

# Probleme der Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern

Beiträge zu Fragen der Entwicklungsplanung  
und regionalen Integration

Von

Erich Egner, Bruno Knall, Anton Konrad  
Wilhelm Marquardt, Hermann Priebe, Walter Rau

Herausgegeben von Dr. Wilfried Guth



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1967

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 46

SCHRIFTEN  
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 46

---

Probleme der Wirtschaftspolitik  
in Entwicklungsländern



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1967

# Probleme der Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern

Beiträge zu Fragen der Entwicklungsplanung  
und regionalen Integration

Von

Erich Egner, Bruno Knall, Anton Konrad  
Wilhelm Marquardt, Hermann Priebe, Walter Rau

Herausgegeben von Dr. Wilfried Guth



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1967

**A l l e R e c h t e v o r b e h a l t e n**

**© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1967 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany**

## Inhaltsverzeichnis

Ziele und Kriterien realistischer Entwicklungsplanung Von Dr. Bruno Knall, Kiel .....	13
Finanzierungsprobleme: Der Zusammenhang von Entwicklungsplan, Budget und Zahlungsbilanz Von Dr. Anton Konrad, München .....	38
Lehren aus der europäischen Wirtschafts-Integration für die Entwick- lungsländer Von Prof. Dr. Hermann Priebe, Frankfurt .....	58
Möglichkeiten der Förderung von Integrationsbestrebungen der Entwick- lungsländer durch die Industrieländer Von Dr. Walter Rau, Bonn .....	76
Regionalpolitik in einer unterentwickelten Volkswirtschaft dargestellt an Beispielen Latein-Amerikas Von Prof. Dr. Erich Egner, Göttingen .....	99
Zur Problematik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Ostafrika Von Dr. Wilhelm Marquardt, München .....	139
Diskussion .....	152



## Vorbemerkung

Im vorliegenden Band ist eine Reihe von Referaten zusammengefaßt, die in den Jahren 1964 und 1966 im Ausschuß „Entwicklungsländer“ gehalten worden sind; er stellt insofern eine Fortsetzung des Bandes 43 der Schriften des Vereins für Socialpolitik dar, mit dem Ausschußarbeiten der Jahre 1962/63 herausgebracht wurden. Dem Charakter der Arbeitstagungen des Ausschusses entsprechend, geht es auch in diesem Band nicht um die Wiedergabe abgeschlossener, in sich abgerundeter Forschungsergebnisse; die Beiträge stellen vielmehr vorbereitete Meinungsäußerungen zu zentralen Themen dar, mit denen sich der Ausschuß in einer Art teamwork von Praktikern und Theoretikern der Entwicklungsprobleme beschäftigt hat. Dieser Grundgedanke rechtfertigt es auch, als Schlußbeitrag einen Teil der Diskussion mit aufzunehmen.

Die Arbeiten des Bandes bewegen sich um zwei Themenkreise wirtschaftspolitischer Natur: die Probleme der Entwicklungsplanung und die der regionalen Integration der Entwicklungsländer (wobei unter diesem Begriff hier die überstaatliche Zusammenarbeit verschiedener Länder einer Region verstanden wird). Beide Themen sind sozusagen en vogue. Seit Jahr und Tag wird diesen Ländern nahegelegt, ihre Planung zu verbessern, ja manche internationalen Institutionen und bilateralen Geberländer machen die Bereitstellung weiterer Hilfe sogar vom Vorhandensein ausgearbeiteter Entwicklungspläne abhängig. Und ebenso werden Pläne für eine verstärkte Integration der Entwicklungsländer untereinander von den Gebern begrüßt sowie integrationsfördernde Projekte bevorzugt finanziert. Bei beiden Themen ging es im Ausschuß zunächst um Konkretisierung: Welche Art, welche Grade von Entwicklungsplanung, von regionaler Integration sind erstrebenswert, welche erreichbar? Sehr schnell wurde dabei deutlich, daß die beiden Fragestellungen auch noch ein anderes gemeinsam haben. Hinter der scheinbaren Selbstverständlichkeit der Postulate: mehr und bessere Entwicklungsplanung, mehr Integration, tauchen bei etwas eingehenderer Beschäftigung bald Zweifelsfragen auf, die zumindest zu einer wesentlich differenzierteren Aussage veranlassen. Gerade das war der Sinn der Ausschußdiskussion.

In dem Referat von Dr. Bruno Knall wird das Konzept einer umfassenden Entwicklungsplanung in ihren verschiedenen Phasen aufge-



zeigt; in diesem Modell ist an alles gedacht. Aber wo finden sich in den Entwicklungsländern, so wurde in der Diskussion gefragt, genügend qualifizierte administrative Kader, um einen solchen Plan in die Wirklichkeit umzusetzen? Man wird, wenn überhaupt, nur ganz wenige Länder nennen können. Vielleicht muß also das Postulat lauten, daß der Grad der Perfektion der Entwicklungsplanung — auch dort, wo hervorragende Experten für die Planung zur Verfügung stehen — sich nach dem Entwicklungsstand der betreffenden Wirtschaft und insbesondere ihrer Administration zu richten hat, mögen die Planungsexperten noch so sehr „nach Höherem streben“. Weiter drängt sich die Frage auf, ob nicht jede zentrale Planung, auch wenn die vorstehende Regel eingehalten wird, beinahe unvermeidlich Tendenzen in sich birgt, die den wahren Entwicklungsinteressen zuwiderlaufen, so vor allem die Gefahr einer Überbetonung des staatlichen Sektors zum Schaden der privaten Initiative und die Gefahr des Zuviel an Investitionen gemessen an den finanziellen Möglichkeiten. Für die Beurteilung dieser letzten Frage liefert der hier wiedergegebene Beitrag von Dr. Anton Konrad eine interessante analytische Grundlage. Viele, z. T. dramatische Beispiele zeigen, daß es eine der wichtigsten Entwicklungsaufgaben sein kann, den Ehrgeiz der Staatschefs und der von ihnen beauftragten Entwicklungsplaner zu bremsen; denn auch für die Entwicklungsländer gilt, daß Inflation auf die Dauer kein befriedigendes Wachstum sichert.

Also doch lieber völliger Verzicht auf Entwicklungspläne, so mag der eine oder andere Leser fragen? Der Ausschuß hat diese Frage in seiner Diskussion verneint und sich zur Notwendigkeit einer vernünftigen Entwicklungsplanung bekannt; er hat aber gleichzeitig ihre Grenzen und Gefahren herausgestellt.

Bei der Beschäftigung mit dem Problem der Integration der Entwicklungsländer lag es nahe, von den Erfahrungen und Erkenntnissen der europäischen Integration auszugehen und zu fragen, ob diese auch für die Entwicklungsländer, also z. B. für die lateinamerikanischen oder ostafrikanischen Integrationsbestrebungen Gültigkeit haben. Gerade das lateinamerikanische Beispiel zeigt, wie viele Parallelen es gibt, und es nimmt deshalb nicht wunder, daß Initiatoren und Förderer der lateinamerikanischen Integration, wie die Economic Commission for Latin America (ECLA), die Latin American Free Trade Association (LAFTA) und die Interamerikanische Entwicklungsbank, das Vorbild der EWG studieren und bis ins Institutionelle hinein ähnliche Ansatzpunkte wählen. So ist auch in Lateinamerika verstanden worden, daß regionale Integration unter den Kräfteverhältnissen der heutigen Welt zwar durchaus die Bildung eines wirtschaftlich und politisch starken Blocks zum Ziel haben kann, ja vielleicht haben muß, aber doch nicht mit Abschließung gegenüber der übrigen Welt einhergehen darf. Es

verdient festgehalten zu werden, daß alle Referenten und Diskussionsredner dieses Bandes in einer so verstandenen, sozusagen weltoffenen regionalen Integration einen sinnvollen weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß und keinen Widerspruch zu dem anerkannten Ziel eines möglichst freien Welthandels gesehen haben. Insoweit scheint es heute „weltanschauliche“ Kontroversen, wie sie dem Abschluß der Römischen Verträge vorausgingen — erinnert sei hier nur an die damaligen Thesen von Wilhelm Röpke — nicht mehr zu geben. Die regionale Blockbildungspolitik der Entwicklungsländer ist ein Stück modernen Pragmatismus. Sie verdient aus dieser nüchternen Sicht auch die Unterstützung der Industrieländer.

Auf einem ganz anderen Blatt steht die Frage, inwieweit die regionalen Integrationsbestrebungen der Entwicklungsländer in absehbarer Zeit Aussicht auf Erfolg haben. Der Ausschuß hat sich in einigen Referaten — die hier allerdings nur zum Teil zum Abdruck kommen — einen Überblick über die bisherigen Erfolge oder Mißerfolge zu verschaffen versucht. Dabei wurde deutlich, daß von einem Integrationserfolg bisher nur in Mittelamerika gesprochen werden kann und daß man vielleicht den lateinamerikanischen Bemühungen auf etwas längere Sicht gute Erfolgsaussichten zusprechen kann. In Afrika sind demgegenüber — wie das Referat von Dr. Wilhelm Marquardt zeigt — die Erfahrungen mit der ostafrikanischen Gemeinschaft von Kenia, Tansania und Uganda nicht sehr ermutigend, denn hier muß seit der Unabhängigkeit der drei Länder eher von einem Desintegrationsprozeß gesprochen werden. Im Norden des Kontinents zeigt der Versuch einer maghrebischen Wirtschaftsintegration bisher kaum greifbare Ergebnisse, und ähnliches gilt von verschiedenen anderen Gruppierungsabsichten im afrikanischen Raum. In Asien schließlich fehlt es an Integrationsbestrebungen völlig, wenn man von der Tätigkeit der Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE) und der jetzt erfolgten Gründung einer gesamtasiatischen Entwicklungsbank in diesem Zusammenhang absieht.

Fragt man nach den Ursachen für dieses fast völlige Fehlen erfolgreicher Integrationsprozesse im Bereich der Entwicklungsländer, so wird eine weitere Parallele zu dem Problem der Entwicklungsplanung sofort erkennbar. Um es ohne verschönernde Umschreibungen zu sagen: Vielen Entwicklungsländern fehlt aus den schon beim Planungsthema diskutierten Gründen heute noch die „Integrationsreife“. Professor Priebe, einer der besten Kenner des europäischen Integrationsprozesses, hat in seinem hier wiedergegebenen Beitrag von der „inneren Integration“ der Länder als notwendiger Voraussetzung für erfolgreiche „Außenintegration“ gesprochen und als wirtschaftspolitisches Ziel das Ineinanderübergehen dieser beiden Prozesse hingestellt. Mit

welchen Schwierigkeiten die Regierungen speziell bei der inneren Integration — man könnte auch sagen, der nationalen Regionalpolitik — konfrontiert sind, zeigt an lateinamerikanischen Beispielen der Beitrag von Professor Erich Egner; auch Egner geht davon aus, daß ohne Bewältigung der internen Regionalprobleme der Länder eine erfolgreiche Außenintegration nicht vorstellbar ist. Doch legt sein Beitrag gerade im Hinblick auf die Thesen von Professor Priebe auch die Frage nahe, ob die internen Regionalprobleme der Länder nicht wenigstens z. T. doch leichter im Rahmen einer überstaatlichen Integration gelöst werden können.

Was ist daraus für die Integrationspolitik der Entwicklungsländer und die Entwicklungspolitik der Industrieländer zu folgern?

- Die Investitionspolitik der Entwicklungsländer sollte von allem Anfang an, d. h. ganz unabhängig von der Integrationsreife, viel stärker als bisher regional aufeinander abgestimmt werden, um unproduktive Überkapazitäten zu vermeiden und einen späteren echten Integrationsprozeß zu erleichtern. Für eine solche Abstimmung genügen zunächst regelmäßige Aussprachen der Staatschefs, Minister und Entwicklungsplaner (wobei hier noch einmal ein besonders wichtiger Aspekt der Entwicklungsplanung anklingt).
- Mit institutioneller Integrationspolitik sollte nicht zu früh begonnen werden, um nicht durch Enttäuschungen und Mißerfolge den oben geforderten Integrationsprozeß auf bloßer Kooperationsbasis zu gefährden. Vor allem erfordert die institutionelle Integration, ebenso wie eine umfassende Entwicklungsplanung, eine genügende Anzahl qualifizierter administrativer Kader. Dementsprechend sollte sich auch der Grad der institutionellen Integration, wenn es einmal so weit ist, nach dem Stand der inneren Integration, und damit der Reife zur externen Integration, richten. Es ist besser, zunächst mit einigen wenigen ständigen Ausschüssen und vielleicht einer regionalen Entwicklungsbank anzufangen, als einen großen Apparat zu schaffen, der weitgehend im Leeren läuft.
- Zu der Frage, wie die Industrieländer im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik richtig verstandene Integrationsbestrebungen der Entwicklungsländer fördern können, hat Dr. Walter Rau in seinem Referat einen Fächer von Möglichkeiten ausgebreitet. Daß gerade bei der stark projektgebundenen deutschen Kapitalhilfe der Projektauswahl in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zukommt, liegt auf der Hand; komplementäre Diversifizierung zur Stärkung der Exportmöglichkeiten untereinander, so könnte man eines der Hauptkriterien für diese Auswahl schlagwortartig charakterisieren.

Gerade die Behandlung des Integrationsthemas läßt wieder erkennen, wie sehr die Wissenschaft bei den zentralen Fragen der Entwicklungspolitik noch vor wenig beackertem Neuland steht. Auch dieser kleine Band der Arbeiten des Ausschusses „Entwicklungsländer“ wird deshalb in der Hoffnung vorgelegt, Anregungen für eine systematische Behandlung dieser Themen zu geben.

Dr. W. Guth



# Ziele und Kriterien realistischer Entwicklungsplanung

Von *Bruno Knall*

## I. Einleitung und Begriffsklärung

In den Entwicklungsländern kommt man immer mehr zu der Erkenntnis, daß eine rasche und anhaltende Wirtschafterschließung nicht erreicht werden kann, wenn die Entwicklung auch weiterhin dem Laisser-faire-Liberalismus (d. h. einer Wirtschaftsordnung ohne jegliche Beschränkung, ohne staatliche Intervention und ohne Planung) überlassen bleibt. Die überwiegende Mehrheit der Entwicklungstheoretiker und -praktiker stimmt darin überein, daß die Erschließungsaufgabe in den wirtschaftlich schwach entwickelten Ländern nicht dem Zufall überlassen bleiben darf, sondern nur durch eine zielstrebige, d. h. planmäßige Erschließungspolitik erreicht werden kann. Es ist die Grundannahme dieses Referats, daß eine realistisch konzipierte, integrierte Entwicklungsplanung Wesentliches zur Wirtschafts- und Sozialentwicklung beizutragen imstande ist, ja, daß sie vielleicht hierfür eine *conditio sine qua non* darstellt.

Die Auseinandersetzung mit Entwicklungsfragen hat während der letzten fünfzehn Jahre zur Entstehung einer neuen wissenschaftlichen Disziplin — nennen wir sie Entwicklungswissenschaft — geführt, deren Wurzeln zum Großteil tief in die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften reichen. Wie immer in solchen Situationen, erfordert eine neue Disziplin auch eine neue Terminologie, wobei Wörter neu geschaffen oder Homonyme mit verändertem Begriffsinhalt akzeptiert werden müssen.

Ehe auf unser eigentliches Thema eingegangen werden soll, scheint zunächst eine definitorische Begriffsklärung nötig zu sein. Allzuoft werden fälschlicherweise „Entwicklungsplanung“, „Entwicklungsprogrammierung“ und „Entwicklungsplan“ als austauschbare Begriffe verwendet.

Die *Entwicklungsplanung* ist der weitaus umfassendste Begriff von allen und stellt ein interdisziplinäres Unterfangen dar, das sich — grob schematisiert — aus folgenden fünf Arbeitsphasen zusammensetzt:

- Diagnosen- oder Informationsphase (Bestandsaufnahme),
- Bestimmung der Entwicklungsstrategie und der Zielsetzungen,

Entwicklungsprogrammierung (Ausarbeitung des Entwicklungsplans),  
Durchführung des Entwicklungsplans,  
Bewertung des Entwicklungsplans.

Die *Entwicklungsprogrammierung* ist demnach nur die dritte Arbeitsphase der Entwicklungsplanung und schließt alle Tätigkeiten ein, die für die Ausarbeitung und Aufstellung des Entwicklungsplans (genauer gesagt: des Planentwurfs) erforderlich sind. Im Planentwurf sind die Planziele und die zu ihrer Verwirklichung einzusetzenden Mittel sowie entwicklungspolitische Maßnahmen derartig widerspruchsfrei integriert und im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang aufeinander abgestimmt, daß — unter der Voraussetzung von expliziten Annahmen und unter Berücksichtigung der vorhandenen menschlichen und materiellen Ressourcen — ein bestimmter wirtschaftlicher und sozialer Wachstumsprozeß im Laufe des geplanten Zeitraums als wünschenswert und durchführbar erscheint. Dieser Planentwurf wird zum rechtskräftigen *Entwicklungsplan*, nachdem er von den politischen Entscheidungsinstanzen (Regierung, Parlament) akzeptiert worden ist.

Im Sprachgebrauch (selbst in UNO-Veröffentlichungen) wird manchmal der Begriff *Entwicklungsprogramm* als Synonym von Entwicklungsplan verwendet. Ein Entwicklungsprogramm ist jedoch dem Umfang nach kleiner als der Entwicklungsplan, da es nicht alle Bereiche der Volkswirtschaft umfaßt, sondern sich in der Regel aus mehreren, meist koordinierten Entwicklungsprojekten zusammensetzt (z. B. das Community Development Programm, Erwachsenenbildungsprogramm, Bewässerungsprogramm u. ä. m.). Der wesentliche Unterschied zwischen Plan und Programm besteht darin, daß der Plan auf Grund von gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten konzipiert wird, während das Programm durch sinnvolle Koordinierung von Einzelprojekten entsteht. Ein Programm kann auch aufgestellt und durchgeführt werden, ohne daß ein gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsplan vorhanden sein muß. Maximale Resultate wird jedoch ein Entwicklungsprogramm erst dann erzielen, wenn es kohärent in einen Entwicklungsplan integriert ist.

Das *Projekt* stellt die kleinste Einheit in der Entwicklungsplanung dar und besteht normalerweise aus einem zusammenhängenden, mikroökonomischen Entwicklungsvorhaben, das — technisch gesehen — unabhängig von anderen Projekten durchgeführt werden kann (z. B. der Bau einer Straße, einer Fabrikanlage, eines Kraftwerks usw.).

Das Schema der fünf in der Entwicklungsplanung enthaltenen Arbeitsphasen erleichtert die systematische Analyse der Ziele und Kriterien realistischer Entwicklungsplanung. Das Schema vermittelt aber auch einen ersten Eindruck davon, wie komplex diese Analyse sein muß, weil man hierbei auf die Ziele und Kriterien von fünf verschie-

denen Phasen einzugehen hat. Es ist ohne weitere Beweisführung einleuchtend, daß die Qualität der Entwicklungsplanung letztlich davon abhängt, ob die Methoden, Techniken und Maßnahmen der einzelnen Arbeitsphasen sorgfältig und realistisch genug konzipiert bzw. durchgeführt worden sind. Nur wenn dieses zutrifft, sollte man von der sogenannten *integrierten Entwicklungsplanung* sprechen. Im Deutschen wird dadurch leider nur unzulänglich zum Ausdruck gebracht, was im Englischen als *comprehensive development planning* zu einem festen Begriff geworden ist. Das Wort *comprehensive* bzw. *compréhensif* besitzt im Englischen bzw. Französischen eine doppelte Bedeutung. Zum einen wird es im Sinne von umfassend, d. h. gesamtwirtschaftlich gebraucht; zum andern hat es eine wertende, normative Bedeutung im Sinne von vernünftig, realistisch. Das Eigenschaftswort „integriert“, auf die Entwicklungsplanung bezogen, soll demnach zum Ausdruck bringen, daß es sich hierbei um die vernünftige und wirklichkeitsnahe Zusammenfassung einer Vielzahl z. T. sehr unterschiedlicher Faktoren zu einem kohärenten Ganzen handelt. Dabei wird nicht nur impliziert, daß die verschiedenen Entwicklungsvorhaben und Sektoren im Rahmen des Entwicklungsplans möglichst widerspruchsfrei integriert sind, sondern auch, daß die funktionalen Zusammenhänge der einzelnen Phasen, aus denen die Entwicklungsplanung besteht, niemals aus den Augen gelassen werden.

Ehe auf die Ziele und Kriterien der einzelnen Phasen der integrierten Entwicklungsplanung eingegangen wird, muß das Globalziel sowie Gesamtkriterium der Entwicklungsplanung erwähnt werden. *Endziel* der Entwicklungsplanung ist es, praktisch dazu beizutragen, die Wirtschafts- und Sozialentwicklung eines Entwicklungslandes voranzutreiben und dadurch seinen Menschen zu einem höheren Lebensniveau zu verhelfen. Sowohl die Konzeption als auch die praktische Durchführung der integrierten Entwicklungsplanung sollte dabei, wie bereits angedeutet, einem *Gesamtkriterium* entsprechen, das als die Realitätsbezogenheit der Entwicklungsplanung bezeichnet werden kann. Diese Forderung nach einer realistischen und auf den tatsächlichen Gegebenheiten beruhenden Entwicklungsplanung besitzt keineswegs nur akademischen Charakter, denn die Beispiele vieler Entwicklungsländer beweisen, wie oft der Weg vom *wishful thinking* zum *wishful planning* beschritten wurde. Das gleiche Kriterium beinhaltet aber noch etwas anderes, nämlich die Forderung, die planmäßige Erschließung einer unentwickelten Volkswirtschaft selbst dann in Angriff zu nehmen, wenn das heute zur Verfügung stehende Instrumentarium der Entwicklungsplanung noch unvollkommen ist. Auch in der Entwicklungsplanung gilt das Wort: „Das Bessere ist des Guten Feind“. Wenn den  $1\frac{1}{4}$  Mrd. Menschen in Entwicklungsländern mittels eines methodisch



noch unvollkommenen Instrumentariums schon heute mehr oder weniger geholfen werden kann, darf eine auf Wirtschafts- und Sozialentwicklung gerichtete Wissenschaft nicht am Argument des übertriebenen Methodenperfektionismus scheitern.

Das obenerwähnte Globalziel bzw. Gesamtkriterium ist jedoch zu allgemein formuliert, als daß man wirklich operational bestimmen könnte, ob die Entwicklungsplanung realistisch ist oder nicht. Ein näheres Eingehen auf die Ziele und Kriterien der fünf die Entwicklungsplanung konstituierenden Arbeitsphasen ist deshalb unerlässlich.

## II. Diagnosen- oder Informationsphase

### 1. Ziel

Eine vorausschauende Entwicklungspolitik setzt die Kenntnis faktischer Informationen und wechselseitiger Zusammenhänge im Entwicklungsprozeß voraus. Bevor demnach überhaupt mit der Entwicklungsprogrammierung, d. h. mit der Ausarbeitung eines Entwicklungsplans, begonnen wird, muß eine möglichst umfassende Bestandsaufnahme aller für die Wirtschafts- und Sozialentwicklung relevanten Bereiche vorgenommen werden, damit die Planung nicht den Zusammenhang mit der Wirklichkeit verliert. Ziel dieser ersten Phase der Entwicklungsplanung ist demnach im wesentlichen die Gewinnung und Verarbeitung statistischer Informationen<sup>1</sup>. Die Arbeiten in dieser Phase beschränken sich jedoch nicht nur auf die Bestandsaufnahme der früheren und gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialstrukturdaten (z. B. Informationen über die Produktionsfaktoren: Ressourcen, Kapital und Arbeit), sondern es müssen auch die historischen Entwicklungstendenzen festgestellt sowie die entwicklungshemmenden und entwicklungsfördernden Faktoren diagnostiziert werden. Es ist zwar trivial, aber dennoch wichtig festzustellen, daß die Möglichkeit, einen operational brauchbaren Entwicklungsplan zu formulieren, weitgehend von der Breite und Genauigkeit der gesammelten Informationen abhängt<sup>2</sup>. Da-

<sup>1</sup> Strenggenommen könnte man die Diagnosenphase auch als einen integrierenden Bestandteil (und zwar als zeitlich vorgelagerte Phase) der Entwicklungsprogrammierung ansehen. Wenn die Diagnosenphase hier von der eigentlichen Programmierungsphase getrennt wird, so nur aus methodischen Gründen. Bei der Aufstellung eines Entwicklungsplans können verschiedene Techniken benutzt werden. Von welcher Art auch diese Programmierungstechniken sein mögen, sie haben alle etwas gemeinsam: ihnen muß eine umfassende Bestandsaufnahme vorausgehen.

<sup>2</sup> Der Arbeitsanfall dieser Phase ist so groß, daß das Planungsbüro wahrscheinlich nicht in der Lage sein wird, alle Untersuchungen in der gewünschten Breite und Genauigkeit selbst durchzuführen. In diesem Fall

mit wird die Frage nach den Kriterien aufgeworfen, denen die Diagnosephase entsprechen muß.

## 2. Kriterien

Man hat nicht zu Unrecht das Fehlen von Statistiken (Verfügbarkeitskriterium), das Vorhandensein höchst ungenauer Daten (Genauigkeitskriterium) sowie den Mangel an ausgebildeten Statistikern als wesentliche Charakteristika der Unterentwicklung bezeichnet. Selbst wenn die vorhandenen Statistiken dem vorhin erwähnten Verfügbarkeitskriterium nicht entsprechen, sollte das Fehlen unmittelbar verfügbarer Daten in Entwicklungsländern weder übermäßig dramatisiert werden noch zur Resignation führen. Oftmals sind Statistiken vorhanden (z. B. über Ein- und Ausfuhr, Preise, Beschäftigungszahl, Produktionszahlen, Steuerstatistiken usw.), die aber schlecht, wenn überhaupt, ausgewertet wurden. Was tatsächlich fehlt, ist einerseits speziell für die Entwicklungsprogrammierung aufbereitetes Material und andererseits die sogenannte „organisierte Information“, d. h. ein ständiger und in regelmäßigen Abständen erfolgender Informationsfluß von der Erfassungsstelle (Zollgrenzstation, Dorf- und Kreisbehörde, Produktionseinheiten usw.) zu den entsprechenden statistischen Sammelstellen in der Regional- oder Bundeshauptstadt<sup>3</sup>. — Nun gibt es eine ganze Reihe von Entwicklungsländern, die Entwicklungspläne aufstellen wollen, obwohl sie keine ausreichenden Statistiken besitzen. Da solche Länder wahrscheinlich nicht warten wollen (vielleicht auch nicht warten können), bis Statistiken so vollständig und genau erstellt sind, wie es auf Grund des Verfügbarkeits- und Genauigkeitskriteriums wünschenswert wäre, muß ein anderer Weg beschritten werden. Er besteht darin, daß man auf Grund internationaler Vergleiche ein Entwicklungsland findet, des-

---

ist es wünschenswert, ja unerlässlich, wissenschaftliche (insbesondere wirtschafts- und sozialwissenschaftliche) Institute zur Mitarbeit heranzuziehen und diese mit der Ausarbeitung bestimmter Aufgaben zu betreiben (z. B. Nachfrageanalysen, Stichprobenuntersuchungen, Erstellung von Konsumfunktionen und von Zeitreihen wichtiger Komponenten des Wachstumsprozesses u. ä. m.). Daß Forschungsinstitute nicht nur in der Diagnosephase, sondern auch bei der Entwicklungsprogrammierung und Planbewertung wertvolle Hilfestellung leisten können, versteht sich von selbst.

<sup>3</sup> Als Sachverständiger der Vereinten Nationen hatte der Verfasser ausreichend Gelegenheit, in Nepal (einem Entwicklungsland par excellence: jährliches Prokopf-Einkommen rund 50 US- $\text{\$}$ ; Analphabetenquote über 90 vH; Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten am Arbeitskräftepotential rund 93 vH) festzustellen, daß einige der soeben erwähnten Statistiken zwar existierten (in verstaubten Akten an obskuren Orten, unsystematisch gesammelt, ihr Auffinden ausschließlich dem guten Gedächtnis des Ressortbeamten bzw. der Stadt- oder Dorfschreiber überlassen), daß jedoch — von Ausnahmen abgesehen — kaum Kommunikationswege zu höheren Dienststellen bestanden.

sen Wirtschafts- und Sozialstruktur mit der des an Statistiken armen Landes in etwa übereinstimmt. Die so gewonnenen Globaldaten hat man in der englischen Fachliteratur bezeichnenderweise „guesstimates“ genannt, weil sie nur sehr angenäherte Größenordnungen wiedergeben. Dennoch ist es in der Entwicklungsplanung besser, geschätzte Daten als überhaupt keine statistischen Anhaltspunkte zu haben.

Ein weiteres wichtiges Kriterium der Diagnosenphase besteht darin, ob und inwieweit nicht nur das materielle, sondern insbesondere auch das menschliche Entwicklungspotential inventarisiert und analysiert wird. Mit Hilfe von Stichprobenbefragungen kann und muß in Entwicklungsländern Meinungsforschung betrieben werden, einmal, um festzustellen, auf welchen Gebieten menschlicher Reaktionen eine Entwicklungsresistenz existiert, und zum zweiten, um die wahren Bedürfnisse und Wünsche der Bevölkerung zu erkennen. Gerade diese Art von Untersuchungen — die zum Teil in die Soziologie und Anthropologie hineinreichen — ist bisher in der Entwicklungsplanung fast vollständig vernachlässigt worden. Dieser Tatbestand zeigt besonders deutlich, wie breit die Entwicklungsplanung schon zu Beginn angelegt werden müßte, ja daß sie ein interdisziplinäres Vorhaben par excellence ist.

Ein letztes, sehr wichtiges Kriterium der Diagnosenphase beinhaltet die Abstimmung von Datengewinnung und -verarbeitung auf die Entwicklungsprogrammierung. Für eine realistische Entwicklungsplanung ist es von höchster Wichtigkeit, daß die Aufbereitung des statistischen Materials in einer Form geschieht, die den Kalkülerfordernissen der Planaufstellungsphase unmittelbar entspricht. Dieses Kriterium impliziert demnach die Forderung, die statistischen Informationen so vorzulegen, daß sie als Basis für entwicklungspolitische Entscheidungen Verwendung finden können.

### **III. Bestimmung der Entwicklungsstrategien und der Zielsetzungen**

Die Diagnose ist zwar eine notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung für die integrierte Entwicklungsplanung; sie dient lediglich als Ausgangspunkt für die weiteren Arbeitsetappen. Aufbauend auf die Diagnose, werden in dieser zweiten Phase die Entwicklungsstrategien und die allgemeinen Zielsetzungen bestimmt.

#### *1. Entwicklungsstrategien*

Jeder Entwicklungsplan basiert auf bestimmten, allgemeinen Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung, auf gewissen Leitbildern, die man unter dem Begriff „Entwicklungsstrategien“ zusammenfassen

kann. Dazu gehören *ordnungspolitisch bezogene* Leitbilder, wie z. B. Fragen der zu wählenden Ordnungsform sowie die Vorstellungen über den Interventionsgrad der Öffentlichen Hand im Entwicklungsprozeß. Allein die Tatsache, daß ein Entwicklungsland dem *Laisser-faire-Liberalismus* den Rücken zuwendet und seine künftige Entwicklung planbewußt vorantreiben will, impliziert bereits eine klare Option für eine von zwei Alternativstrategien. Diese stellt allerdings keine eigentliche Wahlhandlung dar, denn in Wirklichkeit können die Entwicklungsländer gar nicht anders als für eine vernünftig geplante Wirtschaftsentwicklung optieren<sup>4</sup>. Obwohl solche gesellschaftspolitischen Vorstellungen in den Entwicklungsplänen nicht immer explizit erwähnt werden, existieren sie dennoch; sie bestimmen sogar in entscheidendem Maße die Richtung und Grenzen der Entwicklungsplanung. Ein technisch noch so perfekter Entwicklungsplan wäre zum Scheitern verurteilt, widerspräche er den vorherrschenden gesellschaftspolitischen und ethischen Vorstellungen.

Was die Ziele und Kriterien für die ordnungspolitisch bezogenen Leitbilder betrifft, so sind jene die ausschließliche Domäne der Politiker und deshalb von den Entwicklungsplanern nicht beeinflussbar. Es kann nicht zur Aufgabe der Entwicklungsplaner gehören, den Politikern eine bestimmte Ordnungsform vorzuschlagen, z. B. die Verfolgung einer sozialistischen oder kommunistischen Ordnungspolitik. Es ist jedoch offensichtlich, daß das Planungssystem selbst mit der ordnungspolitischen Strategie, der es dienen soll, eng verbunden ist.

Im Gegensatz zu dieser ordnungspolitisch bezogenen Strategie sind die Entwicklungsplaner aber befähigt und aufgerufen, bei einer anderen Strategie, die *ordnungspolitisch vorwiegend neutral* ist, ihr Fachurteil abzugeben. Es handelt sich um die in groben Umrissen erfolgte Festlegung von entwicklungspolitischen Leitbildern oder allgemeinen

---

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang ist noch eine andere Pseudowahlmöglichkeit zu erwähnen. Diese bestünde darin, daß man mit der Entwicklungsplanung so lange warten würde, bis nicht nur ausgezeichnete Statistiken vorhanden sind, sondern bis auch ein rasch entwickeltes Erziehungswesen sämtliche Fachkräfte, Unternehmer, Entwicklungspolitiker und Verwaltungsbeamte mit dem benötigten Wissen ausgestattet hat. Auch in diesem Fall gibt es eigentlich keine reale Alternative, denn ein Entwicklungsplan sollte vorbereitet und durchgeführt werden, selbst wenn die eben genannten Voraussetzungen noch nicht in idealer Weise vorhanden sind. In den Entwicklungsländern könnte aus der Not dieser Situation sogar eine Tugend gemacht werden, denn: „It may be that the vital lessons can be learned only by trial and error, in the doing; that the countless obstacles to development can be uncovered only when a development effort has been launched; and that only the pressures generated by such a major effort can overcome these obstacles“. L. J. *Walinsky*, *The Planning and Execution of Economic Development, A Nontechnical Guide for Policy Makers and Administrators*. New York, Toronto and London 1963. S. 27.

Richtlinien im Hinblick auf die gewünschte Art der Entwicklung, für die man sich auf Grund der Gesamtschau aller Entwicklungsmöglichkeiten der unentwickelten Volkswirtschaften entscheidet. Genau wie das ordnungspolitisch bezogene Leitbild ist auch die Festlegung der entwicklungspolitischen Leitbilder nicht quantifizierbar. Zu den letzteren können z. B. folgende Problemkreise gehören:

Gleichgewichtige vs. ungleichgewichtige Wirtschaftsentwicklung,  
Diversifizierung vs. Spezialisierung der Wirtschaft,  
Produktivinvestitionen vs. Sozialinvestitionen,  
Vorrang der Industrie bzw. von Leitsektoren,  
Förderung der Exportproduktion vs. Betonung der Produktion für den einheimischen Bedarf (= Importsubstitution),  
Förderung der Infrastruktur,  
Verringerung der zu krassen Einkommensunterschiede,  
Erhöhung der einheimischen Kapitalbildung,  
Ausgleich der Zahlungsbilanz bzw. Verringerung des Defizits,  
Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten,  
Verbesserung des Ausbildungswesens.

Über die Kriterien, die bei der endgültigen Wahl der entwicklungspolitischen Strategien angewendet werden, kann generell nichts gesagt werden. Das eingangs erwähnte Prinzip der Realitätsbezogenheit ist aber auch hier anzuwenden, denn offensichtlich sind nicht alle entwicklungspolitischen Strategien miteinander kompatibel bzw. lassen sich auch nur in einem bestimmten Umfang realisieren. Genauer über die Unvereinbarkeiten ist erst dann zu sagen, wenn die Entwicklungsstrategien mit Hilfe von Zielsetzungen konkretisiert werden.

## 2. Allgemeine Zielsetzungen

Auf Grund der soeben aufgezeigten entwicklungspolitischen Leitbilder erfolgt schließlich die Wahl allgemeiner Zielsetzungen, die als Basis für die darauffolgende Programmierungsphase dienen. Da die Entwicklungsländer mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattet sind und auch die Entwicklungsstrategie von verschiedenen Voraussetzungen beeinflusst wird, müssen die Zielsetzungen, je nach Entwicklungsland, nicht immer übereinstimmen. Untersucht man jedoch die große Zahl der bereits existierenden Entwicklungspläne, ist festzustellen, wie stark sich diese hinsichtlich der aufgestellten Zielsetzungen ähneln. In fast allen Entwicklungsplänen versucht man z. B., eine Steigerung des Prokopfeinkommens, eine Erhöhung der Sparquote, eine Steigerung der in-

dustriellen und landwirtschaftlichen Produktion u.ä.m. zu erreichen<sup>5</sup>. Natürlich handelt es sich in dieser Konzeptionsphase der Zielsetzungen nicht um eine Quantifizierung, sondern lediglich um eine qualitative Formulierung der Zielsetzungen. Dazu ein Beispiel: Auf Grund der Diagnosenanalyse sei angenommen, daß sich ein Entwicklungsland zur *entwicklungspolitischen Strategie* entschließt, während des nächsten Entwicklungsplans die Kapitalbildung zu fördern. Diese entwicklungspolitische Strategie konkretisiert sich in der Wahl der hierfür adäquaten *allgemeinen Zielsetzung*, nämlich die Sparquote zu erhöhen. Damit wird aber lediglich über das „Was“ entschieden; das „Wieviel“, d. h. die genaue Quantifizierung der Zielsetzung — die dadurch zum *präzisen Entwicklungsziel* (d. h. zur Zielvariablen des Modells) wird —, bleibt der nächstfolgenden Phase vorbehalten.

In gewisser Hinsicht ist die Phase der Zielsetzungen ein Übergangsstadium, das in seinen Auswirkungen bereits in die Programmierungsphase hineinreicht, in der die einzelnen Entwicklungsziele quantifiziert werden. Wenn trotz alledem die Aufstellung der Entwicklungsziele schon hier erwähnt wird, dann vor allem deswegen, um auf die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit hinzuweisen, die zwischen den Staatsmännern und Entwicklungspolitikern einerseits und den Entwicklungsplanern und Planungstechnikern andererseits besteht bzw. bestehen sollte. Würden nämlich die Entwicklungsziele ausschließlich von den Planungstechnikern bestimmt, könnte zwar der daraus resultierende Entwicklungsplan durchaus in sich widerspruchsfrei und kon-

---

<sup>5</sup> Obwohl in den Entwicklungsländern in erster Linie eine Verbesserung des Lebensniveaus angestrebt wird, ist es bezeichnend, daß man z. B. die *Erhöhung des Konsumgüterverbrauchs* nur äußerst selten als Zielsetzung findet. Die Entwicklungsländer sind sich in immer stärkerem Maße bewußt, daß der Preis für die Konsumerhöhung — die für den Augenblick zweifellos eine Verbesserung der Bedürfnisbefriedigung bedeutet — darin bestehen würde, daß wertvolle Kapitalmittel für die Produktivgüterindustrie verlorengelangen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Fragestellung von Interesse, ob die Zielsetzungen eines Entwicklungsplans auf den *Bedarf* oder auf die *Produktion* (d. h. das Angebot) ausgerichtet sein sollen. Es scheint in den Entwicklungsländern wichtiger zu sein, zuerst die Güterproduktion zu vergrößern, nicht aber in erster Linie von den Bedürfnissen auszugehen. Selbstverständlich muß ein bestimmtes Minimum für die Befriedigung des Verbraucherbedarfs gesichert sein. Abgesehen aber von diesem Minimumverbrauch (der übrigens nicht für alle Entwicklungsländer gleich ist) sollte das Schwergewicht in unentwickelten Volkswirtschaften mit einem rudimentären und wenig leistungsfähigen Produktionsapparat auf die Produktion gelegt werden, denn nur dadurch wird es möglich sein, den in der Literatur oft zitierten „Kuchen“, der verteilt werden soll, zu vergrößern. Sollte, wie bisher, ein gleichgroßer Kuchen aufgeteilt werden, wäre zu befürchten, daß gerade diejenigen Einkommensschichten, die den kleinsten Anteil am Volkseinkommen gehabt haben, auch weiterhin benachteiligt bleiben werden, weil sie sich am wenigsten wehren bzw. ihre Interessen wahrnehmen können.

sistent im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sein. Wenn sich aber die „Plantechnokraten“ bei der Entwicklungsprogrammierung nur von den ökonomischen, nicht aber auch von politischen und entwicklungsstrategischen Kriterien leiten lassen, läuft der Entwicklungsplan Gefahr, z.B. an der nichtökonomischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit vorbeizugehen. Umgekehrt können die Staatsmänner und Entwicklungspolitiker erst dann eine entwicklungsadäquate Strategie und die daraus resultierenden Entwicklungsziele konzipieren, *nachdem* sie von den Entwicklungstechnikern durch kompetente Beratung in die Lage versetzt wurden, die Konsequenzen ihrer entwicklungsstrategischen Vorstellungen in großen Zügen abzuschätzen<sup>6</sup>. Eine enge Zusammenarbeit zwischen den zwei obenerwähnten Gruppen ist demnach unerlässlich, um schon vor Beginn der Programmierungsarbeit den Rahmen möglichst widerspruchsfreier Zielsetzungen festlegen zu können.

#### IV. Entwicklungsprogrammierung

Auf Grund der vorangegangenen Arbeitsphasen besitzen die Entwicklungsplaner zu diesem Zeitpunkt ein Bild sowohl der früheren und gegenwärtigen Wirtschaftsstruktur und der Entwicklungstendenzen, als auch eine Vorstellung von den entwicklungsstrategischen Leitbildern für die weitere Entwicklung des Landes.

##### 1. Ziel

Das wichtigste Ziel der nun einsetzenden dritten Arbeitsphase der Entwicklungsplanung, nämlich der Entwicklungsprogrammierung, ist die Ausarbeitung eines Planentwurfs, in dem ein einziger oder mehrere Entwicklungspfade durchgerechnet sind. Der vorgeschlagene Planentwurf wird zum offiziellen Entwicklungsplan, nachdem er von der Exekutive und Legislative akzeptiert worden ist. Die zahlreichen Ent-

---

<sup>6</sup> Gerade dieser Tatbestand hat den Verfasser veranlaßt, in diesem Abschnitt den Begriff *Strategie* anstatt *Politik* zu benutzen. Zwar beinhaltet auch das Wort „Politik“ bestimmte aktionsgerichtete Verhaltensweisen; „Strategie“ umfaßt jedoch mehr. Dieser der Spieltheorie entlehnte Begriff impliziert bestimmte, auf Kenntnis der tatsächlichen Verhältnisse aufbauende Entscheidungen. Das Wesentliche hierbei ist, daß diese Entscheidungen nicht blind getroffen werden, sondern daß es zu ihrem Entstehen der Voraussicht bedarf. Diese Vorausschau der Konsequenzen alternativer und zum Teil widerspruchsvoller Maßnahmen macht es den Staatsmännern und Entwicklungspolitikern möglich, diejenigen Strategien auszuwählen, die mit den Entwicklungsimperativen eines bestimmten Landes und seiner spezifischen, ökonomischen und nichtökonomischen Datenkonstellation in Einklang stehen.

wicklungspläne und -programme, die in den letzten Jahren in Entwicklungsländern aufgestellt wurden, beruhen alle darauf, daß die Planziele und die wahrscheinlichen Entwicklungstendenzen der Gesamtwirtschaft und der einzelnen Wirtschaftssektoren geschätzt, d. h. in die Zukunft projiziert werden. Dabei wird versucht, durch Gegenüberstellung des Wünschenswerten und des praktisch Möglichen ein optimales Wirtschaftswachstum während der Planperiode zu erreichen<sup>7</sup>.

Bei der Voraussage der zukünftigen Wirtschafts- und Sozialentwicklung hat der Entwicklungsplaner die Wahl zwischen mehreren Programmierungsmethoden, die — sowohl hinsichtlich des Komplikationsgrades und der Berechnungstechniken als auch der statistischen Voraussetzungen — verschiedener Natur sind. Die Skala der benutzten Programmierungsmethoden reicht von der einfachen Extrapolation über stark vereinfachte, „naive“ Modelle (unter Zuhilfenahme der Grundsätze volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung), weiter über anspruchsvollere ökonometrische Modelle (Systemprojektionen) des Tinbergen- und Leontief-Typs bis zu den sowohl methodisch als auch statistisch höchst ambitionierten Optimierungsmodellen, bei denen die lineare Programmierungstechnik Verwendung findet. Alle diese Entwicklungsmodelle besitzen sowohl Vorteile als auch Nachteile. Die ökonometrischen Modelle haben zwar den Vorteil der wissenschaftlichen Eleganz und Genauigkeit. Bei der Erschließung eines Entwicklungslandes muß man sich jedoch vom „L'art pour l'art“-Denken freimachen, denn das Aufstellen eines Entwicklungsplans dient keinem

---

<sup>7</sup> In dieser Arbeitsphase muß die bereits im vorigen Abschnitt erwähnte enge Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsplanern und Entwicklungspolitikern fortgesetzt und intensiviert werden, eine Zusammenarbeit, die während der ganzen Aufstellungsphase des Entwicklungsplans nicht aufhören darf. Die Schwierigkeiten, die dabei auftauchen, können an der Entwicklungsplanung Nigerias exemplifiziert werden: „There is no doubt that the results of this exercise (d. h. employing aggregate economic analysis for planning consistency purpose) were very useful to the technical planners themselves and provided the basis for all the work that followed. But the organization responsible for the coordination of planning and choice of targets was composed primarily of administrative officers, and the final decisions lay with politicians. Since the interpretation of the technical analysis of the national economy was subject to controversy even for trained economists, it was unrealistic to expect government officials to digest such complex data and then determine the targets for the development plan when they did not customarily work with such material. Many of the basic difficulties in formulating the government development plans stemmed from the fact that the planners, the officials, and the ministers each conceived of economic development in different terms. Each group was unsuccessful or reluctant to translate its concepts and unit of measure into terms comprehensible to others.“ P. B. Clark, *Economic Planning for a Country in Transition: Nigeria*. In: *Planning Economic Development*. Ed. by E. E. Hagen. A Study from the Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology. (The Irwin Series in Economics.) Homewood, Illinois, 1963. S. 273.



Selbstzweck, der sich lediglich in mathematisch-logischen Denkaufgaben mittels abstrakter, theoretischer Modelle erschöpft. Ein Entwicklungsplan soll vielmehr praktisch dazu beitragen, den Lebensstandard der Menschen dieser Länder zu heben. Welches der Programmierungsmodelle in einem bestimmten Entwicklungsland anzuwenden ist, kann nur ad hoc auf Grund des verfügbaren Datenkranzes und der Diagnosenanalyse bestimmt werden. Bei der Wahl des adäquaten Programmierungsmodells müssen sich deshalb die Entwicklungsplaner von operationalen Gesichtspunkten leiten lassen. Damit wird die Frage nach den Kriterien aufgeworfen, die bei der Aufstellung eines Entwicklungsplans zu berücksichtigen sind.

## 2. Kriterien

Jeder Entwicklungsplan muß erstens dem *Vollständigkeitskriterium* genügen. Darunter wird die Forderung verstanden, daß das Programmierungsmodell die Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit zu umfassen hat. Ein Zweissektoren-Modell zum Beispiel, das nur die Landwirtschaft und Industrie berücksichtigt, wäre unvollständig, weil es für die Wirtschaftsentwicklung so wichtige Sektoren wie Transportwesen, Außenhandel, Dienstleistungen usw. außer acht läßt. Unvollständig wäre es auch, wenn man zwar alle vorhin erwähnten Sektoren der rein wirtschaftlichen Tätigkeit einschließen würde, ohne aber den Sozialsektor (insbesondere das Erziehungswesen) explizit in das Modell aufzunehmen. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß umfassende, integrierte Entwicklungspläne gerade für jene Entwicklungsländer am unentbehrlichsten sind, die sie sich am wenigsten leisten können, weil die hierfür erforderlichen Statistiken und qualifizierten Menschen meistens fehlen. Das Vollständigkeitskriterium darf infolgedessen mit dem eingangs erwähnten Kriterium der Realitätsbezogenheit nicht im Widerspruch stehen: Falls die Voraussetzungen für eine umfassende Entwicklungsplanung fehlen, muß man sich mit der Teilplanung begnügen (der erste Entwicklungsplan für Indien, Pakistan, Iran und Sudan z. B. beschränkte sich im wesentlichen auf die Tätigkeiten des öffentlichen Sektors). Trotz dieser Beschränkungen müssen die Programmierer versuchen, ihr Entwicklungsmodell auf eine möglichst breite Basis zu stellen. Es ist hierbei nicht immer entscheidend, ob alle diese Faktoren des Entwicklungsprozesses in einem formalen Modell enthalten sind und sich in einem Gleichungssystem widerspiegeln. Viel wichtiger ist es, daß diese Faktoren bei der Planung überhaupt berücksichtigt werden, selbst wenn man sie (z. B. wegen der Unzulänglichkeit des benutzten Modells oder mangels ausreichender Statistiken) außerhalb des formalen Modells behandeln muß.

Mit zu den wichtigsten Richtmaßen gehört weiterhin das *Flexibilitätskriterium*. Manche unangenehmen Überraschungen in der bisherigen Entwicklungsplanung rühren daher, daß der Entwicklungsplan als ein starres Aktionsprogramm aufgefaßt wurde, von dem man glaubte, es buchstabengetreu durchführen zu müssen. Diese Einstellung ist schon deshalb fragwürdig, weil jeder Entwicklungsplan auf einem offensichtlich unsicheren Informationsfundament aufbaut. Hier setzt nun das Flexibilitätskriterium mit der Forderung ein, daß bei der Entwicklungsprogrammierung bestimmte qualitativ und/oder quantitativ ausgedrückte Fehlermargen für kritische Sektoren bzw. gesamtwirtschaftliche Größen vorgesehen werden müssen.

Die Forderung nach Flexibilität führt zu einem weiteren Richtmaß, und zwar dem *Kontinuitätskriterium*, das bisher allerdings bei keiner Entwicklungsplanung praktisch berücksichtigt wurde. Um die gewünschte Kontinuität des Planungsprozesses zu gewährleisten und den Entwicklungsplan laufend auf die Realität abzustimmen, ist vorgeschlagen worden, sogenannte „kontinuierliche“, „gleitende“ oder „rollende Pläne“ aufzustellen. Das bedeutet, daß z. B. ein Fünfjahresplan nicht erst alle fünf Jahre ausgearbeitet wird, sondern daß die Programmierungsarbeiten alljährlich durchgeführt werden. In der Praxis würde das so aussehen, daß am Ende des ersten Jahres des Fünfjahresplans ein neuer Plan erstellt, d. h. ein zusätzliches Jahr an den ursprünglichen Fünfjahresplan angehängt wird. Diese kontinuierliche Entwicklungsprogrammierung hätte den (durch beträchtliche Mehrarbeit erkaufte) Vorteil, daß für die jeweils revidierten Fünfjahresperioden die inzwischen gemachten Erfahrungen berücksichtigt (Rückkoppelungseffekt) und dadurch neue Entwicklungen flexibler vorausgesehen werden können.

Ein wichtiges Richtmaß guter Entwicklungsprogrammierung ist das *Konsistenzkriterium*. Ganz allgemein wird darunter die Übereinstimmung verstanden, die zwischen Nachfrage und Angebot aller am Entwicklungsprozeß beteiligten Faktoren existieren muß. Allzu ambitionöse Pläne (z. B. in Ceylon, Bolivien, Tunesien), die beispielsweise übertrieben hohe Wachstumsraten zum Ziele haben, ohne daß die Voraussetzungen in bezug auf Ressourcen aller Art gegeben sind, entsprechen dem Konsistenzkriterium nicht, weil im Verlauf der Planperiode Angebot und Nachfrage zwangsläufig auseinanderfallen werden. — Konsistenz bedeutet weiterhin, daß in der Programmierung die makroökonomischen und sektoralen Projektionen koordiniert und aufeinander abgestimmt werden. Nur dadurch können etwaige Unvereinbarkeiten zwischen den beiden Projektionsebenen bereinigt werden. — Dieses Kriterium bezieht sich jedoch nicht nur auf die Konsistenz im obigen Sinne, sondern gilt auch für das Programmierungsmodell selbst. Damit

wird die Forderung gestellt, daß der Komplikationsgrad des ausgewählten Entwicklungsmodells den statistischen Gegebenheiten des Entwicklungslandes entsprechen muß. Für die meisten unentwickelten Volkswirtschaften bedeutet das, daß weder ein zu primitives noch ein sehr kompliziertes ökonometrisches Programmierungsmodell verwendet werden darf. In den meisten Fällen werden die Entwicklungsplaner ein Modell auswählen, das einen Kompromiß zwischen diesen zwei extremen Programmierungsmöglichkeiten darstellt. — Schließlich bezieht sich das Konsistenzkriterium auf den formalen Aufbau von Programmierungsmodellen, indem gefordert wird, daß die Zahl der Instrumentvariablen mit der Zahl der Zielvariablen übereinstimmen muß (dies gilt für die eindeutig determinierten Entscheidungsmodelle mit festen Zielsetzungen — „fixed target policy models“ — z. B. vom Tinbergenschen Typ). Ist die Zahl der Instrumentvariablen geringer als die der Zielvariablen, ist das Modell überdeterminiert und keine Lösung möglich. Wenn mehr Instrumentvariable als Beschränkungen vorhanden sind, bedeutet es, daß eine entsprechende Zahl von Handlungsalternativen (Freiheitsgrade) offenstehen. In diesem Fall kann die gewählte Alternative optimal sein; sie muß es aber nicht, weil solche Modelle kein Optimalitätskriterium besitzen. Makroökonomische Programmierungsmodelle vom Tinbergen-Typ können demnach das Konsistenzproblem lösen, d. h. die innere Widerspruchslosigkeit zwischen entwicklungspolitischen Instrumenten und Zielsetzungen garantieren. Sie sind aber nicht in der Lage, die optimale Handlungsalternative aufzuzeigen.

Ein wichtiges Richtmaß ist das *Effizienz*kriterium. In jedem Programmierungsmodell werden die Entwicklungsplaner bestrebt sein, die Zielsetzungen mit einem Minimum an Aufwand zu erreichen. Für die einzelnen Bereiche (Sektoren oder Projekte) des Entwicklungsplans geschieht dieses mittels verschiedenartiger Effizienz Kriterien. Mit ihrer Hilfe ist es zwar möglich, für Einzelbereiche eine quasi-effiziente Allokation der Ressourcen im Hinblick auf die Erreichung der gesetzten Teilziele zu gewährleisten. Ihr augenfälligster Nachteil besteht jedoch darin, daß diese Kriterien nur isoliert (meistens mikroökonomisch) vorgenommen werden können. Ein Optimierungsprozeß ist mit ihrer Hilfe nicht möglich. Einen theoretisch gangbaren Weg für makroökonomische Modelle, die dem *Optimalitäts*kriterium entsprechen, hat die Methode des linearen (und neuerdings des nichtlinearen) Programmierens aufgezeigt. Im Unterschied zu den vorhin erwähnten Entscheidungsmodellen mit festen Zielsetzungen (die zwar konsistent, nicht aber optimal sind) wird in den Entscheidungsmodellen mit flexiblen Zielsetzungen (flexible target policy models) der Optimierungsprozeß explizite berücksichtigt, wobei solche Modelle gleichzeitig auch konsistent sind.

Nur sie stellen Optimierungsmodelle dar, mit deren Hilfe der Spielraum der Entscheidungsalternativen eingeengt und auf Grund der Zielfunktion (Optimalitätskriterium) eine Optimallösung erreicht werden kann. Obwohl die formalen Zusammenhänge dieser Optimierungsmodelle bekannt sind, konnten sie bislang bei praktischen Programmierungsaufgaben noch keine Verwendung finden, weil die Methode des linearen Programmierens noch zu hohe Anforderungen an das statistische Datenmaterial von Entwicklungsländern stellt.

Ein letztes wichtiges Richtmaß der Programmierungsphase ist das *Kommunikationskriterium*, das sich auf die erforderliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsplanern und Sachverständigen außerhalb des Planungsamtes bezieht. Diese Zusammenarbeit ist besonders bei den Projektionsarbeiten für die einzelnen Wirtschaftssektoren unumgänglich<sup>8</sup>.

Die Aufzählung der bedeutsamsten Kriterien der Entwicklungsprogrammierung sollte nicht abgeschlossen werden, ohne nochmals die Wichtigkeit zu unterstreichen, für jedes Entwicklungsland ein ihm adäquates Entwicklungsmodell zu wählen. Natürlich findet man in der Fachliteratur Hinweise, die bei einem Vergleich von Singulär- und Systemprojektionen eindeutig zugunsten von Systemprojektionen ausfallen. Diese Berechnungen über den Gütegrad von verschiedenen Projektionsmethoden sind jedoch fast ausschließlich für hochentwickelte Länder durchgeführt worden. Leider ist aber der Gütegrad einer Projektion nicht das einzige Kriterium, das bei der Programmierung in Entwicklungsländern berücksichtigt werden muß. Wie bereits erwähnt, sind mangelnde Quantität und Qualität der vorhandenen Statistiken ein wichtiges und in den meisten Entwicklungsländern sogar schlechthin entscheidendes Kriterium für die Wahl des adäquaten Programmierungsmodells. Diese operationalen Zweckmäßigkeitüberlegungen in der Programmierungsarbeit (die dem eingangs erwähnten Prinzip der Realitätsbezogenheit entsprechen) führen dazu, daß man in Entwicklungsländern oftmals gezwungen ist, Projektionsmethoden anzuwenden, die nicht die neuesten theoretischen Erkenntnisse widerspiegeln. Das entbindet die Entwicklungsprogrammierer jedoch nicht davon, bei der Aufstellung eines Entwicklungsmodells bis hart an die Grenze des methodisch Möglichen zu gehen und zu versuchen, die obengenannten

---

<sup>8</sup> Als Beispiel sei Indien erwähnt, wo kleine Arbeitsgruppen („working groups“ und „panels“) die Planungskommission in ihrer Programmierungsarbeit fachlich unterstützen. Es bestehen mehrere Fachgruppen (z. B. für Arbeitskräfte, Landwirtschaft, Industrie, Energie, Bewässerung, Erziehung, Gesundheitswesen usw.), in denen sowohl Vertreter der Planungskommission und der Fachministerien als auch Sachverständige der Privatwirtschaft und Angehörige von Fachinstituten und Universitäten gemeinsam beraten und zur Lösung sektoraler Programmierungsprobleme beitragen.

Kriterien zu berücksichtigen. Ein so konzipiertes Programmierungsmodell könnte dadurch gleichzeitig dem statistischen Zentralamt wertvolle Hinweise auf die Art und Form fehlender Statistiken vermitteln, die prioritätsmäßig entweder zu erstellen oder, falls vorhanden, speziell für die Erfordernisse der Entwicklungsprogrammierung aufzubereiten wären. — Schließlich hängt die Wahl des Programmierungsmodells von der fachlichen Qualifikation und den subjektiven Präferenzen der Entwicklungsprogrammierer ab. Die erstgenannte Voraussetzung hat heute nicht mehr die Bedeutung, die sie etwa noch vor einem Jahrzehnt gehabt hat. Zum einen vergrößert sich in den Entwicklungsländern die Zahl der Planungsfachleute langsam, aber stetig, zum andern können den Entwicklungsländern durch die bilaterale und vor allem multilaterale technische Hilfe Programmierungsexperten zur Verfügung gestellt werden. Schwierigkeiten tauchen hierbei nur dann auf, wenn die ausländischen Sachverständigen über ihr Fachwissen hinaus auch subjektiv gefärbte und unrealistische Vorstellungen von der Entwicklungsproblematik mitbringen.

