

# Die Stellung von Landwirtschaft und Industrie im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer

Von

Otto Schiller, Christian Hofmann  
Wilhelm Hankel, Albrecht Kruse-Rodenacker  
Herausgegeben von Dr. Wilfried Guth



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1965

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 43**

# SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 43

---

Die Stellung von Landwirtschaft und Industrie  
im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1965

# Die Stellung von Landwirtschaft und Industrie im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer

Von

Otto Schiller, Christian Hofmann  
Wilhelm Hankel, Albrecht Kruse-Rodenacker

Herausgegeben von Dr. Wilfried Guth



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1965

Alle Rechte vorbehalten

© 1965 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1965 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany

## Vorwort

Die im vorliegenden Band zusammengefaßten Arbeiten zum Thema:

„Die Stellung von Landwirtschaft und Industrie  
im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer“

stellen eine Wiedergabe von Vorträgen dar, die in den Jahren 1962 und 1963 im Ausschuß „Entwicklungsländer“ des Vereins für Socialpolitik gehalten worden sind. Auf zwei Vorträge, die ursprünglich ebenfalls für die Veröffentlichung vorgesehen waren, mußte verzichtet werden: auf den von Professor Wilbrandt (Berlin), weil er vom Verfasser nicht mehr rechtzeitig druckfertig gemacht werden konnte, und auf den von Dr. K. Billerbeck (Berlin), der inzwischen in erweiterter Fassung an anderer Stelle erschienen ist. Obwohl die z. T. sehr eingehenden Diskussionen zu den verschiedenen Themen hier nicht wiedergegeben sind, läßt sich doch sagen, daß der Band einen einigermaßen repräsentativen Querschnitt der Arbeit des Ausschusses in den beiden letzten Jahren abgibt.

Die enge Verbindung der theoretischen Forschung mit der Praxis gehört zur Tradition des Vereins für Socialpolitik und seiner Ausschüsse; sie ist zuletzt auf der Tagung in Travemünde wieder eindrücklich demonstriert worden. Mir will scheinen, daß es heute auf wenig anderen Gebieten so sehr dieser Verbindung bedarf wie auf dem der Entwicklungshilfe. Die Forschung kann hier noch nicht von einem breiten, gesicherten Erfahrungsschatz ausgehen, so daß die Basis für fundierte Theorien noch viel zu schmal ist. So entstehen leicht kühne Modelle, die für die Praktiker nicht zu gebrauchen sind und damit einen fatalen *l'art pour l'art*-Charakter bekommen. Umgekehrt sind die Praktiker der Entwicklungshilfe im Drange der täglichen Arbeit und bei der ständigen Begegnung mit neuen Problemen in der Gefahr, entweder den in dieser Situation zweifellos notwendigen Pragmatismus zu weit zu treiben oder aber sich vorschnell auf einige scheinbar erfahrungsbestätigte Grundprinzipien festzulegen.

Die enge Zusammenarbeit des Ausschusses „Entwicklungsländer“ mit der seit drei Jahren mit der praktischen Durchführung der deutschen Kapitalhilfe beauftragten Kreditanstalt für Wiederaufbau, wie sie sich im Laufe der Zeit herausgebildet hat, ist unter diesen Um-

ständen für beide Seiten sehr fruchtbar. Es erwies sich dabei als glückliche Arbeitsteilung, die Fragestellung jeweils von der Praxis der Kreditanstalt ausgehen zu lassen, ihre Behandlung jedoch den Wissenschaftlern zu überlassen, um dann die Erarbeitung allgemeiner Erkenntnisse in der Diskussion zu versuchen. Zustatten kam diesem Verfahren, daß die meisten der im Ausschuß vertretenen Wissenschaftler keineswegs nur vom Schreibtisch her mit den Problemen der Entwicklungsländer vertraut sind; viele von ihnen haben, wie auch frühere Veröffentlichungen des Ausschusses zeigen, eigene „field studies“ und Forschungsaufträge in Entwicklungsländern durchgeführt. Es kann geradezu als eines der Ziele unserer Ausschußarbeit angesehen werden, insbesondere die jüngeren Wissenschaftler, die sich den Problemen der Entwicklungsländer zuwenden, zu eigenen Erfahrungen auf diesem Gebiet anzuregen. Umgekehrt handelt es sich bei den für die Mitarbeit im Ausschuß gewonnenen Praktikern der Kreditanstalt für Wiederaufbau — von denen einer auch in diesem Band zu Worte kommt — durchweg um geschulte Nationalökonomen, denen dadurch Gelegenheit gegeben wird, ihre Erfahrungen zu systematisieren und theoretisch zu überprüfen.

Das zentrale Arbeitsthema des Ausschusses im Jahr 1962 war die Frage nach der Stellung der Landwirtschaft im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer. Dabei behandeln die hier wiedergegebenen Referate von Professor O. Schiller (Bonn) und Dr. Chr. Hofmann (Bonn), auch dies in sinnvoller Übereinstimmung mit der Tradition des Vereins, vor allem die Probleme der Agrarstruktur und Agrarverfassung, wie sie meist in dem Postulat nach Landreformen zum Ausdruck kommen. Im Jahre 1963 war die Ausschußarbeit den Fragen der Industrialisierung der Entwicklungsländer gewidmet. Zum Abdruck gelangen hier ein Referat von Dr. W. Hankel von der Kreditanstalt für Wiederaufbau, das sich im eingangs geschilderten Sinne als theoretisches Destillat aus der Werkstatt der Kreditanstalt bezeichnen ließe, sowie eine Arbeit von Privatdozent Dr. A. Kruse-Rodenacker (Berlin) über die Kriterien für die Auswahl industrieller Projekte.

Es kann nicht Sinn dieses Vorwortes sein, in Vorwegnahme künftiger Rezensionen auf den Inhalt der einzelnen Beiträge einzugehen. Ich möchte hier lediglich versuchen, einige mehr allgemeine Erkenntnisse kurz zusammenzufassen. Zunächst scheint es mir wichtig, die Zusammengehörigkeit beider Themenkreise zu betonen, wie sie aus allen Referaten ersichtlich ist. Hofmann demonstriert diese Wechselbeziehung, wenn er vom Agrarsektor als dem Hauptabsatzmarkt für Industrieerzeugnisse einerseits, und einem noch zu wenig genutzten

Kapitalbildungsreservoir für industrielle Investitionen andererseits spricht. Hankel sieht gerade die vielfach noch rückständige landwirtschaftliche Produktion als geeigneten Ausgangs- und Ansatzpunkt für „Industrialisierungen“ an, worunter er in erster Linie eine Rationalisierung durch kostengünstigere Produktionstechniken versteht. Das mag alles ziemlich selbstverständlich klingen. Leider zeigen aber viele, z. T. von Experten aus den Industrieländern erstellte Entwicklungspläne, daß diese Interdependenz von Agrar- und Industriesektor übersehen und die Landwirtschaft zugunsten des prestigebedingten Idols einer raschen Industrialisierung sträflich vernachlässigt wird.

Als zweite generelle Erkenntnis der Ausschußarbeit ist hier vorauszuschicken, daß die Probleme der Entwicklungsländer und der Entwicklungshilfe komplexer sind als die „Schulweisheit sich träumen läßt“. Die Ursachen hierfür sind dreifacher Natur. Einmal fällt es schwer, die eindeutigen und bewährten Maßstäbe der ökonomischen Theorie an die neuen Phänomene in den Entwicklungsländern anzulegen, weil das Marktprinzip, auf dem diese Theorie basiert, vielfach noch nicht funktioniert und für die Investitionsentscheidung unabdingbare Rechengrößen wie Zins, Lohn und Preis willkürlich und unabhängig voneinander festgelegt werden. Kruse-Rodenackers Referat über die Investitionskriterien legt von diesen Schwierigkeiten Zeugnis ab. Zum andern scheitert die Erarbeitung von allgemeinen Grundsätzen an der außerordentlichen Mannigfaltigkeit der Struktur der Entwicklungsländer. So läßt z. B. Schillers Vortrag erkennen, daß es keineswegs ein überall anwendbares Rezept der umfassenden Landreform gibt, daß Genossenschaften sich nicht ohne weiteres als „Plantagegensatz“ einrichten lassen u. a. m.

Schließlich ist auf den starken Einfluß politischer Faktoren auf die Probleme der Entwicklungsländer hinzuweisen. Nicht daß es sich hier um ein spezifisches Phänomen dieser Länder handelt, auch bei uns gibt es kaum „rein wirtschaftliche“ Entscheidungen und Entwicklungen und die Notwendigkeit einer „politischen Ökonomie“ ist längst erkannt, doch spielen die politischen Aspekte in den Entwicklungsländern mit ihrer vielfach noch ungefestigten politischen Struktur eine noch größere Rolle als bei uns. Der Nationalökonom findet sich hier oft in einem schwierigen Dilemma. Auf der einen Seite würde er seine Aufgabe verfehlt, wollte er nicht versuchen, vernünftigen ökonomischen Prinzipien in diesen Ländern zum Durchbruch zu verhelfen; auf der anderen Seite läuft er Gefahr, sich jeder Entwicklungsmöglichkeit zu begeben, wenn er in seinen Empfehlungen gewisse empfindliche Grenzen überschreitet. Das heißt nichts anderes, als daß bestimmte politisch gesetzte Daten — vor allem die des Wirtschafts-

systems — den Spielraum der ökonomischen Analyse von vornherein einengen.

Aus alledem muß eigentlich eine gewisse Selbstbescheidung der Forschung auf diesem neuen Arbeitsfeld folgen. Ich habe den Eindruck, daß diese Haltung für alle Beiträge des vorliegenden Bandes kennzeichnend ist. Nirgends wird der Versuch unternommen, mit neuen Modellen aufzuwarten. Auch wo Thesen formuliert werden, sind sie nicht mit dem Anspruch auf abschließende, absolute Geltung vorgetragen. In fast keinem Beitrag fehlt es an offenen Fragesätzen als deutlichem Ausdruck dafür, daß wir auf diesem Gebiet alle noch Entdeckende und Lernende sind. In diesem Sinne hoffe ich, daß die in diesem Band zusammengefaßten Arbeiten auch außerhalb des Aus schußkreises die Diskussion anregen.

Dr. W. Guth

## **Inhaltsverzeichnis**

Probleme der Landreform in Entwicklungsländern	
Von Prof. Dr. Dr. <i>Otto Schiller</i> , Bonn .....	11
Agrarreform als Voraussetzung für den Wirtschaftsaufbau	
Von Dr. <i>Christian Hofmann</i> , Bonn .....	27
Ist eine vorrangige Förderung des industriellen Wachstums der Entwicklungsländer anzustreben und welche Grenzen sind solchen Bestrebungen gesteckt?	
Von Dr. <i>Wilhelm Hankel</i> , Frankfurt .....	37
Selektionskriterien zur Auswahl von Industrieprojekten in Entwicklungsländern	
Von Privatdozent Dr. <i>Albrecht Kruse-Rodenacker</i> , Berlin .....	57



# **Probleme der Landreform in Entwicklungsländern**

Von Professor Dr. Dr. Otto Schiller (Bonn)

Wenn wir von Entwicklungsländern sprechen, sind damit im allgemeinen die Länder Vorder-, Süd- und Südost-Asiens, Afrikas und Lateinamerikas gemeint. In diesen riesigen Gebieten, in denen über eine Milliarde Menschen leben, sind die Verhältnisse in bezug auf Agrarstruktur und Agrarverfassung so unterschiedlich, daß man kaum allgemein gültige Aussagen über Agrarreformpläne machen kann. Wenn man eine Verallgemeinerung wagen darf, so kann man vielleicht sagen, daß in den asiatischen Ländern die überkommene Agrarverfassung im allgemeinen gekennzeichnet ist durch das Nebeneinanderbestehen von grundbesitzenden Kleinbauern und Großgrundbesitzern, deren Land von Kleinpächtern ebenfalls in der Kleinbetriebsform bewirtschaftet wird. In den afrikanischen Ländern südlich der Sahara haben wir es vielfach mit einer primitiven patriarchalischen Agrargesellschaft zu tun, deren Agrarverfassung durch die Stammeshierarchie und das Stammes- oder Gemeindeeigentum am Grund und Boden, d. h. durch das Fehlen von privatem Grundeigentum, gekennzeichnet ist. In Lateinamerika wiederum herrscht der Großgrundbesitz vor, dessen Land als Gutswirtschaft in der Großbetriebsform mit Landarbeitern bewirtschaftet wird, und daneben gibt es eine Schicht von Kleinbauern, die Eigenland oder Gemeindeland bewirtschaftet.

Wenn man diesen sehr unterschiedlichen Hintergrund betrachtet, so leuchtet es ein, daß für die Landreform, die heute in fast allen diesen Ländern zur Diskussion steht, ganz verschiedene Lösungen in Betracht gezogen werden müssen. Da ich mich vorwiegend mit den asiatischen Ländern befaßt habe, wo ich an Ort und Stelle versucht habe, mir einen Einblick in die gegenwärtige Agrarsituation zu verschaffen, möchte ich mich in meinen Ausführungen im wesentlichen auf diese Länder beziehen. In vieler Hinsicht kann jedoch die Problematik der Landreform in den Entwicklungsländern am Beispiel der asiatischen Länder recht gut verdeutlicht werden.

Es soll zunächst untersucht werden, warum eigentlich neuerdings die Landreform in den meisten Entwicklungsländern eine so dringende

und teilweise sogar geradezu kritische Frage geworden ist. Wenn sich in weiten Gebieten die Agrarzustände seit Jahrhunderten kaum verändert haben, so erscheint die Frage berechtigt, warum nun so plötzlich eine Änderung eintreten soll. Gerade von Ausländern, die ständig in einem Entwicklungsland leben, kann man häufig die Ansicht hören, daß es eigentlich nur einem blinden Reformfeuer zuzuschreiben sei, wenn Unruhe in die Abgeschiedenheit ländlicher Räume hineingetragen wird, deren Menschen bisher ganz zufrieden dahingelebt haben.

Eine solche Auffassung dürfte jedoch nicht gerechtfertigt sein. Einer der Gründe für die Dringlichkeit der Landreform ist die rasche Bevölkerungszunahme, die für viele Entwicklungsländer kennzeichnend ist. Sie besagt, daß die Agrarproduktion zum mindesten in dem gleichen Umfange zunehmen muß wie die Bevölkerung, wenn sich nicht die Ernährungsverhältnisse noch weiter verschlechtern sollen. Die überkommene Agrarverfassung hat aber im allgemeinen zwangsläufig eine Stagnation der landwirtschaftlichen Erzeugung im Gefolge, wenn die Möglichkeiten ausgeschöpft sind, mit den Mitteln der primitiven kleinbäuerlichen Wirtschaft Neuland in Kultur zu nehmen. Sobald für die Neulandgewinnung oder auch für die Intensivierung des Anbaues auf den bereits kultivierten Flächen echte Investitionen erforderlich sind, wie das heute fast überall der Fall ist, erweist sich die überkommene Agrarverfassung als ein absolutes Hindernis für den landwirtschaftlichen Fortschritt.

Schon aus diesen zwingenden Gründen ist daher in denjenigen Entwicklungsländern, in denen wir es mit einer ländlichen Übervölkerung zu tun haben, die Frage der Landreform mit aller Schärfe gestellt. Es kommt hinzu, daß besonders in denjenigen Ländern, die erst vor kurzem ihre Unabhängigkeit erlangt haben, ganz neue politische Zielsetzungen gegeben sind. Während die früher in solchen Ländern herrschende Kolonialmacht nicht sonderlich an Reformmaßnahmen, sondern eher an einer Aufrechterhaltung der bestehenden Zustände interessiert war, sind die neuen politischen Führer im allgemeinen durch eine politische Schule hindurchgegangen, die ihnen solche rückständigen Sozialzustände als unerträglich erscheinen lassen. Viele von diesen neuen politischen Führern kann man geradezu als Fanatiker des wirtschaftlichen und sozialen Fortschrittes ansprechen. Eine Rolle spielt dabei auch die geistige Auseinandersetzung mit dem Kommunismus. In einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern ist die kommunistische Partei zugelassen und macht sich dort im innenpolitischen Leben sehr deutlich bemerkbar. Aber auch dort, wo die kommunistische Partei verboten ist, spürt man ihr illegales Wirken und muß sich auch ohnedies mit den kommunistischen Ideen auseinandersetzen.

Es lassen sich demnach ökonomische, soziale und politische Gründe für die Notwendigkeit einer Landreform in den Entwicklungsländern anführen. Daraus wird aber auch deutlich, daß alle drei Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen, wenn man zu einer befriedigenden Lösung gelangen will. Beispielsweise würde eine Agrarstruktur, wie sie in der Plantagenwirtschaft gegeben ist, betriebswirtschaftlich gesehen den modernen Anforderungen durchaus entsprechen. Ihre Aufrechterhaltung ist aber trotzdem in Frage gestellt, weil die politischen und sozialen Momente mitsprechen. Andererseits kann es zu Fehlergebnissen führen, wenn man sich in der Landreform ohne Rücksicht auf die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse nur von den politischen und sozialen Erwägungen leiten läßt, und dadurch ein untragbarer Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion eintritt. Aus dieser Vielseitigkeit der Aspekte wird aber auch deutlich, daß die Landreform nicht nur im engeren Sinne einer Bodenreform zu verstehen ist, d. h. im Sinne einer Reform der Grundeigentumsverhältnisse, sondern im umfassenderen Sinne einer Verbesserung der Agrarzustände. Die Landbesitzreform muß mit der Landbewirtschaftungsreform verbunden werden.

In fast allen asiatischen Ländern sind in der Nachkriegszeit Landreformmaßnahmen im Sinne einer Bodenreform in Angriff genommen worden. Eine Ausnahme bilden einige landwirtschaftlich weniger bedeutende Länder im Nahen Osten und Mittleren Osten, z. B. Afghanistan, wo eine Landreform dringend geboten wäre, aber bisher noch nicht zur Diskussion steht, und Thailand, das über eine verhältnismäßig gesunde Agrarstruktur verfügt. Bei denjenigen Ländern, in denen eine Landreform entweder im Gange oder bereits abgeschlossen ist, kann man zwischen zwei verschiedenen agrarpolitischen Zielsetzungen unterscheiden. In dem einen Fall soll die Landreform dazu dienen, den Großgrundbesitz vollständig zu beseitigen, während es sich im anderen Falle nur um eine Beschränkung des Großgrundbesitzes auf eine bestimmte Norm handelt, die so hoch angesetzt wird, daß der Großgrundbesitzerstand als solcher erhalten bleibt. Die Probleme, die sich durch die Landreform ergeben, sind in einem wie im anderen Falle sehr unterschiedlicher Natur, so daß beide Fälle hier einer näheren Betrachtung unterzogen werden sollen.

Dasjenige asiatische Land, das in der Landreform eine vorbildliche Arbeit geleistet hat, ist Japan, das man aber nicht als Entwicklungsland bezeichnen kann. Dort ist unmittelbar nach dem Weltkrieg auf Betreiben der damaligen amerikanischen Besatzungsmacht eine sehr gründliche Bodenreform durchgeführt worden. Man hat sich dabei auch von dem politischen Gesichtspunkt leiten lassen, daß durch eine

befriedigende Lösung der Agrarfrage dem Kommunismus, sowohl für seine Propaganda als auch für die Planung einer künftigen Macht-ergreifung, einer der wichtigsten Ansatzpunkte genommen wird. Durch die Bodenreform ist in Japan eine Agrarstruktur geschaffen worden, die man vom sozialen Standpunkt aus als optimal bezeichnen kann, nämlich eine zwar nicht völlig nivellierende, aber doch ziemlich gleichmäßige Verteilung des Grundbesitzes, die Schaffung einer breiten Schicht bäuerlicher Grundeigentümer, die Zurückdrän-gung des Pachtwesens auf ein angemessenes und in diesem Umfang auch sinnvolles Maß und die völlige Beseitigung des Großgrund-besitzerstandes.

Daß in Japan die Bodenreform in so kurzer Zeit und so gründlich durchgeführt werden konnte, ist der besonderen Situation der Nach-kriegszeit zuzuschreiben. Außerdem hat eine Rolle gespielt, daß die Frage der Entschädigung der enteigneten Grundeigentümer, die ge-wöhnlich große Schwierigkeiten verursacht, durch eine zur rechten Zeit einsetzende Inflation verhältnismäßig leicht gelöst werden konnte. Man ist jedoch bezeichnenderweise in Japan zu der Erkenntnis ge-langt, daß eine Bodenreform dieser Art zwar den sozialen und politischen Anforderungen in jeder Weise entspricht, aber in ökonomischer Hinsicht auf die Dauer keine befriedigende Lösung darstellt. Man steht heute in Japan vor neuen agrarpolitischen Entscheidungen, die sich insbesondere dadurch aufdrängen, daß die Bodenreform zu einer sehr niedrigen durchschnittlichen Betriebsgröße — weniger als 1 ha — geführt hat. Daher müssen neue überbetriebliche Formen der Zusam-menarbeit entwickelt werden, wenn man den in der modernen Industriegesellschaft gestellten Anforderungen — paritätische Steigerung von Industrie- und Agrareinkommen — entsprechen will.

