möglich, in dem durch eine Allokation der neu hinzukommenden Investitionen die Produktion von Investitionsgütern ausgedehnt wird. Es ist klar, daß dies um so langsamer erfolgt, je geringer die anfängliche Investitionsquote ist. Die meisten Entwicklungsprogramme zeigen, daß die Reagibilität einer Volkswirtschaft auf niedrigem Entwicklungsniveau erheblich überschätzt wird.

Neben den genannten Konsistenzbedingungen müssen schließlich noch die monetären Bedingungen eines dynamischen Gleichgewichtes erfüllt sein, d. h. für jede Teilperiode muß ex ante das monetäre Äquivalent der Investitionen der Summe aus Inlandersparnis und Nettokapitalimporten entsprechen. Methodisch ergibt sich das Problem, daß die Inlandersparnis von der Höhe des Sozialproduktes abhängt, die ihrerseits wieder von den Investitionen und damit von der Ersparnis determiniert wird. Das bedeutet, daß der Interdependenzzusammenhang nicht von einem Ende her gesehen werden kann, also weder das Wachstum des Sozialproduktes als gegeben angenommen, noch aus einer angenommenen Inlandersparnis das Wachstum des Sozialproduktes bestimmt werden kann, wie das in den meisten Entwicklungsprogrammen der Fall ist. Beides kann nur durch einen simultanen Lösungsansatz bestimmt werden. Der häufigste Fehler, der in der monetären Sphäre gesamtwirtschaftlicher Programme gemacht wird, ist der, daß ein ehrgeiziges Investitionsprogramm aufgestellt wird, hinter dem das geplante Programm zur Mobilisierung der finanziellen Ressourcen zurückbleibt, was meist zu einer Reduzierung der realen Ziele zwingt, ohne daß die dadurch ausgelöste inflatorische Entwicklung gestoppt werden kann.

Die genannten Konsistenzbedingungen können durch unendlich viele Kombinationen erfüllt werden. Als effizient kann ein Programm nur dann bezeichnet werden, wenn mit den verfügbaren Ressourcen kein höherer Grad der Zielerreichung möglich ist. Für eine genauere Defi-

nition kann diese allgemeine Aussage durch die Einführung von Optimalitätskriterien ersetzt werden. Die Bedingungen der Effizienz schließen die der Konsistenz ein. Das Effizienzproblem kann völlig losgelöst von der Frage betrachtet werden, wer über die wirtschaftliche Zielsetzung bestimmt (Präferenz der Verbraucher oder einer politischen Entscheidungsinstanz).

Die Frage, ob ein gesamtwirtschaftliches Entwicklungsprogramm den Effizienzbedingungen genügt, kann grundsätzlich nur im Rahmen eines gesamtwirtschaftlichen dynamischen Optimierungsmodells geprüft werden. Dies gilt trotz der Einschränkung, daß dabei die Preise auf den Produktmärkten als gegeben übernommen oder durch arbiträre Gewichte ersetzt werden, die ihrer Wertschätzung durch die Planungsinstanz entsprechen. Im ersten Fall wird damit ein Preissystem zum Wertmesser gemacht, das nicht den Bedingungen des neoklassischen Wettbewerbsmodells entspricht und damit eben auch nicht die Funktionen übernehmen kann, die dem Preissystem bei der Formulierung gesamtwirtschaftlicher Optimalitätsbedingungen in diesem System zukommt. Mit der Einführung willkürlicher Gewichte für die Produkte der Endnachfrage wird eine explizite Wertsetzung vorgenommen, die sich jeder objektiven Beurteilung entzieht. Über dieses grundsätzliche Dilemma vermag auch die formale Eleganz der Lösung nicht hinweg zu täuschen.

Wenn in dem vorliegenden Beitrag versucht wurde, den gesamten Bereich zwischen Einzelprojekten und gesamtwirtschaftlichen Programmen abzutasten, so stand von vornherein fest, daß bei einem solchen allgemeinen Überblick nicht mehr gezeigt werden konnte als eine Liste ungelöster Probleme und Lösungsansätze, die letztlich nicht voll zu befriedigen vermögen. Dabei fällt auf, daß zwischen den Ansätzen der Theorie und den Methoden der Praxis eine ziemlich weitgehende Diskrepanz besteht. Zukünftige Arbeiten sollten sich daher nicht nur auf eine Weiterführung der Theorie beschränken, sondern sich auch um eine Verminderung dieser Diskrepanz bemühen. Jeder Schritt in dieser Richtung wäre ein Beitrag zu einer rationaleren Entwicklungspolitik.

Zur Methodik der Cost-Benefit-Analyse bei Entwicklungshilfeprojekten¹

Von *Werner Hammel* und *Hans-Rimbert Hemmer*

I. Die Cost-Benefit-Analyse als gesamtwirtschaftliche Investitionsrechnung

Rational handelnde Investoren prüfen vor jeder Investitionsentscheidung, ob das geplante Vorhaben einen Gewinn erbringt. Dazu vergleichen sie den jährlichen Ertrag, den das Projekt während seiner Lebensdauer vermutlich erbringen wird — sei es durch den Erlös aus dem abgesetzten Output, sei es durch den Verkauf der Restanlagen, Gebäude und Grundstücke, die am Ende der Lebensdauer des Projekts übrig bleiben —, mit dem jährlichen Aufwand, der im Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben entstehen wird. Aus dem Vergleich von Aufwand und Ertrag ergeben sich Gewinn oder Verlust für den potentiellen Investor. Das Gewinnmotiv entscheidet in der Regel über die Vornahme der Investition.

Gleiche Überlegungen sollten angestellt werden, um die Vorteilhaftigkeit einer Investition vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus zu ermitteln. Wie bei einzelwirtschaftlichen Entscheidungen ist für die volkswirtschaftliche Beurteilung eines Projekts ausschlaggebend, ob mit ihm ein gesamtwirtschaftlicher Gewinn realisiert werden kann.

Trotz dieser übereinstimmenden Motive besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Betrachtungsarten: Einzelwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Gewinne klaffen meist auseinander. Beide Gewinnarten würden nur übereinstimmen, wenn die betrieblichen Kosten Ausdruck der volkswirtschaftlichen Kosten wären, und wenn einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Erträge koinzidierten. Solange dies nicht der Fall ist, müssen für eine volkswirtschaftliche Investitions-

¹ Diesem Beitrag liegt im wesentlichen der Text einer Veröffentlichung zugrunde, die die Verfasser für die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) angefertigt haben. Besonderer Dank gebührt deshalb der Kreditanstalt für die Erlaubnis, sich bei der Abfassung dieses Aufsatzes auf die KfW-Veröffentlichung zu stützen. Vgl. *Hammel, W. und Hemmer, H.-R.*, Grundlagen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern. Veröffentlichungen aus dem Arbeitsbereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Nr. 4/70.

rechnung die einzelbetrieblichen Größen derart korrigiert werden, daß sie die volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge widerspiegeln. Darin liegt der wesentliche Unterschied zwischen betriebs- und volkswirtschaftlichen Investitionsrechnungen. Die Rechenverfahren selbst sind identisch.

Darüber hinaus kann eine Cost-Benefit-Analyse² auch bei Projekten durchgeführt werden, für die normalerweise keine betriebswirtschaftlichen Rechnungen erstellt werden (z. B. Straßen, Brücken, Bewässerungsprojekte). In diesen Fällen beginnt die Cost-Benefit-Analyse mit der Ermittlung volkswirtschaftlicher Kosten und Erträge und nicht mit der Korrektur betriebswirtschaftlicher Größen. Gerade für die Beurteilung solcher Projekte ist die Cost-Benefit-Analyse als Wirtschaftlichkeitsrechnung besonders wertvoll.

Dabei stellt sich zunächst die Frage, wie die volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge zu definieren sind: Die volkswirtschaftlichen Kosten eines Projekts äußern sich darin, daß — infolge der Knappheit der verfügbaren Güter und Dienste — auf einen anderweitigen Einsatz der im Projekt gebundenen Inputs verzichtet werden muß. Die im Projekt einzusetzenden Faktoren müssen aus anderen Verwendungen abgezogen werden; als Ergebnis dieser Faktorumlenkung geht die Produktion jener Konsumgüter zurück, die zuvor mit Hilfe dieser Inputs erzeugt wurden: Der verfügbare „Konsumgüterberg“ wird verringert, und zwar entweder durch den unmittelbaren Einsatz bisheriger Konsumgüter oder durch die Verwendung von Investitionsgütern, die letztlich auch der Konsumgüterproduktion dienen. Die volkswirtschaftlichen Kosten sind mithin als Verzichtskosten („opportunity-costs“) zu verstehen; sie geben an, in welchem Ausmaß die Volkswirtschaft auf andere Konsumgüter verzichten muß, damit ein bestimmtes Projekt errichtet und betrieben werden kann. Da ein solcher Verzicht umso schwerer wiegt, je knapper die von der Faktorumlenkung betroffenen Konsumgüter sind, müssen sich in der Höhe der Opportunitätskosten diese relativen Knappheiten niederschlagen. Entsprechend repräsentieren die volkswirtschaftlichen Erträge den Zuwachs zum verfügbaren Konsumgüterberg, der direkt oder indirekt aus dem neuen Projekt resultiert. Der volkswirtschaftliche Gewinn als Differenz zwischen gesamtwirtschaftlichen Erträgen und Kosten zeigt den Nettoeffekt des Projekts für den verfügbaren Gütervorrat: Erwirtschaftet das Vorhaben einen Gewinn, dann bedeutet dies per

² Dieser Terminus soll hier für die volkswirtschaftliche Investitionsrechnung verwandt werden, weil eine völlig sinnentsprechende deutsche Übersetzung des angelsächsischen Ausdrucks „Cost-Benefit-Analysis“ nur schwer zu finden ist. Die Übersetzung „Kosten-Nutzen-Analyse“ halten wir für wenig glücklich, weil der Nutzenbegriff im deutschen Sprachgebrauch mehr im Sinne von „utility“ verwendet wird.

saldo eine Vergrößerung des Güterbergs in der Volkswirtschaft, über den für Konsumzwecke verfügt werden kann. Ein Verlust impliziert hingegen eine Verringerung des Gütervorrats.

Die Projektbewertung mit Hilfe der Cost-Benefit-Analyse ist um so notwendiger, je mehr die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge von den einzelwirtschaftlichen Größen abweichen. In der betriebswirtschaftlichen Rechnung verwendet man die im Projekt verzehrten und erstellten Mengen und bewertet sie zu ihren Marktpreisen. Die so ermittelten Werte stimmen mit den volkswirtschaftlichen Kosten und Erträgen jedoch nur überein — hier sei auf die Erkenntnisse der modernen Wohlfahrtsökonomik verwiesen³ —, wenn überall die Marktform der vollständigen Konkurrenz herrscht sowie keine externen Effekte bestehen: Die erste Annahme stellt sicher, daß die Preise die relativen Güter- beziehungsweise Faktorknappheiten korrekt wiedergeben, während die zweite Prämisse ein Auseinanderklaffen von volkswirtschaftlichen und einzelbetrieblichen Mengeneffekten verhindert. Diese Voraussetzungen schaffen jedoch ein ökonomisches Prokrustesbett, in das sich die Realität — sowohl in Industriestaaten als auch in Entwicklungsländern — nicht zwingen läßt. Mehr oder weniger ausgeprägte Monopolstellungen auf fast allen Märkten, Preiskontrollen, Unterbeschäftigung, externe Effekte und viele öffentliche Dienstleistungen, für die keine oder nur symbolische Preise gefordert werden, sorgen dafür, daß die Realität oft in krasser Weise von dem wohlfahrtsökonomischen Ideal abweicht.

Die Kunst der Cost-Benefit-Analyse besteht nun darin, diese Abweichungen in der Rechnung zu eliminieren oder, wenn keine betriebswirtschaftlichen Rechnungen vorliegen, volkswirtschaftliche Kosten und Erträge zu quantifizieren und zu bewerten. Als Hauptinstrument hierzu dienen ihr Preise, die die volkswirtschaftlichen Kosten (bei den Inputs) und Erträge (bei den Outputs) widerspiegeln. Diese volkswirtschaftlichen Verrechnungspreise, die anstelle der tatsächlichen verwendet werden, bezeichnet man in getreuer Übersetzung des angelsächsischen Terminus „shadow prices“ als Schattenpreise⁴. Ihre Aufgabe besteht darin „to serve as appropriate substitution ratios among inputs, intermediate out-

³ Vgl. z. B.: *Giersch, H.*, Allgemeine Wirtschaftspolitik — Grundlagen. Wiesbaden 1960, 3. Kap.; *Little, I.M.D.*, A Critique of Welfare Economics. Oxford (2. Aufl.) 1957, sowie andere einschlägige Lehrbücher zur modernen Wohlfahrtsökonomik.

⁴ Zur Diskussion dieses Terminus s. z. B. *McKean, R. N.*, The Use of Shadow Prices. In: Chase, S. B. jr. (Hrsg.), Problems in Public Expenditure. Washington 1968, S. 33 f. Allerdings werden die „shadow prices“ nicht einheitlich in der Literatur verwandt; einige Autoren bevorzugen den Ausdruck „accounting prices“, wie z. B. *Little, I.M.D.*, und *Mirrlees, J. A.*, Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries, Vol. II: Social Cost Benefit Analysis. OECD Development Centre Studies, Paris 1969, S. 37 und S. 86.

puts, and end-items in the whole sequence of choices“⁵. Daneben gilt es, jene mengenmäßigen Veränderungen des volkswirtschaftlichen Güterbergs zu bestimmen, die nicht schon im betriebswirtschaftlichen Ansatz enthalten sind. Diesem Ziel dient die Ermittlung der externen Effekte eines Projekts. Mit Hilfe dieser Korrekturen ergeben sich die volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge für die einzelnen Perioden. Aus ihrer Gegenüberstellung läßt sich der volkswirtschaftliche Gewinn eines Projektes ermitteln.

II. Die Ermittlung der volkswirtschaftlich relevanten Preise (Schattenpreise)

Um einen Überblick über die verschiedenen Schattenpreise zu erhalten, ist eine Klassifizierung aller Inputs und Outputs erforderlich.

Zunächst ist zu berücksichtigen, daß sich der Verbrauch der meisten Inputs direkt oder indirekt in der Zahlungsbilanz niederschlägt. Verschiedene Produktionsfaktoren, die im Projekt eingesetzt werden sollen, kommen aus dem Ausland und stellen somit Importe dar. Andere Inputs werden zwar im Inland hergestellt, aber unter Verwendung importierter Güter. Möglicherweise reduziert auch der Einsatz der Produktionsfaktoren im Projekt die Exporte der vorgelagerten Industrie, weil die Produktion dieser als Inputs verwendeten Güter nicht ausgedehnt werden kann.

Ähnliche Zahlungsbilanzwirkungen müssen auch bei der Beurteilung des Outputs des geplanten Projekts berücksichtigt werden. Oftmals handelt es sich hier um ein Gut, das entweder exportiert werden (Projekte der Exportförderung) und/oder bisherige beziehungsweise zukünftige Einfuhren verringern oder ganz beseitigen soll (Projekte der Importsubstitution). Alle Güter, die entweder tatsächlich ein- oder ausgeführt werden oder ein- oder ausgeführt werden könnten, weil sie auf dem Weltmarkt gehandelt werden, bezeichnet man als internationale Güter.

Daneben gibt es einige Güter — vor allem im Dienstleistungsbereich —, die nur national gehandelt werden⁶. Hierzu gehören einmal jene Güter, deren inländische Transportkosten so hoch sind, daß ihr Export unwirtschaftlich würde; dasselbe gilt für (potentielle) Importgüter, deren volkswirtschaftlicher Preisvorsprung gegenüber standortgünsti-

⁵ McKean, R. N., *The Use of Shadow Prices*, a. a. O., S. 36.

⁶ Zur Unterscheidung beider Gütergruppen vgl. u. a. Little, I.M.D., und Mirrlees, J. A., a. a. O., S. 105 ff. Diese Autoren verwenden das Begriffspaar „traded“ und „non-traded goods“.

gen inländischen Substituten durch nationale Transportkosten überkompensiert würde. Zur Kategorie der nationalen Güter zählen ferner solche Erzeugnisse, die in der vorliegenden Form nur vom betreffenden Land benötigt werden. Als Beispiel der ersten Gütergruppe kann man einige international weniger wertvolle Rohstoffe, wie Kies, Sand, Kalkstein usw. nennen sowie — zumindest in einigen Ländern — Strom und Wasser. Zur zweiten Gruppe rechnet man Spezialprodukte wie nationale Transportleistungen oder bestimmte Textilien, die auf spezifische Klimabedingungen eines Landes abgestellt und in dieser Qualität nirgendwo mehr erhältlich sind. Bei ihnen fehlt der Bezug der Zahlungsbilanz, da sie auch potentiell nicht dem Export oder der Importsubstitution dienen können. Für diese Güter wird die Bezeichnung „nationale Güter“ verwendet.

Schließlich muß der Faktor Arbeit gesondert behandelt werden. Dieses Erfordernis resultiert einmal daraus, daß nationale und internationale Güter sowohl Inputs als auch Outputs sein können, während die Arbeit bei der überwiegenden Zahl von Projekten nur als Input verwendet wird. Darüber hinaus sind Arbeitskräfte in der Mehrzahl der Entwicklungsländer im Überfluß vorhanden. Das gilt primär für ungelernete Arbeiter, kann jedoch auch einige ausgebildete Arbeitskräfte (etwa das „Akademikerproletariat“ verschiedener Länder) betreffen. Damit stellt sich der Faktor Arbeit in einen Gegensatz zu den in der Regel knappen Gütern, der seine Sonderbehandlung rechtfertigt.

Unter Berücksichtigung dieser Klassifizierung gehen folgende Schattenpreise in die Cost-Benefit-Analyse ein:

- (a) Schattenpreis der internationalen Güter
- (b) Schattenpreis der nationalen Güter
- (c) Schattenpreis der Arbeit

A. Schattenpreis der internationalen Güter

Alle internationalen Güter haben einen in den meisten Fällen leicht zu ermittelnden Weltmarktpreis. Der Begriff „Weltmarktpreis“ ist dabei nicht im Sinne eines „Weltdurchschnittspreises“ zu verstehen; vielmehr müssen die spezifischen Einfuhr- und Ausfuhrpreise (cif Projektland bei Importen, fob Projektland bei Exporten) des betroffenen Landes berücksichtigt werden. Ob dabei ein im Lande A produziertes Gut auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig ist oder nicht, hat — sofern es einen positiven Preis am Weltmarkt erzielen könnte — keinen Einfluß auf seine Eigenschaft als internationales Gut. Der für das Projektland relevante Weltmarktpreis⁷ ist als Schattenpreis für diese Gütergruppe zu

⁷ Die Verwendung des Weltmarktpreises impliziert, daß weder Steuern und Subventionen noch Zölle in die Rechnung eingehen dürfen.

verwenden, weil er die Opportunitätskosten für das Land widerspiegelt: Der Weltmarktpreis gibt an, welchen Gegenwert an Devisen das betreffende Gut repräsentiert und welche Einheiten anderer Güter dafür eingetauscht werden können.

Werden beispielsweise für ein Landwirtschaftsprojekt Düngemittel benötigt, und kostet eine Tonne importierter Düngemittel cif Projektland 150,— DM⁸, so muß dieser Preis als Schattenpreis für Düngemittel angesetzt werden, wenn der Düngemittelbedarf des Projektes nur aus Importen gedeckt werden kann. Besteht jedoch die Möglichkeit, durch einen Verzicht auf bisherige Exporte einen Teil der benötigten Inputs für das Projekt bereitzustellen, so gilt für diesen Düngemiteleinsatz als Schattenpreis der bisherige fob-Exportpreis. Der Verzicht auf diese Exporterlöse stellt die Opportunitätskosten der im Inland produzierten Düngemittel dar⁹.

Ähnliche Überlegungen sind erforderlich, wenn eine Cost-Benefit-Analyse für ein Düngemittelprojekt durchgeführt werden soll. In diesem Fall sind, falls es sich um ein exportorientiertes Vorhaben handelt, die zu erwartenden Exporterlöse als volkswirtschaftliche Erträge anzusetzen; bei einem Projekt der Importsubstitution wären dagegen die bisherigen Importkosten Grundlage der Schattenpreisermittlung. Erfordert die Düngemittelproduktion dabei einen realen Faktoraufwand, der bei den so bewerteten Erträgen keinen volkswirtschaftlichen Gewinn zuläßt, so ist es für das Land günstiger, auf die Herstellung von Düngemitteln zu verzichten und stattdessen Güter zu produzieren, bei denen es komparative Kostenvorteile aufweisen kann.

Von dieser Regel, daß im Falle internationaler Güter der Weltmarktpreis die volkswirtschaftlichen Kosten oder Erträge repräsentiert, gibt es allerdings eine Einschränkung: Der Weltmarktpreis darf nicht aufgrund der Durchführung des Projekts variieren, das heißt, das Land muß sich dem Weltmarkt gegenüber wie ein Anbieter oder Nachfrager bei vollständiger Konkurrenz darstellen. Sobald dies nicht der Fall ist und der Weltmarktpreis auf die Durchführung des Projekts reagiert, müssen die Grenzkosten (bei Inputs) beziehungsweise die Grenzerlöse (bei Outputs) für das betreffende Land als Grundlage der Schattenpreisbildung dienen.

Ferner gibt es Güter, für die zwar ein Weltmarkt besteht, der jedoch aufgrund administrativer Maßnahmen (z. B. Rohstoffabkommen) für

⁸ Die für ein Projektland relevanten durchschnittlichen Ein- und Ausfuhrpreise können in der Regel den Außenhandelsstatistiken entnommen werden.

⁹ Diese Gleichstellung von Weltmarktpreis und Opportunitätskosten liegt der gesamten modernen Außenhandelstheorie (und zwar der sogen. reinen Theorie) zugrunde. Vgl. z. B. Rose, K., *Theorie der Außenwirtschaft*. Berlin—Frankfurt (3. Aufl.) 1970.

größere Exportmengen nicht zugänglich ist. Die zusätzliche Produktion kann also auf dem Weltmarkt nicht gehandelt werden. Das Produkt wird deshalb für die Gültigkeitsdauer der Abkommen zu einem nationalen Gut. Voraussetzung hierzu ist aber, daß das Gut tatsächlich nicht gehandelt werden kann. Sobald die Möglichkeit besteht, durch „Schwarzverkäufe“ die Mengenbeschränkungen zu umgehen, bleibt das Produkt ein internationales Gut.

B. Schattenpreis der nationalen Güter

Der Weltmarktpreis als Grundlage der Schattenpreisbildung entfällt bei nationalen Gütern; ihre Schattenpreise müssen auf andere Art und Weise ermittelt werden.

Nun läßt sich zeigen, daß diese Güter ebenfalls, wenn auch indirekt, unter Verwendung von Weltmarktpreisen bewertet werden sollten, um Veränderungen des volkswirtschaftlichen Güterbergs zu messen¹⁰. Es ist dabei zweckmäßig, zunächst zwischen nationalen Inputs und nationalen Outputs zu unterscheiden. Im Falle nationaler Inputs — zum Beispiel inländischer Transportleistungen — ist zu berücksichtigen, daß auch bei ihrer Produktion internationale Güter (Lastwagen, Kraftstoffe usw.) in Form von Investitionsgütern oder von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen als Inputs verwendet werden. Letztlich werden fast alle nationalen Güter, wenn auch erst nach längeren Produktionsumwegen, im wesentlichen durch die Kombination internationaler Inputs mit Arbeitsleistung erstellt. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Bereitstellung dieser nationalen Güter ergeben sich damit als Summe der volkswirtschaftlichen Kosten der internationalen Inputs und der Arbeitseinsätze.

Wird zum Beispiel ein Kalksteinvorkommen erschlossen, um eine Zementfabrik zu beliefern, so sind diese volkswirtschaftlichen Kosten zunächst Null, weil der Kalkstein anderweitig nicht verwendet wird und so kein Produktionsverzicht an anderer Stelle erforderlich ist. Um jedoch den Kalkstein zum Input der Zementfabrik werden zu lassen, benötigt er seinerseits Inputs: Dynamit, Bulldozer, Lastwagen, Treibstoff usw. und Arbeitskräfte. Die volkswirtschaftlichen Kosten setzen sich so aus internationalen Gütern und Arbeit zusammen. Die ersteren können wiederum zum Weltmarktpreis bewertet werden.

Ein Sonderfall nationaler Inputs besteht dann, wenn durch ein Projekt eine bessere Ausnutzung bestehender Kapazitäten auf vorgelagerten Produktionsstufen ermöglicht wird. In diesen Fällen ist lediglich der mengenmäßige Mehraufwand von Inputs, der durch die Produktionssteigerung in den vorgelagerten Betrieben hervorgerufen wird, zu

¹⁰ Vgl. hierzu *Little, I.M.D. und Mirrless, J. A., a. a. O., S. 148 ff.*

berücksichtigen und mit Weltmarktpreisen zu bewerten. Die anteiligen fixen Kosten stellen dagegen keine volkswirtschaftlichen Kosten im Sinne zusätzlicher Devisenausgaben dar, weil die Produktionssteigerung ohne zusätzliche Fixkosten ermöglicht wurde.

Soll der Schattenpreis eines nationalen Outputs ermittelt werden, so muß man unterscheiden, ob es sich um Konsum- oder um Investitionsgüter handelt. Im Falle von Investitionsgütern, das heißt von Gütern, die in der nachgelagerten Produktionsstufe als Inputs eingesetzt werden, ist die daraus resultierende Produktionssteigerung auf der zweiten Stufe mit dem Schattenpreis dieses Produktes zu bewerten. Zieht man davon den — ebenfalls zu Schattenpreisen bewerteten — Mehreinsatz von komplementären Inputs ab, so erhält man den volkswirtschaftlichen Ertrag des Projekts. Dieser wird bei einem unterbeschäftigten Betrieb auf der nachgelagerten Stufe, bei dem eine Produktionssteigerung ohne großen Faktormehraufwand möglich ist, größer ausfallen als in einer Situation, in der ein nachgelagerter Betrieb erst erweitert oder neu errichtet werden muß. Allerdings muß die bessere Kapazitätsauslastung auf der nachgelagerten Stufe auch tatsächlich von der Bereitstellung des nationalen Inputs durch das Projekt abhängen. Kann dieser Input auch importiert werden, so handelt es sich ex definitione um ein internationales Gut und die Produktionssteigerung auf der nachgelagerten Stufe ist dem Projekt nicht mehr zuzurechnen.

Wird zum Beispiel in einem Land ein Bewässerungsprojekt durchgeführt — es sei unterstellt, daß der Output dieses Projektes, nämlich Wasser, wegen zu hoher Transportkosten ein nationales Gut sei (der fob-Preis, der für den Export dieses Wassers erzielt werden könnte, wäre negativ) —, und zielt dieses Projekt darauf ab, zwei Reisernten im Jahr zu ermöglichen, so ist die Differenz zwischen Reismehrertrag und Mehreinsatz an Inputs (z. B. Düngemittel, Saatgut) — jeweils bewertet zu Weltmarktpreisen — dem Projekt als volkswirtschaftlicher Ertrag zuzurechnen.

Schwieriger wird die Ertragsbewertung bei nationalen Konsumgütern. Zu dieser Gütergruppe gehören die meisten „intangibles“, das heißt soziale Werte, die nicht quantifiziert werden können, wie eine Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung, sowie viele Kollektivgüter, wie zum Beispiel Parkanlagen. In diesen Fällen wird die Schätzung eines volkswirtschaftlichen Ertrags oftmals zu einer spekulativen, subjektiven Bewertung, da die sonst bei Cost-Benefit-Analysen vorhandene objektive Basis fehlt. Es ist in der Tat objektiv schwer möglich, den volkswirtschaftlichen Nutzen zu ermitteln, wenn beispielsweise private Haushalte besseres Trinkwasser zur Verfügung haben. Allenfalls läßt sich noch eine Untergrenze für diesen Nutzen ermitteln, wenn

die Verbraucher offensichtlich bereit sind, die verlangte Wassergebühr zu entrichten. Die Anwendung dieser „willingness-to-pay“-Methode dürfte jedoch in Entwicklungsländern nur selten zu brauchbaren Ansätzen führen. In den meisten Fällen, wie etwa bei Rundfunksendern oder sogenannten „sozialen Infrastrukturprojekten“ (Kanalisation, Krankenhäuser etc.), ist die Ertragsschätzung zu sehr von sozialen, ethischen, wenn nicht sogar emotionalen Erwägungen überlagert¹¹. Den Versuch, individuellen Nutzen zu messen, hat das Gros der Volkswirte mit Recht aufgegeben. Methoden, diesen Nutzen indirekt in den Griff zu bekommen — zum Beispiel durch eine Messung von Konsumentenrenten —, sind äußerst mühsam und halten einem Input-Output-Vergleich nicht stand. Bei der volkswirtschaftlichen Beurteilung solcher Projekte sollten deshalb alternative Überlegungen in den Vordergrund treten.

C. Schattenpreis der Arbeit

Eine direkte Beziehung des Arbeitseinsatzes auf die Zahlungsbilanz ist lediglich bei einem Einsatz ausländischer Arbeitskräfte, die in Devisen entlohnt werden, möglich. Bei der Festlegung des Schattenpreises der Arbeit muß deshalb wieder die ursprüngliche Definition der volkswirtschaftlichen Kosten als Verzichtskosten verwendet werden.

Die Höhe der sozialen Arbeitskosten hängt davon ab, welches Grenzprodukt die im Projekt eingesetzten Arbeitskräfte in ihren bisherigen Verwendungen erzielt haben. Dieses Grenzprodukt gibt an, in welchem Ausmaß infolge eines Abzugs von Arbeitskräften die Produktion sinkt. Die Multiplikation des sozialen Grenzprodukts, das in Einheiten nationaler oder internationaler Güter gemessen wird, mit seinem Schattenpreis repräsentiert die volkswirtschaftlichen Arbeitskosten¹².

Die Ermittlung des Grenzprodukts der Arbeit stößt in der Praxis allerdings auf erhebliche Schwierigkeiten. Deshalb soll versucht werden, eine Annäherung an die praktischen Möglichkeiten zur Errechnung der volkswirtschaftlichen Arbeitskosten durchzuführen. Nun wird häufig die Auffassung vertreten, daß bei der in den meisten Entwicklungsländern vorherrschenden Arbeitslosigkeit der Schattenpreis der ungelernten

¹¹ „Generally speaking, cost benefit analysis provides no substitute for the basic problem of evaluation in the case of final social goods“. *Musgrave, R. A., Cost Benefit Analysis and the Theory of Public Finance. In: Journal of Economic Literature, Bd. 7 (1969), S. 800.*

¹² Diese These ist nicht unumstritten. Verschiedene Autoren berücksichtigen bei der Ermittlung des Schattenpreises der Arbeit auch die Konsumgewohnheiten, während andere Autoren (und hierzu gehören auch wir) dieses Problem nicht beim Schattenpreis der Arbeit, sondern beim Schattenpreis des Kapitals behandelt sehen wollen. Auf die Vor- und Nachteile beider Verfahren soll hier aber nicht näher eingegangen werden.

Arbeit mit Null anzusetzen sei, weil mit ihrem Einsatz im Rahmen eines bestimmten Projektes kein Produktionsausfall an anderer Stelle verbunden ist. Diese Vorstellung erscheint jedoch nur in extremen Fällen vertretbar. In den meisten Ländern produzieren Arbeitskräfte zumindest die zu ihrer Subsistenz notwendigen Güter (in ländlichen Gebieten) oder verdienen durch Verrichtung verschiedener Dienstleistungen ein zur Subsistenz erforderliches Einkommen (in den Städten). Diese Arbeitskräfte haben so ein positives, wenn auch sehr geringes Grenzprodukt. Man könnte es am Pro-Kopf-Einkommen extrem unterentwickelter Volkswirtschaften orientieren und etwa zu 300 DM pro Jahr und Arbeiter ansetzen.

In Entwicklungsländern mit höherem Pro-Kopf-Einkommen, wie zum Beispiel in den meisten südamerikanischen Ländern, sollte jedoch ein Schattenlohn verwendet werden, der über diesem Betrag liegt. Als Obergrenze wäre dabei das betreffende Pro-Kopf-Einkommen anzusetzen. Wie hoch der Schattenpreis im konkreten Fall anzusetzen ist, hängt von verschiedenen — zum Teil projektabhängigen — Gegebenheiten ab. Unter anderem muß sich der endgültig verwendete Schattenpreis am Einzugsgebiet der zukünftigen Arbeitskräfte orientieren. Damit wird auch regionalwirtschaftlichen Gesichtspunkten bei der Cost-Benefit-Analyse Rechnung getragen.

In der Praxis der Projektbewertung in Entwicklungsländern hat man es so mit folgenden drei Kategorien des Faktors Arbeit zu tun:

1. Ausländische Arbeitskräfte wie Betriebsleiter und Ingenieure, wie sie typischerweise durch technische Hilfe zur Verfügung gestellt werden. Ihre Gehälter sind zu effektiven Kosten, die meistens in Devisen anfallen, anzusetzen.
2. Ungelernte heimische Arbeitskräfte, deren Schattenlohn pro Jahr zwischen 300 DM und dem Pro-Kopf-Einkommen des betreffenden Landes angesetzt wird. Nur im Extremfall ist ein Schattenlohn von Null vertretbar.
3. Schließlich werden noch gelernte heimische Arbeitskräfte im Produktionsprozeß eingesetzt. Als Annäherungswert an die Opportunitätskosten können ihre tatsächlichen Löhne, umgerechnet zum offiziellen Wechselkurs, angesetzt werden. Dieses Verfahren ist zwar theoretisch unbefriedigend, aber andererseits praktikabel und auch vertretbar, weil der Anteil dieser Arbeit an den Gesamtkosten so unbedeutend sein dürfte, daß Abweichungen dieser Bewertung von der oben geschilderten nicht stark ins Gewicht fallen¹³.

¹³ Mit der Bewertung der gelernten Arbeitskräfte zu ihren tatsächlichen Löhnen wird ein Verfahren übernommen, welches bei den älteren Ansätzen der Cost-Benefit-Analyse in Industrieländern bevorzugt wird; auch für diesen

D. Zusammenfassung:

Das Grundkonzept und mögliche Schwierigkeiten seiner Anwendung

Nach dem hier dargestellten Verfahren werden in der Cost-Benefit-Analyse bis auf den Faktor Arbeit alle Inputs und Outputs mit Weltmarktpreisen bewertet. Ein kleiner Rest an Inputs schließlich wird zum Schattenpreis von Null bewertet, weil durch ihren Einsatz kein Verzicht auf Konsum oder Investition entsteht. Diese Inputs entfallen aus der Rechnung, und es verbleiben lediglich Weltmarktpreise als Schattenpreise. Infolgedessen kann die Rechnung in DM oder Dollar durchgeführt werden. Irgendwelche Verzerrungen durch einen unrealistischen Wechselkurs im Projektland können nicht auftreten.

In der Praxis stellt dieser Ansatz jedoch oftmals eine unnötige Komplizierung der Cost-Benefit-Analyse dar, oder er stößt auf praktische Schwierigkeiten. Da manche Güter mehrere Stufen durchlaufen, die alle zurückverfolgt werden müssen, um den Anteil der internationalen Inputs zu ermitteln, ist oftmals eine genaue Bestimmung dieses Anteils unmöglich. In vielen Fällen werden sich jedoch aus der Praxis der Projektbewertung Erfahrungswerte ergeben, die man als Faustregeln in solchen Fällen anwenden kann. So könnte man zum Beispiel für Bauten einen 30–40%igen Anteil der internationalen Inputs schätzen. Mit zunehmender Erfahrung auf einzelnen Gebieten dürfte eine Annäherung dieser Schätzwerte an die echten Größen möglich sein.

Aber auch mit Hilfe solcher Faustregeln können nicht alle Schwierigkeiten beseitigt werden, die in der Praxis der Anwendung der hier vorgeschlagenen Methode im Wege stehen. Es ist zum Beispiel denkbar, daß der für ein Land relevante Weltmarktpreis eines Gutes nicht feststellbar ist, obwohl das Gut international gehandelt wird. Manche Güter werden nur regional gehandelt, und die Preise basieren ausschließlich auf komplizierten vertraglichen Vereinbarungen (z. B. Erdgas). Andere Güter sind Zwischen- oder Teilerzeugnisse komplexer Produktionsketten, bei denen lediglich der Weltmarktpreis des Endproduktes feststellbar ist (z. B. Maschinenteile oder Zwischenprodukte der chemischen Industrie).

In solchen Fällen kann man auf eine alternative Bewertungsmethode zurückgreifen, die in der Literatur häufig anzutreffen ist. Dabei werden die Deviseneffekte des Projektes geschätzt und mit dem sogenannten Schattenwechselkurs umbewertet. Bei der Bewertung der inländischen Arbeit, die nach dem oben dargestellten Verfahren erfolgt, wird von

Arbeitsteilmarkt in Entwicklungsländern dürfte die Ansicht zutreffen, daß „nominal factor prices reflect real cost and (social) worth“ (*Haveman, R. und Krutilla, J., Unemployment, Excess Capacity, and Benefit-Cost Investment Criteria. In: Review of Economics and Statistics. Bd. 49 (1967), S. 382. Vgl. hierzu auch Eckstein, O., Water-Resource Development: The Economics of Project Evaluation. Cambridge/Mass. 1958, S. 29 und S. 32 ff.).*

Deviseneffekten abgesehen. Alle übrigen Güter gehen zu den effektiven, von Steuern bereinigten Preisen in die Rechnung ein, die dann in der Währung des Projektlandes durchgeführt wird¹⁴. Der Schattenwechselkurs sollte dabei so bemessen sein, daß er ein fiktives langfristiges Gleichgewicht der Zahlungsbilanz ermöglicht.

Mit Hilfe dieses Bewertungsverfahrens werden allerdings lediglich zwei, wenn auch wichtige Preisverzerrungen bereinigt: die des Faktors Arbeit sowie diejenigen, die aus unrealistischen Wechselkursen resultieren. Binnenwirtschaftliche Preisverzerrungen, die nicht durch Steuern oder Subventionen verursacht sind, lassen sich auf diese Weise nicht immer eliminieren. Dazu kommt als weiterer Nachteil, daß ein Schattenwechselkurs bestimmt werden muß. Diese Aufgabe dürfte an praktischer Schwierigkeit der Zerlegung nationaler Güter in ihre internationalen Elemente in den meisten Fällen nicht nachstehen. Es mag jedoch Projekte und Länder geben, bei denen die Bestimmung des Schattenwechselkurses relativ leicht zu lösen ist. Dann sollte man von diesem Verfahren Gebrauch machen, jedoch muß man sich seine Schwächen vor Augen halten. Es kann immer nur als zweitbeste Lösung angesehen werden. Allerdings ist es dem völligen Verzicht auf eine volkswirtschaftliche Projektbewertung vorzuziehen.

III. Die Ermittlung der volkswirtschaftlich relevanten Mengen (externe Effekte)

Die gesamtwirtschaftlich relevanten Mengeneffekte eines Investitionsvorhabens, die bei der Aufstellung einer Cost-Benefit-Analyse berücksichtigt werden müssen, beschränken sich nicht immer auf das betrachtete Projekt. Gelegentlich fallen solche Effekte außerhalb des untersuchten Projekts bei anderen Wirtschaftseinheiten an, so daß sie sich in der betriebswirtschaftlichen Investitionsrechnung nicht niederschlagen¹⁵. Man bezeichnet diese Art der externen Effekte, welche die einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Mengeneffekte eines Investitionsvorhabens auseinanderklaffen lassen, als technologische externe Effekte¹⁶. Als bekanntestes Beispiel eines technologischen externen Vor-

¹⁴ Soll die Rechnung in DM oder Dollar durchgeführt werden, so sind nach diesen Umbewertungen die in Inlandswährung ausgedrückten Kosten- und Ertragsströme einheitlich zum offiziellen Wechselkurs umzurechnen.

¹⁵ Zur Unterscheidung der externen Effekte vgl. *Scitovsky*, T., Two Concepts of External Economies. In: *Journal of Political Economy*. Bd. 62 (1954), sowie *Meade*, J. E., External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation. In: *Economic Journal*. Bd. 62 (1952). Eine gute Systematik der externen Effekte findet sich bei *Holzamer*, B., Externe Effekte — Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Problematik. Diss. Mainz 1967, S. 18 ff.

¹⁶ Technologische externe Effekte bedeuten somit eine Verschiebung der Produktionsfunktion, die in der graphischen Darstellung vom Isoquantensystem repräsentiert wird.

teils könnte man die Ausbildungsausgaben für Arbeitskräfte ansehen, die von einem Industriebetrieb getätigt werden und aufgrund derer andere Unternehmen besser ausgebildete Arbeitskräfte erhalten können, ohne selbst zu dieser Qualitätsverbesserung des Faktors Arbeit beigetragen zu haben. Als Beispiel externer technologischer Nachteile gilt jener Fall, bei dem durch die Errichtung eines stark verkehrsabhängigen Projekts die Straßen der Umgebung derart beansprucht werden, daß den anderen Verkehrsteilnehmern höhere reale Kosten — zum Beispiel durch einen stärkeren Materialverschleiß sowie einen steigenden Benzinverbrauch — erwachsen.

Bei der Berücksichtigung der externen Nachteile kann man neben der direkten Quantifizierung der Effekte und ihrer Bewertung zu Schattenpreisen auch noch einen anderen Weg einschlagen: Die externen Nachteile „should be measured on the basis of the *minimum* cost which the sufferer must incur to avoid it“¹⁷.

Diese technologischen externen Effekte kommen dabei zustande, ohne daß preisliche Ursachen beziehungsweise marktmäßige Verknüpfungen zwischen Verursacher und Empfänger verantwortlich sind. Von ihnen müssen die sogenannten marktmäßigen externen Effekte¹⁸, welche nicht ein Abweichen der volkswirtschaftlichen von den einzelbetrieblichen Mengeneffekten implizieren, streng getrennt werden, weil nur die technologischen Effekte als zusätzliche Mengengrößen in die Cost-Benefit-Analyse eingehen dürfen.

Die marktmäßigen externen Effekte resultieren allein aus den Verknüpfungen des betrachteten Unternehmens mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftseinheiten¹⁹; sie kommen dadurch zustande, daß das Unternehmen auf seinen Beschaffungs- und Absatzmärkten die Nachfrage beziehungsweise das Angebot beeinflusst und dadurch möglicherweise Mengen- und/oder Preisänderungen induziert. Diese Effekte sind, soweit sie Mengenänderungen betreffen, bereits bei der Bestimmung der volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge berücksichtigt.

Marktpreisänderungen sind in der Cost-Benefit-Analyse insofern irrelevant, als alle Güter direkt oder indirekt mit Weltmarktpreisen bewertet werden. Marktmäßige externe Effekte können, wie die Bewertung nationaler Güter gezeigt hat, *stellvertretend* für die direkten

¹⁷ Prest, A. R. u. Turvey, R., Cost Benefit Analysis: A Survey. In: Economic Journal, Bd. 75 (1965), S. 729; Hervorhebungen im Original.

¹⁸ In der Literatur findet sich oftmals der Ausdruck „pekuniäre externe Effekte“, der aber etwas unscharf ist, weil sich auch technologische externe Effekte „pekuniär“ bemerkbar machen.

¹⁹ Marktmäßige externe Effekte bedeuten somit stets eine Bewegung auf der gegebenen Produktionsfunktion.