## V. Durchführung des Entwicklungsplans

### 1. Ziel

Das Ziel der vierten Phase der Entwicklungsplanung ist die praktische Durchführung des aufgestellten und von den politischen Entscheidungsinstanzen akzeptierten Entwicklungsplans. So gut auch der in der vorangegangenen Programmierungsphase erarbeitete Entwicklungsplan vom Standpunkt der wirtschaftlich-technischen Konzeption und inneren Konsistenz sein mag, seine noch so realistisch formulierten Zielsetzungen werden steriles Wunschenken bleiben, solange sie nicht durch adäquate entwicklungspolitische Maßnahmen verwirklicht werden. Eine kritische Analyse der bereits durchgeführten Entwicklungspläne zeigt aber allzuoft, daß dieser Grundsatz der Entwicklungsplanung noch nicht ausreichend berücksichtigt wird. Der entscheidendste Grund hierfür ist in der Tatsache zu suchen, daß die Phase der Plandurchführung zweifellos mit zum Schwierigsten der integrierten Entwicklungsplanung gehört<sup>9</sup>. In noch weit größerem Maße als bei der Entwicklungsprogrammierung kommt es in dieser Phase der

<sup>9</sup> „Planning can be done by a handful of foreign experts, but plans must be carried out, for the most part, by the people of the country and the government concerned. The implementation process extends over a longer period of time; it deals with realities instead of concepts; it requires practical application and administration by many people, instead of blueprinting by a relative few; and it brings the leaders face to face with the necessity for many unpleasant decisions difficult to make and even more difficult to carry through.“ L. J. *Walinsky*, a.a.O., S. 63.

Durchsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen auf die Erfahrung und das Fingerspitzengefühl der Entwicklungspolitiker an. Zu den Schwierigkeiten trägt noch ein weiterer Umstand bei. Während die Entwicklungsprogrammierung ihrem Wesen nach neutralen Charakter besitzt, da sie weder politisch noch ideologisch ausgerichtet ist (die Projektionstechniken und die Input-Output-Analyse z. B. können in Ost oder West gleichermaßen verwendet werden), beinhaltet die Plandurchführung Maßnahmen, die zum Teil ordnungspolitischer Natur sind, die entweder die gesellschaftspolitischen Vorstellungen beeinflussen bzw. von ihnen beeinflusst werden.

## 2. Kriterien

Auf die Kriterien, die die Auswahl und Durchführung der Maßnahmen beeinflussen, kann hier nicht im einzelnen eingegangen werden, weil die Zahl der erforderlichen Maßnahmen zu groß ist und jede einzelne ein besonderes Kriterium erfordert. Die folgenden, allgemein formulierten Kriterien müssen jedoch berücksichtigt werden, wenn die Plandurchführung realistisch sein soll.

Am Ausgangspunkt jeder Planerfüllung stehen die im Entwicklungsplan enthaltenen Entwicklungsziele (Planziele). Das Kriterium der *Zielkonformität* bezieht sich auf die Prüfung, welche der entwicklungspolitischen Maßnahmen (Instrumente) die geeignetsten sind, um die gesetzten Planziele zu erreichen. Diese Instrumente bestehen im wesentlichen aus Förderungs-, Lenkungs- und Verbotsmaßnahmen auf dem Gebiet der allgemeinen Wirtschaftspolitik sowie auf den spezielleren Bereich der Finanz-, Geld- und Kredit-, Spar- und Investitions-, Sozial- und Erziehungspolitik u.ä.m. Damit soll nicht nur der Umfang dieser funktional sehr verschiedenartigen Maßnahmen angedeutet, sondern auch auf die oft unvermeidlichen Schwierigkeiten bei ihrer Durchführung hingewiesen werden.

Die Maßnahmen müssen weiterhin dem *Kompatibilitätskriterium* entsprechen, d. h. sie müssen so ausgewählt und durchgeführt werden, daß sich ihre unmittelbaren Auswirkungen nicht widersprechen. Für verhältnismäßig überschaubare Maßnahmen ist dieses nicht allzu schwer zu erreichen. Wesentlich größere Schwierigkeiten entstehen aber beim Versuch, nicht nur die unmittelbaren, sondern auch die indirekten (sekundären, tertiären usw.) Auswirkungen zu prognostizieren. Nur die allerwenigsten Entwicklungspläne entsprechen der wichtigen Forderung, auch diese mittelbaren Auswirkungen zu berücksichtigen.

Im engsten Zusammenhang mit den vorhin erwähnten Kriterien steht ein anderes, das sich auf das *Ausmaß der staatlichen Einflußnahme*

in der Entwicklungspolitik bezieht. Es muß den Entwicklungspolitikern überlassen bleiben, jene Grenzen zu erkennen, die den interventionistischen Maßnahmen nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus ordnungspolitischen, ethischen und sozialen Gründen gesetzt sind. Die Konformität bzw. Inkonformität entwicklungspolitischer Maßnahmen oder Mittel muß demnach immer im Zusammenhang mit der Wirtschaftsordnung gesehen und beurteilt werden.

Selbst ein sorgfältig erarbeiteter Entwicklungsplan wird in der Durchführungsphase auf unvorhergesehene Ereignisse stoßen. Um das *Flexibilitätskriterium* zu erfüllen, darf an den entwicklungspolitischen Maßnahmen nicht starr festgehalten werden. Diese sind vielmehr neu zu formulieren, falls eine veränderte Situation es erforderlich machen sollte. Hierbei dürfte man sich nicht damit begnügen, die alten Entscheidungen grundsätzlich beizubehalten und lediglich ihre Anwendungsart zu ändern, sondern man sollte völlig neue Entscheidungen treffen, die von den alten um so mehr abweichen werden, je stärker sich die Situation verändert hat. Die Maßnahmen dürfen jedoch nicht mechanisch vorgenommen werden; sie erfordern im Gegenteil ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen und Kenntnissen. Nur durch diese „eingebaute Flexibilität“ kann ein Entwicklungsplan als Wegweiser anstatt als Zwangsjacke dienen<sup>10</sup>. Die Erfahrung mit Entwicklungsplänen in den vergangenen Jahren hat gezeigt, daß die mittels entsprechender Korrekturmaßnahmen zu erfolgende Anpassung an diese veränderte Situation am wirkungsvollsten im Rahmen der einzelnen Jahrespläne durchzuführen ist. Daß die Effizienz dieses Korrekturprozesses innerhalb der Jahrespläne noch gesteigert werden kann, wenn Jahresplan und Staatsbudget aufeinander abgestimmt sind, versteht sich von selbst.

Für die Durchführungsphase ist eine gut funktionierende und leistungsfähige Planorganisation von entscheidender Bedeutung. Eine realistische Plandurchführung wird erst dann möglich sein, wenn diese

---

<sup>10</sup> Es wird manchmal behauptet, daß die im Verlauf der Planperiode vorgenommenen *Änderungen* von Planzielen oder von entwicklungspolitischen Maßnahmen das Vertrauen der Bevölkerung in den Entwicklungsplan strapazieren. Daraus wird gefolgert, daß es besser wäre, den Plan in seiner ursprünglichen Form beizubehalten oder, wenn Änderungen unbedingt vorgenommen werden müssen, diese nicht zu publizieren. Eine solche Einstellung ist m. E. unverantwortlich, denn dadurch würde man dem in Entwicklungsländern immer noch vorhandenen „Planmythos“ Vorschub leisten, nach dem die bloße Existenz eines Entwicklungsplans zwangsläufig zur Wirtschaftsentwicklung führen müßte, ohne daß hierfür besondere Anstrengungen notwendig seien. Das Veröffentlichende der Planänderungen hingegen hätte den Vorteil, einerseits die Gründe aufzuzeigen, warum bestimmte Planziele modifiziert werden müssen; andererseits würde sie der Bevölkerung eine realistische Vorstellung von den hierfür zusätzlich erforderlichen Anstrengungen vermitteln. Wenn durch dieses Vorgehen das Bild des unfehlbaren Entwicklungsplans in richtige Proportionen gerückt wird, kann das einer realistischeren Einstellung zur Entwicklungsplanung nur dienlich sein.

dem *Koordinierungskriterium* entspricht. Die organisatorische Form des Planungsamtes ist dabei nicht das Wichtigste. Entscheidend ist, daß in der Planorganisation überdurchschnittliche Fachkräfte und Persönlichkeiten tätig sind, die nicht nur fachlich den vielschichtigen Planungsfragen gerecht werden, sondern auch die Fähigkeit und die institutionell verankerte Machtbefugnis besitzen, in ihrer Arbeit die unvermeidlich auftauchenden Interessengegensätze (z. B. den Ressortegoismus der verschiedenen Fachministerien) weitestgehend zu koordinieren<sup>11</sup>. Diese Koordinierung auf höchster Ebene ist um so wichtiger, als die Plandurchführung im einzelnen (d. h. auf der Sektoral- und Projektebene) den Fachministerien, den Entwicklungsanstalten öffentlichen Rechts und selbstverständlich der Privatwirtschaft überlassen bleibt. Wenn auch eine effiziente Plandurchführung ohne Dezentralisierung kaum vorstellbar erscheint, so muß die Planungsorganisation über den Ablauf der wichtigsten Tätigkeiten doch informiert sein, um eventuell koordinierte Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können.

Schließlich ist das wichtige *Kooperationskriterium* zu erwähnen. Die Plandurchführung kann nicht Angelegenheit einer kleinen esoterischen Gruppe von Technokraten sein, sondern es müssen sich — wenn sie Erfolg haben soll — neben den öffentlichen Stellen auch alle übrigen Elemente der Gesellschaft (Individuen und Privatorganisationen, insbesondere regionale und lokale Organisationen wie z. B. Genossenschaften und Dorfgemeinschaften) daran beteiligen. Wie die Mobilisierung aller an der Planerfüllung Beteiligten im einzelnen geschehen soll, darüber läßt sich nichts Generelles aussagen, weil man die Erfahrungen eines Entwicklungslandes auf ein anderes (wegen der unterschiedlichen Motivationen, Entwicklungsmentalitäten, Kulturen usw.) nur sehr schwer übertragen kann. Ein Höchstmaß an aktiver Mitwirkung bei der Planerfüllung wird jedoch nur dann erreicht werden, wenn die überwiegende Mehrheit der Gemeinschaft den Entwicklungsplan als Ausdruck der eigenen Wünsche empfindet und deshalb auch bereit ist, die damit verbundenen Anstrengungen und Opfer auf sich zu nehmen. Jeder Plan, der dieses „kritische Minimum“ an Beteiligung nicht erreichen kann, wird ein steriles Dokument bleiben.

## VI. Bewertung des Entwicklungsplans

### 1. Ziel

Im Anschluß an die Plandurchführung — und zum Teil schon während dieser — muß die wichtige Frage stehen: In welchem Umfang ist

---

<sup>11</sup> Um die sachlichen Koordinierungsarbeiten zu gewährleisten, hat es sich als gute Lösung erwiesen, dem Planungsamt einen möglichst hohen Status in der Ministerialhierarchie zu geben, indem es z. B. im Büro des Ministerpräsidenten institutionell verankert wird.



es durch den Entwicklungsplan gelungen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung voranzutreiben? Es ist das Ziel der Plan- bzw. Programmbewertung, eine wissenschaftliche und objektive Antwort auf diese Frage zu geben. Man kann die Bewertung als einen kontinuierlichen Prozeß definieren, der es ermöglicht, die sozialen und ökonomischen Veränderungen im Verlauf eines Entwicklungsplans bzw. -programms festzustellen und, wenn möglich, zu quantifizieren. Das entwicklungs-politische Ziel der Bewertung würde darin bestehen, eventuell auftretende Fehlentwicklungen zu diagnostizieren, ihre direkten und indirekten Ursachen zu erklären und dann zu versuchen, in Zukunft die Fehler der Vergangenheit zu verringern oder gar völlig zu vermeiden. — Die Bewertungsarbeit darf sich jedoch nicht auf den Inhalt des Entwicklungsplans und auf seine Durchführung beschränken, sondern sollte auch die Institutionen einschließen, die an der Aufstellung und Durchführung des Entwicklungsplans beteiligt sind. — Schließlich muß die Bewertung auch an dem Programmierungsmodell selbst ansetzen. Dazu gehören Fragen nach der Angemessenheit und Aussagefähigkeit des verwendeten Modells für Projektionszwecke sowie sorgfältige Untersuchungen zur Frage, ob die formale Konstruktion des Modells und die statistischen Schätzungstechniken Fehlerquellen enthalten<sup>12</sup>. Leider ist bislang noch in keinem Entwicklungsland der Versuch gemacht worden, die Planbewertung im oben skizzierten Umfang durchzuführen<sup>13</sup>.

## 2. Kriterien

Die Definition der Bewertung impliziert das *Periodisierungskriterium*, wonach jedes Entwicklungsvorhaben (sei es Plan, Programm oder Projekt) in periodischen Zeitabständen ex post analysiert und beurteilt werden muß. Die Bewertung sollte deshalb nicht erst nach Abschluß des (z. B. fünfjährigen) Entwicklungsplans, sondern mindestens jährlich vorgenommen werden. Nur auf diese Weise ist die Gewähr gegeben,

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch die Kriterien, die bei der Formulierung eines Entwicklungsmodells berücksichtigt werden müssen. S. 24 ff.

<sup>13</sup> Wie wenig Beachtung der Planbewertung geschenkt wird, trat besonders deutlich bei der Genfer UNO-Konferenz über die Anwendung von Wissenschaft und Technik zum Nutzen der Entwicklungsländer im Februar 1963 hervor: In keinem einzigen Konferenzpapier ist dieser für die Entwicklungsplanung bedeutsame Aspekt spezifisch behandelt worden! Während dieser Konferenz hat deshalb der Verfasser in einem Diskussionsbeitrag auf die entscheidende Wichtigkeit der Planbewertung und auf einige Anwendungsprobleme hingewiesen. Ein Resümee dieses Beitrages wurde in den gedruckten Abschlußbericht der Konferenz aufgenommen: Science and Technology for Development. Report on the United Nations Conference on Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas. Vol. VII. Science and Planning. New York 1963, S. 6.

den nächstfolgenden Jahresplan durch entsprechende Korrekturmaßnahmen realistischer zu gestalten.

Die Kriterien, die bei der Bewertung verwendet werden, stellen Normen dar, mit deren Hilfe zu prüfen ist, ob und in welchem Umfang die vom Entwicklungsplan angestrebten Ziele verwirklicht wurden. Die Wahl eines bestimmten Bewertungskriteriums muß sich demnach jeweils nach den spezifischen Planzielen des Entwicklungsplans oder -programms richten. Diese Forderung wird als *Zielkonformitätskriterium* bezeichnet. Genau wie bei der Festsetzung von Planzielen, darf sich die Wahl von Bewertungskriterien nicht in vagen Allgemeinheiten erschöpfen. Je präziser die Planziele formuliert sind, um so genauer und wirklichkeitsnäher können die Bewertungskriterien identifiziert und um so exakter die Meßinstrumente ausgewählt werden. In der Praxis ist es allerdings manchmal möglich, ein zu allgemein formuliertes Planziel mittels sukzessiver Schritte und/oder mit Hilfe von Teilzielen zu unterteilen. Selbst wenn also das allgemeine Planziel zu vage formuliert ist, können eventuell diese Teilziele identifiziert und ihre beobachteten Resultate gemessen werden. — Neben den Planzielen müssen auch die entwicklungspolitischen Maßnahmen beurteilt werden, ob sie in ihrer Art, Intensität und Richtung adäquat waren, d. h. ob durch sie die Planziele im geplanten Zeitraum und im vorgesehenen Umfang erreicht werden konnten.

Eine für die Meßinstrumente erforderliche Qualität wird mit *Validität* bezeichnet. Sie drückt die Übereinstimmung mit den akzeptierten Bewertungskriterien aus. Ein solches Kriterium stimmt mit der Messungsmethode immer dann völlig überein, wenn die gemessenen Vorgänge objektiv leicht meßbar sind (z. B. das Einkommen; die Reisproduktion; die Fähigkeit, seinen Namen zu schreiben usw.). In manchen Bereichen eines Entwicklungsplans oder -programms gibt aber das gewählte Kriterium nicht immer die adäquate Messung an<sup>14</sup>. Im soziologischen Bereich ist eine objektive Resultatsmessung besonders schwierig, da sich diese vornehmlich auf die (meist subjektiven) Aussagen von Menschen stützen muß. Falls quantitative Messungen nicht möglich sind, sollte allerdings auf eine qualitative Bewertung nicht verzichtet werden. — Eine wirkungsvolle Messung für die Bewertung muß außerdem

---

<sup>14</sup> In einem „Community Development Project“ sei als das Kriterium der Erfolgsmessung z. B. die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion je Hektar angenommen. Die Ursachen dieser Produktionserhöhung könnten u. a. dadurch gemessen werden, daß man den Mehrverbrauch von Kunstdünger oder den Gebrauch von modernen Geräten feststellt. Eine eindeutige und objektive Messung ist dies jedoch nicht; denn die primären Ursachen können ganz woanders liegen, z. B. in der Erwachsenenbildung, die dem Bauern das Wissen vermittelt, wie er besser und mehr produzieren kann.

zuverlässig sein, d. h. sie muß jedesmal das gleiche Resultat ergeben, wenn die gleichen Vorgänge gemessen werden. Diese Qualitätsforderung wird als das Prinzip der *Zuverlässigkeit* bezeichnet.

Im mikroökonomischen Bereich der Projekte oder Teilprojekte sollte bei der Bewertung, wenn irgend möglich, das *Wirtschaftlichkeitskriterium* berücksichtigt werden, d. h. die Kosten und Erträge sind miteinander zu vergleichen. Dabei schneiden solche Projekte in der Bewertung besser ab, die bei gleichem Kostenaufwand mehr Erträge abwerfen; anders ausgedrückt, bei gleichem Ertrag erhalten diejenigen Projekte den Vorrang, für die geringere Aufwendungen notwendig waren. Dieses Bewertungskriterium kann verhältnismäßig einfach immer dann angewendet werden, wenn es sich um technisch-wirtschaftliche Entwicklungsvorhaben handelt. Schwierigkeiten entstehen, wenn nicht Wirtschafts- sondern Sozialprojekte beurteilt werden sollen. Dann versagt das Wirtschaftlichkeitskriterium, und neue Beurteilungsgrundlagen müssen gefunden werden. Leider ist es aber bis jetzt noch nicht gelungen, ein operational brauchbares „Kriterium der sozialen Rentabilität“ zu konzipieren.

Während des Entwicklungsprozesses kommt es manchmal vor, daß die festgestellten Veränderungen nicht immer auf die Existenz eines Entwicklungsplans zurückzuführen sind, sondern auf Gründe, die völlig außerhalb der Einflußsphäre des Planes liegen. Vom Standpunkt der Wirtschafts- oder Sozialentwicklung aus gesehen, sind solche fortschrittlichen Veränderungen natürlich zu begrüßen, aber bei der Bewertung interessiert vor allem, inwieweit der Plan bzw. das Entwicklungsprogramm *allein* für die Veränderungen verantwortlich war. Hier setzt nun das Kriterium der *Zurechenbarkeit* ein. Während sich bei ökonomischen Vorgängen, die statistisch verhältnismäßig leicht zu quantifizieren sind, keine allzu großen Messungsschwierigkeiten ergeben, sind die Bewertungschancen bei Sozialprogrammen wesentlich geringer. Um den genauen Beitrag eines Sozialprogramms festzustellen, bedient man sich einer Methode, die darin besteht, daß zwei Bevölkerungsgruppen miteinander verglichen werden. Die sogenannte Experimentalgruppe ist unmittelbar am Entwicklungsprogramm beteiligt, während die sogenannte Kontrollgruppe außerhalb des Entwicklungsprogramms steht. Durch einen Vergleich der Ergebnisse der Experimental- und Kontrollgruppen können dann die durch das Entwicklungsprogramm hervorgerufenen Veränderungen entweder quantitativ oder, wenn das nicht möglich ist, qualitativ festgestellt werden. Es müssen selbstverständlich die gleichen Kriterien und die gleichen Meßtechniken zur Anwendung kommen. Um die Zuverlässigkeit der Resultate zu gewährleisten, müssen außerdem die zwei Gruppen möglichst homogener Natur sein.

Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal der Bewertungsphase ist das *Vollständigkeitskriterium*. Es ist erstaunlich, daß bisher Erfolgsmessungen fast ausschließlich für Sozialprogramme und Dorfentwicklungsprojekte durchgeführt wurden, kaum aber für gesamtwirtschaftliche Entwicklungspläne<sup>15</sup>. Auf diesem Gebiet gibt es aber immerhin bereits Ansätze, die sogenannten „Progress Reports“, die von vielen Planungsämtern in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen veröffentlicht werden. Solche Berichte sind zweifellos notwendig und wertvoll für die weitere Gestaltung der Planung. Sie beschränken sich jedoch in der Regel darauf, faktische (meist quantitative) Angaben über die erzielten Erfolge bzw. Mißerfolge in Teilperioden oder in der ganzen Planungsperiode zu vermitteln. Eine Antwort auf die Frage „Was und Wieviel?“ genügt jedoch nicht. Gemäß dem Vollständigkeitskriterium setzt hier die Bewertung ein, durch die versucht wird, eine Antwort auf die Frage nach den inneren Zusammenhängen und nach den direkten und indirekten Ursachen der beobachteten Veränderungen zu geben. Neben der vorhin erwähnten Frage „Was und Wieviel?“ muß bei der abschließenden Bewertung noch die zusätzliche und sehr wichtige kausale Frage „Warum?“ gestellt werden. Aus diesem Grunde können Progress Reports niemals als ein gleichwertiger Ersatz für Bewertungsanalysen angesehen werden<sup>16</sup>. Diese wenigen Hinweise lassen erkennen, wie sehr die Planbewertung interdisziplinären Charakter besitzt. Wenn sie erfolgreich sein soll, müssen daran nicht nur Volks- und Betriebswirte, Agrarökonomien, Statistiker, Soziologen und Ingenieure beteiligt werden, sondern auch Demographen, Geographen, Ärzte, Anthropologen usw. Es hängt sicherlich mit diesen anspruchsvollen Voraussetzungen zusammen, daß das für die Bewertung und Erfolgsmessung zur Verfügung stehende Instrumentarium noch so wenig ausgereift ist, auf jeden Fall weit weniger, als jenes für die Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen.

Zum Schluß seien noch zwei spezielle, dafür aber um so interessantere Anwendungsmöglichkeiten der Bewertungsphase, die ausschließlich qualitative Züge tragen, angeführt.

Wie bereits erwähnt, sind Entwicklungspläne kein Selbstzweck, sondern nur ein Mittel, um den Menschen in der unentwickelten Welt zu besseren Lebensbedingungen zu verhelfen. In der Bewertungsphase

---

<sup>15</sup> Für Sozialprogramme und -projekte vgl. z. B.: *Measuring the Results of Development Projects. A Manual for the Use of Field Workers*. Prep. for Unesco by S. P. Hayes, Jr.

<sup>16</sup> In einigen Progress Reports sind jedoch erste Ansätze einer kausal-analytischen Bewertung zu erkennen. Dies gilt z. B. für die Zwischenbeurteilung des dritten Entwicklungsplans Indiens: *The Third Plan Mid-Term Appraisal*. New Delhi, November 1963.

muß deshalb auch ein besonderes Gewicht auf die *Meinungsforschung* gelegt werden, da es eminent wichtig ist zu erfahren, ob und inwieweit die Entwicklungsziele mit den wahren Bedürfnissen der Bevölkerung übereinstimmen. Dabei gilt es einerseits festzustellen, inwieweit die Wünsche der Bevölkerung bei der Wahl und Durchführung von Entwicklungsvorhaben berücksichtigt wurden. Andererseits vermittelt die Meinungsforschung sowohl wichtige Anhaltspunkte für die erforderlichen und von der Bevölkerung gewünschten Entwicklungsprojekte, als auch Hinweise darauf, wo noch ungenutzte menschliche Ressourcen vorhanden sind, und wo sich Menschen stärker als bisher am Entwicklungsprozeß beteiligen könnten.

Das andere Kriterium bezieht sich auf die *Effizienz* von *Institutionen*, die an der Durchführung des Entwicklungsplans direkt oder indirekt beteiligt sind. Mit Hilfe der Bewertung kann festgestellt werden, ob die Institutionen den organisatorischen Anforderungen der Entwicklungsplanung entsprochen haben. Außerdem ist zu prüfen, ob und inwieweit sich der ursprünglich fortschrittsfördernde Impuls einer bestimmten Institution weiterentwickelt hat, und ob diese tatsächlich zu einer sich immer wieder regenerierenden Antriebskraft geworden ist. In der Praxis gehören dazu Fragen wie zum Beispiel: Wurde die Institution mit dynamischen Mitarbeitern und einem ausreichenden Budget ausgerüstet, und was ist daraus geworden? Wurden die von der Dorfgemeinschaft freiwillig gebauten Bewässerungskanäle, Schulen usw. von der Dorfverwaltung übernommen, und wird auch für ihre Instandhaltung gesorgt? Die Erfahrung in Entwicklungsländern hat leider gezeigt, daß es nicht genügt, solche Entwicklungsprojekte zu schaffen, wenn nicht gleichzeitig für eine entsprechende Nachkontrolle (follow-up) dieser Projekte gesorgt wird. Man sollte diese organisatorischen Fragen bei einer Institutionalisierung von Entwicklungsprojekten auf keinen Fall zu gering einschätzen, denn oftmals sind gute und hoffnungsvolle Entwicklungsvorhaben durch die Unzulänglichkeit des organisatorischen Alltags zunichte gemacht worden. Solche Mißerfolge haben dabei nicht nur zu menschlichen und materiellen Fehlinvestitionen geführt, sondern — was noch viel schwerwiegender ist — sie haben die Menschen auch entmutigt, ähnliche Vorhaben nochmals in Angriff zu nehmen.

## VII. Schlußbemerkung

Die Entwicklungsplanung muß als ein ganzheitlicher Prozeß und als eine kontinuierliche Aufgabe aufgefaßt werden. Wenn vielleicht auf Grund der schematisierten Darstellung von fünf aufeinanderfolgenden Arbeitsphasen der Eindruck entstanden sein sollte, zwischen den ein-

zelnen Phasen bestünden sachlogische Zäsuren, so sei daran erinnert, daß der Phasenablauf nur aus Gründen der besseren methodischen Darstellung getrennt behandelt wurde. Auch wäre es falsch, zu fragen, ob allen Phasen die gleiche Bedeutung zukommt, mit anderen Worten, ob nicht der einen oder anderen Phase im Rahmen realistischer Entwicklungsplanung ein besonderes Gewicht zugestanden werden muß. So sehr auch die Neigung der Spezialisten, ihr Fachgebiet als das sachlich Wichtigste anzusehen, verständlich ist (der Statistiker z. B. wird die in der Diagnosenphase behandelten Probleme als eminent ansehen, der Entwicklungsprogrammierer und „Modelltheoretiker“ die Phase der Entwicklungsprogrammierung und der Entwicklungspolitiker die Plandurchführung), muß nochmals mit Nachdruck auf die unabdingbare Interdependenz zwischen den einzelnen Phasen der Entwicklungsplanung hingewiesen werden.

Die heutige Entwicklungsplanung ist das Ergebnis teils theoretischer Überlegungen, teils gelungenen und fehlgeschlagenen Experimentierens. Zweifellos hat die Wissenschaft der Entwicklungsplanung infolge ihrer Jugend immer noch mehr Fragen als Antworten anzubieten. Die Erkenntnisfortschritte, die während des letzten Jahrzehnts auf diesem Gebiet gemacht wurden, berechtigen aber — weltweit gesehen — zu Hoffnungen. In der Bundesrepublik ist dieser Forschungszweig jedoch bisher als Stiefkind behandelt worden. Es wäre zu wünschen, daß sich künftig in Deutschland viel mehr Forscher, aber auch mehr qualifizierte Praktiker als bisher dieser allzulang vernachlässigten Disziplin annehmen werden.

## **Finanzierungsprobleme: Der Zusammenhang von Entwicklungsplan, Budget und Zahlungsbilanz**

Von *Anton Konrad*

Die Bestrebungen der Entwicklungsländer, ihr wirtschaftliches Wachstum durch umfangreiche Investitionsprogramme zu steigern, unterliegen mannigfachen Schwierigkeiten, von denen das Finanzierungsproblem eine der einschneidendsten darstellt. Ein unzureichendes Angebot an Finanzierungsmitteln für die vorgesehenen Investitionen wird gewöhnlich zurückgeführt auf eine niedrige Sparquote und auf eine geringe Anziehungskraft des betreffenden Landes für Auslandskapital. Insbesondere die niedrige Sparquote erfuhr theoretische Beachtung. Vielfach wurde sie als Glied eines für die Entwicklungsländer charakteristischen *circulus vitiosus* angesehen, welcher vom niedrigen Einkommen zu einer geringen Sparquote, zu geringer Investition, niedriger Produktivität und damit wiederum zu niedrigem Einkommen führte<sup>1</sup>. In den empirischen Daten findet diese These keine volle Bestätigung. So gibt es Entwicklungsländer, deren Sparquote an diejenige mancher Industrieländer durchaus heranreicht. Zum Beispiel lag zwischen 1950 und 1959 der Anteil der Nettoersparnis am Bruttoinlandsprodukt in Venezuela, im Kongo, in Burma sowie in Rhodesien und Nyassaland durchschnittlich bei 15 %<sup>2</sup>. Das ist etwa dieselbe Sparquote, wie sie im gleichen Zeitraum die Niederlande aufwiesen, während die Vereinigten Staaten, Frankreich, Belgien und Großbritannien mit Sparquoten von 10, 9, 8 und 7,2 % noch erheblich darunterlagen<sup>3</sup>. Aber auch innerhalb des Kreises der Entwicklungsländer werden die höchsten Sparquoten keinesfalls immer von den Ländern mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen erzielt. Es zeigt sich vielmehr, daß die Sparquote nicht so sehr mit dem Pro-Kopf-Einkommen als mit einer anderen Größe korreliert ist, nämlich mit dem Umfang und der Expansion des Exports. Ein beträchtlicher Teil dieses durch den Export erzeugten Sparpotentials läßt sich aber, wie noch zu zeigen ist, nur über den Staatshaushalt realisieren.

---

<sup>1</sup> Vgl. R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford 1963, S. 5.

<sup>2</sup> United Nations, *World Economic Survey* 1960, S. 61.

<sup>3</sup> ebd. S. 21.

Auch in bezug auf das zweite hauptsächliche Finanzierungsmittel, nämlich das Auslandskapital, vermag der Staat eine Finanzierungslücke auszufüllen, denn der staatliche Kapitalimport ist gerade in denjenigen Ländern am stärksten, die nur einen geringen Zustrom von privatem Auslandskapital aufweisen. Zwischen Staatshaushalt und Außenwirtschaft besteht also bezüglich der Finanzierung von Entwicklungsprogrammen eine enge Verbindung, die eine ausführliche Darstellung rechtfertigt.

## I. Grundsätzliche Zusammenhänge zwischen Kapitalbildung und Außenwirtschaft

### 1. Kreislaufmäßige Betrachtung

Projektionen über das zur Durchführung eines Entwicklungsplanes erforderliche Ausmaß an Auslandshilfe stützen sich zum Teil auf die sog. Kapitallücke, zum Teil auf die sog. Zahlungsbilanzlücke<sup>4</sup>. Unter Kapitallücke versteht man dabei die Diskrepanz zwischen der Ersparnis und der als notwendig erachteten Investition<sup>5</sup>; mit dem Ausdruck „Zahlungsbilanzlücke“ kennzeichnet man das tendenzielle Zurückbleiben des Exports hinter der mit der Einkommensexpansion verbundenen Importerhöhung und dem Schuldendienst. Theoretisch müßten die beiden Methoden zum selben Ergebnis führen, denn der Leistungsbilanzsaldo und die Differenz zwischen Ersparnis und Investition sind, wie aus der Kreislauftheorie bekannt ist, einander gleich. Es gilt also

$$M - E = I - S$$

Wenn in der Praxis die beiden Methoden meist doch verschiedene Resultate erbrachten, so ist das vor allem damit zu erklären, daß der

---

<sup>4</sup> Die Methode der Zahlungsbilanzlücke liegt den folgenden Projektionen zugrunde: *United Nations, Economic Survey of Europe in 1960*, Chap. 5; *World Economic Survey 1962*, pp. 40 ff.; *Gatt, International Trade 1959*, pp. 40 ff. Zur Methode der Kapitallücke siehe *P. Rosenstein-Rodan, International Aid for Underdeveloped Countries, The Review of Economics and Statistics*, Vol. 43 (1961), pp. 107 ff. Eine Gegenüberstellung verschiedener Projektionen bringt *B. Balassa in: The Capital Needs of Developing Countries, Kyklos*, Vol. 17 (1964), pp. 197 ff.

<sup>5</sup> Die „notwendige“ Investition kann dabei grundsätzlich auf zwei Arten bestimmt sein: nach dem „target approach“ handelt es sich dabei um diejenige Investitionshöhe, welche die als Ziel des Entwicklungsplanes exogen festgesetzte Wachstumsrate des Sozialprodukts verwirklichen würde; bei dem „absorptive capacity approach“ wird dagegen abgeschätzt, welches Investitionsniveau unter Berücksichtigung der Umweltbedingungen und der vorhandenen komplementären Produktionsfaktoren einen nennenswerten Mehrertrag hervorbringen kann.



obigen definatorischen Beziehung unterschiedliche Kausalzusammenhänge zugrunde liegen können.

Die nächstliegende Interpretation der obigen Gleichung besteht darin, daß die interne Ersparnis nicht ausreicht, um die Investition zu alimentieren, so daß ein Importüberschuß, gewissermaßen eine externe Ersparnis, den Ausgleich zwischen Gesamtangebot und Gesamtnachfrage bringen muß. Eine Erhöhung der Inlandsersparnis, wie sie z. B. auf fiskalischem Wege hervorgerufen werden könnte, würde Produktionsfaktoren für die Exportproduktion freisetzen bzw. zu einer geringeren Inanspruchnahme ausländischer Ressourcen führen. Demnach ist hier die Kapitallücke die primäre Erscheinung, welche die Zahlungsbilanzlücke nach sich zieht<sup>6</sup>.

Die Kausalbeziehung kann jedoch auch umgekehrt von der Leistungsbilanz zur Diskrepanz zwischen Sparen und Investieren verlaufen. Nehmen wir z. B. an, daß infolge geringer Aufnahmefähigkeit der Absatzmärkte der Export hinter der Expansion der übrigen Sektoren zurückbleibt. Damit wachsen auch Einkommen und Ersparnis weniger an als die Investitionen und es entsteht abermals eine Kapitallücke, deren Ursache aber nun nicht so sehr in einer unzureichenden Sparquote als in einem geringeren Volkseinkommen auf Grund nachhinkenden Exports liegt. Die Abhilfe läge hier in erster Linie in der Exportausdehnung oder in der Importsubstitution, weil diese Faktoren über das Einkommen ebenfalls für die Höhe der Ersparnis mitverantwortlich sind.

Wir können also die Beziehungen zwischen Investition und Export folgendermaßen zusammenfassen: In dem zuerst betrachteten Fall einer Volkswirtschaft, deren Produktionskapazitäten voll beschäftigt sind, stellen Investitions- und Exporterhöhungen Alternativen dar, wenn nicht auch eine Erhöhung der Sparneigung eintritt. Meist ist für die Entwicklungsländer jedoch der Fall, daß nicht die interne Produktionskapazität, sondern die Aufnahmefähigkeit der Exportmärkte den Export beschränkt, von größerer Aktualität. Hier würde eine Steigerung der Exporte oder auch Importsubstitution die Investition eher fördern, und zwar in mehrfacher Hinsicht:

1. Die erhöhte Nachfrage verbessert die Absatzmöglichkeiten für neue Projekte. 2. Die dadurch bewirkte Einkommenssteigerung erhöht die Ersparnis, insbesondere in Form von Unternehmungsgewinnen und Überschüssen der Staatseinnahmen über die laufenden Ausgaben und verbessert damit die internen Finanzierungsmöglichkeiten für Investi-

---

<sup>6</sup> Nach dem Sprachgebrauch des „*Development Assistance Committee*“ wäre hier die Kapitallücke als „*dominant gap*“ zu bezeichnen. Vgl. „*Gap*“ *Estimates — Calculation and Significance*, p. 26 (unveröffentlicht).

tionen. 3. Die Zunahme der Deviseneinnahmen erlaubt es in stärkerem Maße, komplementäre Güter aus dem Ausland einzuführen.

Natürlich kann eine Erhöhung des Einkommens und damit der Ersparnis nicht nur durch den Export bewirkt werden, sondern auch durch zusätzliche Investitionen, die sich in gewissem Umfang über den Multiplikatorprozeß ihre Ersparnis selbst schaffen<sup>7</sup>. Da jedoch die Investition einen höheren Bedarf an Komplementärgütern auslöst, die nur aus dem Ausland zu beziehen sind (den sog. Importgehalt der Investition), ist dieser Weg bei schleppendem Exportverlauf im allgemeinen nicht gangbar — es sei denn, die Zahlungsbilanzsituation wird durch Kapitalimport und Auslandshilfe entsprechend verbessert<sup>8</sup>. Die Funktion der Auslandshilfe kann also nicht nur darin bestehen, die interne Ersparnis zu ergänzen, sondern auch darin, durch die Überwindung der Devisenknappheit potentielle interne Ersparnisse zu realisieren<sup>9</sup>. Diese Zusammenhänge sollen im folgenden noch modellmäßig präzisiert werden.

## 2. Modellmäßige Darstellung

Nehmen wir an, ein Land plant, seine gesamten Deviseneinnahmen, bestehend aus den Exporterlösen  $E$  und dem langfristigen Kapitalimport  $F$ , für den Import von Investitions- und Konsumgütern einzusetzen. Der Importbedarf ist abhängig von der Höhe des Sozialprodukts und von seiner Zusammensetzung, denn bei Entwicklungsländern ist der Importgehalt der Investition wesentlich höher als der des Konsums<sup>10</sup>. Bezeichnen wir diesen Importgehalt der Investition mit  $\mu$  und

<sup>7</sup> Eine derartige Kompensation nachhinkenden Exports durch beschleunigte Investition wird in den Modellen des Gleichgewichtswachstums impliziert. Vgl. z. B. H. G. Johnson, *International Trade and Economic Growth*, London, 1958, pp. 65 ff.

<sup>8</sup> Die Erscheinung, daß aus devisenmäßigen Gründen wichtige Investitionsgüter und Materialien nicht eingeführt werden können und daß dadurch die interne Investition und folglich auch Einkommen und Ersparnis hintangehalten werden, wurde treffend als „frustrated saving“ gekennzeichnet. Vgl. *Development Assistance Committee*, a.a.O., S. 27.

<sup>9</sup> Eine ähnliche Auffassung kommt im *United Nations World Economic Survey 1965* zum Ausdruck: „The question is whether, if additional supplies of imported materials and equipment become available, a higher level of domestic investment would be possible without the emergence of excess aggregate demand. A situation in which foreign exchange scarcity impedes growth thus implies that the economy is potentially able to generate a greater volume of domestic saving at stable prices if an increase in investment can be realized“ (p. 9).

<sup>10</sup> Der Begriff des Importgehalts ist nicht ganz eindeutig, denn der Importbedarf einer Investition variiert mit dem Beschäftigungsgrad. Wenn nämlich die vorhandenen Produktionskapazitäten so stark ausgelastet sind, daß jede weitere Steigerung der Investition inflatorisch wirkt, dann müssen eben sämtliche Kapitalgüter importiert werden, auch jene, welche an sich

den Anteil des Einkommenszuwachses, welcher auf importierte Konsumgüter entfällt, die sog. Grenzneigung zum Import, mit  $m$ , so lautet die Bedingung für das externe Gleichgewicht:

$$E + F = \mu I + mY.$$

Daraus läßt sich die vom devisenmäßigen Standpunkt aus vertretbare Investitionsquote  $r_e$  errechnen. Es ergibt sich

$$r_e \left( = \frac{I}{Y} \right)_e = \frac{1}{\mu} \left( \frac{E + F}{Y} - m \right).$$

Damit ist aber nicht gesagt, daß diese Quote auch vom Standpunkt des internen Gleichgewichts aus zulässig ist. Wir können dies nachprüfen, indem wir davon ausgehen, daß der Importüberschuß auch tatsächlich gleich dem Kapitalimport  $F$  gehalten wird. Die Bedingung des internen Gleichgewichts gewinnen wir, indem wir die definitorische Beziehung  $I = S + (M - E)$  als Verhaltensgleichung interpretieren. Dies impliziert, daß monetäres Zwangssparen ausgeschaltet ist und daß nur entsprechend der Sparneigung der privaten und öffentlichen Haushalte gespart wird. Wir müssen also schreiben:  $I = sY + F$ , wobei  $s =$  Sparneigung. Die für die Verwirklichung des internen Gleichgewichts erforderliche Investitionsquote ist demnach

$$r_i \left( = \frac{I}{Y} \right)_i = s + \frac{F}{Y}$$

Fragen wir nun nach der Bedeutung von Abweichungen zwischen den Bedingungen des externen und des internen Gleichgewichts.

1. Ist  $r_i < r_e$ , so wäre vom devisenmäßigen Standpunkt eine höhere Investitionsquote vertretbar als vom Standpunkt des internen Gleichgewichts. Eine Durchsetzung von  $r_e$  würde deshalb für das betreffende Land inflatorisch wirken; denn wenn auch die importierten Investitionsgüter keinen Geldeinkommenseffekt auslösen, so entsteht ein solcher doch durch den „Inlandsgehalt“ der Investition, also durch die Quote  $(1 - \mu)I$ . Auf Grund der relativ reichlichen Deviseneinnahmen würde hier eine Investitionsquote verwirklicht, deren Inlandsanteil die interne und die zur Verfügung gestellte externe Ersparnis übersteigen würde<sup>11</sup>. Die Aufgabe dieses Landes besteht folglich in einer Anhebung

durch die Empfängerländer selbst hergestellt werden könnten. Im folgenden wollen wir jedoch die für einen Zustand der Normalbeschäftigung gültigen Importanteile zugrunde legen.

<sup>11</sup> Freilich könnte sich dieses Land leicht damit helfen, daß es auch solche Investitionsgüter importiert, welche bisher im Inland hergestellt wurden (also den Importgehalt der Investition erhöht), oder daß es etwas weniger Investitionsgüter und dafür mehr Konsumgüter importiert (also die Grenzneigung zum Import  $m$  erhöht). Dies entspräche jedoch nicht

der Sparquote, so daß die devisenmäßig zulässige höhere Investitionsquote auch vom internen Kreislauf bewältigt werden kann.

2. Ist  $r_i > r_e$ , so scheidet umgekehrt die Verwirklichung der auf Grund der inländischen und ausländischen Ersparnis zulässigen Investitionsquote am Devisenmangel. Im Gegensatz zum vorher behandelten Fall kann diesem Land keine höhere Sparquote empfohlen werden, denn diese erforderte auch eine höhere Investition; deren Importgehalt würde aber einen größeren Import verlangen als es nach dem Stand der Zahlungsbilanz möglich wäre<sup>12</sup>. Wir kommen also zu dem auf den ersten Blick paradoxen Ergebnis, daß eine höhere Sparquote die Zahlungsbilanz verschlechtern würde. Hier wäre deshalb ein größerer Kapitalimport angebracht.

Obwohl für die meisten Entwicklungsländer die Zahlungsbilanz den eigentlichen Engpaß darstellen dürfte, so kann doch bei einer Vermehrung des Exports, des privaten Kapitalimports oder der Auslandshilfe der Mangel an komplementärer Inlandersparnis jederzeit virulent werden. Die Folge wäre ein Import von Gütern, welche bei entsprechender eigener Ersparnis auch im Inland hätten erzeugt werden können — also ein verschwenderischer Einsatz von Auslandskapital, der angesichts der Schwierigkeiten des Rücktransfers im allgemeinen vermieden werden sollte. Das tatsächliche Bestehen von Zahlungsbilanzdefiziten genügt jedenfalls noch nicht, um die Devisensituation als primären Engpaß zu identifizieren, denn wenn das Zahlungsbilanzdefizit seinen Ursprung in der Inflation hat, so hat sich eben doch die Ersparnis als unzureichend im Verhältnis zur Investition erwiesen.

Obwohl eine ökonomische Version dieses Modells schon praktisch erprobt wurde<sup>13</sup>, unterliegt es doch vielen Vorbehalten, wie z. B. dem, daß der Importgehalt eines Investitionsprogramms nicht naturgegeben ist, sondern von dessen Zusammensetzung abhängt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, das Investitionsprogramm in qualitativer Hinsicht der Zahlungsbilanz- und Haushaltslage anzupassen. Es kann als gesicherte Erfahrung gelten, daß die industrielle Investition mehr durch die Verfügbarkeit an Devisen, Investitionen in Landwirtschaft und Infrastruktur dagegen mehr durch das Ausmaß der inländischen Kapitalbildung begrenzt werden<sup>14</sup>. Devisenschwache Länder sollten daher

einer maximalen Ausnutzung der Deviseneinnahmen. Wenn man also auch nicht sagen kann, daß das betreffende Land ein Zuviel an Devisen hätte, so ist es doch an einem Punkt angelangt, wo der zusätzliche Kapitalimport auch durch höhere eigene Ersparnis ersetzt werden kann.

<sup>12</sup> Vgl. *United Nations, Analyses and Projections of Economic Development. I. An Introduction to the Technique of Programming.* New York 1955, p. 5.

<sup>13</sup> H. B. *Chenery* and M. *Bruno*, *Development Alternatives in an Open Economy: The Case of Israel.* *The Economic Journal*, Vol. 72 (1962), pp. 79 ff.

<sup>14</sup> I. M. D. *Little*, *A Critical Examination of India's Third Five-Year Plan.* *Oxford Economic Papers*, Vol. 14 (1962), pp. 15 f.

ihre Bemühungen um die Entwicklung modernster Industrien mehr auf den Ausbau von Landwirtschaft und Infrastruktur verlagern.

Eine weitere Aktivität, welche durch Anhebung der internen Sparquote zum Erfolg geführt werden kann, ist die Importsubstitution<sup>15</sup>. Allerdings sind dabei die komparativen Kostenverhältnisse und die Größe des Inlandsmarktes zu beachten. Eine Anpassung der Entwicklungspläne an die tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten ist natürlich auch in quantitativer Hinsicht erforderlich. Der oben behandelte „gap approach“ ist insofern unvollkommen, als dabei allein von den Bedürfnissen der Entwicklungsländer ausgegangen wird. Einige Länder wählen deshalb auch die entgegengesetzte Methode, indem sie aus der voraussichtlichen Entwicklung der Importkapazität, die durch Exporterlöse, Auslandshilfe und Terms of Trade bestimmt ist, die anzustrebende Wachstumsrate ableiten. Andererseits ist nicht zu leugnen, daß durch die Entwicklungspläne das Angebot an Auslandshilfe beeinflußt werden kann<sup>16</sup>.

## II. Außenhandel und staatliche Ersparnis

Im ersten Teil dieser Abhandlung wurde der allgemeine Kreislaufzusammenhang zwischen Außenhandel und Ersparnis dargestellt. Um die spezifischen Beziehungen der *staatlichen* Ersparnis mit dem Außenhandel aufzuzeigen, ist es notwendig, etwas näher auf das Finanzwesen der Entwicklungsländer einzugehen.

### 1. Die Umwandlung von Außenhandelsgewinnen in staatliche Ersparnisse

Die Tatsache, daß die Größe des Exportsektors als maßgebender Einflußfaktor für die Bestimmung der Sparquote auftritt, steht in engem Zusammenhang mit dem dualistischen Charakter der unterentwickelten Volkswirtschaften, d. h. mit dem relativ isolierten Nebeneinander eines großen rückständigen Wirtschaftsbereichs und eines modernen, mit der Weltwirtschaft verflochtenen Sektors. Es ist offensichtlich, daß Sparfähigkeit und Sparwilligkeit im modernen Sektor, der im allgemeinen mit der Exportwirtschaft identisch ist, zu finden sind. Gleichzeitig weist dieser moderne Bereich auch eine ungleich höhere Steuerkraft auf und

<sup>15</sup> Eine Importsubstitution ohne Erhöhung der Sparquote würde dagegen leicht zu einer Übernachfrage führen, welche doch wieder auf die Außenhandelsbilanz zurückschlagen würde.

<sup>16</sup> Zweckdienlicher als die Errechnung einer möglichst großen Kapital- oder Zahlungsbilanzlücke ist für die Erhältlichkeit von Auslandshilfe aber die sorgfältige Vorbereitung von Investitionsprojekten. Oft kann nämlich nicht einmal die bereits zugesagte Auslandshilfe voll ausgeschöpft werden, weil man überwiegend Globalplanung betrieben hat, während die Kapitalgeberländer auf der Projektbindung der Mittel bestehen.

ist damit in erster Linie für die Höhe der staatlichen Ersparnis verantwortlich. Eine Steigerung der öffentlichen Sparquote ist nämlich meist nur auf dem Wege einer Vermehrung der öffentlichen Einnahmen und nicht auf dem einer Einschränkung der laufenden Ausgaben möglich, da der Aufbau eines modernen Staatswesens auch eine Erweiterung der administrativen Aufgaben mit sich bringt<sup>17</sup> — ganz zu schweigen von den wohlfahrtsstaatlichen Tendenzen. Erschwerend wirkt auch, daß mit der Verleihung der Unabhängigkeit die Budgetzuschüsse, welche die Mutterländer ihren Kolonien leisteten, allmählich abgebaut werden<sup>18</sup>.

Die Abhängigkeit der staatlichen Einnahmen vom Außenhandel zeigt sich zunächst in der großen Bedeutung der Steuern auf den internationalen Gütertausch dieser Länder. Zählen wir dazu nur die Importzölle, Exportzölle und multiplen Wechselkurse, so stellen wir fest, daß sie z. B. im Jahre 1959 in Ghana 63 % und in Haiti, Costa Rica, Ceylon und Malaya zwischen 50 und 60 % der gesamten Staatseinnahmen einbrachten<sup>19</sup>. Dabei ließ sich eine gewisse negative Korrelation zwischen der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens und der Abhängigkeit von Außenhandelssteuern beobachten. In fast allen Entwicklungsländern betrug aber das Aufkommen an Außenhandelssteuern über 25 % der Staatseinnahmen. Nicht eingeschlossen in die angegebenen Zahlen sind die Einnahmen aus den staatlichen Exportmonopolen, den sog. marketing boards, wie sie z. B. in Burma und Thailand für Reis, in Ghana und Nigeria für Kakao und in Indonesien für Kopra bestehen. Auch hier ist das Aufkommen beträchtlich; in Burma und Thailand erreichte es z. B. 25 bis 40 % der staatlichen Einkünfte<sup>20</sup>.

Die Auslandsabhängigkeit des Steueraufkommens erstreckt sich nicht nur auf die eigentlichen Außenhandelsabgaben, sondern auch auf direkte Steuern. Der Ertrag der direkten Steuern ist zwar auf Grund niedrigen Einkommens, unvollkommener Ausbreitung der Geldwirtschaft und verwaltungsmäßiger Schwierigkeiten beschränkt; dies gilt jedoch nicht für die Körperschaftssteuer — wenigstens soweit sie große Unternehmungen des Exportsektors betrifft. Bedeutende Rohstoffländer wie Venezuela, Rhodesien und Nyassaland, sowie Trinidad und Tobago konnten dank des hohen Ertrages ihrer Körperschaftssteuern

---

<sup>17</sup> Zu den nicht beschränkbar laufenden Ausgaben gehören z. B. so wichtige Positionen wie die Aufwendungen für das Erziehungs- und Ausbildungswesen, die ihrem produktiven Effekt nach eher den Investitionsausgaben zuzurechnen wären.

<sup>18</sup> Vgl. z. B. *The Economic Development of Uganda: Report of a Mission organized by the IBRD*, Baltimore 1962, S. 47 ff.

<sup>19</sup> *U Tun Wai*, *Taxation Problems of Underdeveloped Countries*. International Monetary Fund Staff Papers, Vol. 9 (1962), p. 434.

<sup>20</sup> *U Tun Wai*, a.a.O., S. 442.

sogar die Regel durchbrechen, daß sich Entwicklungsländer überwiegend auf indirekte Steuern stützten. So beließen sich in Venezuela in den fünfziger Jahren die staatlichen Einkünfte auf durchschnittlich 24 % des Bruttoinlandsprodukts, das Aufkommen der indirekten Steuern auf 8 % und das der direkten Steuern auf 11 % des Bruttoinlandsprodukts<sup>21</sup>. Eine gesellschaftspolitisch nicht sehr erwünschte Erscheinung, nämlich die Konzentration der Exportproduktion in den Händen großer Kapitalgesellschaften, wirkt sich also in fiskalischer Hinsicht eindeutig positiv aus.

Es erhebt sich nun die Frage nach der Auswirkung eines derartigen Steuersystems auf Kapitalbildung und Wachstum. Was die Importzölle auf Konsumgüter betrifft, so können sie, wie überhaupt die Verbrauchssteuern, vom Standpunkt der Kapitalbildung im großen und ganzen positiv beurteilt werden, denn sie erlauben die Ausnutzung einer hohen Verbrauchsneigung für die Bildung fiskalischer Ersparnisse. Bei der Besteuerung des Exports besteht gewöhnlich die Absicht der Überwälzung auf den ausländischen Käufer, wodurch sowohl die Terms of Trade als auch die Devisenerlöse des Exportlandes verbessert würden. Die Überwälzung kann jedoch nur gelingen, wenn die ausländische Nachfrage unelastisch in bezug auf den Preis und das inländische Angebot an Exportgütern elastisch ist. Nun ist die Bedingung der niedrigen Preiselastizität der Nachfrage zwar bei einem Rohstoffboom erfüllt; im Normalfall befindet sich jedoch ein einzelnes Anbieterland in lebhafter Konkurrenz mit anderen Rohstoffexporteuren, so daß auch bei insgesamt unelastischer Rohstoffnachfrage das einzelne Land durchaus einer elastischen Nachfrage gegenüberstehen kann. Lediglich ein gemeinsames Vorgehen der Rohstoffexporteure bezüglich ihrer Exportzölle würde die Überwälzungsaussichten verbessern, aber in diesem Falle wäre wiederum zu bedenken, daß durch hohe Rohstoffpreise die Entwicklung synthetischer Substitute begünstigt wird<sup>22</sup>.

Sind die Bedingungen der Überwälzbarkeit nicht erfüllt, so haben die Hersteller der Exportgüter die Steuer zu tragen. Sie wird hier zu einer Art diskriminierender Einkommensteuer, die bis zu einem gewissen Grade berechtigt sein kann, da sich die Betriebe des Exportsektors im allgemeinen in einer günstigeren wirtschaftlichen Lage befinden<sup>23</sup>. Bei stärkerer Anspannung der Exportsteuern wird jedoch das Wachstum der Produktion für den Export gehemmt, und zwar auf zweifache Weise: unmittelbar dadurch, daß die um den Abschöpfungsbetrag ge-

<sup>21</sup> United Nations, *World Economic Survey 1960*, p. 70.

<sup>22</sup> Ch. E. Staley, *Export Taxes in Ceylon, 1948—1952*. „Public Finance“ Vol. XIV (1959), pp. 249 ff.

<sup>23</sup> K. J. Rothwell, *Taxes on Exports in Underdeveloped Countries*. „Public Finance“ Vol. XVIII (1963), p. 316.

kürzten Exporterlöse weniger Anreiz zur Produktion für den Weltmarkt bieten, und mittelbar dadurch, daß die Kapitalbildung im Exportsektor gehemmt wird. Die Schmälerung der Exporterlöse würde dann bestenfalls einen Austausch von öffentlicher an Stelle von privater Kapitalbildung darstellen. Dies kann sich besonders dort verhängnisvoll auswirken, wo es sich um die Erzeugnisse bäuerlicher Betriebe handelt, weil diese in ihrer Kapitalbildung überwiegend auf Selbstfinanzierung angewiesen sind.

Von einer Nettokapitalbildung kann man auch nicht immer beim Einsatz der Körperschaftssteuer zur Gewinnung staatlicher Ersparnisse sprechen, denn auch hier geht die Besteuerung zu einem Teil zu Lasten der Unternehmungsersparnisse. Vielfach wird deshalb eine steuerliche Begünstigung der reinvestierten Gewinne gefordert, so daß nur jene Gewinnanteile, welche zur Ausschüttung — und damit in vielen Fällen auch zur Transferierung ins Ausland — vorgesehen sind, der vollen Besteuerung unterliegen würden<sup>24</sup>.

Eine Beurteilung der Exportabhängigkeit des Steuersystems erfordert vor allem eine Berücksichtigung des Nachfrageverlaufs. Bei rasch ansteigender Auslandsnachfrage nach den Exportgütern eines Entwicklungslandes nehmen auch seine Staatseinnahmen entsprechend rasch zu und ermöglichen es dem Staat, die vom Exportsektor ohnehin ausgehenden Wachstumsimpulse durch staatliche Kapitalbildung noch zu verstärken. Insgesamt verlief aber in der Nachkriegszeit das Wachstum der Rohstoffexporte nur zögernd. Die Proportionalität der Staatseinkünfte zum Exportverlauf hatte deshalb die Folge, daß sie kaum mit der allgemeinen Einkommensentwicklung Schritt halten konnten, anstatt, wie es bei den auf der progressiven Einkommensteuer beruhenden Steuersystemen der Industrieländer der Fall ist, dieser vorauszuweichen. Es ist daher leicht erklärlich, daß im Laufe der fünfziger Jahre die staatliche Sparquote etwas abnahm<sup>25</sup>. Daß aber auch eine günstige Situation der Staatseinnahmen noch keine hohe Sparquote sicherstellt, zeigt Tabelle 1. Zwar besteht durchaus eine Korrelation zwischen der Höhe der Staatseinnahmen und der staatlichen Ersparnis, doch gibt es auch erhebliche Abweichungen von dieser Parallelität, wie z. B. im Falle Chinas und Griechenlands, in denen der Staat trotz hoher Einkünfte nur eine sehr geringe Ersparnis hervorbrachte. Offenbar wurden hier die Möglichkeiten staatlicher Kapitalbildung nur unzureichend ausgeschöpft.

<sup>24</sup> R. J. Chelliah, *Fiscal Policy in Underdeveloped Countries*. London 1960, p. 67 ff. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß das entwicklungspolitische Ziel der Finanzpolitik nicht nur in der Nettokapitalbildung, sondern zum Teil auch in der Umlenkung von Kapital aus dem privaten in den öffentlichen Sektor besteht und zwar bes. im Interesse der Infrastrukturinvestitionen.

<sup>25</sup> World Economic Survey 1960, p. 73 f.



Tabelle 1

**Haushaltseinkünfte und Ersparnis 1950—1959**  
(in vH des Bruttoinlandsprodukts)

Land	Staats- einnahmen	Staatliche Netto- ersparnis	Private Netto- ersparnis
Venezuela .....	24	10	6
Rhodesien u. Nyassaland ....	14	5	9
Kolumbien .....	11	4	5
Costa Rica .....	14	4	7
Ecuador .....	16	4	5
Kongo .....	16	4	13
Portugal .....	15	3	3
Südafrikanische Union .....	14	3	10
Ghana .....	12	3	.
Trinidad u. Tobago .....	14	3	7
Brasilien .....	15	3	7
Burma .....	16	2	11
Chile .....	12	2	— 2
Jamaica .....	11	2	3
Spanien .....	12	2	6
Honduras .....	9	2	7
Ceylon .....	15	2	7
Indien .....	8	1	6
Philippinen .....	9	1	—
Panama .....	13	1	— 1
Griechenland .....	15	1	3
China (Formosa) .....	19	1	4
Thailand .....	11	—	.
Korea .....	10	— 4	2

Quelle: United Nations, World Economic Survey 1960, pp. 62, 69.

Insgesamt wäre es also notwendig, zusätzliche interne Steuerquellen zu erschließen, wenn man, wie es das erklärte Ziel der meisten Entwicklungspläne ist, die marginale Sparquote über die durchschnittliche anheben will, um damit eine beschleunigte Kapitalbildung zu erreichen.

