

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Dieter Senghaas

Gibt es eine
entwicklungspolitische Alternative
für die Dritte Welt?

Karl William Kapp

Sozialökonomische Entwicklung
und Umwelt

Neue internationale Perspektiven

Claus Schäfer

Finanzpolitik
und Arbeitslosigkeit

Beschäftigungswirkungen
öffentlicher Ausgaben

ISSN 0479-611 X

B 7/78

18. Februar 1978

Dieter Senghaas, Dr. phil., geb. 1940; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Frankfurt; z. Z. Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/Main.

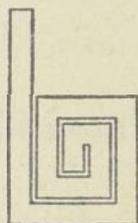
Veröffentlichungen u. a.: Abschreckung und Frieden, Frankfurt 1978³; Rüstung und Militarismus, Frankfurt 1972; Aggressivität und kollektive Gewalt, Stuttgart 1972²; Aufrüstung durch Rüstungskontrolle, Stuttgart 1972; Gewalt — Konflikt — Frieden, Hamburg 1974; Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik, Frankfurt 1977. Herausgeber und Mitherausgeber zahlreicher Sammelwerke.

Karl William Kapp, Dr. sc. pol.; geb. 1910 in Königsberg, gest. 1976 in Dubrovnik; bis 1975 Ordinarius für Nationalökonomie an der Universität Basel; nach Studien in Berlin und Königsberg 1933 Flucht nach Genf, wo er sein Studium mit einer Dissertation über Planwirtschaft und Außenhandel (1936) beendete; 1937 in die USA ausgewandert; bis 1965 Lehrtätigkeit an verschiedenen Universitäten, zuletzt am Brooklyn College, New York City (1950 bis 1965); 1965 Berufung nach Basel.

Veröffentlichungen u. a.: History of Economic Thought, 1949; The Social Costs of Private Enterprise, 1950; The Social Costs of Business Enterprise, 1962; Toward a Science of Man in Society, 1951; Hindu Culture, Economic Development und Economic Planning in India, 1962; eine Aufsatzsammlung 1974.

Claus Schäfer, Dipl.-Volkswirt, geb. 1948 in Fulda; Studium in Münster; seit 1972 wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) für Fragen der Finanz- und Verteilungspolitik.

Veröffentlichungen u. a.: Probleme der Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 10/1975; Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte öffentlicher Ausgabenpolitik, ebenda, Nr. 6/1977; Zur gegenwärtigen vermögenspolitischen Diskussion, ebenda, Nr. 10/1977; Bestandsaufnahme der verfügbaren Angaben über Höhe und Struktur der Vermögen — Notwendige Arbeiten, um diese Angaben zu verbessern, Gutachten im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Düsseldorf 1976.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Gibt es eine entwicklungspolitische Alternative für die Dritte Welt?

Die vorliegende Untersuchung ist als ein Beitrag zur gegenwärtigen entwicklungspolitischen Diskussion gedacht. Diese Diskussion beschäftigt sich vor allem mit den Forderungen der Dritten Welt nach Ablösung der überkommenen Weltwirtschaftsordnung durch eine „Neue Internationale Wirtschaftsordnung“. Die Untersuchung bezieht sich nicht unmittelbar auf die darüber stattfindende Auseinandersetzung zwischen den westlichen Industriegesellschaften und der Dritten Welt. In ihr werden vielmehr einige Thesen entwickelt, die Überlegungen über eine neue Ausrichtung von Entwicklungspolitik anregen sollen. Die dabei zugrunde liegende entwicklungstheoretische und entwicklungspolitische Auseinandersetzung läßt sich wie folgt kurz umschreiben:

Die bisherige Entwicklungspolitik der Industriegesellschaften und der Dritten Welt läuft in Programmatik und Praxis auf eine vertiefte *Eingliederung* aller Beteiligten in die Weltwirtschaft hinaus. Von mehr Handelstätigkeiten (Import/Export), von gesteigerten privatwirtschaftlichen Investitionen und öffentlichen Hilfgeldern, von verbesserten Bedingungen für den Technologie-Transfer und einer vertieften Kooperation in vielen anderen Bereichen wird eine beschleunigte Lösung der akuten Nöte in der Dritten Welt erhofft. Eine erweiterte und vertiefte *Integration* der Dritten Welt in die internationale Ökonomie ist also hier Leitlinie entwicklungspolitischen Denkens und Handelns. Demgegenüber wird im folgenden argumentiert, das nur über eine *Abkopplung auf Zeit* sich die Gesellschaften und Ökonomien der Dritten Welt auf eigene Beine stellen können, um zu einer langfristig fruchtbaren Kooperation mit anderen Gesell-

schaften und Ökonomien in der internationalen Wirtschaft zu gelangen. Nicht Integration, sondern — je nach konkretem Fall — unterschiedliche Ausmaße von *Abkopplung* oder *Dissoziation* stellt die Orientierung solcher entwicklungspolitischen Programmatik dar. Es ist nicht beabsichtigt, mit diesem Beitrag eine dissoziative Entwicklungspolitik als problemlose ‚Allerweltslösung‘ vorzustellen. Beabsichtigt ist vielmehr ein Denkanstoß, für

INHALT

- I. Ökonomische Grundlagen lebensfähiger Ökonomien
- II. Strukturmerkmale der Ökonomien der Dritten Welt
- III. Zur Problematik der Ökonomien der Dritten Welt
- IV. Drei entwicklungspolitische Imperative
Der Imperativ der Dissoziation
Der Imperativ der inneren Umstrukturierung
Neue Formen von internationaler Arbeitsteilung
- V. Folgerungen für ein Entwicklungsprogramm autozentrierter Entwicklung
- VI. Schlußbemerkung

dessen Plausibilität sowohl triftige historische Erfahrungen sprechen als auch zwingende Folgerungen aus neueren Untersuchungen über jene sozialen und ökonomischen Strukturen der Dritten Welt und der internationalen Wirtschaft, die die akuten Nöte und Probleme in der Dritten Welt entstehen lassen¹⁾.

Nach einer kurzen Diskussion der ökonomischen Grundlagen lebensfähiger Ökonomien und einiger wesentlicher Strukturmerkmale der Ökonomien der Dritten Welt sollen jene Folgerungen verdeutlicht werden, die die Abkopplung oder Dissoziation als ein entwicklungspolitisch richtungsweisendes Ergebnis solcher Analyse beinhalten.

¹⁾ Dieser Beitrag schließt an entwicklungstheoretische und entwicklungspolitische Untersuchungen an, die der Verfasser vor kurzem in dem Buch „Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation“, Frankfurt 1977, veröffentlicht hat. Da in diesem Buch die wissenschaftliche Diskussion eingehend aufgearbeitet wurde, wird im folgenden auf ausführliche Anmerkungen verzichtet.

I. Ökonomische Grundlagen lebensfähiger Ökonomien

Historisch-vergleichende Untersuchungen weisen auf, daß eine erfolgreiche ökonomische und soziale Entwicklung eine besondere Form von *Kapitalbildung* voraussetzt. Unter rein ökonomischen Gesichtspunkten ist das Zusammenwirken folgender Größen grundlegend:

— eine nachdrückliche *Steigerung der landwirtschaftlichen Erträge*, wodurch die Ernährungsgrundlage der eigenen Bevölkerung und die Versorgung mit landwirtschaftlichen Rohstoffen gesichert wird;

— die *industrielle Erzeugung von Konsumgütern*, die für die Masse der Bevölkerung erreichbar sind (*Massenkonsumgüter* im Unterschied zu *Luxuskonsumgütern*);

— die *industrielle Erzeugung von Produktionsgütern*: Ausrüstungsgüter für die Landwirtschaft; Produktionsmittel zur Herstellung von Konsumgütern (z. B. leichter Maschinenbau); Produktionsmittel zur Herstellung von Zwischenprodukten; Produktionsmittel für die Herstellung von weiteren Produktionsmitteln (Werkzeugmaschinen, Computer, Steuer- und Regeltechnik, Telekommunikation);

— die *Erzeugung von Zwischenprodukten*: Zwischenprodukte für Konsumgüter (Eisen- und Stahlindustrie, Chemie, Energie); Zwischenprodukte für Produktionsgüter (Eisen- und Stahlindustrie, Energie, NE-Metalle);

— die Herstellung von *Infrastruktur* und von Gütern für den sogenannten „*kollektiven Konsum*“ (Verkehrs- und Kommunikationsnetze, Ausbildungsstätten, Gesundheitswesen usw.).

Die Geschichte von lebensfähigen Ökonomien beruht auf der Herausbildung und der allmählichen wechselseitigen Verkettung der genannten Wirtschaftsbereiche. In einer langwierigen Entwicklung gliedert sich die Wirtschaftsstruktur — und damit auch das politische System, die Gesellschaftsstruktur, das Rechtssystem usw. — immer mehr auf, während gleichzeitig innere Wechselbeziehungen sich vervielfachen. Derartig vielfältig gegliederte und innerlich verknüpfte Sozialkörper und Wirtschaftsgebilde sind zu bestimmten *Grundleistungen* befähigt:

— In der Regel wird in ihnen die Masse der Menschen produktiv in die Wirtschaft eingegliedert: Menschen finden Arbeit, erhalten Einkommen und werden zu Konsumenten,

wodurch — je nach Entwicklungsstand — in unterschiedlichem Ausmaße Bedürfnisse befriedigt werden können.

— In solchen Ökonomien besteht eine innere Beziehung zwischen der Gestalt des Produktionsapparates, der Art von Beschäftigung, der Einkommensverteilung und der Konsuminhalte.

— Diese innere Beziehung zeigt sich in einem organischen Entwicklungsprozeß vom Einfachen zum Komplexen: Einer durchschnittlich einfachen Technologie und einer durchschnittlich niedrigen Leistungsfähigkeit der Ökonomie entsprechen niedrige Einkommen und die Nachfrage nach einfachen Ausrüstungs- und Konsumgütern; eine fortgeschrittene Technologie und leistungsfähige Ökonomien ermöglichen höhere Einkommen und die Befriedigung von vielschichtigen Bedürfnissen. Die durchschnittliche Höhe der Reallöhne ist mit der durchschnittlichen Höhe der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit rückgekoppelt.

— Solche Wirtschaften sind reich an Erfindungen: technischer Fortschritt bestimmt zu einem erheblichen Maße die gesamte Entwicklungsdynamik.

— Solche Ökonomien unterliegen einem ständigen Strukturwandel. Dieser ist die Ursache vielfältiger politischer, sozialer und kultureller Krisen, die von einzelnen Gesellschaften in der Regel höchst unterschiedlich bewältigt werden.

— Erfolgreiche Entwicklungsprozesse zeichnen sich dadurch aus, daß aus ursprünglich zerklüfteten Gesellschaften relativ vereinheitlichte Sozialkörper werden. Ein langwieriger historischer Prozeß führt zur Herausbildung von Territorialstaaten, die im Hinblick auf politischen Institutionen, Recht, Kultur, Sprache usw. Einheiten mit eigenem Gepräge verkörpern.

Jeder erfolgreiche Entwicklungsprozeß war bisher durch besondere Akzente und Stufenfolgen gekennzeichnet. Die neuere sozialwissenschaftliche Entwicklungstheorie hat dabei vor allem auf zwei Faktoren aufmerksam gemacht: zum einen auf die Stellung, die eine Gesellschaft in der internationalen Arbeitsteilung innehatte, zum anderen auf die Bedeutung innergesellschaftlicher Macht- und Interessenkonstellationen. Beide Faktoren haben einzelnen Entwicklungsprozessen ein je be-

sonderes Gepräge verliehen. Die daraus sich ergebenden Unterschiedlichkeiten sind — insbesondere für eine historisch-vergleichende Untersuchung — eindrucksvoll. Jedoch ist für die gegenwärtige entwicklungspolitische Diskussion die Beobachtung bedeutsamer, daß die oben umrißhaft dargestellte Struktur einer lebensfähigen Ökonomie sich sowohl in der westlich-kapitalistischen Industriegesellschaft (OECD-Staaten) als auch in den industrialisierten sozialistischen Gesellschaften (Sowjetunion und osteuropäische Länder) findet. Auch in denjenigen Entwicklungsländern, die heute nicht mehr zu den akuten Problemfällen der Dritten Welt gehören (wie China, Nord-Korea, Albanien, Kuba) lassen sich fortgeschrittene Ansätze zur Herausbildung lebensfähiger Ökonomien aufzeigen. In den letztgenannten Fällen ist, wenn auch noch in unterschiedlichem Ausmaße, eine breite Förderung landwirtschaftlicher Produktivität zu beobachten, weiterhin der Aufbau von industriellen Sektoren für die Herstellung von

Ausrüstungsgütern und Technologie, von Zwischenprodukten und Massenkonsumgütern; eine besondere Förderung der Infrastruktur ist unübersehbar.