Input- oder Outputmengen angesetzt werden. Eine *zusätzliche* Berücksichtigung dieser Effekte würde aber eine Doppelzählung bedeuten²⁰.

Steigt zum Beispiel infolge der Faktornachfrage des Projekts der Preis eines Inputs, so werden auch andere Unternehmen, die diese Inputs benutzen, von der Preiserhöhung betroffen. Der mengenmäßige Güterverzehr dieser Unternehmen ändert sich jedoch nicht; es findet lediglich eine Gewinnverschiebung innerhalb der Volkswirtschaft statt. Selbst wenn diese Unternehmen ihre Produktion ändern sollten, wäre dies dem Projekt nicht als zusätzlicher Mengeneffekt anzulasten, weil diese Reaktion nicht durch eine Veränderung der volkswirtschaftlich relevanten Preise induziert wird²¹.

Gleiche Überlegungen gelten, wenn durch den Output des untersuchten Investitionsvorhabens beispielsweise der mengenmäßige Umsatz beim nachgelagerten Handel steigt. Auch hier ist dieser Folgeeffekt bereits im Output des Projekts enthalten, so daß die zusätzliche Berücksichtigung der Umsatzsteigerung auf der nachgelagerten Stufe eine Doppelzählung beinhalten würde.

Die Unterscheidung zwischen technologischen und marktmäßigen externen Effekten stellt eine wichtige Grundlage der Cost-Benefit-Analyse dar, weil externe Effekte oft sehr unscharf aufgefaßt und fälschlich zur Rechtfertigung schwacher Projekte herangezogen werden. Diese Unterscheidung hilft auch, die eigentliche Fragestellung der Cost-Benefit-Analyse zu präzisieren, wie folgende Überlegungen zeigen:

Soll durch ein Projekt ein internationales Gut produziert werden (z. B. Düngemittel), so untersucht die Cost-Benefit-Analyse, indem sie alle Inputs und Outputs mit ihren Weltmarktpreisen bewertet, ob die Erzeugung dieses Gutes für das Land vorteilhaft ist. Führt die Rechnung zu einem negativen Ergebnis, so ist es für das Land offenbar günstiger, dieses internationale Gut zu importieren.

²⁰ Die Betonung dieser Unterscheidung halten wir für erforderlich, da die wirtschaftliche Bedeutung der externen Effekte nicht immer völlig geklärt zu sein scheint. Die These von Ellis und Fellner, daß „the theoretical treatment of this subject still leaves much to be desired“ ist zwar schon alt, doch trifft sie auch heute noch zu. (Ellis, H. u. Fellner, W., *External Economies and Diseconomies*. In: *American Economic Review*. Bd. 33 (1943); wiederabgedr. in: *Readings in Price Theory*. New York 1952, S. 255). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Musgrave (a. a. O., S. 800): „While external effects on production cost have been dealt with in the general theory of externalities, the specific case of social goods (bzw. in unserem Zusammenhang: of national goods; d. Verf.) qua intermediate goods has been neglected in the development of social goods theory, nearly all of which has dealt with final goods“.

²¹ Vgl. bspw. Margolis, J., *Secondary Benefits, External Economies, and the Justification of Public Investment*. In: *Review of Economics and Statistics*. Bd. 39 (1957), S. 288; McKean, R. N., *Efficiency in Government through Systems Analysis*. New York 1958, 8. Kap.; sowie Prest, A. R. u. Turvey, R., a. a. O., S. 688 ff.

Soll hingegen ein nationales Gut produziert werden (vgl. das Bewässerungsprojekt auf S. 100), so bedient sich die Cost-Benefit-Analyse des Konzepts der marktmäßigen externen Effekte; dabei werden die Mengenwirkungen des Projektes solange über nachgelagerte Stufen verfolgt, bis der Output wieder ein internationales Gut darstellt. Handelt es sich bei diesem Output zum Beispiel um Reis, und führt die Cost-Benefit-Analyse zu einem negativen Ergebnis, so ist es für das Land günstiger, Reis zu importieren und auf die Bewässerung zu verzichten. Bei der Ermittlung seiner volkswirtschaftlichen Rentabilität wird die Wertschöpfung auf der nachgelagerten Stufe dem Projekt gutgeschrieben, weil sie von der Bereitstellung des nationalen Gutes abhängt und daher nicht durch den Import internationaler Inputs zustande kommen kann.

Diese Überlegungen verdeutlichen, daß in der Cost-Benefit-Analyse die Wirkungen eines Projektes immer nur so weit verfolgt werden, bis sie sich eindeutig durch eine in Devisen meßbare Veränderung des volkswirtschaftlichen Güterbergs, das heißt durch internationale Güter, ausdrücken lassen. Darüber hinausgehende Wirkungen in anderen Wirtschaftszweigen werden nicht berücksichtigt, weil diese ebenso durch Importe ausgelöst werden können. Die Cost-Benefit-Analyse beantwortet nur die Frage, ob bestimmte internationale Güter mit Hilfe des Projektes im Inland erstellt oder besser importiert werden sollten. Sie untersucht aber nicht weitergehende volkswirtschaftliche Wirkungen, die bei Verfügbarkeit dieser Güter im betreffenden Land ausgelöst werden können. Folgendes Beispiel soll diesen Zusammenhang vertiefen:

Wird eine Straße gebaut, welche die Entfernung zwischen den Orten A und B um 30 vH verkürzt, so entstehen zunächst technologische externe Ersparnisse, die in die Rechnung einbezogen werden müssen: Die Produktionsfunktion der Straßenbenutzer verschiebt sich, weil zur Erbringung einer Transportleistung von A nach B ein geringerer Faktoreinsatz (Benzin, Reifen- und LKW-Abnutzung usw.) notwendig ist.

Wird durch diese Straße zusätzlich der Einschlag tropischer Hölzer ermöglicht, so geht vom Projekt ein marktmäßiger externer Effekt aus, der stellvertretend zur Ertragsbewertung herangezogen wird. Der Ertrag des nationalen Gutes „Straße“ wird an der Wertschöpfung des internationalen Gutes Holz (Exportpreis abzüglich internationaler Inputs und Arbeit) gemessen. Weiter geht die Cost-Benefit-Analyse nicht. Sie berücksichtigt zum Beispiel nicht die zusätzlichen Möglichkeiten für den Aufbau einer holzverarbeitenden Industrie. Diese könnte ebenso durch den Import tropischer Hölzer entwickelt werden. Welche der beiden Alternativen für die Volkswirtschaft vorteilhafter ist, mündet in eine Cost-Benefit-Analyse für die holzverarbeitende Industrie, die für Überlegungen hinsichtlich des Straßenprojekts nicht mehr in Betracht kommt.

So gesehen erhalten externe Effekte eine zwar enge, dafür aber exakt definierbare Bedeutung, mit der die Fragestellung der Cost-Benefit-Analyse präzisiert werden kann. Diese Abgrenzung der externen Effekte verstärkt den projektbezogenen Charakter der Cost-Benefit-Analyse und befreit sie von Wirkungen, die auch ohne das Projekt durch volkswirtschaftlich sinnvollere Alternativen erreicht werden können. Vor allem werden Doppelzählungen und damit Überbewertungen des Projektnutzens vermieden. Die Bedeutung der allein zusätzlich zu berücksichtigenden technologischen externen Effekte schließlich sollte man nicht überbewerten. Sie führen nur in seltenen Fällen zu durchschlagenden Korrekturen der betrieblichen Mengenangaben.

IV. Die Ermittlung der Vorteilhaftigkeit eines Projekts

Sind diese Preis- und Mengenkorrkturen durchgeführt, so kann mit Hilfe der Investitionsrechnung das Ergebnis der Projektbewertung ermittelt werden²². Dabei sei beispielsweise unterstellt, die Rechnung habe einen bestimmten volkswirtschaftlichen internen Zinsfuß (die sogenannte „economic rate of return“) ergeben. Diese Größe muß nun, wenn man die Vorteilhaftigkeit des untersuchten Projekts ermitteln will, mit den volkswirtschaftlichen Kosten der Kapitalbereitstellung verglichen werden. Insofern unterscheidet sich die volkswirtschaftliche Rechnung nicht von der betriebswirtschaftlichen, die ein Projekt dann befürwortet, wenn die effektiven Kapitalkosten unter der effektiven Rendite liegen. Als Ausdruck der volkswirtschaftlichen Kapitalkosten muß man den sogenannten Schattenpreis des Kapitals verwenden, der die Opportunitätskosten des Kapitaleinsatzes widerspiegelt²³. Ohne eine ungefähre Größenvorstellung für diesen Schattenpreis ist eine volkswirtschaftliche Projektbewertung demnach schwer durchzuführen.

Die in entwickelten Ländern für Cost-Benefit-Analysen häufig herangezogene Hilfsgröße des landesüblichen Zinssatzes ist für Entwicklungsländer zumeist deshalb schon nicht anwendbar, weil organisierte Kapitalmärkte fehlen. Aber auch dort, wo sie schon entstanden sind, scheint dieser Wert eine für volkswirtschaftliche Rechnungen

²² An dieser Stelle soll nicht auf die Vor- und Nachteile der verschiedenen Investitionsrechnungsmethoden eingegangen werden. Vgl. hierzu *Hammel, W. und Hemmer, H.-R.*, a. a. O., S. 23 ff.

²³ Die Ermittlung der Opportunitätskosten des Kapitals muß nach Ansicht vieler Autoren unter Berücksichtigung der sozialen Zeitpräferenz der Konsumenten erfolgen; diese Betrachtung tritt allerdings in den Hintergrund, wenn das Kapital vom Ausland projektgebunden zur Verfügung gestellt wird. Zur Ermittlung des Schattenpreises des Kapitals in Industrieländern vgl. u. a. *Feldstein, M. S.*, Opportunity Cost Calculations in Cost Benefit Analysis. In: *Public Finance*. Bd. 19 (1964), S. 117 ff.

ungeeignete Größe zu sein, weil die Kapitalmärkte noch nicht so funktionieren, daß sie echte Gleichgewichtswerte repräsentieren können.

Eine bessere Orientierungshilfe wäre die Rendite von Privatinvestitionen. Aber selbst wenn der private Sektor einer Volkswirtschaft hinlänglich entwickelt ist, herrschen in Entwicklungsländern gewöhnlich so starke monopolistische oder protektionistische Verzerrungen, daß so etwas wie eine Normalrendite schwer zu ermitteln sein dürfte.

Um diesen Schwierigkeiten zu begegnen, wird vorgeschlagen, eine volkswirtschaftliche Rentabilität von 8 vH als kritische Größe zu verwenden²⁴. Dieser Wert für den Schattenpreis des Kapitals trägt dann auch der Tatsache Rechnung, daß die im Projekt eingesetzten Arbeitskräfte infolge ihrer höheren Löhne mehr Konsumgüter nachfragen als zuvor. Durch diesen Konsumeffekt verringert sich der für Investitionszwecke verfügbare Kapitalbetrag, so daß der kalkulatorische volkswirtschaftliche Zins, wenn auch nur marginal, steigt. Projekte, die unter 8 vH liegen, sind volkswirtschaftlich negativ zu beurteilen. Liegt das Ergebnis der überschlägigen Rechnung zwischen 8 und 10 vH, so ist eine kritische und verfeinerte Rechnung, etwa unter Anwendung einer Sensitivitätsanalyse, das heißt alternativer Cost-Benefit-Rechnungen bei verschiedenen Wahrscheinlichkeiten, durchzuführen. Eine interne Verzinzung von über 10 vH kann in der Regel als ausreichende volkswirtschaftliche Rechtfertigung für Projekte in Entwicklungsländern angesehen werden.

Diese Kriterien sollten lediglich bei extrem unterentwickelten Volkswirtschaften modifiziert werden, also etwa bei Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 300—500 DM. Erfahrungsgemäß läßt sich dort selten ein Kapitalertrag von 8—10 vH erzielen. Die Kaufkraft und die Märkte sind zu klein, die Integration der Volkswirtschaft ist noch im Anfangsstadium und das Transportvolumen damit gering. Der Einsatz von Produktionsfaktoren ist im allgemeinen noch wenig effizient. Diese Gegebenheiten halten Erträge auf einem relativ bescheidenen Niveau, die Investitionschancen sind weniger günstig. In diesen Ländern können auch bei geringerer volkswirtschaftlicher Rentabilität Entwicklungsprojekte durchaus sinnvoll sein. Es scheint deshalb vertretbar, in solchen Ländern die kritische volkswirtschaftliche Rentabilität niedriger anzusetzen²⁵.

²⁴ Dieser kritische Satz wird auch von der Weltbank im allgemeinen zugrunde gelegt: Vgl. *Adler, H. A., Economic Evaluation of Transport Projects*. In: *Fromm, G. (Hrsg.), Transport Investment and Economic Development*. Washington, D. C. 1965, S. 117. — Ebenso *Adler, J. H., Allocation of Investment*. In: *Some Aspects of the Economic Philosophy of the World Bank*. 1968, S. 43. — Die OECD schlägt dagegen einen kritischen Zins von 10 vH vor. Vgl. *Little, I.M.D. und Mirrlees, J. A., a. a. O., S. 184*.

²⁵ Die OECD (a. a. O., S. 184) schlägt z. B. eine untere Grenze von 6—7 vH

Ein Vergleich alternativer Projekte nach ihren „economic rates of return“ ist jedoch problematisch, wenn es sich dabei um Projekte mit unterschiedlichem Investitionsbetrag, Lebensdauer oder Kosten-Ertrags-Verlauf handelt. Auf eine Vertiefung dieses Problems kann hier verzichtet werden. In jedem Fall müssen die Prämissen der verschiedenen Methoden der Investitionsrechnung bekannt sein, um Ergebnisse vergleichen und richtig interpretieren zu können.

V. Grenzen der Cost-Benefit-Analyse

Eine solchermaßen durchgeführte Cost-Benefit-Analyse stellt eine wichtige Entscheidungshilfe dar, wenn die Frage diskutiert wird, ob ein bestimmtes Projekt durchgeführt werden soll beziehungsweise welches von mehreren Alternativprojekten vorzuziehen sei. Allerdings muß man sich stets die Grenzen einer solchen gesamtwirtschaftlichen Investitionsrechnung vor Augen halten.

Die Cost-Benefit-Analyse basiert wie alle Investitionsrechnungen auf Erwartungen über die Zukunft, die um so unsicherer werden, je länger der betrachtete Zeitraum ist. So implizieren die auf der Ertragsseite ermittelten Zahlen, daß ein bestimmter Teil des Outputs in jedem Jahr verkauft werden kann. Das setzt aber zumindest eine Bedarfsschätzung für die nächsten Jahre, wenn nicht sogar eine detaillierte Marktstudie voraus. Gleichzeitig müssen auch die Entwicklungen von Angebot und Nachfrage im Ausland berücksichtigt werden, damit die Schätzungen für die Weltmarktpreise nicht im luftleeren Raum operieren.

Ferner müssen die auf der Kostenseite berücksichtigten Inputs verfügbar sein. Hier können sich aber erhebliche Schwierigkeiten ergeben, wenn infolge einer plötzlichen Verschlechterung der Zahlungsbilanzlage Importrestriktionen erlassen werden, oder wenn Fehlentwicklungen in den Zulieferindustrien eine Versorgung des Projekts mit den qualitativ und quantitativ benötigten Vorprodukten verhindern.

Derartige Risiken kann man auch unter Zuhilfenahme einer Sensitivitätsanalyse nur begrenzt eliminieren. Solche Probleme tauchen aber bei allen Prognosen auf: Die Beurteilung der meisten Maßnahmen wäre völlig problemlos, wenn man die Zukunft im Griff hätte. Man darf die Cost-Benefit-Analyse nicht deshalb als schwach und unreal ablehnen, weil sie auf einer Prognosebasis errichtet ist. Würde man dieser Einstellung huldigen, dann dürfte man niemals Entscheidungen treffen, die in die Zukunft gerichtet sind.

vor, weil dies einer Rendite entspricht, die bei Anlage des Investitionsbetrages auf internationalen Kapitalmärkten erzielt werden kann.

Aber selbst beim Eintreffen aller Prognosen und damit der rechnerischen Ergebnisse darf nicht übersehen werden, daß die Cost-Benefit-Analyse keine allumfassende volkswirtschaftliche Projektbewertung darstellen kann. Oft lassen sich indirekte Effekte nicht quantifizieren und in der Rechnung erfassen. Manche wirtschaftspolitischen Ziele, wie zum Beispiel regionale Förderungsbestrebungen oder die Veränderung der Einkommens- und Vermögensverteilung, schlagen sich in der Cost-Benefit-Analyse ebenfalls nicht nieder²⁶. Derartige Effekte müssen zusätzlich zur errechneten volkswirtschaftlichen Rentabilität berücksichtigt werden. Bei der Aufstellung einer Cost-Benefit-Analyse sollten deshalb stets die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gesehen werden, innerhalb derer auch die Beurteilung von Einzelprojekten erfolgen sollte. Sofern ein Entwicklungsplan vorliegt, ist dessen Analyse stets erforderlich, um diese Rahmenbedingungen festzustellen. Aber auch eine solchermaßen erweiterte volkswirtschaftliche Betrachtungsweise liefert noch keine endgültige Stellungnahme zu einem Projekt. Ebenso sind auch betriebswirtschaftliche, technische, soziologische, kulturelle und — last but not least — politische Gesichtspunkte in das Entscheidungskalkül miteinzubeziehen. Dies gilt umso eher, je stärker ein Projekt nicht direkt produktiv wirksam werden soll, wie zum Beispiel Trinkwasserversorgungen, Krankenhäuser, Kanalisationssysteme — Projekte also, für die oftmals ein volkswirtschaftlicher Ertrag nicht sinnvoll zu ermitteln ist. Erst das Zusammenspiel aller dieser Aspekte läßt eine definitive Entscheidung über die Förderungswürdigkeit eines bestimmten Projektes zu. Solange man diese Nebenbedingungen der Cost-Benefit-Analyse aber vor Augen hat und die gesamtwirtschaftliche Investitionsrechnung nur als einen — wenn auch wertvollen — Edelstein im Entscheidungsdiadem ansieht, dürfte die Cost-Benefit-Beurteilung von Projekten einen spürbaren Beitrag zur Verbesserung der Entwicklungshilfe liefern.

²⁶ Zwar liegen bereits verschiedene Ansätze zur Berücksichtigung der Verteilungswirkungen in einer Cost-Benefit-Analyse vor, wie bspw. Weisbrods Vorschläge, doch dürften diese — ganz abgesehen von ihrer beträchtlichen Problematik (implizierte kardinale Nutzenmessung u. a.) — für Entwicklungsländer praktisch undurchführbar sein. Vgl. Weisbrod, B. A., *Income Redistribution Effects and Benefit Cost Analysis*. In: Chase, S. B. jr. (Hrsg.), *Problems in Public Expenditure Analysis*. Washington 1968.

Die Ermittlung der Lohnkosten im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern

Von *Horst Demmler*

Ein Projekt ist einzelwirtschaftlich vorteilhaft, wenn die diskontierten Einnahmen größer sind als die diskontierten Ausgaben. Ein Projekt, das einzelwirtschaftlich vorteilhaft ist, braucht aber nicht auch volkswirtschaftlich vorteilhaft zu sein. Nur wenn die privaten Kosten die gesamtwirtschaftlichen Verluste oder die sozialen Kosten widerspiegeln und die privaten Erträge Ausdruck der sozialen Erträge sind, sind die einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Rechnung identisch.

Die Cost-Benefit-Analyse ist der Versuch, inputs und outputs mit Preisen zu bewerten, die die sozialen Kosten und Erträge annähernd exakt widerspiegeln. Man geht nicht davon aus, daß die einzelwirtschaftlichen Kosten und Erträge schon ein korrekter Ausdruck der sozialen Kosten und Erträge sind. Man glaubt jedoch, daß es möglich ist, die tatsächlich anfallenden Erträge und Kosten so zu korrigieren, daß die berichtigten Größen die volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge annähernd richtig widergeben.

Die Korrektur der einzelwirtschaftlichen Größen im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse ist umso notwendiger, je stärker die einzelwirtschaftlichen Erträge und Kosten von den sozialen Kosten und Erträgen abweichen. Diese Abweichungen, die es natürlich auch in den entwickelten Ländern gibt, sind in den Entwicklungsländern häufig so groß, daß die Investitionsentscheidungen systematisch und grob verzerrt würden, wenn man von den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben ausginge.

Diese systematischen und groben Verzerrungen ergeben sich vor allem aus folgenden Gründen¹:

1. In vielen Ländern wird die heimische Währung durch den offiziellen Wechselkurs beträchtlich überbewertet. Die Preise der zollfrei eingeführten Importgüter und die Exporterlöse spiegeln nicht die realen volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge wider.

¹ Siehe hierzu insbesondere Jan M. D. Little und James A. Mirrless „Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries“, Band II, Social Cost Benefit Analysis, Development Centre of the Organisation for Economic Co-Operation and Development, Paris 1969, S. 31 ff.

2. Die Zinsen, die gezahlt werden müssen, sind abhängig von den Konditionen, die für ein bestimmtes Projekt gewährt werden. Sie sind jedoch kein Ausdruck der volkswirtschaftlichen Kosten des Kapitals in dem betreffenden Land.
3. Steuern und Zölle, die häufig die einzelnen Waren sehr ungleichmäßig belasten, führen dazu, daß die privaten Kosten von den sozialen Kosten abweichen.
4. Viele Projekte in Entwicklungsländern sind relativ groß im Vergleich zur Gesamtproduktion der betreffenden Branche, so daß infolge eines solchen Projekts der Marktpreis der erzeugten Produkte sinkt. Die Einnahmen zu dem gesunkenen Preis geben die volkswirtschaftlichen Erträge nicht vollständig wider.
5. Externe Effekte und Marktunvollkommenheiten führen zu einer Divergenz zwischen sozialen Kosten und Erträgen.
6. Die Löhne, die gezahlt werden müssen, sind in Ländern mit struktureller Arbeitslosigkeit kein Ausdruck der volkswirtschaftlichen Kosten, die mit der Beschäftigung zusätzlicher Arbeitskräfte verbunden sind.

Die Aufgabe, die einzelwirtschaftlichen Lohnkosten zu korrigieren, stellt also nur eine von mehreren notwendigen Korrekturen dar. Es handelt sich um eine Korrektur, die bei industriellen Projekten in der Regel nicht von ähnlich großer Bedeutung ist wie etwa die Korrektur des Wechselkurses.

Die privaten Kosten entsprechen dann den sozialen Kosten, wenn private Kosten in Höhe von x DM bedeuten, daß der Einsatz eines Faktors mit einem Nutzenentgang in Höhe von x DM verbunden ist. Wenn Arbeitskräfte beschäftigt werden, die bisher arbeitslos waren, dann ist mit ihrer Beschäftigung kein Produktionsausfall an anderer Stelle verbunden. Trotzdem muß für diese Arbeitskräfte ein Lohn gezahlt werden. Daraus wird häufig gefolgert: soweit strukturelle Arbeitslosigkeit für die Entwicklungsländer typisch ist, weichen die Lohnkosten in diesen Ländern systematisch von den volkswirtschaftlichen Kosten, die mit der Beschäftigung zusätzlicher Arbeiter verbunden sind, ab. Die einzelwirtschaftliche Rechnung müsse also entsprechend korrigiert werden. Die Kosten der ungelernten Arbeiter seien null oder sehr niedrig. In diesem Sinne schreibt die UNO in ihrem Manual on Economic Development lapidar: wenn eine Straße gebaut werden soll und man bisher arbeitslose Arbeiter einsetzen kann, ohne daß die Produktion in anderen Bereichen sinkt, dann stellen die Löhne, die an diese Arbeiter gezahlt werden, keine sozialen Kosten dar².

² United Nations, Manual on Economic Development, New York 1958 S. 205.

Siehe auch Jan Tinbergen, Grundlagen der Entwicklungsplanung Schriften-

Man argumentiert weiter, es sei keineswegs notwendig, daß die eingestellten Arbeiter selbst vorher arbeitslos gewesen seien. In Ländern mit offener oder versteckter Arbeitslosigkeit auf dem Lande kämen die eingestellten Arbeiter stets direkt oder indirekt aus dem traditionellen Sektor der Volkswirtschaft, insbesondere aus der Landwirtschaft. Die sozialen Kosten der Arbeit seien deshalb gleich dem Grenzprodukt der Arbeit in der Landwirtschaft, das null oder sehr niedrig ist. In jedem Falle sei es erheblich geringer als der Lohn, der den Arbeitern im modernen Sektor der Volkswirtschaft gezahlt wird. Bei einer volkswirtschaftlich korrekten Investitionsrechnung müsse deshalb der niedrigere Wert des Grenzprodukts der Arbeit in der Landwirtschaft an Stelle des tatsächlich zu zahlenden Lohnes eingesetzt werden³.

Die Vorschläge bedeuten, daß arbeitsintensiven Projekten in stärkerem Maße der Vorzug gegeben würde als es der Fall wäre, wenn man in der Wirtschaftlichkeitsrechnung die tatsächlich zu zahlenden Löhne einsetzt. Die Vorschläge sollen bewirken, daß diejenigen, deren produktiver Beitrag zur Gesamtproduktion im modernen Sektor der Volkswirtschaft größer ist als ihr Beitrag im traditionellen Sektor der Wirtschaft, auch dort eingesetzt werden.

Dieser optimale Einsatz entsprechend dem produktiven Beitrag, den die Arbeiter in verschiedenen Wirtschaftszweigen leisten, kann aber nur dann erreicht werden, wenn man den Beitrag, den Arbeiter im modernen Sektor der Volkswirtschaft leisten, nicht mit dem Lohn vergleicht, der dort an sie gezahlt werden muß, sondern wenn man ihn mit dem Beitrag zur Produktion vergleicht, den sie in der Landwirtschaft leisten würden. Anders gesagt: Die Vorschläge sollen bewirken, daß Kapital nicht für Zwecke eingesetzt wird, die durch Arbeiter gleich gut und richtig gerechnet billiger erfüllt werden können.

Diese Argumente sollen im folgenden geprüft werden; dabei sind folgende Fragen zu klären:

I. Weichen die Löhne, die in den Entwicklungsländern gezahlt werden, tatsächlich von den volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten der Arbeit im traditionellen Sinne, also vom Grenzprodukt der Arbeit in der Landwirtschaft ab und wie ist das zu erklären?

II. Ist es richtig, daß das Grenzprodukt der Arbeit in der Landwirtschaft gleich null ist?

reihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1958, S. 48 bis 57, S. 94—104.

A. Qayum, *The Theory and Practice of Accounting Prices*, Amsterdam 1960.
Francis M. Bator, *On Capital Productivity Input Allocation and Growth*, *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 71, 1957, S. 86 ff.

³ United Nations, a. a. O., S. 205.

III. Soll man die Lohnkosten bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung von Projekten nur in Höhe des Grenzprodukts der Arbeit in der Landwirtschaft festsetzen, wenn die tatsächlich zu zahlenden Löhne erheblich höher sind?

Dabei beziehen sich die folgenden Ausführungen auf die Kosten der Beschäftigung ungelernter Arbeiter. Gelernte Arbeiter und Experten dürften in den meisten Entwicklungsländern nicht im Überfluß vorhanden, sondern knapp sein. Der Lohn, der an sie gezahlt wird, ist also nicht verzerrt. Trifft diese Behauptung nicht zu, so ist das, was über die ungelernten Arbeiter gesagt wird, entsprechend anzuwenden.

Es muß also zunächst gefragt werden: warum sind die Löhne in den Entwicklungsländern kein Ausdruck der volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeit? Warum sinken die Löhne infolge des Wettbewerbs nicht so stark, daß sie gleich dem Grenzprodukt der Arbeit werden?

Es werden vor allem drei Ursachen genannt, die bewirken, daß die Löhne, die gezahlt werden, über dem Grenzprodukt der Arbeit liegen:

1. Die Löhne, die im modernen Sektor der Volkswirtschaft der Entwicklungsländer gezahlt werden, müssen mindestens so hoch sein wie das Durchschnittsprodukt der Arbeit in der Landwirtschaft. Das Durchschnittsprodukt der Arbeit liege jedoch über dem Grenzpunkt der Arbeit⁴.
2. In den überbevölkerten Ländern sei die Grenzproduktivität der Arbeit geringer als das Existenzminimum. Lohnarbeitern müsse aber wenigstens ein Lohn in Höhe des Existenzminimums gezahlt werden⁵.
3. Infolge des Drucks der Gewerkschaften und der Festlegung von Mindestlöhnen müsse ein Lohn gezahlt werden, der höher sei als der Lohn, der ein Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt sichere⁶.

Zu 1. Wenn man behauptet, daß die Löhne im modernen Sektor mindestens gleich dem Durchschnittseinkommen im traditionellen Sektor der Volkswirtschaft sein müßten, das Durchschnittseinkommen im tra-

⁴ W. Arthur Lewis, *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*, Manchester School, Bd. 22, 1954, abgedruckt in A. N. Agarwala und S. P. Singh, *The Economics of Underdevelopment*, New York, 1958, S. 400 bis 449.

⁵ Nicholas Georgescu-Roegen, *Economic Theory and Agrarian Economics*, Oxford Economic Papers, Bd. 12, 1960, S. 1—40.

⁶ P. T. Bauer und B. S. Yamey, *The Economics of Underdeveloped Countries*, Cambridge University Press, 1963, S. 77—79.
C. R. Frank, *Urban Unemployment and Economic Growth in Africa*, Oxford Economic Papers, Bd. 20, 1968, S. 263—265.

Lloyd G. Reynolds, *Economic Development with Surplus Labour, Some Complications*, Oxford Economic Papers 1969, Bd. 21, S. 95.

Lloyd G. Reynolds, *Wages and Employment in a Labour Surplus Economy*, American Economic Review, Bd. 55, 1965, S. 28.

ditionellen Bereich jedoch größer als die Grenzproduktivität der Arbeit sei, stützt man sich auf die häufig vertretene These von der dualistischen Struktur der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer.

Danach kann man in vielen Entwicklungsländern einen traditionellen und einen modernen Bereich der Volkswirtschaft unterscheiden. Für den traditionellen Bereich ist der Familienbetrieb typisch. Die Subsistenzlandwirtschaft, das Handwerk und eine Vielzahl nicht organisierter Dienstleistungsbetriebe zählen zum traditionellen Bereich. Die Arbeit wird auf die einzelnen Familienmitglieder aufgeteilt. Die Zahl der Arbeitskräfte ist ein Datum, weil man Familienmitglieder nicht entlassen kann. Das Einkommen wird geteilt. Es wird häufig weiter unterstellt, daß das Grenzprodukt der Arbeit zumindest in den überbevölkerten Gebieten null oder sehr niedrig sei.

Im Gegensatz zu dem traditionellen Sektor ist für den modernen Sektor insbesondere die Beschäftigung von Lohnarbeitern charakteristisch. Da die Betriebe Gewinnmaximierung erstreben, ist das Grenzprodukt der Arbeit im modernen Sektor mindestens gleich dem Lohn.

Es wird behauptet, daß die Reallöhne im modernen Sektor nicht niedriger als das Durchschnittseinkommen im traditionellen Bereich der Volkswirtschaft sein können, weil dieses Durchschnittseinkommen eine Grenze bildet, unter die die Löhne nicht sinken können. Die Menschen werden, wie W. Arthur Lewis schreibt, ihre Familie nicht verlassen, um im modernen Sektor der Volkswirtschaft eine Arbeit aufzunehmen, wenn ihnen dort nicht mindestens ein Lohn geboten wird, der dem Einkommen entspricht, das die Arbeiter im traditionellen Sektor hatten. Das Einkommen, das dem einzelnen im traditionellen Sektor zufließt, liege aber über dem Grenzprodukt der Arbeit, weil im traditionellen Sektor nicht das Grenzprodukt der Arbeit, sondern das Durchschnittsprodukt der Arbeit das Einkommen der Familienmitglieder bestimmt⁷. Falls der Boden ein knappes Gut ist, müsse das Durchschnittsprodukt größer als das Grenzprodukt der Arbeit sein.

Die dualistische Struktur führt also dazu, daß im modernen Sektor der Wirtschaft, in dem Lohnarbeiter beschäftigt werden, ein Lohn gezahlt werden muß, der kein Ausdruck der volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeit ist, da er nicht den Produktionsverlust wiedergibt, der eintritt, wenn Arbeiter aus der Landwirtschaft in den modernen Sektor abwandern. Es komme deshalb im modernen Sektor zu einem falschen Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. Die Produktion in der Volkswirtschaft könnte erhöht werden, wenn Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft in den modernen Bereich der Volks-

⁷ W. Arthur Lewis, a. a. O., S. 409.

wirtschaft abwandern würden, weil das Grenzprodukt der Arbeit im modernen Sektor höher ist als im traditionellen Bereich der Volkswirtschaft. Die Beschäftigung zusätzlicher Arbeiter im modernen Sektor wird verhindert, weil den Arbeitern ein zu hoher Lohn gezahlt werden muß.

Gegen diese Argumentation kann folgendes eingewendet werden:

Die Grenzproduktivität der Arbeit kann nur dann unter der Durchschnittsproduktivität der Arbeit liegen, wenn die Qualität des Bodens und die Ausstattung mit Kapital es gestatten, ein Durchschnittsprodukt zu erreichen, dessen Maximum über dem Existenzminimum liegt. Dies ist bei guten Böden in der Regel der Fall. In Gebieten mit armen Böden in aridem oder semi-aridem Klima oder in den Gebirgsgegenden tropischer Länder mag es dagegen so sein, daß das maximale Durchschnittsprodukt der Arbeit gleich dem Existenzminimum ist. Das Grenzprodukt kann dann nicht niedriger sein als das Durchschnittsprodukt. Werden Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft abgezogen, so sinkt die landwirtschaftliche Produktion um das Durchschnittsprodukt, das gleich dem Grenzpunkt der Arbeit ist. Werden im modernen Bereich der Volkswirtschaft Löhne in Höhe des Durchschnittsprodukts der Arbeit in der Landwirtschaft gezahlt, so sind diese Löhne nicht verzerrt.

Der These, das Durchschnittseinkommen in der Landwirtschaft bilde eine nicht zu unterschreitende Grenze für die Löhne, die im modernen Bereich der Volkswirtschaft gezahlt werden müssen, liegt die Annahmen zugrunde, daß diejenigen, die eine Beschäftigung im modernen Sektor aufnehmen, alle Beziehungen mit der auf dem Land zurückbleibenden Familie abbrechen. Wellisz hat mit Recht darauf hingewiesen, daß diese Annahme nicht in allen Fällen realistisch ist⁸.

Der Wohlstand der auf dem Land Zurückbleibenden steigt, wenn ein Mitglied, dessen Grenzprodukt beträchtlich unter dem Durchschnittsprodukt liegt, die Familie verläßt. Die Differenz zwischen dem Durchschnittsprodukt des Wegziehenden und dem Grenzprodukt fällt den Zurückbleibenden zu. Die Differenz zwischen dem Grenzprodukt und dem Durchschnittsprodukt gibt die untere Grenze für die Wohlfahrtssteigerung der Zurückbleibenden an. Es muß daher in ihrem Interesse liegen, den Fortgang von Familienmitgliedern zu subventionieren. Solange die Subvention, die sie zahlen, nicht höher ist als die Differenz zwischen dem Durchschnittsprodukt und dem Grenzprodukt, erhöht sich ihre Wohlfahrt, wenn ein Familienmitglied eine Beschäftigung im modernen Sektor aufnimmt.

⁸ S. Wellisz, *Dual Economies, Disguised Unemployment and the Unlimited Supply of Labour*, *Economica*, 1968, S. 23—51.

Falls sie diese Subvention zahlen, ist der Lohn, zu dem Arbeitskräfte bereit sind, in der Industrie eine Beschäftigung anzunehmen, geringer als das Durchschnittseinkommen in der Landwirtschaft. Dieses bildet also nicht jene Grenze, unter die die Löhne nicht sinken können. Wird infolge der Konkurrenz um die Arbeitsplätze im modernen Bereich der Volkswirtschaft die maximale Subvention gezahlt, so ist der Lohn, der im modernen Bereich der Wirtschaft gezahlt werden muß, gleich dem Grenzprodukt eines Arbeiters in der Landwirtschaft. Es kommt also nicht zu einer Divergenz zwischen den sozialen Kosten der Beschäftigung von Arbeitern und den einzelwirtschaftlichen Lohnkosten.

Wenn der reale Transfer der Subvention mit einem Verbrauch volkswirtschaftlicher Ressourcen verbunden ist, sind die sozialen Kosten der Beschäftigung größer als das Grenzprodukt der Arbeit in der Landwirtschaft. Aber auch die Löhne, die in diesem Falle in der Industrie gezahlt werden müßten, damit Arbeiter bereit sind, eine Beschäftigung anzunehmen, wären entsprechend größer. Der Gleichgewichtslohn würde die volkswirtschaftlichen Kosten der Beschäftigung zusätzlicher Arbeiter richtig widerspiegeln.

Nur unter bestimmten Voraussetzungen ergibt sich also infolge der dualistischen Struktur der Volkswirtschaft in den Entwicklungsländern eine Verzerrung der Löhne. Es ist fraglich, ob diese Voraussetzungen gegeben sind.

Zu 2. Gegen die These, die Löhne seien verzerrt, weil Lohnarbeitern mindestens ein Lohn in Höhe des Existenzminimums gezahlt werden müsse, das Grenzprodukt der Arbeiter jedoch niedriger sei, können im wesentlichen die gleichen Einwände geltend gemacht werden, die schon erörtert worden sind.

Zu 3. Die Behauptung, infolge der Festlegung von Mindestlöhnen, des Drucks der Gewerkschaften und der sozialen Gesetzgebung in den Entwicklungsländern würden in der Industrie höhere Löhne gezahlt als es notwendig sei, um einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, ist in vielen Fällen zutreffend.

Da in zahlreichen Ländern die Löhne eines großen Teils der ungelerten Arbeiter dem gesetzlichen Mindestlohn entsprechen, ist die Mindestlohngesetzgebung in den Entwicklungsländern ein wichtiges Instrument zur Beeinflussung der Lohnhöhe. Vor allem aus zwei Gründen werden die Mindestlöhne im modernen Sektor relativ hoch festgesetzt: man will den Arbeitern einen gewissen für erforderlich gehaltenen Lebensstandard sichern und gleichzeitig jener Kritik begegnen, die sich an den hohen Lohnunterschieden in diesen Ländern entzündet.

Eine charakteristische Rechtfertigung der Festsetzung von Mindestlöhnen, die über den Marktlöhnen liegen, enthält der Report of the

Minimum Wages Advisory Board von Uganda. Dort heißt es: "The wages of unskilled workers in Uganda, in common with many other developing countries, are so low in many cases that they live in a state of permanent poverty and are generally underfed, underhoused and underclothed'. We feel, therefore, that until such time as they achieve a minimum wage which will enable them to live as decent human beings equipped, at least, with the basic necessities of life we cannot allow our considerations for any increase to be determined solely by the so-called 'economic laws' even though this may be contrary to the economist's usual ideas of how wage levels should be determined. It is of paramount importance to the countries' future stability and prosperity that we achieve as rapidly as possible a wage structure based on the needs of the family unit. The realisation of this objective should receive top priority and the full cooperation of both the Government and the business community"⁹.

Werden keine Mindestlöhne gesetzlich festgesetzt, so ist häufig der soziale Druck, dem vor allem die größeren Unternehmen ausgesetzt sind, so stark, daß diese es vorziehen, sich als „gute Arbeitgeber“ zu verhalten. Sie zahlen deshalb Löhne, die über den Marktlöhnen liegen.

Insgesamt ist nicht zweifelhaft, daß die Löhne, die im modernen Bereich der Volkswirtschaft gezahlt werden, keine Gleichgewichtslöhne sind. Anders kann man die städtische Arbeitslosigkeit, die für Daresalam — wie Todaro schreibt — ebenso typisch ist wie für Karachi oder Caracas, nicht erklären¹⁰. Wegen der relativ hohen Löhne im modernen Bereich der Volkswirtschaft kommt es zu jenem ständigen Zustrom von Bewohnern vom Land in die Stadt, mit dem viele Entwicklungsländer nicht fertig werden. Dieser Zustrom hält an, obwohl geschätzt wurde, daß in vielen Ländern mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer in den Städten keine dauerhafte Stelle finden. Gäbe es keine realen Einkommensunterschiede zwischen dem modernen und dem traditionellen Bereich, könnte es die Arbeitslosigkeit in den Städten kaum geben.

Die These, daß die Löhne, die im modernen Sektor der Volkswirtschaft gezahlt werden, höher sind als die Opportunitätskosten der Arbeit im traditionellen Sinn, ist also zutreffend, wenn auch nicht alle Erklärungen befriedigen, die als Ursachen angegeben werden. Aus den statistischen Angaben ist überdies zu ersehen, daß die Abweichungen in vielen Ländern außerordentlich groß sein müssen¹¹.

⁹ Report of the Minimum Wages Advisory Board, Entebbe 1964, S. 5, zitiert nach C. R. Frank Jr., *Urban Unemployment and Economic Growth in Africa*, Oxford Economic Papers, Bd. 20, 1968, S. 265.

¹⁰ Michael D. Todaro, *A Model of Labour Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries*, *American Economic Review*, Bd. 59, 1969, S. 138.

¹¹ Lloyd G. Reynolds, *Economic Development*, a. a. O., S. 94.

Es ist also notwendig, im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse die Lohnkosten zu korrigieren. Man wird dabei die These akzeptieren können, daß die Beschäftigten im modernen Sektor direkt oder indirekt aus der Landwirtschaft kommen. Dies bedeutet, daß es notwendig ist, die Höhe des Grenzprodukts der Arbeiter in der Landwirtschaft zu bestimmen.

Von vielen Autoren wird die Ansicht vertreten, daß die Grenzproduktivität der Arbeit in der Landwirtschaft in vielen Entwicklungsländern über einen weiten Bereich gleich null ist. Nach dieser These produziert ein großer Teil der Beschäftigten in der Landwirtschaft so gut wie nichts. Es gibt eine beträchtliche Reservearmee von unterbeschäftigten Arbeitskräften auf dem Lande und in den übrigen traditionellen Sektoren der Volkswirtschaft.

Zwanzig bis fünfundzwanzig Millionen Menschen Ost- und Südosteuropas bei einer Bevölkerung von 100 bis 110 Millionen waren nach einem berühmt gewordenen Aufsatz von Rosenstein-Rodan vor dem letzten Weltkrieg versteckt arbeitslos¹². Nach einer häufig zitierten Arbeit von Doreen Warriner stellen gar ein Viertel bis ein Drittel der landwirtschaftlichen Bevölkerung Osteuropas "surplus labour" dar¹³. Mandelbaum schätzte, daß bei einer Gesamtzahl von weniger als dreißig Millionen aktiven Arbeitskräften in Südosteuropa sechs bis acht Millionen überflüssig waren¹⁴. Nach einer Untersuchung von Cleland aus dem Jahre 1936 konnte die landwirtschaftliche Bevölkerung Ägyptens um fünfzig Prozent reduziert werden, ohne daß die landwirtschaftliche Produktion sinken würde¹⁵. In einem Bericht der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1951 wurde festgestellt, daß man jene Beobachtungen, die man in Südosteuropa und Ägypten gemacht hatte, auch auf viele Gebiete

Lloyd G. Reynolds, *Wages and Employment*, a. a. O., S. 28.

Arnold C. Harberger, *The Fundamentals of Economic Progress in Underdeveloped Countries*, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Bd. 49, 1959, S. 134.