## 2. Das Problem der Unstabilität von Exporterlösen und Staatseinnahmen

Eines der meistdiskutierten Probleme der Entwicklungsländer besteht in der zyklischen Unstabilität ihrer Exporterlöse und den daraus resultierenden Schwankungen in Staatseinnahmen und Volkseinkommen<sup>26</sup>. Die überaus starke Abhängigkeit der öffentlichen Haushalte von

<sup>26</sup> Zwischen 1900 und 1950 betrug die durchschnittlichen jährlichen Schwankungen der Exporterlöse bei 18 Rohstoffen 23%. United Nations, Instability in Export Markets for Underdeveloped Countries. New York 1952.

den Exporterlösen bringt zudem die Gefahr mit sich, daß diese Schwankungen durch die Staatstätigkeit noch akzentuiert werden. Es gibt jedoch sowohl in der Theorie wie auch in der Praxis Versuche, die Exportabhängigkeit des Steueraufkommens in einer antizyklischen Weise zu nutzen und damit zu einer den Rohstoffländern angemessenen Form der „functional finance“ zu gelangen<sup>27</sup>. Der Grundgedanke dieser Stabilitätsversuche besteht darin, daß man die Produzenten im Exportsektor von den Schwankungen der Weltmarktpreise abschirmt, indem man bei einem Rohstoffboom einen größeren Teil der Exporterlöse abschöpft und stilllegt und bei niedrigen Weltmarktpreisen aus dem angesammelten Stabilisierungsfonds Subventionen gewährt. In der technischen Ausgestaltung dieser Maßnahmen kann man sich jeder der oben erwähnten Methoden der Exportbesteuerung bedienen, nämlich der Exportzölle, Marketing Boards und multiplen Wechselkurse. Bei der Methode der Exportzölle müßte ein variabler Satz angewandt werden oder es müßten, wie bereits erwähnt, je nach Konjunkturlage Zölle und Subventionen abwechseln. Bei den marketing boards wird den Erzeugern ein fester Verkaufspreis gewährt, so daß der board im boom Gewinne macht, die er theoretisch in der Baisse aufzulösen hätte. Bei der Methode der multiplen Wechselkurse schließlich variiert die Zentralbank je nach Konjunkturlage den Ankaufskurs für Devisen, so daß die Exporteure einen unterschiedlichen Gegenwert für ihre Devisenerlöse erhalten. Voraussetzung für den konjunkturstabilisierenden Effekt dieser Maßnahmen ist aber in jedem Fall die Stilllegung der im öffentlichen Sektor anfallenden zusätzlichen Ersparnisse. Dieser zeitliche Aufschub von Staatsausgaben ist eben der Preis für die Stabilisierung der Rohstoffwirtschaft, der aber angesichts der daraus resultierenden Verstärkung der privaten Investitionen und der Erzeugung einer allgemein höheren privaten Investitionsbereitschaft nicht zu hoch ist.

In Wirklichkeit wurde eine derartige Politik nur selten konsequent verfolgt. Oft gelang es dem öffentlichen Sektor nicht, einen größeren Teil der zusätzlichen Exporterlöse auf sich zu ziehen, so daß es vorwiegend zu einer Ausdehnung des Konsumgüterimports kam<sup>28</sup>, oder die tatsächlich angefallenen Mehreinnahmen wurden vorzeitig verausgabte, so daß sie prozyklisch wirkten; bei Abflauen des booms waren dann Kapital- und Devisenreserven erschöpft und die eingeleiteten Investitionsprogramme konnten nicht zu Ende geführt werden<sup>29</sup>. Inso-

---

<sup>27</sup> R. Nurkse, *Trade Fluctuations and Buffer Policies of Low Income Countries*. „Kyklos“ Vol. XII (1958), S. 146.

<sup>28</sup> United Nations, *World Economic Report 1950—1951*, p. 100.

<sup>29</sup> L. Schnittger, *Staatshaushalt und Finanzierung in Entwicklungsländern*. Darmstadt 1963, S. 73.

weit schließlich die höheren Exportsteuern auf das Ausland überwältigt werden konnten, trat ebenfalls keine antizyklische Wirkung ein<sup>30</sup>. Immerhin reichten in einer Anzahl von Ländern die Reserven auch noch in einige Jahre nach Abflauen des Korea-Booms hinein. Daneben gibt es aber auch Beispiele einer höchst konsequenten Politik der Preisstabilisierung, wie z. B. mit Hilfe der marketing boards in Burma und Westafrika. Hier wird aber auch die Gefahr einer langfristigen Preisstabilisierung deutlich, nämlich die Isolierung von der Außenwelt und damit die Verhinderung der Anpassung der Produktion an die steigende Weltnachfrage, was den Verzicht auf potentielle Deviseneinnahmen bedeutet<sup>31</sup>.

Es erübrigt sich, an dieser Stelle auf die umfangreiche Diskussion über die verschiedenen Methoden der Konjunkturstabilisierung in Rohstoffländern einzugehen<sup>32</sup>. Für unser Thema ist lediglich der Hinweis von Bedeutung, daß die sachgemäße Durchführung eines Entwicklungsplanes ebenfalls eine antizyklische Wirkung ausübt. Ein mehrjähriger Entwicklungsplan erfordert nämlich auch eine darauf abgestimmte mehrjährige Haushaltsplanung; um sicherzustellen, daß die vorgesehenen Beiträge des Staates zur Investitionsfinanzierung auch fristgemäß zur Verfügung gestellt werden, muß also auf den jährlichen Haushaltsausgleich verzichtet werden. Dies bedeutet, daß der Staat bei unerwarteten Mehreinnahmen infolge eines Exportbooms keine vorzeitige Erfüllung des Investitionsprogramms versuchen, sondern die Entstehung von Kassenüberschüssen zulassen sollte, welche dann bei sinkenden Haushaltseinnahmen abgebaut würden. Unter diesen Umständen wirkt die staatliche Finanzierung von Entwicklungsprogrammen als automatischer Stabilisator. Zahlungsbilanzschwierigkeiten sind aus dieser Stabilisierungsmethode kaum zu erwarten, da den Kassenüberschüssen auf Grund der Exportabhängigkeit des Steuersystems auch Devisenüberschüsse entsprechen.

### III. Finanzierungssalden und Zahlungsbilanz

Ein Hauptmerkmal der Entwicklungspläne besteht in der starken Ausweitung der öffentlichen Investitionen<sup>33</sup>. Als Finanzierungsmittel

---

<sup>30</sup> Ch. E. Staley, a.a.O.

<sup>31</sup> P. T. Bauer and F. W. Paish, The Reduction of Fluctuations in the Incomes of Primary Producers. „The Economic Journal“ Vol. LXII (1952), pp. 750 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Symposion: The Quest for a Stabilization Policy in Primary Producing Countries. „Kyklos“ Vol. XI (1958), pp. 139 ff. — Symposion: Stabilization and Development of Primary Producing Countries. „Kyklos“. Vol. XII (1959), pp. 271 ff.

<sup>33</sup> Obwohl der private Sektor den größten Teil des Sozialprodukts erzeugt, soll den gegenwärtigen Entwicklungsplänen zufolge die öffentliche

dienen neben der eigenen Ersparnis des Staates die private Ersparnis und der Kapitalimport. Das Verhältnis dieser verschiedenen Finanzierungsformen soll im folgenden behandelt werden.

Spaltet man Ersparnis und Investition jeweils in eine öffentliche und eine private Komponente auf, so lautet die Kreislaufbeziehung

$$(S_{st} - I_{st}) + (S_{pr} - I_{pr}) = (E - M)$$

Dabei stellen die Differenzen  $S_{st} - I_{st}$  und  $S_{pr} - I_{pr}$  die sog. Finanzierungssalden dar, welche angeben, inwieweit ein Sektor seine Investitionen aus eigener Ersparnis finanzieren kann und inwieweit er auf Kreditaufnahme angewiesen ist, bzw. seinerseits Kredite gewähren kann. Bei ausgeglichener Leistungsbilanz müßte also ein Finanzierungsdefizit des Staates durch einen Finanzierungsüberschuß des privaten Sektors kompensiert werden. Wird dagegen durch Kapitalimport ein Importüberschuß ermöglicht, so können sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor die Investitionen über die eigene Ersparnis hinausgehen, bzw. das Finanzierungsdefizit des öffentlichen Sektors kann größer als der Überschuß des privaten Bereichs sein. Wir können vom Standpunkt des Budgets also die Funktion des Kapitalimports darin erblicken, daß er ein Finanzierungsdefizit des Staates erlaubt, ohne daß deswegen dem privaten Sektor im selben Maße Mittel entzogen werden müßten.

Bei der Interpretation der Kreislaufgleichung ist allerdings zu beachten, daß es sich dabei um eine ex post-Beziehung handelt. Die ex post sich ergebenden Finanzierungssalden sind daher keineswegs identisch mit den im Investitionszeitpunkt verfügbaren Überschüssen, bzw. mit den Defiziten an langfristigem Investitionskapital, denn außer mit Ersparnissen oder langfristigem Auslandskapital können die Investitionen auch aus Geldschöpfungen finanziert werden. Die Gültigkeit der Kreislaufgleichung wird hier dadurch hergestellt, daß die aus Geldschöpfungen stammenden Investitionsmittel sich über die Einkommenserhöhung entweder als Ersparnis niederschlagen, oder daß es zu einer Importerhöhung kommt<sup>34</sup>.

Die Aufgabe des Kapitalimports besteht also letzten Endes nicht in der unmittelbaren Finanzierung von Investitionen, sondern in der Bereitstellung der Devisen, welche erforderlich sind, um einen Importüberschuß zu ermöglichen. Dies wird dadurch deutlich, daß der Kapi-

---

Investition 30 bis 50 % der Gesamtinvestition ausmachen. Vgl. World Economic Survey 1965, pp. 28 ff.

<sup>34</sup> Dem inflationären Effekt einer Investitionsfinanzierung aus Krediterschöpfung wirkt hier der Importüberschuß entgegen. Eine gewisse Inflationsgefahr ist zwar trotzdem nicht auszuschließen; sie würde jedoch bei langfristigem Kapitalimport in genau derselben Weise entstehen.

talimport dort entbehrlich ist, wo genügend Devisenreserven vorhanden sind, bzw. wo eine kurzfristige Auslandsverschuldung möglich ist. Allerdings handelt es sich dabei meist um die Abdeckung eines ungeplanten Importüberschusses, welcher daraus entstand, daß man bei der Aufstellung der Entwicklungspläne die interne Ersparnis oder den Export falsch vorausgeschätzt hatte. Es empfiehlt sich daher, zwischen einer ex ante- und einer ex post-Finanzierung zu unterscheiden<sup>35</sup>: ex post kann die Finanzierung außer durch Ersparnis auch durch die verschiedenen Mittel zur Deckung eines Importüberschusses erfolgen, wie z. B. durch den Abbau von Währungsreserven oder durch Stützungskredite des IMF.

In Tabelle 2 sind die Finanzierungssalden einiger Entwicklungsländer angegeben, bei denen der Stand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dies erlaubte<sup>36</sup>. Bei den meisten der aufgeführten Länder zeigt sich eine finanzielle Verflechtung in dem Sinne, daß ein staatliches Finanzierungsdefizit durch Kapitalimport, teilweise auch durch Überschüsse des privaten Sektors gedeckt wurde. Dabei ließ sich innerhalb des Zeitraums von 1950 bis 1960 eine tendenzielle Zunahme der staatlichen Finanzierungsdefizite feststellen. Diese wurden durch Veränderungen sowohl der staatlichen Ersparnis wie der Investition ausgelöst: die Ersparnis tendierte zur Abnahme wegen des schleppenden Verlaufs des Exports und der damit verbundenen geringeren Einnahmen bei gleichzeitiger Zunahme der laufenden Ausgaben; die staatlichen Investitionen wurden stark erhöht, und zwar insbesondere in den ärmeren Ländern Asiens und Afrikas, in denen der Ausbau der Infrastruktur vordringlich ist. Damit soll nicht ausgeschlossen werden, daß die wachsende Bedeutung der staatlichen Investitionen auch ideologische Ursachen hat.

Die Verschuldung des öffentlichen Sektors gegenüber dem privaten Sektor erfolgte hauptsächlich in der Weise, daß in Ermangelung eines voll ausgebildeten Kapitalmarkts bei Versicherungen, Pensionsfonds und Sparkassen Anleihen aufgenommen wurden<sup>37</sup>. Der staatlichen Kreditaufnahme bei der Privatwirtschaft stehen allerdings auch staatliche Ausleihungen an den privaten Sektor gegenüber<sup>38</sup>. Im allgemeinen war

<sup>35</sup> Vgl. W. Krause, *Economic Development*, San Francisco, 1961, pp. 377 f.

<sup>36</sup> Die öffentlichen Körperschaften, die eine ständig zunehmende Bedeutung erlangen, wurden dabei dem privaten Sektor zugerechnet; dies erscheint vom finanzierungsmäßigen Standpunkt aus gerechtfertigt, während bei einer ordnungspolitischen Betrachtungsweise eine Zurechnung zum öffentlichen Sektor angebracht wäre.

<sup>37</sup> Für den zweiten indischen Fünfjahresplan wurde die Beanspruchung privater Ersparnisse auf 30 % des staatlichen Kapitalbedarfs geschätzt; der entsprechende Anteil im dritten Fünfjahrplan betrug 40 %. Vgl. *Government of India — Planning Commission, Third Five Year Plan*, Delhi 1961, p. 95.

<sup>38</sup> Besonders in Mexiko nahmen diese Kredite einen breiten Raum ein; im Durchschnitt wurden dort 25 % der privaten Bruttoinvestitionen durch Staatskredite finanziert. Vgl. *World Economic Survey 1959*, p. 88 f.

Tabelle 2

Investitionsfinanzierung 1950—1952 und 1957—1959a)  
(in vH des Bruttoinlandsprodukts)

	1950—1952				1957—1959			
	S <sub>st</sub>	I <sub>st</sub> (S <sub>st</sub> -I <sub>st</sub> )	S <sub>pr</sub>	I <sub>pr</sub> (S <sub>pr</sub> -I <sub>pr</sub> ) (M-E)	S <sub>st</sub>	I <sub>st</sub> (S <sub>st</sub> -I <sub>st</sub> )	S <sub>pr</sub>	I <sub>pr</sub> (S <sub>pr</sub> -I <sub>pr</sub> ) (M-E)
Jamaica .....	2	2	-1	6	3	3	5	15
Burma .....	4	2	9	6	1	3	9	12
Indien .....	2	2	4	4	1	5	5	5
Panama .....	1	2	-3	2	2	8	1	8
Griechenland .....	2	2	2	8	2	10	4	10
Ecuador .....	2	3	6	3	6	5	4	5
Rhodesien und Nyassaland .....	5	7	-2	14	5	7	-2	16
Philippinen .....	1	1	1	2	2	1	1	3
Korea .....	4	1	-5	8	-4	2	-6	7
Taiwan .....	1	2	-1	4	-	3	-3	4
Costa Rica .....	5	2	3	12	3	2	1	12
Brasilien .....	3	3	6	11	3	4	8	6
Venezuela .....	9	7	2	13	10	9	1	9
Ceylon .....	3	5	-2	8	-	4	-4	5
Honduras .....	3	2	1	7	-	2	-2	6
Südafrika .....	3	2	1	10	4	3	1	10
Kongo .....	6	5	1	21	-	7	-7	7
Marokko .....	5	5	8	13	3	5	-2	4

Quelle: World Economic Survey 1960, p. 81.  
a) Die Angaben beziehen sich auf Nettoinvestitionen und -ersparnis.

jedoch das Ausmaß dieser Kredite ziemlich gering. Immerhin wird daraus deutlich, daß das Budget außer der Kapitalbildung noch die Funktion der Kapitallenkung ausübt<sup>39</sup>. Wird diese Lenkung in Übereinstimmung mit dem Entwicklungsplan vorgenommen, so können dadurch direkte Kontrollen weitgehend ersetzt werden<sup>40</sup>. Bei der Abwicklung dieser Kredite an die Privatwirtschaft bedient sich der Staat meist der sog. Entwicklungsbanken, die auch sonst mit der Pflege des langfristigen Industrie- und Agrarkredits eine wichtige Aufgabe erfüllen, da ja in Ermangelung eines ausgebildeten Kapitalmarkts kaum andere Institutionen für die langfristige Investitionsfinanzierung bestehen.

Angesichts der steigenden staatlichen Finanzierungsdefizite gewann der Rückgriff auf öffentliches Auslandskapital immer größere Bedeutung<sup>41</sup>. Neben dem wachsenden staatlichen Kapitalbedarf gab es dafür aber auch noch eine weitere Ursache, nämlich die einseitige Verteilung des privaten Kapitalimports. Auf Grund des Überwiegens der ausländischen Direktinvestitionen innerhalb des privaten Kapitalimports ergab sich nämlich ein Zustrom von Privatkapital vor allem in diejenigen Länder, für deren Rohstoffexporte auf dem Weltmarkt eine lebhafte Nachfrage bestand, wie z. B. Venezuela und Rhodesien/Nyassaland, und die deshalb ohnehin eine hohe Sparquote und hohe Deviseneinnahmen aufwiesen. Gewiß sind nicht alle Direktinvestitionen auslandsbezogen, aber soweit sie vom Standpunkt des Empfängerlandes inlandsbezogen sind, also Güter für dessen Binnenmarkt herstellen, zeigt sich ihre Absatzorientierung darin, daß sie vorwiegend in Länder mit höherem Pro-Kopf-Einkommen gehen. Überdies haben diese Länder gewöhnlich auch bereits eine ausgebaute Infrastruktur. Auf diese Weise erklärt sich wohl das Überwiegen des privaten gegenüber dem öffentlichen Kapitalimport in den fortgeschrittensten Entwicklungsländern, nämlich Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko und Südafrika.

Die Abhängigkeit der ärmeren Entwicklungsländer vom öffentlichen Auslandskapital rechtfertigt an sich noch nicht die unverhältnismäßig

---

<sup>39</sup> Dazu gehört auch die Weiterleitung von öffentlichem Auslandskapital an den privaten Sektor. — Leider reicht das vorhandene Quellenmaterial nicht zur Aufstellung einer Geldvermögensrechnung aus, aus welcher die Kreditverflechtung zwischen öffentlichem und privatem Sektor sichtbar würde.

<sup>40</sup> Eine zusätzliche finanzielle Lenkung wird in den Ländern mit Devisenbewirtschaftung durch die Zuteilung von Devisen in Übereinstimmung mit dem Entwicklungsplan oder einem eigens dafür aufgestellten Devisenbudget erreicht.

<sup>41</sup> In den frühen fünfziger Jahren hatte der private Kapitalimport noch etwa 30 % des gesamten bilateralen Kapitalzustroms in Entwicklungsländer betragen; 1960—1962 machte er nur mehr 20 % aus. Vgl. World Economic Survey 1963, p. 227.

starke Ausdehnung der öffentlichen Investitionen, denn das Auslandskapital könnte ja, z. B. über die erwähnten Entwicklungsbanken, an die Privatwirtschaft weitergeleitet werden. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch relativ wenig Gebrauch gemacht, obwohl auch der private Sektor, wie aus Tabelle 2 hervorgeht, zumeist ein Finanzierungsdefizit aufwies, das nicht vollständig durch den Zustrom von langfristigem privatem Auslandskapital ausgeglichen werden konnte.

In Tabelle 3 sind die Globalgrößen der gegenwärtigen Entwicklungspläne einer Reihe von Ländern aufgeführt. Einige Tendenzen, die sich bereits in der Vergangenheit abzeichneten, kommen hier verstärkt zum Ausdruck. Die öffentlichen Investitionen sollen weiter gesteigert werden, und zwar teilweise auf Kosten der privaten Investitionen, in erster Linie jedoch zur Erhöhung des gesamten Investitionsniveaus. Die Ersparnis soll zum größten Teil vom privaten Sektor aufgebracht werden<sup>42</sup>. Die beträchtlichen Finanzierungsdefizite der öffentlichen Hand

**Tabelle 3**  
**Investitionsfinanzierung nach laufenden Entwicklungsplänen<sup>a)</sup>**  
 (in vH des Bruttoinlandprodukts)

	S <sub>st</sub>	I <sub>st</sub>	(S <sub>st</sub> —I <sub>st</sub> )	S <sub>pr</sub>	I <sub>pr</sub>	(S <sub>pr</sub> —I <sub>pr</sub> )	(M—E)
Tansania . . . . .	3	9	— 7	15	15	—	7
Tunesien . . . . .	11	18	— 7	15	14	—	6
Burma . . . . .	4	9	— 5	13	11	3	4
Indien . . . . .	2	7	— 5	7	5	2	3
Malaysia . . . . .	2	7	— 5	10	9	1	4
Ceylon . . . . .	9	11	— 3	8	7	1	2
Ecuador . . . . .	5	8	— 3	9	10	— 1	4
Sudan . . . . .	4	7	— 2	4	5	— 1	3
Trinidad u. Tobago	2	4	— 2	16	22	— 6	8
Philippinen . . . . .	3	4	— 1	11	12	—	2
Chile . . . . .	8	8	1	7	8	— 1	1
Venezuela . . . . .	7	7	1	12	14	— 1	—

Quelle: World Economic Survey 1965, p. 99.  
 a) Die Angaben beziehen sich auf Bruttoinvestitionen und -ersparnis.

sollen zu einem geringeren Teil durch Kapitalimport gedeckt werden. Es ist zwar beabsichtigt, den Anteil des Importüberschusses am Sozialprodukt durch Importsubstitution und durch Diversifizierung der Exportproduktion zu reduzieren; für das absolute Defizit und damit für den Bedarf an Auslandshilfe wird dagegen eine weitere Erhöhung angesetzt.

<sup>42</sup> Zu diesem Zweck ist vor allem an einen Ausbau der Sparkassen und überhaupt eine Förderung des Kreditwesens gedacht. Ob diese Maßnahmen einen hinreichenden Sparanreiz darstellen, muß dahingestellt bleiben.



#### IV. Technische Fragen der Entwicklungsplanung

Der Wert von Projektionen in Art der Tabelle 3 ist unterschiedlich. Fehlerquellen liegen sowohl im Bereiche der Zahlungsbilanz wie des Budgets. Auf recht unsicheren Schätzungen beruhen vor allem die Ansätze über die Außenhandelsentwicklung, welche ja, wie oben dargestellt wurde, weitgehend auch für die Höhe der Ersparnis verantwortlich ist. Vor allem werden nach den bisherigen Erfahrungen die Möglichkeiten der Importsubstitution leicht überschätzt<sup>44</sup>. Mit einem erheblichen Unsicherheitsgrad sind auch die Ansätze für die Auslandshilfe behaftet.

Viele Entwicklungspläne erweisen sich überhaupt als ziemlich unverbindlich, weil sie nicht mit dem Budget abgestimmt werden. Erst wenn die Kosten der geplanten öffentlichen Investitionsprojekte auch in die Budgetansätze aufgenommen werden, besteht einige Gewähr, daß die erforderlichen Mittel auch rechtzeitig zur Verfügung stehen<sup>45</sup>. Umgekehrt sind aber auch die Plangrößen vom Budget abhängig. Die in den Entwicklungsplänen als Finanzierungsmittel aufgeführte staatliche Ersparnis ergibt sich erst aus dem Budget als Restgröße aus Einnahmen und laufenden Ausgaben und auch dieser Betrag steht nicht voll für die Durchführung der Entwicklungsprogramme zur Verfügung, weil der Staat außer den Entwicklungsinvestitionen auch noch Verwaltungsinvestitionen zu tätigen hat.

Eine häufige Fehlerquelle bei der Vorausschätzung des staatlichen Finanzierungsbeitrags für den Entwicklungsplan liegt darin, daß die Investitionsausgaben laufende Ausgaben nach sich ziehen, weil die fertiggestellten Projekte Betriebskosten verursachen<sup>46</sup>. Vielfach wurde dieser Zusammenhang infolge mangelnder Koordination zwischen Budget- und Entwicklungsplan vernachlässigt, was dazu führte, daß zum Teil die Mittel für Neuinvestitionen fehlten und zum Teil die

---

<sup>43</sup> Eine Überschußzielung des privaten Sektors ist deshalb schwierig, weil in Haushaltswirtschaften Spar- und Investitionsentschlüsse oft zusammenfallen. Das Sparen hängt also weitgehend von den Investitionsmöglichkeiten ab.

<sup>44</sup> Wenn infolge übermäßiger Importsubstitution das Kostenniveau ansteigt, können sich wiederum ungünstige Rückwirkungen für den Export ergeben.

<sup>45</sup> Voraussetzung ist natürlich immer noch, daß die Grundsätze ordnungsgemäßer Budgetierung eingehalten werden. Häufige Mißstände sind in dieser Beziehung z.B. die nachträgliche unterschiedslose Kürzung der Haushaltsansätze oder die bewußte Fehlschätzung der Einnahmen und Ausgaben zur Verheimlichung eines Defizits oder zur Bildung heimlicher Reserven. Vgl. Albert *Waterston*, *Development Planning: Lessons of Experience*, Baltimore 1965, pp. 208 ff.

<sup>46</sup> Ein besonders hohes Verhältnis von laufenden — zu Investitionsausgaben weisen die Erziehungseinrichtungen auf.

fertiggestellten Projekte aus Mangel an Betriebsmitteln nicht einsatzbereit waren. Die letztere Situation ist dabei sogar die unangenehmere, da Auslandshilfe wohl für Neuinvestitionen, nicht so leicht dagegen für laufende Budgetausgaben erhältlich ist<sup>47</sup>. Es muß daher bei der Aufnahme eines öffentlichen Investitionsprojekts in den Entwicklungsplan außer der gegenwärtigen auch die künftige Haushaltslage berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Investition auf dem Kreditwege finanziert wurde, weil hier zu den laufenden Kosten noch die Belastung durch den Schuldendienst tritt<sup>48</sup>. Die Zunahme dieser laufenden Ausgaben sollte aber keinesfalls den voraussichtlichen Zuwachs der laufenden Haushaltseinnahmen übersteigen, wenn man nicht die künftigen Expansionsmöglichkeiten beeinträchtigen will.

Ein ähnliches Problem ergibt sich auch im Bereich der Zahlungsbilanz. Auch hier besteht die Gefahr, daß die Deviseneinnahmen in zu großem Umfang für den Import von Investitionsgütern eingesetzt werden, so daß man zu wenig Devisen für die notwendigen „maintenance imports“ und den ständig wachsenden Schuldendienst verfügbar hat<sup>49</sup>. Analog zum Budgetproblem müßte hier darauf geachtet werden, daß der Zuwachs dieser wiederkehrenden Devisenausgaben nicht die voraussichtliche Erhöhung der Exporterlöse (korrigiert um Importsubstitution) übertrifft.

Eine Schwierigkeit bei der Abstimmung zwischen Entwicklungsplan, Budget und Zahlungsbilanz liegt darin, daß der erstere eine mittelfristige Rechnung, Budget und Zahlungsbilanz dagegen jährliche Rechnungen darstellen. Als Bindeglied erscheint daher die zusätzliche Aufstellung jährlicher Entwicklungspläne angebracht<sup>50</sup>.

Daneben würde die Abstimmungsaufgabe zwischen Budget und Entwicklungsplan auch durch Änderungen in der formalen Budgetgestaltung erleichtert, wie z. B. eine klare Trennung von laufenden und Kapitalausgaben oder eine stärkere Konsolidierung der Budgets von Haupt- und Nebenfiscen.

---

<sup>47</sup> Vgl. *The Economic Development of Kenya: Report of a Mission organized by the IBRD*. Baltimore, 1963, pp. 283 ff.

<sup>48</sup> Dieses Problem tritt natürlich nur bei solchen Projekten auf, die sich nicht selbst tragen, wie z. B. Straßen oder Schulen.

<sup>49</sup> Vielfach wird bei Auslandsanleihen einer unterschiedlichen Fähigkeit von Budget und Zahlungsbilanz zur Leistung des Schuldendienstes Rechnung getragen. Dies geschieht z. B. durch Rückzahlbarkeit in heimischer Währung oder durch die Praxis des „splitting“: hierbei hat das Empfängerland einen seiner Zahlungsbilanzsituation entsprechenden niedrigen Transferrzins zu bezahlen, während dem Projektträger ein marktgerechter Zins berechnet wird. Vgl. *W. Hankel*, Die deutsche Entwicklungshilfe, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., Band 4, S. 259.

<sup>50</sup> Vgl. *A. Waterston*, a.a.O., S. 201 ff.

## **Lehren aus der europäischen Wirtschafts-Integration für die Entwicklungsländer**

Von *Hermann Priebe*

Die Formulierung meines Themas läßt eine Beschäftigung mit den Erkenntnissen und Problemen erwarten, die sich aus der wirtschaftlichen und politischen Integration der europäischen Länder ergeben. Eine solche Betrachtung reicht aber nicht aus, um aus den eigenen Entwicklungsprozessen Lehren für Länder abzuleiten, die heute am Anfang einer neuen Entwicklung stehen. Wir versuchen daher, den Begriff über seine heute etwas eingeschränkte Bedeutung hinaus zu erweitern und auf seine Grundbedeutung zurückzuführen. Ich werde Ihnen meine Thesen dazu darlegen, ohne auch eine Auseinandersetzung mit anderen Auffassungen in meinen Vortrag einbeziehen zu können.

Integration heißt vom Grundbegriff des Wortes her Vervollständigung. In diesem Sinne möchte ich sie nicht nur extern als Vorgang der regionalen Erweiterung, des räumlichen Hinauswachsens von Beziehungen und Kräften verstehen, sondern auch intern, als Prozeß des inneren Wachstums der Wirtschaft einer Region, der sich im Zusammenhang mit internen Strukturwandlungen vollzieht.

So gesehen würde Integration als Entwicklungsprozeß zwei Aspekte enthalten oder sich in zwei Phasen vollziehen, einer ersten der Trennung, Spezialisierung, Differenzierung und *Funktionsteilung*, die mit der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung verbunden ist, einer zweiten der Wiederverbindung der Teile zu einem größeren Ganzen, ihrer *Reintegration* auf höherer Ebene. Beide Vorgänge stehen in Wechselwirkungen zueinander und setzen sich wie das Einatmen und Ausatmen gegenseitig voraus. So könnte man Integration kennzeichnen als Gesamtprozeß der wirtschaftlichen Entfaltung, der Strukturentwicklung und des Wirtschaftswachstums, der sich im Wechselspiel vollzieht zwischen Differenzierung und Funktionsteilung einerseits sowie Integration auf höherer Ebene andererseits, einer Integration, die man also sowohl vertikal funktional als auch horizontal regional sehen muß.

Integration ist also — mit anderen Worten ausgedrückt — ein Vorgang der wirtschaftlichen Entfaltung sowohl innerhalb eines Raumes von einer Entwicklungsstufe zur nächsthöheren als auch nach außen in

wachsende Räume hinein. In diesem Sinne könnte man von Integrationstiefe und Integrationsbreite sprechen. Beide sind weitgehend voneinander abhängig: einmal drängt eine zunehmende interne Integration — das heißt jedes innere Wachstum — zwangsläufig zu einer regionalen Integration über zunehmend größere Räume hinaus, andererseits ist das Ausmaß der regionalen Integration von dem der internen Integration — das heißt dem Entwicklungsstand in den Teilräumen — abhängig.

Von diesen Überlegungen aus sind drei allgemeine Erkenntnisse zu gewinnen:

Erstens: In der Entfaltung zur Arbeitsteilung, insbesondere in der ersten Entwicklungsphase von der vorwiegend agrarischen Selbstversorgergesellschaft bis zur Bildung einer Industriegesellschaft — wie sie in Europa etwa 100—200 Jahre dauerte — sind die *Beziehungen der beiden großen Sektoren Landwirtschaft und gewerbliche Wirtschaft Kernprobleme*. Das Verhältnis beider zueinander ist ein Ausdruck des jeweiligen Entwicklungsstandes, und besonders in der Anfangsphase ist der Beitrag der Landwirtschaft zur Gesamtentwicklung von ausschlaggebender Bedeutung. Die Zusammenhänge und Probleme der sektoralen Integration von Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft müssen uns also im Rahmen dieses Themas besonders beschäftigen.

Zweitens: Jeder *Prozeß fortschreitender Integration vollzieht sich in Stufen*. Der Übergang von einer Stufe zu anderen wird durch qualitative Veränderungen ausgelöst, zunächst Veränderungen der geistigen Erkenntnisse, dann der technischen Möglichkeiten, der menschlichen Verhaltensweisen, die neue Formen der Wirtschaft und Gesellschaft, des menschlichen Zusammenlebens im weitesten Sinne ermöglichen. Auf jeder weiteren Entwicklungsstufe kommt es zu neuen Differenzierungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, zu einer Reintegration auf höherer Ebene und infolgedessen auch zu einem Hinausgreifen in größere Räume, das heißt also einer regionalen Integration.

Drittens: Bei Betrachtung dieser Entwicklungsstufen wird deutlich, daß es sich dabei *weder um umkehrbare noch um abkürzbare Prozesse* handelt. Sie können wohl zeitlich beschleunigt werden, aber es ist nicht möglich, Glieder beliebig wegzulassen und Stufen völlig zu überspringen. Bestimmte Entwicklungsstufen sind nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, unter bestimmten qualitativen und quantitativen Rahmendaten, zu realisieren, wie wir sie heute bei entwicklungspolitischen Problemen zu ermitteln suchen. Auf jeder Entwicklungsstufe lassen sich daher auch nur bestimmte Formen der regionalen Integration verwirklichen.

Mit diesen Feststellungen wären einige Ergebnisse unserer Überlegungen vorweggenommen, oder wenigstens ihrer Richtung nach angedeutet. Im Sinne des gestellten Themas haben wir zunächst die Integrationsvorgänge unserer Geschichte näher zu betrachten.

### Die großen geschichtlichen Integrationsprozesse

Der erste uns bekannte Integrationsvorgang der menschlichen Geschichte fand vor 8000—10 000 Jahren in der *Integration der Nomaden und Pflanzer zum Bauerntum* statt. Aus der Verbindung von Viehhaltung und Ackerbau und der Entwicklung von Zugtier, Wagen und Pflug ergab sich eine qualitativ neue Verbindung auf höherer Ebene. Dieser erste große ‚take off‘ der Geschichte, den Arnold Gehlen als totale geistige und moralische Revolution bezeichnet hat, wurde auch im Bewußtsein der Menschheit als große Zäsur empfunden, symbolisiert in alten Mythen, in den Bildern von Kain und Abel am Beginn eines neuen Abschnittes der Menschheitsgeschichte.

Die Integration zum Bauerntum war mit neuen sozialen Bindungen verbunden, sie hat neue politische Strukturen ermöglicht und die Voraussetzungen zur Entwicklung der Hochkulturen geschaffen. Von hier aus lassen sich alle nachfolgenden Integrationsvorgänge der Menschheitsgeschichte bis heute nachzeichnen.

Dabei erkennen wir, daß alle Hochkulturen lange Zeit hindurch auf *Agrargesellschaften* beruhten. In ihnen war — trotz teilweise bedeutender Machtentfaltung — die Integrationstiefe, das heißt die interne Integration, recht gering, und daher blieben auch die Möglichkeiten der Integrationsbreite, der räumlichen Integration, begrenzt. Agrargesellschaften sind infolge der bestehenden wirtschaftlichen Beschränkungen und notwendigerweise engen sozialen Bindungen durch eine relative Statik gekennzeichnet. Sie basieren überwiegend auf Selbstversorgerwirtschaften ohne wesentlichen Marktanteil und ermöglichen daher nur quantitative Verdichtungen aus der Addition gleichartiger Wirtschaftsvorgänge, aber keine qualitativen Veränderungen im Sinne heutiger Integrationsprozesse. Die Hauswirtschaft bleibt die höchste Integrationsform der vorindustriellen Gesellschaft in der Verbindung von Produktion und Konsumtion auf engem Raum und bei einem sehr geringen Außenbeitrag bzw. Marktanteil. Ihre Höchstformen sind vom Altertum bis in unsere Zeit hinein kaum verändert und von Griechen und Römern bis zur Hausväter-Literatur des 18. Jahrhunderts in den gleichen Grundzügen beschrieben worden.

Weil das innere Wachstum dieser vorwiegenden *Selbstversorgergesellschaften* begrenzt war und eine stärkere Wirtschaftsintegration

im heutigen Sinne weder nach innen noch nach außen erreicht werden konnte, waren Wirtschafts- und Agrarpolitik vorwiegend Raumpolitik, das heißt Politik der äußeren Erweiterung des Herrschaftsgebietes. Die quantitative Vergrößerung des Raumes durch Siedlung und Eroberung war die einzige Möglichkeit, um eine wachsende Bevölkerung zu ernähren und den eigenen Wohlstand zu heben. Zwischen der Bevölkerungszahl des alten Rom und der Ausdehnung seines Herrschaftsgebietes bestand ein enger Zusammenhang. Dabei kam es weniger zu einer wechselseitigen wirtschaftlichen Integration im heutigen Sinne, sondern mehr zu einer Entnahme von Überschüssen zugunsten des politischen Machtzentrums. Was damals als Fernhandel erscheint, hat größtenteils mehr den Charakter von Tributleistungen.

Eine vollständige Abhängigkeit vom Raum spüren heute nur die Nomadenvölker in aller Härte: Erweiterung der Weidegründe ist für sie bei wachsender Bevölkerung der einzige Ausweg. Alle anderen Völker sind bemüht, die Integrationstiefe ihrer Wirtschaft im Innern und ihre Integrationsbreite nach außen zu verstärken und auf diese Weise neue Lebensmöglichkeiten zu erschließen.

Dieser *zweite große Integrationsprozeß der Menschheit* begann mit der Industrialisierung und Arbeitsteilung. Auch er wurde durch geistige Prozesse ausgelöst. Sie führen in vielfältiger Wechselwirkung zur Erschließung neuer Energiequellen und Techniken, zu bisher unbekanntem wirtschaftlichen Möglichkeiten und sind mit neuen Wertvorstellungen und Entwicklungen im sozialen und politischen Bereich verbunden. Die engen räumlichen Bindungen der Menschheit in der Agrargesellschaft werden durch neue Produktionsmethoden und die Möglichkeit von Massentransporten überwunden. Die Versorgung größerer Menschenmengen über den Markt wird möglich, die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse bleibt nicht mehr an den Nahbereich gebunden, wie Thünen das im Anfang des 19. Jahrhunderts noch in dem berühmten Bild der Kreise um den Markt darstellte. Sie kann nun über größere Entfernungen erfolgen. Dadurch werden die Voraussetzungen zur Spezialisierung der Produktion geschaffen, zur Funktionsteilung durch Ausgliederung weiterer Aufgaben aus der Hauswirtschaft, zur Entwicklung ganz neuer Produktionen und schließlich auch zur stärkeren räumlichen Konzentration von Menschen.

Die Dampfkraft ist eine Grundlage und ein Symbol dieser ersten Entwicklungsphase der industriellen Gesellschaft, die den wirtschaftlichen und politischen Rahmen der Kleinstaaten im alten Europa des Pferdes und der Postkutsche sprengt. Mit dem inneren wirtschaftlichen Wachstum wird die Integration im Deutschen Zollverein dann der erste folgerichtige Schritt auf eine weitere Ebene, dem später der zu-

nehmende Austausch zwischen den Nationen folgt. In einer weiteren Entwicklungsphase werden mit dem Übergang zu Verbrennungsmotor und Elektrizität auch die großen nationalen Räume überwunden. Zuletzt führen Atomenergie und Elektronik auf eine neue Entwicklungsstufe, in der die Kräfte der Integration über alle alten Grenzen hinausdrängen.

Eine *geistige, soziale und politische Integration* geht mit diesen wirtschaftlichen Integrationsvorgängen unaufhaltsam einher. Die Überwindung sozialer Bindungen und Strukturen der Agrargesellschaft an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert war in Nordamerika und Europa eine Startbedingung der neuen Entwicklung. Aus diesem Bereich dringen neue Denkweisen und Erfahrungen, soziale und politische Gestaltungskräfte in alle Welt vor. Mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wird die Wirtschaftsordnung zu einem Kernproblem und der Stalinismus ähnlich atavistisch wie Hitlers Autarkie-Denken. Den Merkantilismus kann man als eine letzte Ausprägung der geschlossenen Hauswirtschaft mit zentraler Leitung auf der Ebene des Staates ansehen. Die kommunistische Agrargesellschaft der ersten Jahre hat mit ihrer Zentralverwaltungswirtschaft etwa an diesem Punkt angesetzt. Mit fortschreitender Industrialisierung und Integrationstiefe der russischen Wirtschaft hat sich dann eine Änderung der Steuerungsinstrumente als notwendig erwiesen, die Politiker werden gezwungen, dem Entwicklungsstand adäquate Formen der Wirtschaftspolitik zu suchen, und ein allmählicher Wandel der Wirtschaftsordnung setzt ein. Wir werden später auf diese Zusammenhänge von Integration und Wirtschaftsordnung zurückkommen.

Bei Betrachtung dieser Entwicklung von der Integration auf unterster Stufe bis zur heutigen Integration in der Weltwirtschaft wird man an die Entwicklung der Lebewesen von den einfachsten einzelligen bis zu den höchstentwickelten Organismen erinnert. Von jeder Stufe aus wird der Übergang zur nächsten Entwicklungsstufe durch qualitative Veränderungen, durch neue Eigenschaften und Funktionen der Lebewesen ausgelöst. Dabei bestehen dann auf den höheren Stufen verschiedene Formen nebeneinander, manche primären sind ausgestorben, andere noch da, und die Vielfalt der Formen ist gewachsen. So gibt es heute noch Nomaden, Reste der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstufe vor dem ersten geschichtlichen Integrationsvorgang. Daneben bestehen im größeren Umfang Agrargesellschaften auf der Stufe der zweiten großen Entwicklungsphase. In ihnen tauchen erste Ansätze des Überganges auf eine neue Entwicklungsstufe auf, ohne daß es schon zu deren voller Integration in die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft kommen konnte.

Bei allen diesen Entwicklungsprozessen ist eine *Bewegung in gleicher Richtung* festzustellen, ein Fortschreiten, keine Rückentwicklung, wie in der Natur auch. Regressionen entstehen durch Zerstörung höherentwickelter Formen, nicht durch ihre Umbildung von innen heraus. So lassen sich aus der rückschauenden Betrachtung gesicherte Erkenntnisse gewinnen, wir können Prognosen mit ihr verbinden und den Völkern Orientierungsmittel geben, die am Anfang des Weges stehen, den Europa in seiner wirtschaftlichen Integration während der letzten zwei Jahrhunderte zurückgelegt hat. Wir beginnen dafür mit einer näheren Betrachtung der letzten Entwicklungsphase Europas, die zur Industrialisierung führte, und damit etwa an dem Punkt, an dem sich viele Entwicklungsländer heute befinden.

### **Startbedingungen der Integration im geistigen und sozialen Bereich**

Die bekannte *Ausgangssituation der europäischen Agrargesellschaft* bestand bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts hinein. Die agrarische Grundschicht umfaßte 70 bis 80 % der Bevölkerung, der Bereich der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln ging wahrscheinlich noch darüber hinaus. Durch wirtschaftliche Beschränkungen und soziale Bindungen hierarchischer Art war die Masse der Menschen in engsten räumlichen Bereichen gebunden, bei schwacher Produktivität und geringem Marktanteil konnte nur eine kleine Oberschicht bestehen. Es genügt, das Gesamtbild hier anzudeuten.

Am Beginn einer neuen Entwicklung stehen dann *soziale und politische Reformen* und eine neue Wirtschaftsordnung. Die Startbedingungen zur Entwicklung höherer Integrationsformen liegen also im geistigen, sozialen und politischen Bereich. Ihre Wurzeln reichen weit zurück und führen dann über Renaissance und Reformation zur Aufklärung, in den politischen Durchbruch des Jahres 1776 in den Vereinigten Staaten, der den ersten modernen Staat ohne Agrarfeudalismus entstehen ließ, 13 Jahre später zur französischen Revolution und dem darauffolgenden geistigen Durchbruch im nordwestlichen Europa, der die großen Reformen auslöste. Eine Karte der Länder, in denen sich damals Sozialreformen und erste demokratische Verfassungen durchsetzten, stimmt mit den heute wirtschaftlich hochentwickelten Ländern genau überein. Diejenigen Länder Europas dagegen, im Mittelmeerraum und seinem östlichen Teil, die damals nicht an den Sozialreformen teilnahmen, sind bis heute auch in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben. In manchen Gebieten wurden erst hundert Jahre später durch revolutionäre Veränderungen die Voraussetzungen zur Entwicklung einer modernen Wirtschaft geschaffen.



In der Begründung zum Dekret der preußischen Bauernbefreiung von 1807 heißt es, daß die ‚unbeschränkte Disposition das sicherste Mittel ist, den Grundbesitzern ein dauerndes lebendiges Interesse für die Verbesserung ihrer Güter zu geben und die Kultur aller Grundstücke zu fördern‘. Man könnte das als einen Leitsatz der Marktwirtschaft heute in ähnlichen Worten ausdrücken. Die weitere Entwicklung ist dann in vielfältigen Wechselbeziehungen verlaufen. Die soziale Befreiung gab vielen Menschen die Möglichkeit, ihre Kräfte zu entfalten, dadurch neue Erfahrungen zu gewinnen, *neue Fähigkeiten und Denkweisen* zu entwickeln. Wir nehmen sie als Voraussetzung unserer hochentwickelten Wirtschaft heute als selbstverständlich hin. Sie sind es durchaus nicht und fehlen in den Entwicklungsländern noch weitgehend. Dort wird Erziehung viel zu einseitig als Vermittlung der Kenntnisse im Lesen und Schreiben und in der Fachschulausbildung angesehen. Doch mindestens ebenso wichtig sind neue Lebenserfahrungen, wie sie aus den beginnenden Veränderungen der Lebensverhältnisse und aus kleinen Eigeninitiativen gewonnen werden. Mehr als alles andere führen solche unmittelbaren Erfahrungen zu einem neuen Selbstbewußtsein und rufen die Kräfte der Entwicklung hervor, wie sie Sombart als Geist der Innovation, der Flexibilität und Rationalisierung bezeichnet hat.

Dieser Geist kann gerade im ersten Stadium der wirtschaftlichen Entwicklung in breiten Schichten nur *auf der Basis praktischer Lebenserfahrungen* wachsen. Sie werden nicht gewonnen, wenn man mit einem Sprung zu hochentwickelte Betriebe schafft und zu landwirtschaftlichen Kollektivformen und Großbetrieben übergeht. Die Begründung dafür lautet oft: Die Masse ist zu unerfahren, und es fehlt an Führungskräften. Aber praktisch bedeutet das, auf die Bildung von Erfahrungskapital und Initiativkräften in breiten Schichten zu verzichten. Breittragende Schichten sind aber die entscheidende Voraussetzung für eine schnelle und nachhaltige Entwicklung. Die großen Unternehmer im Sinne von Schumpeter haben dafür nicht mehr die ausschlaggebende Bedeutung. Sie kommen in den Entwicklungsländern heute von außen, zumal es dort mehr um die Übertragung von Erfahrungen aus bereits hochentwickelten Ländern geht. Diese sind um so wirkungsvoller, je breitere Schichten dabei erfaßt werden können. Damit haben wir eine erste wichtige Erfahrung für die Orientierung der Entwicklungspolitik gewonnen.

### **Sektorale Integrationsvorgänge**

Betrachten wir nun den Verlauf der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in Europa. Sie begann mit der Auflösung der Hauswirtschaft, mit einem Prozeß der Funktionsteilung, der dann zur Integration auf

höherer Ebene und im wachsenden räumlichen Bereich führte. Es wäre interessant, die Entwicklung von der Ebene des Dorfes in stets wachsenden Kreisen bis hinein in die Weltwirtschaft zu beschreiben. Praktisch handelt es sich dabei um einen *Prozeß vielfältiger Wechselwirkungen*, doppelseitiger Voraussetzungen, in dem Ursache und Wirkung wechselseitig vertauschbar sind. Selten wird dieser Prozeß in seiner ganzen Breite gesehen: Wir beziehen die Entwicklung zu einseitig auf die Industrie und sprechen von einer industriellen Revolution, obwohl Veränderungen im Agrarbereich die Voraussetzungen dafür geschaffen haben und Hand in Hand damit verliefen.

Ein Grund dieser einseitigen Betrachtung liegt auch darin, daß wir *keine agrarpolitische Entwicklungskonzeption* haben und eigentlich erst heute beginnen, eine Theorie der Strukturentwicklung der Landwirtschaft im wirtschaftlichen Wachstum zu schaffen. Seit der Bauernbefreiung wurde Agrarpolitik von den Interessen einer dünnen Schicht größerer Grundbesitzer beherrscht. Ihre Ziele wurden ideologisch getarnt und weniger an ökonomischen Realitäten orientiert. Die Vorstellung, die Landwirtschaft sei auf Grund ihrer natürlichen Produktionsbedingungen nicht entwicklungsfähig, welche die Grundlage der Theorie von Malthus bildete, galt allenfalls auf der Stufe einer statischen Agrargesellschaft. Sie widersprach schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts den Tatsachen, wurde aber trotzdem aus einer überlebten Vorstellungswelt weiter mitgenommen. So tauchte sie bei Marx wieder auf, später bei Spengler, schließlich in den Raumvorstellungen des Nationalsozialismus. Noch heute wird sie zur Begründung eines angeblichen Rückstandes der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftsgruppen und der daraus abgeleiteten Forderungen herangezogen. So blieb die Agrarpolitik defensiv, eine Interessentenschutzpolitik, sie wurde keine echte Wirtschaftspolitik, und der große Beitrag der Landwirtschaft zur allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung wurde kaum erkannt.

In Wirklichkeit war die Entwicklung des Agrarsektors in Europa eine wesentliche Voraussetzung der Industrialisierung. Mit ihrer Betrachtung kommen wir auf die *Beziehungen zwischen der sektoralen und regionalen Integration* zurück.

1. Bei Auflösung der Hauswirtschaft kommt es zur Arbeits- und *Funktionsteilung*, zur Abgabe traditioneller Aufgaben in Spezialberufe. Eine der ältesten Arbeitsteilungen war die zwischen Bauer und Schmied. Dann entwickelte sich eine Arbeitsteilung zwischen Bauer und städtischem Handwerk. Sie erweitert sich zur Arbeitsteilung des Bauern mit der gewerblichen Wirtschaft. Gleichzeitig setzt auch eine Arbeitsteilung der Bauern untereinander ein, eine Spezialisierung ihrer früher gleich-

förmigen Betriebe nach Produktionsstandorten. So wachsen Integrationsvorgänge vertikal in die Tiefe, horizontal in die Breite.

2. Gerade in der ersten Phase der Industrialisierung hat die Landwirtschaft bedeutende *Faktorbeiträge* zur Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Sektoren erbracht. Durch Produktionsfortschritte wird der Anteil der Bevölkerung vermindert, der für die Ernährung tätig sein muß, und es stehen Arbeitskräfte für andere Aufgaben zur Verfügung. Mindestens ebenso wichtig war der Beitrag der Landwirtschaft zur Kapitalbildung. In der ersten Entwicklungsperiode der Industrialisierung konnte die erforderliche *Sparquote* weitgehend nur durch die agrarische Grundschicht der Bevölkerung aufgebracht werden, die am Anfang des 19. Jh. noch 75 % und an seinem Ende noch 33 % der Gesamtbevölkerung umfaßte. Um diese Zeit erfolgt der allmähliche Umschlag, geht die Kapitalbildung mit der weiteren Verminderung der Agrarbevölkerung stärker auf andere Sektoren über.

3. Die wachsende *Nahrungsmittelproduktion* ist eine Voraussetzung dafür, daß mehr Menschen über den Markt ernährt werden und ihre volle Kraft — zunächst sogar in einem sehr langen Arbeitstag — der Arbeit in anderen Sektoren widmen können. In hundert Jahren wurde die Produktion der Landwirtschaft auf gleicher Fläche verdreifacht, bis heute etwa auf das Fünf- bis Sechsfache erhöht.

4. Auf dem *Absatzmarkt* für Erzeugnisse der gewerblichen Wirtschaft ist zunächst die Nachfrage der zahlenmäßig starken Agrarbevölkerung für persönliche Verbrauchsgüter von Bedeutung. In dem Maße, wie sich ihr Anteil vermindert und die Produktivität der Betriebe wächst, tritt dann der Verbrauch an landwirtschaftlichen Produktionsmitteln aller Art in den Vordergrund ihrer Nachfrage, während sich die Massenkaukraft zunehmend in anderen Sektoren bildet.

So entsteht schrittweise ein *Wirtschaftskreislauf*, der sich vertieft und erweitert. Die Integration vollzieht sich in wachsenden Kreisen, zunächst im engeren regionalen Bereich, dann in den größeren nationalen Raum hinein. Mit dem internen Wachstum nimmt auch der Außenbeitrag zu, drängt die Integration weit über die Grenzen hinaus. So ist die Entwicklung und Produktionssteigerung der Landwirtschaft in Europa eine der historischen Voraussetzungen der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung gewesen.

Man könnte hier auf einen Unterschied in der Situation vieler Entwicklungsländer hinweisen: die Bevölkerungsvermehrung ist dort so stark, daß die Abgabe von Arbeitskräften seitens der Landwirtschaft keine Bedeutung hat. Aus dem natürlichen Bevölkerungsüberschuß stehen mehr als genug Arbeitskräfte für die Entwicklung der gewerb-

lichen Wirtschaft zur Verfügung, und es besteht eher die Aufgabe, die Unterbeschäftigung zu vermindern. Um so größer ist aber unter solchen Verhältnissen die Bedeutung der anderen Leistungen der Landwirtschaft, der Kapitalbildung und der verstärkten Nahrungsmittelproduktion. Denn eine schnell wachsende Bevölkerung verlangt eine um so stärker beschleunigte Industrialisierung und die Versorgung zunehmender Bevölkerungsmassen. Die Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft müßte also dort um so schneller, mit größeren Wachstumsraten erfolgen.

In Europa war der *Bevölkerungsdruck* weniger stark. So kam es in Deutschland in der Zeit von 1800—1900 nur zu einer Verdoppelung der Bevölkerung. Die Bodenproduktion wuchs in der gleichen Zeit etwa auf das Dreifache. Seitdem kam es in kurzer Zeit noch einmal zu einer Verdoppelung und das mit abnehmenden Arbeitskräften. *Kapitalbeiträge* wurden von der Landwirtschaft in vielfältiger Form geleistet, zu einem großen Teil indirekt, in der Abgabe von Arbeitskräften bei Übernahme ihrer Aufzucht- und Ausbildungskosten. Den abwandernden Kräften gab die ländliche Familie über Generationen hinweg auch noch eine gewisse soziale Sicherheit, bis die Mittel dafür vom Ende des 19. Jh. ab mehr und mehr von der Gesamtgesellschaft aufgebracht wurden. Bis heute nahmen Millionen ihre ländlichen Erbteile in andere Wirtschaftsbereiche mit, und in jeder Generation brachten die in der Landwirtschaft Zurückbleibenden neue Mittel dafür auf. Auch der Aufbau der Infrastrukturen wurde weitgehend durch direkte oder indirekte Leistungen der ländlichen Bevölkerung ermöglicht, und bis gegen Ende des 19. Jh. lieferte sie den größten Teil aller Steuereinnahmen.

Wie steht es mit allen diesen Leistungen der Landwirtschaft heute in den Entwicklungsländern? Ihr nahezu vollständiges Fehlen ist eine Erklärung der weitgehenden wirtschaftlichen Stagnation. Dabei würden viele Entwicklungsländer wesentlich höhere Wachstumsraten der Agrarproduktion benötigen als Europa im 19. Jh. In Deutschland wuchs die Bevölkerung in dieser Zeit um 0,7 % jährlich, die Bodenproduktion um 1,1 %. In manchen Entwicklungsländern dagegen wächst die Bevölkerung um 2—3 %. Dabei können alle Zufuhren von außen die mangelhafte Kapitalbildung und Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft nicht ausgleichen.

### **Stufenfolgen in der Agrarentwicklung**

Eine weitere Voraussetzung der europäischen Entwicklung war eine besondere Stufenfolge in der Agrarentwicklung, die selten beachtet und

in ihren Konsequenzen erkannt wird. Wir müssen hier zwei ganz bestimmte, *nicht umkehrbare Entwicklungsphasen*, eine mehr biologische und eine mehr technische, voneinander unterscheiden.

In einer *ersten, mehr biologischen Entwicklungsperiode* basiert der wirtschaftliche Fortschritt nahezu ausschließlich auf der Entwicklung der biologischen Wissenschaften. Die Produktivität der Landwirtschaft steigt durch Erfolge der pflanzlichen und tierischen Züchtung, der Düngung und Fütterung. Neue Pflanzen werden in das Produktionsprogramm eingeführt, und ein Fruchtwechsel entsteht. Man kann mehr Tiere auf gleicher Fläche halten, das einzelne Tier wird leistungsfähiger, die Steigerung der Bodenfruchtbarkeit erfolgt im Zusammenwirken biologischer Neuerungen aller Art, und es kommt zur Intensivierung der Produktion durch Verstärkung des inneren Kreislaufes der Betriebe. Ihre Integration nach außen, in die wachsende arbeitsteilige Wirtschaft, ist also gleichzeitig ein Wachstum in die Tiefe, eine innere Integration.

Der mechanisch-technische Fortschritt war in dieser ersten Periode von relativ geringer Bedeutung. Tierische und menschliche Muskelkräfte blieben noch für 150 Jahre — bis nach dem zweiten Weltkrieg — die Hauptantriebskräfte der Landwirtschaft. Dabei kam es nur zu bescheidenen Verbesserungen der Arbeitsgeräte und der von Tieren gezogenen Maschinen. Trotzdem wurde die *Nahrungsmittelproduktion* in dieser biologischen Entwicklungsperiode auf das Vier- bis Fünffache gesteigert, bei gleicher Arbeitskraft und ohne wesentliche Strukturveränderungen. Und bei alledem war die *Kapitalbildung in der Landwirtschaft höher als ihr Kapitalbedarf*. Praktisch hat der Agrarsektor mit sehr geringen Investitionen aus eigener Kraft seinen Beitrag zur Gesamtentwicklung geleistet, und man konnte die volkswirtschaftliche Kapitalbildung vorwiegend für den Aufbau anderer Sektoren einsetzen. Nicht die Mechanisierung hat den Weg dazu geöffnet, wie man heute fälschlich in vielen Ländern glaubt. Die Voraussetzungen dafür lagen in der geschickten Anwendung aller biologischen Erkenntnisse und Neuerungen und in einer Sozialordnung und Lebenseinstellung, aus der Eigeninitiative, Fleiß und Sparsamkeit zu sichtbaren Erfolgen führen konnten.

Erst in einer *zweiten, mehr technischen Entwicklungsperiode* beginnt nach dem zweiten Weltkrieg mit dem Übergang zu motorischen Antriebskräften die eigentliche Mechanisierung der Landwirtschaft. Damit entsteht qualitativ Neues. Die Landwirtschaft verliert die bisherige Autarkie in ihren Antriebskräften, es kommt zu einer weitergehenden Funktionsteilung mit anderen Sektoren, gleichzeitig zu einer stärkeren Integration der Landwirtschaft in die Gesamtwirtschaft. Auch innerhalb der Landwirtschaft setzt sich die Bildung spezialisierter Betriebe und einer Arbeitsteilung nach Standorten ebenso fort wie die Intensivie-

rung der Produktion. Erst jetzt aber — und das ist eine wichtige Erkenntnis — wird eine wesentliche *Substitution von Arbeitskräften durch Kapitalgüter* möglich. Lange Zeit hindurch erfolgte nur ein geringer, komplementärer Kapitaleinsatz. Die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine stärkere Substitution von Arbeit durch Kapital sind erst gegeben, wenn die gewerbliche Wirtschaft so weit entwickelt ist, daß sie ausreichend Kapital bilden und alle aus der Landwirtschaft ausscheidenden Arbeitskräfte aufnehmen kann.