Ein anderes asiatisches Land, in dem auf dem Gebiet der Land-reform Vorbildliches geleistet worden ist, ist Taiwan (Formosa). Auch hier haben politische Gesichtspunkte bei der energischen Durchfüh-ruung der Bodenreform eine entscheidende Rolle gespielt. Es ist eine geschichtliche Erfahrung, die zu denken gibt, daß in den beiden Län-dern, in denen der Kommunismus von innen heraus zur Macht ge-langte, nämlich in Rußland und in China, die unzulängliche und ver-spätete Durchführung von Bodenreformmaßnahmen entscheidend da-zu beigetragen hat, daß die Kommunisten die Macht ergreifen konn-ten. Das Tschiang-kai-schek-Regime hat nun gewissermaßen nachträg-lich auf der Insel Taiwan das nachgeholt, was es auf dem Festlande versäumt hatte.

Die Landreform hat sich in Taiwan in drei Etappen vollzogen. Als die Tschiang-kai-schek-Regierung im Jahre 1949 dorthin übersiedelte,

wurde sofort eine Reform des Pachtwesens in Angriff genommen. Im Jahre 1951 begann man mit der Zuteilung von Staatsländereien an Pächterfamilien und zwei Jahre später mit der Zuteilung von enteignetem Privatland an Pächter. Dadurch ist die Zahl der Eigenlandbauern auf das Doppelte gestiegen, während die Zahl der Pächter auf die Hälfte zurückgegangen ist. Statt etwa 50 % werden nunmehr 76 % des gesamten kultivierten Landes von bäuerlichen Grundeigentümern selbst bewirtschaftet, während der Anteil des Pachtlandes von 41 % auf 15 % zurückgegangen ist.

Damit hat man sich demjenigen Zustand angenähert, der mit Mitteln der Bodenreform bei der Verbesserung der Agrarstruktur optimal erreicht werden kann. Aber auch hier zeigt sich, daß selbst bei optimaler Ausnutzung aller durch die Bodenreform gegebenen Möglichkeiten solche Maßnahmen allein keine auf die Dauer befriedigende Agrarzustände herbeiführen können. Neuerdings hat man ein großes Siedlungsprogramm entwickelt, um durch Gewinnung von Neuland einer Verschlechterung der Agrarstruktur vorzubeugen, die sonst bei der rapiden Bevölkerungszunahme unvermeidlich wäre.

Auch in den beiden Ländern, die durch Teilung entstanden sind, in Südkorea und Südvietnam, wo man sich im bewußten Gegensatz zum kommunistischen Teil des Landes befindet, stehen die Maßnahmen der Landreform sehr stark unter einem politischen Vorzeichen. Es ist ein bewährter Schachzug der Kommunisten, daß sie unmittelbar nach Machtergreifung die Großgrundbesitzer enteignen und das Land an besitzlose Landfamilien verteilen, wodurch im kritischen Anfangsstadium große Teile der Agrarbevölkerung politisch neutralisiert werden. Dieser Schachzug kann nicht mehr getan werden, wenn in einem Lande durch Maßnahmen der Agrarreform die beabsichtigte Landverteilung bereits vorgenommen wurde und ein Großgrundbesitzerstand gar nicht mehr existiert. Eine kommunistische Machtergreifung wird dadurch zwar nicht verhindert, aber doch wesentlich erschwert. Außerdem hat auch die Erfahrung Japans wieder bestätigt, daß eine grundbesitzende kleinbäuerliche Schicht der kommunistischen Agitation kaum irgendwelche Ansatzpunkte bietet.

Wenn man jedoch von genannten Ländern des Fernen Ostens absieht, so kann man feststellen, daß in den asiatischen Ländern bei der Einleitung von Landreformmaßnahmen nicht die Rücksicht auf die kommunistische Gefahr die Hauptrolle gespielt hat. Es war vielmehr die Erkenntnis, daß eine fortschrittliche Weiterentwicklung eines Landes nur möglich ist, wenn zunächst einmal nicht nur die technische, sondern auch die soziale Rückständigkeit des Dorfes behoben wird. In vielen asiatischen Ländern sind die ländlichen Sozialzustände noch

heute teilweise durch persönliche Abhängigkeiten der Landbewirtschafter gekennzeichnet, die es berechtigt erscheinen lassen, von einer Art von Agrarfeudalismus zu sprechen. In manchen Fällen handelt es sich zwar um ein im guten Sinne patriarchalischs Abhängigkeitsverhältnis, das nicht mit einer so rücksichtslosen Ausbeutung verbunden ist, wie sie sonst die Regel bildet. Trotzdem ist aber eine Beseitigung auch solcher Abhängigkeitsformen schon deswegen geboten, weil sie dem sozialen Empfinden moderner Menschen — und als solche kann man die führenden Männer jener Länder im allgemeinen ansehen — durchaus widersprechen.

Wo derartige soziale Motive die Zielsetzung einer Bodenreformgesetzgebung bestimmen, geht man gewöhnlich von der Auffassung aus, daß das Land dem gehören soll, der es bewirtschaftet. Das würde bedeuten, daß die natürliche Größe der Bewirtschaftungseinheit durch die Arbeitskapazität einer Bauernfamilie bestimmt wird. Bei dem gegenwärtigen primitiven Zustand der landwirtschaftlichen Produktions-technik ergeben sich auf diese Weise verhältnismäßig kleine Bewirtschaftungseinheiten. In übervölkerten Gebieten läßt sich aber leicht berechnen, daß selbst bei einer völlig gleichmäßigen Aufteilung der vorhandenen landwirtschaftlichen Nutzfläche auf die in der Landwirtschaft tätigen Landfamilien das Land nicht einmal für die Zuteilung solch kleiner Bewirtschaftungseinheiten ausreichen würde. Eine völlig gleichmäßige Aufteilung des Landes auf dem Wege der Bodenreform hätte außerdem den Nachteil einer Nivellierung, die keine rechten Aufstiegsmöglichkeiten bietet.

Wie erwähnt, laufen die Bodenreformgesetze, die in den meisten asiatischen Ländern in der Nachkriegszeit, zum großen Teil erst in den letzten 5—10 Jahren beschlossen wurden, entweder auf eine vollständige Beseitigung oder auf eine Einschränkung des Großgrundbesitzes hinaus. Als Beispiel für den ersten Fall und die dabei auftretenden Probleme mag Indien dienen. Die Bodenreform-Gesetzgebung gehört in Indien zur Zuständigkeit der Teilstaaten, so daß die gesetzlichen Bestimmungen nicht einheitlich sind. In den Grundsätzen läßt sich jedoch eine gewisse Einheitlichkeit erkennen. Man steht auch hier grundsätzlich auf dem Standpunkt, daß das Land dem gehören soll, der es bewirtschaftet. Dem Großgrundbesitzer wird daher nur so viel Land belassen, wie er selbst bewirtschaften kann. Wenn ein Großgrundbesitzer vorher sein ganzes Land verpachtet hatte, so hat er sogar das Recht, die ihm zustehende Restfläche unter Kündigung der Pachtverhältnisse in Selbstbewirtschaftung zu nehmen.

Nach den in Indien herrschenden Vorstellungen braucht jedoch die Selbstbewirtschaftung nicht unbedingt auch eine körperliche Mitarbeit

im Betrieb zu bedeuten, sondern kann z. B. auch durch Beaufsichtigung von Lohnarbeitskräften ausgeübt werden. Was unbedingt abgeschafft werden soll, ist der sogenannte Absentismus, d. h. das Beziehen einer Grundrente durch Grundeigentümer, die nicht ortsansässig sind und zu dem Grund und Boden keine persönlichen Beziehungen mehr haben. Außerdem kam es aber darauf an, die zahlenmäßig sehr bedeutende Schicht der Zwischenpächter zu beseitigen, die sich im Verlaufe der letzten Jahrzehnte der britischen Herrschaft in ständig wachsender Zahl zwischen die Grundeigentümer und die Pächter, die eigentlichen Bewirtschafter des Landes, geschoben hatten. Die Ausschaltung dieser parasitären Zwischenschicht müßte automatisch eine Besserung der materiellen Lage der Landbewirtschafter zur Folge haben.

Man hat gleichzeitig auch Bestimmungen erlassen, die eine wesentliche Herabsetzung der überhöhten Pachtsätze bedeuten, nach denen gewöhnlich die Hälfte der geernteten Produkte in natura an den Grundeigentümer abzuliefern waren. Es stellte sich jedoch bald heraus, daß es besonders in abgelegenen Dörfern sehr schwierig ist, die Einhaltung solcher Bestimmungen zu kontrollieren. Sie haben sich daher nicht in dem Maße ausgewirkt, wie das beabsichtigt war. Bei der Beschränkung des Großgrundbesitzes ist man von einer Norm ausgegangen, die der Größe eines Vollbauernbetriebes oder dem dreifachen Ausmaß eines solchen entspricht. Man konnte jedoch nicht verhindern, daß hier und da Großgrundbesitzer diesen Bestimmungen auswichen, indem sie rechtzeitig ihr Grundeigentum an Familienangehörige oder andere nahestehende Personen aufteilten und dieses Land dadurch der Bodenreform entzogen. Jedenfalls sind die Auswirkungen der Bodenreformgesetze der verschiedenen indischen Teilstaaten bisher nicht so weitreichend, wie man das nach dem Text der Bestimmungen eigentlich vermuten sollte.

Eine erhebliche Schwierigkeit, die sich der Durchführung der Bodenreform in allen nichtkommunistischen Ländern entgegenstellt, ist die Entschädigungsfrage. Da z. B. in Indien das Privateigentum durch die Verfassung anerkannt und geschützt ist, haben die Grundeigentümer, die unter die Bodenreform fallen, den Anspruch, für das abzugebende Land entsprechend entschädigt zu werden. Auch wenn die Entschädigung nicht dem Verkehrswert des Grund und Bodens entspricht, kann dadurch die Durchführung der Bodenreform in erheblichem Maße behindert oder zumindest in die Länge gezogen werden.

Es wird im allgemeinen so vorgegangen, daß die Bauern für das Land, das ihnen zugeteilt wird, in bestimmten Raten einen Kaufpreis zu zahlen haben. Da sie aber gewöhnlich über keine Eigenmittel

verfügen, kann es unter Umständen viele Jahre dauern, bis sie volle Eigentumsrechte erworben haben und über ihren Grund und Boden frei verfügen können. In der Zwischenzeit bestehen Schwierigkeiten, Investitionen vorzunehmen, da für die notwendigen Kredite eine Sicherheit auf dem üblichen Wege der hypothekarischen Belastung nicht geboten werden kann. Unter Umständen entspricht dies aber auch der Absicht des Gesetzgebers, der verhindern will, daß die neu geschaffenen Bauernbetriebe sich in kurzer Zeit wieder verschulden und ihre Inhaber dadurch das ihnen zugeteilte Land sehr bald wieder verlieren. Die für den Kaufpreis zu zahlenden Raten stellen unter Umständen eine ebenso hohe Belastung dar, wie die früher zu zahlenden Pachtsätze, so daß sich in den Einkommensverhältnissen der kleinen Landwirte, die aus ehemaligen Pächtern zu Bauern geworden sind, zunächst nicht sehr viel ändert.

In denjenigen Ländern, in denen die Bodenreform nicht eine Beseitigung, sondern nur eine Einschränkung des Großgrundbesitzes herbeiführen soll, liegen die Verhältnisse noch schwieriger. Ein typisches Beispiel hierfür ist Westpakistan. Hier hat General Ayub Khan nach der Machtergreifung Anfang 1959 ein Bodenreformgesetz erlassen, durch das der Großgrundbesitz auf 200 ha bewässertes bzw. 400 ha unbewässertes Land beschränkt wird. Das abzugebende Land soll in erster Linie denjenigen Pächtern zufallen, die es bisher bewirtschaftet haben. Da der Großgrundbesitzer die Option hat, welches Land er abgibt und welches er für sich behält, ist es dem Zufall überlassen, welche Pächter den Vorzug haben, in die Klasse der grundbesitzenden Bauern aufzusteigen. Da gewöhnlich das schlechtere Land abgegeben wird, das vielfach von weniger tüchtigen Pächtern bewirtschaftet wurde, kann dieses Vorgehen unter Umständen zu einer negativen Auslese führen.

Diejenigen Pächter, die sich auf diese Weise von der Landzuteilung ausgeschlossen sehen, sind berechtigterweise unzufrieden, und es werden dadurch soziale Spannungen in das Dorf hineingetragen, die vorher nicht bestanden. Das ist um so mehr der Fall in einem Lande, in dem die Menschen bisher in der Vorstellung lebten, daß die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Stande durch Geburt und Schicksal bestimmt ist. Wenn man bisher das Los, ein Pächter zu sein, als gottgewollt hingenommen hat, wird nunmehr durch die Bodenreform den Menschen vor Augen geführt, daß aus einem Pächter auch ein grundbesitzender Bauer werden kann. Dadurch können sich ungünstige soziale Auswirkungen einer Bodenreform ergeben.

Dadurch, daß man die zulässige Besitzgrenze mit Rücksicht auf die Großgrundbesitzer, die auch heute noch einen großen Einfluß besitzen,

sehr hoch angesetzt hat und außerdem die verschiedensten Ausnahmebestimmungen gelten, ist es nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Pächter, der durch die Bodenreform Land zugeteilt erhält. Es erscheint daher fraglich, ob durch diese Art der Bodenreform tatsächlich eine neue Epoche für die westpakistanische Landwirtschaft eingeleitet wird, wie man das bei Erlaß des Gesetzes verkündete.

Ein typisches Beispiel für die Schwierigkeiten, die sich bei einer Bodenreform ergeben, bei denen innenpolitische Gesichtspunkte eine maßgebende Rolle spielen und dadurch die ökonomischen Aspekte vernachlässigt werden, ist der Irak. Als das dortige Regime des Generals Kassem vor vier Jahren an die Macht gelangte, war es in seinen Handlungen sehr stark von sozialrevolutionären Ideen und Sympathien für die Sowjetunion bestimmt. Trotzdem mußte man darauf Rücksicht nehmen, daß der Großgrundbesitzerstand nach wie vor einen sehr gewichtigen innenpolitischen Faktor darstellt, und man konnte schon aus diesem Grund seine radikale Beseitigung nicht vorsehen. Man mußte außerdem bedenken, daß eine radikale und plötzliche Beseitigung des Großgrundbesitzes für die Landwirtschaft katastrophale Folgen haben konnte.

Unter dem sozialrevolutionären Aspekt wird der Großgrundbesitzerstand mit einem Recht als eine parasitäre Ausbeuterklasse angesehen. Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß der Großgrundbesitzer, um seinen Pächter ausbeuten zu können, auch etwas für ihn tun muß. Er muß ihm unter Umständen schon allein das Saatgut liefern, er muß das Bewässerungssystem in Ordnung halten und für andere Ausgaben, die mit der Bewirtschaftung verbunden sind, die notwendigen Kredite zur Verfügung stellen. Der Großgrundbesitzer hat bestimmte Funktionen in der Landbewirtschaftung, die man nicht einfach aufheben kann, ohne die landwirtschaftliche Produktion aufs äußerste zu gefährden. Für den Pächter bedeutet die Abhängigkeit vom Großgrundbesitzer nicht nur eine Ausbeutung, sondern auch eine Art Versicherungsschutz, den er benötigt, um die Landbewirtschaftung ungestört fortsetzen zu können.

Als man im Jahre 1958 im Irak das Bodenreformgesetz erließ, bei dem im übrigen die gleiche, übermäßig hohe zulässige Besitzgrenze gilt wie in Westpakistan, war man sich wohl über diese Zusammenhänge einigermaßen im klaren. Man hat daher auch in das Gesetz die Bestimmung aufgenommen, daß die Funktionen, die der Großgrundbesitzer bisher in der Landbewirtschaftung ausgeübt hat, in Zukunft von einer Genossenschaft wahrgenommen werden sollen. Genossenschaften, die dazu in der Lage wären, gab es aber im Irak nicht. Die wenigen Genossenschaften, die existierten, waren Genossenschaften der

üblichen Art, die wohl Funktionen im Kredit oder im Bezug und Absatz ausüben können, nicht aber Funktionen in der Landbewirtschaftung. Erst jetzt wird der Versuch unternommen, einen Genossenschaftstyp dieser Art im Irak zu entwickeln. Inzwischen hat man aber feststellen müssen, daß in den Gebieten, in denen die Bodenreform bereits durchgeführt wurde, ein erheblicher Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion zu verzeichnen ist.

Hinzu kommt, daß die Bodenreform sich nicht nur auf denjenigen Flächen auswirkt, auf denen eine Änderung der Besitzverhältnisse eintritt, sondern auch auf dem übrigen Land. Wird die zulässige Besitzgrenze so hoch angesetzt, wie das im Irak der Fall ist, so bedeutet dies, daß für mehr als die Hälfte des Landes eine Änderung der Besitzverhältnisse nicht vorgesehen ist. Aus innenpolitischen Gründen wird aber die Bodenreform bei allen möglichen Anlässen so stark als revolutionäre Tat herausgestellt, daß damit eine ganz allgemeine Diffamierung des Großgrundbesitzerstandes verbunden ist.

Wenn man aber die Abhängigkeit vom Großgrundbesitz derartig in Mißkredit bringt, wie es bei der propagandistischen Auswertung der Bodenreform zwangsläufig gegeben ist, so wird auch bei denjenigen Pächtern, die nach den Bestimmungen weiter in dieser Abhängigkeit verbleiben sollen, künstlich eine Unzufriedenheit genährt, die sich für die landwirtschaftliche Produktion ungünstig auswirken muß. Dazu kommt, daß auch die Grundbesitzer selbst durch diese Diffamierung gehemmt werden, ihre Funktionen in der Landwirtschaft wenigstens im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten. Die für die Bodenreform betriebene Propaganda läßt es dem Großgrundbesitzer zweifelhaft erscheinen, ob ihm der vorläufig zugebilligte Restbesitz auf die Dauer tatsächlich erhalten bleibt. Er wird es daher nach Möglichkeit vermeiden, auf dem ihm verbleibenden Land Investitionen vorzunehmen. Nach den Erfahrungen, die man im Irak, in Pakistan und neuerdings auch im Iran gemacht hat, muß es zweifelhaft erscheinen, ob eine Bodenreform sinnvoll ist, die nur einen Teil des Großgrundbesitzes erfaßt, wenn nicht gleichzeitig unter Verzicht auf propagandistische Effekte der Restbesitz auf die Dauer gesetzlich hinreichend gesichert wird.

Im Iran, wo die Bodenreform erst vor einem Jahr in Angriff genommen wurde, ist man bei der Festlegung der zulässigen Besitzgrenze nicht von der Fläche, sondern von der Dorfeinheit ausgegangen. Der dem Großgrundbesitzer zugebilligte Restbesitz soll sich auf eine Dorfeinheit beschränken. Bei dieser Regelung ergeben sich ähnliche Schwierigkeiten wie im Irak. Hinzu kommt, daß man es im Iran mit einem einzigartigen, seit Jahrhunderten bewährten, unterirdischen Be-

wässerungssystem, der sogenannten Kanate, zu tun hat. Dessen Funktionieren setzt voraus, daß eine überbetriebliche Instanz vorhanden ist, die für seine laufende Reparatur und Instandhaltung sorgt. Diese Instanz war bisher der Großgrundbesitzer. Wird er durch eine Bodenreform ausgeschaltet, so besteht die Gefahr, daß das Bewässerungssystem verfällt und die landwirtschaftliche Produktion damit an ihrem Lebensnerv getroffen wird. Diese Gefahr ist gegenwärtig im Iran im starken Maße gegeben.

Für die Durchführung der Bodenreform macht sich im Iran und im übrigen auch in anderen Ländern noch ein anderer Umstand sehr ungünstig bemerkbar, nämlich das Fehlen eines brauchbaren Katasterwesens. Eine Änderung der Grundbesitzverhältnisse herbeizuführen, ist außerordentlich schwierig, wenn gar nicht nachweisbar ist, wie die bisher bestehenden Eigentumsrechte tatsächlich abgegrenzt sind. Eine Bodenreform müßte aber auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben werden, wenn man abwarten wollte, bis durch die Feststellung und Registrierung vorhandener Eigentumsrechte die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen sind. Man versucht daher im Iran, ohne genaue Fixierung der Grundstücksgrenzen eine Änderung der Besitzverhältnisse herbeizuführen. Daß dadurch sehr große Schwierigkeiten hervorgerufen werden und kollektivwirtschaftlichen Tendenzen Vorschub geleistet wird, liegt auf der Hand.

Dieser kurze Überblick über den Stand der Bodenreformmaßnahmen in den asiatischen Ländern und der Probleme, die im Zusammenhang damit aufgeworfen werden, macht deutlich, daß eine Bodenreform im landläufigen Sinne nicht als eine Patentlösung für die Agrarpolitik der Entwicklungsländer angesehen werden kann. Auch wenn durch Maßnahmen der Bodenreform eine im politischen und sozialen Sinne optimale Regelung der Grundbesitzverhältnisse erreicht werden könnte, ist damit allein eine befriedigende Lösung der Agrarfrage nicht gewährleistet. Um einen stetigen landwirtschaftlichen Fortschritt zu bewirken, der aus den eingangs erwähnten Gründen in den meisten Entwicklungsländern eine zwingende Notwendigkeit geworden ist, müssen neben einer Neuordnung der Grundbesitzverhältnisse auch andere Reformmaßnahmen wirksam werden.