Elliot J. Berg, *Major Issues of Wage Policy in Africa*, in: Arthur M. Ross Hrsg., *Industrial Relations and Economic Development*, London 1966, S. 190.

W. Arthur Lewis, *A Review of Economic Development*, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Bd. 55, 1965, S. 12.

Koji Taira, *Wage Differentials in Developing Countries: A Survey of Findings*, *International Labour Review*, Bd. 93, 1966, S. 281—301.

H. Günter, *Changes in Occupational Wage Differentials*, *International Labour Review*, Bd. 89, 1964, S. 164.

A. D. Smith, *Minimum Wages and the Distribution of Income, with Special Reference to Developing Countries*, *International Labour Review*, Bd. 96, 1967, S. 146—147.

¹² Paul N. Rosenstein-Rodan, *Problems of Industrialisation of Eastern and Southeastern Europe*, *Economic Journal*, Bd. 53, 1943, S. 202.

¹³ Doreen Warriner, *Economics of Peasant Farming*, London 1939, S. 68.

¹⁴ K. Mandelbaum, *The Industrialisation of Backward Areas*, Oxford 1954, S. 2.

¹⁵ Wendell Cleland, *The Population Problem in Egypt*, Lancaster 1936, S. 106.

Indiens, Pakistans und gewisse Teile Indonesiens und der Philippinen übertragen könne¹⁶.

Diesen Behauptungen steht die kategorische Erklärung von Professor Schultz gegenüber, der schrieb: „I know of no evidence for any poor country anywhere that would even suggest that a transfer of some small fraction, say, five per cent of the existing labour force out of agriculture, with other things equal, could be made without reducing its production¹⁷.“ Gegen alle Untersuchungen, wonach ein großer Prozentsatz der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte „surplus labour“ darstellen, lassen sich schwerwiegende Einwände erheben. Meist wurde übersehen, daß in den Ländern, in denen angeblich ein großer Teil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte überflüssig war, zur Erntezeit ein spürbarer Mangel an Arbeitskräften herrschte. Häufig wurde nicht bedacht, daß sich die Tätigkeit der Landbevölkerung nicht in der Feldarbeit erschöpft. In zahlreichen neueren Arbeiten wurde ermittelt, daß selbst in Ländern wie Indien oder Ägypten das Grenzprodukt eines Arbeiters in der Landwirtschaft positiv ist¹⁸. Auch ein Teil dieser Arbeiten ist auf Widerspruch gestoßen¹⁹. Insgesamt ist jedoch auf Grund der empirischen Untersuchungen heute eher zweifelhaft, daß das Grenzprodukt eines Arbeiters in der Landwirtschaft vieler Entwicklungsländer gleich null ist. Man wird davon ausgehen können, daß es selbst in den dichtbevölkerten Ländern positiv ist²⁰.

¹⁶ United Nations, Department of Economic Affairs, Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries, New York, 1951, S. 8—9.

¹⁷ Theodore W. Schultz, The Role of Government in Promoting Economic Growth, in Leonard D. White, Hrsg., The State of Social Sciences, Chicago 1956, S. 373.

¹⁸ Theodore W. Schultz, Transforming Traditional Agriculture, New Haven, 1964, S. 53—70.

Morton Paglin, Surplus Agricultural Labour and Development: Facts and Theories, American Economic Review, Bd. 15, 1965 S. 815—834.

Bent Hansen, Employment and Wages in Rural Egypt, American Economic Review, Bd. 59, 1969, S. 298—313.

Raj Krishna, Some Production Functions for the Punjab, Indian Journal of Agricultural Economics, Silver Jubilee Issue, 1964, S. 97.

D. Radakrishna, Shares of Fixed Factors of Production in the Net Earnings from Agriculture in West Godavari District, Artha Vijnana, 1962, S. 93—97.

S. Wellisz, a. a. O., S. 44—51.

¹⁹ Robert L. Bennet, Surplus Agricultural Labour and Development-Facts and Theories: Comment, American Economic Review, Bd. 57, 1967, S. 194—202.

²⁰ Ein ausführlicher Überblick über die sehr umfangreiche Literatur ist enthalten in:

Charles H. C. Kao, Kurt R. Ansel und Carl K. Eicher, Disguised Unemployment in Agriculture: A Survey, in Carl Eicher und Lawrence Witt, Hrsg., Agriculture in Economic Development, New York, Toronto, San Francisco, London, 1964, S. 141—144.

Siehe außerdem S. Wellisz, a. a. O., S. 44—51 und Amartya K. Sen, Peasants and Dualism with or without Surplus Labour, Journal of Political Economy, Bd. 74, 1966, S. 425—450.

Gegen die These, die Grenzproduktivität der Arbeit sei über einen weiten Bereich gleich null, können auch theoretische Einwände erhoben werden.

Es erhebt sich nämlich die Frage, warum Arbeit dennoch aufgewandt wird, wenn durch zusätzliche Arbeitsleistungen kein zusätzlicher Ertrag erzielt wird. Man wird es mit Sen nicht für wahrscheinlich halten können, daß dies geschieht²¹. Die richtige Antwort dürfte lauten, daß nicht zuviel Arbeit aufgewandt wird, sondern zuviel Arbeitskräfte eingesetzt werden, um Arbeitsleistungen zu vollbringen, die auch von weniger Arbeitern ausgeführt werden könnten. Arbeitskräfte sind also im Überfluß vorhanden, während die in Stunden gemessene Arbeitszeit höchstens bis zu jener Grenze eingesetzt wird, bei der die Grenzproduktivität der Arbeit gerade null wird. Die sogenannte versteckte Arbeitslosigkeit auf dem Lande besteht also darin, daß Arbeitsleistungen von zum Beispiel vier Arbeitern auch von zwei Arbeitern erbracht werden können, wenn diese länger oder intensiver arbeiten. Wenn nach dem Fortgang der überflüssigen Arbeitskräfte die landwirtschaftliche Produktion nicht sinken soll, so müssen die Zurückbleibenden mehr arbeiten. Dies ist auch dann notwendig, wenn die auf die Arbeitszeit bezogene Grenzproduktivität der Arbeit gleich null war. Eine Grenzproduktivität der Arbeit von null ist also keine hinreichende Bedingung dafür, daß die Produktion in der Landwirtschaft nach einem Fortgang von Arbeitskräften nicht sinkt. Geht man davon aus, daß die Differenz zwischen dem Durchschnittsprodukt der Arbeit und dem Grenzprodukt der Arbeit der Wegziehenden den in der Landwirtschaft Zurückbleibenden zufällt, dann werden diese nur dann soviel mehr arbeiten, wie es notwendig ist, damit die Produktion nicht sinkt, wenn Freizeit für die Zurückbleibenden ein inferiores Gut ist oder eine Sättigung mit Freizeit vorliegt²².

Andererseits ist aber auch eine Grenzproduktivität der Arbeit von null keine notwendige Bedingung dafür, daß es infolge eines Weggangs von Arbeitskräften nicht zu einem Produktionsausfall in der Landwirtschaft kommt. Auch wenn die Grenzproduktivität der Arbeit positiv ist, ist es möglich, daß die Zurückbleibenden, weil Freizeit für sie ein inferiores Gut ist, nach dem Weggang von Arbeitskräften soviel mehr arbeiten, daß die Produktion nicht sinkt. Die Produktion kann in diesem Fall sogar steigen.

Die Zurückbleibenden können sich allerdings auch entscheiden, einen Teil des ihnen zufließenden größeren Realeinkommens in Form von

²¹ Amartya K. Sen, *Choice of Techniques*, 3. Aufl., Oxford 1968, S. 3 ff.

²² R. Albert Berry und Ronald Soligo, *Rural Urban Migration, Agricultural Output and the Supply Price of Labour in a Labour-Surplus Economy*, Oxford Economic Papers, Bd. 20, 1968, S. 230—249.

mehr Freizeit zu genießen. In diesem Fall sinkt die landwirtschaftliche Produktion um mehr als das Grenzprodukt der Arbeiter. Dabei soll unter dem Grenzprodukt eines Arbeiters jener Produktionsverlust verstanden werden, der eintritt, wenn ein Arbeiter die Landwirtschaft verläßt, die übrigen ihren Arbeitsaufwand jedoch nicht ändern. Der Produktionsverlust im traditionellen Sektor kann also kleiner oder größer sein als das Grenzprodukt eines Arbeiters.

Es fragt sich nun, worin die sozialen Kosten bestehen, die mit dem Abzug von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft verbunden sind. Wenn die Zurückbleibenden sich entschließen, mehr zu arbeiten, dann ist der Produktionsausfall geringer als das Grenzprodukt der Arbeiter, die die Landwirtschaft verlassen haben. Mißt man die sozialen Kosten an dem tatsächlichen Produktionsausfall, so läßt man unberücksichtigt, daß die Zurückbleibenden mehr gearbeitet und also ein Opfer an Freizeit gebracht haben. Mißt man die sozialen Kosten an jenem Produktionsausfall, der sich ergibt, wenn die Zurückbleibenden nicht mehr arbeiten als zuvor, so läßt man außer acht, daß diejenigen, die tatsächlich mehr gearbeitet haben, damit dokumentieren, daß ihnen die zusätzliche Produktion mehr wert war als das Opfer an Muße, das sie gebracht haben. Man würde also die sozialen Kosten überschätzen, wenn man unterstellt, daß soziale Kosten in Höhe des Grenzprodukts der Arbeiter entstehen. Ganz analoge Überlegungen gelten für den Fall, daß sich die Zurückbleibenden entschließen, weniger zu arbeiten.

Die sozialen Kosten dürften jedoch für alle praktischen Fälle hinreichend genau bestimmt werden, wenn man sie an dem Produktionsausfall mißt, der sich ergibt, wenn die Zurückbleibenden ihre Arbeitszeit nicht ändern. Die so definierten sozialen Kosten sind in der Regel positiv und nicht gleich null.

Wenn man in der Praxis vor der Aufgabe steht, das Grenzprodukt eines Arbeiters zu bestimmen, muß man die Fiktion aufgeben, daß es *das* Grenzprodukt eines landwirtschaftlichen Arbeiters gibt. Man kann nur versuchen, das durchschnittliche Grenzprodukt eines landwirtschaftlichen Arbeiters zu bestimmen, indem man auf Grund möglichst vieler Untersuchungen feststellt, wie groß jeweils in den verschiedenen bäuerlichen Betrieben der Produktionsausfall wäre, wenn ein Arbeiter weniger zur Verfügung stünde.

In der Regel wird man jedoch keine Möglichkeiten haben, das Grenzprodukt landwirtschaftlicher Arbeiter direkt zu bestimmen. Man wird froh sein müssen, wenn man auf Statistiken zurückgreifen kann, die Angaben über die Löhne, die im landwirtschaftlichen Sektor gezahlt werden, enthalten. Allerdings sind hier nicht jene Löhne einzusetzen, die von Plantagenbetrieben gezahlt werden. Diese Betriebe müssen

meist selbst staatlich fixierte Mindestlöhne zahlen. Diese Löhne sind kein Ausdruck der Grenzproduktivität der Arbeit im traditionellen Sektor der Landwirtschaft. Man muß vielmehr jene Löhne ermitteln, die von den kleinen Bauern gezahlt werden.

Diese beschäftigen oft nur zur Erntezeit Lohnarbeiter. In den Löhnen, die während dieser Zeit gezahlt werden, kann man dann einen Ausdruck des Grenzprodukts eines landwirtschaftlichen Arbeiters sehen, wenn es während dieser Zeit keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt. Man muß ferner die Zahl der Tage ermitteln, an denen die Löhne gezahlt werden. Außerdem müssen jene Naturalleistungen berücksichtigt werden, die nicht in der Statistik erscheinen. Es müßte schließlich versucht werden, zu schätzen, wie groß das Grenzprodukt eines landwirtschaftlichen Arbeiters während der übrigen Zeit ist.

In sehr vielen Fällen wird man auch diese Schätzungen nicht vornehmen können. Dann ist es notwendig, das Grenzprodukt eines landwirtschaftlichen Arbeiters zu schätzen, indem man vom Durchschnittsprodukt der Arbeit in der Landwirtschaft ausgeht. In den dichtbevölkerten Entwicklungsländern wird man davon ausgehen können, daß das Grenzprodukt eines landwirtschaftlichen Arbeiters höchstens halb so groß ist wie das Durchschnittsprodukt²³. Ist das Durchschnittsprodukt schon sehr niedrig, so spielt es in der Praxis oft keine große Rolle, ob man annimmt, daß das Grenzprodukt fünfzig Prozent oder nur dreißig Prozent des Durchschnittsprodukts beträgt.

Es ist zu beachten, daß nicht die gesamte Differenz zwischen den Nominallöhnen, die an ungelernte Arbeiter im modernen Sektor der Wirtschaft gezahlt werden, und dem Grenzprodukt eines Arbeiters in der Landwirtschaft eine Abweichung der Löhne von den volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeit darstellt.

Die höheren Nominallöhne brauchen nicht in gleichem Maße höhere Reallöhne zu sein. Das Leben in der Stadt mag teurer sein. Es entstehen Transportkosten und sonstige Aufwendungen, die einen Verbrauch volkswirtschaftlicher Ressourcen darstellen, wenn Arbeiter in der Stadt statt auf dem Lande versorgt werden sollen. Auch diese Aufwendungen stellen volkswirtschaftliche Kosten dar.

Das Arbeitsleid, das mit der Beschäftigung im modernen Sektor verbunden ist, mag groß sein. Die Arbeit mag unangenehmer oder schwerer sein. Die Arbeitszeit wird häufig länger sein als sie in der Landwirtschaft ist.

²³ M. M. *El-Imam*, The Production Function for Egyptian Agriculture 1913 bis 1955, The Institute of National Planning, Memo No. 259, 1962, S. 31—33.
D. *Radakrishna*, a. a. O., S. 95.

Die Qualität der Arbeitskräfte in der Industrie mag über der des durchschnittlichen landwirtschaftlichen Arbeiters liegen.

Selbst wenn man diese Kosten berücksichtigt und davon ausgeht, daß das Grenzprodukt der Arbeit nicht null sondern positiv ist, ergibt sich doch, daß die so bestimmten volkswirtschaftlichen Kosten der Beschäftigung ungelernter Arbeiter sehr gering sind. Sie sind zweifellos erheblich geringer als die Löhne, die im modernen Sektor, also insbesondere in der Industrie gezahlt werden.

Bei der Ermittlung der Lohnkosten im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung von Projekten ist es von entscheidender Bedeutung, ob es richtig ist, lediglich im Grenzprodukt der Arbeiter in der Landwirtschaft und den erwähnten sonstigen Kosten einen Ausdruck der volkswirtschaftlichen Kosten zu sehen, die mit der Beschäftigung zusätzlicher Arbeiter verbunden sind. Werden die volkswirtschaftlichen Lohnkosten in Höhe des Grenzprodukts der Arbeiter in der Landwirtschaft festgesetzt, so führt dies dazu, daß die laufende Produktion ihr Maximum erreicht. Aber die zusätzliche Beschäftigung von Arbeitern führt zu zusätzlichen Konsumausgaben. Die Konsumquote der Volkswirtschaft wird erhöht und die Investitionsquote gesenkt. Die Steigerung der laufenden Produktion geht zu Lasten des Wachstums. Wenn langfristiges Wachstum, nicht aber die Maximierung des laufenden Einkommens das Ziel ist, sind die volkswirtschaftlichen Kosten des Einsatzes ungelernter Arbeitskräfte größer als das Grenzprodukt eines Arbeiters.

Wäre es so, daß der Anteil der Ersparnisse am Volkseinkommen der Entwicklungsländer als optimal angesehen werden könnte, so wären die Vorschläge, die volkswirtschaftlichen Lohnkosten in Höhe des Grenzprodukts der Arbeit in der Landwirtschaft festzusetzen, richtig. Dann könnte man davon ausgehen, daß eine Rupie für den Konsum genauso wertvoll ist wie eine Rupie, die für Investitionen ausgegeben wird. Ist dagegen der Anteil der Ersparnisse und Investitionen am Volkseinkommen suboptimal, sind zusätzliche Investitionen wichtiger als zusätzlicher Konsum. Ein solcher zusätzlicher Konsum auf Kosten der Investitionen ist aber mit der Beschäftigung zusätzlicher Arbeiter verbunden.

Was Kosten sind, hängt von den Zielen ab, die gesetzt worden sind. Kosten und Erträge sind nur zwei Seiten ein und derselben Medaille. Während die volkswirtschaftlichen Erträge den Beitrag eines Projektes zu den volkswirtschaftlichen Zielen messen, geben die Kosten an, in welchem Ausmaß Aktivitäten verdrängt werden, die sonst zu den volkswirtschaftlichen Zielen beigetragen hätten²⁴. Wenn unser Ziel lediglich darin besteht, die laufende Produktion zu maximieren, sind die Kosten

²⁴ Siehe Stephen A. Marglin, *Public Investment Criteria*, London 1967, S. 45.

der Beschäftigung ungelernter Arbeiter gleich dem Grenzprodukt der Arbeiter in der Landwirtschaft. Wenn aber eine bestimmte Wachstumsrate erzielt werden soll, die eine bestimmte Spar- und Investitionsquote bedingt, so ist die Beschäftigung von zusätzlichen Arbeitern, falls sie zu einer unerwünschten Erhöhung der Konsumquote führt, nicht „kostenlos“. Wie hoch die Kosten sind, die mit der Beschäftigung zusätzlicher Arbeiter verbunden sind, hängt von der Größe der Wachstumsrate und somit von der Investitionsquote ab, die man für optimal hält.

Eine solche Auffassung steht allerdings im Widerspruch zur konventionellen ökonomischen Theorie. Man geht im allgemeinen davon aus, daß Ersparnisse und Konsum gleichwertig sind. Daß Ersparnisse und Investitionen einen höheren Konsum in der Zukunft ermöglichen, ist natürlich unbestritten. Wenn man heute 1000 DM investiert, statt den Betrag konsumtiv zu verwenden, dann mag dieser investierte Betrag in zehn Jahren einen Konsum in Höhe von 2000 DM gestatten. Aber der diskontierte Wert dieses zukünftigen Konsums von 2000 DM ist nach der herkömmlichen Theorie immer einem gegenwärtigen Konsum von 1000 DM gleichwertig. Der interne Zinsfuß der marginalen Investitionen ist gleich dem Zins, mit dem die Bevölkerung den zukünftigen Konsum diskontiert. Alle, die der Meinung sind, 2000 DM in zehn Jahren seien besser als 1000 DM heute, werden sparen. Diejenigen, die nicht sparen, bekunden damit, daß ihnen 2000 DM in zehn Jahren nicht lieber sind als 1000 DM heute. Daraus kann gefolgert werden: wenn man die Idee der Konsumentensouveränität akzeptiert, muß man die in den individuellen Entscheidungen über Sparen und Konsumieren zum Ausdruck kommende Meinung der Bürger über die Grenzrate der Substitution zwischen zukünftigem und gegenwärtigem Konsum anerkennen. Der marginale interne Zinsfuß der Investitionen ist hiernach zugleich auch der Zinsfuß, mit dem zukünftiger Konsum diskontiert werden sollte.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob diese Theorie, die schon für entwickelte Länder bestritten ist, für Entwicklungsländer noch etwas besagt. Man kann folgende Einwände machen:

1. Die Regierungen in den Entwicklungsländern halten die Spar- und Investitionsquoten für suboptimal. Auch die Bundesrepublik, die ihre Entwicklungshilfe in der Regel den Entwicklungsländern nicht zur beliebigen Verfügung überläßt, sondern darauf dringt, Entwicklungshilfe für Investitionen zu verwenden, bekundet damit, daß sie in der Regel eine Erhöhung der Investitionen für wichtiger hält als eine Erhöhung des Gegenwartskonsums in den Entwicklungsländern.

Bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung von Projekten sollte man meines Erachtens diesen politischen Zielen nicht zuwiderhandeln. Auch

wenn man die Auffassung vertritt, eine liberale Regierung solle die in den Handlungen der Bürger zum Ausdruck kommende Auffassung respektieren, kann man nicht eine andere, weniger liberale Ansicht der Regierungen der Entwicklungsländer und der Geberländer bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung von Projekten unbeachtet lassen.

2. Wenn jemand konsumiert statt zu sparen, bringt er damit zum Ausdruck, daß er den Gegenwartskonsum höher schätzt als den zukünftigen Konsum, der ihm, falls er spart, ermöglicht wird. Aber der Zinssatz, den die Sparer erzielen, ist in der Realität erheblich niedriger als der marginale volkswirtschaftliche interne Zinsfuß von Investitionen. Wenn in den Entwicklungsländern der Lohn, der tatsächlich gezahlt werden muß, über den sozialen Opportunitätskosten der Arbeit liegt, so sind die Kapitalerträge, die den Sparern und Investoren zufließen, notwendigerweise kleiner als es der Grenzproduktivität des Kapitals entspricht. Man kann also nicht davon ausgehen, daß die Entscheidung der Bürger, einen bestimmten Betrag, aber nicht mehr zu sparen, darauf beruht, daß sie zukünftigen Konsum mit dem marginalen internen Zins von Investitionen diskontieren. Man kann aus ihren Handlungen deshalb auch nicht ableiten, daß zukünftiger Konsum mit dem marginalen internen Zinsfuß diskontiert werden sollte.

3. In den Entwicklungsländern werden zukünftige Bedürfnisse vermutlich grob unterschätzt. Pigou hat von der mangelnden teleskopischen Fähigkeit der Menschen gesprochen und daraus den Schluß gezogen, „that people distribute their resources between the present, the near future and the remote future on the basis of a wholly irrational preference“²⁵. Er folgert weiter: „The State should protect the interests of the future in some degree against the effects of our irrational discounting...“²⁶. Ramsey hat erklärt, zukünftigen Nutzen geringer einzuschätzen als gegenwärtigen Nutzen sei das Resultat einer mangelhaften Vorstellungskraft und ethisch nicht vertretbar²⁷. Harrod sagt drastisch, eine Regierung sollte der reinen Zeitpräferenz keine Aufmerksamkeit schenken, denn diese sei lediglich ein höflicher Ausdruck für die Raubgier und die Besessenheit der Vernunft durch die Leidenschaft²⁸.

Wenn man davon ausgeht, daß gerade in Entwicklungsländern die Minderschätzung künftiger Bedürfnisse von großer Bedeutung ist und die Auffassung akzeptiert, daß es nicht gerechtfertigt ist, diese reine Zeitpräferenz zu berücksichtigen, dann ist der Zinssatz, mit dem diskontiert werden soll, geringer als der Zinssatz, mit dem zukünftiger Kon-

²⁵ A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 4. Auflage, London 1962, S. 27.

²⁶ A. C. Pigou, a. a. O., S. 29.

²⁷ F. P. Ramsey, *A Mathematical Theory of Saving*, *Economic Journal*, Bd. 38, 1928, S. 543.

²⁸ R. F. Harrod, *Dynamische Wirtschaft*, Wien/Stuttgart 1949, S. 55.

sum diskontiert wird. Der Zinssatz, zu dem zukünftiger Konsum diskontiert werden sollte, ist niedriger als die Grenzproduktivität des Kapitals. Die Investitionsquote ist also suboptimal, denn die Übereinstimmung der Grenzproduktivität des Kapitals mit dem sozialen Diskontierungssatz, d. h. dem Zins, mit dem zukünftiger Konsum diskontiert werden sollte, ist eine notwendige Bedingung für ein optimales Investitionsniveau.

4. Zukünftiger Konsum mag von den Individuen geringer eingeschätzt werden als ein gleich hoher Gegenwartskonsum, weil angesichts der Unsicherheit über die Dauer des Leben niemand sicher sein kann, ob er selbst in den Genuß zukünftigen Konsums kommt, den gegenwärtiges Sparen ermöglichen soll. Daraus folgt aber nicht, daß bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ein sich auf Grund solcher Überlegungen ergebender Diskontierungssatz optimal ist. Dies wäre nur dann der Fall, wenn wir unterstellen, daß allein die Bedürfnisse der gegenwärtig lebenden Generation zählen. Es ist aber fraglich, ob die Bedürfnisse einer zukünftigen Generation anders zu bewerten sind als die Bedürfnisse der jetzt lebenden Generation. Pigou hat deshalb die Meinung vertreten, die Regierung solle als Treuhänder die Interessen zukünftiger Generationen vertreten und auf eine Erhöhung der Investitionsquote hinwirken.

5. Selbst wenn man meint, daß nur die Ansichten der heute Lebenden zählen sollen und die Regierung sich nicht anmaßen sollte, sozusagen durch eine Geschäftsführung ohne Auftrag die Interessen zukünftiger Generationen zu vertreten, kann es zu einer falschen Verteilung der Einkommen auf die verschiedenen Generationen kommen, wenn der Marktmechanismus nicht die Möglichkeit einer optimalen Lösung bietet. Dies ist aber, wie Baumol, Sen und Marglin gezeigt haben, tatsächlich der Fall²⁹. Die kollektiven Entscheidungen würden anders ausfallen als individuelle Entscheidungen, weil der einzelne, wenn er seine Entscheidung trifft, sich in einer Lage befindet, die man in der Spieltheorie als das Gefangenendilemma bezeichnet. Der einzelne mag die Ent-

²⁹ William J. *Baumol*, *Welfare Economics and the Theory of the State*, 2. Auflage, Cambridge, Mass. 1965, S. 131—132.

Stephen A. *Marglin*, *The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment*, *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 77, 1963, S. 95—112.

Amartya K. *Sen*, *On Optimizing the Rate of Saving*, *Economic Journal*, Bd. 71, 1961, S. 479—496.

Amartya K. *Sen*, *Isolation, Assurance and the Social Rate of Discount*, *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 81, 1967, S. 112—124.

Siehe jedoch auch:

Gordon *Tullock*, *The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment: Comment*, *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 78, 1964, S. 331—336.

R. C. *Lind*, *Further Comment*, *Quarterly Journal of Economics* Bd. 78, 1964, S. 336—344.

scheidung, mehr zugunsten zukünftiger Generationen zu sparen, verwerfen, wenn er allein mehr sparen soll. Er mag sich aber verpflichten, mehr zu sparen, wenn er sicher sein kann, daß nicht nur er, sondern auch alle anderen mehr sparen.

Den Argumenten, denen noch einige andere hinzugefügt werden könnten, kommt sicher unterschiedliches Gewicht zu.

Die Argumente zeigen aber, daß die Regierungen der Entwicklungsländer gute Gründe haben, davon auszugehen, daß jene Spar- und Investitionsquoten, die sich aufgrund individueller Entscheidungen ergeben, suboptimal sind. Man kann also mit Recht davon sprechen, daß zu wenig gespart wird, Investitionen wertvoller sind als Konsum oder daß der marginale interne Zinsfuß der Investitionen über dem Zins liegt, mit dem zukünftiger Konsum diskontiert werden sollte.

Wenn die Regierungen nicht in der Lage sind, die Löhne zu senken oder die Steuern so zu erhöhen, daß die Konsumquote stets auf das erwünschte Maß reduziert wird, dann sollte bei der Auswahl der Projekte und bei der Bestimmung der Kapitalintensität die Tatsache, daß die Spar- und Investitionsquoten suboptimal sind, berücksichtigt werden. Hält man es für wichtiger, daß investiert statt konsumiert wird, so sind zwei Projekte, die einen gleichen Bruttogewinn erwirtschaften, aber unterschiedliche Wirkungen auf den Konsum und die Ersparnis haben, nicht gleich vorteilhaft. Wenn man lediglich im Grenzprodukt der Arbeit (einschließlich der erwähnten anderen volkswirtschaftlichen Kosten) einen Ausdruck der volkswirtschaftlichen Kosten sieht, die mit der Beschäftigung zusätzlicher Arbeiter verbunden sind, so hält man damit implizite gegenwärtigen Konsum für genauso wertvoll wie eine gleich hohe Ersparnis.

Eine Erhöhung des Konsums steht im Widerspruch zu dem Ziel, eine optimale Wachstumsrate zu erreichen. Deshalb muß ein Teil des zusätzlichen Konsums, zu dem es infolge der Beschäftigung von Arbeitern kommt, zu den volkswirtschaftlichen Kosten gezählt werden. Aber nur wenn man das extreme Ziel verfolgt, die Wachstumsrate zu maximieren, wird man den gesamten zusätzlichen Konsum als volkswirtschaftliche Kosten ansehen. In diesem Fall wäre der Zinssatz, mit dem zukünftiger Konsum diskontiert werden sollte, gleich null³⁰.

In der Realität werden die volkswirtschaftlichen Kosten der Beschäftigung von Arbeitern zwischen dem Grenzprodukt der Arbeiter in der

³⁰ Siehe hierzu insbesondere *Little* und *Mirrless*, a. a. O., S. 157–177. *Amartya K. Sen*, *Choice of Techniques*, a. a. O., Einleitung zur dritten Auflage. *Otto Eckstein*, *Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics*, *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 67, 1953, S. 56 ff. *Louis Lefebvre*, *Planning in a Surplus Labour Economy*, *American Economic Review*, Bd. 58, 1968, S. 393 ff.

Landwirtschaft und den Konsumausgaben liegen, die durch die zusätzliche Beschäftigung von Arbeitern induziert werden.

Little und Mirrless haben detaillierte Verfahren zur Berechnung des gesamtwirtschaftlich richtigen Lohnes vorgeschlagen³¹.

Ohne auf die Methoden im einzelnen einzugehen, läßt sich dazu folgendes sagen:

1. Die sozialen Lohnkosten können nicht geringer sein als das Grenzprodukt landwirtschaftlicher Arbeiter.

2. Die sozialen Lohnkosten können nicht höher sein als der Teil des Einkommens, der konsumiert wird. Je höher die Konsumquoten der Lohnarbeiter, umso höher sind die volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeit.

3. Die Höhe der sozialen Lohnkosten hängt von den marginalen Projekten ab, die in Angriff genommen würden, wenn mehr investiert werden könnte. Je größer also die Rentabilität zusätzlicher Investitionen, umso höher sind die sozialen Kosten der Arbeit.

4. Der volkswirtschaftlich richtige Lohn hängt von dem Zinssatz ab, mit dem zukünftiger Konsum diskontiert werden sollte. Der Zins ist umso größer, je weniger wertvoll zukünftiger Konsum im Vergleich zu gegenwärtigem Konsum ist. Zukünftiger Konsum ist im Vergleich zu gegenwärtigem Konsum umso weniger wertvoll, je größer der pro-Kopf-Konsum in der Zukunft im Vergleich zum pro-Kopf-Konsum in der Gegenwart ist.

Je weniger wertvoll zukünftiger Konsum im Vergleich zu gegenwärtigem Konsum ist, umso weniger wertvoll sind Investitionen und umso niedriger sind die sozialen Lohnkosten, die bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung von Projekten zu berücksichtigen sind. Solange aber der Zins, mit dem zukünftiger Konsum diskontiert wird, unter dem internen Zins zusätzlicher Investitionen liegt, sind die volkswirtschaftlichen Lohnkosten größer als das Grenzprodukt der Arbeit in der Landwirtschaft.

5. Die Höhe der volkswirtschaftlichen Lohnkosten hängt von der Länge des Zeitraums ab, für den man annimmt, daß die Ersparnisse suboptimal sind.

³¹ Little and Mirrless, a. a. O., S. 157 ff.

Die Ermittlung der Lohnkosten im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern: Eine Erwiderung

Von Hans-Rimbert Hemmer

Die von Herrn Demmler vorgetragenen Thesen zur Ermittlung eines Schattenpreises für die ungelernten Arbeiter müssen — und hierin liegen ihre praktischen Schwierigkeiten — von der Verwendung realer Größen ausgehen: Da es sich beim Verhältnis zwischen Konsum- und Investitionsgütern, dessen Veränderung bei der Projektbewertung berücksichtigt werden muß, um eine güterwirtschaftliche Relation handelt, können irgendwelche Änderungen dieses Verhältnisses ebenfalls nur als reale Änderungen interpretiert werden.

Die Erfüllung dieser Bedingung der „real terms“ trifft aber in den meisten Fällen der praktischen Projektbewertung auf erhebliche Schwierigkeiten. In der Tat dürfte es problematisch sein, die Veränderung der Konsumgüternachfrage, die aus dem Einsatz von ungelernten und in der Regel bisher unbeschäftigten Arbeitskräften in einem Projekt resultiert, in voller Höhe in den Schattenlohn eingehen zu lassen, um der Veränderung der realen Konsum-Investitions-Relation gerecht zu werden.

Voraussetzung dafür, den gesamten monetären Mehrkonsum der im Projekt eingesetzten Arbeitskräfte als reale Größe dem Schattenpreis der Arbeit zuzuschlagen, wäre eine unendliche Angebotselastizität der aggregierten Konsumgüterindustrien. In diesem Fall würde unter der Prämisse einer kurzfristig konstanten gesamtwirtschaftlichen Produktion die Mehrnachfrage der neuen Arbeitskräfte einen mengenmäßigen Mehrkonsum in gleicher Höhe implizieren, und die verfügbaren investiven Mittel würden entsprechend zurückgehen. Eine solche Unterstellung dürfte aber etwas zu heroisch sein: Sie würde nämlich beinhalten, daß die Konsumententscheidungen der Wirtschaftssubjekte absolute Priorität genießen. Die Investoren müßten sich in diesem Fall mit jenen realen Ersparnisse begnügen, die freiwillig getätigt werden — für die meisten Entwicklungsländer eine äußerst fatale Aussicht. Sobald man aber diese These fallen läßt, ist auch die Zurechnung der marginalen Konsumquote der im Projekt eingesetzten Arbeitskräfte zum Schattenpreis der Arbeit nicht mehr haltbar. Ist die Elastizität des Konsumgüterangebots

kleiner als unendlich — und diese Annahme scheint, zumal es sich hier um eine kurzfristige Analyse handelt, durchaus realistisch zu sein —, dann wird infolge der höheren Konsumgüternachfrage das Preisniveau auf dem Konsumgütermarkt steigen. Dieser Preisanstieg bewirkt ungeplante Ersparnisse, die den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen geplanten Sparquote zumindest teilweise kompensieren. Die Kompensation wird dabei umso vollständiger sein, je unelastischer die kurzfristige Angebotskurve der aggregierten Konsumgüterindustrien ist. Im Extremfall des völlig starren Angebots wird die projektinduzierte Konsumgüternachfrage völlig in Preiserhöhungen verpuffen, und die Menge der für Investitionszwecke verfügbaren Güter bleibt unverändert.

Welche Konsequenzen ergeben sich nun daraus für die praktische Rechnung? Da in der Regel überhaupt keine Elastizitätsschätzungen für die Konsumgüterindustrien verfügbar sind, dürfte es angebracht sein, nur das soziale Grenzprodukt, das die Arbeitskräfte in ihren vorherigen Einsätzen erzielt haben und das in den meisten Fällen dem Grenzprodukt im Subsistenzbereich entspricht, der Schattenpreisbildung zugrunde zu legen. Mögliche Verschiebungen im realen Konsum-/Investitionsverhältnis sollten bei der Ermittlung des Schattenpreises des Kapitals Berücksichtigung finden. Dies könnte beispielsweise durch den Einbau einer gewissen Sicherheitsmarge erreicht werden, die zwischen der „economic rate of return“ und dem als Vergleichsgröße verwendeten Schattenpreis des Kapitals gewahrt bleiben müßte, wenn das Projekt noch akzeptiert werden soll. Diese Sicherheitsmarge könnte dann all jene Imponderabilien umfassen, die bei der Berechnung des Schattenpreises des Kapitals auftauchen: Die Schwierigkeit, die volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten des Kapitaleinsatzes in Entwicklungsländern einigermaßen sicher zu bestimmen, die impliziten Schwächen einer internen Zinsfußrechnung — und die Veränderung des Knappheitspreises des Kapitals durch projektabhängige Gegebenheiten, wie beispielsweise die marginale Konsumquote der im Projekt eingesetzten Arbeitskräfte.

Zur Berücksichtigung von externen Effekten in der Cost-Benefit-Analysis

Von Heiko Körner

1. Es ist die crux der cost benefit analysis, soweit sie als Instrument der Entwicklungsplanung in Entwicklungsländern eingesetzt wird, daß sie im Grundsatz eine Wirtschaftlichkeitsrechnung mit einzelwirtschaftlichem Bezug ist. Sie kann also nur zur Bewertung „marginaler“ Projekte in dem Sinn herangezogen werden, daß die Verwirklichung der betreffenden Projekte die Ceteris-paribus-Klausel nicht außer Kraft setzt. Gesamtwirtschaftliche Interdependenzen und externe Effekte können daher mit diesem Bewertungsansatz nur unter Schwierigkeiten erfaßt werden.

2. Wenn nun die cost benefit analysis mit gutem theoretischen Gewissen aber nur zur Bewertung von bestimmten Einzelprojekten herangezogen werden kann, so ist nicht garantiert, daß die unter einzelwirtschaftlichen Gesichtspunkten als optimal zu bezeichnenden Einzelprojekte sich auch zu einem optimalen gesamtwirtschaftlichen Programm aufsummieren. Solche Inkonsistenzen zwischen der Optimierung auf dem Mikro- und auf dem Makroniveau lassen sich durch eine Erweiterung der Wirtschaftlichkeitsrechnung um gesamtwirtschaftliche Bezüge mittels mehrstufiger Programmierungsprozesse vermeiden. Der — im besten Falle — auf den Prinzipien einer auf Input-output-Relationen beruhenden linearen Programmierung basierende primäre Makroplan ist im Hinblick auf die Ergebnisse der projektbezogenen Suboptimierung zu revidieren. Am Ende des sekundären Optimierungsprozesses — mögliche Ansätze hierzu wurden in dem Referat des Kollegen v. Urff eingehend beschrieben¹ — sollten das gesamtwirtschaftliche Optimum und die Summe der individuellen Suboptima identisch geworden sein.

3. Nun geht es bei der Frage, ob und wie die Konsistenz von projektbezogener und von gesamtwirtschaftlicher Optimierung hergestellt werden kann, nicht nur um die mehr oder weniger technisch bestimmte Wahl des zweckmäßigsten Programmierungsansatzes. Es stellt sich auch das Problem, inwieweit sekundäre oder externe Effekte, die bei der

¹ Vgl. v. Urff: Kriterien zur Beurteilung von Entwicklungsprojekten und Entwicklungsprogrammen. In diesem Band, S. 77 ff.

Verwirklichung einzelner Projekte auftreten, erkannt, bewertet und zugerechnet werden können. Man kann dieses Problem nicht einfach dadurch umgehen, daß solche sekundären Effekte insgesamt ignoriert werden, wie dies manchmal empfohlen wird². Denn oft wird gerade in Entwicklungsländern der Fall auftreten, daß die Nützlichkeit eines Projekts unter dem Aspekt der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen als so groß eingeschätzt wird, daß die partielle Effizienz nur noch eine vergleichsweise unbedeutende Rolle bei der Projektbeurteilung spielt.

4. *Physische Externalitäten* — oder plastischer „spillovers“ — können noch am leichtesten identifiziert und bewertet werden. Zum einen sind solche Effekte meist „offensichtlich“ und durch eindeutige Kausalketten an das Projekt gebunden, so daß bei ihrer Feststellung auf empirische Erfahrungen zurückgegriffen werden kann. Die Bewertung solcher „spillovers“ könnte zu Marktpreisen oder gegebenenfalls durch Schattenpreise geschehen. Wenn solche nicht vorhanden sind oder die Veränderung der Produktions- oder der Nutzenfunktion Dritter nur unzureichend widerspiegeln, ist eine Art „Differenzenberechnung“ (*Eckstein*: With-and-without-Methode) angebracht, die nun durchaus nicht nur qualitativ in dem Sinn zu sein braucht, daß man eine „Plus-Minus-Null-Klassifikation“ erstellt, sondern die sich auch im Fall nicht voll detaillierter Information auf die Gegenüberstellung von in etwa zu erwartenden Größenordnungen der positiven externen Effekte oder der „Vermeidungskosten“ negativer Sekundäreffekte stützen kann³.

5. Größere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Berücksichtigung jener externen Effekte, die als *makroökonomische Nebenwirkungen* beschrieben werden können. Solche Effekte sind einem Objekt dann zuzurechnen, wenn etwa seine Durchführung eine Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote, der Wachstumsrate der Bevölkerung oder des Niveaus des technischen und wirtschaftlichen Wissens nach sich zieht. Schon die Identifizierung und Zurechnung des Nettowerts solcher Nebenwirkungen, deren Existenz vermutet oder zumindest erwartet wird, ist oft außerordentlich schwierig. Oft dürfte eine direkte Zurechnung nicht möglich sein. Man kann zwar dann auf das Konzept der von *Hirschman* entwickelten „linkage effects“ ausweichen, die als Brutto-Ausstrahlungseffekte, die nicht reine Additive aller primären Effekte sind, zu definieren wären⁴. Damit ist für die Lösung der Bewertungsfrage aber noch wenig gewonnen. Denn bei der Bewertung etwa der zu

² Vgl. z. B. A. R. *Prest*, R. *Turvey*: Cost-Benefit-Analysis. A Survey. In: *The Economic Journal*, 75 (1965), S. 688 ff., insbes. S. 729 ff.

³ Zum Begriff Vermeidungskosten vgl. die Ausführungen von *Uhlig* in diesem Band, S. 137 ff.

⁴ Vgl. A. O. *Hirschman*: *Development Projects Observed*. Washington (D. C.) 1967, S. 178.

erwartenden Spar- oder Bevölkerungseffekte mit Hilfe einer Gegenüberstellung von alternativen Größen des erwarteten Einkommensstroms tauchen die bekannten wohlfahrtstheoretischen Schwierigkeiten auf: So ist besonders die Identifikation von Veränderungsraten des Volkseinkommens, die durch die Nebeneffekte mitbestimmt sind, und von Veränderungsraten des gesamtwirtschaftlichen Nutzens nicht möglich.

6. Die größten Schwierigkeiten sind mit den Problemen verbunden, die mit einer letzten — oft zu Unrecht unterschätzten — Kategorie von externen Effekten zusammenhängen. Es handelt sich dabei um die *strukturellen Implikationen* von Einzelprojekten. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß der Aufbau individueller Objekte auch Auswirkungen für die sektorale (und übrigens auch die räumliche) Wirtschaftsstruktur hat. Zwar sind Strukturentscheidungen nicht nur rein ökonomischer Natur. Sie liegen zudem eindeutig — seien sie nun implizit oder explizit — im Bereich der Makroplanung. Der Prozeß der Suboptimierung im Mikrobereich kann aber dazu führen, daß aus der Summe der optimalen Individualprojekte eine Produktionsstruktur hervorgeht, die von der Makrostrukturentscheidung qualitativ und quantitativ erheblich abweicht. Wenn nun im sekundären Optimierungsprozeß zwar die Summe der Suboptima mit dem globalen Optimum in Übereinstimmung gebracht wird, der *versteckte Strukturwandel*, der damit verbunden ist, dagegen unbeachtet bleibt, so wird die Planung strukturpolitisch problematisch.