In Deutschland begann diese *technische Entwicklungsperiode* der Landwirtschaft erst, als der Agrarsektor weniger als 20 % der Bevölkerung umfaßte. Man könnte vielleicht einwenden, daß die technischen Hilfsmittel vorher nicht zur Verfügung standen. Darauf wäre zu erwidern, daß es viele technische Mittel seit Jahrzehnten gab, daß die Entwicklung aber noch nicht auf dieses Gebiet gelenkt wurde, weil das wirtschaftliche Bedürfnis dafür fehlte. Praktisch war das Flugzeug vor dem Traktor da, die elektrische Untergrundbahn vor der Verbreitung elektrischer Maschinen in der Land- und Hauswirtschaft. Erst einige Jahrzehnte später wurde es wirtschaftlich sinnvoll, Motoren aller Art in der Landwirtschaft und anderen Lebensbereichen einzusetzen. Bis dahin beschränkte sich die technische Entwicklung im Agrarsektor auf den Bereich der Weiterverarbeitung. Mühle, Brauerei, Zuckerfabrik, Molkerei in größeren Einheiten kamen, wie auch Be- und Entwässerungsanlagen, bereits in der ersten industriellen Entwicklungsperiode zur Verbreitung. Aber man wußte, daß die Maschine auf dem Acker keine wesentliche Produktionssteigerung bewirken kann, und daß der *Maschineneinsatz erst sinnvoll* wird, wenn die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind: Erstens, wenn Arbeitskräfte in der Gesamtwirtschaft knapp und teuer geworden sind. Zweitens, wenn die Bodenproduktion durch biologische Verbesserungen so intensiv geworden ist, daß eine Steigerung der Arbeitsproduktivität möglich wird, die höher ist als die dafür erforderlichen Aufwendungen an Investitionen und laufenden Betriebsmitteln. Vorher geben die Kostenverhältnisse keinen Anlaß zu einer weitgehenden Substitution von Arbeitskräften durch Kapital in der Landwirtschaft.

Versuchen wir, aus diesen Erfahrungen einige *Nutzanwendungen* abzuleiten oder zusammenzufassen:

1. Eine wichtige Erkenntnis aus der wachsenden Integration unserer europäischen Wirtschaft ist es, daß die *Entwicklung der Sektoren regional in wechselseitiger Abhängigkeit* stand. Zwar ist es möglich, einen bestimmten Sektor den Standortbedingungen entsprechend stärker zu entwickeln, aber doch nur in Grenzen. Eine echte Alternative zwischen Agrarstaat und Industriestaat, wie man sie noch bis vor weni-

gen Jahrzehnten diskutierte, gibt es nicht. Praktisch handelt es sich dabei um gesamtwirtschaftliche Entwicklungsstufen.

2. Der Agrarsektor muß die wirtschaftliche Entwicklung tragen oder wenigstens weitgehend mittragen, solange die Agrarbevölkerung überwiegt. Die Entwicklung tragen heißt mindestens, die wichtigsten Grundbedürfnisse für die Masse der Menschen bereitzustellen und zur Kapitalbildung beizutragen, vielleicht sogar noch etwas zum Export. Wenn der Agrarsektor diese Aufgabe nicht erfüllen kann, wird die Notwendigkeit der Kapitalzufuhr von außen um so größer. Vielleicht bilden einzelne Länder mit starker Rohstoffbasis eine gewisse Ausnahme, wie z. B. Kuwait oder Venezuela. Doch wahrscheinlich sind auch dort die Probleme nur zeitweise etwas verschoben, und eine unterschiedliche Entwicklung der Sektoren müßte auch dort schließlich zu Schwierigkeiten in der Verteilung und im Wirtschaftskreislauf führen und zuletzt die soziale Integration großer Teile der Bevölkerung gefährden. Allein die Erhaltung der politischen Stabilität wird dann über kurz oder lang zu einer anderen Wirtschaftspolitik zwingen.

3. Die Bildung hochentwickelter, hochmechanisierter landwirtschaftlicher Betriebe in *Entwicklungsländern* muß kritisch betrachtet werden. Die Mechanisierung der nordamerikanischen Landwirtschaft hat sich erst in dem Maße durchgesetzt, wie die Kosten der menschlichen Arbeit stiegen. Diese Voraussetzung ist in den Entwicklungsländern noch nicht gegeben. Dort liegt in der Übertragung von Teilen aus höher entwickelten Wirtschaftssystemen in eine dafür noch nicht bereite Umwelt eine Gefahr. Die Betriebe bleiben Fremdkörper, ihre Produktion mag vielleicht hochwillkommen sein, aber ihre volle wirtschaftliche und soziale Integration gelingt nicht, und es kommt zur Entstehung oder Verstärkung von Dualismen.

4. Die *Entwicklung des Agrarsektors ist nur in einer bestimmten Stufenfolge* und Art sinnvoll. Beide werden von wirtschaftlichen und demographischen Gesamtdaten und nicht von den technischen Möglichkeiten bestimmt. Erst wenn ein Land gesamtwirtschaftlich weit entwickelt ist und alle Erwerbspersonen produktive Arbeitsplätze finden, die aus dem natürlichen Bevölkerungszuwachs hervorgehen und aus der Landwirtschaft abwandern, wird eine Mechanisierung der Landwirtschaft vertretbar. Bis dahin müssen alle Bemühungen auf eine Steigerung der Produktion mit vorwiegend biologischen Mitteln und Bewässerung bei komplementärem Kapitaleinsatz und damit *Erhaltung der Beschäftigung und Selbstversorgung in der Landwirtschaft* konzentriert werden. Infolgedessen ist die richtige Art des Kapitaleinsatzes in der Landwirtschaft wichtiger als sein Ausmaß.

Die Sowjetunion hat der Welt ein Beispiel dafür gegeben, wohin der Versuch einer *Umkehr dieser natürlichen Entwicklungsphasen* führt. Sie begann 1928 mit der Mechanisierung des Ackerbaues in großen Einheiten, insbesondere mit der Erntetechnik. Alles für den Agrarsektor verfügbare Kapital wurde darauf konzentriert, vielleicht auch anderen Sektoren Kapital dafür entzogen. Dabei wurde eine beschleunigte Abgabe von Kräften an die Industrie und das Heer erreicht und eine Kapitalbildung im Agrarsektor erzwungen: Die Agrarbevölkerung, die noch heute über 40 % der Gesamtbevölkerung ausmacht, wurde vom allgemeinen Verbrauch weitgehend ferngehalten, ja für ihre Ernten nicht voll entlohnt, sondern gezwungen, sogar ihr Existenzminimum auf ihrem Garten- und Hofland durch zusätzliche Arbeit selbst zu erzeugen. Ähnliche Methoden, wie sie in der Sowjetunion in einer Übergangszeit zum Tode von Millionen von Menschen führten, wären in einer Demokratie nicht anwendbar. Aber sie wären auch wirtschaftlich nicht zweckmäßig! Auch in der Sowjetunion war ihr wirtschaftliches Ergebnis negativ: Eine wesentliche Steigerung der Bodenproduktion ist dort bis heute nicht erreicht worden, die Durchschnittserträge sind jedenfalls über die der Zarenzeit kaum hinausgekommen. Infolgedessen waren die großen Kapitalaufwendungen für die Mechanisierung der Landwirtschaft volkswirtschaftliche Fehlinvestitionen. Obwohl in der Sowjetunion mit rund 270 ar je Kopf der Bevölkerung mehr als zehnmal so viel landwirtschaftliche Nutzfläche zur Verfügung steht wie in der Bundesrepublik (24 ar) und etwas mehr als in den Vereinigten Staaten (etwa 230 ar), ist die Ernährung nach wie vor ein Engpaß geblieben, ein wirtschaftliches und politisches Handicap. Als Notventil mußte man die eigentlich systemfremde Produktion in den eigenen Kleinstbetrieben zulassen, in denen ohne alle technischen Hilfsmittel bei intensiver Handarbeit nicht allein die Selbstversorgung der Agrarbevölkerung sichergestellt, sondern auch mehr als 50 % der tierischen Veredlungsprodukte für die Marktversorgung der Gesamtbevölkerung produziert werden. Wahrscheinlich wäre der Erfolg weit größer gewesen, wenn man die persönliche Initiative nicht auf die 50 ar Hofland für jede Familie beschränkt, sondern dafür im ganzen mehr Freiheit gegeben und den Bauern an Stelle von Mähdreschern besseres Saatgut, Vieh und Düngemittel zur Verfügung gestellt sowie Kenntnisse eines modernen Fruchtwechsels und anderer biologischer Mittel zur Intensivierung der Produktion vermittelt hätte. Mit geringerem Kapitaleinsatz wäre wahrscheinlich ein weit besseres Ergebnis erreicht worden. Polen dürfte ein Beispiel dafür sein: In wenigen Jahren war es dort seit Umkehr der Agrarpolitik unter Gomulka möglich, durch Wiederherstellung der Eigeninitiative und unter Verzicht auf die Großmechanisierung die biologische Ertragskraft der Landwirtschaft zu stärken und das Land



aus einer Mangellage zum Agrarexport zu führen. Wenn auch die Industrie dort weiter erstarkt, wird es zweckmäßig werden, Investitionen zur Mechanisierung in die Landwirtschaft zu lenken.

Viele Erfahrungen deuten darauf hin, daß der Erfolg im Agrarsektor weitgehend von der Wirtschafts- und Sozialordnung abhängt und daß es für seine volkswirtschaftliche Leistung entscheidend ist, ob bei der Modernisierung der Landwirtschaft die richtige Stufenfolge eingehalten und dem *Rhythmus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung angepaßt* wird. Als Beispiel dafür darf auch auf die Entwicklung in Japan hingewiesen werden.

### **Integrationsstiefe und Integrationsbreite**

Wir kommen nun zu dem Kernproblem zurück, zu den Beziehungen zwischen der regionalen Integrationsstiefe oder internen Integration und der Integrationsbreite oder externen Integration.

Die innere Integration entspricht dem *Entwicklungsstand* einer Wirtschaft. Sie kommt zum Ausdruck in der Integration der Wirtschaftssektoren miteinander, in der Produktivität und dem Marktanteil einzelner Sektoren, insbesondere der Landwirtschaft, in der Wirtschaftsorganisation, insbesondere der Ausbildung von Dienstleistungen und Transportmöglichkeiten und schließlich in dem geistigen und technischen Niveau in der Masse der Bevölkerung. Erst in einer Wirtschaft mit einem starken *inneren Güterkreislauf* und einer großen kontinuierlichen Nachfrage können sich effiziente Dienstleistungen bilden, die einen kostengünstigen Austausch im Innern und nach außen ermöglichen. Die Spezialisierung der Wirtschaft und ein stärkerer Export sind vom Ausmaß des Binnenmarktes, von der Stärke der binnenwirtschaftlichen Beziehungen und der *Wirtschaftsorganisation* abhängig, die sich im Zusammenhang damit gebildet hat. Anders ausgedrückt: Der räumliche Integrationsbereich nach außen ist um so mehr zu erweitern, je stärker die innere Integration, das technische Niveau, der Güterkreislauf und die Wirtschaftsorganisation sind.

Das Gesetz von der Spezialisierung der Wirtschaft nach komparativen Kosten gilt nicht absolut. In dem klassischen Beispiel der Weinproduktion in Portugal und der Tuchfabrikation in England wird das Vorhandensein einer Wirtschaftsorganisation stillschweigend vorausgesetzt, die den Austausch der Güter so reibungslos und billig ermöglicht, daß ihre ständige Verfügbarkeit gegeben ist und sich die Standortvorteile der Produktion in den Angebotspreisen niederschlagen und in gesamtwirtschaftliche Vorteile auf beiden Seiten umsetzen. Das *Theorem der komparativen Kosten gilt nur in Grenzen*. Über die je-

weils richtigen absoluten Mengen und relativen Anteile des Güter-austausches kann es nichts aussagen. Denn erstens verändern sich die *Grenzkosten* der Produktion und der Transportleistungen mit den Mengen, so daß von einer bestimmten Schwelle ab sogar umgekehrte Tendenzen eintreten können. Zweitens muß auch die Gesamtproblematik der *Zahlungsbilanz* gesehen werden, da die Auswirkungen darauf über den volkswirtschaftlichen Wert bestimmter Austauschbeziehungen mitentscheiden. Schließlich geht es in den meisten Fällen um einen multilateralen Austausch vielfältiger Güter und Leistungen. Er setzt das Vorhandensein einer hochentwickelten *Wirtschaftsorganisation* und also eines bestimmten wirtschaftlichen Entwicklungsstandes in mindestens einem der beteiligten Länder voraus. Praktisch kann das Problem komparativer Kostenvorteile erst dann wirklich aktuell werden, wenn sich zuvor ein interner Wirtschaftskreislauf mit Arbeitsteilung, Geldwirtschaft und allen Voraussetzungen für den Güteraustausch auch im Bereich der Dienstleistungen gebildet hat.

Diese theoretischen Überlegungen sind auch aus praktischen Erfahrungen zu bestätigen. In Europa sind die Voraussetzungen für eine übernationale Integration und den verstärkten weltwirtschaftlichen Austausch mit zunehmender Integrationstiefe innerhalb der nationalen Volkswirtschaften im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung günstiger geworden. Offensichtlich ergaben sich dabei für die *Integration nach außen bei gleichem oder ähnlichem Entwicklungsstand der Partnerländer günstigere Bedingungen*. Nicht ohne Grund spielt sich der Welthandel vorwiegend zwischen hochentwickelten Wirtschaften ab. Wirtschaftliche Dualismen haben sich überall als Hemmnisse der Integration erwiesen. Wir sehen das besonders in Italien, wo die Entwicklungsunterschiede zwischen dem Norden und Süden des Landes auch bei gleicher Wirtschaftsordnung in hundert Jahren nicht zu einem Austausch geführt haben, der auch nur annähernd ausgereicht hätte, um in den unterentwickelten Gebieten eine wirtschaftliche Belebung zu induzieren und die Unterschiede auszugleichen. Im Weltmaßstab gilt diese Erfahrung um so mehr.

Wir können aus allen Überlegungen und Erfahrungen den Schluß ziehen, daß es *keine echte Alternative gibt zwischen dem inneren Wachstum einer Wirtschaft oder dem übernationalen Güteraustausch* — also zwischen einer internen oder externen Integration. Im Gegenteil: beides muß in gegenseitiger Ergänzung gesehen werden. Die Entwicklung beginnt mit der Integration im engsten regionalen Bereich, sie drängt zur Integration im erweiterten Bereich der Nachbarländer und mit dem Wachstum innerhalb der kleinen Ländergruppe zur Vergrößerung des Integrationsbereiches im Austausch mit der übrigen Welt.

Das Ausmaß der traditionellen Landwirtschaft und das *Verhältnis der großen Sektoren* Landwirtschaft und gewerbliche Wirtschaft zueinander, das sich daraus ergibt, ist ein *Maßstab* für die interne Integration in einer Volkswirtschaft. Dabei ist die Entwicklungsstufe einer voll integrierten Marktwirtschaft erst dann erreicht, wenn weniger als 10 bis 20 % der Gesamtbevölkerung in der Landwirtschaft leben und die traditionelle Subsistenzwirtschaft voll durch landwirtschaftliche Produktionsbetriebe abgelöst worden ist.

Es gibt dafür vielfältige Beispiele: Überall in der Welt korrespondiert die hochentwickelte Landwirtschaft mit der hochentwickelten gewerblichen Wirtschaft im engsten räumlichen Bereich. Eine nur in einem Sektor hochentwickelte Wirtschaft gibt es nicht, es sei denn, daß wirtschaftliche und soziale *Dualismen* bestehen, das heißt verschiedene Entwicklungsstadien nebeneinander. Dann kann wohl von hochentwickelten Betrieben, vielleicht auch hochentwickelten Sektoren, aber nicht von einer vollentwickelten Volkswirtschaft gesprochen werden. Eine Integration über die Grenzen hinaus wird dort durch den Rückstandsbereich gehemmt. Wenn die Wirtschaftspolitik dann auf das Ziel konzentriert wird, die internen Dualismen zu beseitigen und das innere Wachstum zu fördern, werden gleichzeitig die Vorbedingungen einer Integration nach außen verbessert.

Der entgegengesetzte Weg führt nach aller Erfahrung nicht zum Ziel: *Übernationaler Gütertausch kann nur in dem Maße inneres Wachstum induzieren, wie eine integrierte Marktwirtschaft vorhanden ist.* Wo sie noch nicht besteht, ist ihre Schaffung die primäre Aufgabe der internen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Ist diese erfolgreich, wird dadurch eine verstärkte Integration nach außen möglich.

Der Devisenmangel vieler Entwicklungsländer veranlaßt häufig zu der entgegengesetzten Forderung, zunächst vor allem den Exportsektor zu stärken. Hier stelle ich mich jedoch in bewußten Gegensatz zu dieser weit verbreiteten Meinung. In den meisten Entwicklungsländern besteht nämlich die Situation, daß gleichzeitig die zunehmende Nachfrage nach Nahrungsmitteln und einfachen Bedarfsgütern durch Importe gedeckt werden muß, die laufend eine weitere Verschlechterung der Zahlungsbilanz verursachen. Man kommt dann zu der *Alternative Importsubstitution oder Exportförderung*. Bei Abwägung der Vor- und Nachteile spricht vieles für den Versuch, eine bestimmte Devisenmenge durch Maßnahmen der Importsubstitution einzusparen. Sie dienen im allgemeinen auch der Stärkung der eigenen Wirtschaft. Diese kann — wie wir sahen — bei richtiger Ausnutzung der reichlich vorhandenen Arbeitskraft bei geringem Kapitaleinsatz erfolgen und zu weiteren günstigen Sekundärwirkungen führen. Auch dient die Importsubstitution

der Befriedigung einer Nachfrage, die in den meisten Fällen nachhaltiger und sicherer abzuschätzen ist als die Weltmarktsituation für die in Frage kommenden Exportprodukte.

Eine interne Wachstumspolitik wird leicht als Autarkiepolitik mißverstanden, die einer optimalen Standortanpassung der Produktion entgegenwirkt. Das würde nur dann der Fall sein, wenn man gleichzeitig jeden Austausch nach außen unterbindet. Wenn das nicht geschieht, wird das Gegenteil eintreten und ein internes Wachstum zwangsläufig zu einer verstärkten Integration nach außen drängen. Auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dürfte dafür ein Beispiel sein: Mit dem intensiven Wachstum ihrer inneren Integration kommt es auch extern zur Erweiterung ihrer Austauschbeziehungen in alle Welt, wie die Gesamtentwicklung der Handelsbeziehungen deutlich macht.

So glaube ich, aus allen Überlegungen erkennen zu können, daß der räumliche Integrationsbereich, in den eine Volkswirtschaft ausgreifen kann, von der Intensität ihrer inneren Integration bestimmt wird. Mit anderen Worten: Integration muß als *dynamisches Gleichgewicht* verstanden werden, bei dem *Integrationsbreite* und *Integrationstiefe* voneinander abhängen.

# Möglichkeiten der Förderung von Integrationsbestrebungen der Entwicklungsländer durch die Industrieländer

Von Walter Rau

I. Im Verlauf der Tagung ist besonders durch das Referat von Professor Priebe bereits so viel an Erkenntnisstoff über das Grundsätzliche zur Frage der Integration sichtbar geworden, daß ich darauf nicht näher einzugehen brauche.

Um jedoch eine klare Ausgangsbasis zu schaffen, darf ich einige allgemeine Bemerkungen voranstellen:

1. Wir stimmen überein in der Auffassung, daß *Entwicklungsländer ihrem Wesen nach desintegrierte Länder sind*. Sie brauchen alle, ohne Ausnahme, in erster Linie nationale Integration, die meisten von ihnen darüber hinaus regionale Integration<sup>1</sup> bzw. regionale Zusammenarbeit, welche die regionale Integration fördert. Es ergibt sich die Frage, ob regionale Integration lediglich ein besonderer Aspekt des Integrationsproblems schlechthin ist oder ob nationale (interne) und regionale (externe) Integration sich als zwei eigenständige Probleme darstellen. Ich bin der Meinung, daß regionale Integration ohne ein gewisses Maß an nationaler Integration schlecht denkbar ist. Die Förderung nationaler Integration im Zusammenhang mit einem wohlbedachten wirtschaftlichen Förderungsprogramm ist eine notwendige, aber keineswegs völlig hinreichende Bedingung für das Zustandekommen regionaler Integration. Das soll jedoch nicht bedeuten, daß regionale Integration erst denkbar ist, wenn ein bestimmtes, vielleicht sogar hohes Maß an interner Entwicklung und Integration beispielsweise dadurch erreicht ist, daß die Landwirtschaft weitgehend den Charakter einer „Subsistenzwirtschaft“ verloren hat. Es kann durchaus vorteilhaft sein, den nationalen und regionalen Prozeß der Integration schrittweise simultan einzuleiten. Für das Verhältnis, in dem interne und externe Integration

---

<sup>1</sup> In der ökonomischen Literatur wird der Begriff regional in drei Versionen verwendet: zur Bezeichnung eines räumlichen Aspektes schlechthin, zur Bezugnahme auf regionale Gebilde innerhalb einer Volkswirtschaft und schließlich zur Kennzeichnung des Zusammenhangs mit der „größeren Region“, die über ein Land hinausgeht und womöglich einen Erdteil umfaßt. Im letzteren Sinne ist im Verlauf der folgenden Ausführungen das Wort Region bzw. regional zu verstehen.

miteinander stehen sollten, gibt es keine festen Regeln. Von Region zu Region, von Land zu Land, ja von Sektor zu Sektor ist diese Frage unterschiedlich nur von Fall zu Fall zu beurteilen.

2. Wir sind uns ferner bewußt, daß, wie Friedrich List bereits betonte, regionale Integration zugleich Desintegration gegenüber „Dritten“ bedeutet. Wir vergessen daher auch nicht, daß regionale Integration nicht den Bestrebungen nach *internationaler Integration zuwiderlaufen darf*. Die Frage, wie regionale und internationale Integration störungsfrei und widerspruchlos miteinander verbunden werden können, eröffnet ein weites Feld von Problemen. Auf sie einzugehen, würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

3. Einvernehmen besteht schließlich auch darüber, daß wir hier von einem *dynamischen Begriff der Integration* ausgehen im Gegensatz zu dem ursprünglich mit einem positiven Wertakzent versehenen Begriff, mit dem ihn zuerst die Soziologen und Anthropologen verwendeten, um die stabilen gesellschaftlichen Beziehungen innerhalb einer stationären Gemeinschaft zu kennzeichnen<sup>2</sup>.

Im Gegensatz zu dem *statischen* Begriffsinhalt, der zur Kennzeichnung isolierter, stagnierender und primitiver Gemeinschaften diente, sprechen wir von Integration in einem *dynamischen* Sinne: Statt zur Beurteilung eines statischen Gleichgewichtszustandes dient er zur Kennzeichnung des *Vorgangs einer gesellschaftlichen Wandlung*, genauer gesagt der internen und gegenseitigen Anpassung nationaler Gemeinschaften, um sie in sehr viel engere gegenseitige Abhängigkeit zu bringen. Es geht um das Zusammenfügen mehrerer isolierter Teile zu einem ganzen, arbeitsteilig verflochtenen Organismus. In diesem Sinne erscheint es angebracht, Integration nicht nur als ein Ziel, als einen Endzustand, sondern auch als einen *Prozeß*, als einen *Vorgang* zu bezeichnen, der auf das längerfristig gesetzte Ziel hinführt. Es dürfte kein Zweifel sein, daß *Integration eine eigene Entwicklungsdynamik kennzeichnet*, „die dauernd wirkt und sich von innen her, und mit bestimmten Mitteln in Gang gesetzt, in organischem Wachstum ihre Formen zu schaffen sucht“<sup>3</sup>.

Vor die Frage gestellt, durch welche *Mittel* die regionale Integration gefördert werden könnte, erscheint es zunächst angebracht, zu klären, was in unserem Zusammenhang hier als „Mittel“ anzusehen ist: Das gesamte System an Absprachen, Maßnahmen und Einrichtungen inter-

<sup>2</sup> s. a. Myrdal, Internationale Wirtschaft, Probleme und Aussichten, Berlin 1958, S. 11 ff.

<sup>3</sup> Friedrich Wehner, Die Lateinamerikanische Freihandelsvereinigung, Hamburg 1965, S. 9.

regionaler Art, die instrumental als Voraussetzungen oder Bedingungen für die Ingangsetzung des Integrationsprozesses anzusehen sind, werden im folgenden als *Grundlage der Integration* angesprochen werden. Dazu gehört der Bau von landverbindenden Straßen, die Verbesserung der Nachrichtenverbindungen, Absprachen über Normierungen, Einräumung von Zollpräferenzen bis zur Gründung einer echten Wirtschaftsgemeinschaft. Ohne derartige Maßnahmen ist ein Integrationsprozeß gar nicht denkbar.

Im Unterschied dazu *fragen wir hier nach den Möglichkeiten bzw. den Mitteln, mit denen die Bereitschaft gefördert werden kann, derartige Integrationsgrundlagen zu schaffen*. Es liegt kein Widerspruch in dieser Art der Unterscheidung, wenn, wie wir später sehen werden, ein Mittel, die Integrationsbereitschaft zu stimulieren, darin liegen kann, speziell solche Einrichtungen zu fördern oder zu finanzieren, die selbst als Integrationsgrundlage anzusprechen sind, darüber hinaus aber noch die Eigenschaft haben — man könnte sagen durch ihre Existenz —, für den Gedanken für regionale Zusammenarbeit zu werben (z. B.: regionale Verkehrswege und Verkehrseinrichtungen).

Nun noch eine Bemerkung zur *Komplexität* des Integrationsprozesses: Wichtig ist vor allem, sich darüber klar zu sein, daß in den fortgeschrittenen Ländern, in denen Integration am weitesten entwickelt ist, diese das Ergebnis grundlegender Wandlungen *aller gesellschaftlichen Beziehungen* war. „Der wirtschaftliche Fortschritt in diesen Ländern war mit dem Prozeß sozialer Wandlungen sowohl als Ursache wie auch als Wirkung anderer Wandlungen eng verwoben. So gesehen, erscheint der hohe Grad der wirtschaftlichen Integration in diesen Ländern als das Ergebnis von Wechselbeziehungen während eines *dynamischen Sozialprozesses kumulativer Kausalität*“<sup>4</sup>.

Umgekehrt gesehen, ist in den Entwicklungsländern der Zustand der gesellschaftlichen und ökonomischen Desintegration der Reflex traditionsgebundener Verhaltens- und Denkweisen. Deshalb werden mit Recht (nach Behrendt)<sup>5</sup> alle Bemühungen um Überwindung der Desintegration, die wir mit dem Begriff Entwicklungshilfe zusammenfassen, als „gezielter Kulturwandel“ aufgefaßt. Was für die interne Desintegration zutrifft, gilt entsprechend auch für die externe Desintegration.

*Daraus ergibt sich, daß die Ansatzpunkte für die Förderung der internen und „externen“ Integration nicht ausschließlich im ökonomischen Bereich zu suchen sind.*

<sup>4</sup> Myrdal, a.a.O., S. 15.

<sup>5</sup> Richard F. Behrendt, *Soziale Strategie für Entwicklungsländer*, Frankfurt a. M. 1965.

II. Noch etwas näher an die Antwort auf die Frage nach den Mitteln kann uns der Versuch heranzuführen, *nach den wichtigsten Widerständen und Hindernissen der Integration bzw. nach den wichtigsten Kräften zu fragen, die den Zustand der Desintegration stützen.*

1. *Die Hauptwiderstände, die sich der Bereitschaft zu regionaler Zusammenarbeit entgegenstellen, stammen aus der politischen Sphäre<sup>6</sup>. Letzten Endes fällt die Entscheidung über regionale Integration in der politischen Ebene, auch wenn die Bereitschaft dazu vom Kulturellen und Ökonomischen in dem Sinne vorbereitet ist, daß ihre Sinnfälligkeit in zunehmendem Maße erkannt wird.*

Im einzelnen handelt es sich, vom Politischen her gesehen, um folgende Sachverhalte, die als Hemmungsfaktor bedeutsam sind:

a) *Überbetonung des nationalen Prestiges, vor allem bei den jungen, selbständig gewordenen Nationen.*

b) *Mit dieser Überbetonung des nationalen Prestiges und des nationalen Selbstbewußtseins verbindet sich sehr häufig ein tief verwurzelt, starkes Mißtrauen gegenüber den Nachbarländern.*

Sehr bezeichnend hierfür ist das Verhältnis zwischen Japan und Korea. Nichts läge näher, als daß beide Länder ein gewisses Maß an schrittweiser Integration anstreben. Die Notwendigkeit wird in Korea auch erkannt, zumindest nicht bestritten. Jedoch ist das Mißtrauen gegenüber dem alten „Aggressor Japan“ noch so stark verwurzelt, daß die gegenwärtige Regierung der Republik Korea sehr schwerwiegende innerpolitische Widerstände zu überwinden hatte, nur um die „Normalisierung“ der wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen zwischen beiden Ländern durchzusetzen.

c) Die Annäherungsmöglichkeiten unter den Entwicklungsländern werden noch dadurch erschwert, daß vor allem in Asien und Afrika *keine Nationen als historisch gewachsene Größen bestehen*. Die politischen Grenzen stimmen mit den kulturellen und ethnologischen nicht überein. Die historischen Vorläufer dieser „Nationen“ waren vor der Kolonisation zusammengehalten durch religiöse und dynastische Macht. Heute, wo die kolonialen Eroberer aus dem Land gewiesen sind, drohen die traditionellen Gegensätze wieder an vielen Stellen stark hervorzubrechen.

d) Schließlich ist zu beobachten, daß Staaten, die aus lose verbundenen Völkern Nationen werden wollen, sehr leicht dazu neigen, *sich mit einem äußeren „Erbfeind“ auseinanderzusetzen, um das Nationalgefühl zu entfachen und von eigenen, internen Schwierigkeiten abzulenken.*

---

<sup>6</sup> s. a. Tinbergen, *Shaping the World Economy*, New York 1962, S. 241 ff.



2. *Die kulturell/soziale Sphäre* (hier im umfassenden Sinne gemeint einschließlich der Tatbestände, welche die gesamte „structure of values and attitudes“ bestimmen, die häufig tief im Religiösen wurzeln) ist von dem politischen Bereich nicht scharf zu trennen.

Politische und kulturelle Tatbestände stehen vielfach in kausaler, sehr häufig aber in funktionaler Beziehung. In vielen Fällen ist kaum festzustellen, inwieweit politische und kulturelle Faktoren gegenseitig im Sinne von Ursache und Wirkung oder funktional miteinander in Beziehung stehen. Sehr häufig sind politische Tatbestände Ergebnis kultureller oder/und ökonomischer Sachverhalte, wirken aber zugleich ursächlich in die benachbarte Ebene hinein<sup>7</sup>:

Die für die Entwicklungsländer charakteristische Befangenheit in traditionsgebundenen Vorstellungen und ihre Neigung zu stark irrational motivierten Verhaltensweisen ist ein kulturelles Phänomen. Es handelt sich hier aber um einen Komplex von Sachverhalten, der in starkem Maße auch das politisch/soziale Ordnungsgefüge bestimmt. Er ist mitverantwortlich für die Vorherrschaft konservativ-feudaler Minderheiten und für die weitgehende Anfälligkeit für autokratische Herrschaftsformen. Diese wiederum tendieren dazu, die herkömmliche soziale Ordnung zu konservieren.

*Fragen wir im einzelnen nach den Kräften und Tendenzen, die aus der kulturellen Sphäre einer regionalen Integrationsbereitschaft entgegenwirken, so wären vor allem zu nennen:*

- a) *der Mangel an ökonomischer Rationalität;*
- b) *das Fehlen eines ausgesprochen politischen Verantwortungsbewußtseins;*
- c) *die Tendenz zu autokratischer, meist sogar despotischer Herrschaft als Reflex der kulturellen, gesellschaftlichen, sozialen Gesamtsituation, wobei die Regierungsformen unterschiedlich sein mögen: monarchistisch, aristokratisch, feudal, bürokratisch, republikanisch/parlamentarisch. Besonders charakteristisch sind in diesem Zusammenhang Militärregierungen als Übergangsformen in allen Ländern „permanenter Revolution“.*

d) *Den sehr stark autokratischen Regierungen fehlt in der Regel ökonomischer Weitblick, insbesondere ausreichender Respekt vor ökonomischen Interdependenzen. Dafür besitzen sie um so mehr Ungeduld gegenüber dem indirekten Wirken der Marktkräfte. Entwicklungs- und Wachstumsvorstellungen formen sich bei ihnen meist im Sinne eines engherzigen Neomerkantilismus. Ja, ich möchte sagen, daß es von der für derartig statische Gesellschaften charakteristischen geistig/kulturellen Ausstattung her verständlich ist, daß sie, in dem Bemühen, den Zustand traditionell-ständischer Bedürfnisbefriedigung zu überwinden, nicht in der Lage sind, den Nutzen externer Integration zu erkennen.*

---

<sup>7</sup> s. hierzu allgemein: *Meier-Baldwin, Economic Development*, New York-Tokio 1960, S. 318 ff.

e) *Die führenden konservativen, meist feudalen Schichten haben in der Regel starken Einfluß.* Den Angehörigen dieser herkömmlichen Elite fehlt das Interesse und die Einsicht für eine weitgehende Änderung der bestehenden Zustände. Einen ausgeprägten politischen Willen der breiten Schichten gibt es sehr häufig nicht.

f) *Die konservativen elitären Gruppen stehen in der Regel schon einer breiten Industrialisierung, noch mehr einer regionalen Zusammenarbeit skeptisch bis ablehnend gegenüber,* da sie von ihr überwiegend Nachteile erwarten und vor allem eine relative Entwertung ihrer bisherigen politischen und wirtschaftlichen Einflußposition befürchten. Für die genannten Kreise gilt auch, daß sie selbst über keine industrielle Erfahrung sowohl bezüglich der Produktion als auch der Märkte verfügen<sup>8</sup>. Meist sind sie an kurzfristig orientierten, zumeist spekulativen Transaktionen interessiert (Basarkapitalismus).

g) Das mit ökonomischer Rationalität nur schwer zu vereinbarende kulturelle Klima mit seiner Tendenz zu autokratischen Regierungs- und Herrschaftsformen sowie zu politischer Instabilität führt auch zu *äußerst mangelhaften Verwaltungsleistungen*, ein Tatbestand, der als entwicklungshemmender und damit auch integrationsfeindlicher Faktor von entscheidender Bedeutung ist.

h) Ungewöhnlich starke, integrationsfeindliche Tendenzen entstehen, wenn künstlich geschaffene Wirtschafts- und Sozialeinheiten mit primitivem kulturellem Niveau von *starken Stammesgegensätzen und -feindschaften beherrscht werden*. Wenn dadurch, wie in Afrika, schon die nationale Integration nahezu unmöglich erscheint, dann sind für die Entwicklung einer *regionalen* Integration kaum Hoffnungen vorhanden. Ausnahmen sind nur denkbar, wenn beispielsweise der führende Stamm sozusagen „die Flucht in die externe Integration“ antritt, um das gefährliche Übergewicht widerstrebender Stämme im eigenen Land durch Kooperation mit befreundeten Stämmen des Nachbarlandes zu vermindern.

3. a) *Sachverhalte aus dem ökonomischen Bereich wirken sich sehr unterschiedlich, teils mittelbar, teils unmittelbar als gegen die regionale Integration gerichtete Kräfte aus.*

*Der Zustand der Unterentwicklung selbst spielt hier eine sehr komplexe Rolle.*

Unterentwicklung ist weitgehend gleichbedeutend mit nationaler und regionaler Desintegration. Sie ist im wesentlichen Reflex kulturell/sozialer Tat-

<sup>8</sup> s. hierzu und zu anderen Fragen die sehr aufschlußreiche Studie von Helmut Giesecke, Zentralamerika und sein gemeinsamer Markt, Hamburg 1964, S. 54 ff.

bestände („Entwicklungsländer sind arm, weil sie arm sind“). *Obwohl einerseits ein Ergebnis, ist Unterentwicklung auch ein Zustand, der wiederum negativ auf das Kulturell-Soziale zurückstrahlt und so auf dem Umweg über den kulturellen Bereich, d. h. mittelbar, sich selbst immer wieder neu bestätigt und neu festigt.* Aber von unmittelbaren negativen Auswirkungen könnte mit gewissem Recht insofern gesprochen werden, als der Zustand der Unterentwicklung aus sich heraus Einsichten verhindert, die den Gedanken der Integration, auch der regionalen Integration, fördern. Darüber hinaus ist für den Zustand der Unterentwicklung charakteristisch, daß ihm auch im Bereich der Infrastruktur Einrichtungen, wie beispielsweise ausreichende Straßen und Verkehrsverbindungen, in der Regel fehlen, die für regionale Integration vorausgesetzt werden müssen.

b) Nicht nur der niedrige Entwicklungsstand an sich hat als integrationshemmender Faktor Bedeutung. Dasselbe gilt auch für *Niveauunterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung, die zwischen benachbarten Ländern bestehen mögen*: Der wirtschaftliche Vorsprung des einen Landes ist dem anderen sehr häufig Grund für die Befürchtung, daß integrationsfördernde Vereinbarungen sich nicht zu seinen Gunsten auswirken, weil der wirtschaftlich überlegene Partner in der Lage sein wird, die dadurch gebotenen Vorteile sehr einseitig zu seinen Gunsten zu nutzen. Im Beispiel Koreas spielen derartige Befürchtungen ohne Zweifel eine erhebliche Rolle im Zusammenhang mit den politischen Vorbehalten, welche gegenüber Japan geltend gemacht werden.

c) *Spezifische integrationshemmende Auswirkungen sind mit einer Reihe von Mängeln auf dem Gebiet der Infrastruktur verbunden.* Mangelnde bzw. unzureichende landverbindende Verkehrswege können beispielsweise ursächlich verantwortlich sein für unzureichenden wirtschaftlichen Kontakt mit dem Nachbarland. Es gibt Fälle genug, in denen der Waren- und Leistungsaustausch mit dem Nachbarn auf das Fehlen oder den Mangel ausreichender regionaler Verbindungen (Straßen, Eisenbahnen oder Wasserwege) zurückzuführen ist. In vielen Kolonialländern ist das vorhandene Straßenverkehrsnetz von den Mutterländern unter vorwiegend militärischen Gesichtspunkten angelegt und hat unter regional-wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur sehr beschränkte Bedeutung.

*Weitere integrationshemmende Wirkungen können ausgehen von übrigen infrastrukturellen Mängeln, beispielsweise im Gebiet des Kommunikationswesens (Telefonverkehr, Nachrichtenwesen).*

In allen diesen Fällen ließe sich allerdings einwenden, daß diese Mängel ebenfalls Ausdruck und Reflex kultureller Rückständigkeit sind. Aber mangelnde und unzureichende Verkehrsverbindungen können auch durch geologisch ungünstige Verhältnisse, Gebirge, dünn besiedelte Randgebiete und dergleichen, bedingt sein. Wir wissen aus langer geschichtlicher Erfahrung, wie stark geologisch bedingte, schlechte verkehrsmäßige Erschließung kausal für die Tendenz politischer und wirtschaftlicher Isolation verantwortlich

sein kann. So hat der Isthmus von Zentralamerika beispielsweise eine ausgesprochen verkehrsfeindliche Oberflächengestalt. Große Teile der Bevölkerung konzentrieren sich in der Hochebene. In den unwegsamen Gebirgs- und Urwaldregionen konnten weite Grenzabschnitte zwischen den Ländern nicht einheitlich bestimmt werden. Als Folge ergaben sich bis in die heutige Zeit einwirkende Grenzstreitigkeiten und im Zusammenhang auch mit unzulänglich erschlossenen Räumen eine starke Zurückhaltung in der Bereitschaft, mit den Nachbarländern zusammenzuarbeiten<sup>9</sup>.

In jedem Fall, wie auch das Fehlen landverbindender Verkehrsverbindungen primär verursacht sein mag, die Beseitigung dieser Mängel hat große integrationsfördernde Wirkung. Sich ergänzende oder landverbindende Verkehrseinrichtungen stellen selbst eine nicht unbedeutende Integrationsgrundlage im vorher definierten Sinne dar, sie wirken durch ihr Vorhandensein, darüber hinaus aber auch anregend und „provozierend“ auf die Integrationsbereitschaft.

d) Als integrationshemmender Faktor dürfte weiterhin die Tatsache zu erwähnen sein, daß in vielen Entwicklungsländern die (vorwiegend landwirtschaftliche) *Produktion sich von Land zu Land nicht ergänzt*. Das Produktionssortiment läuft weitgehend parallel und nicht vertikal. Von komplementärer Produktion kann in der Regel nicht die Rede sein. Von einer Diversifikation der Produktion her können daher Impulse für den Gedanken regionaler Integration ausgehen.

e) In vielen primitiven Volkswirtschaften stellen Einfuhr-, oft jedoch auch Ausfuhrabgaben eine bedeutsame Einnahmequelle des Fiskus dar. Diese Tatsache kann sich ebenfalls als Hindernis der regionalen Integration auswirken.

III. 1. *Dieser kurze Überblick über die Herkunft und die Wirkungsweise der wichtigsten Anti-Integrationskräfte läßt einige Rückschlüsse darüber zu, wo sich wirksame Ansatzpunkte für die regionale Integration bieten.*

Die aus dem politischen Bereich stammenden Faktoren sind schwer zu beeinflussen, es sei denn, man bezieht auch die Anwendung härtester Machtmittel in die Betrachtung ein, durch welche die „Integration“ innerhalb des COMECON erzwungen wurde. Innerhalb der freien Welt sind der Anwendung politischer Einflußmittel zur Förderung des Gedankens regionaler Integration enge Grenzen gesetzt. In Südamerika sind die Integrationsfortschritte nicht sehr groß, obwohl die USA ihr gesamtes politisches und ökonomisches Prestige für den Gedanken der regionalen Integration eingesetzt haben. Es ist die Frage, ob im Hinblick auf die Empfindsamkeit der Entwicklungsländer gegenüber vermeintlichen „neokolonialen Interessen“ der Gedanke der regionalen Zu-

<sup>9</sup> H. Giesecke, a.a.O., S. 26.

sammenarbeit unverdächtig aufgenommen werden kann, wenn er von Großmächten innerhalb der Gebiete vorgetragen wird, die sie sich als „ihre“ politische und ökonomische Einflußsphäre reserviert haben. *Möglicherweise würden Vorschläge und Anregungen und Hilfen zur Förderung der regionalen Integration von den in Betracht kommenden Entwicklungsländern vorbehaltloser aufgenommen werden, wenn sie mehr auf echt multilateraler Basis offeriert werden.* So würde auch beispielsweise Korea jeden Integrationsvorschlag, der von Japan ausgeht, aus historisch begründetem Mißtrauen ablehnen, aber Anregungen, die aus multilateraler Ebene stammen, wohlwollender und bereitwilliger erörtern. *Ich möchte annehmen, daß die Maßnahmen und Hilfen zur Förderung des Gedankens der regionalen Integration vor allem dann die größte Wirkung haben, wenn sie im multilateralen internationalen Rahmen angeboten werden.*

Die Grenzen der Wirksamkeit politischer Einflußkräfte geht sehr anschaulich aus der Reaktion hervor, welche die Gründung der EWG hervorgerufen hat: Die bemerkenswerten Bekenntnisse zur Integration, die aus Abwehr gegen die EWG entstanden, haben zu keinem nennenswerten Integrationsfortschritt geführt. Dies ist nicht zuletzt auf die Tatsache zurückzuführen, daß die Verwirklichung der Integrationsabsichten nur möglich ist, wenn bei den Beteiligten der Gedanke der Integration vom Kulturellen, vom Sozialen, vom Gesellschaftlichen und vom Ökonomischen genügend vorbereitet ist.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die politische Emanzipation und die großen staatspolitischen Einigungsbestrebungen, die Simon Bolivar in Lateinamerika zu verdanken sind. Diese Einigungsbestrebungen führten zu keinen, auch nicht den geringsten Integrationsbemühungen oder gar -fortschritten, weil die politische Emanzipation nicht auf einer echten inneren Revolution beruhte und die gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Vorbedingungen für echte Integrationsbemühungen noch nicht reif waren<sup>10</sup>.

Diese Beispiele zeigen mit genügender Deutlichkeit, daß die politische Bereitschaft zur regionalen Integration ein notwendiges, aber keineswegs allein hinreichendes Erfordernis zum Zustandekommen regionaler Zusammenarbeit darstellt. Sie muß vom Kulturellen und Ökonomischen her genügend vorbereitet und unterstützt sein.

*2. Möglichkeiten zur Vorbereitung der regionalen Integration ergeben sich in starkem Maße vom geistig-kulturellen Bereich, von wo aus sowohl über das Politische als auch über das Ökonomische die Bereitschaft zu regionaler Zusammenarbeit angefacht und entwickelt werden kann.*

---

<sup>10</sup> Friedrich Wehner, a.a.O., S. 10.

*Hier sind alle Maßnahmen aus dem großen Katalog der Bildungshilfe von Nutzen, auch wenn sie nicht unmittelbar auf die Förderung der regionalen Zusammenarbeit gerichtet sind. Alles, was von den Industrieländern an Instrumenten der Bildungshilfe im weiteren Sinne bisher entwickelt wurde, ist auch geeignet, den Gedanken regionaler Zusammenarbeit langfristig zu fördern und zu vertiefen, gleichgültig ob es sich um gesellschaftspolitische Erziehung, die Förderung des Genossenschaftswesens oder die Sozialstrukturhilfe handelt, um einige von den Instrumenten zu nennen, welche die Bundesrepublik im Bereich der Technischen Hilfe oder der Bildungshilfe im weiteren Sinne entwickelt hat. Alles, was im Dienst des „gelenkten und gezielten dynamischen Kulturwandels“ steht, arbeitet langfristig auch an dem für die Förderung der regionalen Integration wichtigen Abbau engherzigenationaler, politischer und ökonomischer Konzepte.*

Jede Stärkung der Demokratie, hier im soziologisch-kulturellen Sinne gemeint, jeder Schritt der Entwicklung vom Zentralismus zum Pluralismus, jeder Fortschritt in der „pluralen Mobilisierung von Entwicklungsträgern“ und in der Neutralisierung einseitiger elitärer „pressure groups“, die ihr gesellschaftliches und ökonomisches Monopol nutzen wollen und sich daher gern mit autokratischen Herrschaftssystemen verbinden, bedeutet mehr Blickfeld und mehr Elastizität für die „Formulierung von Zielen und wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ordnungsprinzipien und Prioritäten“<sup>11</sup>.

*Welchen Instrumenten im kulturellen Bereich für die Ziele der Integration die größte Wirkung zuzusprechen ist, vermag ich nicht zu entscheiden. Offensichtlich hängt der Erfolg nicht ausschließlich von dem gewählten Aufklärungs- und Bildungsziel, sondern in starkem Maße von der Art ab, wie die Maßnahmen der Bildungshilfe durchgeführt werden. Je breiter und dezentralisierter die Bildungshilfe — auch hier wieder im weitesten Sinne gemeint — angelegt ist, je weniger sie sich auf die dünne Schicht der herrschenden Intelligenz beschränkt, je mehr es gelingt, repräsentative Partner in breiterer Front heranzubilden, um so größer wird der Erfolg sein. Es gilt, die „weite Leere zwischen den Marginalen und den Massen“ (Behrendt) auszufüllen und weit verbreitetes Verständnis und Verantwortungsgefühl zu schaffen. Nicht zuletzt kommt es darauf an, eigenständige Organe der öffentlichen Meinungsbildung, der staatsbürgerlichen Repräsentation sowie ein stabiles, fachlich qualifiziertes Berufsbeamtentum zu schaffen.*

Zu fragen wäre, ob es möglich erscheint, durch eine Bestärkung des Gefühls kultureller Verbundenheit Antriebskräfte für regionale Zusammenarbeit zu entwickeln. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß kulturelle Verbunden-

---

<sup>11</sup> Behrendt, Gesellschaftliche Aspekte der Entwicklungsförderung, Vortrag auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik am 24. 9. 1964, Manuskript, S. 36.

heit allein kaum ausreicht, um politische Engherzigkeit zu kompensieren. Japan und Korea sind ohne Zweifel durch enge kulturelle Gemeinsamkeit und Tradition verbunden. Aber das politische Mißtrauen hat sich bisher als stärker erwiesen.

Die betont stark kulturell-religiöse Einheit der *Arabischen Liga* hat bis jetzt zu nicht viel mehr gereicht als zur Einigkeit über den Boykott gegen Israel.

Auch die drei Staaten *Pakistan, Iran und die Türkei*, die sich zur RCD (Regional Co-operation for Development) zusammengefunden haben, betonen, daß sie durch die Gemeinsamkeit ihrer Kultur zur Zusammenarbeit prädestiniert seien<sup>12</sup>.

Meines Erachtens würden diese kulturellen Bande allein zu einer solchen Gemeinsamkeit nicht ausreichen (wenn sie es täten, würde auch Afghanistan dazu gehören müssen), wenn nicht in allen drei Staaten „breite und bewußte Sympathien bei den Massen und bei den Gebildeten für eine Zusammenarbeit vorhanden wären“. Außerdem kommt hier offensichtlich ein sehr wichtiger politischer Faktor hinzu: Die Zusammenarbeit der drei Länder stärkt ihr Selbstbewußtsein gegenüber den Arabern, „denen durch die Existenz eines Staatenblocks nichtarabischer Muslim-Staaten deutlich vor Augen geführt werden soll, daß die arabischen Staaten der Gegenwart kein geistiges Hegemonialrecht im Islam haben“<sup>13</sup>.

*Alle diese Hinweise sollen zunächst nur zeigen, welche Möglichkeiten, aber auch welche Grenzen der Förderung des Gedankens regionaler Integration vom Bereich des Kulturell-Sozialen her vorhanden sind.*

Aber allen Bemühungen dürfte die Tatsache förderlich sein, daß der *kulturell-soziale Boden mehr und mehr aufgelockert wird*. Durch ihre zunehmend intensivere Berührung mit der industrialisierten Welt, durch die Bekanntschaft mit moderner Technik und nicht zuletzt durch die von dem eigenen Prestigeverlangen abgeleiteten Fortschritts- und Wachstumsansprüche geraten die Entwicklungsländer in einen zunehmenden „sozialen und kulturellen Dualismus“<sup>14</sup>, der nicht nur als ein Element der Unruhe und der politischen Instabilität, sondern wie jeder *Gärungsprozeß auch als ein Zeichen des gesellschaftlichen, sozialen und ökonomischen Fortschritts* anzusehen ist.

3. *Im wirtschaftlichen Bereich* sind die Ansatzpunkte vielfältig und geben in stärkerem Maße Möglichkeit für unmittelbare Einflußnahme,

<sup>12</sup> s. Prof. Dr. Karl-Heinz Pfeffer, *Pakistan und RCD*, Deutsches Orient-Institut, Hamburg 1966, Manuskript.

<sup>13</sup> Prof. Dr. Karl-Heinz Pfeffer, a.a.O., S. 5.

<sup>14</sup> s. hierzu: H. J. Boeke: *Economics and Economic Policy of Dual Societies*. Haarlem 1953, passim; sowie: *Three Forms of Disintegration in Dual Societies*. Indonesien 7 (1954), S. 278 ff.; *Dualistic Economics*. In: *Indonesian Economics*. The Hague, 1961, S. 165 ff. (Zitiert von Prof. Dr. Karl Schiller, *Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik*, Vortrag auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik über *Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart* am 24. 9. 1964.)

auch wenn die mittelbaren Wirkungen in fast jedem Fall mit im Spiele sind.

a) *Vorwiegend mittelbar, was unmittelbare Einflußnahmen nicht ausschließt, wirkt, wie wir bereits gesehen haben, der Prozeß der wirtschaftlichen Förderung (und damit im Zusammenhang der Industrialisierung) an sich.* Sehr starke mittelbare Wirkungen entstehen dadurch, daß der ökonomische Prozeß, die Berührung mit moderner Technik und rationalem wirtschaftlichem Denken einen komplexen/kumulativen Prozeß der Änderung der kulturell-sozialen Daten in Gang setzt. Die Änderung der kulturell-sozialen Datenkonstellation wirkt sich im Sinne der Förderung der sozialen Zusammenarbeit wieder über das Politische und auch das Ökonomische aus. *Es ist eine Erfahrungstatsache, daß mit dem Grad der Entwicklung auch der Grad der Bereitschaft und der Blick für die Bedeutung regionaler Zusammenarbeit wächst.* Sobald der Prozeß des ökonomischen Fortschritts in Gang gekommen ist, tendiert er zur Auflockerung des starren Sozialgefüges, zur Veränderung der traditionsgebundenen Anschauungen. Insbesondere der zunehmende Industrialisierungsprozeß setzt komplexe gesellschaftliche und geistige Prozesse von kumulativem Charakter in Gang. Damit wächst auch die Bereitschaft und die Tendenz zu größerer Mobilität und Produktionsfaktoren und damit im Zusammenhang die Bereitschaft, sich in eine regionale bzw. weltwirtschaftliche Arbeitsteilung einzuordnen. Auf diese Weise gelingt es, im Laufe der Zeit „eine pragmatische Phase der Integration“<sup>15</sup> zu schaffen.

Selbstverständlich ist damit nicht gemeint, daß eine unbedingte Parallelität zwischen Entwicklungsgrad einerseits und Integrationsgrad andererseits besteht. Es können durchaus, allerdings keineswegs im Sinne einer Art „Gesetzlichkeit“, divergierende Tendenzen in den verschiedensten Etappen der ökonomischen Entwicklung auftreten<sup>16</sup>. Es genügt hier, festzustellen, daß, auf lange Sicht gesehen, mit steigender ökonomischer Entwicklung eine höhere Integrationsbereitschaft entsteht, daß in der ersten Phase, während des Herauswachsens aus einem primitiven ökonomischen Niveau, der Trend zu interner Integration größer sein mag als der zur externen, daß sich aber später die Tendenzen angleichen, möglicherweise im Laufe der weiteren Entwicklung der Zwang und Drang zur externen Integration größer wird.

b) Gezielter und zum Teil unmittelbarer wirkt das Phänomen der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung, wenn damit bewußt eine *Diversifizierung* der heimischen Produktion verbunden wird. Durch eine

---

<sup>15</sup> *Giesecke, a.a.O., S. 61.*

<sup>16</sup> s. a. Reimut *Jochimsen*, *Balanciertes „internes“ und nicht balanciertes „externes“ Wachstum als Pole sozial-ökonomischer Entwicklung, in „Entwicklung von unten“, veröffentlicht von der Wirtschaftspolitischen Gesellschaft, 1947.*



solche Diversifizierung, gleichgültig in welchem Sektor sie sich vollzieht, werden die Voraussetzungen für einen größeren Warenaustausch mit den Nachbarländern geschaffen.

c) Auch alle sonstigen Maßnahmen, die in Betracht kommen, um *den Handel, d. h. den Waren- und Leistungsaustausch mit den Nachbarländern zu stärken, haben integrationsfördernde Kraft.*

Außenhandel ist nicht nur bereits das Ergebnis eines gewissen Grades an Integration (je nach den Bedingungen, unter denen er sich vollzieht), sondern als Ersatz für Faktorbewegungen bewirkt er bei weitem mehr, als nur einen Markt zu schaffen und die Größe der eigenen Ressourcen zu erweitern: Der Handel überträgt Erfahrung, Wissen und Anregungen, verändert Verhaltensweisen und Einrichtungen und traditionelle Institutionen, beseitigt dadurch Hindernisse, die der regionalen Zusammenarbeit im Wege stehen<sup>17</sup>.

*Viele Maßnahmen der „Handelshilfe“, auch soweit sie sich auf die Förderung des Binnenhandels erstrecken, sind unter dem Gesichtspunkt der Vorbereitung und der Förderung regionaler Zusammenarbeit interessant.* Es würde hier zu weit führen, auf die Frage, mit welchen Maßnahmen „Handelshilfe“ zweckmäßigerweise betrieben werden kann, des näheren einzugehen. Es sei nur betont, daß es sich um eine große Skala handelt, welche die Bemühungen zur Diversifizierung, zur Steigerung des Angebots, zur Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse ebenso einschließen wie die Förderung der Errichtung von Lagerhäusern und der Verbesserung der Handels-, Bank- und Nachrichtenverbindungen.

Auf der *Welthandelskonferenz* in Genf wurde noch auf einen spezifischen Beitrag hingewiesen, den die Industrieländer leisten könnten: Es wurde empfohlen, daß die Entwicklungsländer zur Ausweitung ihres gegenseitigen Handels die Zölle, die gegenseitigen Beschränkungen und die sonstigen Handelshemmnisse im Handelsverkehr mit anderen Entwicklungsländern abbauen, ohne diese Maßnahmen auf den Handel mit den Industrieländern auszudehnen. Eine solche *Präferenzbehandlung* der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern müßte allerdings von den letzteren gutgeheißen werden, sofern sie außerhalb einer Zollunion oder einer Freihandelszone vor sich gehen sollen. Diese Präferenzbehandlung könnte in einem speziell den Handel der Entwicklungsländer untereinander betreffenden Code der internationalen Handelspraxis festgelegt werden<sup>18</sup>.

d) *Beachtung verdient vor allem die bilaterale und multilaterale Förderung von Einrichtungen, Projekten und Maßnahmen durch Kapitalhilfe, Mischfinanzierung und Technische Hilfe im weiteren Sinne,*

<sup>17</sup> Cairncross, *Factors of Economic Development*, London 1962, S. 203 ff.

<sup>18</sup> Zitiert nach: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, *Auswertung der Dokumentation der Welthandelskonferenz im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit*, Kiel 1965, S. 32/33.

*die, wie bereits bemerkt wurde, in besonderem Maße auch direkte Integrationskraft und integrationsfördernde Ausstrahlung besitzen.* Hierzu gehören infrastrukturelle Einrichtungen, speziell auf dem Verkehrssektor. In Betracht kommen landverbindende Verkehrseinrichtungen, wobei an Schiene und Straße, Wasserwege und Häfen, aber auch an Transport- und Verladeeinrichtungen zu denken ist. Sie bilden einerseits selbst Grundlagen der Integration, sind aber andererseits integrationsfördernde Mittel, weil sie durch ihr Dasein auch die Bereitschaft zur Integration wecken und provozieren.

*Was besonders den Straßenbau anbetrifft, so darf jedoch die aus der Erfahrung begründete Zurückhaltung gegenüber der in manchen Ländern feststellbaren gefährlichen Tendenz zu starker Bevorzugung und Ausdehnung des Infrastrukturbereiches selbstverständlich keineswegs aufgegeben werden.* Ob einem landverbindenden Straßenprojekt integrationsfördernde Bedeutung zukommt, muß von Fall zu Fall durch strengste und sorgfältigste Prüfung entschieden werden. In der Regel wird man davon ausgehen können, daß derartige Projekte eine „eingebaute“ integrationsfördernde Ausstrahlung besitzen, wenn zwei benachbarte Länder fest entschlossen sind, ein gemeinsames Verkehrsprojekt zu fördern und gemeinsam Mittel für Aufbau und Erhaltung bereitzustellen. Dies setzt aber genügend politische Einsicht bei den Beteiligten voraus. Im Falle des kombinierten Straßen- und Brückenbauprojektes, das Ghana mit der Elfenbeinküste verbinden sollte, war die Förderung über die Anfertigung einer Studie hinaus nicht möglich, weil aus politischen Gründen die Verbindung zur Elfenbeinküste gesperrt wurde.

e) *Aus dem Kreis der Projekte, denen wegen ihres Charakters eine spezifische integrationsfördernde Ausstrahlungskraft zugeschrieben werden könnte, gehören auch ohne Zweifel solche, die in den Bereich der „communication“ fallen: Nachrichtenverbindungen aller Art (Post, Telegraphenwesen). Sehr nahe liegt es, der Einrichtung von Radiosendestationen eine besondere Bedeutung unter dem Gesichtspunkt der Förderung regionaler Zusammenarbeit zuzuschreiben. Selbstverständlich können derartige Einrichtungen mit Hilfe geeigneter Sendungen und Programme durchaus dem Gedanken der externen Integration dienstbar gemacht werden. Es hängt von der Prüfung des Einzelfalles ab, ob diese unter den gegebenen Umständen und Bedingungen tatsächlich zu erwarten ist. Es ist aber auch damit zu rechnen, daß derartige Anlagen mißbraucht werden, um für einen überspannten Nationalismus zu werben und damit in eine völlig integrationsfeindliche Richtung zu wirken. (Im Vergleich dazu bietet eine landverbindende Straße weniger Möglichkeiten, ideologisch mißbraucht zu werden, es sei denn, sie wird benutzt, um Panzer an die Grenze zu schicken.)*

f) *Man könnte versucht sein, anzunehmen, daß nur gemeinschaftlich vorzubereitende und zu bewältigende Wasser- und Dammbauprojekte in besonderer Weise geeignet sind, den Gedanken nachbarschaftlicher*

*Zusammenarbeit zu fördern und damit den Boden für eine regionale Integration vorzubereiten:* Die unmittelbar vom Projekt her entstehenden gegenseitigen Abhängigkeiten zwingen zur Zusammenarbeit, die später durch ergänzende und komplementäre Folgemaßnahmen (Elektrifizierung und Industrialisierung) noch vertieft wird. Zu denken ist vornehmlich an die bekannten Beispiele: an das „Mekong-River Development Scheme“, durch das Kambodscha, Laos und Süd-Vietnam an einen Verhandlungstisch geführt werden, an den Euphrat- und Kebab-Damm sowie schließlich an das Indus-Wasserprojekt.