Trotz unterschiedlicher historischer Ausgangslagen und unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Orientierung zeichnen sich alle drei genannten Fälle, vor allem wenn man sie mit der Masse der Entwicklungsländer vergleicht, durch eine eher übereinstimmende als unterschiedliche Struktur von Kapitalbildung aus. Keiner dieser Fälle ist krisenfrei; jeder entwickelt besondere Krisenerscheinungen; manche von ihnen sind übergreifend (z. B. die Ökologie-Problematik); doch in allen Fällen ist — bei völlig unterschiedlichem durchschnittlichem Entwicklungsstand — die Fähigkeit angelegt, die oben genannten ökonomischen Grundleistungen zu erbringen, die ihrerseits erst die Grundlage für eine wachsende Wohlfahrt sind.

II. Strukturmerkmale der Ökonomien der Dritten Welt

Die Gesellschaften und Ökonomien der Dritten Welt (im folgenden als *Peripherie-Ökonomien* bezeichnet) zeichnen sich durch das genaue Gegenteil dessen aus, was hier als lebensfähige Ökonomie und deren Grundleistungen umrißhaft dargestellt wurde:

— In der Regel sind nur jene Teile der Landwirtschaft leistungsfähig, in denen Güter für den *Export* erzeugt werden (Nahrungsmittel, agrarische Rohstoffe); eine in die Breite gehende umfassende Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft ist nicht zu beobachten. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Entwicklungsprozeß. Ähnliches gilt hinsichtlich des Rohstoffsektors. Zwar ist er vielerorts hochproduktiv, doch ist er in den meisten Fällen immer noch nicht mit der lokalen Wirtschaft verbunden und stellt deshalb, wie früher, weiterhin eine *Wirtschaftsenklave* dar.

— Die industrielle Produktion von *Massenkonsumgütern* bleibt hinter dem Import von industriell erzeugten *Luxuskonsumgütern* bzw. in manchen Fällen hinter der lokalen Produktion von *Luxuskonsumgütern* zurück. Diese Verzerrung spiegelt die krassen und in den meisten Fällen sich verstärkenden Einkommensunterschiede in den Ländern der

Dritten Welt wider. Wenn der Entwicklungsprozeß nicht zur Eingliederung der Masse der Menschen in produktive Tätigkeiten führt, Masseneinkommen also ausbleiben, dann ergibt sich keine Nachfrage nach Massenkonsumgütern, die Verflechtung von Landwirtschaft und Industrie bleibt aus, die Entwicklung des eigenen Binnenmarktes stagniert.

— In der Regel fehlt in Peripherie-Ökonomien ein Wirtschaftsbereich zur eigenen Erzeugung von *Produktionsmitteln* (Handwerkszeug, Ausrüstungsgüter, Technologie). Sein Aufbau wird durch die Eingliederung dieser Wirtschaften in eine ungleich angelegte internationale Arbeitsteilung verhindert: Die Länder der Dritten Welt liefern den Industriegesellschaften unverarbeitete oder wenig verarbeitete landwirtschaftliche Güter, Rohstoffe und gering verarbeitete Fertigwaren; die Industriegesellschaften tauschen dagegen Fertigwaren, Maschinen, Technologie und Expertise. Indem die Länder der Dritten Welt solche Güter nicht produzieren, gehen ihnen lebenswichtige Entwicklungsimpulse auch dann verloren, wenn die Austauschbedingungen zwischen ihnen und den Industriegesellschaften fair wären (wenn also die *terms of trade*-Problematik nicht existieren würde). In den

wenigen Fällen, in denen es zum Aufbau eines solchen Produktionsapparates kommt, ist er in der Regel auf die bestehenden Wachstumspole ausgerichtet und damit z. B. auf die Produktion von Ausrüstungsgütern für die Erzeugung von Luxuskonsumgütern und die für diese erforderliche Infrastruktur (Beispiel: Erzeugung von Produktionsmitteln für die Autobranche auf einem Entwicklungsstand, der keineswegs eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und/oder mit einfachen Verkehrsmitteln wie Fahrrädern sichert).

— Die Erzeugung von *Zwischengütern* ist wenig entwickelt und begründet, zusammen mit der mangelnden Erzeugung von Ausrüstungsgütern und Technologie, die tiefgreifende *technologische Abhängigkeit* der Länder der Dritten Welt von den Industriegesellschaften. Diese übersetzt sich heute in wachsendem Maße in eine heillose *finanzielle Abhängigkeit*, die sich in der Verschuldungs-Problematik niederschlägt.

— Die Güter des kollektiven Konsums (Erziehung, Gesundheit u. a.) und die Entwicklung der Infrastruktur haben in der Regel nicht zur Vereinheitlichung der Gesellschaften der Dritten Welt beigetragen, sondern zu einer Vertiefung der *Zerklüftung* dieser Gesellschaften in wenige Wachstumspole (mit relativ hochentwickelter Infrastruktur) und weitem Hinterland.

Solchen Ökonomien fehlen die für eine lebensfähige Gesellschaft erforderlichen Wirtschaftsbereiche (leistungsfähige Landwirtschaft, Massenkongüterindustrie, Ausrüstungsgüterindustrie, in die Breite greifende Infrastruktur), einschließlich ihrer wechselseitigen Vermaschung. Man könnte sie — im Anschluß an die Entwicklungstheorie Friedrich Lists — als „*verküppelt*“ bezeichnen²⁾. Ihre Grundproblematik besteht *nicht* darin, daß in ihnen *keine* Kapitalbildung erfolgt — und damit die Ökonomie insgesamt darniederliegt. Im Gegenteil: Das Wirtschaftswach-

tum der Entwicklungsländer hat z. B. in den Jahren 1951—1975 Größenordnungen erreicht, die zu keinem Zeitpunkt in einer vergleichbaren Zeitspanne von 1950 von den westlichen Industriegesellschaften erreicht worden war. In der Regel besitzen die Länder der Dritten Welt ausgesprochene *Wachstumsökonomien*; jedoch konzentriert sich das Wachstum auf wenige Teilbereiche (die sogenannten *Wachstumspole*). *Eine in die Breite gehende Binnenmarkterschließung findet kaum statt*. Solche Ökonomien sind innerlich unausgewogen. Ihre *Brüchigkeit* ist bedingt

— durch eine *mangelnde Verflechtung von Landwirtschaft und Industrie* (ausbleibende Vorwärts- und Rückwärtsverknüpfungen);

— durch eine fehlende Produktionstiefe, d. h. durch einen *Mangel an vollständigen Wirtschaftskreisläufen*: Ein Teil wirtschaftlicher Aktivitäten, insbesondere die Erzeugung von Technologie, Ausrüstungsgütern, zu einem erheblichen Maße von Zwischenprodukten und von Konsumgütern findet in den Industriegesellschaften statt. Die dabei entstehenden ökonomischen und sozialen Folgewirkungen (Beschäftigung, Einkommen, Qualifizierung von Arbeitskraft usw.) gehen den Ländern der Dritten Welt laufend verloren; die Verluste schlagen sich in den genannten Strukturverkrüppelungen nieder;

— durch die innere, soziologisch begründete Tendenz der bisherigen Industrialisierungsstadien, die *Nachfrage einkommensstarker Schichten zu befriedigen* (Landoligarchie, Import- und Exportoligarchie, städtisches Bürgertum, Mitglieder des Dienstleistungssektors, der öffentlichen Verwaltung, des Militärs, von Teilen der höher bezahlten Arbeiterschaft in städtischen Zentren), während die Produktion von Massenkongütern auf Grund der nur unterdurchschnittlich oder gar negativ sich entwickelnden Kaufkraft der Masse der Menschen (Bauern, randständiges Handwerk, Arbeiter) relativ stagniert;

— durch die daraus folgende, keineswegs natürlich gegebene *Binnenmarkteng*, die ein Ergebnis unvollständiger Wirtschaftskreisläufe ist.

²⁾ Friedrich List, Das nationale System der politischen Ökonomie, Tübingen 1959 (Erstausgabe 1841), S. 164.

III. Zur Problematik der Ökonomien der Dritten Welt

Unterentwicklung hat nichts mit Rückständigkeit zu tun; sie ist nicht das Ergebnis einer mangelnden Mobilisierung wirtschaftlicher Kräfte. Wo Rückständigkeit und mangelnde Dynamik vorliegen, wäre sinnvoller von unentwickelten Ökonomien zu sprechen; solche sind in der Dritten Welt heute nirgendwo zu finden. Die neuere sozialwissenschaftliche Diskussion hat deutlich gemacht, daß Unterentwicklung vielmehr ein Ausdruck fehlgeleiteter Kraftentfaltung ist³⁾. Nicht in der Unfähigkeit zur Kapitalbildung liegt das Problem der Dritten Welt, sondern in einer falsch angelegten Mobilisierung der tatsächlich oder potentiell verfügbaren Wirtschaftskräfte. Das zu beobachtende Wirtschaftswachstum ist ungeeignet, den eigenen lokalen Markt erschließen zu helfen; es handelt sich um Wachstum ohne soziale Entwicklung. Die mangelnde Binnenmarkterschließung hat mehrere Ursachen: Ein großer Teil der erzeugten Güter ist nicht für den Binnenmarkt bestimmt, sondern für den Weltmarkt (in vielen Fällen gibt es immer noch exportorientierte Monokulturen); kommt es zur Industrialisierung, so werden in der Regel der Maschinenpark, die Technologie und die Konsummuster hochindustrialisierter Gesellschaften nachgeahmt. Da diese das Ergebnis eines langwierigen Entwicklungsprozesses und heute Ausdruck eines höheren und komplexen Entwicklungsstandes sind, müssen sie in der Regel in Ökonomien geringerer und zudem verzerrter Entwicklung notwendigerweise Fremdkörper bleiben. Die historische Erfahrung zeigt, daß nur in sich gefestigte Ökonomien das Technologieangebot aus höher entwickelten Gesellschaften schadlos zu übernehmen imstande sind. Wie gezeigt, sind die Länder der Dritten Welt gerade nicht gefestigt und deshalb besonders ungeeignet, ein solches Angebot des Weltmarktes zu sichten sowie bei Übernahme von Technologien diese im eigenen Sozialkörper fruchtbar zu verarbeiten.

Diese überkommene Struktur von fehlgeleiteter Kapitalbildung, die sich zum Schaden der Masse der Menschen auswirkt, ist das Ergebnis der Eingliederung Lateinamerikas, Afrikas und Asiens in eine ungleiche internationale Arbeitsteilung. Bis zum heutigen Tage kennt

die entwicklungstheoretische Diskussion kaum einen Begriff von gleicher bzw. ungleicher Arbeitsteilung. In der Regel folgt sie der klassischen Freihandelsdoktrin. Ihr zufolge gewinnen alle am internationalen Handel Beteiligten, insofern sie sich auf jene Güter spezialisieren, bei deren Erzeugung sie die lokal verfügbaren Faktoren wie Land, Kapital, Arbeitskraft, technisches Wissen usw. am besten einzusetzen vermögen. Kaum wurde in neuerer Zeit die Frage gestellt, welche konkreten Folgewirkungen auf Produktionsstruktur, Einkommensverteilung, Konsummuster, Arbeitsmarkt und Infrastruktur eine Spezialisierung bei Handelspartnern mit ungleicher Ausgangssituation hat. Wäre diese Frage gestellt worden, so hätte sich der erhebliche Unterschied zwischen symmetrischen und asymmetrischen Handelsstrukturen herausgestellt.