7. Die strukturellen Implikationen von Einzelobjekten lassen sich zwar in der Regel leichter erkennen als die übrigen „intangibles“, die mit ihnen in Verbindung gebracht werden. Sie lassen sich aber sowohl im Hinblick auf ihre realen Struktureffekte als auch in bezug auf den Zeithorizont dieser Effekte nicht einmal annäherungsweise richtig bewerten. Der Verzicht auf die Einbeziehung solcher langfristigen Struktureffekte in die Projektbeurteilung, der an sich mit dem Argument gestützt werden kann, daß hier wirklich die Grenze des ökonomisch kalkulierbaren überschritten sei und das Geschäft des Politikers beginne, liegt hier nahe, ist aber nicht unbedenklich. Denn ganz allgemein führt dieser Ansatz dazu, daß Projekte, deren gesamtwirtschaftliche Nutzenstiftung nur unvollkommen erfaßt werden kann, ungünstig abschneiden⁵. Außerdem wird durch den Ausschluß der langfristigen Struktureffekte aus der Projektbewertung die kurzfristige Perspektive des Entwicklungsprozesses übermäßig gewichtet. Damit wird aber die Gefahr unerwünschter „Strukturbrüche“ heraufbeschworen, in deren

⁵ Vgl. J. Stohler: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse. In: *Kyklos* 20 (1967), S. 243 f.

Folge nicht nur die gesellschaftliche Entwicklung außerordentlich stark gestört werden kann, sondern auch die Früchte des quantitativen Wachstums verdorren können, bevor sie gereift sind⁶. Auch weiterreichende externe Effekte sollten daher schon möglichst in der Suboptimierung von einzelnen Investitionsprojekten berücksichtigt werden.

8. Ein Verfahren, das diese Möglichkeit eröffnet, könnte darin bestehen, daß die erwarteten externen Effekte je nach dem Zeithorizont, innerhalb dessen sie relevant sind, verschieden bewertet werden. Solche Externalitäten, die der Kategorie der „spillovers“ zugerechnet werden können, sind einer direkten Berücksichtigung im Rahmen der Kosten oder der Erträge, die während der Lebensdauer des geplanten Objekts anfallen, zugänglich und können deshalb auch mit der normalen einzelwirtschaftlichen Diskontierungsrate in die Rechnung eingehen. Gesamtwirtschaftliche (soziale) Kosten und Erträge reichen dagegen oft über den Zeitraum, der dem Projektalter entspricht, hinaus. Insofern muß ihre Bewertung in der Projektanalyse nach einem besonderen Fristigkeitskriterium erfolgen, das über die normale Ertragsperiode des betreffenden Objekts hinausgeht: Die gesellschaftliche Diskontierungsrate (Rate der sozialen Zeitpräferenz), die hier Anwendung findet, wird in den Fällen, in denen die externen Effekte positiv eingeschätzt werden, natürlich kleiner als die einzelwirtschaftliche sein.

Letzten Endes handelt es sich natürlich auch bei der Fixierung der gesellschaftlichen Diskontierungsrate um einen politischen Akt. Aber es ist doch ein Akt, der nicht völlig bar jeglicher ökonomischen Rationalität sein kann, weil Zinssätze bekanntlich miteinander in Konkurrenz liegen.

⁶ Vgl. W. F. Stolper: External Economies from a Planning Standpoint. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 119 (1963), S. 200 f.

Die Bedeutung der Social Costs in Entwicklungsländern und ihre Berücksichtigung in der Kosten-Ertrags-Analyse

Von *Christian Uhlig*

I.

Angesichts der in den letzten Jahren zunehmenden Vergabe öffentlicher Mittel von Seiten der Industrie- an die Entwicklungsländer sowie des beträchtlichen Anteils der Projekt- und Programmfinanzierung nimmt die Notwendigkeit einer rationalen Einsatzkontrolle der Entwicklungshilfemittel ständig zu. Die Versuche gehen dabei dahin, Kriterien der Wirtschaftlichkeitsrechnung auch auf die Bereiche zu übertragen, in denen der marktwirtschaftliche Allokationsmechanismus nicht zum Zuge kommt¹. Ziel ist vor allem eine „Rationalisierung auch des staatlichen Bereichs des Wirtschaftens, in dem allem Anschein nach die größten Rationalisierungsreserven stecken“². In den Vereinigten Staaten wurde seit langem daran gearbeitet, die für die Beurteilung öffentlicher Projekte und Programme notwendigen Instrumente zu entwickeln. So entstand im Zusammenhang mit dem Problem der Abwägung von Kosten und Erträgen bei öffentlich finanzierten Flußregulierungsarbeiten die Kosten-Ertrags-Analyse³ bzw. als Variante dazu für den Bereich der militärischen Beschaffung, wo eine Bewertung der voraussehbaren Wirkungen in Geldgrößen nicht in Frage kommt, die Kosten-Effizienz-

¹ Vgl. dazu G. *Elsholz*: Cost-Benefit-Analysis. Kriterien der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*. 12. Jahr (1967), S. 286 ff.; G. *Peters*: Cost-Benefit-Analyse und staatliche Aktivität. Hamburg 1968; außerdem als spezielle Studie für den Bereich des deutschen Gesundheitswesens J. *Wolfs*: Cost-Benefit-Analyse im Gesundheitswesen. Hamburg 1968; zum Verkehrsbereich H. *Georgi*: Cost-benefit-analysis als Lenkungsinstrument öffentlicher Investitionen im Verkehr. Göttingen 1970.

² J. *Stohler*: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse. In: *Kyklos*, vol. XX (1967), S. 219.

³ Die historische Entwicklung des Instruments der Kosten-Ertrags-Analyse beschreiben A. R. *Prest* and R. *Turvey*: Cost-Benefit Analysis: A Survey. In: *Economic Journal*, vol. LXXV (1965), S. 683 f.; R. N. *McKean*: Efficiency in Government through Systems Analysis. New York 1964, S. 18 ff.; G. *Peters*, a. a. O., S. 12 ff.; Anwendungsversuche für verschiedene staatliche Eingriffsbereiche bei: R. *Dorfman* (Hrsg.): *Measuring Benefits of Governments Investments*. Washington 1965.

Analyse oder Kosten-Nutzen-Analyse⁴. Diese Instrumente sind wiederum wesentliche Bestandteile des weiterreichenden „Planning-Programming-Budgeting-Systems“, das inzwischen nicht nur im Pentagon, sondern auch in vielen anderen Regierungsstellen, u. a. in der „Agency for International Development“ (AID), angewendet wird⁵. Auch in Deutschland soll es u. a. im Rahmen der Einsatzkontrolle der Entwicklungshilfe eingeführt werden.

In der Entwicklungspolitik steht die Kosten-Ertrags-Analyse besonders im Zusammenhang mit der Projekthilfe im Blickpunkt⁶. Sie gilt als „a practical way of assessing the desirability of projects, where it is important to take a long view (in the sense of looking at repercussions in the further, as well the nearer future) and a wide view (in the sense of allowing for side-effects of many kinds on many persons, industries, regions, etc.)“⁷. Das heißt aber, daß neben den direkten Effekten auch die indirekten Effekte in den Rechnungen berücksichtigt werden müssen, will man zu aussagefähigen Ergebnissen kommen. Dabei spielen vor allem die externen Effekte eine Rolle, auf deren negative Variante in Form von „Social Costs“ im folgenden näher eingegangen werden soll.

Zunächst wird untersucht, inwieweit solche „Social Costs“ auch in Entwicklungsländern von Bedeutung sind. Es schließen sich sodann Überlegungen an, ob derartige negative externe Wirkungszusammenhänge in den entwicklungspolitischen Entscheidungsalternativen voll berücksichtigt werden sollen. Es wird dabei versucht, der Forderung Alchians zu entsprechen, der als eine grundlegende Voraussetzung für die Aussagekraft von Kosten-Effizienz-Analysen herausstellte, daß „the appropriate criteria of cost and of effectiveness be used and that *all* costs and predictable effects of the *relevant decision* be given their appropri-

⁴ Vgl. dazu St. Enke (Hrsg.): Defense Management. Englewood Cliffs 1967, insbesondere dort A. A. Alchian: Cost Effectiveness of Cost Effectiveness, S. 74 ff.; H. C. Recktenwald: Effizienz und innere Sicherheit. In: Kyklos, vol. XX (1967), S. 607 ff.

⁵ Vgl. M. L. Weidenbaum: Economic Analysis and Government Expenditure Decisions. In: Finanzarchiv, N. F. Bd. 25 (1966), S. 464 ff.

⁶ Vgl. dazu als theoretische Grundlage St. A. Marglin: Public Investment Criteria. Benefit-Cost Analysis for Planned Economic Growth. London 1967; K. Billerbeck: Kosten-Ertrags-Analyse. Ein Instrument zur Rationalisierung der administrierten Allokation bei Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen. Berlin 1968; natürlich findet das Konzept auch in Entwicklungsländern in seinem ursprünglichen Anwendungsbereich, der Bewässerungswirtschaft und Flußregulierung, Verwendung. Vgl. z. B. B. Singh und S. Misra: Benefit Cost Analysis of the Sarda Canal System. Bombay u. a. 1965; dazu auch die Kritik von N. V. Sovani (The Indian Economic Journal, vol. XIII (1966), S. 568 ff.), in der er auf die Problematik der Wahl der Bewertungsgrößen aufmerksam macht.

⁷ A. R. Prest and R. Turvey, a. a. O., S. 683.

ate weighs in choice“⁸. Schließlich werden die Berührungspunkte zwischen dem Social-Cost-Problem und der Kosten-Ertrags-Analyse aufgezeigt.

II.

Die potentielle Bedeutung negativer externer Effekte im Gesellschaftsprozess ist eine nicht wegzudenkende Tatsache. Die aktuelle Konzentration auf die Probleme der Umweltforschung und Milieuhygiene zeigen, daß die Problematik der Störung des ökologischen Gleichgewichts sowie der Verfälschung der gesamtwirtschaftlichen Allokation durch das Auftreten von externen Nebenwirkungen und deren ungenügende Erfassung im marktwirtschaftlichen Prozeß die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit erregt. Konkret sind der bedrohliche Giftalarm am Rhein, 1969 ausgelöst durch die unkontrollierte Einleitung von Chemikalien, die intensiven Quarantänovorkehrungen für die Mondastronauten zur Verhinderung der Einschleppung von Fremdbakterien sowie die Aufstellung einer Laser-Kanone in Duisburg zur Messung und Kontrolle der Luftimmission bezeichnende Anhaltspunkte für den Umfang möglicher extern verursachter Schäden, die Notwendigkeit von vorbeugenden Maßnahmen und die Kosten für die Konstruktion und Installation von Kontrollinstrumenten. Dabei können die externen Nebenwirkungen zunächst grob wie folgt definiert werden „as the impacts of the activities of households, public agencies, or enterprises upon the activities of other households, public agencies, or enterprises which are exerted otherwise than through the market. They are, in other words, relationships other than those between buyer and seller“⁹.

Solche negativen externen Effekte spielen auch in Entwicklungsländern eine wichtige Rolle¹⁰. Sie erfordern dort die besondere Aufmerksamkeit der wirtschaftspolitischen Instanzen; denn diese Länder stehen besonderen Knappheitssituationen gegenüber, die eine optimale Ressourcenallokation dringlich macht. Im Rahmen der entwicklungspolitischen Analyse erscheint dabei die Behandlung der „external diseconomies“ insofern vorrangig, als durch deren Auftreten nicht nur die Erreichung des Wohlfahrtsoptimums gefährdet, sondern vor allem der tatsächlich erreichte Wohlstand einiger Wirtschaftssubjekte beeinträchtigt wird. Denn während die Nichtberücksichtigung von „external economies“ in der Wirtschaftlichkeitsrechnung zwar Opportunitätskosten entstehen läßt, weil eine mögliche Wohlstandsverbesserung nicht realisiert wird, bedeuten „external diseconomies“ für die Betroffenen

⁸ A. Alchian, a. a. O., S. 75.

⁹ R. Turvey: Side Effects of Resource Use. In: H. Jarrett (Hrsg.): Environmental Quality in a Growing Economy. Baltimore 1966, S. 47.

¹⁰ Vgl. dazu Chr. Uhlig: Das Problem der Social Costs in der Entwicklungspolitik. Eine theoretische und empirische Analyse. Stuttgart 1966, S. 4 ff.

direkt fühlbare Nachteile, die sie — selbst bei Verbesserung der Gesamtwohlfahrt — verteilungsmäßig schlechter stellen. In Entwicklungsländern hat das eine besondere Bedeutung, weil dort viele Wirtschaftssubjekte an der Grenze des Existenzminimums leben, so daß schon eine marginale Verschlechterung des individuellen Lebensstandards bedenkliche Folgen haben kann.

Als wichtiger Teil der external diseconomies sind die Social Costs aufzufassen. Allerdings werden unter diesem Begriff, der hier im Sinne „sozialer Zusatzkosten“¹¹ verstanden wird, ganz unterschiedliche Phänomene subsumiert. Kapp zählt darunter z. B. „a variety of ‚diseconomies‘, increased risks and uncertainties which may extend far into future“¹². Andere sehen auch induzierte Folgekosten einer Produktion, z. B. in Form von zusätzlichen Infrakosten, erhöhte Sozialleistungen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Aktivitätsentfaltung oder ganz allgemein Kosten der Wirtschaftspolitik, wie Subventionen und andere Ausgaben zur Erhaltung der gesellschaftlichen Ordnung, als relevant an¹³. Auch soziale Opportunitätskosten werden teilweise in das Konzept einbezogen. Eine weitere umstrittene Frage ist, inwieweit neben den aufgrund außermärktmäßiger, technischer Interdependenzen entstehenden technologischen externen Effekten negativer Art auch entsprechende monetäre Effekte, die sich in Form von Preis- und Geldkostenveränderungen aufgrund marktmäßiger Beziehungen ergeben, als Social Costs zu bezeichnen sind¹⁴.

Zu dieser speziellen Frage der Abgrenzung, die insofern von erheblicher Bedeutung ist, als damit auch über das Ausmaß des Phänomens der Social Costs entschieden wird, gibt es eine ausführliche Auseinandersetzung, die an die Aussagen Pigous und vor allem A. A. Youngs anknüpft. Ergebnis ist die Feststellung, daß nur die aufgrund außermärktmäßiger Interdependenzen entstandenen „technological external

¹¹ Im Sinne von E. Lauschmann: Zur Frage der social costs. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft. Bd. 4/10 (1959), S. 202 und 205; H. Jürgensen: Private und soziale Kosten. In: E. v. Beckerath, H. Giersch, H. Lampert (Hrsg.): Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Berlin 1963 S. 247; dazu auch J. Werner: Zur Problematik der sozialen Kosten. In: Weltwirtschaftliches Archiv. Bd. 98 (1967 I), S. 92 ff.

¹² K. W. Kapp: Social Costs and Social Benefits. In: E. v. Beckerath, H. Giersch, H. Lampert, a. a. O., S. 185; dazu auch ders.: Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft. Tübingen—Zürich 1959; ders.: Art. „Sozialkosten“. In: HdSW Bd. 9, Stuttgart—Tübingen—Göttingen 1956, S. 524 ff.; in diesem Sinne auch B. Link: Social Costs. Die Lösung der social costs als Ansatz einer Theorie der Wirtschaftspolitik. Bern 1969.

¹³ Vgl. dazu die kritischen Hinweise bei W. Michalski: Grundlegung eines operationalen Konzepts der Social Costs. Tübingen 1965, S. 120 ff.

¹⁴ Anknüpfung an Überlegungen von T. Scitovsky: Two Concepts of External Economies. In: Journal of Political Economy, vol. LXII (1954), S. 144 ff.

diseconomies“ unmittelbare Abweichungen zwischen dem privaten und dem sozialen Nettoprodukt (auf die Investition bezogen) bzw. den entsprechenden realen Kosten (auf die Produktion bezogen) hervorrufen. Die „pecuniary external diseconomies“ üben dagegen auf die realen Vorgänge keine unmittelbaren Wirkungen aus, sondern treten in der Form von Renten oder Transfers in Erscheinung¹⁵. Diese Art der external diseconomies beeinflusst demnach zunächst nicht die Produktionsfunktion, sondern die Gewinnfunktion der Marktkontrahenten¹⁶. Die Verschlechterung von Marktchancen der betroffenen Marktteilnehmer bedarf jedoch einer völlig anderen wirtschaftspolitischen Beurteilung als die zusätzliche reale Belastung, die sich für die an der diese Kosten verursachenden Produktion wie auch am Marktgeschehen überhaupt nicht Beteiligten ergibt. Zu ähnlichen Schlußfolgerungen hinsichtlich der Relevanz der technologischen und monetären „spillovers“ ist man auch bei Überlegungen über die Behandlung von externen Effekten in der Kosten-Ertrags-Analyse gekommen. So weisen Prest und Turvey darauf hin, daß bei öffentlichen Investitionsprojekten nur diejenigen externen Effekte berücksichtigt werden sollten, die die physischen Produktionsvoraussetzungen anderer Produzenten oder die Bedürfnisbefriedigung der Konsumenten verändern. Reine Transfer- oder Verteilungsprozesse aufgrund von Preisveränderungen sollten dagegen unberücksichtigt bleiben¹⁷.

Geht man davon aus, daß Social Costs die reale Differenz zwischen betrieblichen Einzelkosten und gesellschaftlichen Gesamtkosten im Zusammenhang mit der Güter- und Leistungserstellung, also einen realen Wertverzehr, ausdrücken sollen, so sind nur die externen Belastungen aufgrund der außermärkmäßigen technologischen Interdependenzen in die Betrachtung einzubeziehen. Die monetären externen Belastungen wie auch die Folgekosten fallen nicht unter den Begriff¹⁸. Social Costs sind folglich, dem üblichen Kostenbegriff entsprechend, die von Produktionsunternehmungen privatwirtschaftlicher oder öffentlicher Art im Zusammenhang mit einem Produktionsprozeß unmittelbar veranlaßten, außermärkmäßigen externen Belastungen, die bei Dritten — Haushaltungen, Unternehmungen oder der Gemeinschaft — real entstehen. Dabei berücksichtigen die verursachenden Wirtschaftssubjekte diese externen Kosten nicht in ihrer Wirtschaftlichkeitsrechnung, während die

¹⁵ Vgl. B. Fritsch: Private und volkswirtschaftliche Kosten. In: E. v. Becke-rath, H. Giersch, H. Lampert, a. a. O., S. 215 f.; W. Michalski, a. a. O., S. 84 ff.; hinsichtlich der Situation in Entwicklungsländern: Chr. Uhlig, a. a. O., S. 40 ff.

¹⁶ Vgl. T. Scitovsky, a. a. O., S. 146.

¹⁷ Vgl. A. R. Prest and R. Turvey, a. a. O., S. 688; dazu auch R. N. McKean: Efficiency in Government through Systems Analysis, a. a. O., S. 136 ff. McKean läßt einige Ausnahmen der Regel zu. Vgl. G. Elsholz, a. a. O., S. 292.

¹⁸ Vgl. dazu W. Michalski, a. a. O., S. 108 ff.

Träger der Kosten nicht an dem die Belastungen hervorbringenden Leistungsergebnis beteiligt noch in sonstiger Form für ihre Einbußen kompensiert werden.

Diese Beschränkung des Social-Cost-Konzepts schließt zwar viele spektakuläre Fälle aus. Doch läßt sich zeigen, daß die außermärk-mäßigen Interdependenzen umfangreich genug sind und die Analyse der Social Costs eine sehr wichtige Rolle bei der Projektanalyse und -evaluierung zu spielen hat. Man muß dabei zu dem Schluß kommen „that rational development planning requires careful prior research in order to determine beforehand the relevant technological and social interdependencies with a view to exploring possible alternative courses of action and project design“¹⁹.

III.

Die von Salin geforderte „praktische Bedeutung“ der Social Costs²⁰ läßt sich auch für die Entwicklungsländer nachweisen. Mit der Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivität und der Diversifizierung der Strukturen gewinnen die außermärk-mäßigen, technologischen Interdependenzen eine zunehmende Relevanz. Es muß dabei grundsätzlich erkannt werden, daß „underdeveloped countries have their own ways of producing important social costs. The systematic use of the concept of social costs as an analytical instrument for the determination of causal interdependencies within the context of the development process is therefore an important research task likely to yield new knowledge relevant both for the definition of social costs and the formulation of development strategies and policies“²¹. Die konkrete Analyse der Kausalzusammenhänge in Entwicklungsländern kann dabei von den aus den entwickelten Ländern bekannten Phänomenen, wie der Wasser- und Luftverschmutzung oder den Interdependenzen im Verkehrsbereich, ausgehen. Aber in den sich entwickelnden Ländern spielen auch Interdependenzformen eine Rolle, die später im fortgeschrittenen Stadium der Wirtschaftsentwicklung nur noch geringe Bedeutung haben. So kann z. B. in einem Entwicklungsland infolge der fehlenden flußunabhängigen

¹⁹ K. W. Kapp: On the Nature and Significance of Social Costs. In: *Kyklos*, vol. XXII (1969), S. 341. In diesem Beitrag setzt sich Kapp mit den Thesen Michalskis und meinen eigenen zum Problem der Social Costs auseinander. Kapp hat 1965 übrigens eine Studie über „Social Costs in Economic Development“ veröffentlicht, die völlig unabhängig von der Arbeit des Verfassers fast die gleichen Bereiche für die Entstehung von Social Costs in Entwicklungsländern aufzeigt. Vgl. K. W. Kapp: *Social Costs in Economic Development*, In: G. P. Siwat et al.: *Economics and Development*. Quezon City 1965, Kap. 12.

²⁰ Vgl. dazu E. Salins Vorwort zu K. W. Kapp: *Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft*, a. a. O., S. VII.

²¹ W. K. Kapp: On the Nature and Significance of Social Costs, a. a. O., S. 340.

Wasserversorgung mancher Dörfer schon eine einzelne Fabrik, die relativ geringfügige Abwassermengen in den Fluß abläßt, die Anlieger mit erheblichen externen Schäden belasten. Wichtig ist auch die Beachtung der besonderen klimatischen und ökologischen Gegebenheiten in vielen Entwicklungsländern, wodurch einige in den Industrieländern ganz unbekannte oder irrelevante Kausalzusammenhänge Bedeutung erlangen. Beispielsweise hat eine Waldabholzung in den Tropen bei ungenügenden Schutzvorkehrungen eine wesentlich schnellere und gründlichere Bodenzerstörung als in gemäßigten Breiten zur Folge. Bei der Errichtung von Bewässerungs- und Staudammanlagen muß in potentiellen Gefährdungsgebieten als direkte Folge des Projekts mit der Möglichkeit erhöhter Krankheitsverbreitung, z. B. von Malaria, Schlafkrankheit, Bilharziose oder Flußblindheit, gerechnet werden. Dabei können nicht nur unzweckmäßig angelegte Kanäle oder Wasserreservoirs, sondern schon kleine Wasserlachen, die möglicherweise im Zuge der Bauvorhaben entstanden und nicht beseitigt worden sind, als Brutplätze für die Moskitos zur Malariainfizierung dienen.

Wichtige Bedeutung haben technologische Interdependenzen mit der Folge von externen Schäden besonders in der Land- und Forstwirtschaft. Fehlende oder ungenügende Schädlingsbekämpfung beeinträchtigt in Anbaubereichen mit gestreutem Eigentum die Kulturen der anderen Anlieger. Ein vielfach gravierendes Problem ist die unsachgemäße Bodenbearbeitung und die fehlende Bodenkonservierung, die zu ausgedehnten schädlichen Nebenwirkungen für benachbarte Anlieger wie auch für die Allgemeinheit führen kann. Denn die wahllose Vernichtung der Bodenvegetation, ungenügender Windschutz, unsachgemäße Anlage von Feldern an Hanglagen, Überstockung der Weiden führen zu Bodenverschlechterungen und vor allem zur Bodenerosion. Dadurch ausgelöste Bodenverschüttungen, Feldverwehungen, Bach- und Flußversandungen können Dritten beträchtliche Social Costs verursachen. Die Flußversandung führt z. B. zur Erhöhung der Hochwassergefahr, zur Beeinträchtigung von Bewässerungssystemen, zur Behinderung der Flußschifffahrt sowie zur vorzeitigen Verschlammung von künstlichen Wasserreservoirs. Derartige Schäden brauchen übrigens durchaus nicht nur durch die traditionale Landbewirtschaftung ausgelöst zu werden. Die unkritische Anwendung moderner landwirtschaftlicher Methoden in den Tropen, wie der ungeprüfte Einsatz von Pflügen und anderen Maschinen, Vernachlässigung der Düngung, fehlende Bodenuntersuchungen, können ebenfalls erheblich zur Bodenbeeinträchtigung mit den geschilderten Folgen beitragen. Als warnendes Beispiel sei hier auf Erfahrungen in den weißen Siedlungsgebieten Ost- und Südafrikas verwiesen²².

²² Die Europäer erwiesen sich häufig als für die Bewirtschaftung tro-

Typische externe Schadensverursachungen entstehen in der Bewässerungswirtschaft durch die unsachgemäße Erstellung von Dränagesystemen, durch falsche Bewässerung oder durch Nutzung ungeeigneter Böden. Infolge des fehlenden Wasserablaufs wird eine Erhöhung des Grundwasserspiegels ausgelöst, die bei anderen Anliegern zur Versumpfung und Versalzung von Nutzböden, zur Beeinträchtigung von Wasserquellen oder zur Schädigung von Häusern und Anlagen infolge erhöhter Bodenfeuchtigkeit führen kann. Den Betroffenen entstehen dadurch im allgemeinen hohe Vermeidungskosten, wenn nicht sogar Nutzflächen völlig aufgegeben werden müssen.

Nun sollte man annehmen, daß wegen der Bekanntheit solcher Interdependenzen, einmal aufgrund der Erfahrungen in den Industrieländern, zum anderen aufgrund der auch in manchen Entwicklungsländern seit langem nachgewiesenen Schadenszusammenhänge, dort solche potentiellen Schadensmöglichkeiten berücksichtigt würden. Kapp hat aber z. B. hinsichtlich der Verbindung zwischen Malariaverbreitung und der Errichtung von Bewässerungssystemen für den Fall Indiens darauf verwiesen, daß trotz der dort seit 100 Jahren bekannten und erforschten Schadenszusammenhänge selbst bei einigen modernen Anlagen keine entsprechenden Schutzmaßnahmen getroffen worden sind²³.

Ein besonderer Aspekt hinsichtlich der externen Schadensverursachung ergibt sich dadurch, daß in den Entwicklungsländern die Einleitung wirtschaftlicher oder politischer Maßnahmen im allgemeinen auf recht komplexe Sozialstrukturen trifft, die von besonders engen Interdependenzen gekennzeichnet sind²⁴. Die Unkenntnis der besonderen Eigenarten in der gesellschaftlichen Struktur mancher Gebiete kann deshalb dazu führen, daß bestimmte Maßnahmen fühlbare externe Beeinträchtigungen im sozialen Bereich auslösen.

Solche häufig in psychologische Kategorien einzuordnende Vorgänge sind allerdings nur schwer exakt meßbar²⁵. Hier ergibt sich die auch aus der Cost-Benefit-Analyse bekannte Problematik im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der „intangibles“. Eine Vermischung mit den aus-

pischer Böden völlig unvorbereitet. Vgl. dazu G. H. T. Kimble: *Tropical Africa* Bd. 1. New York 1960, S. 144 ff.; Lord Hailey: *An African Survey*. Rev. Ed. London, New York, Toronto 1957, S. 1016 ff., 1028 ff., 1041 f.

²³ Vgl. K. W. Kapp: *River Valley Development Projects: Problems of Evaluation and Social Costs*. In: *Kyklos*, Bd. XII (1959), S. 598 f.

²⁴ Vgl. dazu für Afrika: G. Hunter: *The New Societies of Tropical Africa*. London, New York, Ibadan 1962, S. 11 und S. 26 f.

²⁵ Das darf sicherlich nicht — worauf Kapp besonders hinweist — zur Vernachlässigung der Effekte führen. Aber es muß eine sehr eingehende Erfassung und Prüfung hinsichtlich ihrer echten Bedeutung und Relevanz erfolgen. Vgl. dazu K. W. Kapp: *On the Nature and Significance of Social Costs*, a. a. O., S. 339.

geklammerten Sekundärwirkungen ist ebenso möglich²⁶. Es ist deshalb genau zu prüfen, inwieweit in solchen Fällen der Tatbestand der Social-Costs-Verursachung erfüllt ist. Um relevante qualitative Zusammenhänge, die sich der Quantifizierung entziehen, in der Analyse berücksichtigen zu können, sollten sie als Erinnerungsposten „unter dem Strich“, etwa in der Form der für die Beurteilung qualitativer Auswirkungen von Projekten verwendeten Plus-Null-Minus-Klassifikation, vermerkt werden²⁷.

IV.

Messung und Bewertung von Social Costs stellen — wie in den Industrieländern — auch die wirtschaftspolitischen Instanzen der Entwicklungsländer vor schwerwiegende Probleme. Projektbezogene Kostenrechnungen sind im allgemeinen nur durch empirische Fallstudien möglich. Entscheidend ist zunächst grundsätzlich die Erforschung relevanter Interdependenzen und Schadenszusammenhänge, damit überhaupt eine Berücksichtigung der Phänomene in der Wirtschaftlichkeitsrechnung versucht werden kann. Für die Abgrenzung von konkreten Schadensfällen ist dabei die Erarbeitung von Mindeststandards nützlich. Die Kostenmessung wird sich in vielen Fällen nur indirekt durch Heranziehung der den Betroffenen entstandenen Abwehrkosten vornehmen lassen, die — wie auch die Vermeidungskosten — nicht immer die gesamten Social Costs darstellen. Auch die Zurechnung auf den Verursacher ist oft nicht eindeutig möglich. So ist z. B. die Bodenerosion sicher nicht allein wirtschaftsbedingter, sondern auch natürlicher Art, ganz abgesehen davon, daß eine Vielzahl von Verursachern beteiligt ist. Häufig lassen sich als Hilfsmittel für die Schätzung des Umfangs der Social Costs, die wesentlich durch die Wirtschaftspraktiken einzelner, eines ganzen Wirtschaftsbereiches oder einer Gruppe ausgelöst werden, auch die dem Staat im Rahmen des öffentlichen Haushaltes anfallenden Kosten zur Vermeidung und Behebung von Schäden sowie zur Unterstützung von extern Geschädigten heranziehen²⁸. Hierbei handelt es sich dann häufig um „konsekutive“ Social Costs, auf deren Bedeutung Rohde seinerzeit besonders hingewiesen hat²⁹.

²⁶ Hierher gehören z. B. langfristige Strukturveränderungen, wie Land-Stadt-Wanderungen, soziale Desintegration, Konkurrenzierung und Vernichtung handwerklicher Techniken. Beispiele dazu bei Chr. Uhlig, a. a. O., S. 43 ff.; zum Problem der Folgewirkungen der kolonialen Erschließung: H. Körner: Die Folgen kolonialer Herrschaft. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 119. Bd. (1963), S. 458 ff.

²⁷ In Anlehnung an das aus der Cost-Benefit-Analyse bekannte Schema. Vgl. dazu K. Billerbeck, a. a. O., S. 252 f.

²⁸ Vgl. Chr. Uhlig, a. a. O., S. 58 ff.

²⁹ Vgl. K. E. Rohde: Schädigungen der Gesellschaft durch Begleiterscheinungen privater Produktion. In: Ordo, Bd. 11 (1959), S. 154.

Zum Beweis für die tatsächliche Relevanz von Social Costs seien einige Quantifizierungen versucht. Kapp hat aufgrund einschlägiger indischer Studien aufgezeigt, welche Kostenbelastungen einer Familie durch Malariafälle in neuerlich bewässerten Gebieten entstehen können. In Fällen, in denen keine Verhütungsmaßnahmen durch den Projektträger getroffen wurden, ergaben sich pro Familie Belastungen in Höhe von 1053 Rs pro Jahr in Form von zusätzlichen Ausgaben und Einkommensausfall. Wurde jedoch eine vorsorgliche DDT-Sprühung vorgenommen, reduzierten sich die Belastungen pro Familie auf nur 126 Rs. Der Unterschiedsbetrag von 926 Rs. bringt den betroffenen Familien zweifellos eine wesentliche Wohlstandsverbesserung³⁰.

Ein anderes Beispiel für die Höhe der Kosten, die durch die Abwehr von extern verursachten Schäden entstehen, sind entsprechende Ausgaben zur Beseitigung solcher Schäden im Rahmen der Durchführung des Damodar-Valley-Projektes in Indien. Dort mußten z.B. für die Bodenkonservierung und Aufforstung von Wassereinzugsgebieten, die weitgehend durch anthropogen ausgelöste Bodenerosion geschädigt waren, etwa 1 % der gesamten Investitionsausgaben ausgegeben werden³¹.

Als der Gemeinschaft aufgrund der traditionellen Art der Bodennutzung zur Last fallende Social Costs seien hier z. B. die für die Bekämpfung der weitgehend wirtschaftsbedingten Bodenerosion eingesetzten Ausgaben in den Entwicklungsplänen Kenias für die Zeit von 1946—1963 angeführt. Sie machten immerhin 5 % der gesamten für die Modernisierung der Landwirtschaft geplanten Ausgaben aus. Auch im Rahmen des britischen Colonial and Welfare Schemes wurden in der Zeit von 1946—58 11 % der Investitionen für die Landwirtschaft für gleichartige Maßnahmen aufgewendet. Im französischen „Plan de Constantine“ für die Entwicklung Algeriens von 1960 sollten für spezielle Zwecke des Bodenschutzes und der Bodenwiederherstellung 10 % der für die Entwicklung der Landwirtschaft (ohne Bewässerungswirtschaft) vorgesehenen Mittel bereitgestellt werden³². Im Rahmen des vierten Fünfjahresplanes für Indien war geplant, für Maßnahmen der Bodenkonservierung und der Rückgewinnung versalzten und versumpften Landes immerhin 11 % der Ausgaben für landwirtschaftliche Programme bzw. 1,3 % der gesamten Planausgaben einzusetzen. Dabei sollten u. a. Maßnahmen der systematischen Weidekontrolle und der landwirtschaftlichen Unterweisung eingeleitet werden, wofür allein etwa 3400 landwirtschaftliche

³⁰ Vgl. dazu: K. W. Kapp: River Development Projects, a. a. O., S. 600.

³¹ Vgl. UN, ECAFE: A Case Study of the Damodar Valley Corporation and its Projects. Bangkok, 1960, S. 73 ff.

³² Vgl. zu den Berechnungen und Quellen Chr. Uhlig, a. a. O., S. 118 f.

Fachkräfte benötigt werden³³. Wenn auch nur ein Teil dieses Mitteleinsatzes als Social Costs aufgrund wirtschaftsbedingter landwirtschaftlicher Tätigkeit angesehen werden kann, so handelt es sich dabei doch um durchaus ernstzunehmende Beträge. Die externe Schadensverursachung durch schlechte einzelwirtschaftliche Landwirtschaftstechnik belastet das öffentliche Budget mit erheblichen Vermeidungs- oder Restaurierungsausgaben. Diese werden notwendigerweise dem Investitionshaushalt für neue Projekte entzogen.

V.

Wenn auch die Frage der genauen Quantifizierung und Zurechnung nicht in allen Fällen befriedigend gelöst werden kann, so vermittelt das Social-Costs-Konzept doch konkrete Anhaltspunkte, wo und in welchem Ausmaß der einzelwirtschaftliche Entscheidungs- und Steuerungsprozeß zu Fehlleistungen führt. Die erfolgreiche Aufdeckung der Verursachungszusammenhänge und der effektive Nachweis von Social Costs liefert den wirtschaftspolitischen Instanzen eine Basis für die Begründung ihrer Eingriffe, die der Vermeidung solcher Schäden dienen können. Ganz allgemein läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß jedes neue Projekt — sei es nun privater oder staatlicher Art — von vornherein sorgfältig auf die von ihm möglicherweise ausgehenden externen Schadenswirkungen hin zu untersuchen ist. Denn in der Mehrzahl der Fälle liegen die Kosten für eine wirksame Vermeidungsvorsorge beträchtlich niedriger als die später verursachten und — wenn möglich — zu beseitigenden Social Costs. Durch eine Berücksichtigung und Verursachungszurechnung von möglichen negativen externen Nebenwirkungen in der Wirtschaftlichkeitsrechnung kann sich natürlich in manchen Fällen eine Verschiebung der Investitionsprioritäten ergeben. Doch es besteht insgesamt die Chance, daß der gesamtwirtschaftliche Effekt der Investitionen gesteigert wird, ein Ergebnis, das gerade in den Entwicklungsländern von großer Bedeutung ist³⁴.

Allerdings stellt die Frage der Internalisierung der Social Costs in die Kostenrechnung des Verursachers die wirtschaftspolitischen Instanzen, vor allem in Entwicklungsländern, häufig vor schwierige Entscheidungsprobleme. Diese dem Verursachungsprinzip entsprechende Zurechnung der Social Costs unterstützt zwar den Weg zu einer den echten Knappheitsverhältnissen angemessenen Allokation der Ressourcen, sie kann aber auch weitgehende gesamtwirtschaftliche Konsequenzen mit sich bringen. Manche Unternehmung dürfte z. B. durch eine

³³ Vgl. Government of India, Planning Commission: Fourth Five Year Plan. A Draft Outline. Delhi 1966, S. 73 u. 92 f.

³⁴ Vgl. K. W. Kapp: Social Costs and Social Benefits, a. a. O., S. 208.

solche Internalisierung gezwungen werden, aus dem Markt auszuschcheiden. Dieses Resultat entspricht zwar völlig den Zielprämissen hinsichtlich der Verwirklichung des gesamtwirtschaftlichen Optimums, da der Weg frei gemacht werden soll für produktivere Kombinationen. Es stellt sich aber die Frage, ob die wirtschaftspolitischen Instanzen, vor allem in Entwicklungsländern, auch nur friktionelle Beschäftigungsschwankungen, die durch die Internalisierung der verursachten Social Costs ausgelöst werden könnten, in Kauf nehmen wollen bzw. können. Als Alternative würde sich die Frage anbieten, ob sie eventuell bereit wären, die Lasten in Form von Ausgleichszahlungen an die Kostenträger bzw. von Vermeidungszuschüssen an die Verursacher selbst zu übernehmen, oder ob sie es im Interesse des gesamtwirtschaftlichen Ablaufs hinnehmen, daß Dritte mit derartigen externen Kosten belastet werden, ohne eine Kompensation zu erhalten.

Für eine Entscheidungsinstanz in einem Entwicklungsland ist diese Wahl besonders schwierig. Aufgrund der allgemein schwachen wirtschaftlichen Aktivität wird ihr daran gelegen sein müssen, die bestehenden Produktionsprozesse, vor allem im sogenannten modernen, monetarisierten Sektor, zu erhalten. Dieser Wunsch ist weiterhin damit begründbar, daß dort auch selbst im modernen Sektor die Umstellungsfähigkeit der Wirtschaft infolge der absoluten Knappheit an Unternehmern und der relativ geringen unternehmerischen Mobilität noch nicht sehr groß ist. Die Investitionsfähigkeit der Unternehmer und das damit verbundene technische „know-how“ ist nicht nur relativ begrenzt, sondern auch eng mit dem jeweils durchgeführten Prozeß verbunden und nicht beliebig auf neue Produktionskombinationen übertragbar³⁵. Infolgedessen herrscht bei Beendigung eines bestimmten Produktionsprozesses keineswegs die Gewißheit, daß sich unmittelbar neue Kombinationen verwirklichen lassen, ganz abgesehen davon, daß die Chancen für realisierbare neue Projekte durchaus nicht so sehr im Überfluß vorhanden sind. Es besteht vielmehr die Gefahr, daß sowohl die für einen Prozeß verfügbare Investitionsfähigkeit als auch das eingesetzte Kapital nach Beendigung des produktiven Engagements in unproduktiven

³⁵ Vgl. dazu A. O. Hirschman: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung (1958). Stuttgart 1967, S. 33 ff.; zur unternehmerischen Mobilität S. 36; dazu auch H. G. Aubrey: Investment-Decisions in Underdeveloped Countries. In: D. E. Novack und R. Lekachman (Hrsg.): Development and Society. New York 1964, S. 97 f. Aubrey weist insbesondere darauf hin, daß in den Entwicklungsländern die Möglichkeit für notwendige „pre-investment-studies“ weitgehend fehlen, so daß die Einleitung neuer Produktionsprozesse häufig äußerst riskant ist. Zur Knappheit von Unternehmern mit Hinweis auf die Ursachen der häufigen Monopolbildung W. A. Lewis: Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums. Tübingen—Zürich 1956, S. 105 f.; als allgemeine Auseinandersetzung: G. Eisermann: Die Rolle des Unternehmers in den Entwicklungsländern. In: G. Eisermann (Hrsg.): Soziologie der Entwicklungsländer. Stuttgart u. a. 1968, S. 69 ff., insb. S. 97.

Tätigkeiten oder Anlagen versickert. Die Folge wäre dann tatsächlich eine Beeinträchtigung der Gesamtbeschäftigungssituation, die sogar nicht nur friktioneller Art sein dürfte. Es muß also aus dieser Sicht sehr genau abgewogen werden, ob hier nicht entweder die Kostenübernahme durch den Staat oder die Kostenabwälzung auf Dritte akzeptiert werden kann.

Unter Berücksichtigung der strukturellen Gegebenheiten vieler Entwicklungsländer könnte man hinsichtlich der Frage der Internalisierung bzw. Vermeidung von Social Costs noch gewisse verfeinerte Eingriffsregeln formulieren. Wenn man vom dualistischen Charakter der Wirtschaft der Entwicklungsländer ausgeht, kann man der These folgen, daß der traditionale Sektor durchaus über mobilisierbare Ressourcen — z. B. in der Form von „frustrierten Ersparnissen“ im Sinne Hirschmans — verfügt, dagegen aber eine mangelnde Investitionsfähigkeit aufweist. Der moderne wachstumsbestimmende Sektor besitzt dagegen ein bestimmtes — wenn auch noch zu geringes — Maß an Investitionsfähigkeit, knapp sind dagegen die verfügbaren „modernen“ Finanzierungsmittel³⁶. Aufgabe muß es also sein, die Wirtschaftskraft des modernen Sektors zu stärken. Steht nun eine Internalisierung von Social Costs zur Debatte, so läßt sich unter Umständen dafür plädieren, diese nicht vom Verursacher, sondern vom Belasteten tragen zu lassen, weil dadurch indirekt ein Prozeß der Stärkung des modernen Sektors der Volkswirtschaft ausgelöst werden könnte: Der im traditionellen Sektor von den externen Schäden Betroffene würde zur Mobilisierung eigener Ressourcen veranlaßt werden, um eine Schadensabwehr zu erreichen. Er trüge dadurch dazu bei, Finanzierungsmittel im „modernen“ Sektor einzusparen.