Rechtfertigen die bisher vorliegenden Erfahrungen die Erwartungen, die man unter dem Gesichtspunkt der Förderung regionaler Zusammenarbeit an diese Projekte knüpfen könnte?

Es ist nach meiner Auffassung schwierig und problematisch zugleich, bereits jetzt ein abschließendes Urteil darüber abzugeben, ob derartige Projekte unter dem Aspekt der regionalen Integration eine spezifische Bedeutung haben. Auch wenn es bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung erhebliche Schwierigkeiten gegeben hat, die in sehr starkem Maße auf das Geltendmachen einseitig national begründeter Ansprüche und Vorstellungen zurückzuführen sind, und obwohl in der bis jetzt verfügbaren Erfahrungszeit wenig ermutigende Ansätze für echte und bereitwillige regionale Zusammenarbeit sichtbar sind, so sollte durchaus nicht frühzeitig und voreilig der Schluß gezogen werden, daß derartige Projekte keine integrationsfördernde Ausstrahlungskraft besitzen. Es ist auch in Betracht zu ziehen, daß insbesondere bei den genannten Projekten Nachbarländer zusammengeführt werden, bei denen die politischen Schwierigkeiten, die dem Gedanken der regionalen Zusammenarbeit entgegenstehen, besonders groß sind.

Auf Grund der bisherigen Erfahrung läßt sich meines Erachtens zur Zeit nicht mehr feststellen, als daß derartigen Projekten eine gewisse integrationsfördernde Kraft nicht abzusprechen ist, daß es aber nicht gerechtfertigt erscheint, an der Finanzierung so kostspieliger Anlagen in erster Linie oder in starkem Maße unter dem Gesichtspunkt der regionalen Zusammenarbeit mitzuwirken.

*g) Besondere Bedeutung kommt dagegen industriellen Projekten zu, die als gemeinsame Integrationsprojekte oder als in der Kapazität abgestimmte Vorhaben von den Entwicklungsländern zur Förderung angeboten werden. Sofern derartige industrielle Projekte von den Ländern einer Region in Erwägung gezogen werden, so deutet das bereits auf einen relativ hohen Grad an Integrationsbewußtsein hin.*

Bei Projekten, die, wie Stahlwerke oder Düngemittelfabriken, ihrer Natur nach eine Kapazität verlangen, für die der heimische Markt häufig zu klein ist, ist eine Abstimmungsbereitschaft zwischen benachbarten Ländern am ehesten zu erwarten. Die Erfahrung zeigt aber, wie wenig selbst politisch motivierte programmatische Bekenntnisse zur regionalen Integration zu

praktischen Integrationsschritten führen, wenn es schließlich darum geht, durch Absprachen eine Duplikation der industriellen Investitionen zu vermeiden. Die Verwirklichung derartiger Abstimmungen verlangt Planung und nicht nur gemeinsame Diskriminierung gegenüber der Umwelt. Eine solche Gemeinschaftsarbeit unter mehreren Ländern bedeutet einen radikalen Bruch mit der bestehenden Tradition. „Aber es ist ein schwieriges Unternehmen, mit der auf einer Generationen langen Geschichte begründeten Tradition der Isolierung zu brechen und neue parallele Beziehungen zwischen Regierungen und Firmen unterentwickelter Länder innerhalb einer Region herzustellen<sup>19</sup>.“

*Um so zielbewußter und entschiedener sollte die Gelegenheit zur Förderung benutzt werden, wenn sie sich auf bilateraler oder multilateraler Basis bietet.* In Zentralamerika scheinen sich in dieser Richtung schon bemerkenswerte Fortschritte zu zeigen. In Afrika und Asien sind die ersten spärlichen Ansätze zu sehen. Aus der Erfahrungssicht deutscher Kapitalhilfe wäre hier als Beispiel zu nennen das gemeinschaftliche, „interregionale“ Textilprojekt des Tschad und Kameruns.

Die Möglichkeit eines gemeinsamen Projektes der Stahlproduktion wurde zwischen Afghanistan und Pakistan diskutiert. Es ging um die Frage, ob afghanische Erze am Fundort verschmolzen und in Quetta (Pakistan) verhüttet werden sollten. Die Besprechungen sind schließlich ohne Ergebnis verlaufen. Bedeutsam aber ist, daß ein freimütiges Gespräch über diese Frage zwischen Afghanistan und Pakistan überhaupt möglich wurde. Aber auch hier zeigt sich sehr deutlich, daß sich diese Chance erst ergeben hat, nachdem entscheidende Änderungen der politischen Datenkonstellation eingetreten sind: Erst nachdem sich der afghanische König von der sehr anti-pakistanischen Politik seines früheren Premierministers Daud befreien konnte, hat sich die politische Spannung zwischen den beiden Ländern so weit gelöst, daß es möglich wurde, sich mit dem „Erbfeind“ an einen Tisch zu setzen. Daß wiederum die Änderung der politischen Konstellation vom Ökonomisch-Kulturellen her nachdrücklich vorbereitet wurde, kann mit Sicherheit angenommen werden.

Daß bereits bestehende hoffnungsvolle Ansätze für die regionale Abstimmung über einen industriellen Investitionsbereich vom Ost-West-Konflikt her zerstört werden können, sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt: Die in Gang befindliche Abstimmung zwischen Algerien und Marokko über eine Stahlwerkskapazität wurde dadurch unterbrochen, daß die Sowjetunion sich bereit erklärte, in Algerien ein Stahlwerk mit einer Kapazität zu finanzieren, die den Umfang der geplanten Stahlproduktion in Marokko mit Rücksicht auf den in der Region vorhandenen Bedarf als fragwürdig erscheinen läßt.

h) Zur Förderung des Integrationsgedankens und zur Förderung der Bereitschaft zur Investitionsabstimmung bzw. über die Planung und Durchführung von Gemeinschaftsprojekten erscheint es wichtig, daß die *Entwicklungsländer angehalten werden, einen vernünftigen Ent-*

---

<sup>19</sup> s. a. Myrdal, a.a.O., S. 331.

*wicklungsplan aufzustellen.* Allerdings ist hier nicht an mit zeitlichen Verzugsverbindlichkeiten ausgestattete Investitions- und Projektwunschlisten gedacht, sondern an ein fundiert konzipiertes Programm bzw. eine Planung, die sich an globalen Zusammenhängen, an ökonomischen Funktionsgrößen orientiert und die von realistischer, selbstkritischer Einschätzung der eigenen Ressourcen und der Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Kraft der heimischen Wirtschaft ausgeht. Die fachliche Mitwirkung an der Aufstellung solcher Pläne würde die Gelegenheit geben, der Regierung und den Planern beizubringen, daß es notwendig ist, über die Grenzen des eigenen Landes hinaus zu sehen und bei der Aufstellung der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen auch an die Einordnung in die regionale (und weltwirtschaftliche) Arbeitsteilung zu denken.

Bei einem so exportabhängigen und verwaltungsmäßig bereits fortgeschrittenen Land wie Korea dürfte es nicht schwer fallen, im Laufe der Zeit auf diese Faktoren überzeugend hinzuweisen und den Boden für regionale Zusammenarbeit Schritt für Schritt vorzubereiten. Trotz aller mathematisch makro-ökonomischen Brillanz, die dem 1. und 2. Fünfjahresplan Südkoreas anhaftet, zeigen sie keine Klarheit darüber, wie sich beispielsweise die Entwicklung der südkoreanischen Volkswirtschaft gegenüber der japanischen (in welche die koreanische Wirtschaft seit der Jahrhundertwende bis zum Ende des 2. Weltkrieges integriert war) vollziehen soll, ob für beide Teile komplementär oder substitutiv, horizontal oder vertikal. Im Augenblick erschöpft sich die Tätigkeit der Wirtschaftspolitiker vor allem darin, als Preis und Zugeständnis für den Abschluß der „Normalisierungsverträge“ mit Japan möglichst viel Entschädigungen und Kapitalhilfe von Tokio zu erhalten, obwohl das eigentliche Entwicklungsproblem Koreas nicht ein Kapitalhilfe- und Finanzierungsproblem ist. Aufgabe einer fachlichen Mitberatung, wie sie von der Deutschen Volkswirtschaftlichen Beratergruppe in Korea geleistet wird, muß es sein, auf diese Mängel und Fehlsteuerungen hinzuweisen und sowohl bei Verwaltung und Regierung Schritt für Schritt Verständnis für die Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit zu gewinnen.

i) Auf eine Möglichkeit, isolierte Industrialisierung (d. h. auch: isolierte Importsubstitution) zu vermeiden und dadurch den Weg zu einer abgestimmten Industrialisierung (und auch zu einer abgestimmten Importsubstitution) zu ebnen, wurde auf der *Welthandelskonferenz* hingewiesen: *Eine gemeinsame Industrialisierung und eine abgestimmte Spezialisierung kann nur erreicht werden, wenn der Handel mit den betreffenden Industrieerzeugnissen zwischen den beteiligten Entwicklungsländern völlig frei ist, d. h. daß eine partielle regionale Integration zwischen diesen Entwicklungsländern stattfindet.* Einer solchen partiellen regionalen Integration der Entwicklungsländer stehen allerdings die Bestimmungen des GATT (Artikel XXIV) entgegen. Das GATT erlaubt nur Zollunion und Freihandelszonen, die den Hauptteil des Handels mit den aus den Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnissen

umfassen. Eine partielle regionale Integration zwischen Entwicklungsländern ist somit nur möglich, wenn die westlichen Industrieländer einer derartigen Ausnahmeregelung von den Bestimmungen des Artikels XXIV des GATT zustimmen<sup>20</sup>. *In der Bereitschaft, diese Zustimmung zu geben, liegt ein echter regionaler Förderungsbeitrag.*

j) *Es entspräche den Zielsetzungen einer aktiven integrationsbewußten Entwicklungspolitik, wenn sich die Geberländer nicht damit begnügen würden, darauf zu warten, daß ihnen Finanzierungsanträge für Integrationsprojekte vorgelegt würden, sondern wenn sie alle Möglichkeiten ausschöpfen würden, um das „Angebot“ der Entwicklungsländer an Integrationsprojekten bzw. an integrationsfördernden Vorhaben zu stimulieren, selbstverständlich ohne den Gedanken der Eigenständigkeit der Entscheidung der Entwicklungsländer zu verletzen.*

Richtungweisend haben in dieser Beziehung die regionalen Wirtschaftskommissionen der UNO (ECAFE, ECLA, ECA) begonnen. So hat sich beispielsweise die ECA im Interesse der Förderung des Gedankens regionaler Integration schon dadurch verdient gemacht, daß sie eine sehr *umfangreiche und eingehende Ermittlung und Auswertung der ökonomischen Daten der Region in Angriff genommen hat*. Derartige Vorarbeiten stellen wichtiges Grundlagenmaterial für die Beurteilung von Integrationsmöglichkeiten dar.

k) *Die ECA ist darüber hinaus dazu übergegangen, Pre-Investment-Studien über bestimmte förderungswürdige Branchen, beispielsweise die chemische Industrie, zu erarbeiten. Es ist vorgesehen, daß die im Aufbau begriffene afrikanische Entwicklungsbank Anregungen für eine abgestimmte Industrialisierung in diesem Sektor dadurch schafft, daß langfristige Kredite für den Aufbau dieser Industrie bereitgestellt werden.*

*Derartige Vorbereitungsarbeiten der ECA erstrecken sich nicht nur auf den industriellen Bereich. Auch auf dem Gebiet der integrationswichtigen Infrastruktur, vor allem auf dem Gebiet des Verkehrswesens, wurden wichtige Voruntersuchungen betrieben. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die mit deutscher Unterstützung erarbeitete Pre-Feasibility-Studie über den Transportsektor in Westafrika, eine Studie, die Straßen, Schiene, Binnenschifffahrt und Luftverkehr einbezieht.*

*4. Auch im bilateralen Rahmen der Entwicklungshilfe bieten sich Möglichkeiten an, die Entwicklungsländer mehr und mehr auf Vorhaben und Projekte höchster ökonomischer Priorität auch unter dem Gesichtspunkt der regionalen Integration hinzulenken:*

---

<sup>20</sup> s. hierzu ebenfalls Auswertung der Dokumentation der Welthandelskonferenz, Institut für Weltwirtschaft, S. 33.

a) *Schon bei der Abgrenzung und der Wahl der regionalen Schwerpunkte für die weltweite „Verteilung“ der Mittel und Maßnahmen der Entwicklungshilfe könnten Länder bevorzugt werden, die durch ihre politisch-ökonomische Situation als Kern und Ausstrahlungsgebiete für regionale Integration besonders günstige und verheißungsvolle Ansatzpunkte bieten.* Bei dem Versuch der Abgrenzung von „Entwicklungserwartungsräumen“ innerhalb einer Region oder Subregion (im Sinne Prof. Otrembas) könnten entsprechende Kriterien berücksichtigt werden.

b) Bei der regionalen Aufteilung der Mittel und Maßnahmen könnte vermieden werden, daß sich in räumlichen Bereichen, in denen sich Ansatzpunkte für regionale Zusammenarbeit ergeben oder ergeben könnten, *durch zu einseitige Förderung ein unnötig großes Gefälle im Entwicklungsniveau unter den Ländern herausbildet.* Je größer der ökonomische Niveauunterschied wird, um so schwieriger wird es, die betreffenden Länder für regionale Zusammenarbeit zu gewinnen.

c) *Bei der Entscheidung über Maßnahmen der Entwicklungshilfe sollten Pre-Investment-Studien und Projekte, die unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Integration besondere Bedeutung haben, insbesondere „Integrationsprojekte“ selbst, mit höchster Priorität bedacht werden.*

d) Sämtliche verfügbaren Instrumente der Entwicklungshilfe könnten in viel zielstrebigere und besser koordinierter Weise mit der ausdrücklichen Zielsetzung verwendet werden, den Gedanken regionaler Integration zu fördern oder zumindest einseitige ökonomische Isolation zu verhindern.

e) Eine gewisse, wenn auch mittelbare Möglichkeit, den Boden der regionalen Integration vorzubereiten, könnte dadurch erreicht werden, daß es gelingt, *durch flexiblere Kombination der Instrumente der Entwicklungshilfe, einschließlich der Kapitalhilfe, mehr als bisher in den kommerziellen Raum vorzustößen.* Durch die Stärkung und Verbreiterung des privaten Sektors kann mehr „Dezentralisation“ in den ökonomischen Entwicklungsprozeß und auch in die ökonomische Willensbildung hineingetragen und die ökonomische Zielsetzung und Willensbildung von der Starrheit und Befangenheit staatlich autoritärer und dirigistischer Planung befreit werden.

Das Bestreben, die Projektwünsche und die Projektplanung der Entwicklungsländer in eine Richtung zu lenken, die dem Ziel einer optimal wirksamen Entwicklungshilfe auch unter dem Gesichtspunkt regionaler Zusammenarbeit gerecht wird, setzt allerdings voraus, daß das Geberland selbst über sehr viel Einblick in die ökonomischen Zusammenhänge einer Region verfügt. Das Bundesministerium für wirtschaft-

liche Zusammenarbeit weist daher mit Recht auf die Notwendigkeit hin, durch sachkundige Ermittlung an Ort und Stelle und durch Auswertung und Ausnutzung aller, auch außerhalb der Ministerien, zugänglichen Sachkenntnisse ausreichende Beurteilungsgrundlagen zu schaffen, welche es erlauben, eigenständige Projekt- und Programmvorstellungen zu entwickeln.

IV. 1. In Verbindung mit der Frage nach den zweckmäßigsten Ansatzpunkten für die Förderung von regionalen Integrationsbestrebungen sind noch einige institutionelle Hinweise angebracht:

Zur Vorbereitung und Stimulierung des Gedankens regionaler Zusammenarbeit erscheinen nach Maßgabe der bisher vorliegenden Erfahrungen *volkswirtschaftliche Beratergruppen*, die als bilaterale unabhängige Experten im Dienst der Regierungen der Entwicklungsländer stehen, besonders wirksam. Sofern sie genügend fachliche Qualität besitzen, die Problematik des ökonomischen Wachstums und der Programmierung und Planung beherrschen, sowie schließlich ein genügendes Maß wirtschaftspolitischer Erfahrung besitzen, müßten sie in der Lage sein, den Boden für regionale Zusammenarbeit Schritt für Schritt vorzubereiten. Bedauerlicherweise ist die Zahl der verfügbaren Kräfte, die bereit sind, derartige Aufgaben zu übernehmen, in der Bundesrepublik im Vergleich zu manchen anderen Geberländern gering.

2. Die fachliche Vorarbeit derartiger Beratungsgruppen könnte wirkungsvoll unterstützt werden, vor allem von der politischen Seite her, durch von Fall zu Fall eingerichtete *Internationale Beratungsgruppen*.

So ist, um ein Beispiel zu nennen, geplant, eine Internationale Beratungsgruppe für Korea unter dem Vorsitz der Weltbank zu gründen. Neben Korea sollen Japan, die USA und die Bundesrepublik, möglicherweise auch andere Geberländer, Mitglieder sein. Die Aufgabe soll darin bestehen, losgelöst von der politischen Befangenheit, mit der unter den gegebenen Umständen der bilaterale Meinungs-austausch (vor allem zwischen Korea und Japan, aber nicht zuletzt auch zwischen Korea und den USA) belastet ist, auf neutraler Ebene Gespräche über grundlegende Fragen der ökonomischen Entwicklung Koreas unter Bezugnahme auf den vorliegenden Fünfjahresplan und die sektoralen Investitionsprogramme zu führen. *Bei qualifizierter Besetzung dieses Gremiums* und unter dem bewährten sachverständigen Vorsitz durch die Weltbank müßte es möglich sein, in einem solchen Gremium für den Gedanken der schrittweisen regionalen Integration nachhaltig zu werben.

Die Bundesregierung hat bisher Bedenken gehabt, derartigen Beratungsgruppen beizutreten aus der Befürchtung heraus, daß sich solche Gremien sehr leicht zu finanziell verpflichtenden konsortialen Bindungen entwickeln könnten. Aus der Erfahrung heraus, daß derartige Konsortien, wie sie für den Fall Indien, Türkei, Pakistan bestehen, den finanziellen Bewegungsspielraum in sehr starkem Maße einengt, ist eine derartige Zurückhaltung verständlich. Sie sollte jedoch nicht dazu führen, daß jedes derartige multilaterale Arrangement *unter dem Verdacht steht, eine „konsortiale Gefahr“*



zu werden. Um so ermutigender ist es, daß für den Fall Korea alle Aussichten bestehen, daß sich die Bundesregierung an der Gründung der in Aussicht genommenen Internationalen Beratungsgruppe beteiligt und sie durch aktive Mitarbeit unterstützt.

3. Bei aller Bedeutung, die bilateralen Bemühungen um die Förderung der regionalen Integration zukommt, verspricht die Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit durch internationale bzw. multilaterale Organisationen ein besonders hohes Maß an Wirksamkeit. Dies mag in erster Linie darin begründet liegen, daß das Urteil internationaler oder multilateraler Institutionen weniger dem Verdacht der Befangenheit ausgesetzt ist. Einen sehr interessanten Weg hat Holland beschritten. Es beschränkt seine Maßnahmen auf solche Länder, für die sich Hilfskonsortien gebildet haben. Ein ähnlicher Weg wäre für uns möglich.

Sehr wichtige Pionierarbeit haben, wie bereits angedeutet wurde, auf diesem Gebiet die *regionalen Wirtschaftskommissionen der UN geleistet*. In ihnen und den angegliederten Instituten wird der Gedanke der regionalen Kooperation in Zusammenhang mit den Bemühungen gefördert, die Länder der Region in der Aufstellung nationaler Wirtschaftspläne zu unterweisen. Darüber hinaus werden aber auch konkrete Studien über regionale Abstimmungsmöglichkeiten in verschiedenen Sektoren durchgeführt.

Die Arbeit dieser Institutionen verdient meines Erachtens größtmögliche Anerkennung und Unterstützung. Die Bundesregierung hat glücklicherweise ihre zweifellos durch zu stark voreingenommene und nicht ganz sachverständige Informationen bedingte Bedenken überwunden, daß in den Sekretariaten der regionalen Wirtschaftskommissionen, in besonderem Maße galt das für ECAFE in Bangkok, „sozialistischen“ oder zentralverwaltungs-wirtschaftlichen Planungsvorstellungen Vorschub geleistet wurde. Für derartige Bedenken besteht meines Erachtens kein Anlaß. Die Bundesregierung wird daher diese Arbeit durch Abstellung von Sachverständigen und Durchführung von Studien und Untersuchungen fördern, wenn immer dies zweckmäßig und geboten erscheint.

*Es hat sich aber offensichtlich als erforderlich erwiesen, daß sich die Tätigkeit der regionalen Wirtschaftskommissionen mehr auf die regionalen Ebenen verlagert.* So kann, für Afrika gesehen, „nach den Worten Robert Gardiners, des Exekutivsekretärs der ECA, der Gefahr vorgebeugt werden, die Probleme in panafrikanischen und globalen Begriffen zu diskutieren und damit nur zu ‚Verallgemeinerungen von geringem unmittelbarem Wert‘ zu gelangen. Zugleich gab er der Hoffnung Ausdruck, daß die auf subregionaler Basis durchgeführten Arbeiten zu einer seriösen Erörterung der Probleme und zu konkreten Handlungen führen würden<sup>21</sup>.“

Zu wünschen wäre schließlich, daß die Arbeit der regionalen Kommissionen sich nicht zu stark auf die Diskussion *einseitig intellektueller Entwicklungsmodelle* konzentriert. Im Hinblick auf die ohnehin in den Ent-

<sup>21</sup> Harald Voss, Kooperation in Afrika, Hamburg 1965, S. 13.

wicklungsländern vorhandenen Tendenzen der Überschätzung intellektuell abstrakter Auseinandersetzungen unter Vernachlässigung der Wirklichkeit, wäre sonst die Gefahr zu groß, daß durch Außerachtlassen der „*development from below*“ trotz aller mathematischen Exaktheit völlig unrealistischen Planungen Vorschub geleistet wird, die auch gerade wegen ihrer intellektuellen Brillanz nicht viel Werbekraft und Überzeugungskraft bei denjenigen haben, die in den Entwicklungsländern als „*decision maker*“ den Gang der Wirtschaftspolitik und damit auch der regionalen Integration bestimmen.

Unter dem Gesichtspunkt der Förderung der regionalen Kooperation sind auch die übrigen internationalen Organisationen zu erwähnen, nicht zuletzt die Regionalkonferenzen der ILO, nicht zu vergessen aber auch Weltbank und IDA. Von besonderer Bedeutung können aber auch die *regionalen Entwicklungsbanken* werden, wie zum Beispiel die kürzlich gegründete Asiatische Entwicklungsbank. Es wäre zu erwägen, ob die Mittel der IDA nicht mehr und mehr für regionale Infrastrukturprojekte reserviert werden sollten.

V. Zusammenfassend lassen sich die folgenden Ergebnisse aufführen:

1. Die Frage der regionalen Integration stellt sich für die einzelnen Entwicklungsländer mit unterschiedlicher Dringlichkeit. Die Bereitschaft und die Fähigkeit zu regionaler Integration setzt auch ein gewisses Maß an nationaler Integration voraus, was jedoch nicht ausschließt, daß regionale Integration von Fall zu Fall mit unterschiedlichen Mitteln von einem relativ frühen Zeitpunkt an simultan mit der Förderung der internen Integration eingeleitet werden kann.

2. Die Entscheidung über regionale Integration ist vornehmlich ein politischer Tatbestand. Die politische Bereitschaft ist eine notwendige, allerdings nicht allein hinreichende Bedingung für die Einleitung integrationsfördernder Maßnahmen. Sie muß vom Kulturellen und vom Ökonomischen her ausreichend vorbereitet und unterstützt sein in dem Sinne, daß ihre Notwendigkeit anerkannt wird.

3. Ansatzpunkte für die Förderung der regionalen Integration ergeben sich daher weniger im Bereich des Politischen, dagegen vornehmlich vom Kulturellen und Ökonomischen her. Dafür bietet sich eine breite Skala von Möglichkeiten aus dem gesamten Arsenal der Instrumente der Entwicklungshilfe. Wegen der Bedeutung des politischen Faktors sind multilateralen bzw. internationalen Bemühungen besondere Wirkungskraft zuzusprechen. Die Förderung der regionalen Integration der Entwicklungsländer setzt ein großes Maß an Übereinstimmung und Abstimmung, d. h. ein großes Maß an „Integration“ der Maßnahmen und Ansichten auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe der Geberländer voraus.

4. Patentrezepte und Patentlösungen sind nicht denkbar. Völlig neue Hilfsinstrumente, die spezifisch geeignet sind, die Bereitschaft zu regionaler Zusammenarbeit in kurzer Zeit zu entfalten, werden kaum zu erwarten sein. Vielmehr wird es darauf ankommen, das zur Verfügung stehende Instrumentarium zielgerichteter als bisher und besser koordiniert in den Dienst des Gedankens der regionalen Zusammenarbeit zu stellen. Besonders notwendig erscheint ein größeres Maß an Koordination und Abstimmung unter den Geberländern bezüglich ihrer Hilfsmaßnahmen für mehrere Länder bzw. für eine Subregion.

5. Der entscheidende Beitrag zur Förderung der regionalen Integration muß von den Entwicklungsländern selbst geleistet werden. Die Industrieländer können nur mithelfen, daß der Konflikt zwischen den Hütern einer institutionell verfestigten Sozialstruktur und den vorwärtsdrängenden Kräften immer sichtbarer und schließlich zugunsten der letzteren ausgetragen wird. Sicher ist, das zeigt die Erfahrung sehr deutlich, daß ohne einschneidende Maßnahmen zur Durchführung wirtschaftlich und sozial gleichbedeutender Strukturänderungen bemerkenswerte regionale Integrationsfortschritte nicht zu erwarten sind. Selbst bei größter Bereitschaft stößt die Entwicklung an eine Grenze, die nur mit wirtschaftlichen und sozialen Reformen überwunden werden kann.

6. Es muß auch vermieden werden, die Entwicklungsländer durch zu große Erwartungen über regionale Zusammenarbeit zu überfordern. Die Bemühungen der Industrieländer sollten vielmehr unter Ausnutzung aller verfügbaren Instrumente darauf gerichtet sein, die regionale Integration von den verschiedensten Ansätzen her schrittweise weiterzuführen („Politik der kleinen Schritte“).

# Regionalpolitik in einer unterentwickelten Volkswirtschaft dargestellt an Beispielen Latein-Amerikas

Von *Erich Egner*

## I. Einleitung

Das Problem der regionalen Wirtschaftspolitik hat zwei Aspekte, einen internationalen und einen nationalen. Beide unterscheiden sich durch den Begriff der *Region*, der dabei zugrunde gelegt wird. Bei der *internationalen* Fragestellung wird ein Komplex benachbarter Staaten als eine Region verstanden und auf deren Bemühungen um eine gemeinsame Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik abgestellt. In diesem Sinne bilden Südamerika oder Mittelamerika je eine Region, betreiben die südamerikanische Freihandelszone und der mittelamerikanische Gemeinsame Markt eine lateinamerikanische Regionalpolitik. Es geht dabei um eine internationale Wirtschaftsintegration nach den Vorbildern der EFTA und EWG in Europa. Bei der *nationalen* Betrachtung dagegen werden als Regionen innervolkswirtschaftliche Teilräume unterschieden, die Gegenstand besonderer wirtschaftspolitischer Bemühungen des jeweiligen Staates sein können. Dabei wird auf ihr gegenseitiges Zusammenspiel im Rahmen der Volkswirtschaft, auf ihre stärkere nationale Wirtschaftsintegration abgestellt.

Dieser innervolkswirtschaftlichen Regionalpolitik gilt das Hauptinteresse der folgenden Ausführungen, während die internationale Regionalpolitik nur kurz mit ihrem Ergänzungscharakter zur nationalen Regionalpolitik in den Blick treten soll. Die Abhandlung geht dem Regionalproblem speziell für Entwicklungsländer nach, worunter hier nicht- oder halb-industrialisierte Staaten verstanden werden sollen. Wegen des begrenzten Erfahrungsbereichs des Verfassers wird das der Arbeit zugrunde gelegte konkrete Anschauungsmaterial auf Lateinamerika eingeschränkt<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Den Gegenstand dieses Aufsatzes hat der Verf. erstmalig in einem Artikel „Regionale Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern“ behandelt, der in dem von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung herausgegebenen Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung erschienen ist. Hier handelt es sich um eine Neubearbeitung desselben Gegenstandes.

## II. Drei Seiten des Regionalproblems der Entwicklungsländer

Das wirtschaftliche Regionalproblem wird aus der Beobachtung verständlich, daß jede wie immer geartete Wirtschaft ein bestimmtes Verhältnis zum Raume hat, eine Raumstruktur mit sich bringt, daß diese Zuordnung der Wirtschaft zum Raume häufig zu wünschen übrig läßt und deshalb Gegenstand wirtschaftspolitischer Bemühungen werden kann. Dieser Zusammenhänge ist man sich zuerst in den alten Industriestaaten bewußt geworden. In ihnen hat man daher während des vergangenen Menschenalters eine regionale Wirtschaftspolitik entwickelt, die auf eine wirtschaftliche Raumordnung abzielt, und etwa gleichzeitig damit hat man eine regionale Wirtschaftslehre entworfen. Erst in den letzten Jahren hat man entdeckt, daß es ein entsprechendes Regionalproblem auch in den noch nicht industrialisierten Staaten, den sog. Entwicklungsländern, gibt. Dies ist bisher noch relativ unerforscht und bedarf deshalb vorbehaltlich weiterer Einzeluntersuchungen dringend der Klärung.

Zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern gibt es in regionalwirtschaftlicher Hinsicht manche Gemeinsamkeit, aber auch erhebliche Unterschiede. *Gemeinsam* ist beiden Ländergruppen zunächst die Tatsache, daß die räumliche Wirtschaftsstruktur für sie beide ein Problem umschließt, nämlich dasjenige zwischenregionaler Spannungen, und eine Aufgabe in sich trägt, diejenige der Schaffung einer zweckmäßigen wirtschaftlichen Raumordnung, und über den wirtschaftlichen Bereich hinaus einer auch anderen Rücksichten Rechnung tragenden Raumordnung im Staate. *Gemeinsam* sind ihnen ferner einige Merkmale der heutigen wirtschaftlichen Raumstruktur, so ihr bipolarer Charakter, der sich im Gegensatz von Fortschrittsräumen einerseits und Rückstandsräumen andererseits ausdrückt. Die Fortschrittsräume sind die Zentren allen wirtschaftlichen Geschehens, in ihnen sammeln sich Industrie, Handel und Finanz, während die Rückstandsräume ihnen gegenüber peripheren Charakter haben, außerdem überwiegend agrarisch, bergbaulich oder forstwirtschaftlich orientiert sind. Mit diesem Gegensatz geht ferner eine Wanderungsbewegung der mobilen Produktionsfaktoren einher, welche die Fortschrittsräume immer reicher, die Rückstandsräume aber immer ärmer werden läßt.

Wichtiger als diese Gemeinsamkeiten sind aber die *Unterschiede*, die sich in bezug auf die regionalwirtschaftlichen Probleme in Industrieländern und Entwicklungsländern feststellen lassen. Die besondere Lage der Entwicklungsländer soll hier zunächst geschildert werden.

### a) Die periphere weltwirtschaftliche Lage

Ein erster Gesichtspunkt ergibt sich aus der Tatsache, daß man die soeben erwähnte *bipolare regionalwirtschaftliche Struktur* nicht nur

innerhalb der verschiedenen Volkswirtschaften, sondern auch bezogen auf die ganze Weltwirtschaft wiederfinden kann. Auf den Gegensatz zwischen den Zentren und der Peripherie der Weltwirtschaft hat *Prebisch* seine bekannte Theorie von der wirtschaftlichen Unterentwicklung aufgebaut<sup>2</sup>. Die Zentren entsprechen dabei den innervolkswirtschaftlichen Fortschrittsregionen und die Peripherie den Rückstandsregionen. Diese letztlich auf die *Thünenschen* Kreise zurückgehende Sicht verschiedener Intensitätszonen schafft für die Entwicklungsländer eine erste Besonderheit ihres Entwicklungsproblems. Durch ihre besondere Lage am Rande der Weltwirtschaft wurden sie gezwungen — wenigstens solange man die regionalpolitische Aufgabe nicht erkannt hatte —, eine Primärproduktion vorwiegend für den Bedarf der weltwirtschaftlichen Zentren zu betreiben, die ihrerseits die industrielle Produktion und die großen Weltmärkte auf sich konzentrierten.

Das hat für die Entwicklungsländer tiefgreifende Folgen gehabt. *Popescu* hat angesichts dessen von einer Satellitenrolle des südamerikanischen Kontinents in bezug auf äußere Gravitationszentren gesprochen und von einer Deformation des Wirtschaftsraumes, die er als „Litoralisation“ bezeichnete<sup>3</sup>, womit er die Schwerpunktverlagerung des Wirtschaftslebens an die Küste und in die Hafenplätze mit Blickrichtung nach Übersee meinte. Hier entwickelten sich meist auch die wichtigsten Industrien. So bildeten sich an diesen Orten die Zentren der modernen Wirtschaft als die Fortschrittsregionen aus, von denen die ganze Binnenwirtschaft der verschiedenen Volkswirtschaften abhängig blieb, ohne ihnen in ihrer Entwicklung mit gleichem Schritt folgen zu können.

Dieser Sicht entspricht die Beobachtung von *Rycroft* und *Clemmer*, die in Lateinamerika zwei Stadttypen unterscheiden möchten. Einerseits sind das die Küstenstädte, die meistens von den Spaniern (oder Portugiesen) gegründet, auf das Mutterland hin orientiert waren, sich später zu Welthandelsplätzen entwickelten, wie Havanna, Panama, Guayaquil, Lima, Buenos Aires, Sao Paulo und Rio de Janeiro. Aber

---

<sup>2</sup> Vgl. Economic Commission for Latin America (ECLA), *The Economic Development of Latin America*, New York 1950 (UN-Publication 1950. II. G. 2), Spanisch: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*, ferner ECLA, *Theoretical and Practical Problems of Economic Growth*, 4th Session Mexico D.F., New York 1952 (UN-Publ. 1952. II. G. 1), Spanisch: CEPAL, *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*. — Diese Veröffentlichungen werden allgemein dem damaligen Leiter der UN-Kommission für Lateinamerika Raúl Prebisch zugeschrieben.

<sup>3</sup> Oreste Popescu, *Introducción a la Ciencia Económica Contemporánea*, 2. Aufl., Barcelona 1964, S. 385 ff., ferner ders., *Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung Lateinamerikas*, Jahrb. f. Sozialwissenschaft, Band 14 (1963), S. 381 ff.

auch Städte wie Asunción und Rosario, die an großen Binnenwasserstraßen liegen, gehören in diese Gruppe. Andererseits gibt es die Binnenstädte wie Quito, Cuzco, La Paz, die vorkolonialen Ursprungs sind, und nur langsam Anschluß an die moderne Entwicklung gefunden haben<sup>4</sup>. Der Einfluß der modernen Weltwirtschaft auf solche Entwicklungen ist unverkennbar<sup>5</sup>. Er läßt sich nicht nur in Lateinamerika, sondern in ähnlicher Weise auch in anderen Erdteilen beobachten, was hier aber nicht weiter verfolgt wird.

### b) Die Isolierung der provinziellen Regionen

Statt dessen soll der Blick auf den zweiten Aspekt des regionalwirtschaftlichen Problems der Entwicklungsländer gelenkt werden. Dabei handelt es sich um die Ausstrahlungen der soeben umschriebenen Zusammenhänge auf die innere volkswirtschaftliche Struktur der Entwicklungsländer. Die Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten auf wenige Zentren der Küste hat die weitgehende Stagnation des Landesinneren mit sich gebracht. Es mangelt weithin an den für die wirtschaftliche Entwicklung erforderlichen Infrastrukturen und, soweit sie vorhanden sind, werden an sie oft Anforderungen gestellt, denen sie weder qualitativ noch quantitativ gewachsen sind<sup>6</sup>. Das gilt in besonderem Maße für das Verkehrsnetz, sei es in der Gestalt von Eisenbahn oder von Autostraßen. Man hat dem Verkehrssystem außerdem nachgesagt, daß es in Entwicklungsländern die Tendenz zu einer ausgesprochenen „Fächerform“ habe, wobei der Angelpunkt des Fächers durch den beherrschenden Küstenplatz gebildet wird<sup>7</sup>. Er streckt mit Hilfe der Verkehrswege seine Finger ins Landesinnere aus, um einerseits die dortigen natürlichen Produktivkräfte in Form von Primärgütern für sich und den Export nutzbar zu machen, und andererseits

<sup>4</sup> W. Stanley Rycroft and Myrtle M. Clemmer, *A Study of Urbanization in Latin America*, New York 1963, S. 36. Allerdings muß man auch zugeben, daß es Ausnahmen von der obigen Faustregel gibt. So ist Mexico City eine vorkoloniale Binnenstadt, die sich stark entwickelt hat, Bogotá eine binnenländische Kolonialstadt voll dynamischer Kräfte, umgekehrt Potosí eine koloniale binnenländische Gründung, die nach glanzvollen Zeiten heute auf den Status einer Provinzstadt zurückgesunken ist.

<sup>5</sup> So konnte man sagen, daß die Welthandelsplätze einen engeren Kontakt mit New York, London, Liverpool, Hamburg oder Bremen unterhielten als mit anderen Städten ihres eigenen Landes. Vgl. Arnold J. Toynbee, *The Economy of the Western Hemisphere*, London 1962, S. 38.

<sup>6</sup> Francis Violich, *Regional Planning in Latin America*, in: *Regional Planning, Seminar on Regional Planning*, Tokyo 1958, United Nations, Dept. of Economic and Social Affairs, New York 1959, S. 141.

<sup>7</sup> So Remus Tetu, *Die Raumstruktur Argentiniens und Versuch einer Entwicklungs- und Regionalplanung für Nordpatagonien und Südpampa*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 22. Jahrg. (1964), S. 262, ebenso Popescu, *Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung*, loc. cit., S. 382.

importierte oder nationale Produkte, meist industrieller Abkunft, dorthin abzusetzen.

Eine solche wirtschaftliche Erschließung des Binnenlandes bleibt aber auf wenige Verkehrsadern beschränkt. Zwischen diesen finden sich regelmäßig große unerschlossene Räume, in denen es wohl einige kleinere Landstädte von lokaler Bedeutung gibt, die aber nach außen hin wenig aufgeschlossen sind. Diese Lage hat in einem offiziellen argentinischen Regionalbericht zu der Rede von der regionalen Wirtschaftsstruktur als einem Haufen von *Wirtschaftsinseln* geführt<sup>8</sup>. Diese haben wohl einen gewissen Kontakt mit dem großräumig beherrschenden Wirtschaftszentrum, vielfach der Landeshauptstadt, wie das soeben umschrieben wurde, es fehlt aber fast völlig die Kommunikation mit anderen Regionen. Zwischen diesen gibt es praktisch keinen Austausch, man interessiert sich nicht füreinander, man blickt nur auf die dominierende Großstadt. Im landstädtischen Zentrum einer solchen Wirtschaftsinsel fehlt es oft in ihrem Umkreis selbst an Dörfern im eigentlichen Sinne, da es nur winzige Streusiedlungen ohne die geringsten kommunalen Dienste gibt, die nicht anders als auf Trampelpfaden mit dem Esel oder Pferd erreichbar sind, bestenfalls bei trockenem Wetter mit dem Jeep oder Lastkraftwagen.

Die Folge dieser provinziellen Isolierung ist eine hochgradige Autarkie, eine nur einseitige Eingliederung in die fernräumige Arbeitsteilung mit wenigen Primärprodukten, die oft erheblichen Marktschwankungen unterliegen. Die Naturgaben sind meist nur unzulänglich bekannt, manchmal auch wegen Transportschwierigkeiten nicht oder nur unzulänglich ausnutzbar. Man hat eine weit verbreitete Unterbeschäftigung, eine geringe Arbeitsproduktivität, einen geringen Bildungsstand. Regsame und aufstiegswillige Menschen wandern unter solchen Umständen ebenso wie flüssige Kapitalien ab. Das ist der Ausdruck dessen, was *Myrdal* als *backwash effect* bezeichnet hat<sup>9</sup>. *Tetu* sprach im Hinblick darauf und bezogen auf den argentinischen Fall von der *kolonialen Ausbeutung*, welche die Hauptstadt an den Provinzen übt<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Consejo Federal de Inversiones, Bases para el Desarrollo Regional Argentino, Buenos Aires 1963, S. 13 und 21. Im gleichen Sinne äußern sich *Popescu* und *Tetu*.

<sup>9</sup> Gunnar *Myrdal*, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957, S. 27.

<sup>10</sup> Remus *Tetu*, loc. cit., S. 262. In ähnlicher Weise sprachen *J. Ahumada*, *L. Lander* und *E. Neira* mit Bezug auf Lateinamerika im allgemeinen von einem internen regionalen Imperialismus, der sich aus dem fast völligen Fehlen von lokalen Kraftzentren ergebe, die die regionale Entwicklung stimulieren könnten. So *Jorge Ahumada*, *Luis Lander* y *Eduardo Neira* Alva, *América Latina: Un Desafío para la Teoría Regional*, in: *Revista de Economía Latinoamericana*, 2. Jahrg., No. 6 (1962). S. 21 (Sondernummer für die erste lateinamerikanische Konferenz über Regionalplanung).



Solche Zustände haben unvermeidlich auch soziale und politische Konsequenzen. Entweder herrscht in solchen Rückstandsregionen der Geist eines bloßen Dahinvegetierens, der die Menschen abstumpfen und resignieren läßt, oder es breitet sich das Gefühl des Verlassenseins aus, was zu harter Kritik an den zentralen Regierungsgewalten führt und leicht separatistische Regungen aufkommen läßt.

### c) Der Verstädterungsprozeß

Von diesen ländlichen Verhältnissen ist nun der Blick auf den städtischen Raum zu lenken, womit der dritte Aspekt des Regionalproblems der Entwicklungsländer hervortritt. Bekanntlich hat sich in der Zeit nach dem zweiten Weltkriege wohl in allen Entwicklungsländern ein beschleunigter Verstädterungsprozeß vollzogen, der noch anhält. Er geht mit der Bevölkerungsexplosion einher und verstärkt die dadurch aufgeworfenen Probleme. Die Städte wachsen noch schneller als die Bevölkerung insgesamt. In der Dekade von 1950 bis 1960 hat sich in Lateinamerika die Gesamtbevölkerung um 32 % vermehrt, zur gleichen Zeit die Stadtbevölkerung um 55 % und diejenige der ländlichen Siedlungen um 12 %<sup>11</sup>. Das Stadtwachstum ist am stärksten in den Groß- und Riesenstädten (mit mehr als einer halben Million Einwohnern). Es fehlt aber weithin an Klein- und Mittelstädten, die dynamische Kräfte entfalten und mit der großräumigen Entwicklung mitgehen. Das hat die Wanderungen in die metropolitanen Gebiete verstärkt<sup>12</sup>. Die Klein- und Mittelstädte haben meist einen stationären Charakter, waren schon immer als Verwaltungs-, Dienstleistungs- und Marktzentren von schwacher Potenz. Man sagt ihnen heute nach, daß sie durch die Abwanderung der wenigen bisher vorhandenen Führungskräfte „verländlichen“ (ruralize). An ihre Stelle treten ungebildete und ungelernete Landarbeiter, welche die Stadt als Standort für ihre Arbeitssuche benutzen<sup>13</sup>.

Das hat aber seine Schwierigkeiten. Die Problematik dieser ganzen Entwicklung liegt darin, daß mit der schnellen städtischen Entwicklung nicht ein Industrialisierungsprozeß annähernd gleichen Ausmaßes einhergegangen ist<sup>14</sup>. Im Unterschiede zu Europa hat sich die Verstädte-

<sup>11</sup> Richard Morse, Recent Research on Latin American Urbanization, in: Latin American Research Review, Vol. I (1965), S. 42.

<sup>12</sup> Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL), The Demographic Situation in Latin America, in: Economic Bulletin for Latin America, Vol. VI, No. 2 (1961), S. 32. Nach R. Morse (loc. cit., S. 47) haben die Mittelstädte nur in Mexico und Kolumbien höhere Wachstumsraten als die Großstädte, in Brasilien und Venezuela immerhin steigende Wachstumsraten.

<sup>13</sup> R. Morse, loc. cit., S. 44.

<sup>14</sup> CEPAL, The Demographic Situation, loc. cit., S. 33, ferner Philip Hauser (ed.), Urbanization in Latin America, Unesco 1961, S. 121/122.

rung *nicht* auf Grund der Anziehungskraft des Arbeitsmarktes in den Großstädten vollzogen, sondern überwiegend infolge des *Bevölkerungsdruckes in den ländlichen Gebieten*. Der Bevölkerungsvermehrung entsprach hier bei Fortbestehen der traditionellen Produktionsmethoden keine Möglichkeit zur Ausweitung der Unterhaltsmittelversorgung. Daraus erwuchs eine Existenznot, die zur Abwanderung eines Teils der Bevölkerung, besonders der jungen Arbeitskräfte, führte. In den großstädtischen Zentren bildete sich gleichzeitig ein Überangebot von ungelernten und den dortigen Lebensverhältnissen noch unangepaßten Arbeitskräften heraus, die mit Gelegenheitsarbeit oder Bagatellhandel mühsam ihren Unterhalt zu fristen suchen, soweit sie nicht unter dem Druck der Not zu illegalen Mitteln greifen. Die *Elendsquartiere* am Rande der metropolitanen Zentren sind ein Spiegel der so entstandenen proletarischen Lebensbedingungen<sup>15</sup>.

Außerdem hat diese Entwicklung für die großstädtischen Verwaltungen und regionalen Behörden große, schier unauflösbare Probleme geschaffen. Nicht nur, daß sich für die Zuwanderer, solange sie im neuen Milieu nicht wirtschaftlich Fuß gefaßt haben, große Wohnungsnöte ergeben. Sobald man sie durch öffentliche Hilfe im Wege eines sozialen Wohnungsbaues zu lindern sucht, erhöht das den Anreiz zu neuer Zuwanderung. Aber auch die Bereitstellung der im engeren Sinne öffentlichen Dienste schafft bei dem schnellen großstädtischen Wachstum außerordentliche Schwierigkeiten und Verlockungen. Die Zuwanderer sind größtenteils für geraume Zeit keine ins Gewicht fallenden Steuerzahler. Sie bringen nur öffentliche Lasten mit sich. Daraus erwachsen Finanznöte, die sich in einem laufend hinter dem Bedarf herhinkenden Ausbau der kommunalen und regionalen Einrichtungen äußern, so hinsichtlich des Nahverkehrs, der Nachrichtenmittel, der Gesundheits- und Erziehungswesens, der Wasser- und Energieversorgung, der Kanalisation, der Polizei und Justiz, um nur die wichtigsten Engpässe zu nennen<sup>16</sup>. Zwar hat man in neuerer Zeit diese Probleme mit Hilfe der Stadt- und Regionalplanung systematisch anzufassen gesucht. Doch ist sie in der Regel durch die Größe ihrer Aufgabe überfordert, teils wegen der Unausschöpfbarkeit des Problems, teils wegen der bestehenden finanziellen Enge, teils auch wegen der Begrenztheit ihrer rechtlichen Vollmachten<sup>17</sup>.

Man sieht so, daß das innere Regionalproblem der Entwicklungsländer an Wirtschafts- und Sozialpolitik schwere Anforderungen stellt. Im einzelnen sind die vorstehend dargestellten Aspekte altbekannt,

<sup>15</sup> s. Philip Hauser (ed.), loc. cit., S. 176 ff.

<sup>16</sup> CEPAL, The Demographic Situation, loc. cit., S. 31.

<sup>17</sup> Philip Hauser (ed.), loc. cit., S. 60.

nur hat man sie früher nicht in dem Zusammenhang gesehen, aus dem heraus man sie heute zu verstehen und trotz aller Schwierigkeiten und Widerstände aufzulösen sucht. Die dadurch gestellten Aufgaben gilt es jetzt näher ins Auge zu fassen.

### III. Besonderheiten in der Aufgabenstellung der Regionalpolitik in Entwicklungsländern

#### a) Quantitative Besonderheiten

Die eigenartige Lage, vor welche die wirtschaftliche Regionalpolitik der Entwicklungsländer gestellt ist, kann zunächst aus einer quantitativen Blickrichtung heraus umschrieben werden. Dabei handelt es sich um die Wohlstandsunterschiede zwischen den verschiedenen Regionen innerhalb einer Volkswirtschaft, wie sie sich im durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung zeigen. Das Phänomen solcher *regionalen Einkommensdiskrepanzen* ist in modernen Volkswirtschaften allgemein verbreitet. Ein Vergleich zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern zeigt aber, daß die Diskrepanzen innerhalb der Industriestaaten der Tendenz nach längst nicht so groß wie in unterentwickelten Ländern sind.

Für diese Tatsache gibt es mancherlei Hinweise<sup>18</sup>. So hatten die Abweichungen des regionalen Pro-Kopf-Einkommens vom nationalen Durchschnitt im Verhältnis der ärmsten zur reichsten Region folgende Ausmaße:

In den USA (1957)	eine Schwankungsbreite von 70,4% bis zu 118,4% des nationalen Durchschnitts, was einem Verhältnis von 1 : 1,7 von der ärmsten zur reichsten Region entspricht,
in England (1959/60)	eine Schwankungsbreite von 63,9% bis zu 119,6% des nationalen Durchschnitts, was einem Verhältnis von 1 : 1,9 entspricht,
in der Bundesrepublik (1960)	eine Schwankungsbreite von 76,9% bis zu 176,1% des nationalen Durchschnitts, was einem Verhältnis von 1 : 2,4 entspricht,
dagegen in Entwicklungsländern in Chile (1958)	eine Schwankungsbreite von 57,1% bis zu 194,6% des nationalen Durchschnitts, was einem Verhältnis von 1 : 3,4 entspricht,

<sup>18</sup> Die folgenden Angaben entstammen im Falle der USA dem Buche von *Perloff, Dunn, Lampard and Muth, Regions, Resources and Economic Growth*, Baltimore 1960, S. 26, im Falle der anderen Länder dem Aufsatz von Jeffrey G. *Williamson, Regional Inequality and the Process of National Development*, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. XIII (1965), No. 4, 2. Teil, S. 50 ff.

in Kolumbien (1953) eine Schwankungsbreite von 17,6% bis zu 189,7% des nationalen Durchschnitts, was einem Verhältnis von 1 : 10,7 entspricht,  
 in Brasilien (1959) eine Schwankungsbreite von 28,5% bis zu 310,5% des nationalen Durchschnitts, was einem Verhältnis von 1 : 11 entspricht.

Der Nachteil solcher Betrachtungsweise liegt allerdings darin, daß die Diskrepanz um so größer erscheinen, je kleiner die zugrunde gelegten Regionen gewählt werden, während sie mit größeren regionalen Einheiten geringer werden, und schließlich bei Betrachtung des ganzen Staatsgebiets als einer Region ganz verschwinden. In der Regel legen die Staaten Verwaltungseinheiten als Wirtschaftsregionen ihren Statistiken zugrunde, aber deren Größe entspricht sich bei einem zwischenstaatlichen Vergleich keineswegs immer. Deshalb hat *Williamson* die regionalen Diskrepanzen auf anderem Wege, durch Entwicklung eines Variationskoeffizienten zu erfassen gesucht, der die Streuung der regionalen Pro-Kopf-Einkommen gegenüber dem nationalen Durchschnitt mißt, zugleich aber die regionale Abweichung nach dem Anteil der Region an der nationalen Gesamtbevölkerung gewichtet. Dieser gewogene Koeffizient hat um so höhere Werte, je größer die geographischen Einkommensdifferenzen sind. Dabei ergibt sich folgendes Bild. Der Koeffizient beträgt<sup>19</sup>:

für England (1959/60) . . . . .	0,141	für Chile (1958) . . . . .	0,327
für die USA (1950/61) . . . . .	0,182	für Kolumbien (1953) . . . . .	0,541
für die BR Deutschland (1950/55 und 1960) . . . . .	0,205	für Brasilien (1950 bis 1959) . . . . .	0,700

Zwar ist das gewonnene Bild nicht immer so eindeutig wie in diesen Beispielen. So scheinen in *Williamsons* Koeffizientenrechnung die regionalen Diskrepanzen in Indien etwas geringer als in Frankreich zu sein<sup>20</sup>. Solche Paradoxien sind aber wahrscheinlich auf Unvollkommenheiten der Statistiken zurückzuführen, so daß sie den Satz von den größeren regionalen Einkommensunterschieden in Entwicklungsländern im Vergleich zu den Industrieländern nicht in Frage zu stellen brauchen. Außerdem ist diese These leicht verständlich zu machen. Der größere Wohlstand eines Industrielandes führt dazu, daß die armen Regionen selbst bei Stagnation der privaten Wirtschaft doch über die öffentliche Hand, sei es durch Infrastrukturausbau und die laufende Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen, sei es durch Subventionen, an diesem Reichtum der Gesamtheit teilnehmen, während solche Voraus-

<sup>19</sup> Jeffrey G. *Williamson*, loc. cit., S. 12.  
<sup>20</sup> Auf die Reproduktion dieser Ziffern wird hier verzichtet.

setzungen in unterentwickelten Staaten fehlen und außerdem der wirtschaftliche und soziale Rückstand der armen Gebiete mit Analphabetismus und Subsistenzwirtschaft weit stärker akzentuiert zu sein pflegt, als in Industrieländern.

Die Feststellung solcher besonderen Schwierigkeiten in den Entwicklungsländern führt nun zu einem anderen Gesichtspunkt. In neuerer Zeit tauchte der Gedanke auf, daß es sich dabei nur um ein vorübergehendes Entwicklungsstadium handele, welches in einem späteren Stadium durch eine zunehmende Verringerung der regionalen Einkommensdifferenzen abgelöst werde. Diese These von der Umkehr der zwischenregionalen Einkommensdivergenzen zugunsten einer Konvergenz der Einkommensgestaltung in den verschiedenen Regionen, sobald man einem Reifungsstadium der wirtschaftlichen Entwicklung näherkomme, ist von *Williamson* vertreten worden<sup>21</sup>. Dieser Gedanke sei hier als die *Konvergenztheorie* bezeichnet.

Der Autor führt zu ihrer Begründung an, daß sich die Abwanderung von Arbeitskräften und Kapitalien aus den Rückstandsregionen in die Fortschrittsregionen nicht laufend fortsetzen kann. Die Ausbauhilfen, welche die Rückstandsregionen durch die Abgabe ihrer mobilen Produktionsfaktoren den Fortschrittsregionen gegeben haben, werden eines guten Tages zum Stillstand kommen. Dann werden die Ausstrahlungseffekte der bisherigen Fortschrittsinseln gegenüber ihrer Umwelt sich geltend machen. Es wird eine Tendenz zu einer Umkehr der Faktorenbewegungen einsetzen, außerdem wird sich eine Arbeitsteilung zwischen den Fortschritts- und Rückstandsregionen anbahnen und damit der Grund für eine interregionale wirtschaftliche Integration gelegt werden. Der Autor sucht solche Überlegungen auch empirisch zu unterbauen. So trägt er Unterlagen zusammen, aus denen hervorgeht, daß etwa sein gewogener Variationskoeffizient in den USA von 0,279 im Jahre 1840 auf 0,192 im Jahre 1960 gesunken ist. Die regionalen Diskrepanzen haben sich dementsprechend verringert. Für andere Länder aber sind solche Zeitreihen wesentlich kürzer. So ist der Koeffizient für Deutschland von 0,220 im Jahre 1900 auf 0,191 im Jahre 1960 gesunken, während er in Brasilien von 0,502 im Jahre 1939 auf 0,663 im Jahre 1959 gestiegen ist<sup>22</sup>. Diese letzten Zahlen sind wegen der Kürze der zugrunde liegenden Zeitspannen nicht sonderlich eindrucksvoll. Außerdem steht hinter den deutschen Ziffern einmal das deutsche Reich, das andere Mal die Bundesrepublik.

Trotzdem hat das Argument von der Verringerung der interregionalen Einkommensdiskrepanzen, wenn es empirisch auch schwer zu

---

<sup>21</sup> Jeffrey G. *Williamson*, loc. cit., S. 8 ff.

<sup>22</sup> Derselbe, loc. cit., S. 25/26.

belegen ist, viel Wahrscheinlichkeit für sich. Man kann als Parallele dazu anführen, daß sich in unterentwickelten Volkswirtschaften auf frühen Stadien ihrer wirtschaftlichen Entwicklung eine Tendenz zu wachsender Ungleichheit der Einkommensverteilung zwischen den sozialen Schichten feststellen läßt, während man eine Verringerung dieser Unterschiede in bereits entwickelten Volkswirtschaften beobachten kann. *Kuznets*, der diesen Unterschied herausgearbeitet hat, sagt zwar, daß dieser These nur etwa 5% empirische Information und 95% Spekulation zugrunde liege, weist aber auf weitere Parallelen hin, so hinsichtlich der Bevölkerungsbewegung mit einer anfänglichen Beschleunigung und späteren Verlangsamung ihrer Wachstumsrate, ferner hinsichtlich der Verstärkerungsrate, derart, daß diese in den frühen Entwicklungsstadien sich mit zunehmender Einkommensungleichheit erhöht und in späteren Phasen mit schrumpfender Einkommensungleichheit verlangsamt. Man kann ebenso feststellen, daß die Lohnpyramide in den Anfängen der wirtschaftlichen Entwicklung sich ausweitet, während sie später eine umgekehrte Bewegung zur Schrumpfung hin durchmacht<sup>23</sup>.

Angesichts solcher Beobachtungen muß man wohl fragen, ob sich das Regionalproblem der Entwicklungsländer nicht vielleicht als ein Scheinproblem erweist, das zwar im Augenblick Sorgen macht, sich bald aber von selbst auflösen muß. Man könnte aus den vorstehenden Darlegungen schließen, daß es zwecklos wäre, den regionalen Einkommensdiskrepanzen mit wirtschaftspolitischen Mitteln zu Leibe zu rücken, da man dadurch vielleicht sogar deren Überwindung aus der Kraft des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses heraus entgegenarbeiten würde. Das würde die Sinnlosigkeit des Bemühens einer aktiven Regionalpolitik in wirtschaftlichen Rückstandsregionen der Entwicklungsländer bedeuten. Doch muß man hier vor einem voreiligen Schlusse warnen.

Wie problematisch die einfache These ist, die von einem Automatismus der regionalen Einkommensentwicklung mit zunächst steigenden Diskrepanzen in Entwicklungsländern und deren Fallen in Industrieländern ausgeht, mag die Feststellung zeigen, daß in *England* während der Dekade von 1950 bis 1960 die Spanne der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Nordengland und Schottland einerseits und dem Südosten des Landes, London einschließend, andererseits *gewachsen* ist, während sie zwischen den Einzelstaaten in *Brasilien* — trotz der obigen Angabe — bei bloßer Betrachtung der Dekade von 1950 bis 1960 nach *Williamsons*

<sup>23</sup> Simon *Kuznets*, *Economic Growth and Structure*, New York 1965, S. 276/277 und 285. Den Hinweis auf die Veränderungen der Lohnpyramide im Verlaufe des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses verdanke ich meinem Göttinger Kollegen Dr. Wolfram Mieth.