Die oben untersuchten Probleme der Ökonomien der Dritten Welt sind das folgerichtige Ergebnis der Eingliederung dieser Länder in eine asymmetrisch strukturierte internationale Wirtschaft. Während die heute hochindustrialisierten westlichen Industriegesellschaften durch die Erschließung ihrer eigenen Binnenmärkte sich allmählich entwickelten und sich dabei das Angebot von „Kolonialwaren“ zunutze machten (billige landwirtschaftliche und mineralische Produkte, billige Energie, billige Arbeitskraft), verhinderte die Zuordnung der Gesellschaften Lateinamerikas, Afrikas und Asiens auf die Bedürfnisse der Industriegesellschaften eine vergleichbare Binnenmarkterschließung. Durch die Eingliederung der südlichen Kontinente in eine ungleiche internationale Arbeitsteilung wurden die dortigen lokalen Wirtschaftsgebilde umfunktioniert: von leidlich lebensfähigen, den unmittelbaren und einfachen Bedarf deckenden Wirtschaften (sog. Subsistenzökonomien) in verkrüppelte Peripherie-Ökonomien, deren Dynamik folgende Ergebnisse zeitigt:

- die Unfähigkeit, die Masse der Menschen in die Wirtschaft produktiv einzugliedern;
- die wachsende Unfähigkeit, die Masse der Menschen mit lokal erzeugten landwirtschaftlichen Gütern zu ernähren;
- die Unfähigkeit, eigene Produktionsmittel (Handwerkszeug, Ausrüstungsgüter, Technologie) zu erfinden und herzustellen und derartige, andernorts bestehende Güter an lokale Bedingungen anzupassen;

³⁾ Siehe hierzu u. a.: Dieter Senghaas (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung, Frankfurt 1977².

— die Unfähigkeit, das Bevölkerungswachstum — ein Ergebnis sozio-ökonomischer Zerrüttungen — in den Griff zu bekommen;

— die Unfähigkeit, technischen Fortschritt, der auf die lokale Problemsituation bezogen wäre, selbst in Gang zu bringen und überkommene Strukturen zu verändern.

— die Unfähigkeit, den offensichtlichen Prozeß weiter fortschreitender innerer Zerklüftung (strukturelle Heterogenität) aufzuhalten und umzukehren;

— die Unfähigkeit, unter gegebenen Bedingungen die politischen Rechte der Masse der Menschen und die Würde der Menschen zu achten. Der Prozeß politischer Entmündigung ist seit den Tagen der politischen Unabhängigkeitsbewegungen dramatisch fortgeschritten; Anfänge einer gewerkschaftlichen Organisation von Arbeitern und Bauern — eine der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Binnenmarkterschließung — sind in der Mehrzahl der Fälle in den vergangenen zehn Jahren politisch zerschlagen worden.

— Aus der Dialektik von fehlgeleitetem Wachstum und Massenelend entsteht heute ein erheblicher sozialer Konfliktstoff, der Hintergrund für die wachsende interne Militarisierung der Gesellschaften der Dritten Welt ist. Die Gefahr wird immer sichtbarer, daß solche nach innen gerichtete Militarisierung die Grundlage für den Aufbau von klassischen zwischenstaatlichen und zwischengesellschaftlichen Konfliktfronten abgibt.

Karl Schiller hat vor vielen Jahren den Entwicklungsgang der Länder der Dritten Welt im Rahmen der bisherigen Arbeitsteilung wie folgt beschrieben:

„In den überseeischen Rohstoffländern hat der Prozeß bei ihrer Berührung mit der kapitalistischen Welt sozusagen gleich im zweiten Akt eingesetzt (einige Anhänger des Theorems der komparativen Kosten vergessen auch oft, daß in dem Beispiel Ricardos bekanntlich vor Eröffnung des Außenhandels beide Länder, Portugal und England, beide Produkte, Wein und Tuch, produzieren können und sich nach Eröffnung auf Wein bzw. Tuch spezialisieren, wobei in jedem Land das jeweilige nationale Beschäftigungsvolumen gehalten wird. Hier ist also vor der Spezialisierung schon ein Stadium der Entwicklung der produktiven Kräfte vorausgesetzt). In die Länder wurden moderne Erzeugungen verla-

gert, die nach dem ‚Gesetz‘ für die Teilnahme am Welthandel dort angebracht waren. Der erste Akt der schrittweisen ‚Erziehung‘ der gesamten Volkswirtschaft zur modernen Arbeitsweise wurde ausgelassen. So entstand das Bild einer Überseewirtschaft, die zwar hochmoderne Produktion aufweist, aber im wesentlichen nur in solchen Branchen, in denen sie spezialisierter Exporteur ist. Die Überseewirtschaft wurde in ihrem modernen Teil, also nicht etwa in der Breitenstruktur der europäisch-amerikanischen Kernländer, sondern ‚punktuell‘, als ergänzende ‚Kontrastruktur‘ zu dieser entwickelt. Die ‚Verbreitungstendenz der Produktion‘ kam in diesen Ländern in voller Breite gar nicht erst zum Durchbruch . . . Bisher sind also viele Überseeländer gewissermaßen nur schief oder topplattig allein unter dem Aspekt der ‚Weltarbeitsteilung‘ in die moderne Wirtschaft einbezogen.“⁴⁾

Die Frage, was mit den Ländern der Dritten Welt geschehen wäre, ohne jegliche Eingliederung in die von den Industriegesellschaften beherrschte internationale Arbeitsteilung, kann heute kaum noch interessieren; festzuhalten ist der von Schiller diagnostizierte *Mangel einer Breitenentwicklung*: die fehlende Entwicklung einer „Breitenstruktur“. Die Aufgabe von Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik besteht heute darin, über jene Voraussetzungen und Maßnahmen nachzudenken, die eine Entwicklung in die Breite ermöglichen.

Eine klare Vorstellung über die Grundstruktur einer Ökonomie der Dritten Welt ist erforderlich, um zu sinnvollen entwicklungspolitischen Leitlinien zu gelangen. Werden, wie herkömmlicherweise, die Ökonomien der Dritten Welt als *traditional-rückständig* im Unterschied zu den westlich oder östlich *modernen* Ökonomien begriffen, werden sie also als Kleinausgaben von Frühphasen westlicher oder östlicher Wirtschaftsgebilde interpretiert, die es nur noch zu dynamisieren gelte, so ist der entwicklungspolitische Fehlschlag von darauf aufbauenden Strategien schon in eine solche anfängliche Interpretation eingebaut. Dies hat die fehlgeschlagene Entwicklungspolitik in den vergangenen Jahrzehnten unleugbar sichtbar gemacht.

⁴⁾ Karl Schiller, Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer, in: Kieler Vorträge, Neue Folge Nr. 15, Kiel 1960, S. 8/9.

IV. Drei entwicklungspolitische Imperative

Welches sind die entwicklungstheoretischen und die praktisch-entwicklungspolitischen Schlußfolgerungen aus der vorangegangenen Analyse? Drei entwicklungspolitische Imperative sollen formuliert und begründet werden: der Imperativ der Abkoppelung (Dissoziation), der Imperativ der inneren Umstrukturierung und der Imperativ der neuen Arbeitsteilung zwischen den Ökonomien der Dritten Welt.

Der Imperativ der Dissoziation

Die Dritte Welt hat langfristig nur eine Chance, eigenständige und lebensfähige Ökonomien und Gesellschaften aufzubauen, wenn sie sich von der gegebenen internationalen Ökonomie *auf Zeit abkoppelt*. Wie Karl Schiller korrekt analysierte, fehlt den Entwicklungsländern für einen erfolgreichen Entwicklungsprozeß „der erste Akt der Breitenentwicklung“. Die historische Erfahrung kapitalistischer und sozialistischer Entwicklungsprozesse, die zu einigermaßen lebensfähigen Sozialkörpern führten, lehrt, daß ohne eine im Einzelfall kürzer oder länger dauernde Selbstbezogenheit, d. h. ohne *entwicklungspolitisch motivierten Schutz*, eine intensive Entfaltung der Wirtschaftskräfte kaum möglich ist. Merkantilismus, Phasen gezielter Schutzpolitik, erzwungene oder freiwillig selbst auferlegte Autarkie — sie sind unter diesem Gesichtspunkt Ausdruck ein und desselben Erfordernisses. Und ist es nur zufällig oder von tieferer Bedeutung, daß in jenem Bereich West- und Mitteleuropas, in der die Entwicklungsprozesse der Neuzeit ihren Ausgang genommen haben, die Entwicklung durch die „zeitweilige Abschnürung von den Hauptadern des bisherigen Verkehrs“ bestimmt worden ist?

„In der Karolingerzeit gruppierte sich in der Tat ein wichtiges Gebiet zum ersten Mal um ein ganz weit im Binnenland gelegenes Zentrum. Die Gesellschaft war vor die Aufgabe gestellt, die binnenländischen Kommunikationen stärker zu entwickeln. Als es ihr im Laufe von Jahrhunderten gelang, war auch von dieser Seite das Erbe der Antike unter neuen Bedingungen gestellt. Es wurde der Grund für Formationen gelegt, die die Antike nicht kannte. Von hier aus sind gewisse Unterschiede zwischen den antiken Integrationseinheiten und den anderen, die sich langsam im

Abendlande herausbilden, zu verstehen: Staaten, Nationen, wie immer wir diese Einheiten nennen, es sind zum guten Teil in binnenländische Zentren oder Hauptstädte gruppierte und durch binnenländische Adern miteinander verbundene Völkergruppen.“⁵⁾

Ist es nicht gerade das Wachstum solcher Binnenlandverflechtungen als Kern *politischer Steuerung*, der Entfaltung von *Wirtschaftskraft* und der Herausbildung *kultureller Identität*, was typischerweise den Ländern der Dritten Welt abgeht und was sie nicht erlangen können, solange sie in die überkommene Struktur der internationalen Wirtschaft so eingegliedert bleiben wie in den vergangenen Jahrzehnten und Jahrhunderten?

Eine solche Selbstbezogenheit mit dem Ziel einer intensiven Entfaltung von Wirtschaftskraft mit *eigenen* Ressourcen für die *eigenen* Bedürfnisse ist nicht ohne weiteres gleichzusetzen mit Autarkie. Auch wenn eine solche „dissoziative“ Politik verfolgt wird, ist ein Austausch mit produktiveren Ökonomien möglich. Doch ist dieser Austausch Mittel einer *nach innen* gerichteten Entwicklungsdynamik und also nur zweckdienlich für die *Binnenmarkterschließung*. Er ist selektiv zu handhaben und soll nur dort stattfinden, wo er dem Aufbau einer lebensfähigen Binnenstruktur in den Ländern der südlichen Kontinente zugute kommt. Es handelt sich also, wie in einer Studie über so unterschiedliche Fälle wie die Entwicklung Japans und der Sowjetunion aufgewiesen wurde, um eine „kalkulierte Isolierung bei selektiver Nutzbarmachung des Weltmarktes“⁶⁾. Die Autoren machen dabei zu Recht darauf aufmerksam, daß mehr als irgendein anderes Land das heutige China dieses Szenario „der kalkulierten Isolation, des nachdrücklichen Vertrauens auf die Kraft und Überlegenheit von intern entwickelten Strategien und der gezielten Anleihen“ zu wiederholen scheint.

Für die Mehrzahl der Länder der Dritten Welt hieße, allgemein formuliert, Dissoziation heute insbesondere: Bruch mit der überkommenen exportorientierten Ökonomie und dafür eine Mobilisierung von eigenen Ressourcen

⁵⁾ Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation*, Frankfurt 1976, 2 Bde.; Zitat aus Bd. 2, S. 74.

⁶⁾ Cyril Black u. a., *The Modernization of Japan and Russia. A Comparative Study*, London 1975, insb. S. 233 ff. und S. 243 ff.; Zitat S. 235.

mit dem Ziel ihrer Nutzbarmachung für eigene Zwecke. Im einzelnen hieße dies: die Einbindung von Landwirtschaft und Rohstoffproduktion in die Binnenmarkterschließung; Bruch mit einer exportorientierten Industrialisierung; Bruch mit der falsch angelegten, auf den Binnenmarkt bezogenen Industrialisierung, die bekanntlich — wo sie verfolgt wurde — vor allem die Nachfrage einkommensstarker Schichten befriedigt und zur Binnenmarktengung beigetragen hat und die nicht auf die potentielle Nachfrage der Masse der verarmten Menschen ausgerichtet ist.