Hierzu ein Beispiel: Die Abwassereinleitung in einen Fluß durch eine Fabrik führt u. a. zu externen Schädigungen der flußabwärts liegenden Wassernutzer. Nach dem Prinzip der Internalisierung der Social Costs durch den Verursacher müßte der Fabrik die Reinigung ihrer Abwässer aufgetragen werden. Das würde diesen Betrieb des modernen Sektors aber mit erhöhten Ausgaben von Investitionsmitteln, die knapp sind, belasten. Wenn nun stattdessen erreicht werden könnte, daß die geschädigten Flußanlieger unter Einsatz eigener nicht voll genutzter Ressourcen, z. B. Arbeit, sich durch den Bau von Brunnen oder Wasserleitungen

³⁶ Vgl. dazu das Modell bei A. O. Hirschman, a. a. O., S. 32 ff.; er kennzeichnet die Situation in einem Entwicklungsland damit, daß dort das Investitionsvolumen des modernen Sektors kleiner ist als die in der gesamten Wirtschaft vorhandenen Ersparnisse. Bezeichnet v den Koeffizienten für die Investitionsfähigkeit, s den Koeffizienten für die Sparneigung, Y_m das Einkommen des modernen Sektors und Y das Volkseinkommen, so wird angenommen, daß $v \cdot Y_m < s \cdot Y$ ist; der vom modernen Sektor getragene Entwicklungsprozeß hat also noch nicht seine dem Sparpotential entsprechende Breite erreicht.

von der Wasserversorgung aus dem Fluß unabhängig machen, so wäre gerade durch die nicht vollzogene Internalisierung ein gesamtwirtschaftlich produktiver Einsatz von bisher brachliegenden Ressourcen und eine Stärkung des modernen Sektors erreicht worden. Daß es sich hierbei um eine Art Zwangssparprozeß handelt, sollte angesichts der entwicklungspolitischen Gegebenheiten nicht negativ beurteilt werden. Sicherlich wird man im allgemeinen davon ausgehen müssen, daß eine vorübergehende staatliche Unterstützung der betroffenen Kostenträger, vor allem in Form von technischer Hilfe, notwendig ist. Unter dem gleichen Aspekt der Erhaltung und Stärkung der Investitionsfähigkeit des modernen Sektors wäre dessen Belastung durch Social Costs aus dem traditionellen Sektor, wie das z. B. bei der Verschlammung von Wasserreservoirs infolge der wirtschaftsbedingten Bodenzerstörung im Wassereinzugsgebiet der Fall wäre, abzulehnen. In einer solchen Situation muß versucht werden, die Verursacher so weit wie möglich zur vollen Übernahme der Vermeidungskosten zu zwingen, wobei wiederum eine vorübergehende Subventionierung in Form von bereitgestellten Finanzmitteln oder technischer Hilfe nicht auszuschließen wäre³⁷.

Durch solche Beispiele wird klar, daß das Social-Costs-Konzept ein wichtiges Instrument für die wirtschaftspolitische Entscheidungsanalyse ist. Seine Verwendung zur Erarbeitung von externen Schadenszusammenhängen, führt zur Verdeutlichung der Zusatzkosten einer Produktion und trägt zur grundsätzlichen Klärung der Kostenverantwortlichkeit bei. Die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Rentabilität einzelner Produktionsvorgänge sowie Produktionszweige wird durch seine Anwendung erleichtert.

³⁷ Zur ausführlichen Darstellung des Arguments vgl. Chr. Uhlig, a. a. O., S. 144 ff.; Kapp bezweifelt, daß die Belastung durch Social Costs ein geeignetes Mittel zur Mobilisierung brachliegender Ressourcen im traditionellen Sektor ist und verlangt stattdessen institutionelle Änderungen. Das wird insgesamt auch von mir so gesehen. Wenn ich ausdrücklich darauf hinweise, daß der Staat durch Subventionen helfend eingreift, so wird damit deutlich gemacht, daß die selbständige Reaktionsfähigkeit des traditionellen Sektors nicht zu hoch eingeschätzt werden darf und daß mit staatlicher Hilfe die Beseitigung des technologischen Interdependenzverhältnisses angestrebt werden muß. Wesentlich bei der Internalisierungsfrage erscheint mir aber, daß im gegebenen Fall nicht schematisch nach dem Verursachungsprinzip vorgegangen, sondern eine entwicklungspolitische Strategie zum Nutzen der Gesamtwohlfahrt angestrebt wird. Das obige Beispiel soll darauf hinweisen, daß der moderne Sektor gestärkt werden muß und deshalb — bei ungenügender Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen — versucht werden sollte, den traditionellen Sektor kontrolliert zur Beseitigung der Schäden bzw. des Interdependenzverhältnisses zu veranlassen. Dadurch könnte das gesamte Sozialprodukt gesteigert werden. Daß es bei entsprechender Initiative eines Bürgermeisters durch Arbeitseinsatz der Bevölkerung und geringer technischer Hilfe möglich ist, einem Dorf eine flußunabhängige Wasserversorgung zu erstellen, hat der Verfasser selbst in der kleinen Industriestadt Akaki bei Addis Abeba in Äthiopien vor Augen geführt erhalten.

VI.

Die Bedeutung des Social-Costs-Konzepts im Rahmen der Cost-Benefit-Analyse dürfte durch die Ausführungen offensichtlich sein. Bei der Cost-Benefit-Analyse ergeben sich schon bei der Messung der direkten Wirkungen einer Maßnahme ähnliche Probleme wie bei der Erfassung der Social Costs, da es ebenfalls um die Herausarbeitung und Bewertung von außermärkmäßigen Vorgängen und Interdependenzen geht. Forschungsergebnisse und Erfahrungen aus dem Bereich der Social-Costs-Analyse können also übertragen werden. Direkten Einfluß auf die Analyse hat das Social-Cost-Konzept jedoch im Zusammenhang mit der Erfassung der „spillover effects“: Denn auch bei öffentlichen Investitionen — selbst in einem staatswirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssystem ohne Privatsektor — können Abweichungen zwischen projektbezogenem und gesamtwirtschaftlichem Nettoprodukt, damit also auch Möglichkeiten für das Auftreten von Social Costs entstehen³⁸.

Die Aufdeckung entsprechender Interdependenzen sowie die Schlußfolgerungen, die aus der Herausarbeitung und Erfassung von negativen Nebenwirkungen einer Aktivität bzw. entsprechender Social Costs gezogen werden, sind damit von direktem Nutzen für eine Kosten-Ertrags-Analyse. Das Social-Costs-Konzept, wie es hier definiert wurde, ist zudem deshalb von Interesse, weil der leistungsbezogene Gutsverbrauch und Wertverzehr im Zusammenhang mit einer Produktion im Blickpunkt der Analyse steht. Dies spielt für eine betont wirtschaftsbezogene Evaluierung öffentlicher produktiver Investitionen eine besondere Rolle. Die Abgrenzung von den monetär verursachten Sekundärwirkungen sowie einer Vielzahl von qualitativen Beziehungen bewahrt vor der Konstruktion zu weitgehender Belastungszusammenhänge, wodurch leicht ein wirtschaftlich durchaus sinnvolles Projekt aufgrund der übertriebenen Einbeziehung negativer „spillovers“ in die Wirtschaftlichkeitsrechnung ausgeschieden werden könnte. Für das auch in diesem Zusammenhang bestehende wirtschaftspolitische Entscheidungsproblem mag es interessant sein, die zum Problem der Internalisierung der Social Costs gemachten Überlegungen auf die Fragestellungen in der Kosten-Ertrags-Analyse, vor allem im Zusammenhang mit Entwicklungsprojekten, zu übertragen.

Ob und inwieweit in eine Projektanalyse überhaupt die indirekten Wirkungen einbezogen werden sollen und können, bleibt der jeweiligen Beurteilung der Situation überlassen. Hier stellt sich die Frage nach der „Cost-Effectiveness“ der „Cost-Effectiveness“-Rechnungen (Alchian),

³⁸ Darauf hat schon frühzeitig H. Jürgensen aufmerksam gemacht. Vgl. H. Jürgensen: *Private und soziale Kosten*, a. a. O.

die jeweils im Auge zu halten ist³⁹. Immerhin sollte bei jedem Projekt zumindest überschlägig die Relevanz der möglichen indirekten Effekte, insbesondere der negativen externen Wirkungen, abgeschätzt werden, um sich so vor bösen Überraschungen in der Zukunft wirksam zu schützen oder eine eventuell als notwendig erachtete Vernachlässigung rational begründen zu können.

³⁹ Auch R. N. McKean hat auf die Frage der sinnvollen Informationsbeschaffung und -auswertung im Zusammenhang mit den qualitativen Nebenwirkungen ausdrücklich hingewiesen: „Information as good as that generated by the markets is impossible to get — that is, it is infinitely expensive. In cost-benefit analyses, we properly settle for lower-quality information but must constantly ask whether the information is worth its cost. Also we must keep the quality of information in mind when asking which step, if any, to regulate an externality is worth its cost.“ R. N. McKean: Some Problems of Criteria and Acquiring Information. In: H. Jarrett, a. a. O., S. 61 ff., Zitat S. 64.

Cost-Benefit-Analyse für eine Papierfabrik¹

Von *Werner Hammel*

In den Jahren 1968/69 beantragte ein asiatisches Entwicklungsland bei der Bundesregierung Kapitalhilfe für den weiteren Ausbau seiner Papierindustrie. Der Jahresbedarf dieses Landes lag 1967 bei etwa 80 000 t Papier verschiedenster Qualität. Bis 1975 wird eine Verdoppelung dieses Bedarfs erwartet. Gegenwärtig besteht lediglich eine Papierfabrik mit einer Jahreskapazität von 45 000 t; der restliche Bedarf wird durch Importe gedeckt.

Der Wunsch, eine größere Unabhängigkeit von Importen zu erreichen, führte zu einer detaillierten Studie über die technisch-betriebswirtschaftliche Durchführbarkeit des Ausbaus der inländischen Papierindustrie. Sowohl der Standort als auch die Kapazität der geplanten Fabrik waren dabei von der Verfügbarkeit der beiden Inputs Wasser und Reisstroh abhängig. Schließlich wurde ein Reisanbaugebiet ausgewählt, das etwa 200 km von der Hauptstadt entfernt liegt und die technischen Voraussetzungen für eine Papierfabrik mit einer Jahreskapazität von 30 000 t bietet. Da die Inlandspreise durch Zollschutz ausreichend hoch sind, erschien auch die betriebswirtschaftliche Rentabilität des Projekts gewährleistet. Allerdings war deutlich, daß die vorgesehene Jahreskapazität zu niedrig lag, um mit cif-Preisen (vor Zöllen) für importiertes Papier konkurrieren zu können. Da die Fabrik jedoch auf der Verwendung von Reisstroh basiert, das anderweitig nicht verwertet wird, war es interessant, die volkswirtschaftlichen Aspekte des Projekts näher zu untersuchen.

Zu diesem Zweck wurde eine Methode der Cost-Benefit-Analyse angewandt, die zur Analyse von Importsubstitutionseffekten besonders geeignet ist². Dabei werden sämtliche Inputs und Outputs, mit Ausnahme der Arbeit, so weit wie möglich mit den für das Land relevanten

¹ Das Beispiel entstammt einer Projektprüfung der Kreditanstalt für Wiederaufbau im Rahmen der deutschen Kapitalhilfe. Für die Erlaubnis, einige der Berechnungen zu veröffentlichen, ist der Verfasser dem Institut zu Dank verpflichtet. Mit Rücksicht auf den vertraulichen Charakter der Prüfungsaufträge wurden die Zahlen verändert, ohne jedoch deren Relationen zu entstellen.

² Vgl. *Hammel, W. und Hemmer, H.-R.*, Grundlagen der Cost-Benefit-Analyse bei Projekten in Entwicklungsländern, S. 93 ff. in diesem Band.

Import- und Exportpreisen bewertet. Bei Gütern, die auf dem Weltmarkt gehandelt werden, bereitet dies meist keine Schwierigkeiten. Sogenannte nationale Güter, wie Strom, Transport- und Bauleistungen, werden ebenfalls auf ihre Deviseneffekte hin untersucht und entsprechend bewertet. Wie dies im einzelnen durchgeführt wird, ist der folgenden Darstellung zu entnehmen. Der Grundgedanke dieser Methode ist dabei, daß Weltmarktpreise die Opportunitätskosten besser widerspiegeln als inländische Marktpreise. Die Rechnung wird dann in \$ oder DM durchgeführt, wodurch auch Verzerrungen durch einen unrealistischen Wechselkurs im Projektland ausgeschaltet werden. Im vorliegenden Land war dieser Effekt besonders wichtig, weil die Überbewertung seiner Währung auf 40—50 % des offiziellen Wechselkurses geschätzt wird.

Die folgenden Umbewertungen und damit die Cost-Benefit-Analyse selbst sind überschlägiger Natur. Insbesondere bei weniger stark ins Gewicht fallenden Kostenarten wurden vielfach Schätzungen vorgenommen, obwohl theoretisch durchaus die Möglichkeit besteht, die Deviseneffekte in detaillierterem Umfang zu berechnen³. In der Praxis der Cost-Benefit-Analyse ist jedoch immer ein Kompromiß zwischen dem theoretisch Möglichen und dem praktisch, d. h. vom Arbeitsaufwand her Vertretbaren erforderlich. Wenn das Ergebnis solcher Analysen in einen kritischen Bereich fällt, sollte man allerdings die Berechnungen vertiefen und gegebenenfalls Sensitivitätsanalysen durchführen.

Die Cost-Benefit-Analyse für das vorliegende Papierprojekt ergab einen volkswirtschaftlichen internen Zins von rund 9 %. Theoretisch müßte dieses Ergebnis mit den Opportunitätskosten des Kapitals im Projektland verglichen werden. Jedoch ist diese Vergleichsgröße in den meisten Ländern kaum zuverlässig zu bestimmen. Vielfach wird daher eine interne Verzinsung von 8 % als kritische Größe verwandt⁴. Nach diesem Kriterium ist das vorliegende Projekt volkswirtschaftlich gerechtfertigt. Seine zu Weltmarktpreisen bewerteten Erträge übersteigen die ebenso bewerteten Kosten während der Lebensdauer selbst dann noch, wenn man die volkswirtschaftlichen Kosten der Bereitstellung des Investitionskapitals mit 8 % pro Jahr ansetzt. Das Projekt hat einen positiven, wenn auch nicht spektakulären Deviseneffekt, d. h. es ermöglicht eine volkswirtschaftlich sinnvolle Importsubstitution.

Tabelle 1 faßt das Ergebnis der Umbewertungen zusammen. Die Spalten 1 und 2 zeigen Erträge und Kosten der betriebswirtschaftlichen

³ Zwei weitere Beispiele, die nach derselben Methode, aber wesentlich detaillierter durchgeführt wurden, finden sich bei *Little, I.M.D., und Mirrlees, J. A., Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries, Vol. II* OECD Development Centre, Paris 1969, S. 221 ff.

⁴ Vgl. *Hammel, W. und Hemmer, H.-R., a. a. O., S. 109.*

Tabelle 1
Erträge und Kosten der betriebs- und volkswirtschaftlichen Rechnungen
 — in Mio IW^{a)} bzw. DM —

	Betriebswirtschaftliche Rechnung		Volkswirt- schaftliche Rechnung
	IW	DM ^{b)}	DM
<i>Erträge</i>	84,4	56,6	37,4
<i>Laufende Kosten</i>			
Stroh	5,2	3,5	—
Importierter Zellstoff	12,2	8,2	5,2
Altpapier	1,0	0,7	0,1
Chemikalien	11,8	7,9	4,6
Heizöl	2,0	1,3	1,0
Sonstige Materialien	2,8	1,9	1,5
Elektroenergie	1,8	1,2	3,4
Lohnkosten	2,6	1,7	1,1
Verwaltungs- und Gemeinkosten	4,0	2,7	2,0
Unvorhergesehenes	0,6	0,4	0,2
Verkaufskosten, Skonto	4,2	2,8	1,8
Transport und Versicherung	2,0	1,3	0,8
Summe	50,2	33,6	21,7
<i>Investitionskosten</i>			
Bauten	22,4	15,0	11,6
Maschinen	84,6	56,8	56,8
Baugemeinkosten	23,0	15,4	12,0
Engineering u. Unvorhergesehenes	20,0	13,4	12,0
Strohversorgung	1,5	1,0	1,0
Infrastruktur	5,6	3,8	2,4
Gebühr für Devisenerlaubnis	17,2	11,5	—
Betriebskapital	12,8	8,6	8,6
Summe	187,1	125,5	105,8

a) IW = Inlandswährung

b) Wechselkurs 1 IW = 0,67 DM

Rechnung in Inlandswährung (IW) bzw. in DM, umgerechnet zu einem fiktiven offiziellen Wechselkurs von 1 IW = 0,67 DM. Diesen Ausgangsgrößen sind in Spalte 3 die umbewerteten Erträge und Kosten der volkswirtschaftlichen Rechnung gegenübergestellt.

Im einzelnen wurden die Erträge und Kostenarten nach folgenden Überlegungen umbewertet:

I. Erträge

Die wirtschaftliche Kapazität der Papierfabrik, die erzielbaren ab-Fabrik-Preise sowie die für das Projektland relevanten cif-Importpreise sind in der folgenden Übersicht zusammengefaßt:

Papiersorte	jährliche Produktion (t)	Inlandspreise IW/t	Importpreise DM/t	Importpreise DM/t
Druckpapier	13.000	2.800	1.880	1.210
Schreibpapier A	13.000	2.800	1.880	1.255
Schreibpapier B	4.000	2.910	1.955	1.350
Jahresproduktion	30.000			

Die jährliche Produktion wurde zu cif-Importpreisen bewertet und als Ertrag in die Cost-Benefit-Analyse eingesetzt. Für die Lebensdauer des Projekts (13 Jahre) wurden stabile Weltmarktpreise angenommen.

II. Laufende Kosten

1. *Reisstroh*: Der wichtigste Input der Papierfabrik ist Reisstroh (58 000 t p. a.), das im Projektgebiet gesammelt und zur Fabrik gebracht wird. Da keine alternative Verwendungsmöglichkeit besteht, sind die volkswirtschaftlichen Kosten (= Opportunitätskosten) dieses Inputs mit Null zu bewerten, obwohl den Farmern ein bestimmter Betrag pro Tonne als Anreiz gezahlt wird. Die Kosten des Transports zur Fabrik sind in den Investitionen (Fahrzeuge, Sammelstellen etc.) bzw. den laufenden Kosten (Löhne, Treibstoffe etc.) enthalten.

2. *Importierter Zellstoff* (7520 t p. a.) wurde zu Importpreisen cif Hauptstadt (= nächster Überseehafen) bewertet: 672 DM/t. — Die Papierfabrik liegt etwa 200 km von diesem Hafen entfernt und ist über eine asphaltierte Straße zu erreichen. Für die volkswirtschaftlichen Kosten des LKW-Transports wurde ein international vergleichbarer Wert von 0,13 DM/t-km angenommen. Dadurch erhöhen sich die Kosten des importierten Zellstoffs um 26 DM/t.

3. *Altpapier*: Durch seine Verwendung im Produktionsprozeß (2300 t p. a.) entstehen volkswirtschaftliche Kosten nur durch das Einsammeln und den Transport zur Fabrik. Der Versuch, erstere zu schätzen, wurde nicht unternommen. Dafür wurde angenommen, daß der gesamte Altpapierbedarf nur in der Hauptstadt gedeckt werden kann. Die Transportkosten zur Fabrik (2300 t \times 26 DM/t) repräsentieren dann die volkswirtschaftlichen Kosten des Inputs Altpapier.

4. *Chemikalien*, von denen zwei im Projektland hergestellt werden (Ätznatron und Chlor), wurden ebenfalls zum Importpreis cif-Hauptstadt bewertet. Transportkosten für insgesamt 8428 t Chemikalien pro Jahr vom Hafen zur Fabrik wurden wiederum berücksichtigt.

5. *Heizöl* (11 900 t) wird importiert und frei Haus zum Preis von 173 IW/t geliefert. Der Devisenanteil (= Importpreis) beträgt 45 %

(= 52,30 DM/t). Transportkosten wurden wiederum nach obiger Formel berücksichtigt. Die verbleibende Differenz besteht im wesentlichen aus Steuern und Zöllen, die nicht in die volkswirtschaftliche Rechnung eingehen.

6. Die Bewertung *anderer Materialien* zu Weltmarktpreisen bereitet wegen der Vielzahl der Güterarten Schwierigkeiten. Eine überschlägige Rechnung, bei der Steuern, Zölle usw. ausgesondert wurden, ergab einen volkswirtschaftlichen Güterverzehr, bewertet zu Weltmarktpreisen, von etwa 75 % der betriebswirtschaftlichen Kosten.

7. *Elektroenergie*: Der jährliche Bedarf der Fabrik, der aus dem Verteilungsnetz der öffentlichen Energieversorgung gedeckt wird, beträgt 33 800 MWh. Die Bewertung eines nationalen Gutes wie Strom zu Weltmarktpreisen bereitet, ähnlich wie Transportkosten, einige Schwierigkeiten. Da diese Kostenart jedoch nur etwa 4 % der jährlichen Produktionskosten ausmacht, wurde darauf verzichtet, die volkswirtschaftlichen Kosten der Elektroenergie im Projektland näher zu analysieren. Statt dessen wurde ein international vergleichbarer Wert von 100 DM/MWh zugrunde gelegt (effektiver Preis: 36,96 DM/MWh).

8. *Löhne*: Die Beschäftigungsstruktur in der Produktion, die vorgesehenen Löhne und die in der Cost-Benefit-Analyse verwendeten Schattenlöhne sind in der folgenden Übersicht zusammengefaßt:

Typ der Beschäftigten	Anzahl	Effektive Löhne		Schattenlohn DM/Jahr
		IW/Monat	DM/Jahr	
ungelernt	802	130—150	1.050—1.210	600
angelernt	388	151—230	1.211—1.855	1.200
gelernt	56	darüber	darüber	2.400
	1.246			

Die Opportunitätskosten ungelernter Arbeiter wurden wegen der im Projektland herrschenden Unterbeschäftigung mit dem Pro-Kopf-Einkommen von 600 DM bewertet. Mit steigenden Anforderungen an die Beschäftigten wurden die volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeit an die effektiven Löhne angenähert. Die volkswirtschaftlichen Lohnkosten liegen dadurch um rund 40 % unter den betriebswirtschaftlichen.

9. *Verwaltungs- und Gemeinkosten*: Diese Kostenarten setzen sich wie folgt zusammen:

	Mio IW p.a.
Löhne und Gehälter	1,8
Gemeinkosten	1,9
Sozialleistungen	0,3

Wegen des höheren Anteils an ausgebildetem Personal wurde ein Abschlag von nur 30 % von Löhnen und Gehältern vorgenommen.

Gemeinkosten wurden, ähnlich wie andere Materialien, um 25 % reduziert, um Steuern, Zölle usw. auszuschließen und so einen Annäherungswert für volkswirtschaftliche Kosten zu erhalten. Sozialleistungen wurden ohne Korrektur in die Rechnung übernommen.

Bei der Umrechnung von Löhnen sowie Verwaltungs- und Gemeinkosten wurde der offizielle Wechselkurs verwandt. Theoretisch sollte dazu jedoch ein Schattenwechselkurs bestimmt werden. Da dieser die DM-Kosten des Projekts nur weiter reduzieren würde, geht durch die Verwendung des offiziellen Wechselkurses eine Sicherheitsmarge in die Rechnung ein. Im Falle eines internen Zinses von unter 8 % hätte man allerdings die Auswirkungen eines Schattenwechselkurses auf das Ergebnis prüfen müssen.

10. *Unvorhergesehenes*: Wie in der betriebswirtschaftlichen Rechnung wurde ein Satz von 1,2 % der Produktionskosten als Sicherheitsmarge hinzugerechnet.

11. *Verkaufskosten, Skonto*: Diese Kosten wurden wie in der betriebswirtschaftlichen Rechnung mit 5 % der jährlichen (volkswirtschaftlichen) Erträge angesetzt.

12. *Transport und Versicherung*: Unter der Annahme, daß die Transportkosten Hafen—Endabnehmer (bei importiertem Papier) und Fabrik—Endabnehmer in etwa gleich sind, könnten Transportkosten für den Output vernachlässigt werden. Da der Standort der Fabrik jedoch am Input Reisstroh orientiert ist, und der Hafen günstiger zu den Verbrauchszentren gelegen ist, war die Berücksichtigung der Transportkosten auch bei den Fertigprodukten erforderlich. Sie wurden wiederum mit 26 DM/t für die gesamte Jahresproduktion angesetzt.

III. Investitionskosten

Auch bei den Investitionskosten können importierte Güter direkt in die Cost-Benefit-Analyse übernommen werden (vergl. Tabelle 2). Bewertungsprobleme treten lediglich beim Inlandsanteil auf, der nicht direkt auf Importe bezogen werden kann.

1. *Bauten*: Ein Importanteil von 40 % an Fabrikbauten ist typisch für viele Entwicklungsländer. Für die folgende Rechnung wurde angenommen, daß sich die übrigen Kosten wie folgt zusammensetzen: 30 % Löhne, von denen wiederum 40 % abgezogen werden; 20 % indirekte Importe (Maschinen und Geräte des Bauunternehmers, Treibstoffe etc.), die voll in die Rechnung eingehen; 10 % Steuern, Sand usw., die keine volkswirtschaftlichen Kosten darstellen.

2. *Maschinen*: Der Inlandsanteil der Maschinen repräsentiert inländische Transportkosten sowie einzelne Ausrüstungsgegenstände, die im

Projektland hergestellt werden. Genauere Nachforschungen wurden nicht angestellt. Der volle Betrag wurde in die Rechnung übernommen.

3. *Baugemeinkosten* sind weder Bauten noch Maschinen direkt zu-rechenbar: Umzäunung, Planierarbeiten, Errichtung und Unterhaltung des Baulagers, Bewachung und Lagerung von Geräten usw. Für den Inlandsanteil dieser Kostenart wurde wiederum der Schlüssel 50 % Löhne, 33 % indirekte Importe und 17 % Steuern etc. angesetzt.

4. *Strohversorgung, Engineering und Unvorhergesehenes*: Wegen des geringen Inlandanteils wurde auf eine Umbewertung verzichtet.

5. *Infrastruktur*: Zur Unterbringung des Führungspersonals, das am Fabrikort angesiedelt werden muß, sind etwa 160 Unterkünfte der verschiedensten Art erforderlich. Da es sich um relativ einfache Bauten ohne direkte Importkomponenten handelt, wurde wiederum der 50-33-17 Schlüssel für Bauten angewandt.

6. *Gebühr für Devisenerlaubnis*: Durch diese Gebühr werden Importe im Projektland so verteuert, als wenn die Inlandswährung bereits abgewertet wäre. Da hier zu Weltmarktpreisen und in DM gerechnet wird, braucht diese Kostenart nicht berücksichtigt zu werden.

7. *Betriebskapital* wurde in voller Höhe in die Rechnung übernommen. Ohne auf die Teilelemente dieses Betrages näher einzugehen, wurde folgende Überlegung zugrunde gelegt. Für die Anlaufzeit der Fabrik ist ein knappes halbes Jahr vorgesehen (s. Tabelle 3). 8,6 Mio DM entspricht dabei den Produktionskosten von etwa 5 Monaten. Betriebskapital wurde dann als volkswirtschaftliche Anlaufkosten definiert. Erlöse wurden für diese fünf Monate nicht in die Rechnung eingesetzt. Für das darauffolgende Jahr gelten dann laufende Kosten und Erträge in voller Höhe.

IV. Externe Effekte

Volkswirtschaftliche Mengeneffekte, die nicht in der betriebswirtschaftlichen Rechnung ihren Niederschlag finden, wurden für diese Cost-Benefit-Analyse nicht berücksichtigt. Als wichtigster technologischer externer Effekt wäre bei diesem Projekt die zusätzliche Belastung der Straßen durch Strohtransporte im Einzugsgebiet der Fabrik anzusehen. Auf eine Quantifizierung wurde hier verzichtet.

V. Zeitlicher Ablauf

Der für die Errichtung der Papierfabrik vorgesehene Zeitplan und damit der zeitliche Anfall der Investitionskosten ist in Tabelle 3 dargestellt⁵. Insgesamt werden vier Jahre vergehen, bis die Fabrik ihre volle Kapazität von jährlich 30 000 t erreicht. Die Lebensdauer des

⁵ Die Tabelle basiert auf den Angaben der eingangs erwähnten Durchführbarkeitsstudie.

Tabelle 2
Investitionskosten
— in Mio IW bzw. DM —

	Gesamtausgaben		Import- anteil	Inlands- anteil	Inlandsanteil bewertet zu Weltmarkt- preisen	Volkswirt- schaftliche Investitions- kosten
	IW	DM	DM	DM	DM	DM
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(3) + (5) (6)
Bauten	22,4	15,0	5,9	9,1	5,7	11,6
Maschinen	84,6	56,8	52,4	4,4	4,4	56,8
Baugemeinkosten	23,0	15,4	6,2	9,2	5,8	12,0
Engineering und						
Unvorhergesehenes	20,0	13,4	12,8	0,6	0,6	13,4
Strohversorgung	1,5	1,0	0,6	0,4	0,4	1,0
Infrastruktur	5,6	3,8	—	3,8	2,4	2,4
Gebühr für						
Devisenerlaubnis	17,2	11,5	—	11,5	—	—
Betriebskapital	12,8	8,6	—	8,6	8,6	8,6
Summe	187,1	125,5	77,9	47,6	28,1	105,8

Projektes wurde dann nach dem Abschreibungssatz des wertmäßig wichtigsten Investitionsgutes (Maschinen = 13 Jahre nach Inbetriebnahme) bestimmt. Längerlebige Güter wurden zu ihrem Restwert im letzten Jahr als Ertrag (= angenommene Verkaufserlöse) in die Rechnung eingesetzt.

Die sich daraus ergebenden Kosten- und Ertragsströme sind in Tabelle 4 zusammengefaßt. Die Summe der Gegenwartswerte aller Nettoerträge wird bei einem Zins von etwa 9 % gleich Null. Dieser Satz entspricht der internen Verzinsung (economic rate of return) des Projektes.

Tabelle 3
Zeitplan für den Bau der Papierfabrik

Jahr		Einsatz der Investitionskosten — in Mio DM —
1970	0	Kreditvorbereitungen und Ausschreibungen (1/70—6/70)
		Baubeginn (7/70)
1971	1	Maschinenlieferungen (1/71—6/72)
1972	2	Montage (7/72—6/73)
1973	3	Probelaufe (7/73—12/73)
1974	4	Volle Produktion (ab 1/74)
Summe		105,8

Tabelle 4
Zusammenfassung: Kosten- und Ertragsströme
— in Mio DM —

Jahr	Investitions- kosten	Laufende Kosten	Erträge	Restwert	Nettoerträge
0	24,0				— 24,0
1	42,4				— 42,4
2	26,2				— 26,2
3	13,2				— 13,2
4		21,7	37,4		15,7
5		21,7	37,4		15,7
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15		21,7	37,4		15,7
16		21,7	37,4	17,4	33,1

Die siedlungsstrukturellen Grundlagen der Entwicklungsplanung

Drei Thesen

Von Ulrich Peter Ritter

Die folgenden Thesen sollen einige Schlaglichter auf einen Problem-bereich werfen, dessen Bedeutung für die Entwicklungspolitik und Entwicklungsplanung sehr zu Unrecht vernachlässigt wurde. Während die erste These sich auf den Zusammenhang von Siedlungsstruktur und wirtschaftlicher Entwicklung bezieht, postuliert die zweite These die Einbeziehung des Siedlungssystems in die Entwicklungsplanung und der Siedlungsstrukturpolitik in die allgemeine Entwicklungspolitik. Eine dritte These schließlich fordert die Bereitstellung rationaler Entscheidungsgrundlagen für eine solche Politik durch die Forschung. Meine erste These lautet: *Wirtschaftliche Entwicklung ist ein Prozeß, der in Dörfern, Städten und Ballungsgebieten stattfindet. Diese bilden ein System, dessen Struktur den Verlauf des Entwicklungsprozesses ebenso sehr bestimmt, wie dieser die Gestalt der Siedlungsstruktur beeinflusst.*

Unter Siedlungssystemen sind dabei die Netze von Dörfern, Städten und Ballungsgebieten zu verstehen, welche die Fläche eines Landes bedecken, die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Infrastruktur auf diese Siedlungen sowie die sie verbindenden Verkehrs- und Kommunikationswege. Diese Verteilung ist gleichzeitig Ergebnis wie auch Determinante derjenigen Beziehungen, die den Systemcharakter miteinander verbundener menschlicher Siedlungen ausmachen und die sich in Wanderungen von Menschen und Kapital, in Kommunikations-, Waren- und Geldströmen, in den mannigfaltigen Beziehungen des tertiären Bereichs sowie in Funktionsdifferenzierungen und einer größenmäßigen und vor allen Dingen einer auf ökonomischer und politischer Macht bestehenden Hierarchisierung niederschlagen.

Die unzureichende Berücksichtigung der Siedlungssysteme für wirtschaftliche Entwicklungsprozesse ist darauf zurückzuführen, daß die ökonomische Relevanz der menschlichen Siedlungen mit Ausnahme der Arbeiten Löschs und Christallers seit Max Weber und den Untersuchungen der historischen Schule aus dem Blickfeld der Nationalökonomie verschwunden ist. Als Forschungsobjekt blieb sie den Geographen, Soziologen und Wirtschaftshistorikern überlassen. Die volkswirtschaft-

liche Theorie sah fortan die Siedlung ausschließlich als industriellen Standort unter dem Blickwinkel der rationalen Standortwahl und des punktuellen Auftretens externer Ersparnisse und sozialer Kosten. Erst in jüngster Zeit bahnt sich hier ein Wandel an. Wenn jetzt die Siedlung in Anlehnung an wirtschaftsgeographische Arbeiten stärker in den Vordergrund rückt, so bleibt doch die Siedlungsstruktur noch am Rande des wissenschaftlichen Interesses. Denn während die *urban economics* sich mehr einer Anwendung der Wirtschaftstheorie auf die Probleme der Großstädte und Ballungsräume zuwenden, befassen sich die *regional economics* hauptsächlich mit den makroökonomischen Aspekten der regionalen Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsentwicklung¹.

Es dürfte jedoch außer Zweifel stehen, daß die sehr komplexen Beziehungen innerhalb der einzelnen Siedlungen selbst, zwischen diesen und ihrem Umland sowie zwischen Siedlungen und den Siedlungssystemen der einzelnen Regionen von außerordentlich großer volkswirtschaftlicher Bedeutung sind. Für die Tatsache, daß die Verteilung von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten sowie der privaten und öffentlichen Investitionen auf ein solches Siedlungssystem den Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflussen, seien hier als Beispiel vier Bereiche herausgegriffen:

1. *Umfang und Grad der Nutzung der Ressourcen.* Hier sei nur an das System der Thünenschen Ringe erinnert, wobei heute als nachgewiesen gelten darf, daß ein Abfallen der Nutzungsintensität mit steigender Entfernung von leistungsfähigen städtischen Zentren nicht nur im Falle des Bodens festzustellen ist, sondern daß dies für sämtliche Ressourcen, also auch für Bodenschätze, Kapital und die menschliche Arbeitskraft gilt². Leistungsfähige städtische Zentren sind somit eine Voraussetzung für die optimale Nutzung der in einer Region vorhandenen Ressourcen.

2. *Die Verteilung neuer Industriebetriebe.* Soweit es sich bei der Industrieansiedlung nicht um materialorientierte Industrien handelt, spielt für die Standortwahl die Möglichkeit zur Realisierung von Loka-

¹ Vgl. hierzu Art. Siedlungsstruktur. Wirtschaftliche Grundlagen. (U. P. Ritter) Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Auflage, Hannover 1970, S. 2893 ff., und die dort genannte Literatur.

² Vgl. hierzu W. N. Parker und D. G. Davies, The Agricultural Adjustment to Urban Growth. In: Urban Growth Dynamics in a Regional Cluster of Cities. Hrsg. von F. S. Chapin, Jr. und S. F. Weiss, New York 1962, S. 121—134. W. H. Nicholls, Industrialization, Factor Markets, and Agricultural Development. In: J. Friedmann und W. Alonso, Regional Development and Planning, Cambridge, Mass. 1964, S. 440 ff., A. M. Tang, Economic Development in the Southern Piedmont, 1860—1950: Its Impact on Agriculture. Chapel Hill 1958 und T. W. Schultz, Reflections on Poverty within Agriculture, „Journal of Political Economy“, Chicago, Bd. 58 (1950), S. 5 f.

lisations- und Urbanisationsersparnissen eine ausschlaggebende Rolle. Soweit nicht ganze Industriekomplexe angesiedelt werden, lassen sich Industriebetriebe deshalb vorzugsweise in oder in der Nähe von städtischen Zentren nieder. Das gilt ganz besonders für Entwicklungsländer, in denen die Transport- und Kommunikationskosten besonders hoch sind, und nur eines oder wenige Zentren über eine den Anforderungen der Industrie entsprechende Infrastruktur verfügen³. Aber auch in den Industrieländern hat sich die Industrialisierung mit Ausnahme von rohstofforientierten Industriezentren weniger in der Schaffung einer neuen oder der Veränderung der bestehenden als vielmehr in der Industrialisierung der überkommenen Siedlungsstruktur mit den dieser immanenten komparativen Entwicklungsvorteilen niedergeschlagen⁴. Diese Entwicklungsvorteile führen zu kummulativen Prozessen, die eine Kopflastigkeit der Siedlungsstruktur zur Folge haben kann⁵. Die Struktur des bestehenden Siedlungssystems und insbesondere die Existenz leistungsfähiger Zentren bestimmen damit weitgehend über die Industrialisierungschancen der einzelnen Regionen eines Landes.

3. *Binnenwanderung und Verstädterung.* Da in den Entwicklungsländern die Binnenwanderung hauptsächlich eine Land-Stadt-Wanderung ist, werden ihre Richtung und ihr Verlauf durch die Siedlungsstruktur und insbesondere durch die Zahl und Verteilung der großen Zentren bestimmt. Denn es hat sich gezeigt, daß die Bevölkerung hauptsächlich von Großstädten angezogen wird. So nahm etwa die Metropole Lima-Callao in dem Zeitraum von 1940—1961 bei einem Anteil von 70 vH an der peruanischen Land-Stadtwanderung 96,5 vH des Wanderungsverlustes der übrigen Landesteile auf⁶; in Ekuador vereinigten

³ Vgl. hierzu B. Harris, *Urbanization Policy in India*. In: *Papers and Proceedings*. (Regional Science Association, Bd. 5.) Philadelphia 1959, S. 187.

⁴ Für Deutschland weist dies nach: H. W. v. Borries, *Ökonomische Grundlagen der westdeutschen Siedlungsstruktur*. Abhandlungen der Akademie für Raumplanung, Bd. 56, Hannover 1969, S. 79 ff.

⁵ Die kummulative regionale Konzentration der Industrie läßt sich u. a. am Beispiel Brasiliens nachweisen, für das eine Zeitreihenanalyse möglich ist. So erhöhte sich der Anteil Sao Paulos an der brasilianischen Industrieproduktion von 5 vH im Jahre 1881 auf 16 vH 1907, 20 vH 1914, 32 vH 1920, 38 vH 1938. Gleichzeitig sank der Anteil Bahias an der Industrieproduktion von 25 vH im Jahre 1881 auf 3,1 vH 1950 und 1,7 vH 1959. Trotz der Dezentralisierungsmaßnahmen der brasilianischen Regierung wurden zwischen 1955 und 1960 65 vH der ausländischen und inländischen Investitionen Brasiliens in Sao Paulo getätigt. A. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York and London 1967, S. 190 f. und J.-M. Martin, *Processus d'industrialisation et de développement énergétique du Brésil*. (Travaux et mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, Bd. 14.) Paris 1966 S. 178.

⁶ U. P. Ritter, *Siedlungsstruktur in Peru*. In: *Regionalanalyse und Regionalpolitik im Ibero-Amerikanischen Raum*, Arbeitsberichte des Ibero-Amerika-Instituts für Wirtschaftsforschung, H. 9, Göttingen 1970, S. 20.

Guayaquil und Quito fast 100 vH der Wanderungsgewinne auf sich, während sich die Binnenwanderung im multizentralen Kolumbien auf sieben Großstädte verteilte⁷. Insgesamt wird nach der Berechnung Hoyts zwischen 1960—1975 die Bevölkerung in den Städten mit mehr als einer Million Einwohnern um 100 bis 142 vH zunehmen, während die Gesamtbevölkerung um 33 bis 53 vH und die Einwohnerzahl der Ortschaften zwischen 2000 bzw. 5000 und 99 000 nur um 17 bis 50 vH ansteigen wird⁸. Zusammenfassend läßt sich der gegenwärtige Verstädterungsprozeß in den Entwicklungsländern einerseits durch den „push from the land“ kennzeichnen, ausgelöst durch das Bevölkerungswachstum sowie die geringe Absorptionsfähigkeit der Landwirtschaft sowie der Klein- und Mittelstädte und andererseits einen „pull of the city“, wobei die Attraktionskraft der Metropolen zu ihrer Überdimensionierung mit den entsprechenden Folgekosten führt. Regionen, die nicht über größere Zentren verfügen, sind damit zur Peripherie degradiert und können nur durch eine Politik der aktiven Sanierung Anschluß an die allgemeine Entwicklung finden.

Den empirischen Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und wirtschaftlicher Entwicklung haben mehrere Untersuchungen nachgewiesen. So zeigte Colin Clark schon 1945 die Interdependenz zwischen der Größe und Ausstattung der regionalen Metropolen und der Höhe der regionalen Pro-Kopf-Einkommen auf⁹. In Peru zeigt sich sehr deutlich, daß die Gebiete mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen und hohen Abwanderungsraten mit denjenigen Regionen identisch sind, in denen die Siedlungsstruktur unterentwickelt ist und größere regionale Zentren fehlen¹⁰. Weniger auf den funktionalen als auf den statistisch-größenmäßigen Zusammenhang von Siedlungsstruktur und wirtschaftlicher Entwicklung beziehen sich zahlreiche geographische Untersuchungen über die Verteilung der Stadtgrößen. Hier geht es jedoch weniger um den Zusammenhang von Siedlungsstruktur und regionaler Entwicklung als um denjenigen von nationalem Entwicklungsstand und monozentraler oder „normaler“ Verteilung der Stadtgrößen. Wenn dabei Berry bei einer Untersuchung von 37 Ländern die Hypothese wiederlegt glaubt, daß zwischen Entwicklungsstand und Typ der Verteilung

⁷ Vgl. hierzu H. Linnemann, *Regiones económicas del Ecuador, su integración y desarrollo*, Quito 1965, S. 33 u. S. 42 und A. R. Berry, *Breve estudio de los determinantes del crecimiento de la población en Colombia*, „Revista del Banco de la República“, Bogotá Bd. 38 (1965) S. 843 ff.

⁸ H. Hoyt, *World Urbanization. Expanding Population in a Shrinking World*. (Urban Land Institute. Technical Bulletin No. 43). Washington 1962 Tabelle 15 und 16, S. 48—49.

⁹ C. Clark, *The Economic Functions of a City in Relation to its Size*. „Econometrica“. Chicago, Bd. 13 (1945), S. 97 ff.

¹⁰ U. P. Ritter, *Siedlungsstruktur und regionale Entwicklung in Peru*, a. a. O., S. 15 ff.

ein direkter Zusammenhang besteht¹¹, so ist diese Hypothese zu allgemein formuliert, da für die Verteilung der Städte neben dem Entwicklungsstand vor allem auch die politische Struktur und die Zentralisierung der wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträger ausschlaggebend ist, ein Problem, dem in jüngster Zeit insbesondere Friedmann und Hilhorst nachgegangen sind¹².