Ziffern *gesunken* ist<sup>24</sup>. Daher erscheint es ratsam, aus der Konvergenztheorie keine kurzfristigen praktischen Schlüsse zu ziehen, statt ihr nur den Hinweis auf langfristig in ihre Richtung weisende Kräfte zu entnehmen, die sich einstellen, sobald es gelungen ist, die Dynamisierung der Wirtschaft nachhaltig in Gang zu setzen.

Die Regionalpolitik braucht deshalb um der Bekämpfung der zwischenregionalen Einkommensdiskrepanzen willen langfristig nicht gegen den Strom zu schwimmen, da sie sich mit ihm in gleiche Richtung zu bewegen sucht. Sie hat nur die besondere Aufgabe, auf kürzere Frist einer solchen Entwicklung den Boden zu ebnet, um dadurch den nötigen Umstellungsprozeß möglichst zu verkürzen und auch Opfer zu vermeiden, die sich bei einem unkontrollierten Lauf der Dinge einstellen würden.

### b) Qualitative Besonderheiten

Im Anschluß an den bisher besprochenen quantitativen Aspekt des wirtschaftlichen Regionalproblems der Entwicklungsländer, der auf die größeren Einkommensdiskrepanzen im Vergleich zu den Industrieländern abstellt, sind jetzt die qualitativen Besonderheiten einer regionalen Wirtschaftspolitik auf frühen Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung herauszuarbeiten. Es ergab sich soeben, daß auch die quantitative Betrachtung zu einem qualitativen Gesichtspunkt hinführt. Die schon entwickelten Industriestaaten können nämlich damit rechnen, daß die wirtschaftliche Entwicklung selbst auf eine Verringerung der regionalen Diskrepanzen hindrängt, während unterentwickelte Länder zwar auch darauf abzielen, zunächst aber die Schwierigkeiten zu überwinden haben, daß der Markt bei ihnen die *Tendenz zu einer Vergrößerung der Diskrepanzen* in sich trägt. Das ergibt sich aus der Konvergenztheorie.

Dann ist hier noch auf zwei weitere Besonderheiten hinzuweisen, mit denen das regionalpolitische Problem der Entwicklungsländer belastet ist. Die eine ergibt sich aus dem Nachwirken der *vorindustriellen Sozialstruktur* in Entwicklungsländern, vor allem in ländlichen Bezirken. Daraus erwachsen erhebliche Widerstände für die Entfaltung dynamischer, marktwirtschaftlicher Kräfte.

Es macht sich der Einfluß *herrschaftlicher Abhängigkeiten* auf dem Lande besonders dort geltend, wo der Großgrundbesitz noch eine Rolle spielt. Hier sind die traditionellen Autoritäten noch weitgehend wirksam. Die Stellung der Menschen, die halb Pächter, halb Landarbeiter

<sup>24</sup> Über England vgl. A. E. Holmans, *Inter-regional Differences in Levels Papers on Regional Development*, Oxford 1965, S.12—14, über Brasilien of Income: Are there „Two Nations“ or One?, in: Thomas Wilson (ed.), vgl. J. Williamson, loc. cit., S. 26.

sind, die noch mit Ablieferungs- und Dienstleistungsverpflichtungen belastet sind, wird durch das Verhalten dieser Autoritäten ihnen gegenüber bestimmt. Es hat sich oft gezeigt, daß die Regierung mit ihren Anordnungen in ländlichen Bezirken sich nicht durchsetzen kann, wenn diese auf den Widerstand der lokalen Herren stoßen. Insbesondere sind Bemühungen um die Agrarreform und um Reformen des Pachtwesens aus dieser Lage heraus unwirksam geblieben.

Die vorindustrielle Sozialstruktur wirkt außerdem durch die Rolle der *Großfamilie* als Aktionsgemeinschaft nach. Wo sie noch intakt ist, lohnt es sich für den einzelnen nicht, erwerbstätig zu sein, um sich auf diese Weise wirtschaftlich zu verselbständigen, weil die Erträge seiner Arbeit im Kreise der Großfamilie aufgeteilt werden. Weiter bringt sie eine Beschränkung der sozialen Mobilität für die junge Generation mit sich, da man den einzelnen nicht leicht abwandern läßt oder ihn so an sich bindet, daß er nur vorübergehend um des Erwerbes willen abwandert und dann wieder zur Sippe zurückkehrt. Mit der Großfamilie hängen auch die Schwierigkeiten zusammen, die sich einer Emanzipation der Frau aus ihrer traditionellen Rolle im Hause ergeben. Gerade die Umorientierung der Frau ist aber für die Auflockerung einer erstarrten Sozialordnung wesentlich. Daß zu den Nachwirkungen der vorindustriellen Sozialstruktur auch ein verbreiteter Analphabetismus, oft ein schlechter Gesundheitszustand der Bevölkerung, besonders in der Unterschicht, verbunden mit hoher Kindersterblichkeit und geringer Lebenserwartung, eine herabgesetzte Leistungsfähigkeit der Erwachsenen gehören, braucht hier nur kurz erwähnt zu werden.

Neben der vorindustriellen Sozialstruktur ist dann die *vorindustrielle Wirtschaftsstruktur* als Besonderheit der regionalpolitischen Problematik in den Entwicklungsländern anzuführen. Dabei handelt es sich besonders um den Fortbestand der *Subsistenzwirtschaft* und damit primitiver landwirtschaftlicher Produktionsmethoden, die kaum eine Marktleistung erbringen, um das Dahinvegetieren kleinster Handwerksbetriebe mit fehlender Kapitalausstattung und geringer qualitativer Leistungskraft, um die Konservierung der *stationären Einzelhandelsmärkte* an bestimmten Wochen- oder Festtagen für den örtlichen oder regionalen Bedarf einer traditional gebundenen Bevölkerung, die relativ abgeschlossen neben den modernen abstrakten Märkten stehen und für eine dualistisch gespaltene Wirtschaft typisch sind. Mit diesen Resten vorindustrieller Wirtschaftsformen gehen eine niedrige Arbeitsproduktivität, entsprechend niedrige Einkommen und eine primitive Lebenshaltung einher. Die Menschen leben unter solchen Umständen am Rande eines physischen Existenzminimums, was zugleich eine Beschränkung ihres geistigen Horizonts mit sich bringt und dabei auf die Konservierung der traditionellen Sozialordnung zurückwirkt.



Solange die Menschen ihre Kraft für die Beschaffung des täglichen Brotes verausgaben müssen, zugleich mit ihren Haustieren in Hütten hausen, die Höhlen gleichen, sich nicht waschen und ihre Kleidung nicht in Ordnung halten, um gar nicht von weiterer Körperpflege zu reden, solange darf man nicht erwarten, daß sie als leistungsfähige Kräfte für eine moderne Wirtschaft eingesetzt werden können. Das setzt einen gründlichen geistigen und sozialen Umbildungsprozeß voraus.

### c) Schwierigkeiten der Formulierung eines regionalpolitischen Konzepts

Hier stößt man auf den nächsten Gesichtspunkt des bisher entwickelten Gedankenganges, nämlich auf die Frage nach dem Konzept einer regionalen Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern<sup>25</sup>.

Wie müssen die Zielstellung und die Grundsätze derartiger Bemühungen unter den genannten Erschwerungen aussehen? Es stellt sich heraus, daß dabei neue Schwierigkeiten zu überwinden sind.

#### 1. Ausgangsschwierigkeiten

Das liegt zunächst an den *mangelhaften Daten*, von denen jede Regionalpolitik ausgehen muß. Man ist über die Naturgaben des Staatesraumes meist nur unzulänglich unterrichtet, eine Lücke, die man nicht von heute auf morgen schließen kann. Auch die menschlichen Ressourcen sind oft nur überschläglich bekannt, besonders weiß man nichts Genaues über den qualitativen Befund der Arbeitskräfte, sowohl nach der gesundheitlichen Seite hin als auch in bezug auf ihre sachlichen Leistungsfähigkeiten oder auch über die Wanderungsbewegungen zwischen den verschiedenen Regionen. Ferner fehlt der Überblick über die vorhandenen Infrastrukturanlagen, ihren qualitativen Zustand, den Grad ihrer Ausnutzung und ihre Belastbarkeit. Nach allen diesen Richtungen hin muß man sich mit groben Schätzungen behelfen.

Zum anderen ist der Entwurf eines regionalpolitischen Konzepts auch schwierig wegen des *größeren Sprunges*, den eine solche Politik im Vergleich zu ähnlichen Maßnahmen von Industrieländern wagen muß. Wenn man die Rückstandsregionen eines Industrielandes zu entwickeln

---

<sup>25</sup> Das Konzept ist nach Theodor Pütz das Leitbild der Wirtschaftspolitik als „rationaler Zusammenhang von Zielen, Grundsätzen und Methoden der Wirtschaftspolitik“. Man kann dabei Gesamt- und Teilkonzeptionen unterscheiden, je nachdem ob auf die Gesamtheit aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen oder — wie hier — auf einen Teilbereich der Wirtschaftspolitik abgestellt wird. Vgl. dazu Theodor Pütz, Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: H. J. Seraphim (ed.), Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Berlin 1960, S. 11. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 18.)

sucht, ist die zu überwindende Kluft zu den Fortschrittsregionen derselben Volkswirtschaft längst nicht so groß wie in unterentwickelten Ländern. Dort handelt es sich um den Nachholbedarf von Jahrzehnten, während man hier im unterentwickelten Lande Jahrhunderte überspringen muß. Man kann diesen Satz auch so ausdrücken: Der nötige Strukturumbau ist viel tiefgreifender, als das bei uns erforderlich ist. Darin liegen die Ausgangsschwierigkeiten für ein regionalpolitisches Konzept.

## 2. Die Zielproblematik

Die Zielproblematik kann man sich darüber hinaus durch ein Zitat von Richard *Bird* klarmachen. Er sagte: „Viel spricht dafür, daß ein wachsendes Stadtzentrum der Wachstumspol in einem Entwicklungsland ist und daß dieser ermutigt statt behindert werden sollte<sup>26</sup>.“ Wenn man sich an diesem Satz orientieren wollte, so würde man zu einem Verzicht auf die Förderung der Rückstandsregionen und zu einer alleinigen Sorge für die — schon vorhandenen — Wachstumspole kommen. Das wäre sicher eine Verstümmelung der regionalpolitischen Aufgabe, die aus einer verengten Sicht der ihr zugrunde liegenden Probleme folgt. Dem gegenüber kann hier unter Anknüpfung an oben Gesagtes — als von der Insularität der Provinzen die Rede war — die Zielsetzung der Regionalproblematik unter drei Gesichtspunkten umschrieben werden.

Ihr liegt unausweichlich letztlich ein *politisches* Ziel zugrunde, nämlich dasjenige der Stärkung des Zusammenhalts zwischen den verschiedenen Landesteilen und damit zugleich zwischen den in diesen lebenden Volksteilen. Diese Zielsetzung betrifft die Regionalpolitik in allen Staaten, doch hat sie in unterentwickelten Ländern besonderes Gewicht wegen der bisherigen Isolierung mancher Landesteile, zumal wenn die Bevölkerung nach ihrem Volks- oder Stammestum oder sei es auch nur nach ihrer kulturellen Prägung verschieden ist. Um so mehr muß man eine Stärkung des Zusammengehörigkeitsbewußtseins im Staate erstreben.

Von der politischen Zielsetzung ist für die Regionalpolitik nicht ein *soziales* Ziel zu trennen, sonst würde sie in den Verdacht der Unwahrscheinlichkeit geraten und ideologisch werden. Sie bemüht sich, allen Bürgern im Staatsbereich ein Minimum staatlicher Fürsorge zuteil werden zu lassen, was sich in der Bereitstellung gewisser kollektiver Dienste

---

<sup>26</sup> Richard *Bird*, *The Economy of the Mexican Federal District*, in: *Inter-American Economic Affairs*, vol. XVII, 2 (1963), S. 50—51, hier zitiert nach Richard Morse, loc. cit., S. 69, Anm. 50.

konkretisiert, die allen zugänglich sind. Man denke etwa an die soziale Kranken-, Unfall- und Altersversicherung, an die Arbeitslosenversicherung, aber auch an die öffentlichen Bemühungen um sauberes Trinkwasser, hygienisch einwandfreie Lebensmittel, die Bekämpfung von Infektionskrankheiten, die Unterhaltung von allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Angesichts eines solchen Postulats, dem in den Industrieländern Rechnung getragen wird, zeigen sich hier allerdings wieder die großen in Entwicklungsländern zu überwindenden Hindernisse.

Wie soll der Staat wohl in den lateinamerikanischen Andenländern solche Leistungen den noch in Stammesorganisation lebenden Indianern bereitstellen? Das ist ganz unmöglich, da sie bisher noch jenseits der staatlichen Organisation gleichsam als Fremdkörper im Staate leben. Sie in diesen einzubeziehen kann nur eine langfristige Aufgabe sein. Aber auch den isoliert im Gebirge lebenden Indianern gegenüber macht die Bewältigung der gestellten sozialpolitischen Aufgabe größte Schwierigkeiten. Sie leben, wie angedeutet wurde, weitgehend subsistenzwirtschaftlich oder doch naturalwirtschaftlich, ihre Marktkontakte beschränken sich vorwiegend auf stationäre und lokale Märkte. Sie können zur Bereitstellung der kollektiven Dienste selbst nichts beitragen. Trotzdem dürfen sie nicht von öffentlichen Leistungen ausgeschlossen bleiben, die anderen Staatsbürgern zuteil werden. Man kann nicht hoffen, die regionalpolitischen Probleme aufzulösen, solange man nach dieser Richtung hin nicht wenigstens Ansätze einer Gemeinsamkeit der kollektiven Dienste geschaffen hat.

Die regionalpolitische Zielsetzung ist drittens eine *wirtschaftliche*. Das hängt eng sowohl mit der politischen als auch mit der sozialpolitischen Aufgabe zusammen. Man kann diesen beiden nicht gerecht werden, wenn man sie nicht wirtschaftspolitisch unterbaut. Dazu muß man auch von der wirtschaftlichen Seite her die Isolierung der Regionen und der darin lebenden Menschen aufzuheben trachten, was nur durch ihre Einbeziehung in größere, überregionale Zusammenhänge geschehen kann. Es gilt *durch den Ausbau der interregionalen Arbeitsteilung die Interdependenz innerhalb einer Volkswirtschaft zu erhöhen*, um damit, wie man heute sagt, ihre wirtschaftliche Integration neben der sozialen und politischen zu stärken. Das ist das wirtschaftspolitische Konzept der Regionalpolitik. Regionale Wirtschaftspolitik ist deshalb kein Handlungskomplex, der allein im Raume steht, sie ist nur im Zusammenhang mit der politischen und sozialen Zielsetzung sinnvoll. Sonst verfällt sie einem wirklichkeitsfremden Ökonomismus, obwohl nicht geleugnet werden soll, daß sie sich gleichzeitig dem allgemeinen Konzept der in einem Staate praktizierten Wirtschaftspolitik einfügen muß.

Diese Deutung des regionalpolitischen Konzepts hebt sich von der heute oft gehörten Forderung ab, daß alle Regionalpolitik am *Wirtschaftswachstum* orientiert sein, auf eine möglichste Steigerung des Volkseinkommens hinaus laufen müsse. Man ist heute weithin geneigt, das optimale Wachstum, das man am Gesamteinkommen messen will, zum letzten wirtschaftspolitischen Ziel zu erheben und so auch die regionale Wirtschaftspolitik dem unterzuordnen. So ist die Losung einer produktivitätsorientierten oder wachstumsorientierten Regionalpolitik ausgegeben worden<sup>27</sup>. Besonders interessant ist diese Ideenströmung dadurch, daß die englische Regionalpolitik, die lange unter dem Vorzeichen einer Bekämpfung überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeitsraten betrieben wurde, sich neuerdings zu dieser „growth doctrine“ bekehrt hat<sup>28</sup>. Diese Schwenkung hat das *Toothill Committee* mit dem Argument vollzogen<sup>29</sup>, daß eine Beschleunigung der regionalen Wachstumsrate von selbst das Arbeitslosenproblem lösen werde.

Die Problematik dieser Zielsetzung liegt jedoch darin, daß es durchaus nicht klar ist, worin das optimale wirtschaftliche Wachstum zu erblicken ist. Man verfällt dabei der modernen Modekrankheit, welche das ökonomische Problem formal und quantitativ lösen möchte, obgleich es entscheidend darauf ankommt, was substantiell und qualitativ etwa hinter einer Steigerung des Volkseinkommens steht, so, welche Güter vermehrt erzeugt werden und wem sie zufallen. Man kommt dabei außerdem schon hinsichtlich der zugrunde gelegten Zeitdimension zu verschiedenen Ergebnissen. Man muß u. U. kurzfristige Opfer bringen, um langfristige Erfolge zu erzielen, wie schon Friedrich List betonte. Man kann aber u. U. auch den kurzfristigen Erfolg bevorzugen. Das Ergebnis derselben regionalpolitischen Bemühungen wird weiter verschieden sein, je nach dem Mobilitätsgrade der Produktionsfaktoren<sup>30</sup>. Wirtschafts- und sozialpolitische Erwägungen können vielleicht die gegebene Verteilung der Faktoren für korrekturbedürftig halten. Kann man von einem optimalen Wachstum bei der gegebenen Faktorenverteilung sprechen, soll man diese zunächst ändern oder zugleich

---

<sup>27</sup> s. Harald *Jürgensen*, Produktivitätsorientierte Regionalpolitik, in dem gleichnamigen und von diesem Autor herausgegebenen Heft „Produktivitätsorientierte Regionalpolitik“, Wirtschaftswiss. Tagung der Adolf-Weber-Stiftung, Berlin 1965, und Detlef *Marx*, Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966.

<sup>28</sup> s. dazu Beiträge von P. J. *Bowen* und Gavin *McCrone* in dem schon zitierten und von Thomas Wilson herausgegebenen Sammelheft *Papers on Regional Development*, London 1965, besonders S. 30/31 und 116.

<sup>29</sup> Der *Toothill Report* trägt den offiziellen Titel „Report of the Committee of Inquiry into the Scottish Economy“, 1961.

<sup>30</sup> Economic Commission for Europe (ECE), Problems of Regional Economic Planning and Development in Europe and the United States, in: *Economic Bulletin for Europe*, vol. 17, No 2, Nov. 1965, S. 18 u. 8.

mit der Durchsetzung der Regionalpolitik betreiben? Hier bleiben viele Fragen offen.

Von solchen Erwägungen her kommt man zu dem Ergebnis, daß die Wachstumsformel wirtschaftspolitisch im allgemeinen und speziell regional-wirtschaftspolitisch keine zureichende Antwort auf die Frage nach dem wirtschaftspolitischen Konzept gibt. Dem gegenüber mag hier das Votum eines lateinamerikanischen Autors, Jorge Ali *Casanova*, angeführt werden, der sagte: „Unser Gesichtspunkt ist derjenige der sektoralen und regionalen Interdependenz, was besagt, daß die vertikale und horizontale Integration die ausreichende Bedingung für die Entwicklung ist, weil das Wachstum von Einkommen und Produktion nur eine Konsequenz dieser Integration ist<sup>31</sup>.“ Es kommt m. a. W. nicht darauf an, daß man sich einseitig auf das Wachstum verlegt, als vielmehr darauf, *was für ein Wachstum* man zu befördern sucht. Es muß qualitativ bestimmt werden, d. h. aber nach politischen Entscheidungen innerlich strukturiert sein. Dasselbe gilt augenscheinlich für den Ausbau der sektoralen und regionalen Interdependenz. Auch dabei geht es nicht allein um deren Ausweitung und Intensivierung, sondern darum, *wie* beide ausgeweitet und intensiviert werden.

Die Bedeutung dieses qualitativen Moments wird im Hinblick auf die Entwicklungsländer leichter erkennbar als mit Bezug auf die Industrieländer. Man braucht keinem Lateinamerikaner darzulegen, welchen Unterschied es ausmacht, ob im Rahmen der in einem Lande betriebenen Regionalpolitik die alte Oberschicht ihren Einfluß ausspielen kann oder ob sich US-amerikanische Interessen dabei geltend machen, ob man eine Region fördert, die zur Landeshauptstadt in einer gewissen Oppositionsstellung steht oder eine andere, in der Indianergemeinschaften vorwiegend auf ihre nähere Umgebung in ihrem Denken und Handeln eingestellt sind. Jedes regionalpolitische Programm muß auf solche äußerlich nicht ohne weiteres erkennbare Zusammenhänge durchleuchtet werden.

### 3. Grundsätze der Zielkonkretisierung

Die abstrakte Bestimmung des Zieles der Regionalpolitik allein genügt nicht zur Gewinnung eines Konzepts der regionalen Wirtschaftspolitik. Deshalb muß versucht werden, die Formel von der Intensivierung der interregionalen Arbeitsteilung und dadurch der volkswirtschaftlichen Integration im Hinblick auf die besondere Lage der Ent-

<sup>31</sup> Jorge Ali *Casanova*, Consideraciones sobre el Proceso de Desarrollo en un Ambito Espacial (multi-regional), in: Revista de Economía Latinoamericana, No. 6 (1962), S. 207. (Sondernummer für die der ersten lateinamerikanischen Konferenz über Regionalplanung vorgelegten Arbeiten.)

wicklungsländer näher zu konkretisieren. Gelegentlich wurde betont, daß die Regionalpolitik auf das Entwicklungspotential einer Region abgestimmt sein müsse<sup>32</sup>. Darin liegt der Gedanke, daß die Naturlausstattung eines Raumes für seine Entwicklungsmöglichkeiten ein wichtiges Datum ist. Doch muß auch gesagt werden, daß das Entwicklungspotential nicht als vorgegebene Größe gesehen werden darf, daß es mehr eine Gestaltgröße und Gestaltungsaufgabe als ein Datum ist. Die Entwicklungsmöglichkeiten hängen neben der Naturlausstattung, die je nach dem technischen Können der Menschen verschiedenes bedeutet, zum andern von den mobilen Produktionsfaktoren ab, die sich entweder im Raume befinden oder ihm zugeführt werden können. Will man die Rückstandsregionen nicht durch die Abwanderung ihrer mobilen Faktoren völlig verarmen und dadurch auch ihre Naturlausgaben ungenutzt lassen, so kommt es zunächst darauf an, ihrer Aussaugung durch die Fortschrittsregionen möglichst ein Ende zu setzen. Insofern ist das alte regionalpolitische Konzept der Engländer, das in erster Linie die *Arbeitslosigkeit zu bekämpfen* suchte, durchaus nicht als überholt zu betrachten. Es gibt zwar nur eine vorläufige und partielle Regel in die Hand. Diese verdient aber gerade für die Entwicklungsländer kurzfristig in den Vordergrund gestellt zu werden. Bei den Bemühungen der regionalen Wirtschaftspolitik kommt es zuerst darauf an, die offene und versteckte Arbeitslosigkeit zu beseitigen, selbst wenn das unter Verzicht auf optimale Produktivität bei nur bescheidener Ergiebigkeit erreicht wird. Eine Minimierung der Arbeitslosigkeit bei möglichst geringem Kapitalaufwand muß das *Nahziel* sein, das durch eine Politik der kleinen Einzelmaßnahmen, möglichst auch in dezentralisierter Weise verfolgt wird.

Erst darauf kann man dann das *Fernziel* aufbauen, das auf eine Stimulierung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Rückstandsregionen und eine Intensivierung der zwischenregionalen Arbeitsteilung abstellt. Eine solche Politik verlangt eine langfristige und großzügigere Planung. Es geht dabei um die Feststellung der regionalen Grundstrukturen, die ein differenziertes Zusammenwirken verschiedener Regionen innerhalb der Volkswirtschaft ermöglichen sollen. Sie ziehen dafür einen weiten Rahmen, den für weitere Entwicklungen offen zu halten zweckmäßig ist, solange man sich keiner von oben her dirigierte Wirtschaft verschreiben will.

Regionalpolitik ist deshalb nach ihrem Fernziel *regionale Strukturpolitik*. Dazu gehört nicht nur die Schaffung von Voraussetzungen für die Entfaltung von Produktion und Märkten, sondern auch der Ausbau der menschlichen Siedlungen, besonders außerhalb der großstädtischen

---

<sup>32</sup> Herbert Giersch, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Jahrb. f. Sozialwiss. Bd. 14 (1963), S. 393 ff.

Zentren, wie das Gefälle der Lebensbedingungen zwischen diesen und allen anderen Gemeinden in Entwicklungsländern deutlich macht. Das ist eine unentbehrliche Voraussetzung der wirtschaftlichen Entwicklung, die man bisher zu wenig beachtet hat<sup>33</sup>. Man kann nicht erwarten, daß selbst wenig qualifizierte Arbeitskräfte ihr Leben an Gemeinden binden, in denen es am geringsten zivilisatorischen Komfort wie Wasserleitung, Kanalisation und elektrischem Licht mangelt, in denen man sich ohne Kontakt mit anderen Menschen des eigenen geistigen und sozialen Standards von der Außenwelt mehr oder weniger abschließen soll.

Deshalb kommt der These von John *Friedmann*, daß regionale Entwicklungspolitik vor allem Stadtentwicklungspolitik zu sein hat, große Bedeutung zu<sup>34</sup>. Sie muß nicht nur Stadtentwicklungs-, sondern auch Dorferwicklungspolitik sein. Nur durch den Ausbau der kollektiven Einrichtungen und die Hebung der sozialen Lebensbedingungen in Dorf und Stadt kann man auch wirtschaftlich leistungsfähige und leistungswillige Menschen heranbilden. Das sind Standortbedingungen erster Ordnung. Gegenüber der Anziehungskraft der Ballungszentren gilt es, besonders den mittelstädtischen regionalen Zentren Aufmerksamkeit zu schenken, da nur sie den Provinzen neues politisches, kulturelles und wirtschaftliches Leben zuführen können. Entsprechendes gilt aber auch für die provinziellen Kleinstädte, die aus ihrer bisherigen Stagnation befreit werden müssen. Sie müssen zu zentralen Orten gegenüber den Dörfern ihrer näheren Umgebung ausgebaut werden, soweit sie es nicht schon sind. Wenn sie diese Voraussetzung schon erfüllen, müssen ihre zentralen Funktionen gegenüber diesem Hinterland verbessert werden. Schließlich hängt für die Entwicklung einer Region viel vom Ausbau des Dorfes durch Bereitstellung eines Minimums kollektiver Dienstleistungen ab. Von Menschen, die nur aus Not und Hilflosigkeit, nicht aus eigener Wahl auf dem Dorfe leben, darf man keine Energien zur Dynamisierung der örtlichen Wirtschaft erwarten. Alle Regionalpolitik muß deshalb von unten her beim letzten Dorf beginnen.

Die menschliche Besiedlung eines Raumes muß Systemcharakter tragen, dadurch daß die verschiedenen Gemeinden einander hierarchisch in ihrem gegenseitigen Zusammenwirken zugeordnet sind<sup>35</sup>. Die Stadt, die aus sich selbst heraus zu leben sucht, ist ein Parasit in ihrer Landschaft. Dessen Ausdruck sind die Auswaschungseffekte (backwash

---

<sup>33</sup> Michael *Chisholm*, *Tendencies in Agricultural Specialization and Regional Concentration of Industry*, in: *Regional Science Association, Papers and Proceedings*, vol. X (1963), S. 160.

<sup>34</sup> John *Friedmann*, *Regional Economic Policy for Developing Areas*, in: *Regional Science Association, Papers and Proceedings*, vol. XI (1963), S. 53.

<sup>35</sup> *Resources for the Future, Design for a Worldwide Study of Regional Development*, Washington D. C. 1966, S. 30.

effects). Sie zerstören die Grundlagen, denen die Stadt ihre Entwicklung verdankt. Auf festem Boden steht nur die Stadt, die als Exponent ihrer Landschaft mit dieser in regelmäßigem Austausch steht. Ihre Entwicklung begünstigt dann auch ihr Hinterland und löst damit die Ausstrahlungseffekte (spread effects) aus, von denen Myrdal sprach<sup>36</sup>.

#### IV. Vollzugswiderstände der Regionalpolitik in Entwicklungsländern

Von diesen Erwägungen, die um die Besonderheiten der Aufgabenstellung einer regionalen Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern kreisten und zuletzt speziell dem dabei zugrunde zu legenden wirtschaftspolitischen Konzept zugewandt waren, ist jetzt der Blick auf einen nächsten Gesichtspunkt zu lenken. Dabei geht es um die Vollzugswiderstände der regionalen Wirtschaftspolitik, die sich in diesen Ländern ergeben. So dringlich eine solche Politik in ihnen ist, so groß ist doch auch die Schwierigkeit der Umsetzung ihres Konzepts in die Tat. Dazu seien hier einige Gesichtspunkte vorgeführt.

##### a) Abgrenzung der Regionen

Eine erste Schwierigkeit ergibt sich aus der Abgrenzung der solcher Politik zugrunde zu legenden Regionen. Es besteht im allgemeinen Einverständnis darüber, daß man diese möglichst nach wirtschaftlichen Kriterien bestimmen muß, da die Entfaltung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Raumes schließlich das Kernstück sine qua non aller regionalpolitischen Bemühungen ist. Ohne Dynamisierung der regionalen Wirtschaft läuft Regionalpolitik auf eine bloße Subventionierung einzelner Regionen zu Lasten anderer hinaus, die sich auf die Dauer totlaufen muß. Aber die Abgrenzung von Wirtschaftsregionen ist um so schwieriger, je wirtschaftlich unterentwickelter ein Raum ist, da er dann ökonomisch noch keine Strukturen hat. Deshalb behilft man sich meist mit anderen Kriterien, bald geht man von einem Naturraum, wie etwa einem Flußtal aus, bald von überkommenen Verwaltungsbezirken.

Beide Wege haben ihre Nachteile. Der *Naturraum* ist noch keine Wirtschaftsregion, braucht auch nicht zu einer Wirtschaftsregion prädestiniert zu sein, da diese einem eigenen Prinzip, demjenigen des Funktionalzusammenhangs unterliegt<sup>37</sup>. Wirtschaftsregionen bauen sich

<sup>36</sup> Gunnar Myrdal, loc. cit., S. 31 ff.

<sup>37</sup> Dazu sei auf die von François Perroux eingeführte Unterscheidung von Planungsräumen, homogenen Räumen und polarisierten (oder Kraftfeld-)Räumen hingewiesen. Hier geht es darum, daß die Festlegung des Planungsraumes nicht willkürlich erfolgen kann. Der geplante Wirtschafts-



funktional aus dem Zusammenspiel eines Zentrums und seines Einzugsgebietes auf. Der Entwicklung solcher Regionen läuft der Naturraum vielleicht zuwider, ganz abgesehen davon, daß auch die Abgrenzung des Naturraumes u. U. Willkür zuläßt. Nicht besser mag die Benutzung eines überkommenen Verwaltungsbezirks als Raumeinheit der Regionalpolitik sein. Die *administrativen Abgrenzungen* haben zwar meist den Vorteil, daß sie sich historisch eingespielt und dem Raume Einheitsbezüge aufgeprägt haben. Das kann soweit gehen, daß Verwaltungsbezirk und Wirtschaftsraum mehr oder weniger zusammenfallen. Es gibt aber ebenso den Fall, daß Verwaltungsbezirke sich überlebt haben und die Wirtschaftszusammenhänge ganz andere Wege gehen. Solchen Entwicklungstendenzen zu folgen ist meist für die Regionalpolitik zweckmäßig, falls sie nicht die Wirtschaftsstruktur des Raumes völlig umzuändern sucht.

Eine klare Auflösung dieser Schwierigkeit gibt es nicht. Man kann sich nur dadurch helfen, daß man nicht vom Teilraum, sondern vom Gesamtraum der Volkswirtschaft ausgeht. Diese muß man nach Möglichkeit so aufgliedern, daß sich dabei eine Reihe von Wirtschaftsregionen mit ihren Zentren, deren Hinterland und der in der Region zu erstrebenden hierarchischen Zuordnung der Siedlungen untereinander ergibt. Das ist jedoch nur der Idealtyp der wirtschaftsräumlichen Gliederung. In Wirklichkeit wird man immer auf einen Kompromiß zwischen verschiedenen Rücksichten, den naturräumlichen, administrativen, historisch-kulturellen, ethnischen und vielleicht noch anderen Gesichtspunkten zusteuern müssen. Das ist kein Fehler, solange man bei sich ergebenden Schwierigkeiten zu Anpassungen um deren Überwindung willen bereit ist.

### **b) Koordinationsschwierigkeiten**

Dem Problem der regionalen Abgrenzung liegt schon der jetzt zu besprechende Komplex der Koordinationsschwierigkeiten zugrunde. Mit diesem ist das Kardinalproblem des Vollzuges der regionalen Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern berührt. Hier handelt es sich um einen der *circuli vitiosi*, die für alle Probleme der Entwicklungsländer so typisch sind. Diese müssen dringend Regionalpolitik treiben, weil ihnen der innere politische, sozial-kulturelle und wirtschaftliche Zusammenhalt fehlt. Sie können nur schwer eine Regionalpolitik treiben, weil ihnen der Zusammenhalt und damit die Koordinationsfähigkeit

---

raum muß sich am polarisierten oder, wie ich im Anschluß an Boustedt und Ranz lieber sage, am funktionalen Raum ausrichten. Siehe dazu François Perroux, *L'économie du XX<sup>e</sup> siècle*, Paris 1961, S. 3 und 127/129, ferner Olaf Boustedt und Herbert Ranz, *Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung*, Bremen-Horn 1957, S. 36 ff.

fehlt. Das Bewußtsein und der Wille zur Zusammengehörigkeit fehlt nicht nur räumlich gesehen zwischen verschiedenen Landesteilen im Staate, er fehlt ebenso zwischen den verschiedenen sozialen Schichten. Die hier und dort bestehenden Trennwände verstärken ihre Wirkungen gegenseitig. Das wird hier nicht im Sinne einer Kritik, sondern im Sinne einer Tatsachenfeststellung und einer daraus abzuleitenden Aufgabe gesagt.

### 1. Die Träger der Regionalpolitik

Doch ist es zweckmäßig, um diese Problematik zu verdeutlichen, zunächst einen Blick auf die institutionelle Seite der Regionalpolitik zu werfen. Da alle hier einschlägigen Bestrebungen noch sehr jung sind, fanden sie meist in den während des Jahrzehntes vor 1965 aufgestellten wirtschaftlichen Entwicklungsplänen noch keinen Niederschlag. Man begnügte sich darin vorwiegend mit sektoralen und, soweit überhaupt, mit nur punktuell im Raume fixierten Projekten. Deshalb fehlte die systematische Regionalplanung. Unter diesen Umständen war die erste Phase der regionalpolitischen Entwicklung örtlichen Bestrebungen zu verdanken, die sich in recht unterschiedlichen Organisationsformen niederschlugen.

Das führte einmal zu *privaten Vereinigungen* von Geschäftsleuten, denen an der Hebung der Wirtschaftskraft eines oder mehrerer städtischer Zentren, die zugleich Sitz eines Marktes mit Fernhandelsbeziehungen sind, sehr gelegen war. Sie suchten zugleich die Produzenteninteressen im Einzugsbereich dieser Städte und die Verarbeitungs- und Handelsinteressen an den Marktplätzen aufeinander abzustimmen. Eine solche Organisation kann wichtige Aufgaben erfüllen, besonders wenn sie über eine gewisse Finanzkraft verfügt. Ihre Grenze liegt besonders in Ländern mit vorwiegender Primärproduktion darin, daß sie leicht eine schon bestehende Monostruktur der Produktion noch weiter akzentuiert, auch darin, daß ihr natürlich eine volkswirtschaftliche Perspektive abgeht.

Den Gegentyp zur privaten Vereinigung stellt die Übernahme regionalpolitischer Aufgaben durch staatliche Stellen dar, wobei zunächst an *regionale Verwaltungsträger*, wie die Einzelstaaten bei föderativer staatlicher Organisation oder die Departements oder die Provinzen zu denken ist. Die Möglichkeiten ihrer Wirksamkeit sind aber dreifach begrenzt, nach dem Grade ihrer selbständigen Aktionsfähigkeit, nach den dazu verfügbaren Finanzmitteln und der Qualität der für solche Aufgaben verfügbaren Staatsfunktionäre. Nach allen drei Richtungen hin sind den nachgeordneten Verwaltungsinstanzen meist recht enge Grenzen gezogen.

Neben diesen regionalen Verwaltungsträgern betätigen sich auch *sektorale staatliche Instanzen* als dritter Typ auf diesem Felde. So ist besonders auf die für die Agrarreform zuständigen Dienststellen hinzuweisen, die durch ihre Maßnahmen erheblichen Einfluß auf die Wirtschaftsstruktur einer Region nehmen können. Daneben gibt es andere Verwaltungsstellen oder öffentliche Unternehmungen, deren Wirken wenigstens von regionalwirtschaftlicher Relevanz ist, so Elektrizitätsgesellschaften, Organisationen für Bewässerungsanlagen und Überschwemmungskontrolle. Nur als Abwandlung dieses Typs mag der Fall betrachtet werden, in welchem die öffentliche Instanz durch die Beteiligung privater Interessen zu einer gemischtwirtschaftlichen wird. Für diesen Typ gilt grundsätzlich die Gefahr einer verengten Sicht der regionalwirtschaftlichen Probleme ähnlich dem ersten Typ.

Ein vierter Typ wird durch die *kommunalen Stadtplanungsämter* verkörpert. Auf den ersten Blick scheint ihre Aufgabe auf einem anderen Felde als diejenige der Regionalplanung zu liegen. Doch ist sie gezwungen, besonders im Falle der metropolitanen Planungsämter, um die es sich in der Regel handelt, erheblich über den administrativen Stadtbezirk hinauszugreifen und damit in den Bereich der regionalen Planung einzudringen, sei es um der Wasser- oder Energieversorgung, des Verkehrswesens oder des weiteren Stadtausbaus willen. Allerdings ist die Stadtplanung, wie schon erwähnt wurde, sowohl hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung als auch ihrer Vollmachten fast immer unzureichend gerüstet. Deshalb forderte Felipe *Herrera* ihre Unterstützung durch die staatliche Entwicklungspolitik und eine Koordination zwischen lokalen und nationalen Raumordnungsbestrebungen<sup>38</sup>.

Besonderes Interesse verdient ein fünfter und letzter Typ, derjenige der staatlich privilegierten *autonomen Korporationen*. Ihr Vorbild ist die US-amerikanische Tennessee Valley Authority (T. V. A.), deren früherer Leiter David *Lilienthal* den Anstoß zu der 1954 erfolgten Gründung der ersten Institution dieser Art in Kolumbien gab, der Corporación Autónoma Regional del Cauca (C. V. C.)<sup>39</sup>, die inzwischen im Lande einige Nachfolger gehabt hat. 1959 folgte die Gründung der Entwicklungsgesellschaft für den brasilianischen Nordosten Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>40</sup>. Seither ist

---

<sup>38</sup> Felipe *Herrera*, Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la reunión sobre financiamiento municipal en Latinoamérica, 23—26 de enero de 1966. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C. 1966.

<sup>39</sup> Antonio J. *Posada*, F., Jeanne de *Posada*, CVC: Un Reto al Subdesarrollo y al Tradicionalismo, Bogotá 1966.

<sup>40</sup> Albert O. *Hirschmann*, *Journeys Toward Progress*, New York 1963, S. 78 ff., ferner Stephan H. *Robock*, *Brazil's Developing Northeast*, Washington D. C. 1963, S. 103 ff., und Celso *Furtado*, *Le Brésil a l'heure du choix*, Paris 1964, S. 78.

in Venezuela die *Corporación Venezolana de Guayana (C. V. G.)* ins Leben getreten<sup>41</sup>. Der Vorteil dieser Organisationsform liegt in der Übertragung gewisser staatlicher Vollmachten auf eine weitgehend selbständige Institution.

Die Zweckmäßigkeit einer solchen Einrichtung ist auch im Rahmen der regionalpolitischen Diskussionen der EWG erörtert worden, dort mit Bezug auf „Sonderorganisationen“ wie der *Cassa per il Mezzogiorno* in Italien und auf kleinere Institutionen in anderen Mitgliedsstaaten<sup>42</sup>. Man betrachtete sie unter dem Gesichtswinkel einer neuen Verwaltung, die neben die staatliche Verwaltung gesetzt wird, und erklärte, daß sie drei verschiedene Aufgaben haben könnten. Sonderorganisationen könnten entweder eine Rationalisierung der Verwaltung oder der Koordination verschiedener Verwaltungsstellen oder der Ergänzung der staatlichen Verwaltung dienen. Ihre Zweckmäßigkeit hänge einmal von der Größe der zu bewältigenden Aufgaben ab, zum anderen von der Leistungsfähigkeit der schon bestehenden staatlichen Verwaltung.

In Entwicklungsländern wird man den autonomen Korporationen alle drei Aufgaben zuweisen müssen. Ihre Berechtigung haben sie hier besonders wegen des Mangels an spezifisch für regionalpolitische Aufgaben qualifizierten Kräften, die man in einer solchen Institution konzentrieren kann. Außerdem macht es oft Schwierigkeiten, die bisher nicht regionalpolitisch ausgerichtete Arbeit der Fachressorts nach regionalpolitischen Kriterien aufeinander abzustimmen, was durch die Existenz einer unabhängigen Instanz erleichtert wird. Dadurch kann man auch finanzwirtschaftliche Rationalisierungswirkungen erzielen. Allerdings besteht auch die Gefahr, daß man nur eine neue, relativ unabhängige Behörde neben die überkommenen staatlichen Verwaltungen setzt, dadurch der Bürokratisierung Vorschub leistet und wegen Kompetenzüberschneidungen Spannungen zwischen den verschiedenen Instanzen auslöst.

## 2. Kompetenzkonflikte

So lästig derartige Reibungen sein mögen, so sind sie doch nicht unvermeidbar. Die Hauptschwierigkeit der autonomen Korporation ist eine andere von grundsätzlicher Bedeutung. Sie liegt in ihrem Ver-

<sup>41</sup> Alexander Ganz, *La Planificación Regional, Clave de la Etapa Actual del Desarrollo Económico de América Latina: El Caso de Guayana, una Región „Frontera“*, in: *Revista de Economía Latinoamericana*, No. 6 (1962), S. 227 ff.

<sup>42</sup> s. dazu den Bericht der Arbeitsgruppe 3, beauftragt mit der Prüfung der Wirksamkeit der zur Förderung der regionalen Entwicklung gewährten Vorteile, „Maßnahmen der Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten der EWG“, Brüssel 24. März 1964, S. 176/177 (hektographiert).

*hältnis zum Staate.* Damit tritt hier eine neue Seite des Koordinationsproblems in Sicht, die auch nicht auf die autonomen Korporationen allein beschränkt ist, obwohl sie bei ihnen und den Privatvereinigungen besonders deutlich wird. Das Verhältnis der zentralen Staatsorgane zu den regionalen Entwicklungsbestrebungen und deren Träger ist durchaus nicht immer voller Harmonie, im Gegenteil. Einerseits haben die Entwicklungsländer vermutlich nicht zufällig fast immer stark zentralistisch aufgebaute Staatsapparaturen, was sich selbst in formell föderativ organisierten Staaten bemerkbar macht<sup>43</sup>. Das hängt ähnlich wie im merkantilistischen Zeitalter Europas mit dem Streben nach Konsolidierung des Staatsgebiets durch die staatliche Klammer zusammen. Andererseits suchen die Regionen ihr Eigenleben zu bewahren und zu entfalten, indem sie nicht nur den anderen Regionen, sondern auch den zentralen Gewalten gegenüber ihre Wünsche geltend machen.

So kommt es zwischen Staat und den Regionen zu Interessenkonflikten. Von der Hauptstadt her sucht man den staatlichen Willen autoritativ den Provinzen aufzuzwingen, was meist zugleich der hauptstädtischen Region zugute kommt. Man verfügt hier über den starken Arm der staatlichen Verwaltung einschließlich der Finanzgewalt, wobei regelmäßig den Provinzen und Kommunen nur wenig Bewegungsfreiheit bleibt. Doch gibt es auch Grenzen der Aufzwingbarkeit des zentralistisch ausgerichteten Staatswillens, die sich teils aus der Unvollkommenheit der staatlichen Verwaltung mit ihren Reibungsverlusten herleiten — hier gilt der Satz, daß Unterentwicklung auch Unterverwaltung mit sich bringt<sup>44</sup> —, teils aus der ökonomischen Potenz einzelner Regionen, teils auch aus Kräften, die nur aus ihrem historischen Hintergrund verständlich werden. Unter solchen Voraussetzungen kommt es zu den Bestrebungen einer regionalen Autonomie, wie in politischer und kultureller, so auch in wirtschaftlicher Hinsicht.

Deshalb ist die Abstimmung der Regionalpolitik zwischen den Staatsorganen und den Regionen, die schon in den alten Industriestaaten mancherlei Probleme aufwirft, in den Entwicklungsländern besonders kontrovers. Nur allzuleicht ergeben sich aus mangelnder Koordination der verschiedenen Instanzen *Kompetenzüberschneidungen*, manchmal Mehrfachüberschneidungen, hinsichtlich der in Angriff genommenen Aufgaben mit der Folge einer Vergeudung von Arbeitskraft und finanziellen Mitteln einerseits und der Gefährdung des erstrebten Nutzeffekts andererseits. So wesentlich es für die volkswirtschaftliche

---

<sup>43</sup> Dazu Jorge Ahumada et al., loc. cit., S. 21, ebenso Jorge Ali Casanova, loc. cit., S. 216/217.

<sup>44</sup> K. William Kapp, Economic Development, National Planning and Public Administration, in: *Kyklos*, vol. XIII (1960), S. 188.

Entwicklung ist, die örtlichen und regionalen Energien zu wecken, um mit ihrer Hilfe eine „Entwicklung von unten“ zu betreiben, so wichtig ist doch auch die Koordination der auf die verschiedenen Regionen bezogenen Maßnahmen in einem einheitlichen Programm, das nach einheitlichen Gesichtspunkten durchgeführt wird. Regionalpolitik muß zugleich von unten und von oben her angesetzt werden, wenn sie Dauererfolge erzielen soll.

Das Koordinationsproblem hat noch eine andere Seite, die bisher schon gelegentlich angeklungen ist. Es gibt nicht nur Interessenspannungen zwischen den zentralen Staatsinstanzen und den Regionen, sondern auch zwischen den *Regionen untereinander*. Dabei handelt es sich um die Rolle, welche die einzelne Region neben den anderen innerhalb der ganzen Volkswirtschaft und im Staate spielen kann.

Die für eine Region sich einsetzenden Persönlichkeiten und Gruppen suchen ihren Raum nach ihren Vorstellungen möglichst günstig abzugrenzen. Man ist bestrebt, ihn nicht zu klein zu halten, besonders von der Natur begünstigte Gebiete oder wichtige Zentren in die eigene Region einzubeziehen. Man sucht öffentliche Investitionen an sich zu ziehen, aber auch durch eigene Initiative die eine oder andere Produktion bei sich heimisch zu machen, zu diesem Zwecke unternehmungslustige und kapitalkräftige Personen hier zur Niederlassung zu veranlassen. So hat sich auf diesem Felde ein regionaler Egoismus entwickelt, der die Tendenz zu einem interregionalen Wettbewerb in sich trägt. Das hat sicher seine positive Seite, bringt aber auch erhebliche Probleme mit sich.

Es sind in dieser Hinsicht die relativ weiter entwickelten Rückstandsgebiete vor den stärker zurückgebliebenen bevorzugt. Unter den Blinden ist bekanntlich der Einäugige König. Die stärker zurückstehenden Räume sind oft von der Natur weniger begünstigt, außerdem sind hier initiativ-kräftige Personen seltener, da sie in höherem Maße abgewandert sind als in Räumen, die nicht ganz so schlecht gestellt sind. Auch pflegt das Gros der Bevölkerung weniger regsam zu sein. Wenn aber trotzdem eine Organisation der örtlichen Interessen gelingt, so hat man mangels eines beachtlichen wirtschaftlichen Gewichts gegenüber höheren Verwaltungsstellen und zentralen politischen Instanzen keine Durchsetzungsmöglichkeit.

An allen diesen Interessen- und Kompetenzkonflikten erkennt man die großen Schwierigkeiten, die sich der Regionalpolitik in Ländern entgegenstellen, denen es an einer leistungsfähigen und eingespielten Bürokratie mangelt, in denen auch der Gruppenegoismus sich ungehindert austoben kann. Von hier aus kann man ermessen, welche Erziehungsarbeit zu leisten ist, um ein regional-politisches Programm für ein ganzes Land wirksam in die Tat umzusetzen.

### c) Grenzen für den Vollzug der Regionalpolitik

#### 1. Zielkonflikte

Die Vollzugswiderstände der Regionalpolitik sollen jetzt noch aus einer anderen Blickrichtung geschildert werden, aus der sie als Zielkonflikte und Engpässe der Politik sichtbar werden. Hier ist zunächst die Gefahr von Zielkonflikten zu betonen. Sie ergeben sich leicht zwischen regionalpolitischen Maßnahmen einerseits und andere Ziele verfolgenden staatlichen Maßregeln andererseits. Diese haben oft unversehens auch regionale Auswirkungen, die aber mit den Zielen und Maßnahmen der speziellen Regionalpolitik kollidieren. So kann z. B. eine sektoral orientierte Wirtschaftspolitik unter Umständen mit der Regionalpolitik in Gegensatz geraten.

Ein dafür typisches Beispiel wird von Werner *Baer* aus Brasilien berichtet<sup>45</sup>. Er schildert, wie sich ein Gegensatz zwischen der *brasilianischen Politik* zur Förderung des dortigen Nordostens mit Hilfe der *Sudene* und derjenigen zur Förderung der einheimischen Industrie herausgebildet hat. Diese Bestrebungen liefen ungewollt darauf hinaus, daß der Nordosten, der Raum mit den niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen im ganzen Lande (mit Ausnahme von Recife, dem Hauptzentrum des Gebietes), trotz der staatlichen Subventionspolitik praktisch Subventionen an das große Industriegebiet des Landes, den sog. zentralen Süden, zugleich den Raum mit den höchsten Pro-Kopf-Einkommen in der Volkswirtschaft, gezahlt hat. Dies Paradoxon ist auf zwei Wegen zustande gekommen.

Einerseits erzielte der Nordosten für seine agrarischen Exportprodukte schlechte Preise, was auf die Politik der Wechselkursspaltung zurückging, die den Dollar beim Import — mit gewissen Ausnahmen — im Interesse der Importsubstitution überbewertete, ihn dagegen beim Export unterbewertete und dadurch dem Exporteur seine Erträge verkürzte. Andererseits mußte man seinen Bedarf an Industriegütern relativ hoch bezahlen, z. T. wiederum wegen der Wechselkursspaltung, teils wegen hoher industrieller Schutzzölle, die es oft lohnend machten, die relativ teuren einheimischen Industrieprodukte zu kaufen. Das bedeutete aber eine Unterstützung des Industriereviers im zentralen Süden. So hat das Zusammenspiel von Wechselkurs-, Importsubstitutions- und Industrialisierungspolitik praktisch zu einer Verschlechterung der regionalen terms of trade des Nordostens gegenüber dem zentralen Süden geführt. *Baer*, der die so für den Nordosten entstan-

---

<sup>45</sup> Werner *Baer*, Regional Inequality and Economic Growth in Brazil, in: *Economic Development and Cultural Change*, vol. XII (1964), No. 3, S. 268 ff., besonders S. 278 ff.

denen Lasten zu kalkulieren suchte, kam zu dem Ergebnis, daß der fiskalische Transfer im Rahmen der Sudene-Politik nicht groß genug war, um sie zu kompensieren<sup>46</sup>.

Dies Beispiel, bei dem der Zielkonflikt zu unerwarteten Wirkungen führte, ist kein Ausnahmefall. Häufiger als die Konstellation im brasilianischen Fall, wo zwei wirtschaftliche Zielsetzungen aufeinander prallten, ist der Konflikt zwischen einer wirtschaftlichen und einer sozialen Zielsetzung. Das wirtschaftliche Ziel kann dabei zugleich regional orientiert sein. Das trifft etwa auf die heute weit verbreitete Politik der Gewährung von Steuervergünstigungen oder auch der Einräumung von verbilligten öffentlichen Krediten bei Niederlassung von Unternehmungen in genau fixierten, förderungswürdigen Gebieten zu. Eine solche Politik gerät leicht in Widerspruch zu der ebenso verbreiteten Sozialpolitik, die dem Arbeitnehmer vielfältige soziale Vergünstigungen verspricht. Man hat gelegentlich gesagt, daß paradoxerweise die sozialen Lasten dort am höchsten seien, wo die Löhne am niedrigsten sind<sup>47</sup>.

Eine besondere Rolle spielen dabei die Entlassungs-Indemnisationen, das sind Abfindungen, die dem schuldlos entlassenen Arbeitnehmer schon nach relativ kurzer Beschäftigungsdauer und mit dieser Dauer ansteigend gezahlt werden müssen<sup>48</sup>. Sie legen dem Unternehmer ein verhältnismäßig hohes Risiko auf, gegen das er sich möglichst durch eine Versicherung schützen muß. Es liegt auf der Hand, daß solche Erschwerungen den Unternehmer, der sich frisch in einem Rückstandsgebiet festzusetzen sucht, besonders hart treffen müssen. Er nimmt zunächst im Markte die Stellung eines Grenzünternehmers ein, der um

---

<sup>46</sup> Werner Baer, loc. cit., S. 282. Einen ähnlichen Fall schilderte Vöchting aus der Geschichte der italienischen Südpolitik. Man stellte gegen Ende der fünfziger Jahre dort fest, daß von den über die Cassa per il Mezzogiorno dem Süden zugeführten Mitteln über 40% wieder in den Norden zurückflossen, wo sie zum Ankauf von Anlagegütern, zum Teil auch von Konsumgütern verwendet wurden. Deshalb lief die Politik zur wirtschaftlichen Entwicklung des Südens zum guten Teil, wie man sagte, auf eine Förderung der norditalienischen Industrie hinaus. So Friedrich Vöchting, Die italienische Südfrage, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 114. Bd. (1958), S. 214, 223 und 243.

Dieser italienischen Erfahrung ist hier die Bemerkung anzufügen, daß sie im Gegensatz zu derjenigen in Brasilien unvermeidbar war. Sie war nicht wie dort Folge eines wirtschaftspolitischen Fehlers, sondern einer vorübergehenden Konstellation. Je mehr der Südkassenpolitik die industrielle Durchsetzung des Südens gelingt, um so weniger wird man einseitig von der Industrie des Nordens abhängig sein, und so zwar nicht zu einer industriellen Autarkie kommen, wohl aber zu einem besser ausgeglichenen Leistungsaustausch zwischen beiden Landesteilen, besonders auch auf industriellem Gebiet.

<sup>47</sup> Romulo A. Ferrero y Arthur J. Altmeyer, Estudio Económico de la Legislación Social Peruana y Sugerencias para su Mejoramiento, Lima 1957, S. 71.

<sup>48</sup> Romulo Ferrero y Arthur Altmeyer, loc. cit., S. 157/158.



seine Existenz zu ringen hat. Die gewährten finanziellen Anreize können deshalb leicht durch solche Lasten kompensiert oder überkompensiert werden. Die sozialpolitischen Regelungen sind regelmäßig nicht im Hinblick auf derartige Grenzfälle, sondern auf Unternehmungen im metropolitanen Raum geschaffen worden. Was diese leisten können, mag die andern überfordern und damit die regionale Entwicklungspolitik zum Scheitern verurteilen.

Zu diesem Konflikt einer wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzung kann noch ein konkretes Beispiel, dasjenige *Argentiniens* in der Nachkriegszeit zitiert werden<sup>49</sup>. Die Ära Perón stand einerseits unter dem wirtschaftlichen Ziel, eine verstärkte Unabhängigkeit vom Auslande und dazu eine verstärkte Industrialisierung durchzusetzen und andererseits unter dem sozialen Ziel der Beschäftigung und Einkommenshebung der großstädtischen Arbeitermassen. Diese Ziele suchte man zu Lasten der Landwirtschaft zu erreichen, desjenigen Wirtschaftszweiges, der bisher den Reichtum des Landes erzeugt hatte. „Das moderne Argentinien baute auf der Entwicklung nur einer landwirtschaftlichen Zone auf“, sagte Scobie<sup>50</sup>, nämlich auf der Ausbeutung der Pampas. Nach dem zweiten Weltkriege konnte man zunächst beträchtliche Devisenvorräte für die beiden genannten Ziele einsetzen, besonders zum Kauf von Anlagegütern für die Industrialisierung. Dann suchte man die Devisen mit Hilfe eines staatlichen Institutes (Instituto Argentino de Promoción de Intercambio, IAPI) aufzufüllen, das die Agrarprodukte zu festen, aber niedrigen Preisen aufkaufte und sie zu höchstmöglichen Preisen nach Europa verkaufte, während der Gewinn dem Staate zugeführt wurde.

Erst nachträglich wurde klar, daß man im Begriff stand, den Ast abzusägen, auf dem man saß, denn die Landwirtschaft war schon immer der Hauptdevisenbringer des Landes gewesen. Ihre Leistung ließ nun unter dem Einfluß der vom Staate fixierten niedrigen Preise aber beträchtlich nach, zugleich nahm die Abwanderung vom Lande in die Städte, besonders in den metropolitanen Raum von Buenos Aires, bisher nicht gekannte Ausmaße an. Hier hatte der Widerspruch der wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzung zugleich ein regionales Problem aufgerissen, das zwar früher auch schon vorhanden war, ohne daß man sich davon aber Rechenschaft gegeben hatte. Die Rolle der Pampas innerhalb der Volkswirtschaft wurde nicht als Problem, sondern als glücklicher Umstand betrachtet. Jetzt plötzlich wurde als Folge des Konflikts der im Lande betriebenen Wirtschafts- und Sozialpolitik seine wirtschaftliche Strukturschwäche offenbar.

<sup>49</sup> James R. Scobie, *Argentina, a City and a Nation*, New York 1964, S. 220 ff., ferner George Pendle, *Argentina*, 3. Aufl., London 1963, S. 105 ff.

<sup>50</sup> James R. Scobie, loc. cit., S. 222.

Solche oder ähnliche Schwierigkeiten sind die Folge von Kurzsichtigkeiten, die eine wohlüberlegte Politik vermeiden könnte und sollte. Die Schwierigkeit und Kunst der regionalen Politik liegt darin, daß sie nicht unter einseitigen Gesichtspunkten betrieben werden darf. Dadurch verstrickt man sich im Bereiche der Wirtschaft in ausweglose Schwierigkeiten, etwa sobald man die Industrialisierung einzelner Regionen zum maßgebenden Ziel unter Vernachlässigung der Landwirtschaft zu erheben sucht — wie im soeben besprochenen Fall.

Die Regionalpolitik darf aber ebensowenig nur wirtschaftliche Ziele unter Ausklammerung politischer und sozialer Rücksichten verfolgen, wie umgekehrt politische oder soziale Ziele unter Zurücksetzung der ökonomischen Belange. Stets hat sie die Interdependenz zwischen diesen verschiedenen Sachbereichen ins Auge zu fassen, wenn man nicht unerwünschte Reaktionen auslösen will. Das gilt sowohl hinsichtlich der Wirkungen auf die einzelne Region als auch darüber hinaus mit Bezug auf die interregionalen Zusammenhänge in der ganzen Volkswirtschaft und deren internationale Verflechtungen.

Zwar sind Konflikte zwischen den verschiedenen Rücksichten nicht zu vermeiden. So wird man in vielen Fällen zu Kompromissen gezwungen, wobei es aber darauf ankommt, daß man die nach verschiedenen Richtungen hin zu bringenden Opfer möglichst klar übersieht. Nicht die Zielkonflikte sind deshalb im Rahmen der Regionalpolitik vermeidbar, wohl aber unbemerkte und in ihren Ausstrahlungen nicht vorausgesehene Konflikte.