Der Imperativ der inneren Umstrukturierung

Der zweite Imperativ bezieht sich auf den Aufbau aufgegliederter und gleichzeitig verknüpfter Wirtschaftsbereiche in den Ländern der Dritten Welt. Eine solche — *autozentrierte* — *Entwicklung* ist ohne die organische Verbindung folgender Aktivitäten kaum denkbar:

— erneute Sichtung der lokal verfügbaren Ressourcen;

— lokale Nutzung lokaler Ressourcen;

— Aufbau eines industriellen Sektors für die Produktion von Produktionsmitteln und Zwischengütern;

— Erfindung und Wiedererfindung passender Technologie sowie Weiterentwicklung und Anpassung bestehender Technologie an lokale Bedürfnisse;

— breit angelegte Leistungssteigerung in der Landwirtschaft;

— industrielle Produktion von Massenkonsumgütern, die zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Masse der Menschen geeignet sind;

— Aufbau einer in die Breite wirkenden Infrastruktur.

Nur das Zusammenwirken dieser Tätigkeiten erlaubte eine schrittweise *Erschließung des eigenen Binnenmarktes*, durch die die Masse der Bevölkerung produktiv in die Wirtschaft eingegliedert wird. Dadurch kann Kaufkraft erworben und die Nachfrage nach agrarischen und industriellen Ausrüstungs- und Massenkonsumgütern sowie nach privaten und öffentlichen Dienstleistungen angeregt werden. In fortschreitendem Maße wird die Entfaltung der Wirtschaftskraft an der *Befriedigung der eigenen lokalen Bedürfnisse* ausgerichtet.

Werden inzwischen einzelne Forderungen einer dissoziativen Entwicklungsstrategie auch in der überkommenen Entwicklungsprogrammatisierung akzeptiert (wie z. B. die Forderung nach einer in die Breite wirkenden Leistungssteigerung der Landwirtschaft), so wird ansonsten einem solchen Entwicklungsprogramm widersprochen. Ein wesentlicher Grund hierfür besteht darin, daß ein solches Programm ohne einen erheblichen Verstoß gegen die überkommene Freihandels-Doktrin (und die in ihr enthaltene Doktrin komparativer Vorteile) nicht denkbar ist. Was heißt dies?

In einer internationalen Ökonomie, in der es nationale Ökonomien verschiedenartiger Entwicklungshöhe und unterschiedlicher Leistungsfähigkeit (Produktivitätsgrade) gibt, kann jegliche Ware (Konsumgüter, Maschinenpark, Technologie usw.) von seiten weniger produktiver Ökonomien in Ökonomien höherer Produktivität — Devisenbesitz vorausgesetzt — kostengünstiger eingekauft als selbst erzeugt werden. Erfolgt ein Austausch innerhalb einer asymmetrischen Struktur, also z. B. zwischen einer hoch entwickelten Industriegesellschaft und einer Ökonomie der Dritten Welt, so führt ein derartiges „komparatives Kostenkalkül“ zur „Peripherisierung“ der weniger leistungsfähigen Ökonomie: *Die weniger leistungsfähige Ökonomie kauft auf dem Weltmarkt Erzeugnisse leistungsfähiger Ökonomien kostengünstiger ein, als sie sie selbst produzieren könnte — und handelt sich dafür grundlegende Strukturdefekte ein.* Sie erspart sich die für den Aufbau einer lebensfähigen Ökonomie unerläßlichen Lernkosten, um am Ende der Fähigkeit zur Erfindung, Weiterentwicklung, Anpassung und Produktion von eigenem oder fremdem Handwerkszeug, von Ausrüstungsgütern und Technologie, von Massenkonsum- und Luxuskonsumgütern entkleidet zu sein. Deshalb sind die relativ kapitalreichen Länder der Dritten Welt (wie z. B. Venezuela) durch viel extremere Strukturverzerrungen gekennzeichnet als Länder, die nur unter allergrößten Schwierigkeiten Devisen erwirtschaften können (wie z. B. das benachbarte Kolumbien) ⁷⁾.

Die Folge dieses Vorganges ist, daß fremde Maschinen und eine fremde Technologie sowie komplexe Konsumgüter einer Ökonomie mit einer höheren durchschnittlichen Lei-

⁷⁾ Nach der herkömmlichen Entwicklungstheorie, die Unterentwicklung als einen Ausdruck von Kapitalmangel analysiert, dürfte das nicht der Fall sein.

stungsfähigkeit als fertige Erzeugnisse in eine weniger und überdies defekt entwickelte Wirtschaft übertragen werden, um dort notwendigerweise zu ökonomischen Fremdkörpern mit weitreichenden Verzerrungswirkungen zu werden.

Sollen die Länder der Dritten Welt sich wirklich entwickeln, so ist ein *zeitweiliger Bruch* mit einer ungleich angelegten internationalen Arbeitsteilung und der Doktrin komparativer Kosten und Vorteile unerlässlich. Die für den Aufbau einer lebensfähigen Wirtschaftsstruktur erforderlichen Kosten müssen — wie dies immer schon der Fall war — als unerlässliche *Lernkosten* eingeschätzt werden. Diese sind belastend; doch sie nicht tragen zu wollen, hieße nur, die jetzigen Strukturmängel und ihre sozialen Folgewirkungen (Arbeitslosigkeit, unsteuerbares Bevölkerungswachstum, krasse Einkommensungleichheit, Verschuldung usw.) in die Zukunft fortzuschreiben.

„Industrialisierung bedeutet ... die schrittweise Entwicklung von Produktionsfähigkeit durch einen steten, langsamen und geduldigen Prozeß des Learning by Doing. Sie bedeutet viel mehr als lediglich die Erstellung bestimmter Produktionskapazitäten, die man ja notfalls auch vom Ausland importieren kann. Wenn die breite Masse der Bevölkerung an der Produktion beteiligt wird und durch diese Produktion Einkommen beziehen soll, müssen entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden, um diese breiten Massen in den immer differenzierteren Prozeß der Arbeitsteilung einzugliedern. Dazu ist erforderlich, daß auf breiter Basis die Grundkenntnisse der Alphabetisierung, der Technik und Organisation geschaffen und systematisch weitergebildet werden. Ebenso müssen die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen einer industriellen Produktion geschaffen und alle Beteiligten in entsprechende organisatorische Abläufe eingeübt werden. Eben das sind Dinge, die kein Land importieren kann, sondern die es selbst schaffen muß. Importieren kann man Ideen, bestimmte fertige Problemlösungen, die dann in jedem betreffenden Land adaptiert werden können. Aber die Adaptionsfähigkeit selbst muß vorhanden, bzw. systematisch aufgebaut und entwickelt werden.“⁸⁾

⁸⁾ Alfons Lemper, *Collective Self-Reliance. Eine erfolgversprechende Entwicklungsstrategie?*, in: *Mitteilungen des Verbunds Stiftung Deutsches Überseeinstitut*, Hamburg 1976, Heft 4, S. 61—88, Zitat S. 75/76.

Die hier vorgetragene Kritik gilt nicht der Doktrin komparativer Vorteile an und für sich. Diese Doktrin scheint bei der Bewertung von Austauschbeziehungen zwischen ziemlich gleichgelagerten Ökonomien sinnvoll zu sein (wie z. B. beim Handel zwischen dem heutigen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland). In einem solchen Falle läßt die vergleichbare Ausgangssituation einen fairen Nutzen für alle Beteiligten erwarten.

Folgen die Länder der Dritten Welt weiterhin der verführerischen Doktrin komparativer Vorteile, so verstellen sie sich weiterhin den Weg zur Erschließung des eigenen Entwicklungspotentials. Auf diesen Sachverhalt hat Friedrich List vor mehr als hundert Jahren alle seinerzeit relevanten „Entwicklungsanwärter“ aufmerksam gemacht (USA, Frankreich, Deutschland usw.), die sich gegenüber der in allen Sparten produktiveren englischen Ökonomie in einer ähnlichen ‚zweitklassigen‘ Lage sahen, in der sich heute die Länder der Dritten Welt gegenüber allen Industriegesellschaften befinden. Der von England ausgehenden klassischen liberalen Theorie stellte List eine an der Erschließung des eigenen Entwicklungspotentials orientierte Theorie der „Produktion produktiver Kräfte“ gegenüber.

In den westlichen Gesellschaften wird heute in der Auseinandersetzung mit den Forderungen der Dritten Welt letztlich auf dieselbe Doktrin des Freihandels zurückgegriffen. Wie Friedrich List nachgewiesen hat, handelt es sich hierbei um die Doktrin, die den Interessen der jeweils hochproduktiven Ökonomien entspricht. In solchen Plädoyers wird vergessen, daß es in der Geschichte jeder einzelnen westlichen Industriegesellschaft, gleichgültig ob es sich um bevölkerungsstarke oder bevölkerungsschwächere Staaten handelte, Phasen gab, in denen nur durch eine Mißachtung freihändlerischer Wirtschafts- und Entwicklungspolitik (d. h. durch die Mißachtung preismechanischer Steuerung von Entwicklungsprozessen) ein unerschlossenes Entwicklungspotential erschlossen werden konnte⁹⁾. Auch die Entwicklungsdynamik Deutschlands seit dem frühen 19. Jahrhundert ist ohne diesen Vorgang nicht begreifbar.

⁹⁾ Vgl. hierzu Hans-Gerhard Voigt, *Probleme der weltwirtschaftlichen Kooperation*, Hamburg 1969, S. 7 ff., S. 121 ff. und passim.

Es ist bemerkenswert, daß die entwicklungs-
politisch motivierte Auseinandersetzung über
die liberale Theorie des Freihandels („Theorie
der Werte“) und die von List formulierte
„Theorie der Produktion von produktiven
Kräften“ nicht nur im Entwicklungsprozeß
der westlich-kapitalistischen Industriegesell-
schaften eine wichtige Rolle spielte; die glei-
che Problematik steht auch in der Ausein-
andersetzung über die internationale Arbeitstei-
lung und die außenwirtschaftliche Koopera-
tion zwischen sozialistischen Gesellschaften
ungleichen Entwicklungsstandes im Mittel-
punkt.

Die chinesisch-sowjetische Auseinanderset-
zung über den angemessenen Entwicklungs-
weg Chinas in der zweiten Hälfte der fünfziger
und in den frühen sechziger Jahren bezog sich
u. a. auf diese Kontroverse¹⁰⁾. Auch die Aus-
einandersetzung zwischen der Sowjetunion und
Nordkorea — ein hinsichtlich Größenordnung
und Entwicklungsunterschiede interessanterer
Fall — drehte sich in der zweiten Hälfte der
fünfziger Jahre um die Frage, ob ein Entwick-
lungsland wie Nordkorea es sich leisten kön-
ne, einen Entwicklungsweg zu verfolgen,
durch den eine Schwerindustrie aufgebaut
werden soll, die der Förderung der Leichtin-
dustrie und der Landwirtschaft dienen sollte
— oder ob es nicht sinnvoller wäre, zu einer
tiefgreifenden Arbeitsteilung zwischen der in
jeder Hinsicht vergleichsweise produktiven
Sowjetunion und einer nur in Teilbereichen
auszubauenden, arbeitsteilig spezialisierten
nordkoreanischen Ökonomie zu kommen¹¹⁾.
In einem Vortrag in Indonesien beschrieb
Kim il Sung 1965 die Kontroverse rückblick-
end wie folgt:

„Die Antiparteielemente, die innerhalb der
Partei ihr Unwesen trieben, die Revisionisten
und Dogmatisten im eigenen Lande und im
Ausland protestierten laut gegen die Linie,
mit Priorität das Wachstum der Schwerindu-
strie zu verfolgen, während man gleichzeitig
die Leichtindustrie und die Landwirtschaft
entwickelt. Gemäß ihrer Argumente hätte al-
les auf die täglichen Konsumbedürfnisse
orientiert werden müssen, ohne die Zukunft

¹⁰⁾ Siehe hierzu Ulrich Menzel, Theorie und Pra-
xis des chinesischen Entwicklungsmodells. Ein
Beitrag zum Konzept autozentrierter Entwicklung,
Wiesbaden 1978, S. 293 ff.