Einen wesentlichen Teil dieser Maßnahmen würden wir nach unserem Sprachgebrauch als Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur bezeichnen. Dazu gehören die Maßnahmen der Neulandgewinnung und Siedlung, die in manchen asiatischen Ländern sich bereits angebahnt haben und in Zukunft eine größere Bedeutung gewinnen werden. Hinzu kommen die Maßnahmen der Flurbereinigung, die auch bereits hier und da eine Rolle spielen, und gesetzliche Maßnahmen zur

Verhinderung einer fortschreitenden Bodenzersplitterung, die bei der raschen Bevölkerungsvermehrung eine bedrohliche Gefährdung der landwirtschaftlichen Produktion bedeuten kann.

Durch die Bodenreform und durch die Bevölkerungsvermehrung wird ein Trend zur allmählichen Verkleinerung der Betriebseinheit ausgelöst. Daher ist in manchen Entwicklungsländern auch die Frage aufgeworfen, ob man diesem Trend nicht durch eine genossenschaftliche Zusammenfassung der Kleinbetriebe entgegenwirken sollte. Die genossenschaftliche Landbewirtschaftung steht insbesondere in Indien, aber auch in einigen anderen Ländern als agrarpolitische Zielsetzung zur Diskussion. Sie hat im übrigen durch die notwendige Auseinandersetzung mit der kommunistischen Agrarkonzeption auch einen sehr bedeutsamen politischen Hintergrund. Auf die Problematik, die dadurch gegeben ist, kann hier nicht näher eingegangen werden.

Es genügt die Feststellung, daß in denjenigen Entwicklungsländern, in denen — mit oder ohne Bodenreform — der landwirtschaftliche Kleinbetrieb das typische Merkmal der Agrarstruktur darstellt, ein Fortschritt der Landwirtschaft nur erreicht werden kann, wenn neben einer systematischen Förderung des Einzelbetriebes auch konsequente überbetriebliche Maßnahmen zur Anwendung kommen. Das können Maßnahmen sein, die im genossenschaftlichen Bereich liegen, aber auch solche Maßnahmen, die eine Ergänzung der genossenschaftlichen Selbsthilfe durch eine zweckentsprechende Staatshilfe bedeuten. Der Ausbau eines Agrarkreditsystems, bei dem der Genossenschaftskredit in eine enge Verbindung zu dem für die Förderung der Landwirtschaft bereitgestellten Staatskredit gebracht wird, gehören ebenso dazu wie Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur, zur Förderung des ländlichen Heimgewerbes, zur Entwicklung von Kleinindustrie in ländlichen Räumen usw.

Die Tatsache, daß in allen Entwicklungsländern, in denen wir es mit einem raschen Bevölkerungswachstum zu tun haben, die Agrarprobleme unlösbar mit dem Bevölkerungsproblem verbunden sind, zeigt mit besonderer Deutlichkeit, daß wir es hier mit einer sehr komplexen Aufgabe zu tun haben. Die Fragestellung, ob bei der Entwicklungshilfe der Landwirtschaft oder der Industrie der Vorrang einzuräumen sei, erscheint nicht sinnvoll. Notwendig erscheint vielmehr, daß beide Sektoren der Wirtschaft nebeneinander entwickelt werden.

Wenn man sich in den Entwicklungsländern aufhält, ist man sehr beeindruckt von der Dynamik des Geschehens, das dort vor sich geht. Die Dinge sind in Fluß geraten, und wir haben es in fast allen Entwicklungsländern mit einem raschen Wandel der Agrarzustände zu

tun. In den meisten asiatischen Entwicklungsländern sind in den letzten 10 Jahren Maßnahmen der Landreform in Gang gekommen oder stehen jedenfalls auf der Tagesordnung. Das gilt auch für Lateinamerika, wo man in bezug auf die Notwendigkeit der Bodenreform in manchen Ländern geradezu von einem kritischen Zustand sprechen kann.

Wenn man sich jedoch eingehender mit dem Studium der Agrarprobleme in den Entwicklungsländern befaßt, so kommt man zu der einigermaßen deprimierenden Feststellung, daß vieles von dem versäumt wird, was auf diesem Gebiet auch von seiten des Westens getan werden könnte bzw. müßte. Man sieht wohl die Notwendigkeit, daß bei der sog. Entwicklungshilfe der landwirtschaftliche Sektor nicht vernachlässigt werden darf, wie das heute noch in weitgehendem Maße geschieht. Aber man sieht die Hilfestellung auf dem landwirtschaftlichen Gebiet in erster Linie als eine Aufgabe an, die sich auf den produktionstechnischen Bereich beschränkt und verkennt, daß die agrarökonomischen und agrarpolitischen Maßnahmen vielleicht ebenso wichtig sind.

Zum Beispiel bezieht sich die landwirtschaftliche Entwicklungshilfe, die in großem Maßstab von der FAO geleistet wird, zum weitaus überwiegenden Teil auf den agrartechnischen Bereich. Das ist insofern verständlich, als die FAO nicht von sich aus in Aktion treten kann, sondern nur auf Antrag der betreffenden Entwicklungsländer durch Sendung von Experten und andere Maßnahmen ihre Hilfe leistet. Häufig bedarf es aber nur eines Anstoßes von außen, um auch auf dem anderen Gebiet ein sinnvolles Entwicklungsprojekt in Gang zu bringen.

Man muß also in den Entwicklungsländern selbst die Erkenntnis fördern, daß auch auf dem agrarökonomischen und dem agrarpolitischen Gebiet eine verstärkte internationale Zusammenarbeit notwendig und nützlich ist. Für die Steigerung der Hektarerträge kann eine Verbesserung der Agrarstruktur unter Umständen mehr bewirken als die Einführung eines neuen Düngemittels. Bei dem größten Teil der Experten, die — sei es von seiten der FAO, sei es von seiten des großen Apparates, den die Amerikaner für diesen Zweck aufgebaut haben — in der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe tätig sind, handelt es sich um Fachleute der Agrartechnik. Soweit auch Agrarökonomen zum Einsatz kommen, sind es fast ausschließlich Marktkönen, während die Sozialökonomiken bisher nur in vereinzelten Fällen in Aktion getreten sind.

Es ist ferner zu berücksichtigen, daß wir bei der Entwicklungshilfe in Konkurrenz zu den Ostblockländern stehen. Dabei handelt es sich

nicht nur darum, wer die besseren Maschinen oder die vollkommenere Technik anzubieten hat, sondern es handelt sich auch um einen Wettstreit der Ideen. In der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe spielt auch die Agrarkonzeption des Ostens eine Rolle, und man muß sich mit ihr auseinandersetzen. Auch hierin könnte eine geistige Hilfestellung des Westens von Nutzen sein.

Das bedeutet nicht, daß der Westen eine fertige Agrarkonzeption anzubieten hätte, die derjenigen des Ostens entgegenzustellen ist. Es kommt vielmehr darauf an, daß alle Erfahrungen, Kenntnisse und Erkenntnisse, die in den westlichen Ländern auf diesem Gebiet vorhanden sind, parat gemacht und an die verantwortlichen Männer in den Entwicklungsländern herangetragen werden. Wie sie davon Gebrauch machen, bleibt ihnen überlassen. Es wäre aber unverantwortlich, wenn durch mangelnde Kenntnis der bereits anderwärts vorhandenen Erfahrungen in den Entwicklungsländern falsche Entscheidungen getroffen werden, wie das bisher in vielen Fällen offensichtlich vorgekommen ist.

Es kommt aber auch darauf an, daß man durch systematische Arbeit neue Kenntnisse und Erkenntnisse erarbeitet, die für ein erfolgreiches Vorgehen gebraucht werden. Wir können feststellen, daß z. B. unsere Kenntnis der Agrarstruktur und der Strukturprobleme in den meisten Entwicklungsländern sehr mangelhaft ist. Über viele wichtige Strukturdaten, deren Kenntnis eine unerlässliche Voraussetzung für eine sinnvolle Planung der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe ist, sind wir nur ganz unzureichend orientiert. Auf diesem Gebiet ist noch eine große Arbeit zu leisten, insbesondere auch von Seiten der Wissenschaft. Durch eine solche Arbeit kann von Seiten des Westens für die agrarökonomischen und agrarpolitischen Maßnahmen der Entwicklungsländer eine ganz wesentliche Hilfe geleistet werden.

Bei meiner eigenen Arbeit auf diesem Gebiet habe ich immer wieder feststellen können, daß man in den Entwicklungsländern für wissenschaftliche Anliegen volles Verständnis hat und bereit ist, die wissenschaftliche Arbeit in jeder Weise zu fördern. Der Beitrag des Westens könnte z. B. darin bestehen, daß man wissenschaftliche Arbeiten einheimischer Fachleute finanziell unterstützt. Er kann aber auch dadurch geleistet werden, daß man eigene Forschungsarbeiten in diesen Ländern durchführt. Ein wichtiges Mittel, um unsere Kenntnis der Agrarstruktur zu verbessern, sind z. B. die sog. sozialökonomischen Dorfanalysen, die dann in monographischen Dorfbeschreibungen ihren Niederschlag finden. Es gibt interessante Beispiele dafür, daß in dem einen oder anderen Entwicklungsland, wo man bisher auf diesem Gebiet noch keine eigenen Leistungen aufzuweisen hat, durch jüngere

ausländische Fachkräfte eine sehr nützliche und wertvolle Arbeit geleistet werden kann.

Wir können noch nicht erkennen, welchen agrarpolitischen Weg die Entwicklungsländer gehen werden. Kuba ist ein warnendes Beispiel dafür, daß ein Land auch unversehens und unbeabsichtigt in den Kommunismus hinübergleiten kann. Eine richtige agrarpolitische Weichenstellung ist eine der wichtigsten Sicherungen, um eine solche Entwicklung zu verhindern. Es sollte alles geschehen, was wir tun können, um den Völkern in den Entwicklungsländern bei der Suche nach einer befriedigenden Lösung der Agrarfrage zu helfen, einer Lösung, die ihrer eigenen Tradition und der Wesensart ihrer Menschen entspricht.



# **Agrarreform als Voraussetzung für den Wirtschaftsaufbau**

Von Dr. Christian Hofmann (Bonn)

## **I. Entwicklungspolitische Aufgaben des Agrarsektors**

Die Entwicklungsländer verlassen sich auf die Ausfuhr der Güter, in denen sie ihren Abnehmern in den Industrieländern von Natur aus überlegen sind — und das sind vergleichsweise wenige. Der moderne Wirtschaftsaufbau der Entwicklungsländer vollzog sich bis jetzt in der Weise, daß einzelne Produktionszweige dorthin verlagert wurden, weil diese Verlagerungen nach dem Gesetz der komparativen Kosten angebracht schienen. Die jungen Volkswirtschaften wurden damit nur einseitig entwickelt, ohne ihre Gesamtheit in den modernen arbeitsteiligen Prozeß einzubeziehen. So kamen diese Länder nicht in aller Breite, sondern punktuell, in Ergänzung zu der Wirtschaft der europäisch-amerikanischen Länder, ökonomisch voran.

Die Bemühungen der Entwicklungsländer zielen deshalb dahin, die Ausbildung einer soliden Breitenstruktur nachzuholen. Es versteht sich, daß dieser Umstellungsprozeß seinen Niederschlag in großen Zahlungsbilanzdefiziten findet, denn es steigt die Tendenz zum Bezug von Fertigwaren, insbesondere von Investitionsgütern, aus den alten Industrieländern.

Je mehr die Zeit drängt, um so stärker wird das Verlangen nach Finanzhilfe, es sei denn, die Entwicklungsländer könnten einen mehr oder weniger großen Teil des benötigten Kapitals aus eigenen Quellen aufbringen.

Auf den ersten Blick ist die Erwartung gerechtfertigt, der Agrarsektor könne wesentlich zur inneren Finanzierung beitragen, denn er nimmt in den meisten Entwicklungsländern mehr als die Hälfte der Bevölkerung auf. Der Bauer ist nicht nur der wichtigste Erzeuger, die Landwirtschaft stellt auch die meisten Verbraucher. Landwirtschaft und primitives Handwerk sollten demnach in den Anfangsstadien wirtschaftlicher Entwicklung die wichtigste Quelle der Einkommens- und Realkapitalbildung sowie der Devisenbeschaffung sein. Umgekehrt ist die aufzubauende Industrie auf den Absatz in der heimischen Landwirtschaft angewiesen.

Unter europäischen Verhältnissen erschiene das recht unglaublich. Es sei davon abgesehen, daß ein derartiger Einfluß in Europa schon rein zahlenmäßig nicht möglich ist — in der Bundesrepublik leben zum Beispiel rund zehn Prozent der Bevölkerung von der Landwirtschaft. In Deutschland spricht man jedoch von einer „Einkommensdisparität“, unter der die Bauern leiden. Das Einkommen der Bauern müsse an das vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen, also erhöht werden. Hier ist keine Rede davon, die Landwirtschaft als Basis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu sehen.

In Entwicklungsländern geht es hingegen darum, überhaupt erst einmal Einkommen für breite Schichten der Bevölkerung zu schaffen, die sich im Laufe der Entwicklung differenzieren werden. Später wird dann sicher ein Problem der Disparität zwischen den Einkommen verschiedener Bevölkerungsgruppen auftauchen. Es handelt sich um eine „Phasenverschiebung“ (Niehaus). Die Frage der Disparität zwischen Einkommensgruppen in Industrieländern darf nicht verwechselt werden mit jener anderen Disparität, die aus überkommenen sozialen Organisationsformen, etwa den Feudalsystemen, röhrt.

Nicht vergessen werden darf schließlich, daß der Bevölkerungszuwachs in den Entwicklungsländern in erster Linie aus den Ernten der heimischen Landwirtschaft ernährt werden muß. Der Großteil des Bevölkerungszuwachses sollte auf absehbare Zeit im Agrarsektor, im weiteren Sinne also im dörflichen Lebensbereich, vernünftig beschäftigt werden. Es besteht nämlich zunächst gar keine Chance, den Bevölkerungszuwachs in außerlandwirtschaftlichen, städtischen Berufen unterzubringen. In Indien zum Beispiel gibt es rund drei Millionen gelernte Industriearbeiter, aber einen jährlichen Bevölkerungszuwachs von fünf Millionen.

In ganz großem Umfang bemühen sich nationale und internationale Stellen, durch Maßnahmen der Entwicklungshilfe Produktion, Produktivität, Beschäftigung und Einkommen zu heben. Die Entwicklungshelfer sind dabei in erster Linie um die Verbesserung der Produktionstechnik bemüht, um Anbau, Schutz der Ernte, Tierzucht und Tiergesundheit, Mechanisierung und Ausbildung. Außerdem werden Forstwesen und Fischerei gefördert. Daneben werden große Anstrengungen unternommen, die menschliche Ernährung und die Volksgesundheit zu verbessern.

## **II. Eignung verschiedener Formen der Agrarverfassung als Basis gesamtwirtschaftlicher Entwicklung**

Die Produktionstechnik ist aber nur eine Seite des Landbaues. Sie kann nur gesehen werden im Rahmen der allgemeinen landwirtschaft-

lichen Produktions- und Betriebsstruktur. Sie ist unlöslich verbunden mit dem Komplex der landwirtschaftlichen Sozialstruktur und der Agrarverfassung.

Die Frage ist also, ob der vorhandene, strukturelle Rahmen der Agrarwirtschaft den oben skizzierten Anforderungen gerecht wird.

Zunächst sei der Blick auf den modernsten Sektor der Agrarwirtschaft der Entwicklungsländer, die Plantagen der Tropen und die Getreidefabriken subtropischer arider Zonen, gerichtet. Betriebswirtschaftlich ist gegen sie nichts einzuwenden. Sie arbeiten nach streng kaufmännischen Prinzipien bei optimaler Faktorenkombination.

Nachdem sie aber häufig eine Monopolstellung auf dem Arbeitsmarkt innehaben, ist bei zunehmender Bevölkerung damit zu rechnen, daß die Löhne auf ein Minimum herabgedrückt werden können. Die Arbeiter der Plantagen sind also gemeinhin nicht in der Lage, der aufzubauenden heimischen Industrie einen sicheren Absatzmarkt zu schaffen.

Beide Betriebstypen gehören der ergänzenden Wirtschaftsstruktur der westlichen Industrieländer an. Wie die Erfahrung lehrt, sind sie ebenso wie andere Ableger der westlichen Wirtschaft, zum Beispiel die Ölindustrie, nicht von vornherein geeignet, eine Breitenstruktur wirtschaftlicher Aktivitäten anzuregen.

Unter den überkommenen Organisationsformen der Agrarwirtschaft sind zuerst die Agrarsysteme zu nennen, die durch Gemeineigentum seßhafter Dörfler und Halbnomaden gekennzeichnet sind. Diese Sozialverbände sind dort starken Spannungen und Auflösungserscheinungen unterworfen, wo die Gesellschaft vom Naturaltausch zur Geldwirtschaft übergeht. Besonders in Afrika werden von den Eingeborenen in ganz großem Umfange Verkaufsfrüchte, zum Beispiel Kakao, für den Export angebaut. Da diese Pflanzen häufig perennierend sind und man perennierende Pflanzen verpachten kann, so lange sie leben, bildet sich plötzlich eine Art von Individualeigentum. Dies und die Einführung der Geldwirtschaft führen dahin, daß sich die Formen des Gemeineigentums in Afrika mit zunehmender Geschwindigkeit auflösen. Zwar besteht die Gefahr, daß sich an Stelle des Gemeineigentums nun Formen ungezügelten Privateigentums mit typisch frühkapitalistischen Zügen bilden, was Aufmerksamkeit der Regierungen erfordert, um nötigenfalls einzutreten. Aber die beträchtliche Agilität und die unternehmerischen Qualitäten der Afrikaner scheinen doch genügend Ansätze zu bieten, daß sich eine mittlere Unternehmerschicht bildet, die in der Lage ist, eine moderne, ökonomische Struktur verschiedener Erzeugungen aufzubauen. Dieser Trend wird übrigens nachhaltig durch die Tätigkeit der Marketing Boards und der Caisses de Stabilisation des Prix in den ehemaligen britischen beziehungsweise französischen Kolonialgebieten unterstützt.

Bei den Feudalsystemen liegen die Dinge in der Regel ungünstiger. Hier handelt es sich um Latifundien und um Großeigentum, das kleintrieblich verpachtet wird, mit den dazugehörigen Pachtformen (Arbeits- und Teipacht).

Im Hinblick auf die Möglichkeiten gesamtwirtschaftlicher Entwicklung weisen die Feudalsysteme folgende Merkmale auf: Sie sind kein Aggregat der Gesamtwirtschaft. Zwar beträgt die Marktleistung rund 50 Prozent der Produktion (Pachtschillinge, Steuern und Exporterlöse), aber die Erlöse werden allenfalls für Ersatzinvestitionen verwendet. Sie führen nicht zu Neuinvestitionen in irgendeinem Wirtschaftsbereich. Die Grundherren betrachten ihre Ländereien nur als Rentenquelle und nicht als Objekt für gewinnbringende Investitionen.

Die Teipächter der nicht zentral verwalteten Großbetriebe wie die Arbeitspächter der Latifundien sind geistig und materiell so sehr von den Grundherren abhängig, daß sie zu einer eigenen Initiative nicht fähig sind. Mit zunehmender Bevölkerung verarmen sie zusehends und sind daher nicht in der Lage, die wachsende Bevölkerung im bisherigen Umfange zu ernähren, geschweige denn der aufzubauenden heimischen Industrie einen Markt zu sichern.

Der soziologische Verband der Großfamilie, für die Bevölkerung der meisten Agrarsysteme der Entwicklungsländer typisch, ist ein Hindernis für die Herausbildung einer rationellen Arbeitsteilung. Er verhindert andererseits die Bildung offener Arbeitslosigkeit.

Die steuerliche Ertragskraft der Feudalsysteme wird dem steigenden Finanzbedarf der Entwicklungsländer nicht mehr gerecht.

### **III. Landreform als Instrument der Entwicklungspolitik**

Einfach gesagt: die starke Bevölkerungszunahme führt bei einer im ganzen stagnierenden Agrarproduktion zu vermindernten Einkommen. Die Sparquote wird kleiner. Die Ertragserwartung für Investitionen in Bereichen, die der Breitenentfaltung der Volkswirtschaft dienen, ist auch aus Gründen, die im Zustand der Agrarwirtschaft liegen, gleich Null. Ohnehin sind Orientalen eher geneigt, Handel zu treiben, als zu produzieren. Daher ist auch die Investitionsneigung gleich Null.

Bei dieser Sachlage sind die Regierungen der Entwicklungsländer geneigt, den Hebel nicht beim Sparen, sondern bei autonomen Investierungen anzusetzen.

Werden nun durch die Regierungen in den nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftssektoren autonome Investitionen durchgeführt, so entstehen Einkommen, denen nur ein langsam anwachsendes Güterangebot gegenübersteht. Außerdem wird durch diese Einkommen hauptsächlich die

Nachfrage nach Nahrungsmitteln erhöht. Ihre Preise steigen. Unter sonst gleichbleibenden Umständen hätte dies den Effekt, daß die heimische Industrie ihre inländischen Absatzmöglichkeiten einbüßt, weil ein noch größerer Teil des Einkommens der Privaten für Nahrungsmittel aufgewendet werden muß.