Die theoretische Frage eines Zusammenhangs der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung mit derjenigen der Siedlungsstruktur untersuchen die Stufentheorien¹³, denen zufolge sich die Entwicklung von Siedlungssystemen in einem fünf Phasen umfassenden Stufenmodell darstellen läßt:

In der Ausgangssituation besteht noch keinerlei Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land. Es gibt weder interene noch externe Ersparnisse. Die Betriebe sind ohne Erhöhung der Stückkosten beliebig teilbar. Es handelt sich um einen Zustand, bei dem Angebot und Nachfrage total gestreut sind, also um eine reine Agrarwirtschaft mit vollständiger Selbstversorgung. In einer zweiten Stufe entstehen Dörfer und kleinere Städte als regionale Zentren, die durch Verkehrswege verbunden sind und untereinander in wirtschaftlichen Austauschbeziehungen stehen, nicht jedoch mit den Dörfern und Städten anderer Siedlungssysteme und Regionen. In der dritten Stufe werden die einzelnen Regionen verkehrsmäßig verbunden. Zwischen ihnen entfalten sich rege wirtschaftliche Beziehungen. Die Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land, zwischen einzelnen Regionen und zwischen den Städten nimmt zu. Die wachsende Bedeutung externer und interner Ersparnisse für die gewerbliche Produktion begünstigt die räumliche Verdichtung in größeren Städten. In Verbindung mit übergeordneten zentralen Funktionen führt dies zur Entstehung der ersten Großstädte und zum allmählichen Ausbau einer differenzierten, hierarchischen Siedlungsstruktur im Sinne des Chistaller-Lösch-Systems. Auf der vierten, durch die Industrialisierung bestimmten Stufe zeigt sich eine Verstärkung der Konzentration. Dazu tragen die zunehmenden optimalen Betriebsgrößen, die wachsende Bedeutung von Agglomerationsvorteilen im industriellen Bereich sowie die Verbilligung der Transporte bei. In dem Stadium der Reife schließlich stellt die ländliche Bevölkerung nur noch einen geringen Anteil an der

¹² J. Friedmann, *A General Theory of Polarized Development*. (The Ford Foundation Urban and Regional Advisory Program in Chile.) Santiago 1967, vervielf., S. 2 ff. und

J. G. M. Hilhorst, *Spatial Structure and Decision Making, Development and Change*, Den Haag Bd. 1, H. 1 (1969), S. 55 ff.

¹¹ B. Berry, *City Size Distribution and Economic Development*. In: *Regional Development and Planning*. A. Reader. Hrsg. von J. Friedmann and W. Alonso. Cambridge, Mass. 1964, S. 138 ff.

¹³ Vgl. hierzu insbesondere E. Hoover und S. Fischer, *Research in Economic Growth*. In: *Problems in the Study of Economic Growth*. In: *Problems in the*

Gesamtbevölkerung, während der überwiegende Teil in Städten lebt. Die dezentrale Ausgangsbasis führt jedoch dazu, daß sich im Endstadium nicht eine einzige überdimensionale Agglomeration herausgebildet hat, sondern eine Vielzahl von Ballungsräumen, Groß- und Mittelstädten sowie kleineren Orten, die in gegenseitigen Beziehungen zueinander stehen.

Wenn nun der hier geschilderte Zusammenhang besteht, also die Siedlungsstruktur nicht nur von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt, sondern diese auch aktiv beeinflußt, dann ist es unzulässig, in der Entwicklungstheorie von der räumlichen Komponente des Entwicklungsprozesses zu abstrahieren. Außerdem gilt, daß Entwicklungspolitik gleichzeitig Siedlungsstrukturpolitik zu sein hat. Aus diesem Grunde lautet meine zweite These:

Die Effizienz der Entwicklungsplanung wird maßgeblich von der räumlichen Verteilung der öffentlichen und privaten Investitionen innerhalb eines gegebenen Siedlungssystems bestimmt, ebenso wie der Erfolg der Entwicklungspolitik in den Entwicklungsländern weitgehend von einer gezielten Änderung der bestehenden Siedlungsstruktur abhängt.

Während bekanntlich alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen räumliche Konsequenzen haben und damit auch die Siedlungsstruktur beeinflussen, werden diese Wirkungen in den Entwicklungsplänen meist nicht ausdrücklich benannt und berücksichtigt. Soweit hier bisher überhaupt eine räumliche Konkretisierung im Sinne einer Zuordnung von Entwicklungsprojekten und Maßnahmen zu Siedlungssystemen erfolgt, fällt sowohl in der Begründung wie auch in den Kriterien für diese räumliche Verteilung eine bemerkenswerte Kluft der ökonomischen Argumentation ins Auge. Abgesehen von geographischen Gegebenheiten, die bei bestimmten Projekten den Standort mehr oder weniger zwingend vorgeben, scheint die geographische Verteilung insbesondere der öffentlichen Investitionen politisch bestimmt zu werden. Ein solches Verfahren ist jedoch mit dem Postulat nach einer rationalen Entwicklungspolitik und Entwicklungsplanung nicht vereinbar. Denn der Zielerreichungsgrad hängt bei gesamtwirtschaftlichen wie auch bei sektoralen Zielsetzungen maßgeblich von der Verteilung der räumlichen, privaten

Study of Economic Growth. Hrsg. von Universities National Bureau Committee for Economic Research. New York 1949, zit. nach D. North. Location Theory and Regional Economic Growth. In: Regional Development and Planning. A. Reader. Hrsg. von J. Friedmann und W. Alonso, Cambridge, Mass. 1964, S. 241, E. v. Böventer, Die Struktur der Landschaft. Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J. H. v. Thünees, W. Christallers und A. Löschs. In: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung. Hrsg. von R. Henn, G. Bombach und E. v. Böventer. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 27, Berlin 1962 S. 77 ff. und Art. Siedlungsstruktur, a. a. O., S. 2897 ff.

und öffentlichen Investitionen ab. Dabei ist jedoch nochmals ausdrücklich zu betonen, daß mit dieser räumlichen Verteilung nicht die regionale Verteilung gemeint ist sondern die Zuordnung entwicklungspolitischer Maßnahmen zu einzelnen, spezifizierten Siedlungen oder Klassen von Orten, die bestimmten Kriterien genügen. Beispiele für letztere sind etwa Entwicklungspole, Orte unterschiedlichen Zentralitätsgrades, Verdichtungsräume und Entwicklungsachsen.

Die Unterscheidung in regions- oder gebiets- und siedlungsstruktur-bezogene Planung ist wichtig. Zwar besteht, wie oben gezeigt wurde, ein Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsstand einer Region und dem Ausbau ihrer Siedlungsstruktur. Auch ist es denkbar, daß die Abgrenzung von Regionen sich mit derjenigen von Siedlungssystemen oder Subsystemen deckt. Eine regionale Desaggregation der Entwicklungspläne, für die bereits eine Reihe von Verfahren entwickelt wurden, bedeutet jedoch nur eine Verschiebung des Problems von der nationalen auf die regionale Ebene¹⁴. Es erfolgt eine Definition der Zielvariablen im Hinblick auf regionale Durchschnittsgrößen, also etwa das regionale Pro-Kopf-Einkommen, und eine Zuordnung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu regionalen Wirtschaftssektoren, nichts wird jedoch darüber gesagt, *wo* sie innerhalb der Regionen wirksam werden sollen und *wie* sie die Siedlungsstruktur beeinflussen sollen.

Die Planung muß also die Beschleunigung oder Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung auf Grund siedlungsstrukturell bedingter volkswirtschaftlicher Kosten und Ersparnisse berücksichtigen. Gemeint sind damit die wachstumsbeschleunigenden Wirkungen eines leistungsfähigen Siedlungssystems und die Belastungen, die sich für die wirtschaftliche Entwicklung daraus ergeben, daß in manchen Regionen solche leistungsfähigen Zentren fehlen, in anderen aber die Leistungsfähigkeit der bestehenden Zentren durch die rasch ansteigenden Ballungskosten gefährdet wird.

Ein weiterer Grund für eine Siedlungsstrukturpolitik ist in vielen Entwicklungsländern darin zu sehen, daß die Siedlungsstruktur nicht dem oben beschriebenen Stufenmodell entsprechend allmählich von unten gewachsen ist, sondern einzelne Stufen übersprungen hat, indem sie von der ersten Stufe direkt in eine Phase der exportorientierten Entwicklung überging. Die dualistische Wirtschaftsstruktur erlaubte nur in den Exportregionen die Entstehung größerer Siedlungen, während in den peripheren Räumen die wirtschaftliche Grundlage für die Entstehung von Städten fehlte. Auf Grund dieser Verzerrung spiegelt die Siedlungsstruktur hier häufig nicht die realen Entwicklungschancen der

¹⁴ Dies wird unmittelbar deutlich bei Jan Tinbergen, Modelle zur Wirtschaftsplanung, München 1967, S. 89 ff.

einzelnen Regionen eines Landes wieder¹⁵. Hier konnten sich vielmehr neben den Verwaltungsmetropolen hauptsächlich die Hafenstädte entwickeln.

Neben der Küstenorientierung der Siedlungsstruktur ist für die exportorientierten Siedlungssysteme eine starke Zersplitterung in voneinander abgeschottete Subsysteme typisch, wobei Exportenklaven, unberührte Rückstandsgebiete und städtische Entwicklungszentren mehr oder weniger unverbunden nebeneinander bestehen. Ein weiteres Merkmal ist die Unterentwicklung des Mittelbaus der Stadthierarchien und die mangelnde Funktionsfähigkeit ihres Unterbaus, also der zentralen Orte der unteren Stufen. Viele Klein- und Mittelstädte verkümmern, da sie ihre Funktionen als Markt- und Umschlagplätze für Waren, Kredite und Nachrichten verloren haben.

Da ohne eine aktive Siedlungsstrukturpolitik die historische Siedlungsstruktur weitgehend die gegenwärtige Entwicklung prägt, und Bevölkerungswachstum, Binnenwanderung und Industrialisierung sich vorzugsweise zu Gunsten bestehender Metropolen auswirken, ergibt sich für eine Entwicklungspolitik, die sich nicht mehr allein auf den Export verlassen kann, sondern die Erschließung der Gesamtheit der Ressourcen einer Volkswirtschaft anstrebt, die Notwendigkeit, aktiv eine Reorientierung der Siedlungsstruktur anzustreben. Eine solche Siedlungsstrukturpolitik zielt auf die Schaffung eines gut funktionierenden Verkehrs- und Kommunikationssystems, und auf eine den wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechende Infrastruktur innerhalb dieses konkreten Siedlungssystems. Zwar wird man in Anbetracht der geschilderten Tatsachen und Zusammenhänge kaum noch der These beipflichten können, eine optimale Siedlungsstruktur bilde sich auf Grund marktwirtschaftlicher Anpassungsprozesse gewissermaßen von selbst heraus, indem die Konsumenten und Produzenten ihre Standorte nach dem Prinzip der Nutzen- bzw. Gewinnmaximierung wählen und es damit zur optimalen Verteilung der Aktivitäten auch im Hinblick auf das wirtschaftliche Wachstum komme.

Man gerät jedoch in Verlegenheit, wenn man konkret dem Postulat der zweiten These entsprechen will, denn, und dies ist meine dritte These, *das bisher von der Raumwirtschaftstheorie und insbesondere der Theorie der Siedlungsstruktur bereitgestellte wissenschaftliche Instrumentarium ist noch unzureichend für die Entwicklung siedlungspolitischer Konzeptionen und Strategien sowie für eine rationale Entscheidung über die innerhalb eines Entwicklungsplanes möglichen Alterna-*

¹⁵ U. P. Ritter, Siedlungsstruktur und regionale Entwicklung in Peru, a. a. O., S. 9 ff.

tiven¹⁶. Die Forschung in diesem Bereich ist deshalb zu intensivieren. Im Folgenden sollen hierzu einige vorhandene Ansätze genannt und wichtige Aufgaben zukünftiger Forschung aufgezeigt werden¹⁷, die dazu geeignet erscheinen, die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher räumlicher Verteilungen privater und öffentlicher Investitionen gleichzeitig zu betrachten und gegeneinander abzuwägen. Dabei ist die Analyse simultaner Variationen in beiden Sektoren deshalb zu fordern, weil sowohl private Standortkalkulationen, als auch öffentliche, auf isoliert durchgeführten Cost-Benefit-Analysen beruhende Investitionen Fehlentscheidungen darstellen können, wenn sie auf voneinander unabhängigen Partialbetrachtungen beruhen.

Grundlage solcher Analysen sollten Kenntnisse über Kosten und Erträge unterschiedlicher Siedlungsgrößen und Siedlungssysteme sein, ein Gebiet, auf dem der Informationsstand noch denkbar gering ist. Deshalb bezeichnet auch v. Böventer die Erfassung der Agglomerationseffekte als einen der gravierendsten Engpässe für die Formulierung einer rationalen Raumwirtschaftspolitik¹⁸. Die bisherigen Versuche zur Ermittlung der volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge von Ballungen¹⁹ sind deshalb zu verbessern und in zweierlei Richtung zu erweitern: Im Zentrum-Peripherie Vergleich sind in der Peripherie die Unterausnutzung von Infrastruktur und Produktionsfaktoren bzw. die bei einer Restrukturierung des Siedlungssystems möglichen Erträge zu berücksichtigen. Außerdem ist die Dichotomie Ballung-ländliche Gebiete durch eine Betrachtung unterschiedlich strukturierter Siedlungssysteme abzulösen.

Bei der Frage nach einer entwicklungsgerechten Siedlungsstruktur sind neben den Kosten- und Ertragsgesichtspunkten außerdem auch politische Postulate, wie etwa dasjenige nach einer stärkeren „Partizipation“ von Ausführenden und Betroffenen an den Entscheidungen, ebenso wie sozialwissenschaftliche Erkenntnisse aus den Bereichen der Organisations- und Stadtsoziologie und der Innovationsforschung zu berücksichtigen.

¹⁶ Vgl. hierzu den Abschnitt „Das Problem einer optimalen Siedlungsstruktur...“ In: U. P. Ritter, Siedlungsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung. Ein Beitrag zum Problem der innervolkswirtschaftlichen Integration in Entwicklungsländern. Unveröffentl. Manuskript. S. 101 ff.

¹⁷ Die Literaturangaben sind exemplarisch zu verstehen. Nach Möglichkeit werden solche Untersuchungen genannt, die selbst weiterführende Hinweise enthalten.

¹⁸ E. v. Böventer, Art. Raumwirtschaftstheorie, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Göttingen, Bd. 8 (1964), S. 705.

¹⁹ Vgl. hierzu G. M. Neutze, Economic Policy and the Size of Cities. Canberra 1965, S. 58 ff.; K. W. Kapp, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen 1958, S. 67 ff.; Wolfgang Michalski, Die volkswirtschaftliche Problematik der Gewässerunreinigung. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1963, S. 6 ff. und Hans-Jürgen Back, Das Social-Cost-Problem unter besonderer Berücksichtigung ausgewählter Agglomerationsräume in der Bundesrepublik Deutschland. München 1968.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Ermittlung der Funktionen von Orten unterschiedlicher Größe im Entwicklungsprozeß und damit die Bestimmung entwicklungsadäquater Stadtgrößen ist die Erforschung der Stadt—Umlandbeziehungen, deren quantitative Erfassung noch in ihren Anfängen steckt²⁰. Dieser Ansatz ist mit demjenigen der Wachstumspole²¹ zu verbinden, die bislang zu sehr als isolierte industrielle und städtische Komplexe gesehen wurden und nicht als Entwicklungspole für eine Region oder ein Gebiet. Im Gegensatz zum „Wachstumspol“ impliziert das Konzept des „Entwicklungspols“, daß die Verflechtungseffekte mit den wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb der Region intensiviert werden. Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit, den Entwicklungspol innerhalb eines Siedlungssystems zu sehen und die Untersuchungen über Wachstumspole mit denjenigen von zentralen Orten und Stadthierarchien zu integrieren²². Die entwicklungspolitische Aufgabe kann dann auch nicht mehr in der Entwicklung von (homogenen) Regionen im Sinne von flächenmäßigen Gebilden²³ gesehen werden, sondern als Förderung oder Ausbau von Siedlungssystemen oder „Nodalregionen“.

Als letzter Ansatz zukünftiger Forschung sei hier noch die Notwendigkeit für eine Verbindung von „makroökonomischer“ regionalwirtschaftlicher mit „mikroökonomischer“ siedlungsstruktureller Analyse genannt, die sowohl der Überprüfung der genannten Zusammenhänge wie auch der Erfolgsmessung und der Analyse von Alternativen für eine als Siedlungsstrukturpolitik verstandene regionale Entwicklungspolitik dienen kann. Das erfordert eine Kombination von regionaler Gesamtrechnung²⁴ mit anderen Verfahren wie etwa der regionalen Input-Output-Analyse²⁵ und der linearen Programmierung sowie von Simulationen mit

²⁰ Als erste Ansätze sind die Arbeiten Boeslers und Hasselmanns zu nennen. Vgl. hierzu Klaus-Achim Boesler, Die städtischen Funktionen. (Abhandlungen des geographischen Instituts der Freien Universität Berlin, Nr. 6.) Berlin 1960 und W. Hasselmann, Stadtentwicklungsplanung, Grundlagen — Methoden — Maßnahmen. Dargestellt am Beispiel der Stadt Osnabrück. (Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der westfälischen Wilhelms-Universität, Sonderdruck 39.) Münster 1967.

²¹ Vgl. hierzu und zur neueren Literatur den folgenden Beitrag von F. Buttler.

²² Vgl. Harry W. Richardson, Elements of Regional Economics, Harmondsworth 1969, S. 102 ff. und S. 67 ff.

²³ Vgl. auch das Postulat der Bundesregierung, die Regionalpolitik solle „von der Flächenförderung zur regionalen Konzentration“ übergehen, wobei die Förderungsmaßnahmen „entwicklungsfähigen Orten“ zugute kommen sollen. „Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, Vorschläge des Bundesministers für Wirtschaft, Bonn 1968, S. 17 ff.

²⁴ Vgl. W. Z. Hirsch (Hrsg.), Regional Accounts for Policy Decisions, Baltimore 1966.

²⁵ Vgl. Regional Economic Development Institute of Pittsburgh, Technique for Area Planning: A Manual for the Construction of a Simplified Input-Output Table, Pittsburgh 1967.

Siedlungssystemen in „theoretischen“²⁶ wie auch „realen Landschaftsstrukturen“. Einen weiteren Ansatzpunkt könnte die Fortentwicklung der Cost-Benefit-Analyse²⁷ bieten sowie die Anwendung der Systemanalyse auf siedlungsstrukturelle Probleme, wobei letzteres Verfahren gegenüber ersterem den Vorteil hat, daß die Erträge nicht mit einem einzigen Ertragsmaß gemessen werden müssen²⁸.

Fassen wir die Erörterungen zu den drei Thesen zusammen! Da ein Verhältnis der Interpendenz zwischen der regionalen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf der einen und der Siedlungsstruktur auf der anderen Seite besteht, muß die Siedlungsstrukturpolitik Bestandteil von Entwicklungspolitik und Entwicklungsplanung werden. Obwohl die Notwendigkeit hierfür anerkannt wird, kann dem Postulat nach einer Verbesserung der Entwicklungsplanung durch eine Zuordnung von Entwicklungsprojekten und Maßnahmen zu den Elementen von Siedlungssystemen auf Grund rationaler Entscheidungen noch nicht entsprochen werden, da die wissenschaftliche Basis solcher Entscheidungen noch unzureichend ist. Die Erstellung dieser Grundlagen unter Verfolgung der genannten Ansätze sollte deshalb das Ziel künftiger Forschung sein.

²⁶ Vgl. C. A. Steeger, The Pittsburgh Urban Renewal Simulation Model. „Journal of the American Institute of Planners“, Baltimore, Md., Special Issue, Bd. 31 (1965) S. 141—149; Peter Treuner, Die Kosten der Landschaftsstruktur in Abhängigkeit von der Größe und der Struktur der zentralen Orte niederster Stufe und ihre Einzugsbereiche. Institut für Raumordnung, Bad Godesberg 1968 und R. Duke, Gaming Simulation in Urban Research, Institute for Community Development and Services, East Lansing 1964. Zum Begriff der „theoretischen Landschaft“ siehe auch H. Siebert, Regional Economic Growth: Theory and Policy, Scranton 1969, S. 11 ff.

²⁷ Vgl. K. Vogt, Zur Rentabilität von Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung, (Weltwirtschaftliche Studien H. 12) Göttingen 1969.

²⁸ Vgl. hierzu R. N. McKean, Efficiency in Government through Systems Analysis, New York 1968, S. 25 ff., und M. B. Teitz, „Cost Effectiveness Systems Approach to the Analysis of Urban Services“, „Journal of the American Institute of Planners“, Bd. 34, Washington 1968, S. 303 ff.

Wachstumspole im Konzept der Entwicklungsplanung

Von *Friedrich Buttler*

1. Wachstumspole und Polarisationstheorie

Die Bildung und Förderung von Wachstumspolen wird als regionalwirtschaftliche Entwicklungsstrategie aufgefaßt. Ihr systematischer Ort im Rahmen der regionalen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungspolitik ist dabei bisher ebenso ungenau definiert wie die tragenden Begriffe der ihr zugrundeliegenden Polarisationstheorie¹. Wenngleich bei kreislaufmäßiger Betrachtung nicht zweifelhaft ist, daß die ökonomischen Wirkungen der Wachstumspole auf den Zusammenhang der nationalen ebenso wie der regionalen Entwicklungsplanung bezogen werden müssen, begnügt sich die Politik der Polförderung vielfach mit einem räumlich punktuellen Ansatz. Hier geht es um die Bildung voneinander unabhängiger Wachstumszentren, die unter Ausnutzung der den sog. motorischen oder Schlüsselindustrien bzw. führenden Sektoren zugeschriebenen Agglomerationskräfte in stagnierenden Regionen den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß einleiten oder unterstützen sollen. Da, wie im Anschluß an *Perroux* gezeigt werden wird, die Polarisationstheorie umfassender ist als diese Perspektive eines ihrer Elemente, der geographischen Polarisation, erscheint in der Polstrategie der Inhalt der Idee der Polarisation derart eingeengt, daß von einem raumwirtschaftlichen Konzept kaum noch die Rede sein kann.

Ist so das Verhältnis des Pols zu seinem Hinterland ein noch unvollkommen gelöstes Problem, so gilt dies erst recht für die Abstimmung von Polförderungspolitik und gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsplanung. Die Situation in *Spanien*, auf die sich die folgenden Ausführungen beziehen, ist insofern typisch für viele Entwicklungsländer, als sie durch ein Gemenge sektorialer Makroplanung und regionaler Projektplanung gekennzeichnet ist, ohne daß beide Planungsbereiche aufeinander abgestimmt sind. Bezogen auf das Planungsschema *Tinbergens* bedeutet das, daß zwischen den Stufen Makroplanung, Sektoralisierung und Regionalisierung der Makroplanung und Projektstufe² die zweite

¹ *Richardson*, H. W.: *Regional Economics*, London 1969, S. 415.

² Vgl. *Mennes*, L. B. M., *Tinbergen*, J. und *Waardenburg*, J. G.: *The Element of Space in Development Planning*, Amsterdam/London 1969, S. 15 ff.

Stufe teilweise ausfällt und die dritte demgemäß unter anderen, oft willkürlichen, Bedingungen als denen der ersten Stufen konzipiert wird. Verantwortlich dafür ist ebenso die Unklarheit über die zugrundezulegenden Zielfunktionen wie die praktische Schwierigkeit der Bestimmung der regionalen Implikationen der Makroplanung einerseits und der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der speziellen Regionalprogramme, unter denen der Polförderung in Spanien eine tragende Rolle zukommt, andererseits. Dadurch wiederum wird die Zielfindung und Zielkonkretisierung erschwert.

Die angedeutete Einengung der Polarisierungstheorie im Zusammenhang mit einer anfänglich fast ausschließlich dem Ziel der palliativen Verminderung der regionalen Einkommensdisparitäten gewidmeten Polförderung steht zweifellos in enger Beziehung zum Problem der Regionalisierung der Entwicklungsplanung. Die zu diskutierende Ausweitung des Polkonzepts zur Siedlungsstrukturpolitik (1.1.) kann erst im Zusammenhang mit der Regionalisierung der Gesamtplanung erfolgreich sein. Auf diesem Gebiet befindet sich die spanische Entwicklungsplanung jedoch noch in der Diagnosephase. Da ausreichend regional aufgegliederte Daten fehlen, soll diskutiert werden, wie durch eine Kombination von Input-Output Rechnung und regionaler Gesamtrechnung Grundlagen für die Formulierung der möglichen Rolle der Entwicklungspole in der Regional- und Gesamtplanung bereitgestellt werden können (1.2.).

1.1. Polarisation und Siedlungsstruktur

Im Denken *Perroux* kann das Prinzip der Wachstumspole als seiner formalen Struktur nach nicht auf die spezifisch geographische Dimension bezogenes allgemeines Entwicklungsprinzip gelten³. Der Wachstumspol ist in erster Linie nicht als konkreter Raumpunkt, sondern als Vektor ökonomischer Kräfte⁴ (*unités motrices* und deren Aktionen) gekennzeichnet. *Perroux* selbst betont: „toutes ces conceptualisations sont utilisables et permettent de traiter en explicitant ou non (im Orig. kursiv) leur localisation.“⁵ Ausgehend von *Schumpeters* Entwicklungs-

³ Vgl. *Perroux*, F.: Note sur la notion de „Pôle de Croissance“, in: *Economie Appliquée*, Nr. 1/2, 1955, S. 309: „Le fait, grossier mais solide, est celui-ci: la croissance n'apparaît pas partout à la fois; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables; elles se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie.“

⁴ Vgl. *Lasuen*, J. R.: On Growth Poles, in: *Urban Studies*, Vol. 6, Nr. 2, 1969 S. 317.

⁵ *Perroux*, F.: La firme motrice dans la région et la région motrice, in: *Théorie et politique de l'expansion régionale*, Actes du colloque international de l'Institut de Science Economique de l'Université de Liège (1960), S. 203, Editions de la Librairie Encyclopédique, Brüssel.

theorie ist hier eine Strategie ungleichgewichtigen Wachstums begründet. Die Polarisierung konkretisiert sich aber nicht nur in der sektoralen und zeitlichen Dimension wie Schumpeters „Innovation“, sondern auch in der räumlichen⁶. Die räumliche Dimension der Polarisierung ist möglicher-, aber nicht notwendigerweise, der Raumpunkt. Ebenso ist es die Entwicklungsachse als Verbindung zweier Punkte oder das Netz der Siedlungen im Raum.

Richardson meint, daß „the focus on specific geographical centers at the sub-regional level has helped to bridge the gap between locational analysis and regional economics⁷.“ Die Polarisierungstheorie selbst ist jedoch keine selektive Theorie der Lokalisation⁸. Das ergibt sich auch im Zusammenhang mit dem Perrouxschen Begriff des topologischen Raums, durch dessen Anwendung des Polarisierungskonzept hinsichtlich des Lokalisationskriteriums so flexibel ist, daß es auf jeden Raum mit einer siedlungs- und insbesondere infrastrukturellen Minimalausstattung anwendbar ist⁹. Es gilt insbesondere dann, wenn in der Polarisierung ein nur quantitativer Agglomerationsvorgang in einem Raumpunkt gesehen wird.

Die Einschränkungen aufzuheben ist die Intention der Theorie der Siedlungsstruktur¹⁰, die die Polarisierungstheorie nicht ersetzt, sondern ergänzt. Sie besteht in ihrem für die folgenden Überlegungen relevanten Kern darin, daß historisch gesehen die Siedlungsstruktur in einem bisher nicht erkannten Ausmaß die räumliche Struktur der Wirtschaft geprägt hat und daß daher regionale Entwicklungspolitik auch die Siedlungsstrukturpolitik zu umfassen hat. Dieser Zusammenhang läßt sich unter den Bedingungen des Industriesystems aber nur dann instrumentalisieren, wenn der Umbruch der Siedlungsstruktur bzw. die Korrektur bestehender Polarisierungstrends begleitet wird von einem geplanten Wandel der Industriestruktur.

Die Theorie der Siedlungsstruktur selbst löst bisher ebenfalls nicht das Lokalisationsproblem, sie läßt es nur deutlicher hervortreten dadurch, daß in einer Mehrzahl vertikal und horizontal interdependenter Zentren nicht allein die Gliederung der zentralörtlichen Funktionen als Strukturprinzip gelten kann. Immerhin zeigt sie, daß für die begleitende Industrialisierungspolitik weniger das Ob als das Wie relevant ist. Die

⁶ Vgl. *Lasuen*, J. R., a. a. O., S. 139.

⁷ Vgl. *Richardson*, H. W.: a. a. O., S. 415.

⁸ Vgl. *Paelinck*, J.: *Systématisation de la théorie du développement polarisé*, in: *L'espace et les pôles de croissance*, hrsg. von J. R. Boudeville, Presses Universitaires de France, Paris 1968, S. 99.

⁹ Ebd., Vgl. zum Begriff des topologischen space *Perroux*, F.: *Economic Space, Theory and Applications*, in: *QJE*, Februar 1950, Introduction.

¹⁰ Vgl. zum folgenden die Ausführungen *Ritters* im gleichen Band der Schriften, S. 163 ff.

am Lokalisationsproblem orientierte Frage nach dem Wie der regionalen Industrialisierung läßt schließlich die isolierte Betrachtung von einzelnen Wachstumspolen nicht mehr zu, und erst dann, wenn von einem System von Polen und Subpolen ausgegangen wird, kann die Polarisierungstheorie der ihr oben zugesprochenen Vermittlerrolle gerecht werden.

1.2. Grundlagen für die Bestimmung der Rolle der Wachstumspole in der Entwicklungsplanung

Die einleitenden Bemerkungen haben bereits deutlich gemacht, daß die Regionalplanung in Spanien heute noch nicht auf ein regionalisiertes Gesamtplanungsmodell zurückgreifen kann. Im Gegenteil ist die räumliche Verteilung der durch die bisher nur sektoralisierte Makroplanung geförderten Aktivitäten ex ante nicht bestimmt und z. T. auch ex post nicht bekannt. Um ein wichtiges Beispiel zu nennen, sei darauf hingewiesen, daß die Verteilung der öffentlichen Investitionen auf die ca. 50 Provinzen des Landes in der Periode des 1. Plans (1964—67) nicht statistisch erfaßt ist. Die ersten Ziffern dieser Art liegen für 1968 vor¹¹. So sind ihre räumlichen Wirkungen noch nicht zu bestimmen, eine entsprechende Plankontrolle und Planbewertung verbietet sich ebenso wie die unumgängliche Abstimmung der Regionalprogramme mit der Sektorialplanung.

Auf diese Situation beziehen sich die ersten beiden Schritte der Untersuchung, die der Verf. in Zusammenarbeit mit der Regionalstudienabteilung des spanischen Plankomisariats durchführt:

- die Beschreibung der räumlichen Verteilung der durch die Sektorialplanung geförderten Aktivitäten in einem vereinfachten Kontensystem regionaler Gesamtrechnungen und
- die Analyse der ökonomischen Wirkungen der Wachstumspole als einer tragenden Säule der spanischen Regionalpolitik unter Verwendung der regionalen Gesamtrechnung und einer Input-Output-Rechnung für die Polindustrien.

Die Untersuchung beschränkt sich zunächst auf eine Pilot-Untersuchung für die Region Westandalusien, im Kern für die Polprovinzen Huelva und Sevilla und das geplante Industriedreieck Huelva-Sevilla-Cádiz.

An dieser Stelle ist wiederum auf die Überlegungen zum siedlungsstrukturellen Hintergrund der Polpolitik zurückzugreifen, die für die Beurteilung des bisherigen Polkonzepts tragend sein sollen. Der Gedanke zusammenhängender Pole hat bereits in der Auswahl der ersten

¹¹ Vgl. *Comisaría del Plan de Desarrollo*, Madrid 1969.

7 spanischen Polstädte, von denen 6 jeweils geographisch ein Paar bilden¹², eine gewisse Rolle gespielt und in der Betonung von „Entwicklungssachsen“¹³ im 2. Plan seine Fortsetzung gefunden. Bisher ist es aber nicht gelungen, die spezifischen Förderungsmaßnahmen an einem systematischen Lokalisationskriterium auszurichten. Die Auswahl des Untersuchungsgebiets trägt dieser Konstellation von Polpaaren Rechnung.

Im folgenden soll nun versucht werden, nähere Angaben über das beschriebene Vorgehen der Untersuchung zu machen. Im dritten und vierten Teil werden dann einige erste Thesen über die Rolle der Pole im Konzept der Regionalpolitik und der Gesamtplanung diskutiert. Insbesondere Teil vier muß sich dabei angesichts der gegenwärtigen Materiallage darauf beschränken, mehr Fragen zu stellen als Möglichkeiten ihrer Beantwortung im vorliegenden Fall zu eröffnen.

2. Einkommens- und Verkopplungseffekte

An dieser Stelle soll eine knappe Beschreibung der Grundkategorien der genannten ersten beiden Schritte der Untersuchung und der Methodik ihrer Bestimmung erfolgen. Auf dieser Grundlage lassen sich die weiteren Thesen und Fragestellungen stärker präzisieren.

2.1. Einkommenseffekte

Zu unterscheiden ist zwischen den in der Investitions- bzw. Produktionsphase jeder Polindustrie auftretenden Einkommenseffekten. Formal können die folgenden Stromgrößen jedoch für beide Phasen in gleicher Weise beschrieben werden¹⁴:

— die *direkten Effekte* bezeichnen den Beitrag der Polindustrien zum Nettosozialprodukt zu Marktpreisen¹⁵, dessen Empfänger Regionsinländer sind;

— die *indirekten Effekte* ergeben sich als der von Regionsinländern als Einkommen empfangene Teil des Beitrags zum Nettosozialprodukt zu Marktpreisen, der in allen übrigen Unternehmen der Region zusätz-

¹² Im ersten Plan waren es die Polstädte Huelva/Sevilla, Burgos/Valladolid, Vigo/La Coruña und Zaragoza.

¹³ Vgl. *Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social*, Ponencia de Desarrollo Regional; II Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid 1969, S. 10.

¹⁴ Die Erstinvestition wird dabei wie der Verkauf der erstellten Anlage an die investierende Unternehmung zu Herstellkosten behandelt.

¹⁵ Unter dieser Definition lassen sich die direkten Effekte nicht unmittelbar aus dem konsolidierten Produktionskonto der Polunternehmen ableiten, vielmehr muß zur Schätzung der in der Region selbst einkommenswirksamen Anteile des Saldos von indirekten Steuern und Subventionen das Umvertei-

lich durch Verwendung von Inputs von den Polindustrien oder Verkauf von Waren und Dienstleistungen an diese entstanden ist;

— die *induzierten Effekte* ergeben sich als Multiplikatoreffekt der in den Polindustrien bezogenen Faktoreinkommen und der der Aktivität der Polindustrien zuzurechnenden zusätzlichen Transfereinkommen, soweit sie in der Region selbst verausgabt werden¹⁶.

Die direkten Effekte werden über die Input-Output-Tabelle für die Polindustrien geschätzt, die durch eine Primärerhebung erstellt wird und deren Inhalt mit dem des Produktionskontos der polangehörigen Teile des Sektors Unternehmen in der Gesamtrechnung übereinstimmt. Sie ist formal so aufgebaut, daß sie in der Transaktionsmatrix die Lieferverflechtung der Polindustrien, in den Spalten der Primärinputs und den Zeilen der Endnachfrage die Regionszugehörigkeit der Lieferanten und Endnachfrager ausweist. Entsprechend dem Ansatz der Feldstudie werden 5 Teilräume unterschieden: die Polstadt, der Rest der Polprovinz, die andere Polprovinz des Untersuchungsgebiets, der Rest des Landes und das Ausland.

Die indirekten und die induzierten Effekte lassen sich auf dieser Basis erst im Zusammenhang mit der Gesamtrechnung schätzen. Diese orientiert sich in ihrem Grundschema an der von der *Sema* für das Département Basses-Pyrénées im Zusammenhang mit dem Lacq-Projekt aufgestellten Gesamtrechnung¹⁷. Als einfaches Modell enthält sie nur die Produktions-, Einkommens- und Vermögensänderungskonten der Sektoren priv. Haushalte, Unternehmen (mit der Untergliederung nach der Polzugehörigkeit und unter besonderer Berücksichtigung des finanziellen Sektors) und Staat (wobei entsprechend der Dreistufigkeit des Verwaltungssystems Unterkonten gebildet werden). Das Auslandskonto wird sich auf die für die Handels- und Dienstleistungsbilanzpositionen wesentlichen Angaben beschränken müssen. Die Gesamtrechnung muß aus Gründen der Verfügbarkeit des Materials teilweise auf dem Wege der Disaggregation nationaler Konten aufgestellt werden. Das gilt insbesondere für den Subsektor der nicht polangehörigen Industrien und der übrigen Unternehmen, deren Konten unter Verwendung der Bankenstatistik, des letzten Industriezensus¹⁸ und der nationalen Input-Output Tabellen für das Jahr 1966¹⁹ geschätzt werden müssen.

lungskonto herangezogen werden.

¹⁶ Vgl. dazu *Sema* (Société d'Economie et de Mathématique appliquée): Effets des industries du gaz naturel de Lacq sur l'économie du département des Basses-Pyrénées, Paris, Juni 1961, S. 30 ff.

¹⁷ Ebd. Vgl. S. 10 ff.

¹⁸ *Instituto Nacional de Estadística: Estadística Industrial de España — 1966*, Madrid 1969.

¹⁹ Organización Sindical Española: *Tablas Input-Output de la Economía Española, Año 1966*, Madrid 1970.

2.2. Verkopplungseffekte

Die unter 2.1. angedeuteten Verfahren dienen der Beschreibung der mit dem Aggregat zusammenhängenden Polarisierung der Einkommen; die technische Polarisierung²⁰, oder Polarisierung der Produktionsstruktur, wird durch die Lieferverflechtungen der Polindustrien untereinander und mit den nicht polansässigen Unternehmen der Region repräsentiert. Die Polarisierung der Produktionsstruktur kann als Zustand und als Prozeß beschrieben werden. Erstere, und nur sie wird in der Input-Output-Tabelle für eine Periode gemessen, wird durch das Verhältnis der industriellen Käufe und Verkäufe zum Bruttoproduktionswert jeder Produktionseinheit des Pols (innerhalb der verschiedenen von der Input-Output-Tabelle ausgewiesenen Regionsabgrenzungen) bestimmt.

Als Prozeß ist die Polarisierung der Produktionsstruktur nur dann in gleicher Weise zu beschreiben, wenn im Beobachtungszeitraum mehrerer Perioden unterstellt werden kann, daß z. B. die Neuansiedlung einer weiteren Industrie die Importkoeffizienten der Input-Output-Tabelle unterteilt. Das würde bedeuten, daß das für die Strategie der Entwicklungspole wesentliche Problem eliminiert würde, in welchem Maße die durch eine neue oder erweiterte Aktivität bedingten Verkopplungseffekte innerhalb der Region voraussichtlich wirksam werden und damit zur weiteren technischen und geographischen Polarisierung beitragen. Die Annahme der fixen Import- und Exportkoeffizienten ist schon deshalb im vorliegenden Zusammenhang wertlos, weil die Politik der Polförderung den Wandel der Produktionsstruktur zum Gegenstand hat und weil nach den bisherigen ersten Auswertungen der Produktionskonten der Polindustrien²¹ gemäß dem geringen Industrialisierungsgrad der Regionen eine nur unvollständige Matrix zu erwarten ist²².

Die geographische Polarisierung läßt sich für den Beobachtungszeitraum ebenfalls auf der Basis der Input-Output-Tabelle und der Gesamtrechnung beschreiben. Sie sei definiert als das Auftreten neuer oder die Erweiterung bestehender Subzentren innerhalb der Polprovinzen. Sie gibt Auskunft über die geographische Projektion der technischen Polarisierung und der Polarisierung der Einkommen auf das Siedlungsnetz der Polprovinzen.

²⁰ Zu den Begriffen, die noch durch die der psychologischen und der geographischen Polarisierung ergänzt werden, vgl. *Paelinck*, J.: a. a. O., S. 90 f.

²¹ Diese Auswertung bezieht sich auf Plandaten der Polunternehmen und kann nach den bisherigen Erfahrungen nur mit größter Zurückhaltung interpretiert werden.

²² Vgl. dazu *Leontief*, W.: *The Structure of Development*, in: *Scientific American*, Bd. 109, 1963, S. 148 ff. Leontief versucht hier, einen Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsstand der Volkswirtschaften und der Vollständigkeit der Zeilen und Spalten der Input-Output-Tabelle herzustellen. Der Verf. geht weiter davon aus, daß mit zunehmender interindustrieller Verflechtung

Es ergeben sich zwei Fragestellungen. Die erste zielt ab auf die Erklärung der technischen Polarisierung für die Region als ganze und hat die Prognose der zu erwartenden Richtung und Stärke der zukünftigen Verkopplungseffekte und deren Niederschlag in der Region selbst zum Gegenstand. Die zweite gilt der Erklärung der geographischen Dispersion dieser Effekte innerhalb der Region mit dem Ziel der Beeinflussung der gegebenen Verteilung. Die erste ist bereits hinreichend operationalisierbar. Es wäre sinnvoll, mit Hilfe eines Attraktionsmodells in der von *Klaassen* vorgeschlagenen Form²³ Näherungswerte zu erhalten. Die zu schätzenden Attraktionskoeffizienten messen die Bedeutung der Nachfrage oder des Angebots anderer Sektoren für die Höhe der Produktion eines jeden Sektors in der Region, und zwar in Abhängigkeit von den Kommunikationskosten (einschließlich Transportkosten und insbesondere Kosten aufgrund nicht oder zu spät zustandegekommener Kommunikation).

Die Schätzung der Attraktionskoeffizienten kann im vorliegenden Fall durch eine Regressionsanalyse erst dann erfolgen, wenn nach der Ausdehnung des Untersuchungsprogramms auf alle Pole eine größere Anzahl von Beobachtungswerten zur Verfügung steht. Vorläufig ist die Untersuchung daher darauf angewiesen, anhand vergleichbarer Erfahrungen des Auslands einige Schlüsse zu ziehen, die insbesondere der Hypothesenbildung für die Erklärung der bisherigen Polarisierung und der Simulation möglicher Tendenzen unter Bezugnahme auf die Plangrößen einer für das Untersuchungsgebiet vorliegenden Industriekomplex-Studie²⁴ dienen könnten.

Die zweite Fragestellung, also diejenige nach der geographischen Polarisierung innerhalb des Untersuchungsgebiets, erscheint in ihrem ersten Teil unschwer lösbar. Die Erklärung der bisher zu beobachtenden geographischen Streuung der Einkommenswirkungen und der technischen Polarisierung ergibt sich im Zusammenhang mit den bereits genannten Ansätzen. Für eine Prognose der sektoralen Entwicklung der Subzentren, insbesondere im Hinblick auf die Nicht-Basis-Aktivitäten, lassen sich aus den bisher erreichbaren Daten keinesfalls direkte

die Wahrscheinlichkeit heftiger Schwankungen des Input-Output-Koeffizienten aufgrund der Erweiterung eines Sektors abnimmt.

²³ Vgl. *Klaassen*, L. H.: *Méthodes de sélection d'industries pour les régions en stagnation*, Paris, OEDC, 1967, S. 89 ff. und S. 130 ff. Nach *Klaassen* sei $X_{kj} = \lambda_d \cdot d_{kj} + \sum \lambda_l \cdot X_{lj}$, wobei X_{kj} der in der Region j ($j = 1, 2, \dots, m$) produzierte Anteil an der nationalen Produktion des Sektors k ($k = 1, 2, \dots, n$) und entsprechend X_{lj} der in Region j produzierte Anteil des Sektors l ($l = 1, 2, \dots, n$) und d_{kj} der in der Region j nachgefragte Anteil der gesamten nationalen Nachfrage nach Produkten des Sektors k ist. λ_d und λ_l sind die Attraktionskoeffizienten.