¹¹⁾ Vgl. hierzu Ellen Brun und Jacques Hersh, So-
cialist Korea. A Case Study in the Strategy of
Economic Development, New York 1976,
S. 180 ff.

in Rechnung zu stellen. In letzter Hinsicht
war es ihre Absicht, unser Land daran zu hin-
dern, seine eigenen ökonomischen Grundla-
gen aufzubauen.“¹²⁾

In dem offiziellen Parteiorgan Nord-Koreas
hieß es im Herbst 1963:

„Heute haben einige Leute einseitig ihre
Übereinkommen mit Bruderstaaten aufgege-
ben und praktisch die Beziehungen ökonomi-
scher und technischer Kooperation abge-
schnitten. Sie brandmarken den Aufbau einer
unabhängigen nationalen Ökonomie als eine
,nationalistische Tendenz' ... Diejenigen, die
sich dem Aufbau einer unabhängigen Ökono-
mie widersetzen, propagieren an deren Stelle
die Errichtung einer ,integrierten Ökonomie'
der sozialistischen Länder ... Unter dem Vor-
zeichen von ,integrierter Ökonomie' wollen
sie die ökonomische Unabhängigkeit von Bru-
derstaaten beseitigen ... und diese sich unter-
werfen.“¹³⁾

An anderer Stelle thematisiert Kim il Sung
denselben Sachverhalt systematischer wie
folgt:

„Wir haben keineswegs die Absicht, gegen
die wirtschaftliche Zusammenarbeit von Län-
dern aufzutreten und den Sozialismus abge-
kapselt aufzubauen. Wogegen wir uns wen-
den, das sind die Großmacht Tendenzen, die
darauf hinauslaufen, unter dem Vorwand der
,wirtschaftlichen Zusammenarbeit' und der
,internationalen Arbeitsteilung' die selbstän-
dige und komplexe Entwicklung der Wirt-
schaft eines Landes zu hemmen und sich die
Wirtschaft dieses Landes zu unterwerfen. Wir
meinen, daß jedes Land auf der Grundlage
des Aufbaus seiner eigenen nationalen Wirt-
schaft mit anderen zusammenarbeiten muß,
und daß man erst dann die wirtschaftliche
Zusammenarbeit zwischen den Ländern nach
den Prinzipien der völligen Gleichberechtigung
und des gegenseitigen Vorteils unablässig
ausdehnen und weiterentwickeln kann. Heute
baut unser Land seine Wirtschaft mit
der eigenen Technik, mit den eigenen Res-
ourcen, mit der Kraft der eigenen Kader und
des eigenen Volkes aus und deckt den In-
landbedarf an Erzeugnissen der Schwer- und
Leichtindustrie sowie an landwirtschaftlichen

¹²⁾ Ebd., S. 181, sowie Wayne S. Kiyosaki, North
Korea's Foreign Relations, New York 1976,
S. 69 ff.

¹³⁾ Ebd., S. 184.

Produkten im wesentlichen aus der eigenen Produktion.“¹⁴⁾

Auch die Auseinandersetzung über internationale Arbeitsteilung und wirtschaftliche Kooperation im Rahmen des COMECON ist ein Indiz für die hier angesprochene Problematik, die auch zwischen sozialistischen Ländern von Bedeutung ist¹⁵⁾. Angesichts der Alternative zwischen einer weitgehenden internationalen sozialistischen Arbeitsteilung einerseits und dem relativ kostspieligen Aufbau breiter Landwirtschafts-Industriegefüge andererseits haben sich die Länder Osteuropas offensichtlich für den Listischen Weg entschieden, was sich u. a. in dem relativ geringen Integrationsgrad des COMECON dokumentiert. Insbesondere von seiten der südosteuropäischen Staaten, die bis zum Zweiten Weltkrieg durch alle Merkmale peripher-kapitalistischer Ökonomien geprägt waren, wird die internationale Produktionsspezialisierung als ein zwar wichtiger, aber nicht unter allen Umständen und in allen Produktionsbereichen vorrangig zu verwirklichender Vorgang begriffen. Die Konzentration auf die Mobilisierung und Nutzung der eigenen Ressourcen und Anstrengungen hat demnach auch im Rahmen von internationaler Arbeitsteilung zwischen sozialistischen Gesellschaften unterschiedlicher Entwicklungshöhe eine ähnliche *Schutzfunktion* wie diejenige, die List in seiner Strategie der Dissoziation auf Zeit vorsah.

Die genannten, hier nur exemplarisch angeführten Erfahrungen aus dem Bereich der Entwicklung kapitalistischer und sozialistischer Industriegesellschaften sowie sozialistischer Entwicklungsländer unterstreichen eine Beobachtung von Paul Streeten, einem Berater der Weltbank. In seinem Beitrag über „self-reliance“ schreibt er, daß neue entwicklungstheoretische Argumente wenigstens im Prinzip auf die Protektion von *allen* ökonomischen Aktivitäten (wenn auch nicht auf eine vollständige Autarkie) hinauslaufen:

„Die erzieherischen, psychologischen und institutionellen Argumente gegen eine Bewegung hin zu einem weltweiten Freihandel, zu Kapitalflüssen und einer allgemeinen Öffnung

deuten auf die Notwendigkeit, *alle* Aktivitäten von den schwächenden Einflüssen der fortgeschrittenen Ökonomien zu beschützen und, was noch bedeutender ist, sie weisen auf die Notwendigkeit für konstruktive eigene Anstrengungen, die natürlich nicht automatisch daraus resultieren, daß man auf gleichgesinnte Länder starrt, aber die sicherlich durch eine stark außenorientierte Strategie und eingeschränkt durch die Nachahmung des Lebensstils der Reichen werden. Derartige liegt auch der Unterscheidung zwischen self-reliance und Abhängigkeit, zwischen Autonomie und Beherrschung zugrunde. Diejenigen Gruppen von Ländern, welche ihre eigene technologische Kapazität, ihre eigenen sozialen Institutionen und Organisationen (nicht nur in Technologie und Industrie, sondern auch in der Agrarstruktur und in ländlichen Institutionen) entwickeln, werden fähig sein, ihre eigenen Kräfte effektiver zu mobilisieren als diejenigen, die immer darauf starren, wie sie diese Dinge in den hochentwickelten Ökonomien besorgen können.“¹⁶⁾

Neue Formen von internationaler Arbeitsteilung

Ein weiterer, dritter entwicklungspolitischer Imperativ richtet sich auf die Herausbildung neuer Formen von Arbeitsteilung zwischen den Ökonomien der Dritten Welt selbst. Begrifflich wird dieser Imperativ heute als „collective self-reliance“ (kollektives Selbstvertrauen) umschrieben. Eine internationale Arbeitsteilung im subregionalen, regionalen und kontinentalen Umkreis, und natürlich auch zwischen den drei südlichen Kontinenten, wird wenig erfolgreich sein ohne die Abkoppelung der dortigen Ökonomien von den die internationale Ökonomie beherrschenden Industriegesellschaften. Bleiben die lokalen Wirtschaftsgebilde in den Weltmarkt eingegliedert, so wie er heute besteht, ist die Idee des kollektiven Selbstvertrauens interessant, aber ohne wirkliche entwicklungspolitische Bedeutung. Denn neue, einzelne Ökonomien übergreifende Marktgebilde (z. B. Freihandelszonen) würden sehr leicht nichts weiter als erweiterte Räume verstärkter Durchdringung von seiten der wirtschaftlich stärkeren Industriegesellschaften abgeben. Dies hat die bis-

¹⁴⁾ Kim il Sung, Reden und Aufsätze, Frankfurt 1971, Bd. 1, S. 289; daß dieser Selbstdarstellung eine sozioökonomische Wirklichkeit entspricht, zeigt Joseph Sang-hoon Chung, The North Korean Economy, Stanford 1974.

¹⁵⁾ Vgl. Uwe Stehr, Sozioökonomische Bedingungen des Außenverhaltens der RGW-Staaten, Frankfurt 1977 (HSFK-Studie 17).

¹⁶⁾ Paul Streeten, Self-Reliant Industrialization, Manuskript für die Tagung der International Studies Association in St. Louis 1977, S. 22.

herige Geschichte regionaler und subregionaler Wirtschaftsverbände in der Dritten Welt deutlich gemacht.

Abgekoppelt vom Weltmarkt hätten die Peripherien demgegenüber die Chance, ihre eigenen Ökonomien aufeinander bezogen zu entwickeln. Dabei käme es nicht nur auf eine Arbeitsteilung im rein ökonomischen Sinne an, sondern auch auf den *Aufbau subregionaler, regionaler und kontinentaler Infrastrukturen* hinsichtlich gemeinsamer Verkehrs- und Kommunikationssysteme, Transportmedien, Versicherungsgesellschaften, Nachrichtenagenturen usf. Dies könnte dazu beitragen, daß die heute extrem hierarchisch aufgebaute internationale Gesellschaft allmählich umstrukturiert würde — und die Dritte Welt auf solcher Grundlage wirkliche Gegengewichte gegen die heute beherrschenden Industriegesellschaften entwickeln könnte.

Wenn man von den dringenden Erfordernissen einer Entwicklungspolitik in der Dritten Welt ausgeht, der Befriedigung von Grundbedürfnissen, dann ist die Übersetzung des dritten Imperativs in die Praxis, zumindest in einer ersten Stufe sinnvoller Entwicklungspolitik, weniger dramatisch, als es zunächst den Anschein hat.

„Bei diesem Aufbau ‚von unten‘ geht es um eine Art Bodensatz sozioökonomischer Aktivitäten, die dadurch gekennzeichnet sind, daß sie von allen Menschen benötigt werden und daß sie fast überall produziert werden können. Es handelt sich um Produktion und Nachfrage ‚lokaler Güter‘. Ihre notwendige Zusammensetzung zu ermitteln — etwa nach dem ‚balanced-growth‘-Schema — ist gerade für die frühen Entwicklungsstadien keine unlösbare Aufgabe, und vor allem: Produktion und Nachfrage dieser Güter sind von der ‚Weltwirtschaft‘ relativ unabhängig. Das Abstimmungsproblem stellt sich nicht in voller Schärfe. Es spricht viel dafür, daß in diesem scheinbar bescheidenen Bereich, der aber die große Masse der nicht-integrierten Bevölkerung umfassen würde, die größten Entwicklungschancen für fast alle Entwicklungsländer liegen.“¹⁷⁾

¹⁷⁾ Hans Jürgen Harborth, *Anforderungen an eine revidierte Integrationstheorie für Entwicklungsländer*, in: *Integration der Entwicklungsländer in eine instabile Weltwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 90, Berlin 1976, S. 65—88, Zitat S. 84/85.

Zwei Stoßrichtungen sind dem Imperativ kollektiven Selbstvertrauens zu eigen:

— Der Aufbau von wechselseitigen Beziehungsstrukturen zwischen Gesellschaften und Ökonomien *mit ähnlicher Entwicklungsproblematik*. Die bisherige Rolle der Industriegesellschaften bei der Vermittlung der Beziehungen von Ländern der Dritten Welt untereinander würde dadurch drastisch zurückgedrängt. Neue Institutionen, über die wechselseitige Hilfestellungen erfolgen könnten, würden derart sich verdichtende Beziehungsstrukturen ergänzen müssen.

— Durch eine Stärkung der solidarischen Basis der Dritten Welt untereinander — über rhetorische Proklamation hinaus — könnte sich das politische Gewicht der Dritten Welt gegenüber den Industriegesellschaften bedeutsam erhöhen. Eine veränderte internationale Arbeitsteilung ließe sich erzielen. Beides könnte zu einer in der Tendenz *multizentrisch organisierten internationalen Ökonomie* führen (und damit zu einer wirklich neuen internationalen Wirtschaftsordnung)¹⁸⁾. Die krasse überkommene Hierarchie der internationalen Wirtschaft, begründet in der ungleichen Arbeitsteilung zwischen den Industriegesellschaften und der Dritten Welt, würde einer Struktur weichen, in der es mehr selbständige, wenn auch nicht selbstgenügsame lebensfähige Wirtschaftsräume mit eigenen autonomen Kommunikations- und Entscheidungsverbänden gäbe. Ob derartige Wirtschaftsräume, wie raumwirtschaftliche Theorien nahelegen, nur dort möglich sein werden, wo besondere Bevölkerungsballungen vorhanden sind, wäre eine im einzelnen noch zu untersuchende Frage¹⁹⁾.