Der Regierung bleiben drei Möglichkeiten, nämlich

- a) geldpolitischer Art. Sie kann die Notenpresse in Bewegung setzen, um die nominelle Kaufkraft zu schaffen, die zur Erhaltung der inländischen Absatzmöglichkeiten der heimischen Industrie notwendig ist;
- b) handelspolitischer Art. Sie kann Nahrungsmittel einführen. Das belastet die Zahlungsbilanz;
- c) produktionspolitischer Art. Sie kann die sozialökonomischen Organisationsformen der Landwirtschaft ändern und im Hinblick auf die öffentlichen Bedürfnisse modernisieren.

Agrarreform oder Landreform, wie man häufig sagt, besteht nicht nur in einer Veränderung der Rechte an Boden. Sie wird heutzutage als ein Komplex von Maßnahmen produktions-, kredit-, finanz- und handelspolitischer Art betrachtet. Dazu gehören Umverteilung des Eigentums am Boden, Verbesserung der Stellung des Pächters unter Beibehaltung des Rechtsinstitutes der Pacht, Flurbereinigung, Verbesserung des Status der landwirtschaftlichen Lohnarbeiter, gerechte und vernünftige Verteilung des neugewonnenen Landes, Bereitstellung ausreichender Kredite zu tragbaren Bedingungen, ökonomisch sinnvolle Besteuerung. Hinzu kommen noch Maßnahmen zur Förderung von Ausbildung und Beratung und des Genossenschaftswesens. Im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird von einer Landreform erwartet, daß sie erlaubt, Produktion, Produktivität und Einkommen und gleichzeitig die Beschäftigung in der Landwirtschaft zu heben. Einige Länder, zum Beispiel Ägypten, benutzen die Maßnahmen der Landreform darüber hinaus dazu, die Verwendung der neu geschaffenen Einkommen zu steuern und Kapital aus der Landwirtschaft in nichtlandwirtschaftliche Bereiche umzulenken.

#### **IV. Wirkung auf Agrarproduktion und Beschäftigung**

Bezüglich der Wirkungen der Landreform gilt folgendes: Die Entwicklung der Produktion hängt von einer Fülle subjektiver und objektiver Faktoren ab. Im Hinblick auf die objektiven Möglichkeiten ist durch die Ablösung der starren Agrarsysteme die Möglichkeit gegeben, intensivere Methoden der Flächennutzung einzuführen. Damit verändert sich die Produktivität der Flächen. Das Produkt je vorhande-

ner Flächeneinheit wird größer, und als Folge davon steigt das Gesamtrealeinkommen, mit anderen Worten das Güterangebot, das den Einkommen der Nichtlandwirtschaft gegenüberstehen soll.

Soweit Plantagen oder Getreidefabriken zerschlagen werden, ist damit zu rechnen, daß die Exportleistung sinkt. Es besteht jedoch die Chance, daß sich auch um kleinere Verbrauchscentren Zonen intensiver Agrikultur bilden.

Der Produktionseffekt ist nicht beliebig gestaltbar. Auch von der Natur reich gesegnete Flußtäler sind unterentwickelt, sobald der Boden die zunehmende Zahl an Menschen nicht mehr zu ernähren vermag. Bei dem Versuch, diesen toten Punkt zu überwinden, begegnet aber gerade die intensive Landwirtschaft besonderen Schwierigkeiten. Der Effekt des universell verfügbaren technischen Fortschrittes ist in den intensiven Kleinbetrieben geringer als in extensiven Großbetrieben. Auch der organisatorische Produktionsfaktor Landreform unterliegt offenbar dem Gesetz vom abnehmenden Ertragszuwachs. Im Rahmen dieses Gesetzes beruht der Produktionseffekt der Landreform vollkommen auf den Maßnahmen, die getroffen werden können, um den technischen Fortschritt in der Landwirtschaft voranzutreiben. Die Landreform bereitet den Boden für agrartechnische Maßnahmen zur Produktionsförderung im engeren Sinne, nicht mehr und nicht weniger. Es versteht sich daher, daß es beständiger Anstrengungen bedarf, die Agrarstruktur anpassungsfähig zu halten, um auch in Zukunft den Fortschritt zum Zuge kommen zu lassen und den Erfordernissen des Marktes gerecht werden zu können.

Dieser Effekt der Agrarreform wird auch durch subjektive Faktoren begrenzt. Für die Beantwortung der Frage, ob die Agrarproduktion nach einer Reform auch nur im bisherigen Umfange gehalten werden kann, ist unter anderem der Ausbildungsstand der Bevölkerung von entscheidender Bedeutung. Sind die Bauern nicht an einer Besserung der eigenen Lebenshaltung interessiert, kann die Produktion zusammenbrechen. Eine Senkung der Pachtschillinge würde erlauben, den bisherigen Lebensstandard mit weniger Mühe aufrechtzuerhalten. Dem vorzubeugen, wird man sich auf absehbare Zeit hin mit strengen genossenschaftlichen Zusammenschlüssen, etwa in Form von Produktionsförderungsgenossenschaften, behelfen müssen.

Die Frist, innerhalb der die Maßnahmen der Agrarreform zu Produktionserhöhungen beitragen, hängt also von den genannten objektiven und subjektiven Faktoren ab. In einigen Fällen, zum Beispiel in Mexiko, waren erst nach dreißig bis vierzig Jahren positive Produktionseffekte erkennbar.

Auch die Wirkung auf die Beschäftigung ist nicht in allen Fällen günstig. Selbst wenn, wie in Ägypten, die Flächenerträge noch zu steigern sind, ist es fraglich, ob dazu auch nennenswert mehr Menschen gebraucht werden.

In dünner besiedelten Ländern ist hingegen damit zu rechnen, daß eine offene oder verdeckte Arbeitslosigkeit verschwindet. Jedoch kann auch in solchen Ländern der Beschäftigungseffekt unbefriedigend sein. Die türkischen Grundherren gingen nach der Landreform dazu über, die ihnen verbliebenen Grundstücke in eigener Regie zu bearbeiten und nicht länger zu verpachten. Durch die Anschaffung von Traktoren und Mähdreschern wurde ein großer Teil der ehemaligen Pächter brotlos und mußte in die Städte abwandern.

## **V. Wirkung auf Einkommensverteilung und -verwendung**

Landreform verändert auch den Lauf der Einkommensströme. Die begünstigten ehemaligen Landarbeiter und Pächter erhalten mit ihren Familien einen vergrößerten Anteil an dem Produkt, das sie erstellen. Wegen der großen Zahl unökonomisch kleiner Betriebe wird die Landreform häufig nur von geringem Einfluß auf die absolute Höhe des Familieneinkommens sein. Die Betriebe sind einfach zu klein, um dem Inhaber ein Auskommen zu bieten, ob nun Pacht zu zahlen ist oder nicht. Aber für die Gesamtwirtschaft ist eine andere Sicht erforderlich. Unter der Voraussetzung, daß die Produktion nach der Reform aufrechterhalten werden kann, bringt eine Reduktion der bäuerlichen Lasten etwa von 65 Prozent auf 30 Prozent der Ernte eine Verdopplung des Einkommens dieser Bevölkerungsschicht mit sich. Das ist ein sehr wirkungsvolles Instrument zur Beeinflussung der Gesamtwirtschaft, sofern die Verwendung dieser neuen Einkommen gesamtwirtschaftlich richtig gesteuert werden kann. Um diese Steuerung — die übrigens nicht nur verwaltungsmäßig schwierig, sondern auch in den nationalökonomischen Wirkungszusammenhängen heikel ist — bemühen sich einige Entwicklungsländer. Sie zahlen einen Teil der Erlöse in Form von Betriebsmitteln (Kunstdünger) und Konsumgütern aus. Darüber hinaus werden Zwangssparmaßnahmen angewandt.

Die Landreform berührt auch die Einnahmen des Staates. In einigen Teilen Indiens verbesserte die Ausschaltung der Zamindari (ursprünglich Steuerpächter der ehemaligen britischen Kolonialverwaltung) und ihrer Zwischenpächter nicht so sehr die Einkünfte der Bauern, sondern vor allem die der Staatskasse. Die Pächter haben in Zukunft einen Teil der Beträge, die die Steuerpächter einzogen, direkt an den Staat zu entrichten.

Diese Umlenkung der Einkommensströme läßt auf kurze Frist die stärkste Hilfe für die gesamtwirtschaftliche Kapitalakkumulation aus Mitteln der Landwirtschaft erwarten. Voraussetzung ist ein wirksamer Staatsapparat, um einerseits die Anwendung der Schutzgesetze zu erzwingen und andererseits eine sinnvolle Verwendung der neuen Einkommen der Begünstigten sicherzustellen. Am Rande sei vermerkt, daß diese neugeschaffene wirksame Nachfrage erfahrungsgemäß nur dann Investitionen induziert, wenn diese schon vorher im Entwicklungsplan (Nationalbudget) enthalten waren.

## VI. Agrarreform als Methode für den Kapitaltransfer

Agrarreform kann als Methode benutzt werden, den Transfer von Kapital aus der Landwirtschaft in nichtlandwirtschaftliche Wirtschaftszweige zu bewerkstelligen. In der Praxis gibt es hierfür viele Möglichkeiten durch die Formen der Ablösung der Eigentumsrechte. So gab man in Korea den Grundherren Staatstitel, die zwar grundsätzlich nicht handelsfähig waren, wohl aber zum Ankauf der beschlagnahmten ehemaligen japanischen Industrieanlagen verwendet werden konnten. Durch eine Vielzahl von anderen Maßnahmen, unter anderem Devisenzwangswirtschaft, gelang es in einigen Ländern, die Grundherren zu zwingen, ihre Ersparnisse und Entschädigungen produktiver als in der Vergangenheit anzulegen.

Wenn von den Möglichkeiten abgesehen wird, den Eigentumsübergang von einem Großgrundbesitzer zu einem Kleinbauern aus Staatsmitteln oder aus Mitteln ausländischer Geldgeber zu finanzieren — derartige Realkredite sind grundsätzlich abzulehnen —, so ist die Zeitdauer der Kapitalverschiebung abhängig von den Ratenzahlungen der neuen Besitzer. Die Durchführung des Kapitaltransfers nimmt unter diesen Umständen eine Zeitdauer von zehn bis 50 Jahren in Anspruch.

Zusammenfassend wird klar: Soll die Landwirtschaft der Entwicklungsländer als Basis für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft dienen, so muß sie in den Einkommens- und Güterkreislauf der Gesamtwirtschaft einbezogen werden. Die Einkommen müssen anders als bisher verteilt werden, und zwar sowohl zwischen den privaten Einkommensbeziehern als auch zwischen den Privaten und dem Staate. Die Verwendung der Einkommen muß in einer gesamtwirtschaftlich erwünschten Weise erfolgen.

Wenn das gelingt, ist auf kurze Frist viel erreicht. Mehr ist schlechterdings nicht zu erwarten.

Auf längere Sicht ist dieser Anfangserfolg jedoch nur dann zu stabilisieren, wenn Produktion, Produktivität, Beschäftigung und das Real-

einkommen insgesamt erhöht werden können. Nebenbei sei bemerkt, daß in der Zwischenzeit Nahrungsmittelimporte erforderlich werden können.

## VII. Agrarreform und Entwicklungshilfe

Zur erfolgreichen Durchführung der Veränderungen im Agrarsektor müssen die Regierungen der Entwicklungsländer eingehende Kenntnisse der Einsatzmöglichkeiten der Einzelmaßnahmen einer Agrarreform besitzen oder erwerben. Dazu sind sowohl klare Vorstellungen über die unmittelbaren als auch über die mittelbaren Wirkungen erforderlich. Die Staatsverwaltung sollte außerdem die nötige Durchschlagskraft besitzen, um die Durchführung der Maßnahmen erzwingen zu können.

Der Gesamtbereich der Agrarreform ist innenpolitisch ein heißes Eisen. Unabhängig von dem Grundsatz, daß Entwicklungshilfe nur auf Antrag gewährt wird, empfiehlt sich für die Geberländer auf dem Gebiete der Agrarreform daher große Zurückhaltung und Vorsicht. Nachdem die Entwicklungshelfer aus dem hier angedeuteten gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang jedoch an der Agrarreform interessiert sind, ist es unumgänglich, daß sie auch Maßnahmen der Agrarreform fördern.

Auch die Bundesrepublik tut das im Rahmen der von ihr gewährten Technischen Hilfe. Bei ihren Projekten handelte es sich bisher in erster Linie um Musterbetriebe zur Weiterbildung der Bauern und um Versuchsbetriebe und Versuchsanstalten zur Vertiefung des technischen Wissens.

Die zuständigen Stellen der Bundesrepublik halten sich jedoch sorgfältig von Maßnahmen fern, die die Nehmerländer als Einmischung in ihre inneren Belange werten könnten.

Die Vereinigten Staaten gehen einen Schritt weiter und verlangen in gewissen Fällen, daß vor oder gleichzeitig mit der Gewährung von Entwicklungshilfe Maßnahmen zur Veränderung der Agrarverfassung durchgeführt werden.

Die Maßnahmen der Technischen Hilfe zur Unterstützung der Landreform haben den Vorzug, daß sie in bestimmten Situationen alternativ zu den Maßnahmen der Finanzhilfe für die Nichtlandwirtschaft eingesetzt werden können. Dies gilt selbstverständlich nur innerhalb gewisser Grenzen, die im Einzelfalle genau untersucht werden müssen und insbesondere nur dann, wenn die verschiedenen Arten der Entwicklungshilfe in allen Bereichen der Wirtschaft kombiniert und konzentriert in zeitlicher und räumlicher Hinsicht angewandt werden.



# Ist eine vorrangige Förderung des industriellen Wachstums der Entwicklungsländer anzustreben und welche Grenzen sind solchen Bestrebungen gesteckt?

Von Dr. Wilhelm Hankel (Frankfurt)

## I. Industrialisierung — Warum?

Der Wunsch der Entwicklungsländer, sich zu industrialisieren, orientiert sich — soweit er ökonomischen Motiven entspringt — zunächst einmal am Augenschein. Wenn unsere Statistiken nicht trügen, war noch zu Beginn des 18. Jahrhunderts die Welteinkommensverteilung, wichtiger noch: die Höhe des Prokopfeinkommens, in der damals ökonomisch erschlossenen Welt annähernd gleich. England war kaum reicher als Indien und Indien kaum ärmer als Japan. Dann begann das Wirtschaftswunder jener Zeit. Die industrielle Revolution ließ nach einer Zwischenphase extremer Kapitalbildung, die zu Lasten der bisherigen Einkommensverteilung ging (Agrar- und Arbeitseinnahmen gingen relativ zurück), die Prokopfeinkommen der neuen Industrieländer steil ansteigen — trotz ihres gleichzeitigen beträchtlichen Bevölkerungswachstums.

Diese statistisch belegbare, wenn auch theoretisch längst nicht genügend durchleuchtete Parallelität von Industrialisierung und säkularer Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums in den sich industrialisierenden Ländern stellt zweifellos eines der wesentlichsten Motive für die Industrialisierungsbestrebungen der heutigen Entwicklungsländer dar.

Doch ist dieses Motiv selber erklärungsbedürftig. Nicht einmal in unserem ökonomischen Zeitalter sind volkswirtschaftliche Dynamik und wirtschaftliches Wachstum Ziele an sich. Das Interesse an der Ausbreitung der Wirtschaft und der Beschleunigung ihres Wachstums, als dessen stärkster Motor in nahezu allen Entwicklungsländern die Industrialisierung angesehen wird, muß seinerseits vor dem Hintergrund zweier historischer Parallelentwicklungen gesehen werden.

Die erste ist der mit der Industrialisierung einsetzende Aufstieg der neuen Industrieländer zu politischer Weltmachtstellung. Zwar ist die historische Durchdringung dieses Prozesses bis heute die Antwort auf die Frage schuldig geblieben, ob England im 19. Jahrhundert und die

Vereinigten Staaten im 20. Jahrhundert nicht auch ohne ihre industriell geprägte und verstärkte Wirtschaftskraft zu weltbeherrschenden Mächten aufgestiegen wären; manches spricht dafür, manches auch dagegen. So lange jedoch diese letzte Klarheit fehlt, wird die von den japanischen Samurais um die Mitte des vorigen Jahrhunderts zur Doktrin und von den Sowjets später zum Dogma ausgebaute Lehre, daß keine politische Macht ohne wirtschaftliche Untermauerung möglich sei, ihre Gläubigen nicht verlieren — weder bei uns, die wir die Militärstärken rivalisierender Weltmächte in Sozialprodukten messen, noch in den Entwicklungsländern.

Doch geht es den Entwicklungsländern der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bei ihren Industrialisierungsbestrebungen im Gegensatz zu den Entwicklungsländern der ersten Jahrhunderthälfte (Japan und Sowjetunion) weit weniger um rein außenpolitische Ziele, obwohl auch sie eine Rolle spielen. Den meisten Entwicklungsländern geht es heute um ein mehr innenpolitisches Ziel. Sie alle, vor allem aber die asiatischen und lateinamerikanischen Länder, stehen im Bann einer zweiten Parallelentwicklung: ihrem mit Abnahme der Sterblichkeit geradezu lawinenartig anschwellenden Bevölkerungsüberschuß. Diese „Herausforderung“ (Toynbee), unter der diese Länder stehen, bedarf hier keiner weiteren Kommentierung. Vermag doch auch der Nichtvolkswirt sich vorzustellen, wie schwierig es ist, ein Bruttosozialprodukt jährlich um etwa  $2\frac{1}{2}$  vH zu steigern. Vermehrt sich in dieser Zeit die Bevölkerung um annähernd denselben Prozentsatz, war, bezogen auf den Menschen, auf den es ja ankommt, die ganze wirtschaftliche Anstrengung eines Jahres umsonst; die Verhältnisse bleiben so schlimm wie sie waren. Was Wunder, daß die Entwicklungsländer in der Industrialisierung mit ihren vergleichsweise hohen Produktions- und Wachstumsraten das Vehikel sehen, das sie am raschesten und wirksamsten aus der Gefahrenzone ihrer drückendsten innerwirtschaftlichen und sozialen Nöte herausführt.

Keine Betrachtung über die Industrialisierungsmotive der heutigen Entwicklungsländer kann diese beiden politischen Aspekte auslassen. Doch darf ich meine dritte und letzte Selbstbeschränkung darin sehen, es im folgenden trotzdem bei der rein ökonomischen Motiverforschung zu belassen; verlangt doch die politische Analyse zusätzlich noch ein wesentlich anderes Handwerkszeug, als es dem Ökonomen zur Verfügung steht.

Kehren wir also zurück zu dem Zusammenhang, der zwischen Industrialisierung, der dadurch veränderten Zusammensetzung des Bruttosozialprodukts, seiner Höhe und seinem Wachstum besteht. Bis in die neueste Zeit hinein wachsen Bruttosozialprodukte mit einem hohen

Anteil von Industrieproduktion und -einkommen rascher und vor allem stetiger als Bruttosozialprodukte mit geringeren Industrialisierungsquoten. Die heutigen Industrieländer Westeuropas beziehen gut 40 vH ihres Bruttosozialprodukts aus industrieller Wertschöpfung; da allein die Industrieproduktion in diesen Ländern jährlich um 7—8 vH real zunimmt, ist damit statistisch bereits eine Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts um über 3 vH „gesichert“. Tatsächlich ist das reale Bruttosozialprodukt dieser Länder in den fünfziger Jahren um jährlich zwischen 6 und 7 vH gewachsen. Bei einer Bevölkerungsvermehrung von gut 1 vH hat sich also das reale Prokopfeinkommen in dieser Zeit um jährlich über 5 vH erhöht.

Umgekehrt übersteigt in den heutigen Entwicklungsländern der Anteil von Industrieproduktion und -einkommen am Bruttosozialprodukt (selbst wenn man Bergbau, Energie- und Bauwirtschaft dazu rechnet) nur selten 20 vH; rund 80 vH ihres Bruttosozialprodukts entstehen — wie in den Industrieländern vor Beginn der industriellen Revolution — in Landwirtschaft und Handel. Das reale Wachstum, wenn es überhaupt zu verzeichnen ist, übertrifft — wenn man die Gruppe der europäischen Entwicklungsländer außer Betracht läßt — nur in Einzelfällen 3 vH; es liegt dabei nur unwesentlich über der gleichzeitigen Vermehrungsrate der Bevölkerung. In vielen Entwicklungsländern bleibt jedoch der reale Sozialproduktanstieg noch hinter diesem Durchschnitt und damit auch hinter dem Bevölkerungszuwachs zurück. Es herrschen buchstäblich die in den Industrieländern seit etwa 120 Jahren ausgestorbenen Bedingungen eines Malthusianischen Armutsgleichgewichts; das Prokopfeinkommen — als Ausdruck des individuellen Lebensstandards — geht zurück.

Wie läßt sich diese Beschleunigungswirkung der Industrialisierung auf das wirtschaftliche Wachstum erklären? Geht man das theoretische Schrifttum daraufhin durch, kommt man zu der Feststellung, daß es im Grunde nur die mit der Industrialisierung verbundenen Begleiterscheinungen oder „Nebenwirkungen“ sind, die sie hervorrufen. Geiß, diese Nebenwirkungen bedeuten, sieht man genauer hin, durchweg tiefe Eingriffe, um nicht zu sagen Korrekturen von Wirtschaftskreislauf und -struktur dieser Länder.