## 2. Engpässe der Regionalpolitik

Den vorstehenden Überlegungen muß ein Wort über die Grenzen folgen, die jeder Regionalpolitik, besonders aber in Entwicklungsländern gezogen sind. Sie ergeben sich einmal aus der Verfügbarkeit der für die Durchsetzung der Politik benötigten Menschen, zum andern aus der Knappheit der erforderlichen Finanzmittel.

Die Schranken, die der Regionalpolitik aus dem *Mangel an spezifisch qualifizierten Menschen* auferlegt werden, wurden schon erwähnt, als Kapps Wort von der „Unterverwaltung“ als eine Begleiterscheinung der Unterentwicklung zitiert wurde. An dieser Stelle handelt es sich aber weniger um die Schwierigkeiten, die sich aus Unvollkommenheiten der Verwaltungsapparatur ergeben, die mit regional-politischen Aufgaben befaßt ist, obwohl auch sie begrenzend wirken, als in erster Linie um diejenigen Menschen, an welche die regionalpolitischen Maßnahmen sich wenden, welche die von ihr ausgehenden Stimuli aufnehmen und ihre Ziele verwirklichen sollen. Das sind die Landwirte, industriellen und kommerziellen Unternehmer, Angestellten, Arbeiter, aber auch die

Hausfrauen, Krankenpflegerinnen, Ärzte und Lehrer, die in den Regionen den strukturellen Umbau vollbringen sollen. Dazu werden Menschen benötigt, die nicht nur über ein fachliches Können auf ihrem Arbeitsgebiet verfügen, sondern auch eine pionierhafte Haltung haben, mit deren Hilfe sie in einer Rückstandsregion vorbildlich und Nachahmung weckend wirken können. In der Seltenheit solcher sachverständigen Pioniere liegt die zentrale Schwierigkeit, mit der die Entwicklungsländer zu kämpfen haben. Man kann sie nicht kurzfristig stark vermehren, wenn auch im Laufe der Jahre eine Überwindung dieses Engpasses zu erhoffen ist.

Dafür den Boden zu bereiten, ist eine wichtige regional-politische Aufgabe. Das muß dadurch geschehen, daß man den Willen zur Selbsthilfe der in einem Raume lebenden Menschen zu wecken und zu fördern sucht. In zentralistisch regierten Staaten wird das nur durch Gewährung einiger Anreize und Freigabe gewisser lokaler und regionaler Autonomiebefugnisse möglich.

Die *finanzielle Schranke der Regionalpolitik* unterscheidet sich von der menschlichen dadurch, daß sie schwieriger als diese kalkulierbar ist. Regionalpolitische Vorhaben sind meist langwieriger Natur, die sich über eine ganze Reihe von Etatjahren erstrecken. Ihre Durchführung wird gefährdet, wenn für ein Projekt zwar jährlich ein gewisser Betrag vorgesehen ist, aber im entscheidenden Augenblick nicht bereitsteht. Bei der Vielzahl von Imponderabilien, die auf den Staatshaushalt einwirken, wird diese Gefahr nur allzuleicht akut. Dies insbesondere, wenn der Staat, wie das heute auf die meisten Entwicklungsländer zutrifft, schon durch seine sektorale Entwicklungspolitik in Finanznöte geraten ist.

Aus diesem Grunde sind anspruchsvolle Regionalplanungen, welche die Finanzkraft der projektierenden öffentlichen Körperschaft wahrscheinlich übersteigen, von zweifelhaftem Werte, besonders wenn man mit Hilfe des sog. „Lückenprinzips“ einen Restfinanzierungsbedarf auf noch unbekannte ausländische Geldgeber abzuwälzen sucht. Wenn diese Rechnung nicht aufgeht, ergeben sich leicht Unterbrechungen oder Einschränkungen der projektierten Arbeiten, was diese nicht nur zu verteuern, sondern oft auch in ihrem Nutzeffekt zu mindern pflegt. Es kann sogar dahin kommen, daß ein Projekt mitten in der Durchführung stecken bleibt oder daß schon die Planung bloßes Papier bleibt und in einem Aktenschrank verschwindet.

### 3. Projektprioritäten

Die beiden umschriebenen Schwierigkeiten, der menschliche und der finanzielle Engpaß, führen auf ein wichtiges Problem der Regional-

politik hin, auf dasjenige der Projektprioritäten. Man muß sich im Hinblick auf sie nach der Decke strecken, was zu einer Beschränkung der jeweiligen Vorhaben zwingt. Da aber das, was an regionalpolitischen Aufgaben zu lösen wäre, in Entwicklungsländern Legion ist, muß man unter ihnen *nach der Dringlichkeit auswählen*.

Wenn es, wie oben festgestellt wurde, *kurzfristig* darauf ankommt, möglichst viele Menschen in Arbeit und Brot zu bringen, so muß man um dessen willen diejenigen Rückstandsregionen, die den höchsten Druck an offener und versteckter Arbeitslosigkeit haben, vor anderen bevorzugen, um den Zustrom zu den metropolitanen Bezirken nach Möglichkeit abzubremsen. Dabei muß man bestrebt sein, Beschäftigungen zu fördern, die nicht nur durch Subventionen existenzfähig werden, sondern nach einer gewissen Anlaufzeit aus eigener Kraft bestehen können. Eine solche Politik sollte ihre Mittel und ihre zu Pionierleistungen befähigten Menschen möglichst breit streuen, um allen den Regionen zu helfen, in denen man mit relativ geringen Mitteln eine schnelle Breitenwirkung erzielen kann. Um dieses Zieles willen wird man zugleich einer *Politik der kleinen Mittel* besonderes Gewicht beilegen müssen. Es ist denkbar, daß die Regionalpolitik sich zunächst in solchen Maßnahmen erschöpft.

Immerhin wird sich allmählich der Erfolg dieser Bemühungen einstellen. Dann ist der Augenblick für eine *langfristigere* Politik gekommen, die größere Projekte in Angriff nimmt. Kurzfristige Bemühungen können daneben weiterlaufen. Im Rahmen der langfristig angelegten Politik ist eine starke *Konzentration* von Menschen und finanziellen Mitteln *auf einzelne Regionen* geboten, in denen man tiefgreifende Strukturwandlungen mit einem höheren Nutzeffekt als durch kurzfristige kleine Maßnahmen erwarten kann. Dafür maßgebend sind nicht baldige Einkommens- und Produktivitätssteigerungen, wichtiger ist die Schaffung der Grundlagen für die künftige Entwicklung der Regionen und die Stabilisierung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei Intensivierung ihrer Verflechtungen mit der Außenwelt. Dabei können außerökonomische Faktoren wie die Beförderung einer modernen Sozialstruktur durch Auflösung alter Lebensformen oder die Heranbildung von Menschen, die in der modernen Wirtschaft verwendbar sind, eine ebenso wichtige Rolle spielen wie die Erschließung unmittelbarer Produktivitätschancen. Für diese wird der Infrastrukturausbau wichtig, wodurch die Ansiedlung moderner Betriebe, besonders von Groß- und Mittelbetrieben ermöglicht wird<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> In der Arbeit der ECE „Problems of Regional Economic Planning“ (loc. cit., S. 13) findet sich der Hinweis, daß die „Entwicklung der Infrastruktur für Großbetriebe viel wichtiger als für Mittel- und Kleinbetriebe ist. Im Falle der letzteren benötigt das Volumen von Material und Energie

Eine solche langfristige Politik setzt, wenigstens überschlägig, eine Vorstellung von der eigenartigen Rolle voraus, welche die Förderungsregion im Zusammenspiel mit den anderen Regionen innerhalb der Volkswirtschaft übernehmen soll. Es kommt dabei besonders auf die *Schaffung von Gegenpolen* gegenüber der wirtschaftlichen Überlegenheit der Metropole an, um die Förderungsregionen von ihrer Übermacht zu befreien. Zu diesem Zwecke muß besonders dem Ausbau der Zentren, in erster Linie des Hauptzentrums, einer Förderungsregion Beachtung geschenkt werden. Nur durch ihre wirtschaftliche Stärkung in ihrer Zusammenarbeit mit ihrem Einzugsbereich kann dem Wirtschaftsraum ein gewisses Eigengewicht gegeben werden<sup>52</sup>. Um das zu erreichen, kann u. U. die gleichzeitige Entwicklung zweier Regionen nötig werden, um ihnen gemeinsam aus ihrem arbeitsteiligen Zusammenwirken ein größeres Gegengewicht gegenüber der Metropole zu verleihen.

## V. Das internationale Regionalproblem der Entwicklungsländer

Von der Regionalpolitik im Rahmen einer Volkswirtschaft, d. h. auf nationaler Ebene, sei jetzt der Blick auf das internationale Regionalproblem gelenkt. Beide stehen keineswegs beziehungslos nebeneinander, sondern müssen in einem gedanklichen, aber auch realen Zusammenhang gesehen werden. Dieser Zusammenhang soll hier ein wenig verdeutlicht und in seiner Problematik sichtbar gemacht werden, obwohl dieser Arbeit die Behandlung des internationalen Regionalproblems der Entwicklungsländer nicht Selbstzweck ist.

Ausgangspunkt des ganzen Fragenkomplexes ist, wie hier zu zeigen versucht wurde, die Tatsache einer mangelhaften Zuordnung der menschlichen Lebensbereiche zu dem ihnen verfügbaren Raum. Daraus ist das Regionalproblem auf nationaler Ebene entstanden, das sich gleichzeitig in politischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht geltend macht. Die dadurch ausgelösten Bemühungen richten sich nach allen drei Richtungen hin auf eine Festigung der gemeinsamen Lebensord-

---

für die Ausbringung der Endprodukte meist keine größeren Verbesserungen der bestehenden Infrastruktur; ... Im Gegensatz dazu hängt die Profitabilität von großen Unternehmungen oft stärker von der Angemessenheit der Infrastruktur ab“.

<sup>52</sup> In Lateinamerika verbindet sich mit diesem Gedanken manchmal die Vorstellung, daß im Gegensatz zur modernen Tendenz der „litoralización“, d. i. der Schwerpunktverlagerung an die Küste, die Regionalpolitik eine umgekehrte Bewegung in Form einer „continentalización“, der Schaffung von Schwerpunkten im Innern des Kontinents, auslösen müsse. In diesem Sinne äußern sich Jorge Ahumada und Mitarbeiter, loc. cit., S. 19. Außerdem ist unter diesem Gesichtspunkt auf die Gründung der Stadt Brasília hinzuweisen.

nung, zugleich auch dadurch auf eine Besserung der Lebensbedingungen. An diesem Punkte stößt die nationale Regionalpolitik jedoch auf Grenzen, die sich aus der Kleinheit von Territorium und Bevölkerung vieler Staaten ergeben. Die Bildung weiträumlicher und volkreicher politischer Großgebilde, die zugleich *Großwirtschaftsräume* sind, wurde als Idee schon vor geraumer Zeit, so besonders durch Friedrich List, verfochten<sup>53</sup>. Sie ist die Wirklichkeit des 20. Jahrhunderts geworden, und hat alle kleineren Staaten zu einer zweit- oder dritrangigen Rolle auf der Weltbühne verurteilt, die sie meist nur im Schatten der Großmächte spielen können.

Diese Lage trifft die Entwicklungsländer in besonderem Maße. Kleinheit von Raum und Bevölkerung kann man in gewissem Umfange auf dem Felde der Wirtschaft kompensieren. Kapitalreichtum und Konkurrenzstärke der Produktion können auch einem kleinen Staat internationales Gewicht geben. Umgekehrt verringert eine unentwickelte Wirtschaft das Gewicht von Raum- und Volksgröße. So wird der Ruf nach Zusammenschluß der Kleinen verständlich, wodurch man eine gegengewichtige Macht (countervailing power)<sup>54</sup> schaffen möchte. Dieser Gedanke bezieht sich in erster Linie auf die Wirtschaft, da man sich von einer supranationalen Wirtschaftseinheit, welche die volkswirtschaftlichen Schranken abbaut, einen Ausgleich der wirtschaftlichen Nachteile kleiner Wirtschaftsgebilde verspricht. Deshalb hat der *Gedanke einer Wirtschaftsunion*, die einen stark vergrößerten und durch volkswirtschaftliche Schranken möglichst wenig durchkreuzten Binnenmarkt mit sich bringt, weithin Anklang gefunden.

Man erhofft sich davon eine Intensivierung der Arbeitsteilung zwischen den betroffenen, bisher wirtschaftspolitisch selbständigen Volkswirtschaften, dadurch daß neue Spezialisierungen untereinander möglich werden, der Produktion zusätzliche Großbetriebsvorteile zuwachsen und sie sich teilweise auch an günstigere Standorte verlagert. So soll der Zusammenschluß größere Leistungsfähigkeit der Produktion in preislicher und qualitativer Hinsicht mit sich bringen.

Allerdings reißt die Idee der Wirtschaftsunion, so anziehend sie für unterentwickelte Länder ist, besonders für die nach Raum und Bevölkerung kleinen unter ihnen, zugleich auch neue Probleme auf. Eine Schwierigkeit liegt darin, daß sie eine vorwiegend durch die Primärproduktion bestimmte Wirtschaftsstruktur haben. Nach alter Erfahrung bieten sich zwischen Agrar- und Rohstoffländern mit ähnlichen natür-

---

<sup>53</sup> s. Georg Weippert, *Der späte List*, Erlangen 1956, S. 30/31 und 44. Vgl. dazu Friedrich List's Werke, Band VII, Berlin 1931, S. 494 ff.

<sup>54</sup> John Kenneth Galbraith, *American Capitalism, The Concept of Countervailing Power*, Cambridge/Mass. 1952.

lichen Bedingungen nur relativ wenige Spezialisierungsmöglichkeiten an, da alle dasselbe erzeugen. Man kann nicht verschiedene Kaffee- oder Bananensorten gegenseitig austauschen, wenn beide Kaffee- oder Bananenproduzenten sind. Wohl kann man das mit verschiedenen Werkzeugmaschinen- und Autotypen. Die Skala der denkbaren Spezialisierung erweitert sich deshalb in praktisch unbegrenzter Weise auf dem industriellen Sektor. Darin liegt ein wichtiger Antrieb für die Industrialisierung der Entwicklungsländer, die zugleich im Rahmen der eigenen Volkswirtschaft unter der Marktengde für ihre industrielle Produktion leiden. Die Dringlichkeit einer überstaatlichen Integration ist deshalb für sie größer als für schon entwickelte Staaten.

Es stellt sich aber noch eine andere Schwierigkeit ein. Es gibt kaum ein Entwicklungsland, das nicht wenigstens über eine bescheidene Industrie verfügt, die aber meist nur durch eine Abschirmung gegen die Außenwelt lebensfähig geworden ist. Die Wirtschaftsunion verlangt nun, eine Öffnung der Grenzen zwischen den Unionsmitgliedern, was die Gefahr mit sich bringt, daß die eigene Industrie durch die anderen Mitglieder niederkonkurriert wird. Je stärker industriell entwickelt eine Volkswirtschaft ist, um so mehr kann sie die Luft eines internationalen Wettbewerbs vertragen, um so mehr wird sie sich gegenüber den schwächeren Partnern durchsetzen. Nicht zufällig sind z. B. die halbindustrialisierten Länder Lateinamerikas zugleich diejenigen mit den größten Binnenmärkten. Wenn man den Lauf der Dinge den Marktkräften allein überließe, so würden die schon im heimischen Markt fest gegründeten Industrien die schwachen Industrialisierungsansätze in anderen Ländern zum Erliegen bringen. Es würde sich das Industriepotential der Union in den am weitesten entwickelten Ländern konzentrieren und damit im internationalen Großwirtschaftsraum die Bildung von Ballungsgebieten gegenüber den zur Stagnation verurteilten Rückstandsgebieten wiederkehren, die uns schon aus der Entwicklung der einzelnen Volkswirtschaften geläufig ist<sup>55</sup>. Die interregionalen Diskrepanzen würden zu Lasten der wirtschaftlich schwächeren Unionsmitglieder zunehmen.

Von hier aus werden die Widerstände der sich industriell unterlegen fühlenden Staaten gegenüber einem vorbehaltlosen Eintritt in eine Wirtschaftsunion mit stärkeren Partnern verständlich. Damit stellt sich das Problem einer internationalen Regionalpolitik. Es ist nur dadurch zu lösen, daß die *konkurrenzstärkeren Staaten den konkurrenzschwächeren eine Vorgabe einräumen*, d. h. für einzelne Gebiete der industriellen Produktion auf die Ausschöpfung ihrer Überlegenheit ver-

---

<sup>55</sup> Vgl. hierzu Kurt W. Rothschild, *Kleinstaat und Integration*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 90. Bd. (1963), S. 253 ff.

zichten und zugleich aktiv den industriellen Ausbau der zurückgehenden Partner unterstützen. Das mag zunächst paradox und als Widerspruch zur wirtschaftlichen Vernunft erscheinen, hat aber langfristig denselben guten Sinn, den die Förderung der Rückstandsregionen für die einzelne Volkswirtschaft hat, sofern nämlich nachhaltige Entwicklungsmöglichkeiten bei den schwächeren Partnern gegeben sind. Dann zieht die dem Schwächeren eingeräumte Begünstigung für die Zukunft bessere Austauschmöglichkeiten zwischen den in ihrer Entwicklung und damit auch in ihrer Leistungsfähigkeit einander angehöhten Marktpartnern nach sich.

Das ist der Weg, den man im Rahmen der lateinamerikanischen Freihandelsvereinigung (ALALC) gegangen ist und weiter zu gehen versucht. Ihre Mitglieder wurden in drei Gruppen eingeteilt, nämlich zunächst in nichtbevorrechtigte Mitglieder, das sind diejenigen, die industriell am weitesten entwickelt sind (Argentinien, Brasilien, Mexico). Daneben gibt es „Länder mit einem ungenügend entwickelten Binnenmarkt“ (Kolumbien, Chile, Peru, Uruguay) und schließlich „Länder mit einer relativ geringeren Wirtschaftsentwicklung“ (Ecuador und Paraguay)<sup>56</sup>.

Für die internationale Regionalpolitik taucht hier ein neues Problem auf, das mit dem soeben besprochenen zusammenhängt. Während man in Europa die Verschmelzung der volkswirtschaftlichen Teilmärkte zu einem supranationalen Gesamtmarkt der Wirtschaftsunion nach Abbau der wirtschaftlichen Schranken dem Marktgeschehen selbst, d. h. in erster Linie dem Wettbewerb überlassen möchte, ist die Lage in Entwicklungsländern komplizierter. Wenn die stärkeren Partner den schwächeren Vorteile einräumen wollen, so bedarf es dazu einer wirtschaftspolitischen Entscheidung, wie das im einzelnen geschehen soll. Durch diese wird der künftigen Entwicklung der begünstigten Volkswirtschaft in gewisser Weise der Weg gewiesen. An welche Kriterien soll man sich dabei halten?

Soll man einfach den Wünschen der schwächeren Partner auf Schutz für bestimmte Industriezweige folgen? Diese könnten u. U. gerade konkurrenzschwache Produktionen zu erhalten wünschen. Es könnten sich auch die Wünsche mehrerer unterstützungsbedürftiger Partner überschneiden. Oder sollte man etwa Subventionsgelder zu beliebiger Verwendung, d. h. für die direkte Subventionierung der schwachen Industriezweige bezahlen? Beides läge gewiß nicht im Interesse der Entfaltung einer leistungsstarken Industrie im Innern der Wirtschaftsunion.

---

<sup>56</sup> Friedrich *Wehner*, Die lateinamerikanische Freihandelsvereinigung (ALALC), Hamburg 1965, S. 26 (Schriftenreihe des Instituts für Ibero-Amerika-Kunde, Heft 4). Seit Niederschrift obigen Textes ist Venezuela zur Gruppe 2 und Bolivien zur Gruppe 3 hinzugetreten.



Die gemeinsame Industrialisierungspolitik muß augenscheinlich auf eine Arbeitsteilung zwischen den Partnern nach ihren jeweiligen komparativen Kosten abzielen. Dies Streben stößt allerdings auf die Schwierigkeit, daß bei stark in einem Wandlungsprozeß begriffenen Volkswirtschaften vorwiegend agrarischer Produktionsstruktur nur schwer abzusehen ist, wo ihre künftigen Kostenvorteile auf industriellen Gebiete liegen werden. Je weniger entwickelt eine Volkswirtschaft ist, um so mehr ist sie aber gestaltbar. Wie man im Innern einer einzelnen Volkswirtschaft einer Förderungsregion eine spezifische Funktion im Rahmen des ganzen zuweisen muß, wenn man sie entwickeln will, so wird das auch hier für den zu unterstützenden Unionspartner innerhalb des Großwirtschaftsraumes nötig. So kommt man zu dem Versuch, die *komparativen Vorteile der schwächeren Unionspartner planend* und mit wirtschaftspolitischer Hilfe für die Zukunft zu *beeinflussen*. Ausgehend von der gegebenen Lage einer Produktion und in Würdigung der vorhandenen und zu entwickelnden Standortfaktoren will man einzelnen Produktionszweigen der zu begünstigenden Mitglieder im ganzen Unionsgebiet Marktentwicklungschancen eröffnen, die zu einer baldigen Leistungssteigerung führen können.

Das ist das Programm einer internationalen Regionalpolitik, die wegen der noch unfertigen Wirtschaftsstrukturen der Mitglieder deren Zusammenspiel nicht Marktkräften überlassen will, sondern von oben her systematisch setzen möchte. Eine solche koordinierende Politik hat im Falle der Entwicklungsländer besondere Möglichkeiten, da der Strukturumbau der Volkswirtschaften noch in den Anfängen steht und deshalb in gegenseitiger Zuordnung erfolgen kann. Man sollte aber auch ihre *Grenzen* nicht übersehen, deren Nichtbeachtung alle Bemühungen durchkreuzen kann.

Dabei ist in erster Linie die Gefahr einer Erstarrung der projektierten Kooperation zwischen den Partnern zu betonen, die sich ergibt, wenn jedermann bemüht ist, seine Position möglichst abzusichern und zu konsolidieren. Man muß sich hüten, Monopolstellungen der nationalen Produktion einzelner Mitglieder zu schaffen, die dazu führen, daß innerhalb des Großwirtschaftsraumes der Wettbewerb niedergehalten wird. Die geplante Arbeitsteilung kann nur den Anfang einer Politik der internationalen Kooperation bilden. Auch dürften die Vorgaben für die weniger entwickelten Volkswirtschaften keine Reserven schaffen, sie müssen statt dessen den Charakter von zeitlich begrenzten Erziehungszöllen annehmen. Das System der Zusammenarbeit muß elastisch und für neue Entwicklungen offen bleiben. Das Leistungsprinzip muß auf die Dauer den Ausschlag geben.

Außerdem ist es zweifelhaft, ob eine bloße Schutzpolitik für die zu begünstigenden Produktionszweige der weniger entwickelten Volks-

wirtschaften genügen wird, um das Gefälle zwischen den Unionsmitgliedern aufzuheben. Wenn man einzelnen Industrien Chancen im Gesamtmarkt der Union einräumen will, werden analog zur binnenländischen Regionalpolitik dazu auch Einkommensübertragungen unter den Mitgliedern nötig werden. Zum mindesten wird eine Angleichung der Infrastrukturausrüstung für die industriellen Standorte einschließlich ihrer Möglichkeiten des Marktzuganges nötig sein, wenn nicht von dieser Seite her die Überlegenheit der industriell stärker fortgeschrittenen Volkswirtschaften wieder durchschlagen soll<sup>57</sup>.

Schließlich darf man auch keine Autarkie für das Unionsgebiet anstreben, sofern man sich nicht selbst schädigen will. Die Eingliederung in den Weltmarkt ist ein dynamischer Faktor, auf den man um so weniger verzichten kann, je mehr die Entwicklungsländer aus dem Stadium einer Primärproduktionsstruktur herausgewachsen sind und sich auf industriellem Gebiet weiterentwickeln wollen. Jede Wirtschaftsunion wird um so problematischer, je protektionistischer sie nach außen hin auftritt. Eine industrielle Produktion, die keinen Weltmarktanschluß hat, wird sehr bald für den heimischen Markt zu einer Belastung und Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung.

## VI. Schluß

Es konnte gezeigt werden, daß die Regionalpolitik sowohl nationaler als auch internationaler Art fast auf der ganzen Linie für Entwicklungsländer Schwierigkeiten schafft, die in gleicher Größe für die alten Industriestaaten nicht bestehen. Darüber hinaus ergab sich, daß hier Probleme der Lösung harren, die für die langfristige Entwicklung dieser Volkswirtschaften größte Bedeutung haben. Das innervolkswirtschaftliche Regionalproblem hat an Dringlichkeit gewonnen, seit starke

---

<sup>57</sup> Der Vertrag von Montevideo aus dem Jahre 1960 nahm bereits in Artikel 32 die den schwächeren Mitgliedern der Freihandelszone zu gewährenden Vorteile in Aussicht. So plante man „gemeinsame Schritte (zu) unternehmen zugunsten einer wirtschaftlich relativ weniger entwickelten Vertragspartei innerhalb der Zone, um innerhalb und außerhalb der Zone Maßnahmen finanziellen oder technischen Charakters zu unterstützen und zu fördern, die dazu bestimmt sind, die Ausdehnung der bereits bestehenden Produktionen zu erreichen oder neue Unternehmungen zu fördern, besonders solche, die die Verarbeitung der eigenen Rohstoffe zum Ziele haben“. Vgl. Friedrich Wehner, loc. cit., S. 67.

Auf die besondere Bedeutung des Infrastrukturausbaues wird in einer von der interamerikanischen Entwicklungsbank (BID) angeregten Denkschrift „La Integración de la América Latina (De la Zona de Libre Comercio a la Comunidad Económica)“ hingewiesen. Hier zitiert nach ihrem Abdruck als Supplement zur mexikanischen Zeitschrift Comercio Exterior, herausgegeben vom Banco Nacional de Comercio Exterior, März 1965, S. 17/18.

Bestrebungen auf eine internationale wirtschaftliche Integration abzielen. *Die internationale Regionalpolitik ist im Grunde als eine Fortsetzung der nationalen Regionalpolitik zu verstehen.* Wenn sie aber betrieben wird, ohne daß zugleich für eine innere regionale Integration der Volkswirtschaften gesorgt wird, dann bringt das eine Tendenz zur Verschärfung der nationalen Regionalprobleme mit sich. Das Schwergewicht der am weitesten entwickelten Regionen des Großwirtschaftsraumes drückt dann alle Rückstandsregionen vollends an die Wand. Deshalb müssen Bemühungen um die Überwindung der innervolkswirtschaftlichen regionalen Desintegration *vor* oder *spätestens zugleich* mit Bestrebungen auf Schaffung einer internationalen Wirtschaftsintegration einsetzen.

Der Größe der Regionalprobleme entspricht bisher keineswegs die Kraft, ihrer Herr zu werden. Immerhin ist viel gewonnen, wenn man nicht mehr vor ihnen die Augen verschließt, und die wenigen Schritte, die man kurzfristig zu ihrer Auflösung tun kann, wohl überlegt.

## **Zur Problematik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Ostafrika**

Von *Wilhelm Marquardt*

Öffentliche oder private entwicklungs-politische Maßnahmen in Ostafrika, d. h. in den drei Staaten Uganda, Kenia und Tanganyika bzw. Tansania, mußten bisher mit Institutionen rechnen, die in der kolonialen Zeit entstanden und allen drei Staaten gemeinsam waren.

Es handelte sich um Gemeinschaftseinrichtungen währungs-politischer, wirtschaftlicher und technischer Art, institutionalisiert im East African Currency Board als Hüter der ostafrikanischen Währung und in der East African Common Services Organization (EACSO).

Eine Reihe von öffentlichen Dienstleistungsbetrieben, das Post- und Fernmeldewesen, der Betrieb der Eisenbahnen und Häfen sowie die zivile Luftfahrt werden gemeinsam von allen drei Ländern betrieben und finanziert. Seit 1947 liegt der Betrieb dieser Einrichtungen in den Händen einer eigens dafür geschaffenen Behörde, die seit dem Selbständigwerden aller drei Länder die Bezeichnung East African Common Services Organization (EACSO) trägt und ihren Hauptsitz in Nairobi, also in Kenia, hat. Sie besitzt eine eigene gesetzgebende Verfassung, deren Mitglieder sich in der Mehrzahl aus Parlamentsabgeordneten der drei Länder zusammensetzen.

Die wichtigsten Steuern, die Einkommenssteuern und die Import- und Verbrauchssteuern, die den Hauptteil der Steuereinnahmen in den drei Ländern bestreiten, werden nach einheitlichen Grundsätzen und in gleicher Höhe in allen drei Territorien erhoben, wenn auch das Recht, die Höhe der Besteuerung festzusetzen, bei den jeweiligen Einzelregierungen verblieben ist. Bisher ist es jedoch immer so gewesen, daß die betreffenden Tarife innerhalb Ostafrikas einheitlich gehalten wurden. Ein Teil des Steuerertrags (6 % der Import- und Verbrauchssteuern und 40 % der Körperschaftssteuern) geht an einen Gemeinschaftsfonds der EACSO, von dem die eine Hälfte wieder zu gleichen Teilen an die drei Länder zurückfließt, während die andere Hälfte zur Finanzierung der Dienste verwendet wird, die sich nicht selbst tragen.

Bei dem augenblicklichen Größenverhältnis des Steueraufkommens in den drei Ländern bedeutet diese Regelung, die vor einigen Jahren ge-

troffen wurde, daß öffentliche Mittel in allerdings nur wenig bedeutendem Umfang von Kenia nach Tansania und Uganda fließen, so daß auf diese Weise innerhalb des ostafrikanischen Raumes eine gewisse Einkommensumverteilung stattfindet.

Die Koordination und Integration der Besteuerung bildete eine wesentliche Voraussetzung für die eigentliche Grundlage der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der drei ostafrikanischen Staaten: für den gemeinsamen inneren Markt mit einem einheitlichen Zollsystem nach außen hin und einem gemeinsamen Geld- und Währungssystem. Innerhalb dieses ostafrikanischen Wirtschaftsgebietes konnten bisher alle Güter unbelastet die Grenzen passieren. Weiterhin existierte fast unbeschränkte Freizügigkeit der Arbeitskräfte, und der Kapitalverkehr war völlig frei.

Der gemeinsame ostafrikanische Markt entstand in seinen Anfängen schon in den 20er Jahren. Es läßt sich heute wohl mit Recht sagen, daß seine Existenz durch die Schaffung eines einheitlichen und für afrikanische Verhältnisse relativ großen Marktes mit zusammen etwa 25 Mill. Verbrauchern für die wirtschaftliche Entwicklung des ganzen Raumes in vieler, wenn auch nicht in jeder Hinsicht von Vorteil gewesen ist und auch die Aussichten für das weitere Wachstum günstiger gestaltete, als es bei einer Aufsplitterung in drei getrennte Wirtschaftsräume der Fall gewesen wäre.

Nicht befriedigend war jedoch die bisherige räumliche Verteilung der wachsenden Wirtschaftskraft. In erster Linie war es Kenia, das auf Grund seiner günstigen Lage und der großen Anzahl europäischer Siedler sowie der von ihnen ausgehenden Nachfrage die neuen Industrien anzog. Nachdem dieser Konzentrationsprozeß erst einmal in Gang gekommen war, wurde er selbst einer der maßgebenden Gründe für die Massierung der Entwicklung an dieser Stelle.

Kenia versorgte in immer stärkerem Maße seine beiden Nachbarn mit einer wachsenden Zahl von Konsumgütern, während diese versuchen mußten, die Steigerung ihres Volkseinkommens in erster Linie nur durch erhöhte Ausfuhr ihrer traditionellen landwirtschaftlichen Exportprodukte zu erzielen, was bei sinkenden Preisen immer schwieriger wurde. Mitte der 50er Jahre wurden die räumlichen Ungleichgewichte in der Erschließung der vorhandenen Produktivkräfte und in den Warenströmen so groß, daß Abhilfe nötig wurde, um die Existenz des gemeinsamen Marktes zu sichern.

Zwei Möglichkeiten boten sich in einer derartigen Situation an:

a) Finanzielle Unterstützung der zurückgebliebenen Gebiete, das hätte bedeutet: Transferzahlungen aus dem Haushalt Kenias nach Uganda und Tansania.

b) Durchsetzung einer entsprechenden Standortpolitik und einer Wirtschaftsplanung für das gesamte Territorium.

Innerhalb des ostafrikanischen Raumes war jedoch lange Zeit für solche Maßnahmen kein Platz. Die drei Staaten bildeten ja keine politische Föderation, sondern waren früher und sind heute selbständige politische Einheiten; zu einer koordinierten, gemeinsamen, auf das ganze Gebiet ausgerichteten Wirtschaftspolitik ist es nicht gekommen.

Erst Anfang der 60er Jahre entschloß man sich auf Empfehlung der sogenannten Raisman-Kommission, einen ersten Schritt zu einer besseren Verteilung des Volkseinkommens innerhalb des Gesamtgebietes zu machen. Der bereits erwähnte gemeinsame Fonds bei der EACSO wurde geschaffen und dessen Mittel so verteilt, daß jährlich eine gewisse Summe von Kenia nach Tansania und Uganda floß.

Von den beiden genannten Möglichkeiten zu einer gleichmäßigeren Verteilung der wachsenden Wirtschaftskraft war dies ein Weg, der relativ leicht zu beschreiten, aber auch weniger wirksam war. Das Übel, die ungleiche regionale Verteilung der Kapitalanlagen, wurde nicht an der Wurzel gepackt; es wurden lediglich die Symptome abgemildert.

Tatsächlich hörten auch die räumlichen Ungleichgewichte in der Entwicklung damit nicht auf; insbesondere Tansania hatte weiterhin ein großes Defizit im inneren Warenverkehr, so daß von hier Ende 1963 wie ein Paukenschlag die Drohung kam, aus dem gemeinsamen Markt auszutreten und hinter Zollmauern mit eigener Währung bei gleichzeitiger Einführung von Importquoten eine eigene isolierte Entwicklungspolitik zu betreiben.

Kenia wäre bei diesem Schritt durch den Verlust eines seiner Absatzgebiete schwer betroffen worden und ließ es daher nicht so weit kommen; es zeigte sich kompromißbereit. So kam es im Mai 1964 zu dem sogenannten Abkommen von Kampala, in dem man die Anfänge einer gemeinsamen Wirtschafts- und Standortplanung für das ganze Gebiet erblickte konnte. Sie erschöpfte sich allerdings weitgehend in mündlichen und schriftlichen Deklarationen und änderte an den bestehenden Verhältnissen nur wenig. So hatte man mit dem Bau der Fahrradreifen-Fabrik, die Uganda zugestanden wurde (s. u.), bis zum Herbst 1966 immer noch nicht begonnen.

Der Inhalt dieses Abkommens, das in erster Linie eine Konzession Kenias an Tansania darstellte, läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Es wurde Tansania vorübergehend erlaubt, Quoten für gewisse Importgüter aus Kenia und Uganda festzusetzen, um so das Entstehen eigener Produktionsbetriebe zu fördern.

2. Von noch größerer Bedeutung waren die Abmachungen, die jeweils einem Land für 5 Jahre das Alleinrecht an bestimmten neuen Industriezweigen zur Versorgung des ganzen ostafrikanischen Marktes zugestanden.

Auch hier war Tansania der Hauptgewinner: Es erhielt die Exklusivrechte für die Montage von Geländewagen, den Bau und die Zusammensetzung von Rundfunkgeräten, die Produktion von Autoreifen und -schläuchen.

Uganda dagegen erhielt den Alleinanspruch auf die Produktion von Fahrradschläuchen und -reifen zugesprochen, während in Kenia zunächst die Produktion von Glühbirnen konzentriert werden sollte. Etwa zur gleichen Zeit gelang es, verschiedene Unternehmen, die in Nairobi ansässig waren, dazu zu überreden, daß sie auch in den beiden Nachbarstaaten Fabrikationsbetriebe errichteten, um den Bedarf, der bisher durch Importe aus Kenia gedeckt wurde, durch Produktion an Ort und Stelle zu befriedigen.

Man hoffte damit, die Ungleichgewichte in den Handelsbilanzen zwischen den drei Ländern sowie das ungleiche Entwicklungstempo für die Zukunft beseitigt zu haben. Tatsächlich zeichnete sich für Tansania schon seit 1960 ein gewisser Wandel ab; seitdem werden eine Reihe von Gütern von Tansania selbst produziert, die vorher noch importiert werden mußten, wie Textilien, Decken, Bier, Zement und Rohzucker. Doch die Hoffnung, mit dem Abkommen von Kampala eine befriedigende Grundlage für ein weiteres und noch engeres wirtschaftliches Zusammengehen der drei Volkswirtschaften gefunden zu haben, trog.

Im Mai 1965 wurde das Abkommen zwar noch erweitert: Tansania wurden zusätzlich mehrere Industriebetriebe zugesprochen, und auch Uganda erhielt weitere Konzessionen. Aber schon kurze Zeit später wurde deutlich, daß Tansania weiter dabei war, eigene Wege zu suchen. Das Ergebnis kam zutage, als bei der Verkündung der neuen Budgets Anfang Juni 1965 von den drei Finanzministern der Zusammenbruch des gemeinsamen Währungssystems bekanntgegeben wurde. Die drei Länder sahen vor, die Währungsunion bis Mitte 1966 aufzulösen sowie eigene Währungen und Zentralbanken einzurichten, und haben begonnen, im Zusammenhang damit ein Devisenkontrollsystem gegenüber dem nicht ostafrikanischen Raum, also auch dem Sterlingblock gegenüber, zu errichten.

Begründet wurde dieser Schritt damit, daß es nicht gelungen sei, die Vorstellungen der drei Regierungen über eine gemeinsame Notenbank und deren künftiges Wirken auf einen Nenner zu bringen. Inwieweit dieser Entschluß die weitere wirtschaftliche Zusammenarbeit der drei Volkswirtschaften beeinflussen wird, läßt sich im Augenblick noch

schwer sagen. Offensichtlich ist jedoch das politische Klima innerhalb Ostafrikas für eine wirtschaftliche Kooperation immer ungünstiger geworden. Die Desintegration auf dem Gebiet der Währung ist ein deutliches Zeichen dafür, wie jede der drei Regierungen glaubt, auf eigene Faust letztlich für sich doch mehr erreichen zu können als bei einem Zusammengehen mit den beiden Konkurrenten. Bei dieser Haltung ist durchaus auch eine Gefahr für das Weiterbestehen der gegenwärtigen Organisation der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der Common Services Organization gegeben.

Haben sich hier doch schon in den letzten Jahren manche Risse im Gefüge der EACSO und manche Durchlöcherung des ursprünglichen Prinzips gezeigt, selbst bei den Forschungsstätten, die von der EACSO betrieben werden und die anerkanntermaßen einen wertvollen Beitrag zur Beseitigung von Hunger, Krankheit und Dürre geleistet haben. Sogar bei diesen machten sich Tendenzen zur Auflösung der zentralen Einrichtungen bemerkbar, ähnlich wie wir es beim ostafrikanischen Fremdenverkehrsbüro erlebt haben, aus dem sich Uganda 1963 löste, und auch bei der Universität von Ostafrika sowie beim statistischen Dienst.

Eine eigene Handelspolitik hat es sowieso nie gegeben. Und die immer selbständigere Wirtschaftspolitik der drei Länder, besonders in Tansania und Uganda, hat dazu geführt, daß inzwischen auch die Einheitlichkeit des Zolltarifs durchlöchert wurde. Die Unterschiede zwischen den Zollsätzen sind noch gering, aber schwerwiegender sind die unterschiedlichen Vergünstigungen, die die einzelnen Länder den Importeuren von Rohstoffen, die zur Bearbeitung im Lande bestimmt sind, gewähren. Wenn diese Abweichungen vom Prinzip der Zollunion auch bisher noch keinen nennenswerten Einfluß auf die Handelsströme ausgeübt haben, ist doch die Konkurrenz der drei Länder beim Bemühen, ausländisches Kapital durch Zoll und andere Vergünstigungen anzulocken, offensichtlich. Die Vorgänge, die sich gegenwärtig in Ostafrika abspielen, sind in vieler Hinsicht lehrreich für ähnliche Zusammenschlüsse in anderen Teilen der Welt. Eine genaue Untersuchung ihrer Zusammenhänge und Konsequenzen fehlt noch. So wie die EACSO beim Zustandekommen des erwähnten Kampala-Abkommens nur die Rolle eines Zuschauers gespielt hat, war die Situation auch bei den Verhandlungen der drei ostafrikanischen Regierungen mit der EWG über eine irgendwie geartete Assoziation. Oft dienten in letzter Zeit die Tagungen der EACSO nur dazu, die Ergebnisse vorhergegangener bilateraler Verhandlungen zur Kenntnis zu nehmen und zu sanktionieren.

Aus den Vorschlägen der Raisman-Kommission von 1961 für eine bessere Koordinierung der Handelspolitik und im Zusammenhang damit für eine aktivere Rolle der EACSO ist nichts geworden. Und so ist



auch das Anwachsen der Budgets der nicht autonomen Dienste der EACSO nicht etwa ein Zeichen für eine verstärkte Verantwortlichkeit dieser Organisation: Die meisten der zusätzlichen Ausgaben erklären sich aus Entschädigungszahlungen für Beamte, deren Posten afrikanisiert wurden.

Obwohl es hauptsächlich wirtschaftliche Überlegungen gewesen waren, die zur Weiterführung der gemeinsamen Verwaltung durch die Common Services nach der politischen Verselbständigung Ostafrikas Anlaß gaben, hatten doch auch viele Ostafrikaner besonders in Tanganyika sich über die EACSO einen politischen Gewinn in Richtung auf eine politische Föderation Ostafrikas erhofft. Tatsächlich war eine Reihe von Anzeichen dafür vorhanden, daß sich aus der Zusammenarbeit in den verschiedenen Gremien der EACSO durch das freundschaftliche Zusammentreffen der Minister mit den Beamten der EACSO eine Art ostafrikanischer Geist entwickeln würde. Das Parlament der EACSO hat häufig das Forum für eine Aussprache über die Möglichkeiten eines föderativen Zusammenschlusses in Ostafrika abgegeben. Eine große Debatte entwickelte sich zum Beispiel am 29. Mai 1964, als N.K. Laxman aus Tanganyika eine Resolution eingebracht hatte, die Regierungschefs sollten die Ergebnisse der bisherigen Verhandlungen über eine Föderation bekanntgeben und einen gemeinsamen Kongreß der drei nationalen Parlamente ins Auge fassen. Das Parlament der EACSO aber sollte den Entwurf einer föderativen Verfassung vorbereiten. Bei der Diskussion über diesen Antrag ließen sich die Antiföderalisten nicht überzeugen. Mr. Laxmans Antrag wurde mit 6 gegen 5 Stimmen bei vier Enthaltungen abgelehnt; kein Vertreter aus Uganda hatte zugestimmt.

Für viele Ostafrikaner war die EACSO nur eine Vorstufe, auf die logisch die politische Integration folgen mußte. Die Schwierigkeiten und Begrenzungen, denen die EACSO bei ihrer praktischen Tätigkeit begegnete, verstärkten nur das Verlangen nach einer Föderation Ostafrikas. Solche Überlegungen hatte auch die Deklaration der drei Regierungschefs über die Föderation vom 5. Mai 1963 beeinflußt, in der es heißt: „Bisher war das Funktionieren der Organisation stark behindert, hauptsächlich durch das Fehlen einer zentralen politischen Leitung. Wir sind überzeugt, daß jetzt die Zeit gekommen ist, eine solche zentrale politische Autorität zu schaffen.“ Die Regierungschefs sind damals offensichtlich zu optimistisch gewesen, wie die Entwicklung gezeigt hat. Inzwischen sind drei Jahre ins Land gegangen und das angestrebte Ziel ist heute weiter entfernt als damals.

Auf dem Hintergrund dieser Situation müssen wir auch jene neue Kommission zur ostafrikanischen Zusammenarbeit sehen, die im No-

vember 1965 ins Leben gerufen wurde, und inzwischen als „Philip Commission on East African-Cooperation“ bekannt geworden ist. Damals einigten sich die Regierungschefs der drei ostafrikanischen Staaten in Nairobi darauf, eine neun Personen starke Kommission einzusetzen, in der der dänische Finanzwissenschaftler Dr. Kjeld Philip den Vorsitz führte, und die bis zum 1. Mai 1966 Vorschläge für die zukünftige Gestaltung der EACSO und des ostafrikanischen Gemeinsamen Marktes machen sollte. Je drei Minister aus den drei Ländern gehörten dieser Kommission an. Ihr Sekretär war der Generalsekretär der EACSO, Mr. Dunstan Omari, und die EACSO stellte auch das Sekretariat, so daß auf diese Weise zunächst eine enge Verbindung zur bestehenden Organisation gegeben war.

Ganz abgesehen von der Grundfrage, wie weit der Raum mit seinen Menschen und seiner Wirtschaft reif ist für eine echte Integration, wird es entscheidend darauf ankommen, die optimale Form für das institutionelle Arrangement zu finden, die es gestattet, die beteiligten Länder unter gewissen Aspekten als separate Staaten zu behandeln, in anderer Hinsicht aber als Teil des Gesamtgebietes. Bevor nicht volle Übereinstimmung hierüber erzielt ist, besteht weiterhin die Gefahr, daß viel kostbare Zeit durch Streitigkeiten vertan wird, ohne daß gute Lösungen gefunden werden, und daß wichtige Investitionen verzögert, unter Umständen sogar auf unbestimmte Zeit verschoben werden.

Ich will versuchen, abschließend die Positiva und Negativa der Integrationsbestrebungen und -institutionen in Ostafrika stichwortartig einander gegenüberzustellen. Der positiven Seite dieser Bilanz lassen sich folgende Punkte zuordnen:

1. Die gemeinsamen Organisationen haben durch die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums und die Hebung des Lebensstandards in den drei Ländern indirekt sehr zu politischer Mäßigung und Stabilität beigetragen.
2. Ihre Hilfe bei der Erschließung der örtlichen Hilfsquellen und dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ist wesentlich daran beteiligt, wenn die ostafrikanischen Länder den Anforderungen, die an einen unabhängigen Staat gestellt werden, überhaupt einigermaßen gerecht werden konnten.
3. Die feste Geldpolitik des East African Currency Board bildete bis zu seiner Auflösung im Jahre 1966 eine wirksame Schranke gegenüber inflationistischen Ambitionen der Regierungen.

Günstig für die Tätigkeit der EACSO erwies es sich, daß sich schon aus der britischen Kolonialzeit her, noch mehr aber aus dem Ringen nach Unabhängigkeit mit einem gemeinsamen Gegner eine Art „common sens“ entwickelt hatte, der bis jetzt in dem guten Willen der drei

Regierungschefs zur Zusammenarbeit — innerhalb und außerhalb der EACSO — nachgewirkt hat. Auch das Vorhandensein einer gemeinsamen afrikanischen Handelssprache (Suaheli) war den Bemühungen um eine wirtschaftliche Zusammenarbeit förderlich.

Auf der negativen Seite unserer Bilanz finden sich demgegenüber folgende Punkte:

1. Alle Institutionen und Bestrebungen zur Integration in Ostafrika waren mit dem Odium belastet, Einrichtungen der Kolonialzeit zu sein: Das East African Currency Board geht in seinen Anfängen auf das Jahr 1919 zurück; es wurde 1955 und dann wieder Ende 1961 den veränderten Verhältnissen angepaßt. Die Währungsunion kam 1927 zustande, und die High Commission, aus der dann Ende 1961 die East African Common Services Organization erwuchs, wurde kurz nach dem 2. Weltkrieg geschaffen.

2. Als besonders verhängnisvoll erwies sich das Gefühl — vor allem in Tanganyika —, für die Kosten des gemeinsamen Marktes zugunsten Kenias, des Landes der weißen Siedler, aufkommen zu müssen. Daran ist sicher manches Wahre. Können wir doch selbst bei Jacob Viner in seinem Standardwerk „The Customs Union Issue“ lesen, daß ein Gebiet (Tanganyika) durch äußeren Zwang dazu gebracht wurde, sich der Zollunion anzuschließen mit dem Ziel „to provide an expanded field for the tariff protection of the industries of another country (Kenya)“ (S. 70).

3. Die ungleichgewichtige Entwicklung in den drei Ländern, das Vorpreschen Kenias mit seinem Stamm weißer Siedler, wurde durch den wirtschaftlichen Zusammenschluß nicht aufgehalten oder gar ausgeglichen, sondern eher noch mehr verschärft. Wenn der Report of the East African Economic Commission (Raisman) vom Februar 1961 zwar zugibt, daß das wirtschaftliche Wachstum in den Jahren vor 1960 in Kenia beträchtlich größer war als in den beiden anderen Ländern, trotzdem aber bei der Behauptung bleibt, der gemeinsame Markt sei von ausgesprochenem Nutzen für *jedes* der drei Länder gewesen, ist die Beweisführung für diese Behauptung dubios. Peter Newman, Economic Adviser bei der EACSO, fällt jedenfalls das Urteil „not proven“, d. h. „nicht bewiesen“.

4. Insbesondere auf dem Gebiet der Industrialisierung ergaben sich Schwierigkeiten, die damit zusammenhingen, daß die dafür zuständige Institution, der Industrial Licensing Council, die ihm zugedachte Funktion einer ausgewogenen Verteilung der Industrie im ostafrikanischen Raum nur sehr unvollkommen ausübte und ausüben konnte. Die Ansiedlung neuer Industrien bildete einen ständigen Konfliktstoff zwischen den drei Regierungen und führte dazu, daß viele wichtige Projekte nur

mit großer zeitlicher Verzögerung in Angriff genommen werden konnten. Auf diesem Gebiet ist eine Reorganisation der Institutionen seit längerer Zeit überfällig, und von dieser Seite wird das weitere Bestehen des ostafrikanischen gemeinsamen Marktes am meisten bedroht.

5. Ungünstig für die Arbeit der EACSO war, daß jedes der drei Länder die Unabhängigkeit getrennt und zu verschiedenen Zeitpunkten erhielt und daß eine engere politische Verbindung zwischen den drei Staaten bisher nicht zustande gekommen ist.

6. In letzter Zeit hatte die EACSO auch wachsende Schwierigkeiten, geeignete Leute, d. h. qualifizierte Mitarbeiter zu halten bzw. zu bekommen. Hauptgrund dafür sind die attraktiveren Angebote der Länderregierungen, die auch deshalb bevorzugt werden, weil die Zukunft der EACSO so ungewiß erscheint. Auch dies spricht dafür, hier bald Klarheit zu schaffen. Vorhergegangen war die schnelle Afrikanisierung des Personals.

7. Eine wesentliche Schwäche der EACSO liegt schließlich darin begründet, daß sie bei ihrer Errichtung nicht mit ausreichenden Befugnissen versehen wurde.

Angesichts dieser Vorgänge im Kernraum von Ostafrika berührt es uns eigenartig, wenn auf der jüngsten Konferenz in *Lusaka*, der Hauptstadt Sambias, die von der Wirtschaftskommission der Vereinigten Nationen für Afrika (ECA) im Spätherbst 1965 einberufen wurde, das Abschlußkommuniqué sich mit der *Errichtung einer ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft* von der Küste des Roten Meeres bis zum Sambesi bzw. noch darüber hinaus bis nach Basuto- und Swasiland beschäftigt und den ostafrikanischen Staaten empfahl, sich auf eine solche Economic Community of Eastern Africa zu einigen.

Im Komitee I der Konferenz war die Errichtung einer ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft diskutiert worden, während im Komitee II Gutachten für die industrielle Entwicklung Ostafrikas behandelt wurden. Zwischen diesen beiden Fragenkreisen besteht ein enger Zusammenhang, denn eine rasche Industrialisierung in Ostafrika ist unter anderem eng an eine institutionell verankerte wirtschaftliche Zusammenarbeit gebunden. Die Industrialisierungsgutachten, die vorgelegt wurden, bewiesen einmal mehr, daß eine Reihe von Industrien wegen zu enger Absatzmärkte auf nationaler Basis nicht wirtschaftlich betrieben werden kann, daß sie einen Teil oder gar den ganzen Bereich der ostafrikanischen Subregion als Absatzmarkt erfordern.

In beiden Komitees war die Diskussion auffallend spärlich, so daß die Lusaka-Konferenz schon einige Tage früher als ursprünglich vor-

gesehen beendet werden konnte; offenbar waren die Verhandlungen über die Bildung einer ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft von der ECA sehr gut vorbereitet worden. Daneben dürfte ein großer Teil der strittigen Fragen außerhalb der offiziellen Konferenz gelöst worden sein. Auf der Vollsitzung am 29. Oktober 1965 wurde beschlossen, den ostafrikanischen Ländern die Errichtung dieser ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft zu empfehlen. Innerhalb von drei Monaten sollten sich die betreffenden Länder zu diesem Vorschlag äußern, und falls er von mindestens 6 Ländern angenommen wurde, sollte ein interimistischer Ministerrat gewählt werden. Dieser hat ein entsprechendes Vertragswerk auszuarbeiten, das dann den einzelnen Staaten zur Ratifizierung vorgelegt wird. Um das Zustandekommen und die Ratifizierung des Vertragswerks nicht zu gefährden, sollte dieses im Gegensatz etwa zu dem EWG-Vertrag zunächst mehr grundsätzliche Fragen ordnen. Offensichtlich war man überzeugt, daß, wenn die Gemeinschaft erst einmal besteht, über die einzelnen Detailfragen später leichter Einigung erzielt werden kann.

In den ersten Presseberichten wurde die Gemeinschaft mit dem europäischen Gemeinsamen Markt verglichen. Tom Mboya, Minister für Economic Planning and Development in Kenia und zur Zeit Vorsitzender der ECA, hat sich entschieden von dieser Gegenüberstellung distanziert und selbstbewußt betont, daß die ostafrikanischen Länder keineswegs die EWG kopierten, sondern vielmehr den Versuch unternähmen, eigene und neue Wege für eine wirtschaftliche Integration zu finden. Richtig ist, daß ein Teil der Grundlagen der EWG, nämlich der gemeinsame innere Markt, einheitliche Außenzölle und ähnliches, auch der ostafrikanischen Gemeinschaft zu eigen sein soll, daß man aber andererseits doch einen weiten Schritt über die EWG hinausgehen will. Abgesehen von einer gemeinsamen ostafrikanischen Währung ist ja auch an eine gegenseitig abgestimmte wirtschaftliche Entwicklung auf industriellem Gebiet gedacht, in der Landwirtschaft, im Transport und Verkehr, im Nachrichtenwesen, im Fremdenverkehr und schließlich soll auch eine gemeinsame ostafrikanische Fluggesellschaft gegründet werden.

In den Resolutionen wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Koordinierung der industriellen Entwicklung im Raume Ostafrikas eines der Hauptziele der neuen Gemeinschaft bilde. Allgemein wurde die Auffassung geteilt, daß sich dadurch ein wesentlich rascheres Wachstum der Industrie und Produktion in Ostafrika erreichen lassen werde. Als Grundlage zur Erörterung dieses Problems gelten die vielen von der ECA vorgelegten Gutachten über die einzelnen Branchen. Alle diese Gutachten gingen von der Frage aus, bis zu welchem Grad die Importe in den ostafrikanischen Raum durch eigene Produkte ersetzt werden

können. Dabei ist zunächst an eine Substitution der Importe nur gedacht, wenn die Kosten der inländischen Produktion niedriger als die derzeitigen vergleichbaren Importpreise sind oder diesen gerade gleichkommen. Von einer drastischen Erhöhung der Zölle zum Schutz der ostafrikanischen Industrie war keine Rede. Diese Frage wird sich jedoch stellen, wenn die Gemeinschaft daran geht, einheitliche Außenzölle festzusetzen.

Was den Absatzraum anlangt, so wurde gewöhnlich angenommen, die ganze ostafrikanische Subregion, also die Länder von Somalia bis Rhodesien und darüber hinaus, bilde einen gemeinsamen Markt. Diese Voraussetzung war wesentlich für die Bestimmung des Bedarfs und für die Auswahl des optimalen Standorts bzw. der relativ optimalen Standorte. Man darf wohl kaum erwarten, daß sich sämtliche zur ostafrikanischen Subregion gehörende Staaten der Gemeinschaft anschließen werden, so daß der Gemeinsame Markt sicherlich kleiner als die ostafrikanische Subregion sein wird. Das wird zu niedrigeren Bedarfsziffern und möglicherweise anderen Standorten führen. Es wird in manchen Fällen bedeuten, daß eine bestimmte Produktion im Rahmen der kleineren Gemeinschaft nicht mehr existenzfähig ist. In einer solchen Situation der sich verändernden Voraussetzungen werden sich vor allem solche Gutachten bewähren, die so angelegt sind, daß sie jederzeit alternativ ausgewertet werden können.

Ein wesentliches Ergebnis der Industriegutachten ist, daß man nicht generell von zu engen nationalen Märkten sprechen kann. Es gibt durchaus eine Reihe von Industrien, die erfolgreich auf nationaler Basis arbeiten können, andere dagegen erfordern einen größeren Absatzraum. Für diese wird eine zwischenstaatliche Koordinierung praktisch zur Existenzfrage. Die Koordinierung ist so gedacht, daß bestimmte Industrien bestimmten Ländern innerhalb der Gemeinschaft zugewiesen werden. Die übrigen Länder sollen dann auf die Errichtung derartiger Industrien verzichten, ihren Markt jedoch den betreffenden Industrieprodukten öffnen.

Nach welchen Maßstäben soll diese zwischenstaatliche Aufteilung der Industrie erfolgen? Vom rein ökonomischen Standpunkt aus betrachtet würde man sagen: Industrien innerhalb der Gemeinschaft sollen dort angesiedelt werden, wo sie auf den optimalen Standort treffen. Diese Verteilung hätte jedoch zur Folge, wie sich in den Industrialisierungsgutachten sehr klar zeigte, daß in einigen Ländern Häufungen von Industrien entstünden, während andere leer ausgingen. Daher kam es keineswegs überraschend, daß sich die Vertreter der einzelnen Länder nicht auf die in den Gutachten als optimal ausgewiesenen Standorte festlegen ließen. Man klammerte schließlich das Problem der regionalen Verteilung der Industrien aus den Verhandlungen aus, zumal es

ja auch erst Sinn hat darüber in verbindlicher Form zu sprechen, wenn die Gemeinschaft zustande gekommen ist und sehr eingehende Untersuchungen für bestimmte Produktionen verfügbar sind.

Übrig blieben somit nur einige grundsätzliche Erwägungen, eine rein ökonomisch fundierte regionale Verteilung der Industrie sei untragbar. Dagegen könne eine Verteilung, die eine gleiche industrielle Investitionssumme pro Kopf der Bevölkerung anstrebe, möglicherweise eine annehmbare Lösung bieten. Dieses Prinzip berücksichtigt jedoch nicht, daß die einzelnen Länder in Ostafrika einen sehr unterschiedlichen Stand der Industrialisierung bereits aufweisen. Seine Anwendung würde die fortgeschrittenen Länder zugunsten der anderen hemmen und ihr Interesse an einer industriellen Koordinierung erheblich mindern. Somit waren die Verhandlungsergebnisse über die Frage der industriellen Koordinierung recht bescheiden. Sie beschränkten sich im wesentlichen auf die Empfehlung, die erörterten Gutachten für künftige Gespräche als Grundlage heranzuziehen und eingehende Studien vorzubereiten, so eine Untersuchung über die Radioindustrie, die Kupferverarbeitung, die Nutzung von Methangasvorkommen im Kivu-See und die Förderung des Sparens. Schließlich wurde noch angeregt, einige neue Institutionen zu bilden, nämlich einen Eastern African Council of Industrial Research, der einen Teil der bestehenden Institute aufnehmen soll, ein Eastern African Institute of Standards und ein Eastern African Institute of Small Industry Development.