Eine solche Umstrukturierung würde auch Rückwirkungen auf die Industriegesellschaften haben. Dort wären Strukturanpassungen fällig, die das Ausmaß an self-reliance auch dort erhöhen müßten. Es ist die Aufgabe einer entwicklungspolitisch angeregten Theorie multizentrischer Weltwirtschaft, über diese

¹⁸⁾ In welcher Hinsicht dabei raumwirtschaftliche Überlegungen hilfreich sein können, hat Hans-Jürgen Harborth vor einigen Jahren schon in dem Aufsatz aufgewiesen: *Zur Rolle der Entwicklungsländer in einer multizentrischen Weltwirtschaft*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, Bd. 22, Heft 2, 1971, S. 244—256. Harborths Überlegungen wären heute aus der Perspektive der Theorie autozentrierter Entwicklung weiter zu entwickeln.

¹⁹⁾ Hans-Jürgen Harborth, *Dissoziation — Mit welchem Ziel?*, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Heft 7/8, 1977, S. 17—18.

Zusammenhänge im einzelnen nachzudenken, auf die bisher der Blick durch die liberale freihändlerische Theorie und die ihr zugrunde liegenden gängigen Wirtschaftskalküle gestellt wurde²⁰⁾.

Der bekannte Wirtschaftswissenschaftler W. Arthur Lewis hat 1969 die praktische Philosophie, die diesem Imperativ zugrunde liegt, wie folgt ausgesprochen:

„Es ist wahr, daß der Wohlstand der unterentwickelten Länder in der Vergangenheit davon abhing, was sie den Industriegesellschaften verkaufen konnten, aber es gibt keinen Grund, warum dies weiterhin so sein soll. Die unterentwickelten Gesellschaften haben alle Ressourcen, die sie für ihre eigene Entwicklung benötigen. Zusammengenommen haben sie einen Überfluß an Öl, Fasern, Eisenerz, Kupfer, Bauxit und praktisch jedem anderen

Rohstoff. In der Landwirtschaft sind sie vollkommen fähig, durch wechselseitigen Austausch sich selbst zu ernähren, und sie müssen nicht die USA darum bitten, mehr Tee und Kaffee zu kaufen, damit sie amerikanisches Getreide bezahlen können, während sie mehr Getreide für sich selbst erzeugen könnten. Fertigkeiten sind in den unterentwickelten Ländern Mangelware, aber diese können gelernt werden, so daß sie die gesamte industrielle Verarbeitung selbst tätigen könnten. Mit Ausnahme von diesen Fertigkeiten könnte die Entwicklung Asiens, Afrikas und Lateinamerikas sich fortsetzen, selbst wenn der Rest der Welt im Meer versinken sollte. Wenn dem so ist, bedeutet dies, daß diese Länder die Lösung für ihre Probleme selbst besitzen, und sie sollten aufhören, immer nur darüber nachzudenken, was sie den Industriegesellschaften verkaufen können bzw. was sie von diesen selbst einkaufen wollen.“²¹⁾

V. Folgerungen für ein Entwicklungsprogramm autozentrierter Entwicklung

Aus den vorangegangenen Überlegungen lassen sich einige allgemeine Folgerungen für ein Entwicklungsprogramm ziehen, das kurzfristig zu erheblichen Strukturveränderungen führen würde, jedoch langfristig — würde es mit Nachdruck verfolgt — die Chance einer Lösung der heute diskutierten Entwicklungsprobleme in sich bergen würde. Drei von ihnen sollen besonders betont werden:

1. eine ausgeglichene Struktur von Kapitalbildung,
2. die Verzahnung von Ressourcen-Mobilisierung und Ressourcen-Nutzung im eigenen Binnenmarkt,
3. die organische Entwicklung von einfachen zu komplexen Strukturen.

Zu 1): Nach der gängigen Entwicklungstheorie ist eine Spezialisierung der Entwicklungsländer in ihrem außen- und binnenwirtschaftlichen Verhalten innerhalb der *internationalen* Ökonomie gemäß ihrer sogenannten „natürlichen Faktorausstattung“ (Boden, Kapital, Arbeit, Expertise u. a.) erforderlich. Eine auto-

zentrierte Entwicklung setzt demgegenüber auf die Förderung aller wichtigen Wirtschaftsbereiche und damit auf die Förderung einer *ausgeglichene inneren Kapitalbildung*. Sind, wie in vielen Ländern der Dritten Welt, ausreichende natürliche Ressourcen vorhanden, so würde eine derartige Strategie dem Aufbau einer eigenen Schwerindustrie in dem Maße einen gewissen Vorrang zuweisen, als diese *gleichzeitig* zur Dynamisierung der Entwicklung der Landwirtschaft, der Leichtindustrie und des Bergbaus beitragen könnte.

„Es ist falsch, den Aufbau der Schwerindustrie und die Verstärkung der ökonomischen Grundlage des eigenen Landes zu vernachlässigen; aber es ist nicht weniger irrtümlich, nicht eine Leichtindustrie aufzubauen, deren Aufgabe darin besteht, den Lebensstandard der Menschen zu verbessern... Um die Lebensumstände der Menschen zu verbessern, ist es notwendig, rasch die Produktion in ihrer ganzen Breite zu steigern, die Produktion von lebensnotwendigen Gütern zu fördern und die Preise systematisch zu senken.“²²⁾

²⁰⁾ Vgl. Ansätze hierzu bei Johan Galtung, *Alternative Life Styles in Rich Societies*, in: Marc Nerfin (Hrsg.), *Another Development. Approaches and Strategies*, Uppsala 1977, S. 106—121.

²¹⁾ W. Arthur Lewis, *Some Aspects of Economic Development*, Accra 1969, S. 15.

²²⁾ Kim il Sung, zitiert nach Brun und Hersh, a. a. O., Anm. 14, S. 154.

Was unter Rentabilitäts Gesichtspunkten unsinnig, weil unökonomisch, erscheint, nämlich der Aufbau eines Produktionsapparates, der in einer ersten Phase Güter nur kostspieliger zu erzeugen imstande ist, als wenn diese auf dem Weltmarkt eingekauft würden, gewinnt in einem Prozeß autozentrierter Entwicklung einen strategischen Stellenwert. Plastisch kommt das Problem in der Aussage zweier nordkoreanischer Wirtschaftswissenschaftler zum Ausdruck:

„Als die Partei begonnen hat, eine neue Entwicklungsrichtung zu verfolgen (nämlich die Schwerindustrie gleichzeitig mit der Leichtindustrie und der Landwirtschaft aufzubauen), gab es eine Fraktion in der Partei, die dagegen war. Auch einige ausländische Freunde intervenierten gegen die Politik unserer Partei. Diese Kreise sagten, man würde zuviel Nachdruck auf die Schwerindustrie legen: ‚Wie können denn Maschinen Reis produzieren?‘, fragten sie. Mit anderen Worten wollten sie, daß wir alle Ressourcen und alle ausländische Hilfe ‚aufessen‘ würden, und damit gut für eine kurze Zeit leben könnten, um schließlich nichts mehr zu haben. Unsere Partei verwarf diese Linie, weil, ohne eine gewisse Priorität der Schwerindustrie zu geben, wir unfähig gewesen wären, den Lebensstandard der Menschen zu stabilisieren; unsere Verteidigungskraft hätte darunter gelitten, und wir wären unfähig gewesen, die Grundlagen für eine unabhängige nationale Ökonomie zu legen. In der Tat können Maschinen auch Reis produzieren! Die Schwerindustrie ist die Grundlage für die Entwicklung der Landwirtschaft und der Leichtindustrie. Wenn wir mehr Landwirtschaftsmaschinen bauen, produzieren wir mehr Reis; wenn wir mehr Ausrüstungsgüter für die Bauindustrie produzieren, produzieren wir auch mehr Häuser; und mit mehr Schifffahrzeugen fangen wir auch mehr Fische.“²³⁾

Dieses Beispiel ist hier angeführt, weil zu jener Zeit, in der zweiten Hälfte der fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre, der nordkoreanischen Führung von der Sowjetunion empfohlen wurde, anstatt Maschinen und Ausrüstungsgüter mehr Konsumgüter einzuführen, um auf der anderen Seite im Gegenzug sich auf die Produktion von Rohstoffen zu konzentrieren. Die Ablehnung dieser Empfehlung und der Wille, sich gängigen Investitionskalkülen zu widersetzen, waren die Grundlage

²³⁾ Ebd., S. 168/169.

für den Aufbau einer *eigenständigen Entwicklung*, die von dem Vertrauen auf die eigenen Kräfte ausgeht. Auch handelt es sich hierbei um einen der wenigen Fälle, in dem die Entwicklungsdevise „Vertrauen auf die eigenen Kräfte“ (self-reliance oder wie die Nordkoreaner sagen: *dschutsche*) eine praktische Bedeutung in der Entwicklungspolitik angenommen hat.

Zum Prinzip der Ausgeglichenheit gehört auch eine Balance zwischen den Erfordernissen einer massiven Kapitalbildung auf der einen Seite und den Erfordernissen einer ständigen *Verbesserung der materiellen und kulturellen Lebensbedingungen* der Masse der Bevölkerung. Eine falsche, weil einseitige Schwerpunktbildung kann katastrophale Folgen für die gesamte Entwicklungsdynamik haben.

Das Prinzip der Ausgeglichenheit bezieht sich auch auf die *Mischung der Technologien* (im Spektrum von Arbeitsintensität zu Kapitalintensität), wobei Ausgeglichenheit nicht Gleichförmigkeit in allen Sektoren meint. Gerade in Industrien, in denen Vorprodukte für die weitere Verarbeitung in nachgelagerten Industrien produziert werden, kann auch in einer Ökonomie geringer durchschnittlicher Produktivitätshöhe eine kapitalintensivere Produktion erheblich dynamisierend wirken, allein schon, weil durch sie bei entsprechender Berücksichtigung von Skaleneffekten derartige Erzeugnisse kostengünstiger produziert werden können²⁴⁾. Diese lassen sich dann in weniger kapitalintensiven Verarbeitungsprozessen so weiterbearbeiten, daß die arbeitssparenden Effekte der ersten Stufe durch arbeitsschaffende Effekte in der zweiten und in weiteren Stufen aufgefangen werden können. Dies setzt jedoch eine wachsende Verknüpfung der lokalen Ökonomie voraus, die ihrerseits durch eine derartige Zuordnung von Schwerindustrie, Leichtindustrie und Landwirtschaft nachdrücklich verstärkt wird. Die einschlägigen neueren Planungsdebatten in China und Nordkorea nach 1955 haben die dabei auftretenden praktischen Probleme verdeutlicht. Sie konnten insbesondere die Fragwürdigkeit der in der überkommenen Entwicklungsdiskussion gemachten Unterscheidung zwischen einem Entwicklungsprogramm ausgeglichenen Wachstums und unausgeglichenen Wachstums aufweisen. Führt in einer

²⁴⁾ Skaleneffekte kommen bei Massen- und Serienproduktion zustande und führen zur Senkung der Kosten pro produziertem Stück.

unausgeglichene, verkrüppelten ökonomischen Struktur eine Strategie unausgeglichene Wachstums zur weiteren Dynamisierung ohnehin schon bestehender Wachstumspole — und damit zur weiteren Zerrüttung ohnehin schon zerrütteter Strukturen —, so haben Elemente dieser Strategie in einem ausgeglichenen Entwicklungsprozeß durchaus einen positiven und konstruktiven Stellenwert, in dem neue „disproportionale“ Akzente auf Zeit zur weiteren Dynamisierung einer an und für sich ausgeglichenen Wirtschaftsstruktur führen.