Beginnen wir mit den wichtigsten Korrekturwirkungen der Industrialisierung auf den Wirtschaftskreislauf der Entwicklungsländer. Erste — und von den gängigen Wachstumstheorien am häufigsten zitierte — Nebenwirkung der Industrialisierung ist, daß sie höhere Investitionen nach sich zieht. Fast noch wichtiger jedoch ist, daß die Industrialisierung über ihren laufenden Ersatzbedarf (Verschrottung) und die entsprechend hohen Abschreibungsquoten die Kontinuität wie auch die Finanzierung der industriell verstärkten Kapitalbildung

erleichtert. Die Industrialisierung verbessert gleichsam institutionell die Voraussetzung für höhere und zugleich gleichmäßige Kapitalbildungsraten; außerdem erleichtert sie ihre Finanzierung.

Zweite — eng mit der ersten zusammenhängende — Nebenwirkung der Industrialisierung ist, daß sie zugleich auch eine bessere Atmosphäre für technische Neuerungen, vor allem aber deren wirtschaftliche Verwertung, schafft. Auf diesen gemeinsamen Zug der Industriegesellschaft, daß sie den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt aus der Phase mehr oder minder glücklicher Zufälligkeiten in eine Ära der Planmäßigkeit überführe, haben u. a. Philosophen, wie Ortega y Gasset, aber auch Volkswirte, wie Schumpeter — neuerdings W. Rostow — hingewiesen. An die Stelle des schöpferischen, genialen und eigenwilligen Unternehmers als Erfinder neuer Faktorkombinationen tritt die anonyme, deswegen jedoch nicht minder effiziente Gruppenarbeit wissenschaftlicher Forschungs- und Stabsabteilungen, sowie das kollegiale Unternehmertum in den Leitungen der größeren Betriebe.

Diese neue, wissenschaftlichere Form des Unternehmertums markiert zugleich eine dritte Nebenwirkung, die fast immer mit Industrialisierung verbunden ist: im Industriebetrieb, zumal im größeren, wird eine wesentlich markt- und wachstumsbewußtere Kosten-, Preis- und Absatzpolitik gemacht. Das Management des modernen Großbetriebes erfüllt damit zunehmend jene Forderung, die vor wenig mehr als einem Jahrzehnt Schmalenbach, den Tod der freien Wirtschaft in der Eisestarre der fixen Kosten vor Augen, für nahezu unerfüllbar hielt: das Kalkulieren unter dem Marktzwang, so, als ob es gar keine Fixkostenbelastung gäbe: nämlich zu konkurrenzorientierten Grenzkosten. Mit anderen Worten, trotz der mit der höheren Kapitalintensität größeren Fixkostenbelastung hat sich der Industriebetrieb und seine Produktion aus im wesentlichen *dispositionsbedingten* Gründen als kosten-, preis- und absatzelastischer und damit auch marktschwankungssicherer erwiesen — als selbst prominente Betriebswirtschaftler vorausgesehen haben.

Diese dritte Nebenwirkung geht über in eine vierte, mit der bereits die Reihe der mehr strukturverbessernden Einflüsse beginnt. Da die Industrieproduktion ja „zusätzlich“ zu bereits vorhandenen Produktionen tritt, verbreitert sich mit der Industrialisierung zugleich auch die Produktionsbasis. Dies wiederum verstärkt die dank der veränderten Preis- und Absatzpolitik ohnehin bestehende größere Markt- und Preisunabhängigkeit. Dadurch wird vor allem bei den Außenhandelsgütern das terms-of-trade-Risiko verkleinert — ein Gesichtspunkt, der in den Entwicklungsländern besonders stark (wenn auch — wie wir noch sehen werden — manchmal zu stark) hervorgehoben wird.

Eine fünfte und außerordentlich gewichtige Nebenwirkung der Industrialisierung ist die mit ihr einhergehende Verbesserung der Einkommensverteilung. Spricht doch alle Vermutung dafür, daß die Industrialisierung in den heutigen Entwicklungsländern eine ähnliche Einkommensumschichtung auslösen wird wie vor gut hundert Jahren in den Industrieländern. Die Industrialisierung hat damals in den heutigen Industrieländern jene Einkommenskategorie zur Bedeutungslosigkeit herabgemindert, die auch hier die wichtigste Begleiterscheinung, wenn nicht gar Ursache der extremen Einkommensungleichheiten gewesen ist: die Grundrente. N. Kaldor hat für Indien einen Anteil allein der Grundbesitzereinkommen am Volkseinkommen von rund einem Drittel errechnet — eine Relation, die ziemlich genau der entsprechen dürfte, wie sie vor der industriellen Revolution auch im damaligen Europa bestand. Mit der Industrialisierung tritt an die Stelle dieses passiven Residualeinkommens (das in seinen wesentlichen Teilen nichts weiter ist als das kombinierte Ergebnis von Bevölkerungswachstum und Preisanstieg) ein aktives Residualeinkommen: der Unternehmergegewinn. In der zweiten Phase der Entwicklung spielt sich dann mit dem zusehends größer werdenden Kapitalstock (der die Besitzeinkommen tendenziell mindert) und der Erschöpfung der Arbeitskraftreserven, die wiederum die Macht der Gewerkschaften wachsen läßt (und die Lohn- einkommen tendenziell steigert), jenes Verteilungsverhältnis zwischen aktiven Unternehmer- und aktiven Arbeitseinkommen ein, wie es heute für alle Industrieländer charakteristisch ist — von etwa 1 : 3. Ein Drittel Unternehmer-, zwei Drittel Arbeitseinkommen!

Die sechste Nebenwirkung der Industrialisierung ist für die Wirtschaftsstruktur der meisten Entwicklungsländer nicht minder wichtig: mit der Industrialisierung zwangsläufig verbunden ist eine Zurückdrängung der Natural- und eine Ausweitung der Geldwirtschaft, die in vielen Ländern Westafrikas und Südostasiens noch unterhalb der 50 vH-Marke des Bruttosozialprodukts liegt. Mehr Geldwirtschaft bedeutet, selbst wenn die Realeinkommen dadurch nicht stiegen, mehr Rationalität in der gesamten Wirtschaftstätigkeit, und nicht zuletzt: mehr Steuereinnahmen für die Staatsfinanzen.

Und damit sind wir bei einer siebenten und ebenfalls wesentlichen Nebenwirkung der Industrialisierung angelangt: ihrer günstigen Wirkung auf die Staatsfinanzen. Mit dem höheren und besser verteilten Einkommen wächst dem Staat ein größerer Spielraum für die Übernahme und Finanzierung jener vordringlichen (und durch die Kolonialmächte angeblich vernachlässigten) öffentlichen Investitionen zu, an denen in nahezu allen Entwicklungsländern ein Engpaß besteht — der Dinge, die den Komplex der sogenannten Infrastruktur ausmachen, d. h. einer funktionierenden öffentlichen Versorgung, eines

ausreichenden Verkehrs-, Schul-, Bildungs- und Dienstleistungswesens.

Ist aus allen diesen Gründen die industrialisierte Produktion der nicht-industrialisierten überlegen? Statistik und Nebenwirkungen oder Begleiterscheinungen scheinen das schlüssig zu beweisen: sind doch bei industrialisierter Produktion wesentliche Angebots- wie auch Nachfragebedingungen günstiger. Auf der Angebotsseite spielen Dinge wie die Freiheit von Klimafaktoren, die kaum mehr ins Gewicht fallende Geltung des Gesetzes vom abnehmenden Bodenertrag und ähnliche Faktoren eine Rolle; auf der Nachfrageseite könnte man geneigt sein, von einem generell langsameren Fall des Grenznutzens der höherwertigen Industriegüter zu sprechen; schlagen doch hier die bei den Primärprodukten (Nahrungsmittel, Kleidung, Wohnung) so wirksamen Schwabe-Engelschen Gesetze offenbar weit weniger durch.

Das alles sind jedoch nur Mosaiksteine einer umfassenderen Wahrheit. Der augenscheinlich höhere Wachstums- und Produktivitätsfortschritt in der Industrieproduktion quillt letztlich aus etwas anderem — ihrer augenscheinlich besseren Eignung für „optimale Faktorkombinationen“. Nicht nur lassen sich im Industriebetrieb Arbeit und Kapital besser kombinieren. Fast noch wichtiger ist, daß sie sich rasch wechselnden Marktconstellationen auch besser anpassen lassen. Kurz, die Überlegenheit der Industrieproduktion beruht weniger in dem, *was* produziert wird: einem typisch industriellen Waren sortiment, bestehend aus Maschinen, Chemikalien, Haushaltsgeräten usw. Sie beruht vielmehr darauf, *wie* diese Güter produziert werden. Der Industrialisierungsvorteil liegt somit in der *Fertigungsmethode* und damit letztlich darin, daß sie dem Faktor unternehmerisches und technisches Wissen, Können und Kombinieren einen wesentlich breiteren Spielraum einräumt als die zumeist in traditionellen Besitz- und Produktionsformen eingeschränkte und beharrende Agrarproduktion. Den Beweis dafür liefern nicht zuletzt die Beispiele *e contrario*: wo es gelingt, Agrarproduktionen quasi-industriell zu organisieren — wie in den Farmen Nordamerikas, den Plantagen Westafrikas oder den Hacienden Lateinamerikas — bleiben selbst agrarische Wachstums- und Produktivitätsfortschrittsraten kaum hinter denen der reinen Industrieproduktionen zurück.

Damit stecken wir bereits im zweiten Teil unserer Betrachtung — *wie* sollen die Industrialisierungsbestrebungen der Entwicklungsländer aussehen?

## II. Industrialisierung — Wie und Wie nicht

Es geht somit nicht darum, daß die Entwicklungsländer, um am Vorteil der Industrialisierung teilzuhaben, bestimmte Industrien bei sich

einführen müßten: jedem Entwicklungsland sein Stahlwerk oder seine eigene Flugzeug- oder Raketenproduktion. Es geht viel allgemeiner und viel schwieriger darum, daß sie ihre Produktionsmethoden rationalisieren, und das heißt in vielen Fällen industrialisieren. Damit tritt bereits eine wichtige Einschränkung zutage, über die gleich noch mehr zu sagen sein wird: die Entwicklungsländer sollten sich den Kopf weniger darüber zerbrechen, welche *neuen* Industrieproduktionen sie aufzubauen, als vielmehr darüber, wie sie ihre bereits vorhandenen Produktionen wettbewerbsfähiger machen — ihre Landwirtschaft, ihre Monokulturen und ihre handwerklichen Erzeugungen.

Welche Kriterien bieten sich für eine mit industriellen Methoden vorgenommene Rationalisierung ihrer Produktionen an? In den Industrieländern erteilt die Antwort auf die Frage: wie produziert man richtig? die Betriebswirtschaftslehre. Sie lautet: indem man die für jede Produktion „optimale Faktorkombination“ herstellt. Arbeit und Kapital, die beiden wichtigsten Produktionsfaktoren, müssen so kombiniert werden, daß ihre „natürlichen“ Knappheitspreise ihren jeweiligen Grenzerträgen entsprechen, das heißt ihrer jeweiligen Produktivität. Kein Faktor darf, zu seinem natürlichen Preis berechnet, mehr kosten als er an Produktivität einbringt. Folgt man diesem Generalrezept, so produziert man in allen Branchen und Betrieben zu den betriebswirtschaftlich billigsten Kosten. Volkswirtschaftlich erwächst aus der Verwirklichung der betriebswirtschaftlichen „Minimalkostenkombination“ die aus den verfügbaren Produktionsfaktoren erzielbare *maximale* Wachstumsrate. Denn die Minimalkostenkombination, durch die man von jedem der verfügbaren Produktionsfaktoren buchstäblich den sparsamsten Gebrauch macht, ermöglicht die höchste Kapitalproduktivität. Oder, um in Begriffen der hierfür gebräuchlichen Domar-Harrod-Formel zu sprechen: sie führt zum kleinsten Wert für den Kapitalkoeffizienten. Mit dem gegebenen Investitionsvolumen wird der größtmögliche volkswirtschaftliche Einkommenszuwachs erzielt.

Jenseits theoretischer Feinheiten, die wir hier nicht brauchen, heißt also die von der Betriebswirtschaftslehre aufgestellte Faustregel für richtiges Produzieren und daraus abgeleitet richtiges Investieren: man muß die verfügbaren Produktionsfaktoren nach ihren natürlichen Preisen und Grenzerträgen (Produktivitäten) einsetzen. Was diese Formel in unseren Breiten leistet, braucht nicht näher ausgeführt zu werden. Selten ist eine Lehrbuchweisheit so sehr zum Kompaß für praktische Betriebsdispositionen geworden wie diese. Beruht doch das gesamte Rationalisierungsbestreben unserer Betriebe auf der mehr oder minder verfeinerten Anwendung der Idee von der optimalen Faktorkombination und der daraus resultierenden Minimalkostenkombination. Was aber leistet diese Richtschnur für die praktische

Arbeit in den Entwicklungsländern. Was nützt sie den Entwicklungsplanern und uns, ihren Ratgebern und Finanziers, auf dem Wege zu verstärkter sinnvoller Industrialisierung?

Leider nahezu nichts. Die optimale Faktorkombination ist ein Leitstern, dem zumindest wir, die Projektprüfer, nur zu gern folgen würden — ließe er sich am blassen Wirtschaftshimmel der Entwicklungsländer auch nur mit einiger Sicherheit ausmachen. In den Entwicklungsländern haben wir es nahezu einheitlich, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, mit drei ökonomischen Standardfehlern und einem mehr soziologischen Hemmnis zu tun, die betriebswirtschaftlich richtiges und vor allem exaktes Kalkulieren mehr oder minder illusorisch machen.

1. Es fehlt in den meisten Entwicklungsländern an den richtigen Faktorpreisen. Die grundlegenden Faktorpreise für Arbeit und Kapital (Lohn und Zins) zeigen in nahezu allen Entwicklungsländern zwei Standardabweichungen, die zwar, was ihr absolutes Ausmaß betrifft, differieren, in der Tendenz jedoch immer zutreffen. Die Löhne sind, gemessen an der geringen Arbeitsproduktivität, zu hoch; sie liegen über dem „natürlichen“ Lohn. Die Zinsen sind, gemessen an der an sich hohen Kapitalproduktivität, zu niedrig; sie liegen unter dem „natürlichen“ Zins.

Die Daten über die Zins- und Lohnhöhe in Industrie- und Entwicklungsländern verdeutlichen recht gut die tendenzielle Abweichung, um die es uns hier geht. In den westlichen Industrieländern liegt der langfristige Zins — gemessen an der Rendite der Staatsschuld — über 5 vH; in den Entwicklungsländern liegt derselbe Satz, trotz ihres ungleich höheren Kapitalbedarfs, zwischen 3 und 4 vH. Demgegenüber zeigen die aufs Jahr umgerechneten Lohnsätze zwar das tendenziell richtige Gefälle; denn sie liegen in den Industrieländern etwa viermal so hoch wie in den Entwicklungsländern. Vergleicht man indessen diese Gelleinkommen, um einen ungefähren Anhalt für die Höhe des „natürlichen“ Lohnes zu erhalten, mit dem Bruttosozialprodukt je Beschäftigten, so sieht man, daß die nominalen Jahreslöhne vor allem in den außereuropäischen Entwicklungsländern beträchtlich über diesem Vergleichswert liegen, während sie ihm in den Industrieländern ziemlich genau entsprechen. Der, gemessen an der Arbeitsproduktivität, zu hohe Lohn und der, gemessen an der Kapitalproduktivität, zu niedrige Zins erzeugen gemeinsam einen „natürlichen“, jedoch unökonomischen Trend zu zu teuren, d. h. zu kapitalintensiven Produktionsverfahren. Die zu starke Konzentration auf die zu kapitalintensiven Produktionsverfahren macht wiederum viele Neuproduktionen in den Entwicklungsländern von vornherein wettbewerbsuntüchtig. Die Stückkosten der erzeugten

Einheiten liegen nicht selten über dem Weltmarktpreisniveau, d. h. der Import der entsprechenden Güter wäre billiger.

Infolgedessen bedarf es parallel zum Aufbau neuer Produktionsstätten in vielen Fällen eines Produktionsschutzes. Die scheinbare Begründung dieses Produktionsschutzes verleitet wiederum die dortigen Administrationen dazu, protektionistischer zu sein als erforderlich und auch dem betreffenden Land zuträglich. Das Land verliert dadurch einen Großteil möglicher Vorteile internationaler Arbeitsteilung und eines an sich vorhandenen komparativen Nutzenvorsprungs.

Darüber hinaus nützt das Land durch die Nichtherstellung optimaler Faktorkombinationen seine im Arbeitskrätereservoir versteckten Wachstumsreserven nur bedingt. Nicht nur die Zahlungsbilanz wird zusätzlich belastet; außerdem bleibt die tatsächliche Wachstumsrate hinter der möglichen zurück.

2. Es fehlt in den meisten Entwicklungsländern an einem richtigen äußerem Geld- (Wechselkurs-)maßstab. Der Trend zum nicht-optimalen, zu kapitalaufwendigen Fertigungsverfahren wird durch eine weitere fehlerhafte Rechengröße unheilvoll verstärkt: den in den meisten Entwicklungsländern überbewerteten Wechselkurs. Die Inflation ist in den meisten Entwicklungsländern (von wenigen Ausnahmen abgesehen) im letzten Jahrzehnt rascher gewesen als in den Industrieländern. Diese innere Entwertung ist jedoch nur in den seltensten Fällen durch eine entsprechende Korrektur des Außenwertes (Wechselkurs) für die vergleichende Geldrechnung mit dem Ausland neutralisiert worden. Zu den wenigen Ländern, die ihre Binneninflation durch eine nahezu gleichgroße Abwertung „aufgefangen“ haben, zählen die Türkei, Indonesien, Paraguay und Pakistan, deren Inflationen so extrem waren, daß buchstäblich gar keine andere Wahl mehr blieb.

Viel gefährlicher ist im Grunde die Situation in den noch leidlich gemäßigen Inflationsländern; sie haben trotz beträchtlicher und vor allem kumulierender Inflationsraten keine Korrekturen ihres Wechselkurses vorgenommen. Dies hat bei fixiertem Wechselkurs zwangsläufig zu einer Überbewertung ihrer Währung geführt, wobei nicht uninteressant ist, daß sie ausgerechnet in jenen Ländern die stärksten Wirkungen zeitigt, wo scheinbar noch die stabilsten Verhältnisse vorliegen: den Ländern mit fester Bindung an eine europäische Leitwährung, wie den ehemals französischen Kolonialgebieten Westafrikas und den Ländern des Commonwealth. Hier führt nämlich die innere Inflation dank der festen Bindung an die Leitwährung zu einer außergewöhnlich starken Verlagerung der Handelsströme. Die Inflation der abhängigen Gebiete greift die Devisenbestände der Leitwährungs länder an, woraufhin diese zu einer Politik monetärer Präferenzen

übergehen: sie teilen die knappen Drittewährungen strenger zu als ihre „Binnenwährung“ — mit dem handelspolitisch oftmals nicht unerwünschten Nebeneffekt, daß die abhängigen Gebiete anfangen, Importe und Schuldaufnahmen verstärkt in die Leitwährungsländer umzulagern.

Für unser Thema ist jedoch generell bedeutsam: der überbewertete Wechselkurs führt, wo immer er auftritt, zu einer systematischen Überschätzung der eigenen Verschuldungsfähigkeit, denn er mißt die Aufnahme von Auslandskapital mit einer kleineren Elle als die späteren Entschuldungsmöglichkeiten. Er erleichtert die Verschuldung und erschwert über die erschwertem Verkaufsmöglichkeiten der eigenen Produkte im Ausland die spätere Entschuldung. Infolgedessen tritt zu der inneren Überkapitalisierung eine äußere Überkapitalisierung, eine zu große Auslandsverschuldung, die inzwischen für nahezu alle Entwicklungsländer typisch geworden ist.

Diese beiden Tendenzen — der inneren und der äußeren Überkapitalisierung — finden ihren gemeinsamen und sich verstärkenden Niederschlag in der Zahlungsbilanz. Die Zahlungsbilanz wird, bildlich gesprochen, zum Esel, der die Lasten beider Fehlentwicklungen zu tragen hat, die aus der inneren Überkapitalisierung resultierende Verschlechterung der Exportmöglichkeiten und den aus der äußeren Verschuldung erwachsenden Kapitaldienst. Ein Großteil der prekären Zahlungsbilanzsituation der heutigen Entwicklungsländer muß m. E. auf diese beiden Faktoren zurückgeführt werden. Die betriebswirtschaftlich falsche Industrialisierung verschärft somit die Zahlungsbilanznöte der Entwicklungsländer, statt sie, wie sie es gesollt und gekonnt hätte, davon zu entlasten.