²⁴ Vgl. *Comisaría del Plan de Desarrollo*: *Estudio para la Determinación y Promoción de un Conjunto Integrado de Industrias en Huelva-Sevilla-Cádiz*, realizado por *Italconsult*, Madrid/Rom, September 1968.

Schlüsse ziehen. Im folgenden wird zunächst versucht, einige Thesen zur nach den bisherigen Erfahrungen offenbar einseitigen Beziehung zwischen Polzentren und Hinterland zu formulieren. Im Anschluß daran wird nach den konzeptionellen Grundlagen einer Beeinflussung des Zentrum-Hinterland Verhältnisses gefragt.

3. Thesen zur Situation und zur Industrieansiedlungspolitik in den Polen des Untersuchungsgebiets

Zum Verständnis des folgenden sind einige Bemerkungen zur mehrfachen regionalen Wirtschaftsspaltung²⁵ des Landes und einer ihrer Ursachen, dem seit etwa einem Jahrhundert praktizierten Industrieprotektionismus, nötig.

Das spanische Regionalproblem ist nicht durch ein eindeutiges Nord-Süd Gefälle charakterisiert; das Nord-Süd Gefälle wird überlagert durch ein Gefälle zwischen Küstenregionen und Landesinnerem und die Existenz von „sechs dichten, aber sehr weit voneinander entfernten Markt-zonen, welche von mit jedem Tag stärker entvölkerten Räumen umgeben werden“²⁶. Die einzelnen Teilräume sind voneinander in hohem Maße isoliert, die Konsequenz ist in allen Fällen sinkender statischer Grenzkosten die Existenz suboptimaler Betriebsgrößen und verfehlter Standorte der Faktoren²⁷. Wie *Tamames* gezeigt hat, verlagert sich das ökonomische Gravitationszentrum des Landes kontinuierlich nach Nord-osten in das unregelmäßige Rechteck Bilbao-Madrid-Valencia-Barcelona, während der galizische ebenso wie der andalusische Kern an relativem Gewicht abnimmt²⁸.

Die Tendenz zu Betriebsgrößen, die gemessen am Marktumfang der Volkswirtschaft zu klein sind, wird durch die Politik des exzessiven Protektionismus auch nach der Liberalisierung im Jahre 1960 (Periode des „nuevo proteccionismo“²⁹) begünstigt.

²⁵ Vgl. dazu vom Verf.: Alternativen der spanischen Regionalplanung, in: Informationen, 19. Jg. Nr. 15/69, Institut für Raumordnung, Bad Godesberg, S. 436 ff.

²⁶ *Perpiña y Grau*, R.: La Constitución Económica de España como Muestra de Comunidades Heterogéneas y ante el Mercado Común Europeo, in: Boletín de Estudios Económicos, Bd. 23, Nr. 75, S. 643.

²⁷ Ebd. Vgl. S. 650.

²⁸ Vgl. *Tamames*, R.: Los Centros de Gravedad de la Economía Española, Madrid 1968, S. 124 ff.

²⁹ *Ders.*: Estructura Económica de España, 4. Auflage Madrid 1969, vgl. S. 533. Dort heißt es unter anderem: „En el fondo, este proteccionismo es el resultado de una política neoaufárquica por la que presiona la oligarquía industrial y financiera, que quiere conservar el mercado nacional no gracias a una rápida y metódica modernización del sistema productivo, como sería lo deseable, sino mediante medidas oficiales de apoyo directo a los intereses a corto plazo.“ (S. 537).

3.1. Das „carry-over“-Problem

Die Pole Huelva und Sevilla können in ihrer derzeitigen Struktur als Beispiele für zwei Erscheinungen angeführt werden, die für den Grad der durch die Polförderung induzierten Strukturwandlungen innerhalb des Pols und in seinem Verhältnis zum Hinterland bedeutsam sind.

Im Falle *Huelvas* ist zu fragen, ob das gemessen am Investitionsvolumen im Vergleich aller Pole kräftige Wachstum des im wesentlichen auf die chemische Grundstoffindustrie konzentrierten Pols über die Bildung einer neuen Exportenklave mit einseitig extraktiven Beziehungen zum Hinterland hinausführen wird. Im Fall *Sevilla* kann vermutet werden, daß im Schutz des Industrieprotektionismus das Wachstum einer mangels Marktintegration und Konkurrenzdrucks international nicht wettbewerbsfähigen verarbeitenden Industrie nur einen durch die regionalpolitischen Anstoßfaktoren motivierten once-and-for-all Effekt, aber keinen selbsttragenden Prozeß hervorbringen kann. In diesem Pol liegt das Grundproblem in der Förderung zu kleiner Produktionseinheiten, und zwar sowohl bezogen auf das Ziel der Verstärkung der interregionalen Konkurrenz als auch auf die langfristige Perspektive der spanischen Entwicklungsplanung, die Integration des Landes in den internationalen Markt, insbesondere in die EWG.

3.1.1. Analog zu der Diskussion um das exportorientierte Wachstum von Volkswirtschaften (export-led growth³⁰) könnte im vorliegenden Fall von einem carry-over Problem gesprochen werden. Unter den häufig anzutreffenden Gründen für schwache carry-over Effekte sind im vorliegenden Fall besonders relevant:

- die ausbleibende oder schwache Auswirkung der Polansiedlung auf das innovatorische Verhalten der ansässigen potentiellen Unternehmerschicht (geringe „psychologische Polarisierung“ im Sinne Perroux's),
- fehlender Zwang zur Modernisierung aufgrund geringen interregionalen Konkurrenzdrucks und damit von dieser Seite her schwache Effekte hinsichtlich der Veränderung der traditionellen Produktionsformen,
- geringe Attraktionswirkungen,
- schwache Agglomerationsvorteile, teilweise aufgrund unzureichenden Infrastrukturangebots, teilweise als Folge geringer Verkopplungseffekte, und
- geringe Rückkopplungen zwischen finanziellem Sektor der Region und den Polindustrien bei interregionalen Starrheiten im Finanzierungssystem.

Im Falle *Huelvas* wirkt sich insbesondere die Ausgangslage aus. Als Polo de Promoción Industrial wurde Huelva unter anderem deshalb gefördert, weil es bis dahin über nahezu keinerlei Industrie verfügte; im

³⁰ Vgl. *Kindleberger*, Ch. P.: *Foreign Trade and the National Economy*, New Haven/London, 3. A. 1964, S. 195 ff.

Gegensatz zu Sevilla, das als Polo de Desarrollo von vornherein anderen Förderungsbedingungen unterlag³¹. Die Wirtschaftsstruktur Huelvas war damit von Beginn an durch eine geringere Flexibilität³² gekennzeichnet als die Sevillas.

3.1.2. Die Kritik der bisherigen Ergebnisse der Polförderung bezieht sich ebenfalls auf das nicht nur in Spanien festgestellte Ausbleiben der erwarteten Ausbreitungseffekte, insbesondere im Verhältnis der Kerne zu ihrem Hinterland³³. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, daß die erwarteten rückwärtigen Verkopplungseffekte in der Regel schon deshalb nicht auftreten, weil sich *von vornherein* nur solche verarbeitenden Industrien zur Ansiedlung im Pol entschließen, die durch geringe rückwärtige Verkopplungseffekte entweder aufgrund ihrer technischen Produktionsfunktion oder wegen der Eigenerstellung von im Normalfall fremdbezogenen Vorprodukten und Diensten zu höheren Kosten gekennzeichnet sind³⁴.

Entscheidend ist der damit zusammenhängende Einwand, daß es darauf ankomme, im modernen Industrialisierungsprozeß nicht einen bloß quantitativen Agglomerationsvorgang, sondern vor allem einen qualitativen zu sehen³⁵. Dieser Gegensatz läßt sich verstehen, indem die im Zuge des Agglomerationsprozesses auftretenden externen Ersparnisse in generelle Urbanisations- und innersektorale Lokalisationsvorteile aufgliedert werden, wobei dann letzteren das entscheidende Gewicht zugemessen wird.

3.2. Einige Anmerkungen zu den Förderungsmaßnahmen

Die Rechtfertigung der Förderungsmaßnahmen in den Polen wird in der Notwendigkeit der Kompensation für fehlende oder zu geringe

³¹ Eine Übersicht über die Förderungsmaßnahmen gibt *Tamames, R.*: España ante el II Plan de Desarrollo, Barcelona 1968, S. 121 ff.

³² Als Flexibilität wird die Geschwindigkeit und Leichtigkeit bezeichnet, mit der eine neue Aktivität sich in der Region ansiedelt. Wird unterstellt, daß sie positiv abhängt von dem Grad, in welchem der entsprechende Sektor bzw. das entsprechende Sektorbündel bereits in der Region ansässig ist, reflektiert dieses Kriterium den selbstverstärkenden Charakter des Agglomerationsprozesses. Vgl. zur Ableitung des Flexibilitätsindex *Klaassen, L. H.*: Growth Poles, an Economic View, Paper prepared for the Expert Group on Growth Poles and Growth Centers organized by the UN Research Institute for Social Development (Genf) and the European Co-Ordination Center for Research and Documentation in Social Sciences (Wien), hektografiert, Rotterdam, März 1969, S. 23.

³³ Vgl. zu den Anfangsschwierigkeiten der chemischen Industrie im Lyoner Raum *Labasse, J.* und *Laferrère, M.*: La Région Lyonnaise, Presses Universitaires de France, Paris 1960, S. 134, zum Fall der lothringischen Stahlindustrie und zum Lacq-Projekt *Hansen, N. M.*: Development Pole Theory in a Regional Context, in: *Kyklos* 20, 1964, S. 719 ff.

³⁴ *Comisaría del Plan de Desarrollo*: Estudio para la Determinación y Promoción de un Conjunto Integrado de Industrias . . . , a. a. O., Vgl. S. 46.

³⁵ Ebd. Vgl. S. 47.

Agglomerationsvorteile sowie von unzureichenden Finanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen während einer Übergangsphase gesehen. Zu fragen ist, ob die Förderungsmaßnahmen nur diejenigen Industrien treffen, für die diese Nachteile wirksam werden, und wenn ja, ob und in welchem Maße die Subventionen gewährt werden sollen.

3.2.1. Bei den Förderungsmaßnahmen ist zu unterscheiden zwischen direkten (incentives, wie Krediterleichterungen, Importerleichterung, Abschreibungsfreiheit, Bereitstellung des Industriegeländes und Investitionssubvention) und indirekten (Infrastruktur, wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Straßen-, Brücken- und Hafenbau, Förderung der Berufsausbildung etc.). Läge das Schwergewicht beim Angebot von Urbanisationsvorteilen, so müßte vorrangig der Infrastrukturausbau gefördert werden, was z. B. in Huelva auch von der Mehrzahl der Großbetriebe befürwortet würde. Die Tatsache, daß ein Teil der Förderungsmaßnahmen der direkten Subventionierung der Betriebe dient, deutet darauf hin, daß bei den Planungen an den Ausgleich erst längerfristig auftretender *Lokalisationsvorteile* gedacht ist oder an die Gewährung von Finanzierungshilfen, denn andernfalls wäre es nur logisch, mit den entsprechenden Mitteln von vornherein den Infrastrukturausbau voranzutreiben.

Wenn zutreffend ist, daß die vorrangig auf die Lokalisationsersparnisse aufgrund der technologisch notwendigen interindustriellen Verflechtung angewiesenen Industrien *von vornherein* die Ansiedlung im Pol meiden, dann stößt das Überbrückungsargument insoweit ins Leere.

Möglichkeiten zur Verifikation dieser These: (1) kann gefragt werden, wie die betroffenen Unternehmen selbst die relative Anreizwirkung der Förderungsmaßnahmen beurteilen, (2) kann die relative Bedeutung der direkten Förderungsmaßnahmen in ihrer unmittelbaren Wirkung auf die Kostensituation der Betriebe untersucht werden und (3) ist der von den Input-Output-Tabellen ausgewiesene Grad der interindustriellen Interdependenz als erster Maßstab der Abhängigkeit von der Ausnutzung von Lokalisationsvorteilen heranzuziehen.

(1) 60% der befragten Unternehmen im Pol von Sevilla und 45% in Huelva nannten in der Rangfolge der Bedeutung der Standortfaktoren „incentives“, „Infrastruktur“ und „allgemeine ökonomische Struktur in Abwesenheit von Förderungsmaßnahmen“ den letztgenannten an erster Stelle. Je 27,5 in Huelva und je etwa 20 % in Sevilla setzten die anderen Faktoren an die erste Stelle³⁶. Das Ergebnis würde zweifellos

³⁶ *Comisaría del Plan de Desarrollo: Actitudes Empresariales respecto de la Política de Polos*, Estudio realizado por Metra-Seis, Madrid o. J., Vgl. S. 111.

eindeutiger zuungunsten des relativen Gewichts der incentives aussehen, wenn die befragten Unternehmungen nach Maßgabe ihres Anteils an der Gesamtinvestition im Pol gewichtet würden³⁷. Zur richtigen Einschätzung dieses Ergebnisses ist es weiter nötig zu berücksichtigen, daß die Wirkung der incentives von den Unternehmen vorausberechenbar ist und ihre Bedeutung daher zutreffend eingeschätzt worden sein dürfte. Dagegen dürfte die Einstellung zur Attraktionskraft der Infrastruktur von dem anfangs dürftigen und für die Zukunft nicht mit Sicherheit voraussehbaren Infrastrukturangebot insbesondere in Huelva negativ beeinflusst sein, was bedeutet, daß unter voraussehbaren Bedingungen das relative Gewicht der Infrastruktur in der Standortentscheidung stärker als das der incentives sein würde.

(2) Die Einflüsse auf die Kostensituation, die von den Förderungsmaßnahmen direkter Art ausgehen, sind im vorliegenden Fall noch nicht untersucht. In der Italconsult-Studie über das Industriedreieck Huelva-Sevilla-Cádiz wird immerhin in Anlehnung an die Erfahrungen im Mezzogiorno nur eine durchschnittliche Produktionskostensenkung von etwa 2—3% für die mechanische Industrie aufgrund der gewährten incentives entsprechender Höhe geschätzt. Abgesehen von den für den lokalen und regionalen Markt produzierenden mechanischen Industrien sowie jenen, deren Produktionsprozesse nicht stark arbeitsteilig sind, ergeben sich aus der Ansiedlung in peripheren Räumen zusätzliche Stückkosten in der Höhe von 3—12%³⁸. Im Regelfall der für den nationalen Markt produzierenden Industrie dieses Typs reichen somit die gebotenen incentives nicht aus, um eine Ansiedlung im Pol privatwirtschaftlich zu rechtfertigen.

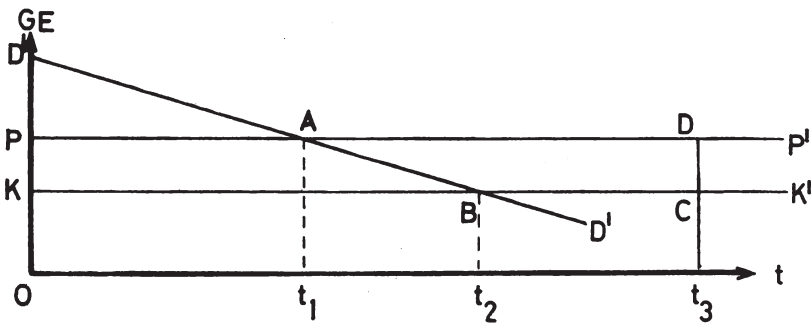
3.2.2. Das Überbrückungsargument bei der Gewährung von incentives ist dem infant-industry-Argument verwandt. Es muß daher dem *Mill-Bastable* Test und darüber hinaus den von *Kemp* in diesem Zusammenhang formulierten Bedingungen genügen³⁹. Dabei sei zunächst vom Finanzierungsengpaß abgesehen.

In einfacher Form läßt sich das Argument auf den vorliegenden Fall wie folgt übertragen: KK' stellt die Preisuntergrenze der regionsaußertägigen Anbieter eines Gutes X dar, PP' die Preisgerade. KP ergibt sich aufgrund von Marktunvollkommenheiten, insbesondere der Isolierung der regionalen Teilmärkte. D'D' sei der Zeitpfad der Durchschnittskostenminima der Unternehmung Y bei der Produktion des Gutes X.

³⁷ Eine entsprechende Auswertung des Grundmaterials wird vorgenommen.

³⁸ *Comisaría del Plan de Desarrollo: Estudio para la Determinación y Promoción de un Conjunto Integrado de Industrias . . .*, a. a. O., Vgl. S. 46.

³⁹ Vgl. im folgenden *Kemp*, M. C.: *The Mill-Bastable Infant-Industry Dogma*, in: *JPE* Februar 1960, S. 65 ff.



Während angenommen wird, daß sich die übrigen Anbieter in Regionen befinden, die bereits eine relativ optimale⁴⁰ technische Polarisierung aufweisen, wird unterstellt, daß D'D' von links oben nach rechts unten bis zum Punkt B verläuft, weil, bei statischen steigenden Grenzkosten⁴¹, durch zunehmende Polarisierung während t_0 - t_2 in der Region Z, in der Y produziert, brancheninterne Vorteile der Lokalisation einen kosten-senkenden Einfluß auf die Produktionsfunktion von Y haben. Die mit der durch die Industrialisierung in Z geförderte Integration der Volkswirtschaft könnte in t_2 , t_3 eine Durchschnittskosten-senkung unter OK bewirken, was gleichbedeutend mit einer Veränderung der relativen Polarisations-optima in allen Regionen wäre. Dieser Fall sei hier ausgeklammert.

Nach dem Mill-Test ist die Ansiedlung der Industrie in Z sinnvoll, wenn D'D' mindestens auf OA fällt. Analog dem Bastable-Test ist die Subventionierung von Y nur dann gerechtfertigt, wenn innerhalb des in der Planung ins Auge zu fassenden Zeithorizontes t_3 die auf den Zeitpunkt t_0 diskontierten Erträge, repräsentiert durch ABCD, mindestens gleich den auf t_0 diskontierten Verlusten von Y in t_0 , t_1 , repräsentiert durch D'PA, sind. Im vorliegenden Fall sei angenommen, daß sowohl der Mill- als auch der Bastable-Test positiv ist. Daß damit die Subvention noch nicht in jedem Fall gerechtfertigt ist, zeigen die folgenden Überlegungen:

⁴⁰ Damit ist gesagt, daß beim gegenwärtigen Stand der interregionalen Integration in den Zentralregionen keine externen Netto-Lokalisations-ersparnisse erzielt werden können. Diese ad-hoc Begriffsbildung ist zweifellos etwas erzwungen und dient allein dem Zweck der Eingrenzung der möglichen Fälle.

⁴¹ Vgl. zu den Schwierigkeiten einer exakten Lösung für das Mill-Bastable Argument bei statisch konstanten oder sinkenden Kosten Kemp, M. C.: a. a. O., S. 67.

1. PP' bleibt konstant. In diesem Fall kann Y die Verluste während t_0t_1 durch Gewinne in t_1t_3 ausgleichen. Eine Subvention ist unnötig. Fehlen Y die Finanzierungsmittel zur Durchführung der Investitionen, so kann ihm ein Kredit gegeben werden⁴².

2. PP' sinkt auf einen Wert zwischen OP und OK, weil das Auftreten von Y am Markt die übrigen Anbieter zu Reaktionen veranlaßt. Wird dadurch der Nettogewinn des Y negativ, so kann Y insoweit durch eine Subvention entschädigt werden, da die Nachfrager nach X durch die Preissenkung einen Nutzenzuwachs erfahren.

3. PP' sinkt auf einen Wert zwischen OP und OK und Y konkurriert mit seiner eigenen Niederlassung im Regionsausland. Dieser Fall ist insofern bedeutsam, als ein großer Teil der Polindustrien Zweigbetriebe von schon im nationalen Markt produzierenden Unternehmen sind. Y wird sich dann in Z niederlassen, wenn er damit rechnen muß, daß ihm ein Konkurrent zuvorkommt. Es gilt dasselbe wie unter 2. Y muß damit rechnen, daß sein Konkurrent ihm zuvorkommt, wenn jeder Marktteilnehmer bestrebt ist, seinen Umsatzgewinn zu maximieren.

4. Ebenfalls wie Fall 2. ist die Situation zu beurteilen, in der ein Konkurrent sich nach t_1 in Z niederläßt und dadurch PP' unter OP sinkt.

Hiermit sind nur wenige der möglichen Fälle betrachtet, die unter weiteren Bündeln von Annahmen auftreten können. Einige Schlußfolgerungen sind jedoch bereits möglich: in t_0 läßt sich nicht in jedem Fall absehen, ob und in welchem Maße PP' fallen wird. Subventionen aber nur auf die Vermutung hin zu geben, daß PP' fallen könnte, ist fragwürdig. Es ist möglicherweise zu diskutieren, ob nicht auch die Subventionen durch Kredite ersetzt werden könnten, die nach Maßgabe tatsächlich auftretender Nettoverluste in Subventionen umzuwandeln wären.

Für das Argument des Finanzierungsengpasses gilt ebenfalls die Überlegenheit des Kredits über die Subvention. Es ist nicht klar, warum friktionelle Liquiditätsengpässe durch Subventionen überbrückt werden sollten.

Hiermit ist keine exakte und bereits anwendbare Lösung angegeben, vielmehr nur eine kritische Perspektive entwickelt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die bisherige Politik der Subventionierung einerseits nicht hinreichend selektiv angesetzt ist, andererseits in der bisher gegebenen grundsätzlichen Begründung nicht hinreichend untermauert ist.

⁴² Zur Rechtfertigung dieser Maßnahme kann angenommen werden, daß Y selbst externe Vorteile der Lokalisation produziert.

3.3. Die These zur Investitionsalternative

3.3.1. Die Förderung von Grundstoffindustrien im Bereich der Chemie- und Metallindustrie führt nicht zu den ein selbsttragendes regionales Wachstum gewährleistenden Polarisierungseffekten. Die Verkopplungseffekte im Bereich der verarbeitenden Chemie- und Metallindustrien setzen sich wegen der stark arbeitsteiligen Struktur der Produktion ihrer intermediären Inputs erst dann in Lokalisationsersparnisse um, wenn eine genügend große Anzahl von Betrieben homogener intermediärer Inputs⁴³ vorhanden ist, die die Ansiedlung von spezialisierten Hilfs-, Zulieferer- und Dienstleistungsbetrieben kostengünstiger Kapazität erlaubt. In der einzelunternehmerischen Entscheidung muß die Ansiedlung in peripheren Räumen so lange als unvorteilhaft erscheinen, als noch nicht die zur Realisierung der spezifisch erforderlichen Lokalisationsersparnisse geeignete Struktur vorliegt. Damit ergibt sich ein *circulus vitiosus*, der durch die geplante gleichzeitige Ansiedlung mehrerer Nachfrager homogener intermediärer Inputs und der Anbieter dieser Inputs selbst zu durchbrechen ist, das heißt durch die Bildung eines Industriekomplexes oder Investitionsblocks⁴⁴.

Demgegenüber mag eingewendet werden können, daß damit eine Politik des *big-push* mit dem Ergebnis der Bildung von Super-Polen intendiert ist, und daß dies angesichts der immer noch unzureichenden Kenntnisse dynamischer Lokalisationskriterien äußerst problematisch sei. Nach Ansicht des Verf. kann dem nicht ohne weiteres zugestimmt werden, da ja betont wurde, daß im Gegensatz zur bisherigen, stärker an der Realisierung von Urbanisationsvorteilen ausgerichteten Polförderung, in der regionalen Polarisierung ein in erster Linie qualitativer Prozeß zu sehen ist⁴⁵. Wenn andererseits bedacht wird, daß die ja nicht erst seit heute mit den Methoden der Industriekomplex-Analyse arbeitende Theorie der Entwicklungspole diese auf die Gefahr des Monumentalismus hinweisende Kritik nicht hat überwinden können⁴⁶, gilt es im fol-

⁴³ Vgl. *Comisaría del Plan: Estudio para la Determinación y Promoción de un Conjunto Integrado de Industrias* . . . , a. a. O., S. 35 ff.

⁴⁴ Ebd. Vgl. S. 52 ff. Es kann auch gezeigt werden, daß die Ansiedlung einzelner Betriebe unter Anwendung der komparativen Kosten-Doktrin volkswirtschaftlich gesehen falsch sein kann, während derselbe Ansatz für einen Komplex zu positiven Ergebnissen führen kann. Vgl. *Isard, W., Schooler, E. W. und Vietorisz, Th.: Industrial Complex Analysis and Regional Development*, MIT, New York/London 1959, S. 8.

⁴⁵ Vgl. dazu *Lasuen, J. R.*, a. a. O., S. 141: „They (the French School) have failed to develop the point that the activity creating a growth pole was essentially a sectoral and geographical disturbance not because of its larger than average size, nor because of its higher multiplier, but because it was an *innovation*.“

⁴⁶ Vgl. *Paelinck, J.: La Teoría de Desarrollo Regional Polarizado*, in: *Revista de Economía Latinoamericana*, Nr. 9, Caracas 1963, S. 10: „La noción de polo de crecimiento ha sido muy a menudo mal interpretada. Fue con-

genden Kriterien zur sektorialen Selektion und zur räumlichen Arbeitsteilung stärker zu präzisieren. Daher verbindet sich auch das Konzept der Industriekomplexe mit dem eines Systems untereinander verbundener Pole.

Werden diese Überlegungen auf das mit der Regionalplanung intendierte gesamtwirtschaftliche Ziel der Überwindung der mehrfachen regionalen Wirtschaftsspaltung und der Vereinheitlichung des Binnenmarktes bezogen, dann erscheint es auch von hier aus notwendig, eine strenge Selektion nicht nur der Hauptaktivitäten, sondern auch der Hilfs- und Zulieferindustrien vorzunehmen, um in all den Fällen, in denen die relevante Region⁴⁷ für die benötigten intermediären Inputs größer als die Planregion ist, gerade den Import dieser Inputs zu fördern anstatt zu substituieren. In diesem Zusammenhang wird zu diskutieren sein, inwieweit die Politik des „external blocking“, die die Minimierung der Nettoabflüsse von durch die Polarisierungspolitik geschaffenen zusätzlichen Regionaleinkommen zum Ziel hat, tragfähig ist⁴⁸.

3.3.2. Die Auswahl des Untersuchungsgebiets der Studie zeigt bereits, daß der Verbindung von Industriekomplex-Analyse und der Idee eines Systems untereinander verbundener Pole besonderes Gewicht zukommt. Für die Ausdehnung der Planregion sind neben der relevanten Region für die intermediären Inputs, die aufgrund zu hoher Kommunikationskosten nicht aus den Kerngebieten importiert werden können, die Kommunikationskosten bei den Basisaktivitäten innerhalb der Region maßgeblich. Nach den bisherigen Erfahrungen sollte die maximale Entfernung zwischen 2 beliebigen Raumpunkten (unter noch z. T. zu schaffenden Kommunikationsbedingungen im Bereich der materiellen Infrastruktur) der Planregion 100–150 km nicht überschreiten⁴⁹. Im Fall des etwa gleichseitigen Dreiecks Huelva-Sevilla-Cádiz mit einer Seitenlänge von 100 km ist diese Grenze nicht überschritten.

Es ist jetzt nach den unter 2.2. bereits in den Zusammenhang der Überlegungen einbezogenen Möglichkeiten der Beeinflussung des Zentrum-Hinterland Verhältnisses und damit der geographischen Polarisierung

fundida con la noción de industria clave, con la de industria de base, con la de complejo industrial; de ahí la confusión resultó, según la cual el polo de crecimiento sería un tipo de monumento industrial erigido a la gloria de una industrialización regional futura, garantía de un crecimiento económico asegurado.“

⁴⁷ Die relevante Region ist diejenige, für die die Nachfrage ausreicht, um das Angebot eines Aggregats aufzunehmen. In Anschluß an Fußnote 23 kann das so ausgedrückt werden daß $X_{kj} = d_{kj}$, das bedeutet, daß $\lambda_d = 1$ und entsprechend $\Sigma \lambda_i = 0$ ist. Vgl. *Klaassen*, L. H.: *Growth Poles, An Economic View*, a. a. O., S. 11 f.

⁴⁸ Vgl. *Lasuen*, J. R.: a. a. O., S. 141.

⁴⁹ Vgl. *Comisaría del Plan*: *Estudio para la Determinación y Promoción de un Conjunto Integrado de Industrias . . .*, a. a. O., S. 53.

tion im Untersuchungsgebiet zu fragen. In einer ersten Annäherung, die jedoch noch der theoretischen Grundlage entbehrt, ist im Hinblick auf die schrittweise Veränderung der Siedlungsstruktur innerhalb der Region das Prinzip der Entwicklungsachse jeweils zweier Pole tragend. Danach könnten im Verlauf einer Achse ein Pol 2. Ordnung und am Rande der Pole 1. und 2. Ordnung Pole 3. Ordnung geschaffen werden. Für die Pole 2. Ordnung könnte gelten, daß in ihnen durch Schaffung von „polígonos“ solche Anbieter intermediärer Inputs angesiedelt werden, die für mehr als einen der Dreieckspole produzieren und/oder von der unmittelbaren Ansiedlung in einem Dreieckspol unabhängig sind. Den Polen dritter Ordnung kommt insbesondere die Veredelung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte zu. Damit wird gleichzeitig versucht, einmal das unkoordinierte Nebeneinander einer Unzahl von Aktivitäten auf dem Gebiet der Entwicklung von polígonos (z. Z. existieren im Lande 150 polígonos, davon steht, abgesehen von den industrial parks der Polstädte und abgesehen von den galizischen Polen, keiner in Verbindung mit den Polen) zu überwinden. Zum anderen gilt es, die bisher nicht systematisch ins Auge gefaßte Koordinierung von Polentwicklung und Landwirtschaftsförderung vorzunehmen. Auf diese Situation wird deshalb an dieser Stelle eingegangen, weil damit einmal mehr deutlich wird, wie wenig die bisherige Polförderung vom Gedanken der Polarisation im oben definierten Sinne ausgeht und wie sehr sie sich an der auf das Gebiet eines industrial park beschränkten Industrieförderung orientiert.

3.3.3. Um zu einem systematischeren Vorgehen zu gelangen, soll nun gefragt werden, welche Lösungsansätze für die Erklärung und Beeinflussung der geographischen Polarisation innerhalb der Planungsregion denkbar sind. Oben wurde betont, daß für die Theorie der Siedlungsstruktur nicht allein die Hierarchie der zentralörtlichen Funktionen als Strukturprinzip gelten kann. In Analogie zur Theorie der zentralen Orte könnte eine Theorie der Hierarchie der Industrien erstellt werden⁵⁰. Die Hierarchie-Hypothese beruht auf der Existenz von Unteilbarkeiten in der Produktion und besagt, daß Industrien vom Grad j ($j = 1, 2, \dots, n$) nur in Zentren des Grades $\geq j$ auftreten. Das Planungsproblem wird von *Mennes*, *Timbergen* und *Waardenburg* wie folgt definiert: „... to find the optimal dispersion of economic activities over a spatial unit, taking into account indivisibilities in the production structure, and optimal in the sense of minimizing total production and transportation costs⁵¹.“

Ob die Hierarchie-Hypothese auf eine einzelne Region übertragen werden kann, ist zweifelhaft, zumal sie unter Bedingungen einer ge-

⁵⁰ Vgl. *Mennes*, *Timbergen*, *Waardenburg*: a. a. O., S. 211 ff.

⁵¹ Ebd. S. 212.

schlossenen Volkswirtschaft abgeleitet ist. Da sie als Optimierungskriterium für die offene Volkswirtschaft nicht in vollem Umfang gültig ist, ist sie dies noch weniger für eine Region. Weiter ist die Hypothese unter Berücksichtigung ihrer bisherigen Vernachlässigung von Agglomerationseffekten, die im vorliegenden Fall vermutlich eine erhebliche Rolle spielen, nicht direkt anwendbar. Schließlich ergäbe eine Überprüfung der These⁵² für den Untersuchungsraum schon deshalb kein vernünftiges Ergebnis, weil durch die Polförderung jede Verteilung der neuen Produktionen entsprechend der These von vornherein verhindert worden sein dürfte.

Dennoch könnte versucht werden, aus ihr eine erste Dezentalisierungsregel abzuleiten, indem jede Industrie zunächst dem Zentrum zugeordnet wird, dessen Rang j nicht über dem der Industrie liegt.

Die Darstellung muß sich auf diese Bemerkungen beschränken; ohnehin ist die Diskussion um die der zentralörtlichen Bedeutung und Lage der polígonos entsprechende Struktur der Arbeitsteilung erst im Zusammenhang der Untersuchung mit den Vorschlägen der vorliegenden Industriekomplex-Analyse zu führen.

4. Nationale Ziele und Polarisationspolitik in der Peripherie

Das unverbundene Nebeneinander von Sektorialplanung und Regionalprogrammen ist, wie schon gezeigt werden konnte (1.), nicht zufällig. Darüber hinaus entspricht es der von der Weltbank für Spanien vorgeschlagenen Strategie, durch sektorale Gesamtplanung die Maximierung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate und durch palliative Regionalprogramme den nur im Übergang als notwendig angesehenen pro-Kopf Einkommensausgleich zu erreichen⁵³. Das ungelöste Problem der Abstimmung beider Ziele wird durch eine Polarisationspolitik mittels der diskutierten Industriekomplexpolitik zwar nicht erst geschaffen, aber in stärkerem Maße praktisch bedeutsam.

4.1. Möglichkeiten weiterer Untersuchungen

Im Rahmen der Vorbereitungen für den 3. spanischen Entwicklungsplan werden nicht allein im Untersuchungsgebiet der beschriebenen Studie zur Zeit regionale Gesamtrechnungen in wenigstens vorläufiger Form aufgestellt werden, insbesondere im ostandalusischen und im asturischen Raum. Da mit der Ausweitung des Programms der Unter-

⁵² Vgl. dazu Parker, J. E.: *The Industrial Composition of Municipalities in the Netherlands; a test of the hierarchy hypothesis*, noch unveröffentlicht, zit. nach *Mennes, Tinbergen, Waardenburg*: a. a. O., S. 238 ff.

⁵³ Vgl. IBRD: *El Desarrollo Económico de España*, Madrid 1962, S. 431.

suchung auf alle Pole differenziertere Aussagen über den Effekt der bisherigen Regionalprogramme auf die Veränderung der pro-Kopf Einkommensunterschiede gemacht werden können, werden in diesem Zusammenhang Informationen vorliegen, die es erlauben, die Wirkungen der dann zu fördernden Aktivitäten bei unterschiedlicher Lokalisation unter dem Effizienzkriterium zu prüfen.

Die auf dieser Basis gewonnenen Informationen werden für die Auswahl der in der Planregion Westandalusien neu anzusiedelnden Basisaktivitäten entscheidend sein, insofern, als in all den Fällen, in denen der relevante Markt größer als die Planregion ist, die Abstimmung mit den regionalen Implikationen der Sektorialplanung in den übrigen Landesteilen unumgänglich ist. Dabei wird noch unterstellt, daß die Region beinahe um jeden Preis, bezogen auf die Alternativkosten einer Ansiedlung der entsprechenden Aktivitäten in den Kernregionen, zu fördern ist. Ohne Zweifel verbietet sich dieses Vorgehen, wenn die Regionalpolitik allein unter dem Gesichtspunkt der Maximierung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate des Sozialprodukts zu sehen ist. Dabei wird die Fragestellung, ob die Entwicklung der Region in der beschriebenen Form geeigneter ist als die alternative Strategie der passiven Sanierung, zum Gegenstand einer Kosten-Nutzen Analyse gemacht⁵⁴.

Da bisher Modelle fehlen, die der Planung konsistente und hinreichend konkretisierte Lösungsansätze für das Verhältnis zwischen Verteilungs- und Effizienzzielsetzung über einen längerfristigen Zeithorizont ermöglichen, verdient die Arbeit *Carrillo-Arrontes* über Mexiko⁵⁵ besonderes Interesse. Carrillo-Arronte fragt nach den sektoralen Implikationen und den Alternativkosten der Regionalpolitik, indem er dem „historischen“ Modell, das die tatsächliche Entwicklung der mexikanischen Wirtschaft als Multi-Regionen/Multi-Sektoren Modell beschreibt, ein „soziales“ Modell unter der Annahme unterschiedlicher Verteilung der regionalen Einkommen gegenüberstellt. Die Alternativkosten der Regionalpolitik sind hier nicht auf das Lokalisationsoptimum, sondern, ebenso wie bei der Fragestellung der Kosten-Nutzen Analyse in der oben formulierten Form, auf ein relatives Optimum unterschiedlicher Strategien bezogen.

4.2. Marktintegration und Siedlungssystem

Wenngleich die Zuspitzung der Fragestellung unter 4.1. über den Horizont der Möglichkeiten dieses Diskussionsbeitrags hinausgeht, lassen

⁵⁴ Vgl. *Richardson*, H. W.: a. a. O., S. 366 ff. und *Stohler*, J.: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse, in: *Kyklos* 20 (1967), S. 239.

⁵⁵ Vgl. *Carrillo-Arronte*, R.: *An Empirical Test on Interregional Planning*, Rotterdam University Press, 1970.

sich doch unter Bezugnahme auf alternative Gestaltungen des gesamt-räumlichen Siedlungssystems und das Protektionismus-Argument einige a priori-Erwägungen dazu anstellen, worin langfristig die gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer Strategie der aktiven Sanierung in den Polen, die wie die andalusischen und die galizischen traditionelle Gravitationszentren gewesen sind, liegen könnten.

(1) Mit der Verlagerung des gesamt-räumlichen Gravitationszentrums der spanischen Volkswirtschaft geht definitionsgemäß die relative Position Andalusiens und Galiziens in der Rangskala der regionalen Pro-Kopf-Einkommen zurück⁵⁶. Die besondere Isolierung dieser Räume hängt damit zusammen, daß es im Gegensatz zu den Zentren des unregelmäßigen Rechtecks Bilbao/Madrid/Valencia/Barcelona nicht gelungen ist, Ausbreitungseffekte in Richtung auf die Verbindungsachsen zu schaffen. So sind Madrid mit dem Norden, der Norden mit Barcelona und Barcelona mit der Levanteküste stärker verbunden als die Halbachse des Guadalquivirbeckens oder Westgaliziens mit irgend einem der Zentren.

(2) Die Größe der Region Andalusiens erlaubt nicht die Fortsetzung einer Politik isolierter Regionalprogramme, da auf diese Weise nicht der Anschluß der Region an den Raum Madrid sowie den Raum Valencia zu erreichen ist. Eine solche Marktintegration ist jedoch erforderlich, um zu vermeiden, daß unter den Bedingungen des Industrieprotektionismus durch die Regionalpolitik weitere nicht nur im internationalen Maßstab zu kleine Betriebsgrößen entstehen.

(3) Die Schaffung eines gegengewichtigen Zentrums im Süden Spaniens kann nur Erfolg haben, wenn sie mit einer Verstärkung der regionalen Spezialisierung und das heißt der Neuorientierung der herrschenden Produktions- und Organisationsstruktur der Unternehmungen auch in den Zentralregionen einhergeht⁵⁷. Auch von daher kann Polarisationspolitik in der Peripherie nicht als Korrektiv, sondern nur als integraler Bestandteil der Entwicklungsplanung gesehen werden.

Aufgrund des traditionellen Industrieprotektionismus ist in Spanien die regionale Arbeitsteilung nicht in dem Maße verwirklicht, wie es dem

⁵⁶ Dies kann zwar unter Hinweis auf die auf das pro-Kopf Einkommen bezogenen *Gini*-Koeffizienten bezweifelt werden (Vgl. *Comisaría del Plan*, Ponencia de Desarrollo Regional: II Plan de Desarrollo Económico y Social, S. 100 f.), die seit 1955 eine Verminderung der regionalen Einkommensdisparitäten zeigen, doch ist dies das Ergebnis massiver Umverteilungspolitik und starker Wanderungsbewegungen. Bezogen auf das Gesamteinkommen der Regionen ist die Vergrößerung der Disparitäten deutlich.

⁵⁷ Lasuen, J. R.: a. a. O., S. 130: „Concerning the policy of business reorganization, what is required is to create, as soon as possible, stronger interrelations between all plants across all topological spaces (geographical, sectoral etc.). That can be achieved... by consolidating all plants into large multi-plant/multi-product/multi-city firms and/or by fostering inter-firm linkages.“

Marktumfang des Gesamtgebiets entsprechen könnte. Daher ist die Alternative zwischen aktiver und passiver Sanierung der Rückstandsregionen nicht allein unter dem langfristigen Ziel der Ausschöpfung des sogenannten regionalen Entwicklungspotentials zu sehen. Vielmehr muß davon ausgegangen werden, daß auch kurzfristig das Konzept der passiven Sanierung nicht dem Effizienzkriterium genügt, wenn es auf der unzutreffenden Annahme einer beim bisherigen Grad der Ausnutzung der Ressourcen optimalen Betriebsgrößenstruktur beruht.

Zusammenfassung: Die pragmatische Absicht dieses Diskussionsbeitrags orientiert sich in erster Linie an der Notwendigkeit, im Rahmen der anstehenden Regionalisierung der spanischen Entwicklungsplanung das Konzept der Polos de Promoción y de Desarrollo neu zu überdenken. Die Strategie der Förderung isolierter Polstädte erweist sich als ungeeignet, den Prozeß der regionalen Polarisierung zu steuern. Ausgehend von der Interpretation, die *Paelinck* der technischen, psychologischen und geographischen Polarisierung sowie der Polarisierung der Einkommen gegeben hat, wird nach den Möglichkeiten gefragt, diese Kategorien auf intra- und interregionale Strukturen von Siedlungssystemen zu beziehen. Das Siedlungsstrukturkonzept gewinnt insbesondere durch die Berücksichtigung der technischen Polarisierung an Gestalt, da in einem Siedlungssystem nicht allein die Gliederung zentralörtlicher Funktionen als Strukturprinzip gelten kann.

Die Unkenntnis über die Wirksamkeit der bisherigen Planung, sowohl hinsichtlich der regionalen Implikationen der Sektorialplanung als auch der Wirkungen der Regionalprogramme, läßt es erforderlich erscheinen, zunächst die grundlegenden Rechenwerke für die Diskussion der zukünftigen Regionalpolitik bereitzustellen. Im Zusammenhang mit weiteren Untersuchungen im spanischen Raum soll schließlich ermöglicht werden, die in der zukünftigen Planung geförderten Aktivitäten in ihren Wirkungen bei unterschiedlicher Lokalisation unter dem Effizienzkriterium zu prüfen.

Projektgebundene, nichtprojektgebundene Kapitalhilfe oder Programmfinanzierung

— Einige ergänzende Bemerkungen zu den vorstehenden Referaten aus
der Sicht des Kapitalhilfegebers¹ —

Von *Armin Gutowski*

I. Vorbemerkung

Die Verfasser der vorangegangenen Beiträge haben Kriterien erörtert, die dazu dienen sollen, rationale Entscheidungen über Investitionen in Entwicklungsländern im Hinblick auf bestimmte Ziele, vor allem das Wachstum des Sozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung, herbeizuführen. Geschichte und gegenwärtiger Stand der Diskussion über die verschiedenen Kriterien werden in von Urffs umfassendem Einführungsreferat dargelegt². Dabei werden die Ansatzpunkte für alle nachfolgenden Beiträge geliefert. Eine wichtige Frage, die vor allem den Kapitalhilfegeber interessiert, ist dabei naturgemäß nicht erörtert worden. In der Literatur wird diese Frage meist in der Form „Projekt- oder Programmhilfe?“ gestellt. Diese beiden Formen der Hilfe sind jedoch, wie gleich zu zeigen sein wird, keine sich gegenseitig ausschließenden Alternativen.