Zu 2): Das Wesen eines solchen Entwicklungsweges besteht darin, daß Ressourcenmobilisierung und Ressourcennutzung auf die *eigene* Ökonomie gerichtet ist. Dies ist genau das Gegenteil dessen, was in den heutigen Peripherie-Ökonomien zu beobachten ist, deren Außenorientierung einer solchen Entwicklung den Boden entzieht. Autozentrierte Entwicklung führt zu einer Deckungsgleichheit von Bedürfnissen und Nachfrage. Auch diese Verzahnung ist in den Peripherie-Ökonomien heute nicht gegeben, da die Nachfrage äußerst topplastig ist und die Befriedigung der Bedürfnisse der Masse der Menschen angesichts einer fehlenden ökonomischen Breitenstruktur nicht die Grundlage der Ökonomie abgibt. Dadurch wird die Produktivkraftentfaltung nicht nur verzerrt und fehlgeleitet; vielmehr bleiben in solchen verkrüppelten Entwicklungsprozessen erhebliche potentielle, also mobilisierbare Entwicklungspotentiale unerschlossen.

Zu 3): Erfolgreiche Entwicklungsprozesse schreiten im wesentlichen und schwerpunktmäßig vom Einfachen zum Komplexen fort. Ein solcher organischer Prozeß begründet Festigkeit und Breitenwirkung. Daß hierbei, wie oben ausgeführt, disproportionale Entwicklungsimpulse (z. B. durch den *gezielten* Einsatz einer Technologie, die komplexer ist als der durchschnittlich erreichte technologische Entwicklungsstand) eine erhebliche Ausstrahlungskraft auf die übrige Ökonomie haben können und auf diese dynamisierend einzuwirken vermögen, verdeutlicht, daß es sich bei diesem Entwicklungsprinzip nicht um ein Plädoyer für eine lineare, bruchlose Entwicklung handelt.

Ein derart definierter organischer Prozeß setzt eine Einkommensverteilung voraus, die die Nachfrage nach standardisierten Massenkonsumgütern anreizt. Die Topplastigkeit der Nachfrage in den bestehenden Periphe-

rie-Ökonomien zugunsten komplexer, kapitalintensiver und energieverzehrender dauerhafter Konsumgüter der jeweiligen Oberschicht und des städtischen Mittelstandes steht diesem Entwicklungsprinzip entgegen.

Der Test, ob in einem konkreten Fall autozentrierte Entwicklung vorliegt, hängt also von der Beantwortung folgender Fragen ab:

— Wächst der Zusammenhalt einer Ökonomie im Verlauf des Entwicklungsprozesses?

— Vermag eine solche Ökonomie für die Masse der Menschen bestimmte oben definierte Grundleistungen als Folge von Entwicklung zu erbringen?

— Wächst die Fähigkeit zur gezielten Kooperation, die der eigenen Entwicklung dienstbar gemacht wird?

Die Lernkosten politischen, administrativen, ökonomischen und technologischen Experimentierens sind auch in einem Prozeß autozentrierter Entwicklung nicht gering zu veranschlagen, doch zahlen sich diese Kosten langfristig in einer erhöhten Selbständigkeit, einer einigermaßen lebensfähigen Wirtschaftsstruktur und in der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Masse der Menschen aus.

Die dritte Welt muß heute von der Erfahrung ausgehen, daß es in den vergangenen 300 Jahren keinen einzigen Fall erfolgreicher Entwicklung gab, in dem nicht zentrale Faktoren autozentrierter Entwicklung miteinander verbunden wirksam waren:

— eine erhebliche *Leistungssteigerung in allen wesentlichen Wirtschaftsbereichen*: der Landwirtschaft, der Produktionsgüterindustrie, der Produktion von Zwischengütern, der Erfindung und Produktion von Technologie, der Massenkonsumgüterindustrie, den privaten und öffentlichen Dienstleistungen — mit dem Ziel der Erreichung von Breitenwirkung, Produktionstiefe und der Verknüpfung zwischen den genannten Bereichen;

— die in solcher Leistungssteigerung begründete Herausbildung von *Autonomie* als der wachsenden Fähigkeit zur *Selbstkontrolle* und *Selbststeuerung* von Politik, Gesellschaft, Ökonomie und Kultur ²⁵⁾;

²⁵⁾ Zur Analysierbarkeit dieser Dimensionen siehe die immer noch wegweisende Studie von Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge 1966².

- die erfolgreiche Herausbildung einer eigenen *Identität* von Individuen und Kollektiven
- und damit auch von politischer Kultur;
- der *Austausch* mit sozialen Einheiten jenseits der eigenen Grenzen, zunächst streng *selektiv* gehandhabt, um in späteren Entwicklungsphasen sich aufzufächern.

Das vorherrschende Entwicklungsszenario in der Dritten Welt steht, wie aus dieser Auflistung leicht ersichtlich ist, auf dem Kopf:

1. Austauschprozesse im Rahmen einer ungleichen internationalen Arbeitsteilung führen zu

2. einer verzerrten Entfaltung von Wirtschaftskraft, die
3. die Fähigkeit für Selbstkontrolle und Selbststeuerung begrenzt hält und
4. eine eigene Identitätsfindung nicht erlaubt.

Dadurch werden Autonomie, Selbstkontrolle, Fertigkeiten und Lernfähigkeiten verzerrt; ohne einen Bruch mit diesem Entwicklungsweg bleiben sie auf absehbare Zeit beschränkt.

VI. Schlußbemerkung

Jeder Denkanstoß führt zu mehr Fragen, als er zunächst Antworten zu vermitteln vermag. Dies gilt auch für das hier vorgetragene Plädoyer für eine dissoziative Entwicklungspolitik. Solche Fragen beziehen sich heute weniger auf die Triftigkeit der zugrunde liegenden Diagnose über die Dritte Welt; sie sind vielmehr auf die politische, soziale und ökonomische Machbarkeit von entwicklungspolitischen Strategien gerichtet. Darin unterscheiden sie sich jedoch nicht prinzipiell von Fragen, die auch an die heutige praktische Entwicklungspolitik zu stellen sind. *Sind denn die Alternativen zur autozentrierten Entwicklung wirklich machbar?* Erreicht die gegenwärtig verfolgte Entwicklungspolitik ihre Ziele? Offensichtlich nicht! Und warum sollen Überlegungen, die ein neues Entwicklungsprogramm auszuarbeiten sich bemühen, nur deshalb als illusionär gelten, weil ihnen in der Mehrzahl der Fälle heute zugegebenermaßen eine Rückendeckung durch politische Autorität noch fehlt?

Immerhin sprechen die historischen Erfahrungen der Entwicklung westlich-kapitalistischer Industriegesellschaften sowie die Erfahrungen sozialistischer Industriegesellschaften und jener wenigen sozialistischen Entwicklungsländer, die innerhalb von wenigen Jahrzehnten die krassesten Merkmale von Unterentwicklung überwunden haben, für die Vernünftigkeit und praktische Wirksamkeit eines auto-

zentrierten Entwicklungsweges. Daß Geschichte sich nicht wiederhole, ist ein richtiges, aber in diesem Zusammenhang wenig überzeugendes Argument. Kein einzelner Fall von autozentrierter Entwicklung ist mit einem zweiten völlig vergleichbar. Das gilt für die westlichen oder östlichen Industriegesellschaften untereinander gleichermaßen wie für die tiefgreifenden ordnungspolitischen Unterschiede zwischen kapitalistischer Entwicklung und sozialistischer Entwicklung nach 1917. In Japan war der Entwicklungsweg Englands nicht wiederholbar, so wenig wie in Nordkorea derjenige der Sowjetunion sklavisch nachgeahmt wurde. Und dennoch weisen trotz aller Unterschiedlichkeiten z. B. England, Japan, die Sowjetunion und Nordkorea erstaunliche Ähnlichkeiten auf, die eingangs als die Grundmerkmale lebensfähiger Ökonomien und Gesellschaften beschrieben wurden. Sollte eine solche übergreifende Erfahrung nicht entwicklungstheoretisch und entwicklungspolitisch fruchtbar gemacht werden? An dieser Stelle versucht die Diskussion einer dissoziativen Entwicklungspolitik anzusetzen. Obgleich die ihr zugrunde liegenden Überlegungen alt sind (vergleiche die obigen Hinweise auf Friedrich List²⁶), befindet sie sich nicht am Ende, sondern in ihren allerersten Anfängen.

²⁶ Insofern könnte man die hier vertretene Position als „Neolistianismus“ bezeichnen.

Sozialökonomische Entwicklung und Umwelt

Neue internationale Perspektiven

Unterentwickelte Länder und Umweltzerstörung

Die enge Beziehung zwischen Entwicklung und Ökologie ist bis vor kurzem bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen weitgehend unbeachtet geblieben. Entwicklungstheorie und -praxis sind stillschweigend davon ausgegangen, daß Umweltzerstörung und soziale Kosten vor allem für hochindustrialisierte Länder ein Problem sind, während sie für unterentwickelte Länder, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle spielen. Einige Ökonomen sind sogar der Meinung, daß man bei hohen Wachstumsraten negative soziale und umweltbedingte Auswirkungen durch Investitionen und Produktion in Kauf nehmen muß, daß arme Entwicklungsländer sich den Luxus eines Umweltschutzes und entsprechender Hilfsmaßnahmen nicht leisten können und die Planer gut daran täten, den alten „kapitalistischen Trick“ anzuwenden: nämlich Sozial- und Umweltkosten auf die gesamte Gesellschaft abzuwälzen¹⁾. Es braucht wohl nicht hinzugefügt zu werden, daß es viele andersdenkende Sozialwissenschaftler gibt, die immer wieder auf die Gefahren der Umweltzerstörung und die Sozialkosten für die Volkswirtschaften in den Entwicklungsländern hingewiesen haben, die den Entwicklungsprozeß sowohl kurzfristig wie auch langfristig hemmen. Sie haben im Gegenteil die Bedeutung der Umweltkomponente im Planungsprozeß immer wieder hervorgehoben und dafür plädiert, die sozialökonomi-

schen Auswirkungen von Investitionen rechtzeitig zu bedenken. Und das lange bevor in der Konferenz über humanitäre Umweltfragen in Stockholm 1972 und mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) diese Thematik in die öffentliche Diskussion aufgenommen wurde²⁾.

Die gleiche Auffassung wurde auch von dem vorbereitenden Ausschuß für die Stockholmer Konferenz vertreten, der nachdrücklich betonte, daß Maßnahmen zum Schutz der Umwelt einen integralen Bestandteil des wirtschaftlichen und sozialen Gesamtentwicklungsprozesses bilden sollten. Ähnlich heißt es auch im Aktionsplan der UNEP von 1973, daß, „gleichgültig, um welchen Entwicklungsbereich es sich handelt — Landwirtschaft, Industrie, Transportwesen, Siedlungspolitik —, jeder Plan, der die Auswirkungen für die lokale Umwelt außer acht läßt, diesen Gesellschaften unausweichlich künftige Wirtschafts- und Sozialkosten aufbürdet. Die Planungsmethoden sollten deshalb so verbessert werden, daß die Umweltfrage mit einbezogen und ihr neben wirtschaftlichen, sozialen und anderen Faktoren ein entsprechender Rang eingeräumt wird.“³⁾ Der Aktionsplan der UNEP forderte Feldstudien in repräsentativen ökologischen und sozialen Systemen und Maßnahmen in Richtung „auf eine Anpassung der Technologien an die örtlichen Ökosysteme, vor allem bei tropischen Rohstoffen, anstatt der Übernahme von Technologien mit schädlichen Auswirkungen“. Weiterhin tritt der Plan für die Ausbildung integrierter Planungstechniken ein, die auf gezielten Untersuchungen bestimmter Ökotechniken basieren und mit deren Hilfe Entwicklung beschleunigt werden kann.

Deutsche Fassung des Essays „Development and Environment: Towards a New Approach to Socio-economic and Environmental Development“, erschienen bei R. Steppacher et. al. „Economics in Institutional Perspective“, Memorial Essay in Honor of K. William Kapp, Lexington, Books, D. C. Heath and C., Lexington, Mass. 1977, S. 205 bis 217. Vorabdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Fischer Verlages, Frankfurt am Main.

¹⁾ A. O. Hirschmann, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1958, S. 58.

²⁾ United Nations Environment Programme (UNEP), *Action Plan for the Human Environment: Programme Development and Priorities*, Rapport des Direktors, (UNEP/GC/5) (Genf 1973), S. 21.

³⁾ Ebenda, S. 22.