3. Die Wirtschaftsplanung vieler Entwicklungsländer ist zu technokratisch. Es wäre zu einseitig, wenn nicht gar schief, die falsche Produktionsplanung vieler Entwicklungsländer einzig und allein aus den verzerrten Kalkulationsmaßstäben zu erklären. Mehrere Faktoren wirken zusammen: sie stehen teilweise *hinter* den eben genannten Erscheinungen und wirken durch sie hindurch; teilweise wirken sie aber auch *neben* ihnen, wie beispielsweise gewisse „Verhaltensweisen“. Ohne diesen ebenso vielschichtigen wie interessanten Komplex auch nur annähernd ausschöpfen zu wollen, sei nur auf einen Punkt hingewiesen, auf den ich auf meinen Entwicklungsreisen aufmerksam geworden bin. Die Produktionsplanung der meisten Entwicklungsländer liegt nicht in den Händen von Volkswirten, sondern von Ingenieuren. Nicht, als ob der Ingenieur keinen Sinn für ökonomische Planung hätte, er sieht die Dinge jedoch durch eine andere Brille. Wo Techniker planen, herrscht die Neigung vor, Industrialisierungsprojekte zunächst einmal

von ihren mehr natürlichen Voraussetzungen her zu sehen, vor allem vom verfügbaren Rohstoffangebot. Markt- und Absatzüberlegungen werden zwar auch angestellt, doch erscheinen sie dem Techniker nicht wie dem Wirtschaftler als *Voraussetzungen* jeder Planung sondern vielmehr als *Folgemaßnahme* und rücken schon deswegen oft nicht zeitlich an die zweite Stelle. Wir haben in unserer eigenen Arbeit viele Beispiele dieser Art erlebt: Staudämme, die vom vorhandenen Wasserdargebot technisch einwandfrei (manchmal allerdings auch das nicht) geplant wurden, ohne Rücksicht auf den vorhandenen oder nicht vorhandenen Absatz für die aus der Kultivierung anfallenden Früchte, auf vorhandenes Siedlerpotential, Eignung der Böden, Studium der Anbaumöglichkeiten usw. Nicht zuletzt auch ohne Rücksicht darauf, ob der dem Land verbleibende erhebliche Eigenanteil an der Finanzierung (lokale Kosten) überhaupt gesichert bzw. zumutbar ist. Oder: Ölmühlen in Ländern mit eigener Erdnußproduktion wurden ohne zureichende Kenntnis der Gesamtsituation des Ölfruchtmarktes und der dort vorherrschenden Konkurrenz- und Substitutionsverhältnisse geplant. Aber auch der umgekehrte Fall ist häufig: daß zwar vom vorhandenen Marktbedürfnis her geplant wird, beispielsweise eine Textilindustrie, daß diese jedoch dank des gewählten technischen Verfahrens viel zu aufwendig ist — Beispiele, die sich beliebig mehren ließen. Nicht nur, daß es schwerfällt, betriebswirtschaftlich richtige Kalkulations- und damit Plangrößen zu finden. Die „Verhaltensweise“ der maßgeblichen Planer ist oftmals so, daß sogar gegen erkennbare natürliche Preise, Kosten und Erträge geplant wird.

### **III. Volkswirtschaftliche Kriterien der Projektauswahl**

Wenn es in den meisten Entwicklungsländern für eine betriebswirtschaftlich richtige Bestimmung der jeweils besten Produktion und des jeweils besten Produktionsverfahrens buchstäblich noch zu früh ist — an welchen Ersatzkriterien können sich Projektplaner und -prüfer stattdessen orientieren? Läßt sich bei nur unzureichender Kenntnis der „natürlichen“ Faktorpreise und -erträge und bei Bestehen eines fehlerhaften Geldumrechnungsmaßstabes überhaupt so etwas wie eine ökonomisch rationale Verfahrensauswahl vornehmen?

Es ist eine alte Weisheit, daß immer dann, wenn die Betriebswirtschaftslehre mit guten Gründen die Antwort schuldig bleibt, die Volkswirtschaftslehre in die Bresche springen muß. Da die betriebswirtschaftliche Nutzen- (Rentabilitäts-)ermittlung aus den genannten Gründen nur einen ungefähren Anhalt von der Richtigkeit des gewählten Verfahrens vermittelt (oft noch nicht einmal diesen), muß eine volkswirtschaftliche Analyse mit dem Ziel vorgenommen werden, uns Auf-

schluß über den volkswirtschaftlichen oder sozialen Nutzen der betreffenden Produktion bzw. Produktionsverbesserung zu geben.

Zunächst: Was versteht man unter dem volkswirtschaftlichen oder sozialen Nutzen eines Vorhabens, und wie stellt man ihn fest? Beginnen wir mit dem zweiten Teil der Frage: der volkswirtschaftliche Nutzen ist letztlich keine Sache der Bemessung, sondern eine Sache der Bewertung. Bewertungen — das weiß jeder — sind immer heikel, weil sich in ihnen bewußt oder unbewußt die politisch gefärbten Werturteile und Präferenzen von Projektplanern und -prüfern niederschlagen. Wir wollen diese Seite der Sache gar nicht bagatellisieren; sie verlangt eigentlich, daß es so etwas wie eine allgemein anerkannte welfare-Theorie der Entwicklungsplanung gäbe. Doch bestätigt sich in der Praxis tröstlicherweise immer wieder, daß Bewertungsdifferenzen, zumal zwischen Planern und Prüfern, weit weniger in den sachlichen Schwerpunkten der vorgesehenen Maßnahmen zutage treten als vielmehr in ihrer zeitlichen Reihenfolge. Das ist zwar für die praktische Arbeit oft schlimm genug, für unsere theoretische Betrachtung jedoch gottlob nicht ganz so gravierend.

Man kann hier nämlich, wenn man die Dinge theoretisch in den Griff bekommen will, von einem unter Volkswirten weitgehend unbestrittenen *Ziel* und von einem unter Volkswirten ebenso weitgehend unbestrittenen *Axiom* ausgehen. Das Ziel heißt: in den Entwicklungsländern sollen die als wachstumshemmend empfundenen Disproportionalitäten von Wirtschaftskreislauf und -struktur beseitigt werden, deren ins Gewicht fallendste wir bereits kennengelernt haben. Das Axiom heißt: für die Produktionsplanung sind die Nachfragefaktoren wichtiger als die vorhandenen Angebotsmöglichkeiten. Mineralien, Ölfrüchte, Baumwolle und andere natürliche Voraussetzungen stellen nur insoweit geeignete Ausgangspunkte einer auf ihnen aufbauenden einheimischen Verarbeitung dar, als sich für die neuen Produkte auch eine ausreichende, d. h. die Produktionskosten deckende in- und/oder ausländische Nachfrage nachweisen läßt — eine Trivialität zwar, gegen die jedoch nicht selten — wie wir bereits gesehen haben — verstößen wird.

Mit diesem Ziel — Beseitigung der inneren Wachstumshemmnisse — und dieser Richtung — Ausschöpfung des Nachfrage- statt des Angebotspotentials — sind bereits die beiden obersten und zugegeben noch etwas allgemeinen Bewertungskriterien der volkswirtschaftlichen Nutzenermittlung gewonnen. Trotzdem läßt sich mit ihrer Hilfe bereits eine erste und wichtige Vorauswahl treffen. Sie reicht natürlich in den seltensten Fällen aus und muß daher verfeinert werden. Das nächstwichtigste Kriterium ist daher die Unterteilung nach In- und/oder

Auslandsnachfrage: Soll die betreffende Produktion bzw. Produktionsverbesserung primär für den Binnen- oder den Außenmarkt arbeiten? Auch diese Frage läßt sich noch verhältnismäßig werturteilsfrei beantworten, nämlich mit Böhm-Bawerks, wenn auch in anderem Zusammenhang formulierten Imperativ: die Zahlungsbilanz befiehlt!

Wenn, wie heute schon in vielen Entwicklungsländern, die Devisen- und Transferlage bis zum äußersten gespannt ist, sollte es auch unter den Entwicklungsplanern keinen Zweifel mehr geben, daß in dieser Situation alle Priorität den unmittelbaren und raschen Devisenbringern gebührt. Groß angelegte Entwicklungsoffensiven, ausgehend von mit vieler Infrastruktur künstlich geschaffenen Standortoasen (wie sie beispielsweise in Brasilien und Indien zum Konzept erhoben wurden), sind nicht nur eine Sünde wider den natürlichen Zins und die Zahlungsbilanz. Sie gefährden, wie gerade die beiden Beispiele Brasilien und Indien zeigen, *mit der Zahlungsbilanz zugleich auch den gesamten Entwicklungsplan und -prozeß*. Die Zahlungsbilanz und ihr stabiler Ausgleich sind zwar kein Selbstzweck, wohl aber der neuralgische Punkt aller Binnenexpansionsbestrebungen und -ziele. Die Zahlungsbilanz repräsentiert, wenn man so will, das Bankkonto der Nation, das jederzeit höchst unsentimental Aufschluß darüber gibt, was man sich an innerer Expansion noch leisten kann. Deshalb ist es für jede Administration, die sich ihre Handlungsfreiheit bewahren will, oberstes Gebot, dieses Konto, wenn es debitörisch zu werden droht, rechtzeitig genug wieder aufzufüllen. Es kommt hinzu, daß die raschen Exportbringer zumeist die Produktionen und Projekte sind, bei denen das betreffende Land über einen komparativen Vorteil verfügt, den es nutzen kann.

Umgekehrt folgt daraus, daß in dem Umfang, in dem das Zahlungsbilanzkonto den Spielraum dafür schafft, die Binnenmarktorientierung an Bedeutung zunimmt. Natürlich muß innerhalb des weiten Feldes der Binnen nachfrage gründlich selektiert werden. Als grobe Faustregel kann man feststellen, daß hierbei die Priorität im großen und ganzen der Nachfrageelastizität folgt. Starre Nachfrage, wie z. B. in einer Phase relativer Unterentwicklung die nach den Primärgütern (Lebensmittel, Kleidung), bietet, wie leicht ersichtlich, die relativ größten und sichersten Marktchancen. Viel zu wenig beachtetes historisches Muster dieser Entwicklung ist Japan, das seine Industrialisierung mit der Konsumgüterindustrie (Textil) begann und mit der Schwerindustrie (Eisen und Stahl) beschloß.

Zwischen der reinen Zahlungsbilanz- und der reinen Binnenmarktorientierung liegt die kombinierte Orientierung an Zahlungsbilanz und Binnenmarkt durch importsubstituierende Produktion. Da die Import-

belastung nahezu aller Entwicklungsländer hoch ist und zudem noch ständig zunimmt, der Binnenmarkt jedoch wesentlich bessere und leichtere Verkaufschancen bietet als der Weltmarkt mit seinem Übermaß an Konkurrenz, hat z. B. Lewis die Importsubstitution grundsätzlich als den vernünftigsten Weg der Eigenindustrialisierung der Entwicklungsländer herausgestellt, zumal dadurch ihr ohnehin hohes terms-of-trade-Risiko von innen heraus vermindert würde. Die Statistik scheint Lewis' These zu bestätigen. In nahezu allen Entwicklungsländern hat sich in den letzten Jahrzehnten ein kräftiger Importsog für Primärprodukte (Lebensmittel, Textilien) herausgebildet, auf die heute fast ein Drittel der gesamten Importausgaben aller Entwicklungsländer entfällt. Diese Nachfrage nach Primärprodukten mehr und mehr aus industrialisierter Eigenproduktion zu decken, würde in der Tat *uno actu* Zahlungsbilanz und Binnenversorgung verbessern. Die theoretische Einschränkung gegen den unbedingten Vorrang der Importsubstitution vor der unmittelbaren und direkten Exportförderung ergibt sich jedoch aus dem Gesetz der komparativen Kosten.

Weiß man doch, wenn man diesen Weg beschreitet, mangels exakter Rechengrößen nie genau, wann jener Rubikon überschritten wird, von dem ab weitere Importsubstitution mit dem Verlust bisheriger Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung erkauft wird.

Wir verfügen damit über eine hinreichende Anzahl von — wie ich glaube, auch hinreichend werturteilsfreien — Kriterien der volkswirtschaftlichen oder sozialen Nutzenfeststellung. Diese Kriterien erscheinen auf den ersten Blick vielleicht etwas abstrakt und bläßlich. Sie reichen jedoch, wie ich Ihnen nunmehr an konkreten und keineswegs seltenen Beispielen erläutern möchte, in vielen Fällen aus, ein Urteil über konkrete Vorhaben und Projekte in Entwicklungsländern abzugeben.

Angenommen, das Land A., ein typisches Entwicklungsland, mit hoch passiver Zahlungsbilanz, drückendem Kapitalmangel und beträchtlichem Arbeitsüberschuß, plane die Rationalisierung seines Fernsprechnetzes durch eine automatische Telefonanlage. Es motiviert diese Investition betriebswirtschaftlich mit den höheren Gewinnen seiner Postverwaltung und volkswirtschaftlich mit den daraus resultierenden Integrationsvorteilen; die bisherige Nachrichtenübermittlung sei unzureichend, zumal es an einem leistungsfähigen Straßennetz fehle, sie behindere Verwaltung und Wirtschaft und stemple das Land in den Augen der Ausländer als geradezu rückständig ab; auch erspare man sich ein nicht vorhandenes geschultes Personal.

Im Lichte unserer volkswirtschaftlichen Kriterien kommt diese Rationalisierung der Postverwaltung weder der schwerbedrängten

Zahlungsbilanz zugute, denn Ferngespräche sind kein gängiger Exportartikel. Auch spricht keine große Wahrscheinlichkeit dafür, daß eine übergroße Binnennachfrage nach Ferngesprächen vorliegt. Der Effekt auf den Arbeitsmarkt ist eindeutig negativ, denn es werden keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, eher welche vernichtet. Mit anderen Worten, statt arbeitsintensiv zu sein, ist das neue Verfahren außerordentlich kapitalintensiv und belastet somit sowohl den inneren Kapitalmarkt wie auch die äußere Verschuldung des Landes relativ stark. Daß die Postverwaltung höhere Gewinne erzielt, kann daher kaum etwas mit optimaler Faktorkombination zu tun haben. Der Volkswirt bzw. volkswirtschaftlich geschulte Betriebswirt sieht natürlich, daß es sich bei dieser Art von Rentabilität nicht um einen Maßstab für richtige Faktorkombination und minimale Kosten handelt, sondern um ein Stück Monopolrente, deren produktionsverzerrende Wirkung in den Entwicklungsländern wohl kaum minder schädlich sein dürfte als in den Industrieländern.

Die volkswirtschaftliche Nutzenermittlung zeigt also, daß und warum hier etwas abzulehnen ist, obwohl die betriebswirtschaftlichen Indizien — oberflächlich betrachtet — zunächst für dieses Projekt sprechen. Gleichzeitig wird jedoch an unserem Beispiel deutlich, daß die volkswirtschaftliche Analyse mehr ist als eine bloße Ersatzkalkulation, wenn betriebswirtschaftliche Maßstäbe fehlen oder verzerrt sind. Die volkswirtschaftliche Betrachtung liefert im Gegensatz zur betriebswirtschaftlichen, die naturgemäß immer an „ihrem“ Projekt haftet, mit der Ablehnung des einen Projekts zugleich die Anhaltspunkte dafür, wo die besseren Alternativen gesucht werden müssen. Im Falle unseres Landes A. wäre danach ein Projekt zu bevorzugen, das den Export stärkt, die Integration verbessert, zugleich aber arbeits- statt kapitalintensiv ist. Das könnte der Bau eines Hafens sein, wenn das Land an der Küste gelegen wäre und die Standortvorteile dafür sprächen; es könnte jedoch auch die Anlage einer Eisenbahn sein, wenn die natürlichen Voraussetzungen dafür vorlägen. Es ist aber auch möglich, daß in unserem Beispieldland weder das eine noch das andere zutrifft. Das wahrscheinlich beste Projekt wäre hier der Bau einer Allwetterstraße zum nächsten Küstenplatz, auf der die Hauptexportprodukte Häute, Felle, Teppiche und Trockenobst mit Lastkraftwagen transportiert und zur Verschiffung gebracht werden könnten. Damit wird zugleich der dritte Nutzen der volkswirtschaftlichen Betrachtung für die Gewinnung richtiger Industrialisierungsvorstellungen und -maßstäbe deutlich: sie hebt die betriebswirtschaftlich ebenfalls nicht zu erfassende Bedeutung einer volkswirtschaftlichen Infrastruktur hervor. Um zu den für betriebswirtschaftliches Disponieren unerlässlichen richtigen Faktorkosten und -erträgen zu gelangen, bedarf es letztlich funk-

tionsfähiger Güter- und Faktormärkte mit raschem Umschlag und demgemäß ebenso raschem Preisausgleich. Diese Funktionsfähigkeit der Märkte setzt jedoch ein Mindestmaß an Infrastruktur voraus, wie beispielsweise ein Verkehrs- und Wohnungswesen, um die Mobilität der Arbeitskräfte zu erleichtern, ein relativ entwickeltes Bankwesen, um den Kapitalaustausch innerhalb der betreffenden Volkswirtschaft zu ermöglichen und die Zinssätze zu vereinheitlichen usw. Man kann daher sagen, daß es ohne ein Mindestmaß an Infrastruktur auch kein Mindestmaß an betriebswirtschaftlich exakten Rechengrößen gibt. Das Fehlen oder nur ungenügende Vorhandensein einer leistungsfähigen Infrastruktur entpuppt sich daher als die letzte Ursache des für nahezu alle Entwicklungsländer charakteristischen Auseinanderfallens von betriebswirtschaftlichem und volkswirtschaftlichem Nutzen.

Insoweit die Infrastruktur zum Zustandekommen besserer und richtiger betriebswirtschaftlicher Kalkulationsmaßstäbe beiträgt, ist sie daher eine ebenso nützliche wie vordringliche gesamtwirtschaftliche Produktionsverbesserung — eine Erkenntnis, die uns ebenfalls die volkswirtschaftliche Analyse liefert.

Auf einem anderen Blatt steht freilich, ob die Finanzierung der dafür erforderlichen Aufwendungen, wie immer wieder gefordert wird, in erster Linie eine Sache ausländischer Kapitalzuführung darstellt. Das Beispiel der Industrieländer weist eher in die andere Richtung — hier war die Finanzierung der Infrastruktur weitgehend eine Sache der eigenen Staatsfinanzen. Manches spricht dafür, daß dies auch für die Entwicklungsländer gilt, zumal wenn sie sich beim Bau ihrer Straßen, Eisenbahnen und Häfen mehr der gebotenen arbeits- als der auch hier in vielen Fällen zu kapital- und devisenaufwendigen Verfahren bedienen.

#### IV. Zusammenfassung

Meine theoretische Gewissenserforschung hat jetzt den Punkt erreicht, an dem es gerechtfertigt ist, eine erste Bilanz des zutage Geförderten zu ziehen. Wir sahen, daß die Entwicklungsländer die Industrialisierung unter ökonomischen Motiven als einen Motor zu raschem wirtschaftlichen Wachstum betrachten. Das ist insoweit berechtigt, als Industrialisierung — wie die Theorie zeigt — in der Tat eine rasch wirkende Medizin gegen bestimmte wachstumshemmende innere Disproportionalitäten darstellt. Sie ist jedoch, — wie wir dazu feststellten — weniger eine Sache des Was als des Wie; denn ihre beispiellose Effizienz liegt nicht in einem Sortiment bestimmter Industriegüter; sie liegt vielmehr in der Überlegenheit technisch-industrieller Produktionsmethoden und ihrer grundsätzlichen besseren Eignung für „optimale

Faktorkombination“. Folglich kommt es in den Entwicklungsländern auch nicht so sehr darauf an, neue Industrieproduktionen aufzubauen; es geht vielmehr — und sehr viel vordringlicher — um die Ablösung traditioneller durch rationelle Fertigungsmethoden, insbesondere in den vorhandenen Produktionsbereichen, was in den meisten (wenn auch keineswegs allen) Fällen Industrialisierung bedeutet.

Wie wir weiter sahen, lassen sich rationelle Fertigungsmethoden jedoch nur auf der Grundlage einigermaßen exakter betriebswirtschaftlicher Daten einführen, wie insbesondere richtiger Faktorpreise und -erträge und eines richtigen Geldrechnungsmaßstabes mit dem Ausland. Aber gerade daran fehlt es in den meisten Entwicklungsländern. Die beiden grundlegenden Faktorpreise (Lohn- und Zinssätze) weisen eine gemeinsame Abweichung in die jeweils falsche Richtung auf. Die Lohnsätze sind, gemessen am „natürlichen“ (Produktivitäts-)Lohn zu hoch, die Zinssätze, gemessen am „natürlichen“ (Produktivitäts-)Zins, zu niedrig. Dazu kommt, daß die Wechselkurse infolge der inneren Inflation zumeist überhöht sind. Infolgedessen besteht ein natürlicher, aber unökonomischer Trend zu kapitalintensiven Produktionen, der durch den nach oben verfälschten Wechselkurs, der zu hoher Kapitalaufnahme im Ausland verführt, noch verstärkt wird. Die Produktionskosten fallen daher in vielen Fällen von vornherein zu teuer aus, was wiederum zu protektionistischen Praktiken verführt, wodurch an sich bestehende komparative Kostenvorteile dieser Länder wieder verloren gehen.

Diese Tendenzen werden oft noch durch eine markt- bzw. weltmarktfremde „technokratische“ Produktionsplanung verstärkt, die den natürlichen Produktionsgrundlagen (Rohstoffen) zu starkes Gewicht beilegt. Das Ergebnis ist, daß die falsche Industrialisierung die vorhandenen Zahlungsbilanzschwierigkeiten vergrößert, statt sie, wie es eine ihrer wichtigsten Aufgaben wäre, zu erleichtern.