Allgemein, wenn ich das abschließend sagen darf, war man von den Ergebnissen der Lusaka-Konferenz angenehm überrascht. Freilich ist damit nur ein bescheidener Anfang gemacht, denn die eigentlichen Schwierigkeiten werden sich erst einstellen, wenn es darum geht, sich über die einzelnen Detailfragen zu einigen. Keineswegs darf damit gerechnet werden, daß sämtliche Länder, die der ostafrikanischen Subregion angehören, der neuen Gemeinschaft schon in Kürze beitreten werden. Die Gründe dafür können sowohl politischer als auch wirtschaftlicher Natur sein. So scheidet Rhodesien auf Grund der jüngsten politischen Ereignisse zumindest vorläufig aus. Bei anderen Ländern wie etwa bei Madagaskar, das der EWG assoziiert und wirtschaftlich mit der Franc-Zone eng verflochten ist, wäre ein Beitritt zur Gemeinschaft mit einer völligen Umorientierung der bisherigen Entwicklung verbunden. Dessenungeachtet wird die Gemeinschaft als Institution mit großer Wahrscheinlichkeit zustande kommen; wieweit sie mit Leben erfüllt werden kann, ist eine zweite Frage. Ich verweise hier auf die Ausführungen von Professor Priebe über den Zusammenhang zwischen Ausmaß der räumlichen Integration und Stand der inneren Integration. Auch die Frage des Zusammenspiels zwischen Landwirtschaft und Industrie ist noch völlig offen geblieben.

Den Empfehlungen zufolge soll die Gemeinschaft auch dann errichtet werden, wenn nur 6 Länder der ostafrikanischen Subregion bereit sind, sich ihr anzuschließen. Die Mindestzahl von 6 Ländern wird sich wahrscheinlich erreichen lassen, sofern das Interesse, das Äthiopien, Uganda, Kenia, Tansania, Malawi und Sambia an der Gemeinschaft gezeigt haben, anhält. Angesichts der Desintegrationsbestrebungen innerhalb der EACSO, der East African Common Services Organization, fällt es schwer, die empfohlene Gemeinschaft mit zu großem Optimismus zu beurteilen. Auf der anderen Seite haben in Lusaka auch Uganda, Kenia und Tansania einer Empfehlung zugestimmt, wonach im Rahmen der zu schaffenden Gemeinschaft eine gemeinsame ostafrikanische Währung errichtet werden soll. Was an Positivem bei derartigen Bemühungen bleibt, ist die Tatsache, daß der Gedanke einer gegenseitigen Information und unter Umständen auch einer Abstimmung über Projekte, die über ein Land hinausgehen, frühzeitig in die Diskussion geworfen wird.



## Diskussion

### I. Integration und Weltwirtschaft

— Inwieweit sind die regionalen Integrationsbestrebungen der Entwicklungsländer mit dem — u. a. im GATT zum Ausdruck kommenden — Ziel einer weltweiten internationalen Zusammenarbeit und Freizügigkeit des Handels vereinbar?

*Dr. Guth:*

Wenn ich es recht verstanden habe, hat Prof. Priebe in seinem Referat die These vertreten, zwischen regionalen Integrationsbestrebungen und dem Ziel eines weltweiten internationalen Handels bestehe keinerlei Gegensatz. Andererseits ist gestern auch die Meinung zum Ausdruck gekommen, daß jeder Zusammenschluß eine gewisse Abschirmung gegenüber der Außenwelt mit sich bringt, also zumindest tendenziell eine Einschränkung des Handels mit Drittländern. Ist das nicht doch eine Störung des freien internationalen Handels?

Sie kennen die Debatten, die vor Verwirklichung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geführt wurden. Professor Roepke z. B. hat ja noch bis zu seinem Tode mit Leidenschaft die Meinung vertreten, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sei im Grunde eine Sünde wider die Freiheit des internationalen Handels. Auch aus der Sicht der Bestrebungen um die Havanna-Charta in der ersten Nachkriegszeit muß man sich fragen, ob es eine gute Entwicklung ist, die mit der Blockbildung überall in der Welt in Gang kommt. Soll man diese Bestrebungen fördern? Ist es vernünftig, wenn ein ostafrikanischer Block einem maghrebischen und einem westafrikanischen Block gegenübersteht und jeder verstärkt unter sich Handel treibt? Oder ist das die einzig mögliche Entwicklung?

*Dr. Rau:*

Ich glaube, diese Frage ist gar nicht so schwierig zu beantworten, obwohl sie auf den ersten Blick schwierig erscheinen mag. Wir sollten nicht vergessen, daß wir, mit Rücksicht auf die Tatsache, daß die Welt einst unter der Herrschaft der Goldwährung, wenn auch mit kolonialem Vorzeichen, integriert war, besser von „Re-Integration“ reden

müßten. Diesen internationalen Goldwährungsmechanismus besitzen wir nicht mehr. Wir haben dafür ein Surrogat und haben im Zeichen dieses Surrogats weitgehend Freizügigkeit für autonome Vollbeschäftigungs- und Kreditpolitik. Dies schließt weltweite Integration, gelenkt durch einen zentralen, autonomen Steuerungsmechanismus, aus. Dies ist eine Tatsache, die wir bedauern können. Aber wir müssen uns mit ihr abfinden. Im Zeichen der heutigen Datenkonstellation gibt es nur eine Möglichkeit: die nationale, regionale und gleichzeitig auch die internationale Integration zu fördern, soweit dies möglich ist. Dies bedeutet ohne Zweifel eine Gratwanderung. Ich glaube aber nicht, daß wir die regionale Integration aus einer, nicht mehr von einem Goldmechanismus beherrschten „Weltwirtschaft“ wegdenken können. Wir müssen regionale und internationale Integration miteinander in Einklang bringen. Für eine Reihe von Entwicklungsländern stellt sich die Frage „regionale oder internationale Integration?“ nicht im Sinne eines Entweder/Oder. Sie brauchen regionale Integration, können es sich aber nicht leisten, auf die Einordnung in den weltwirtschaftlichen Zusammenhang zu verzichten, weil sie auch Weltmarktverpflichtungen und -bedürfnisse haben.

*Prof. Priebe:*

Ich kann kurz an die Worte von Herrn Dr. Rau anknüpfen. Nach meiner Auffassung kommt es auf das Vorzeichen an, mit dem man die Dinge betrachtet. Wenn wir eine weltweite Integration anstreben, dann braucht doch eine intensive regionale Integration zwischen verschiedenen Ländergruppen kein Gegensatz dazu zu sein. Die richtige Zielvorstellung ist dabei allerdings eine Voraussetzung; man kann diese intensive Integration auf engem Raum unter zwei verschiedenen Vorzeichen betrachten: einmal von dem Bemühen aus, einen eigenen Verein zu bilden, den man aus der Weltintegration herausnimmt und abschirmt, oder von dem Ziel aus, im Rahmen einer weltweiten Integration einen Integrationskern zu bilden und dafür die eigenen Bedürfnisse und Probleme mit den Nachbarn auf engem Raum noch intensiver miteinander abzustimmen.

Diese Probleme sind auch in der Diskussion um die EWG häufig hervorgetreten. Bisweilen schien das Bemühen deutlich, die EWG intern zu festigen und dabei nach außen abzuschirmen. Andere gingen von der Auffassung aus, daß jede innere wirtschaftliche Stärkung im engen Raum der EWG um so größere Möglichkeiten bietet, auch zu einer weltweiten Integration zu gelangen. Die Entwicklung könnte ihnen recht geben.

Von diesen Überlegungen aus kommen wir zu einem weiteren Problem, das Herr Dr. Guth angesprochen hat und auf das ich auch in

meinem Vortrag eingegangen bin: zu den Beziehungen zwischen Integration und Entwicklungsstand der Wirtschaft. Nach meiner Auffassung muß beides in engem Zusammenhang gesehen werden: Die Möglichkeiten einer weiträumigen Integration sind von dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand abhängig. In diesem Sinne sollten wenig entwickelte Länder regional eine enge Verbindung zueinander suchen, um sich dann von dieser Basis aus in einer weltweiten Integration besser im Wettbewerb behaupten zu können.

Dr. Harborth:

Es scheint in der Tat einen unvereinbaren Gegensatz zu geben zwischen regionalen Integrationsbestrebungen (soweit sie mit Abschließungseffekten verbunden sind) und dem Ziel einer weltweiten internationalen Zusammenarbeit und Freizügigkeit des Handels. Die Verfechter des Freihandels können dabei, scheinbar mit gutem Recht, behaupten, die auf ungehindertem Austausch beruhende internationale Spezialisierung garantiere am zuverlässigsten eine weltweite Wohlstandsmaximierung. Denn ist nicht seit Ricardo bekannt, daß aus einem freien Handelsaustausch *alle* Handelspartner profitieren können, und zwar eben gerade auch die sehr kostengünstig produzierenden Länder? Zweifellos ist die damit angesprochene Theorie der komparativen Kosten ihrem Wesen nach auch eine bestechende Theorie der weltweiten Integration, aber sie enthält eine wesentliche Implikation:

Es wird stillschweigend unterstellt, daß die tauschenden Regionen im Augenblick der Eröffnung des Handels ihre internen Produktivkräfte so weit entwickelt und differenziert haben, daß sie die bei optimaler Faktornutzung theoretisch möglichen alternativen Güterkombinationen auch wirklich realisieren könnten. Dies ist aber erst dann der Fall, wenn das vonstatten gegangen ist, was Prof. Priebe in seinem Referat als „interne Integration“ bezeichnet hat. Wahrscheinlich meint Prof. Karl Schiller dasselbe, wenn er von der „Ära der Vorbereitung“ spricht, in der jede Region erst einmal ihre „Breitenstruktur“ entwickeln müsse. Erst dann nämlich wird — theoretisch gesprochen — die echte Kapazitäts- oder Transformationskurve der betreffenden Region sichtbar, die über ihre wahren absoluten oder komparativen Kostenvorteile Auskunft gibt. Auch in Ricardos berühmtem Beispiel wird das Vorhandensein voll ausgebildeter Kapazitätskurven in England und Portugal vorausgesetzt, was in der Modellannahme seinen Ausdruck darin findet, daß beide Länder vor Eröffnung des Außenhandels Wein *und* Tuch produzieren können, wenn auch zu sehr unterschiedlichen Kosten.

Hat dagegen ein Land die Phase der „internen Integration“ noch nicht durchlaufen, und wird es trotzdem in die „Weltarbeitsteilung“

einbezogen, so geschieht das — vom Standpunkt des betreffenden Landes aus — „vorzeitig“, eben auf der Grundlage seiner noch nicht vollständig entwickelten Kapazitätskurve. In den Bereich der interpersonellen Arbeitsteilung übertragen, wäre diese Situation etwa dann gegeben, wenn man Kinder zwingen würde, am volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß dauernd mitzuwirken: Sie würden dann dort eingesetzt werden, wo ihre komparativen Nachteile gegenüber den Fähigkeiten der Erwachsenen am geringsten sind, wahrscheinlich also bei Handlanger- und ähnlich unqualifizierten Arbeiten. Und weiter: Solange diese (kurzfristig völlig folgerichtige) Art der Arbeitsteilung fortgesetzt würde, solange würde bei den Kindern auch eine Ausbildung latenter Fähigkeiten verhindert. Allgemein kann man von einer dauerhaften vernünftigen Arbeitsteilung erst dann sprechen, wenn alle an ihr Beteiligten zuvor ausreichend Gelegenheit gehabt haben, in einer Phase der „internen Integration“ ihre spezifischen Fähigkeiten zu erkennen und zu entwickeln.

Regionale Integrationsbestrebungen und Freihandel widersprechen sich also nur scheinbar. Denn — auf das Ziel der langfristigen Wohlstandsmaximierung bezogen — ist eine bereits vollzogene „interne Integration“ Voraussetzung für einen sinnvollen Freihandel.

**Prof. Meimberg:**

Für einen unbefangenen Beobachter wird, so scheint mir, der Katalog von Gefahren einer regionalen Integration nicht weniger lang ausfallen als derjenige möglicher Nutzeffekte. Ohne näher auf die Besonderheiten des einzelnen Falles einzugehen, wird man sich nicht für oder gegen die regionale Integration aussprechen können. Das Urteil wird überdies immer erneut zu überprüfen sein. Ein Regierungsumsturz in einem der beteiligten Länder oder auch schon ein Wechsel im Konzept der Wirtschaftspolitik kann zu einer anderen Würdigung führen.

Roepke hat m. E. die möglichen positiven Effekte der regionalen Integration, speziell in Europa, unterschätzt. Die Metapher von der Gratwanderung vor Augen, möchte ich der Relativierung insofern eine Grenze setzen, als ich mich zumindest für Europa als Anhänger der regionalen Integration bezeichne — unter anderem als Mittel zur Intensivierung der Weltwirtschaft.

**Dr. Guth:**

Die ideale Form der weltwirtschaftlichen Zusammenarbeit ist sicher nicht die der Handelsblöcke. Trotzdem erscheint mir die Förderung der regionalen Integration der Entwicklungsländer ein notwendiger und auch weltwirtschaftlich vertretbarer Weg. Im Gegensatz zu Herrn

Dr. Rau möchte ich jedoch die Notwendigkeit zu regionalen Zusammenschlüssen nicht so sehr aus der Art unseres Währungssystems ableiten. Ich glaube vielmehr, die Tatsache, daß wir Entwicklungsländer haben, deren Lebensstandard immer mehr hinter dem der entwickelten Länder zurückzubleiben droht, zwingt uns einfach, die regionale Integration dieser Länder zu akzeptieren und dabei auch eine relative Beschränkung des Freihandels, wie sie die Bildung von zollfreien Räumen mit Außenzöllen mit sich bringt, in Kauf zu nehmen. Wir sprechen dauernd davon, die Entwicklungsländer sollten sich bemühen, ihre Industrieprodukte auf unseren Märkten abzusetzen. Gleichzeitig verbauen wir ihnen diese Märkte oft gerade dort, wo ihre Qualitäten mit den unseren konkurrieren können, was ohnehin in den meisten Branchen nicht der Fall ist. Trotzdem helfen wir ihnen, die Fabriken für diese Produkte hinzustellen. Was bleibt dann, als ihnen vermehrten Handel untereinander anzuraten; und dafür ist eben die Integration ein wichtiges Instrument.

Ich sehe also die Rechtfertigung für solche Bestrebungen auch gerade darin, daß wir dieses große Gefälle zwischen wohlhabenden und ärmeren Ländern haben. Wir können uns deshalb einen vollen Freihandel, bei dem die Entwicklungsländer nach Lage der Dinge wenig Chancen hätten, ihre Exporte auszuweiten, nicht leisten; das wäre politisch nicht tragbar. Ich habe dies bewußt überspitzt formuliert, weil mir daran lag, die Verbindung zwischen dem Weltproblem der Entwicklungshilfe und der Tendenz zur regionalen Integration aufzuzeigen.

*Dr. Rau:*

Was bisher gesagt wurde, läßt sich wohl noch rechtfertigend ergänzen mit dem Hinweis, daß wir unsere Vorstellungen über die Anwendung und Wirksamkeit des Gesetzes der komparativen Kosten nicht statisch, sondern dynamisch formulieren müssen. Aus dynamischer Sicht sehen bedeutet hier, die Tatsache erkennen, daß das Gesamtbild der ökonomisch-industriellen Struktur, die wir heute durch eine Momentaufnahme erfassen könnten, kein Tatbestand ist, der für alle Zeiten gilt. Das gegenwärtige ökonomische Strukturbild, wie es sich bis heute in der gesamten ökonomischen Welt entwickelt hat, ist nicht lediglich der Ausdruck natürlicher Gegebenheiten, sondern auch der Reflex sehr erheblicher staatlicher Förderungs-, Erziehungs- und Bildungsmaßnahmen. Wenn wir in dieser Weise, durch eine dynamische Sicht, unsere Vorstellungen über den Aussagewert des Gesetzes der komparativen Kosten auflockern, dann kommen wir auch zu realistischeren Vorstellungen darüber, was die Entwicklungsländer im Rahmen nationaler Zielsetzungen tun und lassen dürfen. Das kann so weit gehen, daß unter dynamischer Sicht auch ein Stahlwerk in einem Entwicklungs-

land einen Sinn hat, obwohl zur Zeit, in einer Momentaufnahme erfaßt, in den hoch industrialisierten Ländern Stahl billig und im Überfluß produziert wird. Wo die Grenzen zwischen „Ja“ und „Nein“ in bezug auf ein Stahlwerk zu ziehen sind, bedarf jedoch im Einzelfall sehr eingehender Prüfung. Welche Möglichkeiten auch unter strenger Anwendung des Gesetzes der komparativen Kosten vom Technischen her gegeben sind, hat Japan — allerdings kein Entwicklungsland — in sehr überzeugender Weise gezeigt. Auf jeden Fall dürfen wir den Erziehungsfaktor im Sinne Lists nicht nur zur Rechtfertigung der Entstehung unserer hoch industrialisierten Volkswirtschaften anführen, sondern müssen auch den Entwicklungsländern die Möglichkeit einräumen, sich langsam in ein günstigeres komparatives Kostengefüge „hineinzuziehen“.

Dr. *Hankel*:

Ich glaube, daß sich in unsere Diskussion ein Mißverständnis eingeschlichen hat, das mit der unterschiedlichen Bedeutung des Wortes Integration zusammenhängt. Wenn ich Sie recht verstanden habe, Herr Prof. Priebe, haben Sie gestern Integration im Sinne von Marktverbreiterung definiert. Das ist nicht unbedingt dasselbe wie Integration im heute diskutierten Sinn der Schaffung von regionalen handelspolitischen Blöcken oder Präferenzzonen. Was Sie gestern gesagt haben, hat mich sehr beeindruckt: Jeder äußeren Integration geht die innere Integration voraus. Ausgehend von der Eigen- und Hauswirtschaft muß sich mit der Zeit so etwas wie ein innerer Markt entwickeln, dessen Radius immer größer wird und eines Tages so groß ist, daß er die Enge der eigenen Volkswirtschaft sprengt, und man „Außenhandel“ bekommt. Das ist eine moderne Deutung unserer alten Stufentheorie, deren Aktualität ein Autor wie Rostow wieder hervorgehoben hat. Für mich habe ich daraus den Schluß gezogen, daß, solange dieser Prozeß der inneren Integration noch nicht abgeschlossen ist, man sich um äußere Integration im Sinn von Präferenzzonen nicht den Kopf zu zerbrechen braucht. Eines Tages, wenn aus Einzelwirtschaften eine integrierte Volkswirtschaft geworden ist, ist es von selbst so weit, und man wird auch über die äußere Integration zwischen den benachbarten Staaten zu reden haben. Bezogen auf die Entwicklungsländer heißt das: Welche Art der Integration ist gemeint? Die innere, die Prof. Priebe im Auge hatte, oder die äußere, von der wir heute gesprochen haben? In einem unterentwickelten Land kommt es doch primär darauf an, daß der Sektor Subsistenzwirtschaft verkleinert wird, daß überhaupt Märkte entstehen. Wie kommen wir eigentlich dazu, bei kleinen und noch längst nicht nach innen integrierten und darum unterentwickelten Ländern, wie Togo, zu fordern: Ihr müßt Euch nach außen integrie-

ren? Empfehlen wir hier nicht, den zweiten Schritt vor dem ersten zu tun? Machen wir uns nicht viel zuviel Gedanken um ein Problem, das sich also für die meisten Entwicklungsländer, gerade des afrikanischen Typs, vielleicht in 30 oder 40 Jahren stellen wird, aber doch nicht heute?

## II. Integration und Entwicklungsstand der Partner

- a) Setzt nicht jeder Integrationsprozeß einen Mindestentwicklungsstand in wirtschaftlicher, aber auch in administrativer und politischer Hinsicht voraus? Wenn ja, in welchen Regionen ist dieser Mindeststand erreicht?
- b) Welche Probleme ergeben sich bei starkem Unterschied im Entwicklungsstand der einzelnen Integrationspartner („dual economy“ auf regionaler Ebene)?

*Dr. Guth:*

Herr Dr. Hankel hat mit seinen Ausführungen bereits auf unsere zweite Fragestellung übergreifen. Wie wir gestern und heute festgestellt haben, ist die Wirklichkeit jedoch anders als in dem von ihm gezeichneten „organischen“ Schema. Die Länder beginnen lange vor Vollendung des inneren Integrationsprozesses mit den äußeren institutionellen Integrationsbemühungen. Die Frage nach der Vertretbarkeit dieser Reihenfolge und die Überlegung, ob man etwa diese Länder mit allen Mitteln davon abhalten und auf den Weg der inneren Integration zurückverweisen sollte, hat deshalb vielleicht nur noch akademischen Charakter.

*Prof. Stucken:*

Ich würde zunächst folgendes sagen. Es gibt einen Zustand, wo Integration höchstens eine Arabeske ist, etwas, was nicht viel bringt, nämlich, wenn im wesentlichen noch von Subsistenzwirtschaft gesprochen werden muß und wenn auch innerhalb des Landes noch gar kein Handel besteht. Im Laufe der Zeit gehen die Dinge ja aber weiter, und man könnte sich denken, daß es sich dann um die Schaffung gewisser weiterer, auch industrieller Güter in diesen betreffenden Volkswirtschaften handelt. Solange es bei der Industrialisierung darum geht, die typischen Bekleidungsgegenstände — die Textilindustrie steht ja doch gewöhnlich an erster Stelle — und die normalen Baumaterialien herzustellen, die im Lande gebraucht werden, kann eine Integration kaum etwas leisten. Erst dann, wenn es sich darum handelt, weitere Dinge in diesen Ländern selbst zu produzieren, mehr spezialisierte Konsum-

güter und Produktionsmittel, besonders auch Produktionsmittel maschineller Art, also unter Ausschließung von Ziegeleien, Zementwerken usw., da wird die Frage der Integration interessant. Also man muß in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung schon einige Stufen weiter sein. Aber welchen Vorteil bietet dann die Integration? Und wer gewinnt bei der Integration? Wenn wir es mit verschiedenen Volkswirtschaften zu tun haben, von denen die eine die höhere Stufe erreicht hat, die andere aber nicht — in gewissem Sinn der Fall von Friedrich List —, dann ist bei der Integration die zweite die Dumme. Denn in der zweiten wird eine Entwicklung angehalten, die möglich wäre, wenn zwischen den Ländern noch gewisse Zollmauern beständen. Interesse an der Integration hat in diesem Falle nur das fortgeschrittene Land. Die Sache ist dann so wie im Verhältnis von Ägypten und Syrien. Ägypten war schon so weit fortgeschritten, daß es gewisse Produktionsmittel produzierte und war dabei, eine Autoindustrie aufzubauen; Syrien war noch nicht so weit. Da war die Integration eine Chance für Ägypten; sie ist damals überhaupt nur zustande gekommen, weil man die Produktionsbereiche auf die beiden Länder aufteilte; aber kann man das dann eigentlich noch Integration nennen, wenn das eine Land Güter nicht produzieren darf, die es billiger als das andere produzieren kann? Man hat also gewisse Bereiche für Syrien offen gehalten, die sonst alle von Ägypten erfaßt worden wären. Auf diese Art und Weise ist es eine Zeitlang gegangen. Diese wirtschaftlichen Dinge haben kein Band zwischen Ägypten und Syrien geschaffen, sondern sie waren nur ein latenter Explosivstoff. Das zurückgebliebene Land kommt wahrscheinlich bei einer Integration schlecht weg; das weiter fortgeschrittene ist dasjenige, das an einer Integration Interesse hat und nun versucht, die anderen irgendwie davon zu überzeugen, daß sie auch noch gewisse Vorteile haben, eventuell unter Hingabe gewisser besonderer Zugeständnisse.

*Dr. Guth:*

Dieser Beitrag zeigt die ganze Problematik des Themas. Überspitzt formuliert könnte man also sagen, ein solcher Zusammenschluß führt zum Gegenteil dessen, was mit der Entwicklungshilfe angestrebt wird, denn die Schwachen werden damit noch schwächer und hilfsbedürftiger.

*Prof. Priebe:*

Herr Dr. Hankel hat meine Gedanken folgerichtig weitergeführt, und ich möchte meine Hauptthese noch einmal für die Diskussion zuspitzen: Die Integrationsbreite ist stets von der Integrationstiefe abhängig, die innerhalb eines Landes oder in einem regionalen Bereich besteht. Zwi-



schen beiden gibt es keine echte Alternative. Nicht ohne Grund vollzieht sich der Gütertausch in der Welt hauptsächlich zwischen hochentwickelten Ländern, eigentlich nur hier kann man im vollen Sinne des Wortes von Weltwirtschaft sprechen. Daraus wird auch deutlich, daß, wenn eine Wirtschaft einen gewissen internen Integrationsgrad erreicht hat, dynamische Kräfte hinausdrängen und eine Integration in die Breite herbeiführen.

Bei unterschiedlichem Entwicklungsstand verschiedener Länder oder sogar Regionen — damit möchte ich die Ausführungen von Herrn Stucken unterstützen — kommt eine Integration entweder nicht zustande, oder sie geht zu Lasten des schwächeren Partners. Italien scheint mir dafür ein Musterbeispiel zu sein. Seit hundert Jahren ist das Land vereinigt und lebt in einem einheitlichen Wirtschaftsraum unter einer gleichen Regierung und Wirtschaftspolitik. Süditalien ist dabei unentwickelt geblieben. Norditalien hat sich wirtschaftlich zunehmend entwickelt und ist reicher geworden. Die Lebensverhältnisse in Süditalien dagegen sind stellenweise eher schlechter als zur Zeit der Landung von Garibaldi vor hundert Jahren.

Von diesen Erfahrungen aus kommen wir zu Konsequenzen für die heutige Entwicklungspolitik. Tun wir nicht den zweiten Schritt vor dem ersten, wenn wir heute den Entwicklungsländern sagen, sie sollten sich in eine weltweite Integration einfügen? Bringen wir sie damit nicht in die Gefahr, nur das fortzusetzen, was sie aus der Kolonialzeit kennen? Damals haben sie gelernt, daß hochentwickelte Wirtschaftsformen von außen kommen und nicht evolutionär aus ihrer eigenen Entwicklung entstehen. Wenn nun weiterhin die Bemühungen zu stark auf die Förderung einer weltweiten Integration konzentriert werden, könnte dadurch die Gefahr entstehen, daß man darüber wichtiges zu tun vergißt, was zur Stärkung der eigenen Wirtschaft und damit zu einer intensiven inneren Integration erforderlich ist, die erst als Voraussetzung der weltweiten Integration geschaffen werden müßte.

*Dr. Guth:*

Kommen wir damit nicht zu einem völlig negativen Ergebnis? Erstens scheidet bereits mit der These, Länder, die nach innen nicht genügend integriert sind, seien auch nach außen noch nicht integrationsreif, ein ganzer Bereich von vornherein aus — das tropische Afrika zum Beispiel. Von denjenigen, die übrigbleiben, ist wiederum zu befürchten, daß immer ein paar ganz Schwache darunter sind, die bei einem Zusammenschluß den kürzeren ziehen würden. Folglich wäre eine Integration auch da nicht ratsam. Soll man also lieber alles beim alten lassen?

*Dr. Timmler:*

Ich wollte bloß fragen, gilt das, Herr Dr. Guth, was Sie überspitzt sagten, Integration kann die Schwachen noch schwächer, die Starken noch stärker machen, für alle Wirtschaftssektoren? Gilt das auch im Hinblick auf den Verkehr? Die Weltbank hat ja nicht ohne Grund sich zuerst der Infrastruktur angenommen. Wird das Basuto-Land, das ja bei Gott eines der zurückgebliebensten ist, das wir überhaupt kennen, wird das Basuto-Land nicht dadurch, daß es gewissermaßen an den afrikanischen Verkehr angeschlossen wird, automatisch wirtschaftlich gewinnen und damit stärker werden? Oder wenn wir an den Ausgleich der Spurweiten der Eisenbahnen denken, der gegenwärtig in Afrika angestrebt und auch verwirklicht wird. Also profitieren da nicht ganz schwache Länder zunächst einmal? Es ist eine andere Frage, ob diese Möglichkeit aufgegriffen und was dann nachher mit eigenen Kräften daraus gemacht wird. Ich wollte nur einmal darauf hinweisen.

*Dr. Knall:*

Ohne auf das Terminologische des Integrationsbegriffs zurückzukommen, möchte ich doch auf den entwicklungspolitischen Inhalt, den das Wort Integration enthält, hinweisen: Man versucht zu integrieren, was wirtschaftlich integrierbar ist. Die Integration einer Subsistenzwirtschaft mag vielleicht eine Arabeske sein, wie es Herr Prof. Stucken formulierte, aber ich meine, daß man gerade deswegen den entwicklungspolitischen Versuch machen müßte, diesen Zustand der Unterentwicklung u. a. mit Hilfe der Integration zu verändern. Dabei darf man es sich nicht so einfach machen und den wirtschaftlichen Dualismus als Argument ins Feld führen. Es gibt kaum ein Entwicklungsland, das nicht irgendwelche Formen der Dualwirtschaft aufweist, wobei selbstverständlich auch Ihr Argument, Herr Dr. Timmler, berücksichtigt werden muß. Im wirtschaftlichen Dualismus steht bekanntlich neben dem nichtmonetären Subsistenzsektor ein kapitalistisch-marktwirtschaftlicher Sektor. Man kann sich nun fragen, ob die Infrastruktur zur marktwirtschaftlichen Ökonomie oder zur Subsistenzökonomie gehört, weil infrastrukturelle Vorhaben (Straßen, Eisenbahnen usw.) nicht im eigentlichen Sinne markttransparent sind, d. h. nicht auf dem Markt „gehandelt“ werden. Da wäre also schon ein Sektor, den man im dichotomischen Schema nicht eindeutig zuordnen kann. Wenn man die Integration als ein Entwicklungspolitikum — im Sinne von „policy“, nicht von „politics“ — auffaßt (und ich weiß nicht, ob man es anders machen darf), so ist es doch müßig, sich darüber zu unterhalten, ob man auch ein völlig unentwickeltes Land, wie z. B. das von Dr. Timmler genannte, oder Nepal in Asien oder Bolivien in Lateinamerika integrieren sollte oder nicht. Wenn sich auf Grund eines Vertrages ein

reifes Entwicklungsland einverstanden erklärt, mit einem rudimentären Entwicklungsland die Wirtschaftsintegration einzugehen, dann steht es ja im Vertrag, daß das wirtschaftlich höherentwickelte Land bereit ist, gewisse Konzessionen an das rudimentäre Entwicklungsland zu machen. Dieser Versuch ist in der ALALC gemacht worden, wobei man ganz andere Wege eingeschlagen hat als z. B. in der EFTA oder in der EWG. Den zwei schwächsten Ländern der ALALC (Paraguay und Ekuador) wurden im Vertrag von Montevideo bestimmte Konzessionen explizite zugestanden, die weder im EFTA- noch im EWG-Vertrag enthalten sind. Dies ist eine sehr interessante Entwicklung, von der man wünscht, sie würde auch in anderen Entwicklungsgebieten Schule machen: Die reifen Entwicklungsländer sind bei der Integration nicht primär auf ihre wirtschaftlichen Interessen bedacht, sondern erklären sich den schwachen Integrationspartnern gegenüber zu Konzessionen bereit.

*Dr. Guth:*

Sie haben mit dem Wort „policy“ ein wesentliches neues Moment in die Diskussion gebracht. Wir haben uns ja bisher ganz bewußt im Schema des reinen Freihandels, d. h. der reinen marktwirtschaftlichen Kräfte bewegt. An Ihrem Beitrag, Herr Dr. Knall, scheint mir wichtig — und ich bin genau derselben Meinung wie Sie —, daß mit der Politik korrigierend im Sinne einer Erleichterung des Integrationsprozesses eingegriffen werden muß, genau wie man in der EWG auch an vielen Stellen eingegriffen hat und weiter eingreifen wird. Aus einer solchen „ausgleichenden Integrationspolitik“ ziehen im Ergebnis beide Seiten Nutzen; denn selbst wenn man, wie z. B. in Lateinamerika, die Schwachen durch Gewährung von Schutzzöllen unterstützt, liegt für die Starken, die das zugestehen, ein Vorteil im Erreichen des größeren Marktes für alle nicht geschützten Produkte. Dafür müssen sie dann aber ihren schwächeren Partnern die Produktionszweige überlassen, in denen diese noch die vergleichsweise besten Wettbewerbschancen haben — ganz nach dem Gesetz der komparativen Kosten.

*Prof. Stucken:*

Sind das dann nicht regulär Beschränkungen der Integration?

*Dr. Guth:*

Natürlich, deshalb sagte ich, das greift ein in das freie Spiel der marktwirtschaftlichen Kräfte.

*Dr. Rau:*

Ich darf nochmals an das anknüpfen, was unter dem Aspekt Stark/Schwach gesagt wurde. Im wesentlichen schließe ich mich den Ausführ-

rungen darüber an. Aber ich interpretiere die bisherigen Ergebnisse der Diskussion nicht in dem Sinne, daß der Gegensatz zwischen starken und schwachen Ländern keinen Dispositionsspielraum für Integrationsbemühungen zuläßt. Nehmen wir beispielsweise Afghanistan und Pakistan. Man kann, mit gewissen Vorbehalten, eines dieser Länder als schwach bezeichnen. Ich bin überzeugt, daß es auch hier für das schwache Land, d. h. Afghanistan, nützliche Ansätze für Integrationsbestrebungen besonders im Bereich der Maßnahmen gibt, die, wie der Verkehr, besondere integrationsfördernde Kraft besitzen. Wenn Afghanistan und Pakistan ihre Frachttarife harmonisieren würden, wäre das ein großer Vorteil auch für das schwache Land. Auch im industriellen Bereich bieten sich Integrationsvorteile für den Schwachen an. Allerdings sind die Impulse dazu, je nach Branche und Projekt, unterschiedlich stark. Es gibt auch im Bereich der Industrie ohne Zweifel Projekte, die nahezu nach Integration „schreien“. Das gilt, wie wir in unserem weltweiten Überblick gesehen haben, besonders für den Eisen- und Stahlbereich. Algerien und Marokko habe ich in diesem Zusammenhang bereits erwähnt. Auch Afghanistan und Pakistan haben Gespräche über Zusammenarbeit im Bereich der Stahlproduktion geführt. Es ging darum, zu ermitteln, ob es möglich sei, afghanische Erze in Quetta weiter zu verarbeiten. Dieses Projekt ist, nach den letzten Informationen zu urteilen, gescheitert. Aber die Tatsache, daß sich ehemalige Feinde an einen Tisch setzen und anfangen, derartige Fragen zu diskutieren, ist sehr ermutigend. Sie zeigt, daß der Zwang zum Gespräch sehr stark von der Art des Projektes her bestimmt wird. Außerdem läßt die Tatsache, daß dieses Gespräch geführt wurde, auch einen politischen Fortschritt erkennen, der durch die Entwicklung der letzten Jahre erzeugt wurde. Insgesamt gesehen neige ich dazu, anzunehmen, daß der Gegensatz zwischen starken und schwachen Ländern den Spielraum für Integrationsbereitschaft zwar vermindert, ihn aber auf keinen Fall völlig einengt.

Prof. Meimberg:

Ist nicht doch ein wesentlicher Unterschied zwischen der regionalen Integration in Europa und jener in Entwicklungsländern? Ist man dort nicht oft geneigt, mit der wirtschaftlichen Verflechtung auch eine Gewichtsverlagerung anzustreben zugunsten des eigenen Landes? Wenn es sich so verhält und es allgemein an ausgeglichenen politischen Beziehungen zwischen den zu integrierenden Ländern fehlt, wenn es selbst insoweit die Neigung gibt, in Freund-Feind-Beziehungen zu denken, wird man den betreffenden Ländern zu raten haben, daß sie zunächst einmal ihre nationale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung in ein besseres Gleichgewicht bringen und sie aufgeschlossener

werden für den Gedanken der internationalen Arbeitsteilung als solchen, statt sich des zweiseitigen Instruments der zwischenstaatlichen, aber regional begrenzten Integration zu bedienen.

*Dr. Hankel:*

Darf ich zu dem, was Sie gesagt haben, Herr Dr. Knall, anmerken: Ich glaube, gerade Ihr Beitrag zeigt, daß innere und äußere Integration zwei Paar Schuhe sind. Innere Integration ist alles das, was uns Prof. Priebe gestern vorgeführt hat: Verbreiterung der Binnenmärkte, Stärkung des Binnenkreislaufs, Reduzierung der Subsistenzwirtschaft usw. Äußere Integration ist im heutigen Sprachgebrauch definiert als Freihandel für einen begrenzten Klub benachbarter Länder. Dabei sind schwache Länder in einem solchen Freihandelsklub dümmere dran als starke. Natürlich können die Stärkeren nett sein und Opfer bringen. Aber ich fürchte, das alles ist nicht Integration, so wie wir es hier verstehen. Es sind Ausnahmen von der Integrationsregel, freundliche Arabesken des äußeren Integrationsprinzips. Es bleibt also die schon gestern gestellte Frage offen: Können es sich Länder mit schwacher Binnenintegration überhaupt leisten, zur äußeren Integration überzugehen? Rät man ihnen gut, wenn man sagt: Integriert Euch erst nach außen, ehe Ihr nach innen voll integriert seid?

*Dr. Knall:*

Ich würde nicht so weit gehen, zu sagen, daß die Starken Opfer bringen, denn in der Regel handelt es sich eigentlich nicht um effektive Opfer, obwohl das eine Sache der Definition ist. Ich würde es eher „entgangene Gewinne“ nennen. Sie sehen die Nuancierung, die ich hier hereinbringe. Wenn man von diesem pragmatischen Standpunkt aus das ganze Problem anpackt, dann ist es auch faßbarer. Was Sie gesagt haben, Herr Dr. Hankel, ist natürlich absolut richtig: Daß eben die interne Integration wahrscheinlich das Notwendige ist, während man, wenn man normalerweise von Integration spricht, die überregionale und übernationale oder, wie hier definiert, die externe Integration meint. Ich glaube, man kann beide verbinden, denn beide stellen einen Prozeß dar, der simultan stattfindet. Analog zur oft zitierten Frage, ob das Ei oder die Henne zuerst da war, muß man sich tatsächlich fragen: Was ist eher möglich und durchführbar, die interne Integration oder die externe? Entwicklungspolitisch geht es doch um die Entscheidung, welche der beiden Integrationsformen wir auf Grund einer bestimmten Datenkonstellation wählen wollen. Hier meine ich, daß man mit beiden gleichzeitig beginnen müßte, und daß durch ein ständiges Gib und Nimm die interne Integration mit der externen verwoben wird. Das würde dann zu Resultaten führen, die von den Be-

fürwortern der Integration als Vorteile angesehen werden. Natürlich gibt es hierbei auch negative Seiten. Einige werden vielleicht so weit gehen und sagen, daß die Vorteile Ausnahmen sind, und daß normalerweise in einem Integrationsprozeß nur negative Aspekte vorherrschen. Ich glaube aber, daß das ein bißchen zu negativ gesehen ist.

*Streng:*

Mit der Entkolonisierung ist eine Reihe von Staaten entstanden, die wirtschaftlich nur als Torsi anzusprechen sind. Für sie scheint es sehr zweifelhaft, ob innere Integration in ausreichendem Maße möglich sein wird, um den Vorsprung von vornherein bessergestellter Partner einzuholen; denn die Gebiete, die dank ihrer reichlicheren Ressourcen schon während der Kolonialzeit einen höheren Stand erreicht hatten, werden unter den heutigen günstigeren Umständen ihr Wachstumstempo eher beschleunigen können und die von Natur aus Benachteiligten noch weiter hinter sich lassen, so daß die Einkommensunterschiede trotz Entwicklungshilfe größer statt kleiner werden. Beispiele dafür liefern sowohl die Union Douanière et Economique d'Afrique Centrale (Gabun, Kamerun, Kongo-Brazzaville, Tschad, Zentralafrikanische Republik) als auch die im Conseil de l'Entente zusammengeschlossenen Länder (Dahome, Elfenbeinküste, Niger, Obervolta, Togo). Müßte nicht in diesen Fällen, in denen zwar eine gewisse Entwicklung erreicht, der Abstand zu potentiellen Partnerländern aber nicht oder doch nicht wesentlich verringert werden kann, Herrn Dr. Guths provokatorisch gemeinte Frage tatsächlich mit Ja beantwortet werden, ob es nicht besser sei, alles beim alten zu lassen?

*Prof. Priebe:*

Herr Dr. Hankel hat die Frage gestellt, ob wir die Konzessionen, die den wirtschaftlich Schwächeren im Rahmen einer Integration gemacht werden, nicht letzten Endes als Ausnahmen von der Integration betrachten müßten. Man könnte die Dinge auch von einer anderen Seite aus sehen. So möchte ich unsere besonderen Bemühungen in der EWG um Süditalien oder andere wirtschaftlich schwach entwickelte Regionen weniger als Konzessionen, sondern mehr als aktive Maßnahmen einer Strukturpolitik betrachten, die zur Ergänzung und späteren Vertiefung der Integration erforderlich sind. Freier Güteraustausch allein kann den wirtschaftlich Schwächeren nicht helfen, den Abstand aufzuholen, sondern man muß durch Strukturmaßnahmen ihre Wettbewerbsbedingungen angleichen. In diesem Sinne ist die regionale Strukturpolitik stets ein Element der Entwicklungspolitik. So gesehen ist eine EWG-Strukturpolitik für Süditalien auch nicht nur aus sozialen oder karitativen Gründen zu bejahen. Vielmehr ist auch die Erkenntnis

dafür mitbestimmend, daß wir dieses wirtschaftlich schwach entwickelte Gebiet als potentiellen Verbraucher im Gemeinsamen Markt sehen und daß die dortigen Wachstumsprozesse dazu führen könnten, daß die heute noch schwach in den Markt integrierte Bevölkerung dieser Regionen einen überproportionalen Zuwachs an Einkommen und Verbrauch erreicht.

*Dr. Guth:*

Das ist, wie mir scheint, eine Präzisierung dessen, was vorhin Herr Dr. Knall „policy“ genannt hat.

*Dr. Hankel:*

Ich sehe es genauso. Allerdings muß ich eines klarzustellen versuchen. Das Problem des schwachen Landes in der Freihandelszone scheint mir im Prinzip ganz ähnlich zu liegen wie das der schwachen Region in der Volkswirtschaft. Was beim schwachen Land der Schutz Zoll erreichen soll, das müßte bei der schwachen Region innerstaatlich im Wege der Strukturpolitik herbeigeführt werden. So spricht z. B. vieles dafür, daß Süditalien heute besser dran wäre, wenn man es seinerzeit nicht integriert hätte und das Königreich beider Sizilien noch bestünde. Es könnte sich dann über Zölle schützen und wäre nicht auf Strukturhilfe angewiesen. Ebenso: Wenn wir einen Bayerischen Wald mit eigener Provinzialregierung hätten, so könnte diese möglicherweise erheblich mehr tun und sozusagen schutzzollähnliche Bedingungen für ihr Gebiet herstellen. Es gibt m. E. keinen klar definierbaren Zusammenhang zwischen optimalem Wirtschaftsraum, optimaler Bevölkerungszahl und Integrationsgrad. Natürlich braucht man Land und Leute; dennoch kann ein Gebiet wie Togo mit 2 Mio Menschen genauso intern integriert werden — wenn nicht besser — wie ein 500-Mio-Menschen-Wirtschaftsraum à la Indien.

*Dr. Timmler:*

Nur eine Ergänzung zu dem, was Sie vorher gesagt haben und was eben hier noch einmal geäußert wurde: Integration ist immer etwas Willkürliches, vom Willen gekürt. Ihr wohnt relativ wenig Automatik inne. Sie wird allein bestimmt von dem Willen, der von der Zweckmäßigkeit abgeleitet wird, oder hergeleitet werden sollte.

*Dr. Guth:*

Ich glaube, es gibt beides nebeneinander. Es treten starke Eigenkräfte auf, aber es sind auch politische Anstöße erforderlich.

Prof. *Meimberg*:

Eine ausgewogene und dauerhafte regionale Integration scheint mir die Bereitschaft und Fähigkeit der beteiligten nationalen Regierungen vorauszusetzen, die politischen, sozialen und ökonomischen Verhältnisse in den Partnerländern zu respektieren. Im Zuge der wirtschaftlichen Dynamik mag es zu Gewichtsverlagerungen kommen. Aber es ist doch ein großer Unterschied, ob sie politisch mit Nachdruck erstrebt werden oder sie sich auf Teilgebieten einmal für diesen, ein andermal für jenen Partner ergeben. Wenn sich unter den Mitgliedstaaten nur einer befindet, der sich wie der Wolf in der Schafshürde aufführen will oder wenn dies befürchtet wird, dann sind die Aussichten für eine erfolgreiche regionale Integration offenbar ungünstig.

Dr. *Guth*:

Ich möchte abschließend zu dieser Frage, bei der im Theoretischen für heute wohl manches offen bleiben muß, noch einen mehr pragmatischen Gesichtspunkt ins Spiel bringen. Nach meiner Meinung ist der Grad der jeweiligen Integrationsbemühungen entscheidend für die Erfolgsaussichten. Was wäre daraus zu folgern? Ich meine, daß die intensiven Integrationsbestrebungen in Lateinamerika gefördert werden sollten, denn diese Länder haben im allgemeinen auch die geistigen Voraussetzungen hierfür. Dort wird auch nicht nur über die Bildung von Institutionen geredet, sondern die notwendige gedankliche Vorarbeit geleistet, wie die Gründung des Center for Latin American Integration in Buenos Aires zeigt. Wenn dieser Kontinent sich zu einem großen Block integriert, der mit uns Handel treiben und Kapital austauschen kann, und daraus Kräfte gewinnt, die ihn immer weniger auf fremde Hilfe angewiesen sein lassen, können die Geberländer — um es einmal ganz egoistisch zu sehen — nur gewinnen. Ich würde in diesem Falle eine weitgehende Integration für richtig halten und unterstützen.

Anders in Afrika. Zwar sehe ich auch da heute schon für einzelne Gebiete — Maghreb, Ostafrika — Integrationsmöglichkeiten; die Politik der kleinen Schritte, wie sie uns Herr Streng gestern für den Maghreb geschildert hat, scheint mir für diese Ländergruppen deshalb richtig zu sein. Für alle übrigen Teile des Kontinents schiene es mir jedoch besser, erst einmal von Fall zu Fall nur eine Abstimmung in Produktion und Handel zu treffen — als ersten Schritt zur Lösung aus der Isolation. Das wäre mir lieber als ambitionöse Integrationsprogramme, die bestimmt nicht funktionieren werden. Als Schlußfolgerung ergäbe sich also die Forderung: je niedriger die Entwicklungsstufe, desto niedriger die Integrationsform.



### III. Integration und Wirtschaftsordnung

— Inwieweit bedeuten unterschiedliche Wirtschaftsordnungen der Partner ein Integrationshindernis?

*Dr. Harborth:*

Wenn es richtig ist, daß eine optimale räumliche Ordnung der Wirtschaft eher Agglomerationen erfordert als eine gleichmäßige regionale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten, dann werden bei der Formulierung und Durchführung von Integrationsvorhaben in unterentwickelten Regionen Konflikte entstehen zwischen regionalen politischen Interessen und ökonomischen Zielsetzungen. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn der Grad der Unterentwicklung bei den Integrationspartnern verschieden ist. Von solchen Konflikten war ja in Dr. Marquardts Referat über die ostafrikanischen Integrationsbestrebungen mehrfach die Rede: Industrielle Agglomerationen, die sich in Kenia anbahnten, wurden von seinen Integrationspartnern durch politischen Druck vereitelt.

Hier spielt das Problem der Wirtschaftsordnung hinein. Eine produktivitätsorientierte, aber mit regionalen Verzichtleistungen verbundene Wirtschaftsraumpolitik kann wohl am ehesten eine starke Zentralgewalt erzwingen oder auch eine exzessiv liberale, möglicherweise asoziale Marktwirtschaft. Dagegen erscheint es fraglich, ob dies ein entwicklungspolitischer „Normenkompromiß“ vermag, der nach streng demokratischen Grundsätzen zwischen autonomen Partnern zustande gekommen ist.

*Dr. Rau:*

Die Frage, inwieweit unterschiedliche Wirtschaftsordnungen der Integrationspartner ein Integrationshindernis darstellen, klang gestern bei mir etwas an mit dem Hinweis auf die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit, mit Förderungsmaßnahmen im kulturellen Bereich anzusetzen. Ich meine die Förderung des Prozesses des geistigen, kulturellen, soziologischen Wandels, den man mit Bildungshilfe unterstützen kann und der u. a. auch dazu führt, daß dem privaten Sektor, der privaten Initiative mehr Unterstützung und mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird, daß sich neue und breitere Eliten bilden und daß sich schließlich mehr Weitblick für derartige bedeutsame Ordnungszusammenhänge bildet, deren Kenntnis eine Voraussetzung für die Bewältigung des gewünschten Integrationsprozesses darstellt.

*Prof. Priebe:*

In meinem Vortrag hatte ich anzudeuten versucht, daß auch zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und der Wirtschaftsordnung

gewisse Zusammenhänge bestehen, daß es daher im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung einer Wirtschaft stets auch zur Veränderung der Wirtschaftsordnung kommen muß. Ich hatte dafür Rußland als Beispiel erwähnt, das 1918 noch vorwiegend eine Agrargesellschaft war und von da aus zunächst versucht hat, seine Entwicklung mit einer Art merkantilistischer Wirtschaftspolitik vorzutreiben. Jetzt kommt man mehr und mehr in die Zwangslage, sich darüber Gedanken zu machen, welche veränderten Steuerungsmechanismen man schaffen muß und in welcher Richtung man die Wirtschaftsordnung verändern kann. Bei den osteuropäischen Satellitenstaaten geht es um so mehr um diese Fragen, weil das dirigistische System, das ihnen die Russen aufgezwungen hatten, bei dem Entwicklungsstand um so weniger sinnvoll war, der bereits vorher in der Tschechoslowakei, in Polen usw. erreicht war.

*Dr. Hankel:*

Ich würde sagen, dies ist letztlich ein Formalproblem. Entweder man einigt sich im Integrationsklub auf ein gemeinsames Austauschregime, dann ist das Problem gelöst. Oder es zeigt sich, daß keine Einigung erzielt werden kann; dann erweisen sich die unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen eben als Einigungshindernis. Man könnte sich aber auch vorstellen, daß so lange um ein neues Austauschregime verhandelt wird, bis man tatsächlich zu gemeinsamen Spielregeln gekommen ist.

*Dr. Guth:*

Ein hochinteressantes Beispiel hierfür ist der europäische Gemeinsame Markt. Die Entwicklungen, die sich einerseits in Frankreich und andererseits in der Bundesrepublik vollziehen, zeigen deutlich, was Herr Hankel meint. Hier sieht es doch so aus, als ob der Integrationsprozeß mit dazu beiträgt, die Wirtschaftsordnungen zumindest einander anzunähern. Ich will nicht sagen, die Ordnungen müßten identisch sein, es ist jedoch offensichtlich auch nicht möglich, eine volle Integration mit einander völlig konträren Wirtschaftsordnungen zu verwirklichen.

#### **IV. Integration und wirtschaftliche Stabilität**

— Läßt sich eine Integration mit hohen Inflationsraten in einzelnen Partnerländern sinnvoll in Angriff nehmen?

*Dr. Guth:*

Bei dieser Frage liegt es vor allem nahe, an Lateinamerika zu denken. Welches Land wird sich schon mit einem Partner mit hoher Inflations-

rate zusammenschließen? Wer noch nicht einmal sein eigenes Haus einigermaßen in Ordnung halten kann, der ist auch noch nicht integrationsreif. Insofern ist, wenn Sie so wollen, auch mit dieser Frage der Entwicklungsstand als Kriterium angesprochen.

Prof. *Meimberg*:

Bei einer hohen Inflationsrate gelingt ja nicht einmal eine dauerhafte Verbesserung der Integration im eigenen Lande. Es hat überdies noch nie eine Parallelität der Inflationsraten von Land zu Land gegeben. Die hierfür nötigen Voraussetzungen werden wohl auch in Zukunft nicht zu erwarten sein. Wenn das richtig gesehen ist, dann ist ein hohes Maß von Stabilität der Kaufkraft der Währungen selbst dann als *conditio sine qua non* für eine ausgeglichene und dauerhafte Integration anzusehen, wenn nicht ohnehin an der Stabilität der Kaufkraft als solcher gelegen wäre.

## V. Integration und Produktionsstruktur

— Welche Integrationsprobleme ergeben sich bei sehr ähnlicher und noch wenig differenzierter Produktionsstruktur der Partner, wie sie im Bereich der Entwicklungsländer meist gegeben ist (fehlender Marktaustausch)?

Dr. *Guth*:

Mir scheint, die Frage der Produktionsstruktur berührt ein Kernproblem. Viele Entwicklungsländer, insbesondere die noch wirklich wenig entwickelten, ähneln sich doch wie ein Ei dem anderen und haben im Grunde — außer den verschiedenen Rohstoffen — alle dieselben Produkte anzubieten. Was sollen sie denn gegenseitig austauschen? Doch hier kommt dann wohl zum Zuge, was Herr Knall das „entwicklungspolitische Moment“ der Integration nannte. Ich glaube, allein durch die Bildung eines größeren gemeinsamen Marktes wird ein gewisser Antrieb geschaffen, neue Produkte herzustellen und anzubieten. Dadurch wird dann genau das erreicht, was wir immer mit der Forderung nach Diversifizierung anstreben. Dazu werden natürlich die Schumpeter'schen Unternehmer gebraucht, die sich so etwas einfallen lassen, seien es nun Investoren aus Industrieländern oder aus den Entwicklungsländern selbst. Unter Umständen können auch die Entwicklungshilfegerber mit Vorschlägen und Anregungen zum Aufbau neuer Produktionen beitragen. Dann fängt auf ganz primitiver Stufe an, was wir heute z. B. zwischen Frankreich und Deutschland an spezialisiertem Güteraustausch haben.

*Dr. Jahn:*

Ich möchte hierzu zwei Bemerkungen machen:

Wenn Sie Situationen in Entwicklungsländern haben, wie die von Ihnen eben skizzierten, dann ist es so, daß der europäische oder andere Investor, der dort hinkommen mag, sich im allgemeinen scheut, sein Projekt anders als unter Beschränkung auf ein Land zu konzipieren; weil er nämlich nicht glaubt, daß er über die Grenzen dieses einen Gebietes hinaus überhaupt irgend etwas verkaufen kann. Die Investoren richten lieber eine kleine, gerade noch ökonomische Fabrik in jedem einzelnen Land ein, um sicher zu sein, daß sie überall vertreten sind, als daß sie eine große Fabrik irgendwo bauen, die zwar ganze Regionen beliefern, tatsächlich aber an den Schranken zwischen den jungen Staaten scheitern könnte.

An einheimischem Unternehmertalent oder wenigstens erkennbarer Bereitschaft, Unternehmer zu sein, fehlt es eminent. Es gibt in Schwarz-Afrika nur im kleinsten Ausmaß industrielle Unternehmer. Die Entwicklungsbank von Nigeria, deren Aufsichtsrat ich gegenwärtig die Ehre habe anzugehören, hat etwa 120 Kredite in den zwei Jahren ihres Bestehens gegeben; für ausgezeichnete Projekte, ich habe sie zum großen Teil mitstudieren können. Diese Projekte sind fast sämtlich Erweiterungen bereits vorhandener Betriebe, die mit vereinzelt Ausnahmen alle europäisch oder amerikanisch sind. Als die Pressekonferenz aus Anlaß der Hauptversammlung im vergangenen Jahr sich erregte, die Bank fördere aus staatlichen Mitteln oder aus Hilfe von außen nur ausländische Unternehmungen, sagte der afrikanische Chairman: „Wo sind sie, die Talente, die bereit und in der Lage sind zu investieren? Wir haben nur wenige gute afrikanische Anträge vorliegen.“

Möglichkeiten des regionalen Handelsaustausches sind also ganz gewiß vorhanden und entwicklungsfähig, sie sind aber bisher gescheitert

- a) an der Sorge des ausländischen Investors, einen hinreichend großen Markt erobern zu können, und
- b) am Nichtvorhandensein einheimischen Unternehmertalents.

*Streng:*

So große Skepsis, wie sie aus dem letzten Diskussionsbeitrag spricht, scheint eigentlich nicht gerechtfertigt. Wenn schon wegen der weitgehend gleichartigen Produktionsstruktur der Partnerstaaten der Warenaustausch innerhalb der Gruppe wenig Erfolgsaussicht bietet, so kann doch gerade in dieser Situation die Koordination der Exportanstrengungen allen Beteiligten Vorteile bringen. Dies wird jetzt in den Maghrebstaaten für einige wichtige Produkte angestrebt. Es ist zu

hoffen, daß diese Bemühungen zu einem besseren Ergebnis führen als z. B. die der westafrikanischen Kakaoproduzenten.

Prof. *Priebe*:

In unserer Diskussion ist mehrfach der Gedanke aufgetaucht, daß eine Integration wirtschaftlich schwach entwickelter Länder auf engem Raum zu Vereinbarungen über die Produktionsrichtung und damit einer gewissen Arbeitsteilung untereinander führen sollte. Soweit dabei unternehmerische Entscheidungen maßgebend sind, die komparative Kostenunterschiede einschließen, sind diese Bestrebungen gewiß zu begrüßen. Andererseits darf wohl die Gefahr dabei nicht verkannt werden, daß politische Vereinbarungen über eine unterschiedliche Produktionsausrichtung zur Wahl falscher Standorte führen, die sich auf längere Sicht integrationsfeindlich auswirken, weil sie eine echte Integration im Rahmen des freien Wettbewerbs erschweren. Jedenfalls darf man wohl kaum von einer echten Integration sprechen, wenn durch Absprachen der Wettbewerb in bestimmten Bereichen ausgeschlossen wird.

Prof. *Stucken*:

Neben der Gleichartigkeit der Produktionsstruktur scheint mir noch ein anderes Problem wichtig zu sein, nämlich das der Produktionskosten: In Ländern, die vornehmlich Agrarländer sind, hängen die Löhne größtenteils von den Erträgen der landwirtschaftlichen Produktion pro Kopf ab. Infolgedessen gab es z. B. im Verhältnis Ägypten/Syrien die eigenartige Erscheinung, daß die syrischen Löhne ungefähr viermal höher als die ägyptischen waren. Ägypten ist ja das Land, wo das Gesetz des abnehmenden Bodenertrages wirklich effektiv geworden ist. Da sind deshalb niedrige Löhne, und in Syrien betragen sie das Mehrfache. Was kommt heraus bei einer Integration von solchen Gebieten? Praktisch hat man sich mit Krücken geholfen. Man hat gesagt: Gewisse Bereiche müssen wir den Syrern überlassen, obwohl sie vielleicht teurer produzieren, aber anders geht das nicht. So bekam dann Ägypten die feinen und Syrien die groben Baumwollsorten. Außerdem gab es noch gewisse Sondergebiete. Aber schwierig wäre die Sache für Syrien immerhin geblieben, hätte die Verbindung weiter gedauert, denn bei jedem neuen Produkt hätte es doch wahrscheinlich geheißen: Das können die Ägypter viel billiger machen, da ihre Löhne viel niedriger sind bei leidlich gleicher Leistung.

Dr. *Guth*:

Ich glaube, man sollte abschließend noch einen für den ganzen Fragenkomplex wesentlichen Gesichtspunkt in Erinnerung bringen, der

besonders das hier zuletzt angeschnittene Problem von Produktionsstandort und Produktionskosten berührt. Ich meine die Tatsache, daß die europäische Integration mit dem Abbau der Handelsschranken anfang. Das sollte in den Entwicklungsländern — wenn auch dort die Dinge in vieler Hinsicht anders liegen — auf keinen Fall übersehen werden. Man neigt in diesen Ländern beim Aufbau neuer Industrien viel zu sehr dazu, Projekte durch einen hundertprozentigen Zollschutz wirtschaftlich zu machen. Wenn das im Zuge einer Integration wenigstens im regionalen Bereich abgeschafft werden könnte, wäre schon unendlich viel gewonnen. Auch die notwendigen Absprachen über Produktionsstandorte würden erleichtert, wenn man erst einmal von der Vorstellung abkäme, man könne mit Hilfe hoher Schutzzölle jedes Projekt ohne Schaden für die Gesamtwirtschaft rentabel machen, ohne die besseren Voraussetzungen der Partner in Rechnung stellen zu müssen. Unrentable Projekte würden durch den Wegfall prohibitiver Schutzzölle von vornherein ausscheiden. Die Standortfrage würde dann in stärkerem Maße von ökonomischen Überlegungen bestimmt und befreit vom Prestigedenken.