II. Konsequenzen der Bindung von Kapitalhilfe an bestimmte Projekte

Kapitalhilfe soll hier in einem engen Sinne verstanden werden. Eigenkapitalhilfe in Form von Beteiligungen — soweit man sie überhaupt zur

¹ Der Verfasser hatte während der Tagung des Ausschusses, auf der die vorstehend abgedruckten Referate gehalten wurden, die Aufgabe übernommen, durch überleitende Diskussionsbeiträge die Zusammenhänge zwischen den Referaten zum Komplex Cost-Benefit-Analyse transparent zu machen. Diese kurzen Zwischenbemerkungen wären nur schwer zu rekonstruieren gewesen. Es erschien dem Verfasser deshalb zweckmäßig, statt der Wiedergabe dieser verstreuten Diskussionsbeiträge einen abschließenden Beitrag zu dem vorliegenden Band zu liefern, der weniger als Zusammenfassung oder Schlußwort, sondern eher als eine Reihe von ergänzenden Bemerkungen zu dem gesamten Fragenkomplex verstanden werden kann.

— Für Kritik und Anregungen zu dem vorliegenden Beitrag schuldet der Verfasser den Herren Dr. Demmler, Dr. Hammel und Dipl.-Volkswirt Weyand Dank.

² Vergleiche W. v. Urff, Kriterien zur Beurteilung von Entwicklungsprojekten und Entwicklungsprogrammen, S. 77 ff. dieses Bandes.

Entwicklungshilfe rechnen kann³ — sei ausgeklammert; auch sie bezieht sich zwar auf Projekte, im wesentlichen jedoch auf betriebswirtschaftlich, nicht notwendigerweise gesamtwirtschaftlich rentable⁴. Zur Diskussion steht also lediglich die Kapitalhilfe, die als Darlehen von Regierung zu Regierung gegeben oder von Regierung an private oder staatliche Unternehmen, genannt Projektträger, gewährt wird, für die dann aber die Regierung des Empfängerlandes eine Rückzahlungsgarantie zu leisten hat.

Als projektgebunden wird nach allgemeinem Sprachgebrauch, so zum Beispiel auch vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD, die Kapitalhilfe immer dann bezeichnet, wenn Kredite für ein eindeutig bestimmtes, zur Ausführung reifes Projekt, etwa für den Bau einer Straße, eines Kraftwerks, einer Ölmühle oder einer Zuckerfabrik zur Verfügung gestellt werden. Die Bindung der Kapitalhilfe an bestimmte Projekte kann nur sinnvoll sein, wenn man über Maßstäbe verfügt, mit denen man den erwarteten Erfolg eines Projektes messen kann. Zuvor muß man freilich wissen, was man als Erfolg ansehen will, also welche Ziele mit dem Projekt erreicht werden sollen.

Alle Projekte, selbst ein großer Teil der sozialen, wie etwa Trinkwasserversorgung, dienen mehr oder weniger der langfristigen Steigerung des Sozialprodukts. Daneben können als Unterziele, aber auch als gleich- oder gar vorrangige Ziele etwa die Entwicklung einer bestimmten Region⁵, die Erhöhung der Beschäftigung oder eine gerechtere Einkommensverteilung in Erscheinung treten.

Der privatwirtschaftliche Gewinn wird in vielen Fällen nicht als Maßstab für den erwarteten Erfolg dienen können. Offensichtlich ist das für bestimmte Arten von Infrastrukturinvestitionen, wie Straßen, Krankenhäuser oder Schulen. Ganz allgemein läßt sich jedoch sagen, daß dieser Maßstab versagt, wenn gesamtwirtschaftliche Kosten (social costs) und gesamtwirtschaftliche Erträge (social benefits) des Projekts von den entsprechenden einzelwirtschaftlichen Kosten und Erträgen nennenswert abweichen. Das kann durchaus auch bei sogenannten kommerziellen oder unmittelbar produktiven Projekten, wie Textil- oder Düngemittelfabri-

³ Vergleiche hierzu meinen Beitrag in „Entwicklungshilfe zwischen Restauration und Revolution“, Heft 2 der Schriften der Kübel-Stiftung, Bensheim 1970.

⁴ Formal gibt es auch zur privaten Projektfinanzierung die Alternative der Programmfinanzierung, nämlich als Portfolio-Investitionen privater Investoren in den Industrieländern in Form von Staatsanleihen der Entwicklungsländer. Die Wahl zwischen diesen Alternativen hängt jedoch von ganz anderen als den hier zu erörternden Gesichtspunkten ab.

⁵ Vergleiche hierzu F. Buttler, Wachstumspole im Konzept der Entwicklungsplanung, S. 175 ff. dieses Bandes.

ken, der Fall sein. Wie derartige Cost-Benefit-Rechnungen durchgeführt werden, ist in dem vorliegenden Band ausführlich dargestellt⁶.

Es gibt ein ganz entscheidendes Argument für die Bindung der Kapitalhilfe an Projekte: Die Bindung bewirkt, daß ein ganz bestimmtes, vom Kapitalgeber geprüft und für volkswirtschaftlich sinnvoll befundenes Projekt durchgeführt wird, dessen Aufbau überwacht und dessen Erfolg oder Scheitern anschließend beurteilt werden kann. Die meisten Kapitalgeber haben deshalb eine spürbare Präferenz für eine Projektbindung der Kapitalhilfe.

Eines sollte jedoch jedem Kapitalgeber stets vor Augen stehen: Je enger Projekte definiert werden, je höher der Anteil ist, der auf nicht von den Geberländern finanzierte Inlandskosten fällt, je härter die Kreditkonditionen sind, und je fortgeschrittener das Empfängerland hinsichtlich der Fähigkeit ist, selbst Investitionsgüter herzustellen, desto größer muß der Anteil an der Kapitalhilfe sein, der nicht an bestimmte Projekte gebunden wird, ohne daß man diesen Anteil notwendigerweise als Plan- oder Programmfinanzierung bezeichnen müßte. Die Gewährung von nicht projektgebundener Kapitalhilfe in einem bestimmten Umfang ist zunächst eine logische Konsequenz der Projektbindung, die allerdings gelegentlich verkannt wird. Deshalb scheinen ein paar erklärende Bemerkungen angebracht.

Je enger Projekte definiert werden, desto weniger ist es möglich, solche Investitionen mitzufinanzieren, die zwar für die Funktionsfähigkeit des Projektes mitbestimmend sind, jedoch nicht zum Projekt gehörig betrachtet werden. Man denke etwa an Spezialwaggons der Eisenbahn für den Transport der im Projekt erzeugten Produkte, an maschinelle Einrichtungen für Bauern, die diese im Zusammenhang mit einem Staudammprojekt für die Bewässerung ihrer Felder benötigen und dergleichen. Soll der Erfolg der zu eng definierten Projekte — irgendwo muß allerdings immer eine Grenze gezogen werden — nicht gefährdet werden, so müssen die Geberländer zusätzlich nicht projektgebundene Warenhilfe geben, sofern das Entwicklungsland nicht über ausreichende eigene Ersparnisse und Deviseneinnahmen verfügt.

Je größer der Inlandskostenanteil der Projektinvestitionen ist, desto weniger Projekte können bei gegebenem begrenzten Sparaufkommen in einem Land verwirklicht werden, sofern sich die Geberländer auf die Finanzierung der sogenannten Devisenkosten beschränken, was häufig

⁶ Vergleiche insbesondere W. Hammel und H. R. Hemmer, Zur Methodik der Cost-Benefit-Analyse bei Entwicklungshilfeprojekten, S. 93 ff. dieses Bandes, sowie die Beiträge von Demmler, Körner und Uhlig. Das gründlichste Buch auf diesem Gebiet ist das von I.M.D. Little und J. A. Mirrlees, *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, Vol. II: Social Cost Benefit Analysis, OECD Development Centre Studies, Paris 1969.

der Fall ist. Dieses Prinzip, nur die Devisenkosten zu finanzieren, ist alles andere als sinnvoll. Es fördert geradezu die Bevorzugung von Projekten mit hohem Devisenkostenanteil. Die Geberländer befürchten allerdings zweierlei, wenn sie sich nicht an dieses Prinzip halten. Sie meinen zum einen, daß sie — auch bei nicht ausreichenden Ersparnissen im Empfängerland — lediglich die Geldentwertung finanzierten, wenn sie Devisen für die Deckung lokaler Kosten zur Verfügung stellten. Das würde jedoch nur dann stimmen, wenn das Land die Devisen aus der Finanzierung lokaler Kosten zur Erhöhung seiner Devisenreserven verwendete. Importierte es dagegen in Höhe der finanzierten lokalen Kosten die Güter, die infolge des Abzugs von Faktoren aus anderen Verwendungen fehlen (soziale Opportunitätskosten der lokalen, im Projekt verwendeten Faktoren), so steht der Nachfrage ein entsprechendes Angebot von Gütern aus dem Ausland gegenüber. Von einer inflatorischen Wirkung der Finanzierung lokaler Kosten kann dann nicht die Rede sein. Auch wenn lokale Kosten nicht nur bis zur Höhe der gesamtwirtschaftlich entstehenden Kosten, sondern noch darüber hinaus finanziert werden, etwa weil die effektiv gezahlten Löhne höher sind als die sozialen Opportunitätskosten der Arbeit, braucht das Preisniveau nicht zu steigen, sofern die Devisen für zusätzliche Importe verwendet werden, mit denen die zusätzliche Nachfrage gedeckt wird. Man muß sich allerdings der mit höheren Löhnen verbundenen Umverteilungswirkung bewußt sein, die möglicherweise das Wachstum des Sozialprodukts beeinträchtigt⁷.

Sind eigene Ersparnisse nicht ausreichend zur Finanzierung der lokalen Kosten vorhanden, so können die Projekte nur verwirklicht werden, wenn man entweder auch die lokalen Kosten mitfinanziert oder wenn man zusätzlich zur Finanzierung der Devisenkosten der Projekte nicht projektgebundene Kredite (Warenkredite, commodity aid) in ausreichendem Umfang gewährt. Das zweite Argument der Geberländer, die Empfänger könnten mit den Devisen, die für die Deckung lokaler Kosten bereitgestellt werden, andere, für das Geberland nicht akzeptable Projekte finanzieren, trifft ebenfalls nur dann zu, wenn das Land die für die Bestreitung der lokalen Kosten nötigen Ersparnisse aufzubringen in der Lage ist. Denn nur dann würden die Devisen nicht für solche Importe gebraucht, die lediglich Produktionsausfälle an anderer Stelle zu kompensieren hätten.

Daß die Härte der Konditionen einen Einfluß auf die Höhe des notwendigen Anteils projektgebundener Hilfe hat, mag nicht so leicht eingängig sein. Um es verstehen zu können, muß man wissen, daß projekt-

⁷ Die damit verbundene Problematik wird bei *Demmler*, a. a. O., S. 112 ff., und in dem Diskussionsbeitrag von *Hemmer* zu dem Referat von *Demmler*, S. 131 f., angesprochen.

gebundene Kapitalhilfe grundsätzlich die Finanzierung neuer Projekte (einschließlich Expansionen), nicht jedoch die Finanzierung von Reinvestitionen früher geförderter Projekte bedeutet. Je kürzer nun zum Beispiel die Laufzeit der Kredite ist — entsprechendes gilt für die Zahl der Freijahre und die Höhe der Zinsen —, desto weniger ist auch der Träger eines guten Projektes in der Lage, die Ersparnisse und Devisen für die Reinvestitionen aufzubringen. Weder auf das einzelne Unternehmen noch auf das Land bezogen läßt sich Fremdkapital beliebig schnell — etwa während der Lebensdauer von maschinellen Anlagen — in Eigenkapital umwandeln, da sowohl das Fremdkapital zurückgezahlt als auch das Eigenkapital durch eigene Ersparnisse gebildet werden muß. Je mehr Projekte in einem Land innerhalb kürzerer Zeit finanziert wurden, desto mehr Kapital wird schließlich für Reinvestitionen benötigt werden, die nur über Warenkredite finanziert werden können, wenn man den Begriff des Projekts nicht großzügiger auslegen will. Jedenfalls kann man nicht erwarten, daß ein Land mit der Bildung des Eigenkapitals nachkommt, wenn auch nach dem Einsetzen der Kapitalrückflüsse die wachsende Bruttohilfe tatsächlich nur für neue Projekte verwendet werden soll. Die Gefahr wäre dann groß, daß alte Projekte wegen fehlender Reinvestitionsgüter nicht voll genutzt werden könnten oder gar stillgelegt werden müßten.

Schließlich wurde noch gesagt, daß um so mehr projektgebundene Kredite nötig seien, je weiter ein Land fortgeschritten ist. Indien beispielsweise verfügt über erhebliche ungenutzte Kapazitäten in verschiedenen Bereichen der Industrie, die zum Teil einen hohen technischen Stand verkörpern. Für viele Projekte, die es in Angriff nehmen möchte, ist Indien also in der Lage, einen nennenswerten Teil der Investitionsgüter selbst herzustellen und beizusteuern. Das vermindert automatisch den Devisenbedarf für diese Projekte. Es ist deshalb schwierig, Projekte im herkömmlichen Sinne vorzulegen, bei denen die zu finanzierenden Devisenkosten einen hohen Prozentsatz ausmachen. Insbesondere wird es immer schwieriger, Projekte zu finden, für die es nötig wäre, die kompletten Anlagen — wie z. Zt. höchstens noch für Düngemittelfabriken und petrochemische Industrie — aus dem Ausland zu beschaffen. Will man trotzdem weitgehend an der Projektbindung festhalten, dann muß man bereit sein, die Lieferung von Eisenbahnmaterial für das gesamte Bahnnetz eines Landes oder von Pumpen für eine zu bewässernde landwirtschaftliche Region als Projekt anzuerkennen. Ist das nicht der Fall, bleibt wieder nur die Gewährung von Warenkrediten.

Alle diese Überlegungen zeigen, daß projektgebundene und nicht projektgebundene Kapitalhilfe einander ergänzen müssen und ihre Zusammensetzung von Land zu Land ganz verschieden sein kann und sollte, je nachdem in welchem Maße die oben genannten Kriterien zutreffen. Wäh-

rend für die einzelnen Projekte allerdings Cost-Benefit-Analysen gemacht werden können, um über ihre Förderungswürdigkeit zu befinden, scheint es den Geberländern schwer zu fallen, ähnliche Überlegungen für die Warenkredite anzustellen. Oft scheint es ihnen zu genügen, daß die Kredite für den Kauf von Waren in ihrem eigenen Lande verwendet werden. Dabei hat die Lieferbindung zugunsten des Geberlandes bei Warenkrediten natürlich die gleichen gesamtwirtschaftlichen Nachteile wie bei Projektkrediten. Wichtiger wäre es deshalb, daß die Waren, die mit Hilfe der Kredite importiert werden dürfen, nach den gleichen Regeln der Cost-Benefit-Analyse ausgesucht werden wie die Projekte. Bei gleichzeitiger Aufhebung der Lieferbindung hätten die Entwicklungsländer keinen guten Grund, sich gegen ein solches Verfahren zu streuben. Vielmehr müßten sie im eigenen Interesse daran interessiert sein und deshalb aktiv bei der Auswahl der für den Import zuzulassenden Waren mitwirken. Konsequenterweise dürften nicht nur reine Warenkredite, sondern auch die über Kapitalhilfe zu finanzierenden lokalen Kosten bestimmter Projekte nur bei Nachweis von Importen zugelassener Waren entsprechenden Wertes ausgezahlt werden. Nur am Rande sei erwähnt, daß das System erst dann voll abgerundet wäre, wenn auch noch dafür gesorgt würde, daß die für ein Land aus dem zugelassenen Import von Nicht-Investitionsgütern anfallenden Gegenwertmittel ebenfalls für gesamtwirtschaftlich förderungswürdige Projekte eingesetzt werden, soweit sie den Betrag der insgesamt finanzierten lokalen Kosten bestimmter Projekte übersteigen.

Konsequenz der Bindung von Kapitalhilfe an bestimmte Projekte ist also nicht nur, daß diese durch nicht projektgebundene Hilfe — einschließlich der Finanzierung von lokalen Kosten — ergänzt werden muß, sondern auch, daß die Auswahl der Waren, deren Import mit den nicht projektgebundenen Krediten finanziert werden soll, nach den gleichen gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommen werden müßte wie die Bestimmung der Förderungswürdigkeit bestimmter Projekte. Hier liegt noch vieles im Argen. Für die Aufstellung der Warenlisten wären multilaterale Vereinbarungen wahrscheinlich sinnvoller als bilaterale⁸.

⁸ Exportkredite gehören nicht zum Thema dieses Beitrages. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß eine gesamtwirtschaftliche Bewertung der über Exportkredite finanzierten Kapitalgüterimporte der Entwicklungsländer aus den gleichen Gründen, die für die Kapitalhilfe gelten, dringend erforderlich wäre, bislang aber selbst für staatlich garantierte Exportkredite bedauerlicherweise nur in Ausnahmefällen — insbesondere bei der Mischung von Kapitalhilfe und Exportkrediten für bestimmte Projekte (Mischfinanzierung) — vorgenommen wird.

III. Das Argument von Singer gegen projektgebundene Kapitalhilfe

Singer hat in einem Aufsatz mit dem Titel „External Aid: For Plans or Projects?“ Argumente vorgebracht, die die Bindung von Kapitalhilfe an bestimmte Projekte absurd erscheinen lassen, auch wenn noch so sorgfältige Cost-Benefit-Analysen vorgenommen werden⁹. Sein Hauptargument, das Ähnlichkeit mit dem gegen die Finanzierung lokaler Kosten bei bestimmten Projekten vorgebrachten Einwand hat, sei hier in einer von allen Modifikationen befreiten Form dargelegt. Es sei jedoch sogleich hinzugefügt, daß Singer eine ganze Reihe zusätzlicher Gesichtspunkte anführt, die ihn schließlich zu einem weitaus besser abgewogenen Urteil über die Projekthilfe kommen lassen, als es hiernach den Anschein hat. Ein Land, das die Projekte A, B und C verwirklichen möchte, eigene Mittel jedoch nur für zwei dieser drei Projekte hat, mag dem Geberland die Finanzierung des Projektes A nur deshalb vorschlagen, weil es weiß, daß dieses die strengen Kriterien für Kapitalhilfe erfüllt, und dann aus den eigenen Mitteln die Projekte B und C finanzieren, deren Verwirklichung das Geberland nicht gebilligt hätte. Insofern würden die Geberländer, gleichgültig für welche Projekte sie ihre Mittel zur Verfügung stellen, stets in Wirklichkeit die marginalen Projekte eines Planes finanzieren, den sie insgesamt nicht gutheißen würden.

Das Argument Singers ist formal durchaus zutreffend. Verfügt ein Land aus eigenen ersparten Exporterlösen oder aus nicht projektgebundener Kapitalhilfe von anderer Seite über Devisen, auf deren Einsatz das für ein bestimmtes Projekt Kapitalhilfe leistende Land keinen Einfluß hat, so mag es durchaus so sein, wie Singer behauptet, daß mit der Kapitalhilfe für ein gutes Projekt, das das Entwicklungsland vielleicht ohnehin ausgeführt hätte, die Verwirklichung eines anderen Projekts möglich wird, das keineswegs die Billigung des Geberlandes gefunden hätte. Dieser Mangel könnte freilich nur behoben werden, wenn das Geberland seine Hilfe, statt sie an Projekte zu binden, an die Bedingung knüpfte, daß der Einsatz aller dem Lande von innen und außen zufließenden Mittel nach einem vom Geberland genehmigten, mit konkreten Projekten ausgefüllten Plan erfolgt. Solche Pläne sind in der Regel jedoch nicht vorhanden. Die Bindung der Kapitalhilfe an bestimmte Projekte — ergänzt freilich, wie dargelegt, durch die notwendige Warenhilfe — hat gegenüber der Gewährung völlig ungebundener oder nur an vagen Plänen ausgerichteter Kapitalhilfe den großen Vorteil, daß zumindest diese Projekte genau untersucht und nur dann finanziert werden, wenn alle notwendigen Unterlagen erstellt sind und sich aus der Cost-Benefit-Analyse ergibt, daß diese Projekte einen positiven Beitrag

⁹ Vergleiche H. W. Singer, *External Aid: For Plans or Projects?*, in: *The Economic Journal*, Vol. LXXV (1965), S. 539—545.

zum Erreichen der gesetzten Ziele leisten. Sofern der Erfolg eines Projektes von der Ausführung anderer Projekte abhängt, können durchaus mit der Finanzierung entsprechende Auflagen verbunden werden. Auch wenn also mit der Kapitalhilfe in Wirklichkeit ein schlechteres als dasjenige Projekt finanziert wird, für das die Hilfe bestimmt ist, wird durch die Projektbindung der Hilfe sichergestellt, daß dieses eine, gründlich untersuchte und für gut befundene Projekt auf jeden Fall, mit welchen Mitteln auch immer, ausgeführt wird, und zwar so, daß nach Überzeugung des Kapitalgebers auch die mit ihm verfolgten Ziele erreicht werden können.

Mit Recht sagt Carlin in einem Aufsatz, der sich mit Singer auseinandersetzt, daß Projekthilfe im Grunde als Programmhilfe mit gewissen zusätzlichen Restriktionen hinsichtlich ihrer Verwendung aufgefaßt werden kann¹⁰. Neben dem eben genannten Vorteil der Projekthilfe nennt Carlin noch eine Reihe weiterer potentieller „benefits“, die hier jedoch nicht im einzelnen erörtert werden sollen¹¹. Erwähnt sei nur, daß in manchen Fällen — wie er am Beispiel Indiens zeigt — die Wahl der Projekthilfe durchaus nennenswert die Allokation der für die Entwicklung zur Verfügung stehenden Ressourcen beeinflussen kann. Solange nämlich die Summe der frei verfügbaren Devisen und der Devisen aus ungebundener Finanzhilfe geringer ist als der für die wichtigsten „maintenance“-Importe bestehende Bedarf an ausländischen Zahlungsmitteln — und das trifft für Indien durchaus zu — kann kein Projekt mit erheblichen Devisenkosten in Angriff genommen werden, ohne daß sich ausländische öffentliche oder private Kapitalgeber zur Finanzierung dieses Projekts bereitfinden¹².

So einleuchtend das Argument Singers auf Anhieb zu sein scheint, es kann nicht die Argumente zugunsten richtig verstandener projektgebundener Kapitalhilfe entkräften. Worauf es allerdings sehr deutlich hinweist, ist der Umstand, daß Projekte nicht ohne jeglichen Zusammenhang mit den sonstigen Vorgängen in einer Volkswirtschaft gesehen werden dürfen.

¹⁰ Vergleiche Alan Carlin, *Project versus Programme Aid: From the Donor's Viewpoint*, in: *The Economic Journal*, Vol. LXXVII (1967), S. 48—58, hier S. 50.

¹¹ Ebenfalls mit dem Argument von *Singer* beschäftigt sich ein Aufsatz von Barend A. de Vries, „*External Aid: For Plans or Projects?*“ *An Alternative Approach*, in: *The Economic Journal*, Vol. LXXVII (1967), S. 653—655. In diesem Aufsatz wird vor allem betont, daß mit der projektgebundenen Hilfe auch know how transferiert wird oder zumindest werden kann.

¹² Vergleiche Alan Carlin, *Project versus Programme Aid . . .*, a. a. O., S. 51.

IV. Entwicklungspolitik mit oder ohne „comprehensive planning“

Es zeigt sich also, daß sich projektgebundene oder nicht projektgebundene Kapitalhilfe bzw. Programmfinanzierung einer sinnvollen ökonomischen Abgrenzung entziehen, je mehr man sich mit den Konsequenzen einer eng projektbezogenen Kapitalhilfe auseinandersetzt. Anders formuliert erfordert Projekthilfe, daß gleichzeitig oder doch zumindest mit fortschreitendem Entwicklungsprozeß externe Hilfe zur Verfügung gestellt wird, deren sinnvoller Einsatz nicht mehr an Hand konkreter Projektvorschläge überprüft werden kann. Folgt man gar Singer, so wird selbst durch eine streng projektbezogene Finanzierung die Möglichkeit für Investitionen eröffnet, über die der Kapitalhilfegeber gar keine Kontrolle mehr haben kann. Daraus folgt, daß die Wirksamkeit der Kapitalhilfe selbst bei noch so gründlicher Projektprüfung letztlich stark von der Effizienz der Entwicklungspolitik abhängt, die das Empfängerland selbst betreibt. Je mehr in einem Land die Warenhilfe bzw. die Finanzierung von Inlandskosten neben der Projekthilfe an Bedeutung gewinnt, desto mehr muß die Projektprüfung durch eine Beurteilung dieser Entwicklungspolitik ergänzt werden. Für den Volkswirt entsteht so die Notwendigkeit, Kriterien zur Beurteilung der Entwicklungspolitik eines Landes zu finden. Die Prüfung von Entwicklungsprojekten muß durch die Prüfung von Entwicklungsprogrammen ergänzt werden.

Hier hat sich, wenn man P. T. Bauer folgen will, eine Schule herausgebildet, die geneigt ist, eine möglichst gründliche zentrale Planung als Voraussetzung für eine effiziente Wirtschaftspolitik anzusehen bzw. das Vorliegen eines Entwicklungsplanes als Grundlage für die Beurteilung von Entwicklungsprogrammen zu fordern. Bauer wirft der überwiegenden Mehrheit der Ökonomen, die sich mit Entwicklungsproblemen beschäftigen, einen Pseudokonsens (*spurious consensus*) in dieser Frage vor: „The salient aspects of the consensus on policy are insistence on comprehensive central planning in the sense of a large measure of state control of economic activity outside subsistence farming...¹³.“ „According to the consensus, comprehensive central planning and foreign aid are indispensable for economic advance although in fact they were not used in the development of any of the now highly developed countries, nor in the course of the progress of the many poor countries which have advanced substantially since the late nineteenth century¹⁴.“

¹³ Peter T. Bauer, *Development Economics: The Spurious Consensus and its Background*, in: Erich Streissler u. a. (eds.), *Roads to Freedom, Essays in Honour of Friedrich A. von Hayek*, London 1969, S. 5 ff., hier S. 7.

¹⁴ Ders., a. a. O., S. 8.

Auch wenn man nicht wie Bauer zusammen mit dem „comprehensive central planning“ auch gleich die Entwicklungshilfe infrage stellt, wird man wenigstens bedenken müssen, ob es nicht geradezu widersinnig wäre, wenn ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland ihre Kapitalhilfe von der Aufstellung eines umfassenden, verbindlichen Planes abhängig machte¹⁵. Es lohnt sich durchaus, die Gegenfrage zu stellen, ob man Entwicklungshilfe nicht eher davon abhängig machen sollte, daß die Entwicklungsländer eine Wirtschaftspolitik betreiben, die dem Entstehen einer Marktwirtschaft zuträglich ist¹⁶.

Von dem Problem der besten Wirtschaftsordnung für einzelne Entwicklungsländer einmal abgesehen, sollte jedoch auf jeden Fall die Frage gestellt werden, ob in diesen Ländern heute „comprehensive planning“ überhaupt durchführbar ist. Hält man sich an die bisherigen Erfahrungen, so kommt man generell zu negativen Schlußfolgerungen, wenn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung, je nach Überschaubarkeit des Landes und der Reife der Planungsbürokratie. Von den zahllosen Entwicklungsplänen, die seit Kriegsende erschienen sind, wurde kaum einer den Anforderungen gerecht, die hinsichtlich Konsistenz, Effizienz und Beweglichkeit zu stellen sind. Soweit dabei die mangelhafte Ausbildung der Planer eine Rolle spielt, handelt es sich vorwiegend um die mittleren und unteren Kader, während an den Spitzen der Planungsbehörden häufig hervorragende Sachkenner zu finden sind. Unter ihnen sind viele Wissenschaftler, die — besonders in Indien — maßgeblich zum Fortschritt der Theorie der Planung beigetragen haben¹⁷. Trotzdem sind — ex post betrachtet — die meisten Pläne — und gerade auch die indischen — Fehlschläge gewesen. Ursache dieser Fehlschläge ist die allumfassende Ungewißheit, der sich die Planer gegenübersehen sowie die Unfähigkeit, bei Datenänderungen notwendige und rasche Anpassungen vorzunehmen.

¹⁵ Hinzu käme, daß die Bundesrepublik dann diesen Plan mit allen seinen Projekten auch zu prüfen hätte und vermutlich ihre Vorstellungen sich nicht mit denen des Entwicklungslandes decken würden. Gingen die übrigen Geberländer jeder für sich genauso vor und außerdem auch noch die internationalen Entwicklungshilfeorganisationen, könnte kein Entwicklungsland mehr wissen, wie sein Plan auszusehen hätte, damit es die benötigte Kapitalhilfe von allen Seiten bekommt, es sei denn, die Geberländer entschlössen sich, ihre Planungsvorstellungen zu koordinieren oder von der bilateralen Hilfe abzugehen und die ganze Entwicklungshilfe einer multilateralen Mammutorganisation zu übertragen.

¹⁶ Näheres hierzu bei Armin Gutowski, Die modelltheoretischen Schlußfolgerungen und ihre Konsequenzen für die Entwicklungspolitik, in: Die Soziale Marktwirtschaft — Modell für die Dritte Welt?, Friedrich-Naumann-Stiftung, Berichte und Abhandlungen, Heft 10, 1968.

¹⁷ Davon überzeugt ein Blick in den Artikel von Jagdish N. Bhagwati und Sukhamoy Chakravarty, Contributions to Indian Economic Analysis: A Survey, in: The American Economic Review, Vol. LIX, No. 4, Part 2, Sept. 1969, Supplement, S. 1—73; hier vor allem I. Planning Theory and Techniques, S. 3—29.

Wolfgang F. Stolper hat das eindrucksvoll in einer Studie beschrieben, deren Titel bereits für sich spricht: „Limitations of Comprehensive Planning in the Face of Comprehensive Uncertainty: Crisis of Planning or Crisis of Planners¹⁸.“

Die Möglichkeiten umfassender Planung sind danach eng begrenzt. Ganz abgesehen von der Ungewißheit über die Zukunft ist auch der Ausgangszustand in vielen Entwicklungsländern keineswegs ausreichend bekannt. Jedem, der einmal mit der Beurteilung einzelner Entwicklungsprojekte betraut war, sind diese Schwierigkeiten bekannt. Um wieviel schwerer müssen sie wiegen, wenn ein Entwicklungsplan für die gesamte Volkswirtschaft aufgestellt werden soll. Schon die Bestandsaufnahme erfordert erhebliche Zeit. Pläne, die ohne ausreichende Kenntnis des Ausgangszustands aufgestellt werden, müssen zumindest Möglichkeiten offenlassen, hinzukommende Kenntnisse und Informationen für die Entwicklung zu nutzen, sobald sie verfügbar werden. Ziele sollten deshalb um so weniger präzise formuliert werden, je weiter in der Zukunft sie liegen, da auch das, was sinnvoll angestrebt werden kann, erst im Laufe der Zeit deutlich wird. „When the particular programs are to be made concrete, as they must for action to be taken, what can be done *now* begins to loom very large, and present bottlenecks determine what can be done. Moreover, the prediction of bottlenecks becomes essential, and by the time one has overcome them, one may have arrived at a quite different place from the one planned for and if technologies have changed, one may be glad one did¹⁹.“

V. Das Beispiel Indien

Es lohnt sich, noch einmal zum Beispiel Indien zurückzukehren, nicht weil es geeignet ist, die guten Absichten der Entwicklungsplanung zu diskreditieren, sondern weil es ganz allgemein die Notwendigkeit demonstriert, neben der Prüfung konkreter Projekte der Entwicklungspolitik eines Landes gebührende Aufmerksamkeit zu schenken. Indien hat seit Beginn der 2. Planperiode eine Politik der Importsubstitution von der Produktionsbasis aus betrieben. Damit hat es Produktionsumwege eingeschlagen, die hinsichtlich der Devisenfinanzierung einen äußerst langen Atem erfordern. Wegen mancher Planungsfehler, aber auch von Indien nicht beeinflussbarer Faktoren, wie Mißernten, ist ihm

¹⁸ Center for Research on Economic Development, University of Michigan, Ann Arbor, Discussion Paper No. 10. Zahlreiche kritische Anmerkungen finden sich bereits in Stolpers Buch *Planning without Facts, Lessons in Resource Allocation from Nigeria's Development*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1966.

¹⁹ Wolfgang F. Stolper, *Limitations of Comprehensive Planning ...*, a. a. O., S. 15.

der Durchbruch nicht gelungen. Vielmehr ist Indien bei seinen Produktionsumwegen in zahlreichen Sektoren auf halbem Wege steckengeblieben, so daß Kapazitäten auf der unteren und mittleren Produktionsstufe entstanden sind, die mangels Nachfrage nicht ausgelastet werden können.

In dem Bestreben, eine Industrie zum Zwecke der Importsubstitution aufzubauen, hat Indien die Landwirtschaft vernachlässigt. Es wurde verkannt, daß in hohem Maße vom Einkommen der Landwirtschaft sowohl die Nachfrage nach bestimmten Investitions- als auch Konsumgütern abhängt. Die Mißernten haben gezeigt, daß ein Nachfrageausfall von seiten der Landwirtschaft entscheidend zu einer Rezession der Gesamtwirtschaft beitragen kann.

Wegen der Größe des Landes hat man in Indien weitgehend darauf vertraut, langfristig vom Import relativ unabhängig werden zu können. Mindestens für eine lange Übergangszeit können in Indien jedoch die Importe nicht zurückgehen. Sie werden auch in Zukunft sogar noch wachsen müssen. Da die Devisenlücke infolge der geschilderten Entwicklung weitaus stärker aufgerissen ist als von Indien erwartet, macht es das Verschuldungsproblem nötig, daß man kurz und mittelfristig neben der unmittelbaren Importsubstitution den Export fördert, wenn nicht infolge der rückläufigen Nettohilfe die Wirtschaft der Stagnation anheimgegeben werden soll.

Was folgt nun aus den hier erörterten Gesichtspunkten und insbesondere aus dem Beispiel Indien für die Kapitalhilfe und für diejenigen, die mit der Beurteilung von Investitionen in Entwicklungsländern betraut sind? Erstens folgt daraus sicherlich nicht, daß Entwicklungsplanung grundsätzlich schlecht ist, obwohl gerade die indische Misere das Ergebnis einer Entwicklungskonzeption ist, die sich in mehreren aufeinanderfolgenden Plänen manifestiert hat. Umgekehrt zeigt das indische Beispiel allerdings auch nicht, daß eine zentrale Planung einer mehr marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung überlegen ist, so daß P. T. Bauers und ganz gewiß Stolpers Skepsis keineswegs der Boden entzogen ist. Für den von Bauer vermuteten Konsens der Ökonomen, daß Kapitalhilfe und Entwicklungsplanung Hand in Hand gehen sollten, bietet jedenfalls das indische Beispiel keine überzeugende Basis. Sicherlich werden die mit Kapitalhilfe betrauten Volkswirte ihrer Aufgabe nicht gerecht, wenn sie sich der Idee des „comprehensive planning“ verschreiben. Sie müssen wissen, daß sich die Gegebenheiten nicht abrupt verändern lassen und daß Planung zumindest dynamisch sein muß, um auf einem weitgehend unbekannten Zeitpfad des wirtschaftlichen Wachstums so gut wie möglich voranzukommen. Dabei ist es besonders wichtig, durch ständige Analyse der gegenwärtigen Situation Engpässe aufzuspüren und zu beseitigen. Ferner kommt es darauf an, Investitionsentscheidungen zu

treffen, die zur Vermehrung der frei verfügbaren Ressourcen beitragen, keine vorhandenen Alternativen zu übersehen und vor allem darauf zu achten, daß durch die Entscheidungen zukünftige Entwicklungen so wenig wie möglich blockiert werden, also nicht ständig Produktionsumwege eingeschlagen werden, die — ob richtig oder falsch — die knappen zukünftigen Investitionsmittel bereits im voraus binden²⁰. Jede Planung, die von der Fiktion ausgeht, Gegenwart und Zukunft seien sicher und berechenbar, ist gefährlich. Jede Planung, die nicht neue Alternativen öffnet, sondern in der Annahme, den besten Entwicklungsplan gefunden zu haben, keine Möglichkeiten zur Anpassung an neue Daten und veränderte Umstände zuläßt, läuft Gefahr, Schiffbruch zu erleiden.

Das Beispiel Indien bestätigt — zweitens —, daß sich niemand, der in irgendeiner Weise für Investitionen in Entwicklungsländern verantwortlich zeichnet, allein mit Projekten beschäftigen kann, sondern sich zwangsläufig mit der Gesamtwirtschaft auseinandersetzen muß. Da er nicht alle möglichen Projekte auf ihre gesamtwirtschaftliche Rentabilität überprüfen kann, muß er sich Gedanken darüber machen, in welchen Sektoren oder Branchen vor allem zu erwarten ist, daß sich zusätzliche Investitionen gesamtwirtschaftlich besonders auszahlen. So gefährlich es ist, Prioritäten aufgrund einseitiger Entwicklungstheorien zu setzen, so dringlich ist es andererseits, durch vorurteilsfreies Studium der Gesamtwirtschaft und ihrer Sektoren sowohl die jeweiligen Engpässe als auch die erfolgversprechenden sektoralen Ansatzpunkte für Investitionen und damit auch für die zukünftige Kapitalhilfe aufzuspüren. In der dargestellten Situation Indiens käme es zum Beispiel besonders darauf an, den Agrarsektor zu fördern. Im Industriesektor sollten Investitionsvorhaben Vorrang genießen, die nicht weitere Produktionsumwege einleiten, sondern eingeschlagene Umwege abschließen: Das bedeutet, daß mit diesen Projekten Güter erzeugt werden müßten, für die eine unmittelbare Nachfrage zu erwarten ist, sei es für den Inlandsverbrauch oder für den Export. Besonders zu bevorzugen wären dabei möglicherweise solche industrielle Vorhaben, die unmittelbar der landwirtschaftlichen Produktion dienen, wie etwa Düngemittelfabriken oder Produktionsstätten für landwirtschaftliche Maschinen und Geräte, die vielleicht sogar auch für den Export geeignet sind. Kurz gesagt müßte die indische Entwicklungspolitik verstärkt auf eine Förderung der Landwirtschaft und auf die Ergänzung unvollendeter Produktionsumwege, d. h. auf die Beseitigung bestehender Ungleichgewichte gerichtet sein. Eine an diesen Zielen orientierte Entwicklungspolitik ist für den Kapitalhilfegeber um so wichtiger, als Indien einerseits Empfänger umfangreicher Warenhilfe ist und andererseits eine spürbare externe Hilfe für die Landwirtschaft

²⁰ Vergleiche Wolfgang F. Stolper, *Limitations of Comprehensive Planning* . . . , a. a. O., S. 16.

kaum ohne die Finanzierung von Inlandskosten denkbar ist. Aus den eingangs ausgeführten Darlegungen folgt, daß die Wirksamkeit der zukünftigen Kapitalhilfe, auch wenn sie weitgehend projektbezogen bleibt, nicht von der Effizienz dieser Wirtschaftspolitik getrennt werden kann. Ob diese sich in einem neuen Plan oder einer Planrevision manifestieren sollte oder ob ein weniger ehrgeiziges Entwicklungsprogramm angezeigt ist, das marktwirtschaftlichen Kräften erheblich mehr Spielraum läßt, mag in diesem Beitrag dahingestellt bleiben.

VI. Keine sinnvollen Programme ohne sinnvolle Projekte — keine sinnvollen Projekte ohne Cost-Benefit-Analyse

Auch eine noch so sorgfältige Auswahl von Sektorprioritäten enthebt in keiner Weise von der Beurteilung jedes einzelnen Projekts etwa im Rahmen einer Cost-Benefit-Analyse. Gegen dieses Prinzip wird in vielen Entwicklungsländern verstoßen. Sie verwirklichen oft Projekte, die in ihren Entwicklungsplan zu passen scheinen, ganz unabhängig von deren gesamtwirtschaftlicher Produktivität. Mangelnde Konkurrenzfähigkeit wird durch Subventionen oder Einfuhrzölle kompensiert. Das — gewiß ungewollte — Ergebnis der sträflichen Vernachlässigung des Grundsatzes, Kosten stets durch die entgangenen Erträge zu messen (Opportunitätskosten), kann dann sogar darin bestehen, daß die Ausführung bestimmter Projekte nicht eine Vermehrung, sondern eine Verringerung des Sozialprodukts bewirkt.

Es nützt wenig, wenn Pläne in sich konsistent sind. Selbst wenn sie daneben auch noch durchführbar sind, brauchen sie noch lange nicht gut zu sein. Theoretisch kann man für jedes Land zahllose konsistente und durchführbare Pläne aufstellen, von denen jedoch nur einer optimal sein kann. „One can never hope to arrive at this optimum plan. But unless one strives continuously to direct one's investment to those sectors where it would yield the most benefits to the economy, and within sectors to projects which yield most, one will certainly end up with a plan which is very far short of what could be achieved²¹.“ In diesem Sinne erfordern gute Pläne auch gute Projekte. Der Prozeß des Findens guter Projekte wird zweifellos durch die Existenz guter Pläne erleichtert. Glücklicherweise ist er aber bei weitem nicht so abhängig von guten Plänen wie umgekehrt. Die von Little und Mirrlees, aber auch von den Autoren der vorstehenden Beiträge vorgeschlagenen Methoden der Cost-Benefit-Analyse sind, wie diese Beiträge zeigen, durchaus praktikabel, auch

²¹ Ian M. D. Little und James A. Mirrlees, *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, a. a. O., S. 58.

wenn keine verlässlichen Pläne vorliegen²². Mit ihnen können die wirklich guten von den wirklich schlechten Projekten unterschieden werden²³.

Solange die Entwicklungsländer noch nicht so weit sind, daß ihnen auf Grund eines funktionierenden Marktmechanismus ausländisches Kapital ohne besondere Hilfen zufließt, und solange Pläne so unrealistisch sind, wie das heute noch oft der Fall ist, wird die gesamtwirtschaftliche Bewertung einzelner Projekte einen Angelpunkt der Kapitalhilfe bilden müssen, auch wenn in zunehmendem Maße die Beurteilung von Entwicklungsprogrammen hinzukommt. „The needed information is not contained in the aggregative planning; it is not contained in capital-output ratios. It is contained in reasonably thorough cost-benefit analysis and detailed economic evaluations of specific projects. It does not make sense to plan *any* physical target without such cost-benefit type investigations²⁴.“

²² Gewiß ist diese Aussage etwas überspitzt. Andere Autoren glauben, wesentlich stärker auf die Bedeutung der Pläne auch für die Projektbeurteilung hinweisen zu müssen. So schreibt Mikesell zum Beispiel:

„... projects cannot be properly appraised on the basis of engineering standards and partial equilibrium benefit-cost analysis alone; their priority and contribution to the economy as a whole must be determined in relation to a dynamic analysis of the growth pattern or alternative growth patterns.“ (Raymond F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid*, Chicago 1968, S. 135). Dem wäre jedoch entgegenzuhalten, daß die Cost-Benefit-Analyse durchaus auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Rechnung stellt, etwa bei der Wahl des Schattenpreises für Kapital.

²³ Ian M. D. Little and James A. Mirrlees, *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, a. a. O., S. 188.

²⁴ Wolfgang F. Stolper, *Limitations of Comprehensive Planning ...*, a. a. O., S. 17.