Infolgedessen kommt man in den meisten Entwicklungsländern ohne eine volkswirtschaftliche Bewertung der einzelnen Produktions- bzw. Produktionsverbesserungsvorhaben nicht aus. Als oberste, und zunächst noch recht allgemeine Kriterien bieten sich dafür als *Ziel*: die Beseitigung der wachstumshemmenden inneren Disproportionalitäten und als *Richtung*: die Ausschöpfung der vorhandenen Nachfragemöglichkeiten am In- und Auslandsmarkt an. Die Zahlungsbilanz entscheidet sodann, welcher der beiden Orientierungen — der am Außenmarkt (Zahlungsbilanz) oder der am Binnenmarkt — der Vorzug zu geben ist. Eine besondere Präferenz kommt in all den Fällen, in denen die Zahlungsbilanz ein Problem, aber kein ganz so akutes ist, den importsubstituierenden Produktionen zu, insbesondere bei Primärprodukten (Lebens-

mittel, Kleidung usw.) — freilich nur innerhalb der Grenzen, die durch die Nutzung der komparativen Außenhandelsvorteile gezogen sind.

Die volkswirtschaftliche Nutzen- und Prioritätenfeststellung stellt jedoch nicht nur einen Ersatz oder eine Ergänzung für unzureichende betriebswirtschaftliche Kalkulationen dar. Sie dient darüber hinaus der Nutzenfeststellung eines Investitionstyps, der sich betriebswirtschaftlich überhaupt nicht erfassen läßt: der Infrastruktur. Ein Mindestmaß an Infrastruktur ist wesentliche Voraussetzung für das Zustandekommen funktionsfähiger Güter- und Faktormärkte, die wiederum für raschen Marktausgleich und die volle Faktormobilität unerlässlich sind. Je leistungsfähiger diese Infrastruktur, desto mehr fallen auch betriebs- und volkswirtschaftlicher Investitionsnutzen wieder — wie in den Industrieländern — zusammen, desto mehr kann man sich in einem entwickelteren Stadium auch wieder auf die rein betriebswirtschaftliche Nutzenmessung verlassen.

Aus all dem folgt ein sachliches (qualitatives) Vier-Schwerpunkte-Industrialisierungs-Programm für die Entwicklungsländer:

Erstens: Im Vordergrund sollte die Rationalisierung *vorhandener Produktionen* stehen. Sie müssen wettbewerbsfähiger werden. Erst dann sollte der Aufbau neuer Industrieproduktionen Vorrang bekommen.

Zweitens: Verlangt es die Zahlungsbilanz, müssen jene Produktionen in den Vordergrund rücken, die die Exportfähigkeit der Volkswirtschaft *unmittelbar* steigern. (Rasche Devisenbringer mit komparativem Vorteil.)

Drittens: Läßt es die Zahlungsbilanz zu, kommt es weniger auf die vorhandenen Rohstoffe, als auf die Bedürfnisse des Binnenmarktes an, wobei importsubstituierende Produktionen die Zahlungsbilanz indirekt entlasten (Grenzen setzt das Gesetz der komparativen Kosten).

Viertens: Schließlich sind auch jene Infrastrukturinvestitionen nicht zu vernachlässigen, die zur Herstellung funktionsfähiger Güter- und Faktormärkte und damit richtigerer Faktorpreis- und -ertragsrelationen beitragen, wobei ein Großteil dieser Ausgaben allerdings aus eigenen Mitteln der betreffenden Länder bestritten werden sollte.

Wo liegen die Grenzen, die einem so konzipierten Industrialisierungsprogramm gezogen sind? Meines Erachtens weniger in dem soviel zitierten Mangel an Mitteln und an geschultem Fachpersonal, das die neuen Produktionsmethoden und -formen einführt und betreut — wenn es sich auch zweifelsfrei um zwei für nahezu alle Entwicklungsländer typische Engpässe handelt.

Die Grenzen liegen heute noch viel mehr darin, daß sich die Gedanken der für die Produktionsplanung der Entwicklungsländer Verant-

wortlichen noch vielfach in anderen Bahnen und Richtungen bewegen als denen, die wir hier aufgezeigt haben. Bei noch größerer Berücksichtigung des Datums in- und ausländischer Nachfrage sowie der übrigen theoretischen Kriterien, die wir hier aufzeigten, hätte sich schon in der Vergangenheit mit den eingesetzten Mitteln ein größerer volks- und betriebswirtschaftlicher Nutzen erzielen lassen. Erziehung der Entwicklungsplaner im Sinne der eingangs besprochenen ökonomischen Kriterien, um auf diese Weise — sozusagen von der „Verhaltensweise“ her — zu einer besseren Verwendung der Mittel zu gelangen, ist daher m. E. ein noch wichtigeres Anliegen für die Entwicklungsländer als die stereotype Forderung nach noch mehr und noch billigeren Mitteln für die Entwicklungshilfe.



## **Selektionskriterien zur Auswahl von Industrieprojekten in Entwicklungsländern**

Von Privatdozent Dr. *Albrecht Kruse-Rodenacker* (Berlin)

Die Behandlung der Selektionskriterien für die Auswahl von Industrieprojekten verlangt selber zunächst eine Selektion des Stoffes und der Probleme. Auch lassen sich die Ergebnisse der theoretischen und praktischen Arbeit in den Industrieländern nicht ohne weiteres auf die Entwicklungsländer „übertragen“. Die im folgenden behandelten Selektionskriterien werden in vier Gruppen einander gegenübergestellt. Es geht dabei nicht etwa um alternative Betrachtungsweisen, sondern um eine methodische Hilfestellung für die Bestimmung der Prioritäten. Darüber hinaus sollen einige Irrtümer aus dem Wege geräumt werden, die sowohl auf Seiten der Theorie wie auch in der Arbeit der Praktiker verbreitet sind und zu Fehlschlüssen bzw. Fehlentscheidungen führen.

Verlässliche Kriterien für die Selektion von Industrieprojekten sind in den Industrieländern seit geraumer Zeit erarbeitet worden. Im Vordergrund stehen die Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Forschung und Praxis. Tagtäglich werden im Rahmen der unternehmerischen Investitionstätigkeit Selektionsprobleme aufgeworfen und gelöst. Über die Richtigkeit der Lösung entscheidet der Markt. Kosten, Preise und Erträge spiegeln alle ökonomisch und zahlreiche außerökonomisch relevanten Faktoren wider. In den Entwicklungsländern dagegen ergibt sich eine völlig andere Situation. Hier fehlt es vielfach an einem funktionierenden Markt. Das Geld- und Kreditwesen ist nur schwach entwickelt. Die Kosten- und Preisstruktur ist unübersichtlich und führt weitgehend zu Reaktionen des Marktes, die den ökonomischen Prinzipien widersprechen. Zahlreiche Projekte, die nach Maßgabe der in Industrieländern anerkannten Kriterien eine ausreichende Rentabilität aufweisen müssten, erweisen sich als Mißerfolg. Andere Projekte wiederum, die nach betriebswirtschaftlichen sowie auch volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten keinen Erfolg versprechen, entwickeln sich günstig. Kurzum in vielen Fällen versagen hier die in Industrieländern auf Grund langjähriger Erfahrungen erhärteten Kriterien<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> D. E. Bell, *Allocating Development Resources: Some Observations Based on Pakistan Experience*, Cambridge, 1959, S. 97.

Darüber hinaus wird die Entscheidung für die Auswahl eines bestimmten Projektes nicht allein vom Unternehmer getroffen, sondern von zahlreichen Institutionen, die mit dem geplanten Projekt die unterschiedlichsten Konzeptionen bzw. Interessen verfolgen<sup>2</sup>. Häufig genug sind bei der Auswahl von Projekten Unternehmer überhaupt nicht beteiligt oder eingeschaltet. Die zuständigen Institutionen wie etwa Planungsbehörden, Entwicklungsbanken, Ministerien, Präsidialbüros, Entwicklungsinstitute oder gemischte Ad-hoc-Kommissionen mit Vertretern der politischen Fronten und des Militärs gehen von verschiedenen Voraussetzungen in der Beurteilung der in Betracht stehenden Projekte aus. Wirtschaftliche und politische Maßstäbe konkurrieren miteinander und der Erfolg der Projekte, der in den Industrieländern langfristig am Markt durchgesetzt werden muß, hängt hier weitgehend vom Zusammenspiel der Interessen ab<sup>3</sup>. Es ist deshalb kein Zufall, daß es gerade in Entwicklungsländern immer wieder zu einem schwer zu überbrückenden Gegensatz zwischen volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und politisch-administrativen Gesichtspunkten in der Beurteilung verschiedener Projekte kommt. Die mangelhafte Interdependenz der Marktgrößen und die zahlreichen den Wirtschaftsablauf bestimmenden Eingriffe erschweren die Entscheidung für und wider ein bestimmtes Projekt.

An dritter Stelle sind die Schwierigkeiten zu erwähnen, die aus divergierenden Ansichten der Empfänger- und Geberländer resultieren. Vergleicht man die Jahr für Jahr geleistete Kapitalhilfe pro Kopf der Empfängerländer mit der in diesen Ländern tatsächlich realisierten Kapitalbildung, so ist der Anteil der Kapitalhilfe sehr viel geringer als allgemein angenommen wird. Demgegenüber aber ist die Mitsprache der Geberländer bzw. der Institutionen multilateraler Entwicklungshilfe relativ groß. Das war vor allen Dingen in den vergangenen Jahren zu beobachten, in denen zahlreiche Entwicklungsländer nur sehr unvollkommene Vorstellungen über die Möglichkeiten der Entwicklung ihrer eigenen Volkswirtschaften hatten. Schon zur Beantragung von Programmhilfe und vor allen Dingen auch Projekthilfe fehlten die wichtigsten Voraussetzungen. Hier mußte vielfach eine Wahl zwischen einigen wenigen Projekten getroffen werden. Es ist nicht zu bestreiten, daß verwaltungsmäßige Besonderheiten in Geber- und Empfängerländern, die personelle Zusammensetzung ihrer Kommissionen, ihre unterschiedlichen Konzeptionen und auch die Zusammensetzung ihrer Missionen vielfach den Ausschlag für die Aus-

<sup>2</sup> L. W. Pye, *Politics, Personality, and Nation Building: Burma's Search for Identity*, New Haven, 1962, S. 48.

<sup>3</sup> J. P. Lewis, *Quiet Crisis in India: Economic Development and American Policy*, Washington, 1962.

wahl bestimmter Projekte gegeben haben. Nicht unbedeutend ist auch die Zahl der Fälle, in denen schließlich der reine Zufall regierte.

Viertens ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben, daß die Industrieprojekte in den Entwicklungsländern im Hinblick sowohl auf die Belastung des Staatshaushalts als auch auf ihren Beitrag zum Sozialprodukt eine Größenordnung aufweisen, die in den Industrieländern nur in seltenen Fällen erreicht wird. Gerade wegen des relativ niedrigen Sozialproduktes nimmt die Mehrzahl der in Betracht kommenden Projekte eine entscheidende Stellung im Wirtschaftsablauf des Entwicklungslandes ein. Das hat zur Folge, daß die Vor- und Nachteile eines bestimmten Projektes sich gesamtwirtschaftlich viel stärker niederschlagen als in den Industrieländern<sup>4</sup>. Die Mißdeutung oder Mißachtung der Selektionskriterien hat deshalb in den unentwickelten Volkswirtschaften häufig genug schwerwiegende Konsequenzen.

### **Arbeitsintensive und kapitalintensive Projekte**

Immer wieder entsteht in den Entwicklungsländern die Frage, ob man mehr den arbeitsintensiven als den kapitalintensiven Projekten den Vorzug geben soll. Für die ersteren sprechen die Bemühungen, den Beschäftigungsgrad anzuheben bzw. der verschleierten Arbeitslosigkeit, wie wir sie namentlich auf dem Lande antreffen, zu begegnen. Die kapitalintensiven Projekte andererseits zeichnen sich in der Regel durch eine sehr viel höhere Produktivität aus. Da in den meisten Entwicklungsländern sowohl der Beschäftigungsgrad als auch das Produktivitätsniveau niedrig sind, stehen wir hier vor einer wichtigen Entscheidung<sup>5</sup>. Für die arbeitsintensiven Projekte wird außer ihrem hohen Beschäftigungseffekt noch geltend gemacht, daß sie einen geringen Mechanisierungsgrad aufweisen und deshalb eine geringe Spezialisierung der Beschäftigten erforderlich machen. Ist das aber wirklich der Fall? Diese Frage ist häufig genug zu verneinen. Die Spezialisierung der Arbeitskräfte bei hochmechanisierten Produktionsprozessen ist weit vorangeschritten; jedoch zeichnet sie sich durch eine deutliche Verengung des Tätigkeits- und Verantwortungsbereiches des Beschäftigten aus. In relativ kurzer Zeit kann der Beschäftigte auf die erforderlichen Tätigkeiten vorbereitet werden. Bei einem geringen Mechanisierungsgrad dagegen ist der Produktionsprozeß noch nicht in viele einzelne und leicht zu handhabende Funktionen aufgegliedert.

<sup>4</sup> E. S. Mason, *Economic Planning in Underdeveloped Areas*, New York 1958, S. 32 ff.

<sup>5</sup> Vgl. die Analyse der Thesen von R. Nurkse durch H. Mendershausen, *Discussion of Growth in Underdeveloped Countries*, in *American Economic Review*, Vol. 42, No. 2, May 1952, S. 601—604.

Von den Beschäftigten wird eine breite Skala von Tätigkeiten und ein hohes Maß an Überblick sowie auch Einfühlungsvermögen verlangt. In dem Maße, in dem wir auf einen hohen Mechanisierungsgrad verzichten, stellen wir zugleich an die Umsicht und vielseitige Ausbildung der Arbeitskräfte eine hohe Anforderung<sup>6</sup>.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist die Qualität der Erzeugnisse. Fraglos kann in den arbeitsintensiven Fertigungsmethoden das Qualitätsniveau sicherlich nicht so hoch angesetzt werden wie in den kapitalintensiven Prozessen. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß für die Erzeugnisse, die für den Binnenmarkt bestimmt sind, ein relativ niedriges Qualitätsniveau auf einem relativ niedrigen Entwicklungsstand die Regel ist<sup>7</sup>. Bei fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung verbessert sich die Qualität der Erzeugnisse, die auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden sollen. Für die Erzeugnisse, die für den Weltmarkt bestimmt sind, sind die geltenden Exportqualitäten maßgebend. Bei landwirtschaftlichen und industriellen Rohstoffen ohne längere Verarbeitungsstufen wird die Frage der Arbeits- und Kapitalintensität in der Regel nicht so akut wie bei verarbeiteten Erzeugnissen der gewerblichen Wirtschaft. Hier fällt die Entscheidung in der Mehrzahl der Fälle zugunsten der kapitalintensiven Produktionsmethoden aus. Jedoch bilden derartige Projekte fortschrittliche Sektoren („modern sectors“), die nur wenig oder gar nicht mit den übrigen Sektoren der unterentwickelten Volkswirtschaft verknüpft sind und ihre Entwicklung stimulieren. Für eine stärkere Einschaltung der gesamten Wirtschaft des Entwicklungslandes in den Welthandel bieten der niedrige Qualitätsstandard, die geringe Differenzierung der Produkte und die fehlenden Dienstleistungen (marketing, Verkehr, Finanzierungen) geringe Chancen. Vor allem fehlt es an einer entwickelten Kapitalgüterindustrie, die mit ihren wachsenden Produktionsumwegen eine schnelle Anpassung an die laufenden technischen Neuerungen ermöglicht. Für exportorientierte Sektoren ist deshalb die Priorität für kapitalintensive Projekte sehr viel größer als für binnengewerblich orientierte Produktionskapazitäten. Obschon hier noch andere Selektionskriterien zu berücksichtigen sind, die im folgenden behandelt werden.

Die arbeitsintensiven Projekte unterscheiden sich von den kapitalintensiven auch dadurch, daß die Produktionskosten pro Einheit der Ausbringungsmenge bei den ersten höher sind als bei den letzteren. Diese Erfahrung machen wir seit vielen Jahrzehnten in den Industrieländern. Sie sollte auch in den Entwicklungsländern gültig sein. Die

<sup>6</sup> International Labour Office, Services for Small Scale Industry, Genf 1961, S. 13.

<sup>7</sup> S. Nanjundan, H. E. Robison, E. Staley, Economic Research for Small Industry Development, Menlo Park/Cal., 1962, S. 201.

Ausnahmen hiervon sind jedoch so zahlreich, daß sie vielfach als die Regel angesehen werden müssen. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, daß bei der Realisierung kapitalintensiver und hochmechanisierte Produktionsprozesse ungezählte „Störungen“ auftreten. Diese „Störungen“ sind nicht vorübergehender Natur, sondern typisch für die Realisierung derartiger Projekte in Entwicklungsländern. Obschon sie vielfach in institutionellen und außer-ökonomischen Bereichen wurzeln, dürfen sie bei der Bestimmung des Kostenniveaus hochmechanisierte Produktionsprozesse nicht außer Betracht bleiben. Mit anderen Worten, der Kostenvergleich für arbeits- und kapitalintensive Projekte nach den in Industrieländern gültigen Kriterien ist für die Entwicklungsländer nur in Grenzen anwendbar. Die Beseitigung auftretender Störungsfaktoren ist bei kapitalintensiven und hochmechanisierten Produktionsprozessen in der Regel sehr viel schwerer möglich als bei arbeitsintensiven Projekten mit geringerem Mechanisierungsgrad und besseren Anpassungsmöglichkeiten an veränderte Produktionsbedingungen. Auch im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Kosten bieten die Klein- und Mittelbetriebe zahlreiche Vorteile<sup>8</sup>. Wenn jedoch arbeitsintensive Projekte für überbevölkerte Gebiete empfohlen werden, so ist hier Vorsicht geboten<sup>9</sup>. Der Begriff der Übervölkerung ist außerordentlich kompliziert und in der Praxis wenig anwendbar. So wird die Bundesrepublik in wirtschaftlicher Hinsicht keineswegs als übervölkert angesehen, während das schon für einzelne Gebiete in Äthiopien und sogar Brasilien der Fall ist. Grundsätzlich gilt ein Gebiet dann als übervölkert, wenn der Zuwachs der Bevölkerung eine Minderung des Pro-Kopf-Einkommens mit sich bringt. Jedoch ist in Wirklichkeit die Veränderung beider Größen in ihrem Zusammenhang nicht erkennbar. Ein brauchbares Kriterium ist der Beschäftigungsgrad, wenngleich auch hierüber in vielen Entwicklungsländern genauere Angaben fehlen. Bei weit verbreiteter Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung sind arbeitsintensive Projekte zu empfehlen. Das gilt vor allen Dingen dann, wenn die kostensteigernden Störungsfaktoren bei kapitalintensiven Projekten im Laufe der Zeit immer mehr Mittel in Anspruch nehmen und damit den Spielraum für die Arbeitsbeschaffungsprogramme immer stärker einengen<sup>10</sup>. Aber rücken damit die kapitalintensiven Projekte gegenüber den arbeitsintensiven grundsätzlich in den Hintergrund?

<sup>8</sup> H. Aubrey, *Small Industry in Economic Development*, aus B. Higgins, *Economic Development*, New York, 1959, S. 402.

<sup>9</sup> A. C. Minocha, *Economic Development with Surplus Manpower*, in *AICC Economic Review*, April 1961, S. 31—34.

<sup>10</sup> C. S. Benson, P. R. Lohnes, *Public Education and the Development of Work Skills*, in: *Harvard Educational Review*, Bd. 29, Nr. 2, 1959, S. 144 bis 148.

Hier wird eine gewisse Systematisierung und Vervollständigung der Gesichtspunkte erforderlich. Erstens sollte der Grad der Beschäftigung berücksichtigt werden. Zweitens ist die Priorität für arbeitsintensive bzw. kapitalintensive Projekte häufig genug durch technische Daten vorgegeben. Bestimmte Industriezweige verlangen einen kapitalintensiven Produktionsprozeß (Chemie), während andere Industriezweige auch arbeitsintensive Produktionsprozesse erlauben (Feinmechanik). Drittens ist zu beachten, daß die Qualität der Erzeugnisse immer in einer gewissen Abhängigkeit von dem jeweiligen Entwicklungsland steht, im übrigen aber die Frage entscheidet, ob die Erzeugnisse für den Binnenmarkt oder aber für den Export bestimmt sind. Im ersten Falle wird man sich häufig genug mit einem relativ niedrigen Qualitätsniveau begnügen können. In vielen Entwicklungsländern sind sowohl arbeitsintensive als auch kapitalintensive Produktionsprozesse nebeneinander auf dem Markt anzutreffen, und zwar in der Weise, daß erstere für den Binnenmarkt und letztere für den Weltmarkt produzieren. Viertens müssen bei den kapitalintensiven Projekten von vornherein die typischen Störungsfaktoren im Kostenvergleich Berücksichtigung finden. Wenn vielfach den kapitalintensiven Produktionsprozessen der Vorzug gegeben wird, weil das „technical know how“ und die gesamte Produktions- und Absatzerfahrung der Industrieländer wesentlich leichter in das Entwicklungsland „importiert“ werden können als bei arbeitsintensiven Projekten, so gilt das nur in den Grenzen, die durch die auftretenden Störungsfaktoren gesetzt werden. Erst in einem „modern sector“, der von der übrigen Volkswirtschaft des Landes weitgehend isoliert ist, können derartige Störungen zu einem großen Teil ausgeschaltet werden. Aber mit der Errichtung eines solchen isolierten Sektors in einer unentwickelten Volkswirtschaft treten dann zugleich andere Probleme auf, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann<sup>11</sup>. Füntens ist zu prüfen, ob in dem betreffenden Entwicklungsland eine gewerbliche Tradition lebendig ist, die eine wesentliche Voraussetzung für arbeitsintensive Projekte darstellt. Zahlreiche Entwicklungsländer entbehren einer solchen gewerblichen Tradition, die entweder nie ausgebildet gewesen oder aber durch die Kolonisation aufgehoben worden ist. Sechstens ist noch hervorzuheben, daß arbeitsintensive Projekte häufig „experten-intensiv“ sind. Expertenintensiv sind sie in dem Sinne, daß pro Einheit investierten Kapitals eine relativ hohe Zahl von „Investitions-Begleitern“ notwendig wird, wie etwa Fachkräfte zur Aufbereitung der Projektenliste, zur Vorprüfung und Hauptprüfung und schließlich zur Durchführung der Projekte, zur Schulung, technischen Beratung und dergleichen mehr.

<sup>11</sup> H. Leibenstein, The Theory of Underemployment in Backward Economies, in: Journal of Political Economy, Bd. 65, Nr. 1, April 1957, S. 96 f.

Die Realisierung breit gestreuter und arbeitsintensiver Projekte erfordert ungleich mehr inländische und ausländische Fachkräfte als die Errichtung kapitalintensiver Produktionseinheiten.

Die arbeitsintensiven Projekte sind ein wesentlicher Bestandteil einer Entwicklungspolitik auf lange Sicht und auf breiter Front und auch mit größeren Produktivitätseinbußen verknüpft als die devisenbringenden und kapitalintensiven Projekte. Die Theorien der „spearpoint programmes“ und des „big push“ fußen teilweise auf einer Präferenz für kapitalintensive Punktprogramme<sup>12</sup>. Bei der Kombination von arbeitsintensiven und kapitalintensiven Projekten sind jedoch vor allen Dingen zwei Dinge zu beachten. Erstens sollte die Kombination beider Methoden zu einer Funktionsteilung führen, wie sie auch in den Industrieländern bekannt ist: die kapitalintensiven Projekte werden mit den zahlreichen „Satelliten“ der arbeitsintensiven Klein- und Mittelbetriebe umgeben. Es ist eine Frage des Prinzips und vielfach auch des politischen Temperaments, in welcher Reihenfolge man hier vorgehen will. Die Vertreter des gewerblichen Mittelstandes plädieren für eine vorrangige Errichtung von Klein- und Mittelbetrieben, um zunächst die notwendige Basis für Großbetriebe zu schaffen. Jedoch wird in zahlreichen Entwicklungsländern der Förderung des arbeitsintensiven gewerblichen Mittelstandes wenig Bedeutung beigemessen; das Interesse richtet sich auf kapitalintensive Großbetriebe. Erfahrungsgemäß gewinnen die Argumente für den gewerblichen Mittelstand erst dann an Überzeugungskraft, wenn nach der Errichtung der Großbetriebe Engpässe in den Zulieferer- und Abnehmerstufen sowie für Installations- und Reparaturleistungen auftreten<sup>13</sup>. Zweitens kann eine richtige Kombination von arbeits- und kapitalintensiven Betrieben nur unter Berücksichtigung der Fristigkeit des Entwicklungsprogrammes getroffen werden. Sind die wirtschaftlichen (Zahlungsbilanz, Pro-Kopf-Einkommen, Beschäftigung, Nahrungsstandard usw.) und politischen (Stabilität) Voraussetzungen für eine auf lange Sicht angelegte Entwicklungsarbeit in einem Lande gegeben, so lässt sich die zeitraubende und expertenintensive Errichtung von arbeitsintensiven Betrieben auf breiter Front wesentlich wirkungsvoller und erfolgreicher durchführen als bei kurzfristigen und politisch gefährdeten Entwicklungsprogrammen. Die Frage der Fristigkeit von Entwicklungsprogrammen und den zur Verfügung stehenden Zeitabschnitten ist fraglos viel zu wenig in der Auswahl von Entwicklungsprojekten berücksichtigt worden.

<sup>12</sup> Vgl. die Diskussion der Thesen von *Singer*, *Nurkse* und *Hirshman* bei *B. Higgins*, Economic Development, a.a.O., S. 397—408.

<sup>13</sup> Eine Übersicht über die Entwicklung der Kleinbetriebe in den Industrieländern 1920—1950 findet sich in: The Size of Industrial Establishments, International Labour Review, ILO, Genf, Bd. 73, Nr. 6, Juni 1956, S. 639.

## Importsubstitution und Rentabilität

Obschon importsubstituierende Projekte durchaus rentabel sein können, wird ihr Importsubstitutionseffekt aus Zahlungsbilanzgründen häufig höher veranschlagt als ihre Rentabilität. Vielfach müssen in der mehr oder weniger langen Anlaufperiode dieser Projekte hohe Rentabilitätsverluste in Kauf genommen werden. Die Frage, inwieweit die Importsubstitution getrieben werden soll, lässt sich theoretisch mit dem Hinweis auf die Grenzproduktivität importsubstituierender bzw. exportexpandierender Projekte beantworten. Jedoch ist eine solche Antwort in der Praxis von begrenztem Aussagewert, da die Grenzproduktivitäten beider Typen von Projekten mit den in Entwicklungsländern vorliegenden Marktdaten nicht verglichen werden können<sup>14</sup>.

Entscheidend für die Beantwortung der hier aufgeworfenen Frage ist nicht nur die Zahlungsbilanzsituations, sondern auch die Angebotsstruktur des betreffenden Entwicklungslandes und die Möglichkeiten, sie zu verbessern. Die verschiedensten Berechnungen, die für das augenblickliche und das zu erwartende Kapitaldefizit der Entwicklungsländer durchgeführt worden sind, zeigen deutlich genug, daß sich der Abstand der Industrieländer von den Entwicklungsländern bezüglich des Pro-Kopf-Einkommens weiterhin vergrößern muß, wenn nicht außergewöhnliche Fortschritte in der Kapitalbildung und Marktexpansion der Entwicklungsländer erzielt werden.

Andererseits deutet vieles darauf hin, daß in der überschaubaren Zukunft an eine weitere Steigerung der Kapitalhilfe nicht gedacht wird. Damit entsteht die Frage nach den zu erwartenden Exportaussichten der Entwicklungsländer auf den verschiedenen Warenmärkten. Die für den Export der Entwicklungsländer wichtige Gruppe der Nahrungsmittel zeigt nach Berechnungen auf Grund verschiedener Methoden folgendes Bild<sup>15</sup>: Für die Jahre 1960—1970 kann mit einer Exportsteigerung von 7 Mill. \$ gerechnet werden, woran Nahrungsmittel mit 30 vH (d. h. 2,1 Mill. \$) beteiligt sind. Bei dem errechneten Importbedarf der Entwicklungsländer für diesen Zeitraum entsteht über die mögliche Exportsteigerung hinaus noch ein Exportdefizit von 17 Mill. \$. Insgesamt müßte allein der Nahrungsmittelexport — wobei man noch ein Sinken des Anteils der Nahrungsmittel am Gesamtexport von 35 auf 30 vH annimmt — um nicht weniger als 7,2 Mill. \$ gesteigert werden. Trotz der unvermeidlichen Fehlerquellen derartiger Berechnungen zeigt sich hier deutlich genug, daß eine auch drastische Revision

<sup>14</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen von W. Hankel in diesem Band.

<sup>15</sup> A. Kruse-Rodenacker, Die Organisation der Weltagarmärkte — Eine gemeinsame Aktion der wirtschaftlich entwickelten und unentwickelten Länder. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel (im Druck), S. 48 ff.

der Importpolitik wichtiger Industrieländer und namentlich der EWG-Länder auf dem Nahrungsmittelsektor keine ausreichende Hilfe bringen könnte.

Bei der derzeitigen Angebotsstruktur der Entwicklungsländer auf den Weltmärkten und ihren begrenzten Exportmöglichkeiten wird man deshalb in erster Linie das Augenmerk auf solche Projekte richten müssen, die den Möglichkeiten einer Expansion der inländischen Nachfrage Rechnung tragen. Die Entwicklung dieser Länder mit Hilfe einer binnengewirtschaftlichen Expansion ist theoretisch möglich und — wie die Erfahrung zeigt — auch praktisch realisierbar<sup>16</sup>. Ohne die Fehler einer extrem autarken Wachstumspolitik zu übersehen, wird man bei nüchterner Betrachtung der bestehenden Möglichkeiten einen deutlichen Akzent auf importsubstituierende Projekte setzen. Die Frage der Rentabilität kann hierbei nicht ohne weiteres mit den Maßstäben des Weltmarktes beantwortet werden; eine wirtschaftliche Expansion über die Binnenmärkte der Entwicklungsländer mit relativ hohem Kostenniveau ist seit jeher ein viel begangener Weg gewesen.

### Produktionsgüter und Verbrauchsgüter

Betrachten wir zunächst das Verhältnis der Produktionsgüter als Produktionsumweg zu den Konsumgütern als die letzte wirtschaftliche Leistung für die Deckung des Bedarfs. Hier wird die Selektion einzelner Industrieprojekte in den Entwicklungsländern immer wieder mit der Frage nach dem Wirtschaftssystem und seinen Prinzipien in Zusammenhang gebracht. Insbesondere wird auf die „einseitige Betonung der Produktionsgüterindustrie“ in der Sowjetunion nach dem marxistisch-leninistischen Schema verwiesen. Eine nähere Untersuchung der Verhältnisse zeigt jedoch, daß eine technisch bedingte Proportion zwischen dem Wachstum der Produktionsgüterindustrie und der Konsumgüterindustrie besteht. Selbst die krassen Unterschiede in der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik der kommunistischen Planwirtschaften und westlichen Marktwirtschaften können nicht darüber hinwegtäuschen. So betrug in dem Zeitraum 1938—1958<sup>17</sup> das Verhältnis der Wachstumsraten im Produktionsgütersektor zu dem im Konsumgütersektor 2,6 für die Welt insgesamt. Mit anderen Worten, der

<sup>16</sup> Zu den außerordentlich starken Wachstumsimpulsen in der mexikanischen Wirtschaft in den Vorkriegsjahren, als Enteignungen und Verstaatlichungen zu einem Boykott der Industrieländer führten, vgl. A. Nawarrete, Mexico's Growth: Prospects and Problems, in: B. Higgins, Economic Development, a.a.O., S. 68 f.

<sup>17</sup> Berechnet aus UN, Pattern of Industrial Growth, New York 1960, Narodnoje Closzaistwo SSSR w 1960 godu, Moskau 1961 und statistischen Quellen für das Deutsche Reich verschiedener Jahrgänge.

Produktionsgütersektor wuchs 2,6 mal so schnell als der Konsumgütersektor. In den Ländern der EWG betrug dieses Verhältnis ebenfalls genau 2,6. Im selben Zeitraum belief sich das Verhältnis der Wachstumsraten in den UdSSR auf 2,8. Das heißt also, daß das Wachstum in dem Produktionsgütersektor der Wirtschaft der UdSSR kaum stärker gewesen ist im Verhältnis zum Konsumgütersektor als in der westlichen Welt. Hierbei ist außerdem noch zu berücksichtigen, daß wir nicht nur verschiedene Wirtschaftssysteme, sondern auch verschiedene Entwicklungsniveaus miteinander vergleichen. Zahlreiche Irrtümer im Vergleich der Planwirtschaft mit der Marktwirtschaft entstehen tatsächlich dadurch, daß Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand verglichen werden. Nehmen wir beispielsweise die Zahlen des Deutschen Reiches von 1860 bis 1910, wo keineswegs das gesamtwirtschaftliche Wachstum außerordentlich groß gewesen ist, so stellen wir fest, daß hier das Verhältnis sogar 2,9 betrug. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß gerade das Deutsche Reich traditionsgemäß die Entwicklung der Produktionsgüterindustrie vorrangig betrieb. Die Bundesrepublik hat insbesondere während und nach dem Korea-Boom die Früchte dieser Produktionsgüter-orientierten Entwicklungspolitik ernten können, zumal trotz der Kriegszerstörungen und Demontagen die gesamte Produktionskapazität unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg größer war als vor seinem Beginn. Jedoch sollte der Produktionsgüterindustrie in den Entwicklungsländern nicht unbedingt ein absoluter Vorrang eingeräumt werden. Vielmehr ist der weitverbreiteten Neigung dieser Länder Rechnung zu tragen, sich vom Handel mit Konsumgütern in die einzelnen Produktionsstufen vorzutasten. Vielfach nimmt diese Entwicklung vom Händler aus ihren Anfang, dessen Kapital in die Vorstufen der Verpackung, Montage, Einzelteil- bzw. Ersatzteilfertigung und schließlich in die höheren Produktionsstufen investiert wird. Legt man jedoch eine absolute Priorität für Produktionsgütererzeugung fest, so stellt man das in den Entwicklungsländern bestehende Unternehmertum vor Risiken und vor Produktionsprobleme, die zu tragen und zu lösen es zunächst noch nicht in der Lage ist. Präsentiert sich doch hier vielfach ein Unternehmertyp, der mit unseren Begriffen vom schöpferischen und verantwortungsbewußten Unternehmer nicht viel gemein hat. Ohnehin wird die Expansion der Konsumgütererzeugung zwangsläufig eine Expansion der erforderlichen Produktionsgütererzeugung bei wachsender Kapitalbildung und sich mehrenden Erfahrungen nach sich ziehen. In diesem Zusammenhang zeigen die Länder verschiedenster Wirtschaftssysteme und wirtschaftspolitischer Grundsätze in den höheren Entwicklungsstufen die Tendenz, ihre Investitionen für Produktionsgüter- bzw. Konsumgütersektoren in auffallend

ähnlichen Proportionen (etwa zwei Dritteln zu einem Drittel) aufzuteilen.

### **Rohstoffproduktion und Industrialisierung**

Wir wissen heute, wie irreführend die früheren Thesen von C. Clark und seinen Nachfolgern gewesen sind, wonach den Entwicklungsländern hauptsächlich die Rolle des Rohstofflieferanten zugewiesen werden müßte. Auch der Paley-Report schien diese Forderung nach seinem Erscheinen im Jahre 1952 zu bekräftigen, als sich die Austauschrelationen für Rohstoffe zufolge des Korea-Boom günstig entwickelten<sup>18</sup>. Auch sind immer wieder Stimmen laut geworden, den Entwicklungsländern die Härten des Frühindustrialismus oder überhaupt den Weg der Industrialisierung zu ersparen. Heute braucht über die Notwendigkeit, den Industrialisierungsprozeß in den Entwicklungsländern auf so breiter Basis wie möglich in Gang zu bringen und zu beschleunigen, wohl kaum noch diskutiert zu werden. Ohnehin wird die Rohstofferzeugung aus Gründen des Zahlungsbilanzausgleichs für viele Entwicklungsländer in den kommenden Jahren und Jahrzehnten nach wie vor eine entscheidende Rolle spielen. Die Industrialisierung kann — soweit wir heute sehen — nicht auf einige Länder beschränkt bleiben und soll die Entwicklungsländer nicht nur auf die Stufen höheren Lebensstandards führen, sondern erzwingt auch zugleich eine Veränderung der Sozialstruktur. Wir kennen kein Land der Erde, in welchem sich der Industrialisierungsprozeß ohne eine gleichzeitige Veränderung der Sozialstruktur vollzogen hat. Wir kennen dagegen Länder, in denen das starre Festhalten an der überlieferten Sozialstruktur zu einer deutlichen Behinderung des Industrialisierungsprozesses führte und noch heute führt<sup>19</sup>. Das ist vielleicht zunächst das wichtigste und greifbarste Ergebnisse eines jeden Industrialisierungsprozesses, daß nämlich die Länder aus dem statischen Stadium mit den bekannten ausweglosen Situationen (*circuli vitiosi*) in das dynamische Entwicklungsstadium mit neuer Veränderung der Produktions- und Gesellschaftsstruktur überwechseln. Ob sie in ihrer Gesamtheit eine Chance haben, den Anschluß an die Pro-Kopf-Entwicklung der Industrieländer zu erreichen, ist heute noch zu bezweifeln. Ihre Chance liegt in Wirklichkeit aber darin, den Anschluß an die dynamischen Veränderungen der Industrieländer zu erreichen. Da mit wachsender Industrialisierung die Erzeugung und der Export von Rohstoffen auch später keineswegs

<sup>18</sup> Eine zutreffende Kritik hierzu bei W. Guth, *Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder*, Basel-Tübingen, 1957, S. 113 ff.

<sup>19</sup> Zur Veränderung der Sozialstruktur, vgl. L. G. Reynolds, *Economic Potentials of Africa: Discussion*, in: *American Economic Review*, Vol. 46, No. 2, Mai 1956, S. 462—464.

völlig in den Hintergrund zu treten braucht, zeigt schon das Beispiel der USA, Kanadas und vieler westeuropäischer Länder.

### **Konsequenzen für die Selektion von Industrieprojekten**

Welche Konsequenzen ergeben sich nun aus diesen Überlegungen für die Auswahl von Industrieprojekten in Entwicklungsländern? Das wichtigste Kriterium ist wohl die Fristigkeit der Entwicklungspolitik, d. h. der Zeitraum, auf den die Entwicklungsprogramme und im einzelnen auch die Entwicklungsprojekte in ihrer Koppelung („linkage“) miteinander angelegt sind. Auf das engste hiermit verknüpft ist die Forderung, Teilleistungen der Geberländer zu Ganzleistungen auszubauen. Mit anderen Worten, es ist zu empfehlen, vom Stückwerk der Entwicklungshilfe zu einer integrierten Entwicklungsprogrammierung und Projekthilfe überzugehen<sup>20</sup>. Zweitens muß bei der Auswahl von Projekten die Frage geklärt werden, wer in der Auswahl, im Auswahlprozeß und vor allen Dingen auch in der Periode der Realisierung des Projektes kompetent beteiligt ist. Hier bedarf es einer Klärung der Kompetenzfragen im Hinblick auf die beteiligten Ministerien, Entwicklungsbanken, Entwicklungsinstitute und auf die beteiligten Institutionen seitens der Geberländer oder seitens internationaler Organisationen. In diesem Zusammenhang muß geprüft werden, ob das betreffende Projekt nicht in den größeren Zusammenhang der laufenden Entwicklungsprogramme des Landes bzw. auch anderer Geberländer und internationaler Institutionen gestellt werden kann. Hierdurch wird nicht nur das Neben- bzw. Gegeneinander der Geberländer und Geberinstitutionen vermieden, sondern die Entwicklungspolitik auf eine breitere Basis gestellt. Drittens empfiehlt es sich, die bei der Durchführung der laufenden und in Vorbereitung befindlichen Projekte vorherrschenden Prinzipien zu beachten. Jede Expertenkommission erhält allein schon durch ihre personelle Zusammensetzung sowie durch die spezifizierten Standpunkte ihrer Mitglieder in ihrer Urteilsfindung einen bestimmten prinzipiellen ‚bias‘. Daneben spielen auch die diplomatischen Missionen der Geberländer eine Rolle<sup>21</sup>. In diesem Zusammenhange ist darauf hinzuweisen, daß bisher noch nicht der Versuch gemacht worden ist, die Kriterien zu erarbeiten, die für diplomatische Missionen in bezug auf die Beurteilung von Projekten maßgeblich sind! Im übrigen aber geben vielfach auch verwaltungstechnische Usancen, mehr oder weniger oberflächliche Reiseberichte, der Streit der Ressorts

<sup>20</sup> A. Kruse-Rodenacker, Grundfragen der Entwicklungsplanung, Eine Analyse und die Ergebnisse einer Tagung, Berlin 1961, S. 58 ff.

<sup>21</sup> J. K. Galbraith, Economic Development in Perspective, Cambridge/Mass. 1962, S. 59 ff.

in den Entwicklungsländern sowie auch gewisse Präferenzen der Geberländer, die beispielsweise in der Zinsdifferenzierung für verschiedene Projekte zum Ausdruck kommen, den Ausschlag für die Auswahl bestimmter Industrieprojekte. Dieses alles zeigt deutlich genug, daß die Frage der Selektionskriterien auf das engste mit den verschiedenen tendenziellen Richtungen der Entwicklungspolitik und der komplizierten Verwaltungsstruktur in den Entwicklungsländern, Geberländern und internationalen Institutionen verknüpft ist. Die Reduzierung dieser Fragen auf einfache Gegensätze wie Landwirtschaft und Industrie, Schwerindustrie und Leichtindustrie, Infrastruktur und industrielle Projekte, Klein- und Großbetriebe, Projekte ohne Publizitätseffekte und Sichtprojekte und dergleichen mehr wird der Wirklichkeit nicht gerecht.

Für die Strategie in der Auswahl der Industrieprojekte kommt es deshalb in erster Linie darauf an, den Entscheidungsmechanismus zu klären. Wir haben für den modernen Industriebetrieb neuartige Dezisionsmodelle entwickelt. Über den Prozeß der Entscheidungen für und wider ein bestimmtes Entwicklungsprojekt herrscht wenig Klarheit. Schließlich kann im Zusammenhang mit der Frage der Selektionskriterien nicht unerwähnt bleiben, daß heute zahlreiche Vorhaben in den Entwicklungsländern als sogenannte Konkurrenzprojekte zur Entwicklungshilfe der kommunistischen Planwirtschaften in Angriff genommen werden. Die westlichen Geberländer wären schlecht beraten, durch das „Gleichziehen“ mit Konkurrenzprojekten die Initiative aus der Hand zu geben.