Herkömmliche Planungsstrategien und -methoden

Das plötzliche Interesse an neuen Entwicklungszielen und -strategien zeigt, daß man die komplexen Interdependenzen, die Entwicklungsprozesse im allgemeinen charakterisieren und bestimmen, inzwischen besser versteht, ebenso wie die spezifischen Hemmnisse und Schwierigkeiten, die in der Vergangenheit die Versuche scheitern ließen, in den Ländern der Dritten Welt einen sich selbst tragenden, beschleunigten Prozeß sozialökonomischer und soziokultureller Veränderung in Gang zu setzen. Kurz gesagt, die gegenwärtige Beschäftigung mit neuen Entwicklungszielen und -strategien ist eine Reaktion auf den Mißerfolg bisheriger Entwicklungsstrategien. Aber nicht nur die Strategien, sondern auch die Ziele der Entwicklungsplanung sind problematisch geworden und werden von den Sozialwissenschaftlern in den entwickelten Ländern — und zunehmend auch von Wirtschaftswissenschaftlern aus der Dritten Welt — kritisch diskutiert. Daher kommt also das Interesse an „neuen Entwicklungsstilen“ und an einer normativen Ausrichtung der Entwicklungsplanung sowie an so neuen Konzepten wie „Okoeffektivität“ und „Okotechniken“. Es muß betont werden, daß es hier um mehr geht als um das Problem der Zerstörung der physischen Umwelt. Es geht auch nicht um die Formulierung von Maßnahmen zum Umweltschutz durch nachträgliche Hilfsaktionen und Kontrollen. Das Thema ist sehr viel umfassender und hängt eigentlich mit dem gesamten Spektrum sozialer Probleme und sozialer Kosten zusammen, die im Verlauf des Entwicklungsprozesses in der Dritten Welt unter dem Einfluß von Strategien entstanden sind, die zum größten Teil von Angebot und Nachfrage und den entsprechenden Bewertungskriterien des Marktes bestimmt wurden. Diese Strategien, die implizit oder explizit versucht haben, „auf den besten Kräften aufzubauen“ (build upon the best), haben weder die bestehenden und wachsenden Einkommensunterschiede oder die institutionalisierten Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse in vorindustriellen Ländern noch die ungleichen Handelsbeziehungen (terms of trade) zwischen unterentwickelten Ländern und ihren sogenannten „Partnern“ in den Industrieländern mit einkalkuliert. Das Ergebnis sind neue Herrschafts- und Abhängigkeitseffekte, die sich zum Beispiel in dem Transfer von Kapital und Technologien in unterentwickelte Länder widerspiegeln, die zunächst

von und für die industrialisierte Welt entwickelt wurden. Es hat sich inzwischen gezeigt, daß sie nicht nur problematisch, sondern sogar ungeeignet sind, die Probleme der unterentwickelten Länder zu lösen.

Ein durchschlagendes Beispiel ist die Grüne Revolution — d. h. Übernahme und Anwendung von Saatsorten, die hohe Erträge garantieren —, einer Technologie, deren Ergebnisse und wirtschaftliche Erfolge auf einer Reihe zusätzlicher Maßnahmen beruhen, die in den unterentwickelten Ländern knapp und teuer sind. Das heißt, es sind Anbaumethoden erforderlich, bei denen große Mengen an Wasser, Energie, Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln benötigt werden. Ganz abgesehen davon, daß die Anwendung einiger dieser Maßnahmen die Abhängigkeit vom Ausland und von ausländischem Kapital vergrößert (wodurch wiederum Exporte nötig und die inländischen Ressourcen, insbesondere der Boden, zusätzlich belastet werden), können diese hochgezüchteten Kulturen („High Yielding Varieties“) und neuen Anbaumethoden wahrscheinlich nur von wenigen reichen und erfolgreichen Bauern angewendet werden. Kapital- und energieintensive Erzeugnisse, durch die Bodenpreise und Bodenpacht steigen, und die Einführung der Mechanisierung als Antwort auf höhere Lohnforderungen der Landarbeiter, deren Chancen auf Arbeit zum Beispiel durch mehrmalige Erträge vorübergehend steigen, werden schließlich zu einer Eigentumskonzentration an Grund und Boden führen. Kleinbauern und Pächter werden ihr Eigentum verlieren und das Heer der landlosen Arbeiter auffüllen. Ihre Abwanderung in die Städte und ihre Ansiedlung in den Slums vergrößern nur die „urbane Misere“, die bisher den Entwicklungsprozeß in den meisten unterentwickelten Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas begleitet hat. Auf lange Sicht verschlimmert eine solche Entwicklung Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung und führt zu noch größeren Einkommensunterschieden, zu noch mehr Armut und sozialer Instabilität. Durch höhere Erträge und höhere Produktivität (pro kultiviertem Hektar) gerät das Land durch den Gesamtprozeß in größere Abhängigkeit von ausländischen Investitionen (inputs). Anstatt einheimische Produktionsmittel zu mobilisieren, die überreichen Arbeitskraftreserven eingeschlossen, verdammt man letztere zur Arbeitslosigkeit und zu einem Status von Armut, der es noch schwerer macht, menschliche Grundbedürfnisse zu befriedigen, während eine kleine Mi-

norität reicher Bauern und Industrieller die Möglichkeit hat, den „luxuriösen“ Konsumstil zu imitieren, der für die industrialisierte Welt charakteristisch ist ⁴⁾.

Zum weiteren Beweis negativer Folgen aus Entwicklungsprojekten sei nur an die Umweltschäden erinnert, die einige große Mehrzweckprojekte ausgelöst haben, die die Voraussetzungen für einen „Take-off“ der Landwirtschaft schaffen sollten, und zwar vor allem in Trockengebieten Indiens und Pakistans ⁵⁾. Es ist sehr wohl bekannt, daß durch solche Projekte zusätzliche soziale Kosten entstanden sind, weil der Boden versalzt oder verwässert wurde und verschiedene Wasserverseuchungen auftraten. Diese Sozialkosten hätten durch entsprechende Planung und Projektgestaltung sowie durch systematische Voruntersuchungen der umweltbedingten, sozio-institutionellen und kulturellen Dimensionen der in diesem Fall großräumigen Bewässerungsprojekte vermieden werden können. Das gleiche gilt auch für kleinere Projekte.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Entwicklungsprozeß (im herkömmlichen Stil) in vielen Ländern mit hohen Sozialkosten verbunden war, und zwar nicht nur wegen der Zerstörung des ökologischen Gleichgewichts und einer Überbeanspruchung der Ressourcen, sondern auch durch solche negativen sozialökonomischen Auswirkungen wie z. B. Freisetzung von Arbeitskräften und wachsende Arbeitslosigkeit, größere Einkommensunterschiede, Verschlechterung städtischer Lebensbedingungen, wachsende Armut, Vorenthaltung lebenswichtiger öffentlicher Dienstleistungen wie Trinkwasser und sani-

täre Einrichtungen, die wiederum zu hohen Krankheits- und Sterberaten führen, während auf der anderen Seite der Bedarf an weniger lebenswichtigen und „Luxusgütern“ durch ausländische Importe zunehmend befriedigt wurde. Es braucht wohl nicht hinzugefügt zu werden, daß dafür nicht nur ein hoher wirtschaftlicher und ökologischer Preis gezahlt werden muß, sondern daß sie für die meisten Menschen auch eine erhebliche psychische Belastung sind, die in Furcht, geistigen Spannungen, Streß und Angst vor einer ungewissen Zukunft ihren Ausdruck findet. Der Entwicklungsprozeß ist also mit einer Zerstörung der physischen und sozialen Umwelt sowie der sozialen und personalen Bindungen verbunden gewesen. Diese Zerstörung hat zu psychischen Schäden, sozialen Unruhen und moralischem Verfall geführt. Die Krise der herkömmlichen Entwicklungsstrategien spiegelt sich also in einer allgemeinen Entmenschlichung individueller Lebensbedingungen und Gruppenbeziehungen wider, die schließlich zu einer kumulativen Unterminierung der gesellschaftlichen und kulturellen Struktur führen kann. Es ist kein Wunder, daß die so dringend notwendige Mobilisierung der Antriebskräfte für eine aktive Beteiligung am sozialen Wandel in den meisten Entwicklungsländern nicht gelungen ist, ganz abgesehen davon, daß die inhumanen Auswirkungen der herkömmlichen Entwicklungsstrategien notwendigerweise zerstören, was an sozialer Kohäsion, Gemeinschaft und Stabilität (auf nationaler, regionaler oder dörflicher Ebene) in den Entwicklungsgesellschaften und -kulturen vorhanden ist ⁶⁾.

Alternative Strategien und Planungsmethoden

Was kann getan werden? Welche alternativen Strategien und Planungsmethoden sind denkbar und sollten erforscht werden, um Umweltzerstörungen und soziale Kosten — im weitesten Sinne — zu vermeiden, die sich im Verlauf einer Entwicklung, die sich an den herkömmlichen Strategien orientierte, ergeben haben und die verhinderten, daß ein beschleunigter, sich selbst tragender sozialökonomischer Wandlungsprozeß in Gang kam.

⁴⁾ Die Grüne Revolution ist ein klassisches Beispiel für die traditionelle Strategie. Für eine ausführliche Diskussion der Probleme, die durch die Einführung der „High Yielding Varieties“ entstehen, siehe Luc Bigler, Zur Strategie der „Sonnenrevolution“, Dissertation, Universität Basel, 1976, u. Kap. 12 in: „Economics in Institutional Perspective“ R. Steppacher et al., Lexington Books, Lexington Mass., 1977. Eine ähnliche Übertragung von moderner ausländischer Technologie mit ähnlichen zerstörerischen Wirkungen, die in diesem Falle zu einem zu hohen Export führen, siehe J. Galtung, Development from Above and the Blue Revolution: The Indo-Norwegian Project in Kerala (Oslo, International Peace Research Institute, 1975); und auch A. M. Klausen, Kerala Fishermen and the Indo-Norwegian Pilot Projekt (Oslo, Universitetsforlaget, 1968).

⁵⁾ K. William Kapp, „River Valley Development Projects: Problems of Evaluation and Social Costs“, Kyklos XII, No. 4, 1959, S. 589—604.

⁶⁾ Daß all dies zu zunehmender Gewalttätigkeit führt, ist kaum erstaunlich. In der Tat ist es die zunehmende „strukturelle Gewalttätigkeit“ (Galtung), inhärent in der traditionellen Entwicklungsstrategie mit ihren ungeeigneten kapitalintensiven Technologien, die diese Gewalttätigkeit provoziert und auf die mit Gegengewalt in einem zirkulären, dialektischen und kumulativen Prozeß reagiert wird.

Die Suche nach alternativen Strategien kann nur erfolgreich sein:

1. Wenn wir anerkennen, daß Umweltzerstörung und Sozialkosten wichtige kausale Faktoren sind, die im kumulativen Entwicklungsprozeß eine negative Rolle spielen.
2. Wenn wir die falsche Trennung von ökonomischer und sozioökonomischer Zielsetzung aufgeben.
3. Wenn die sozialwissenschaftliche Theorie, und besonders die Entwicklungsökonomie, endlich sozioökonomische Faktoren, wie z. B. Technologien, die bisher als gegebene oder als konstante Größen angesehen wurden, als abhängige, variable Größen behandeln, die verändert und den neuen Zielsetzungen angepaßt werden müssen.
4. Wenn alternative Strategien auf einer rein empirischen (d. h. tatsachenbezogenen) Basis und diagnostischen Analyse beruhen.

Nur, wenn wir nach solchen Alternativen suchen, können wir hoffen, daß ein neuer Ansatz nicht sein Ziel verfehlt und daß eine Untersuchung dessen, was „Ökoentwicklung“ und „Okotechniken“ bedeuten, nicht als Vorwand dafür dient, den explosiven Problemen und Aufgaben des Strukturwandels aus dem Weg zu gehen und zu einem Alibi dafür zu werden; den Status quo zu erhalten. Zunächst ist es notwendig, die Formulierung alternativer Entwicklungsstrategien auf eine rein empirische Basis zu stellen.

Die Beziehung zwischen „Fakten“ und „Normen“ ist ein altes Problem und hat Philosophen und Sozialwissenschaftler seit Hume, Kant, Hegel und Marx beschäftigt. Diese frühe Analyse, so wichtig sie sein mag, kann uns in unserem Zusammenhang nicht beschäftigen. Es genügt die Feststellung, daß unsere Ziele und Normen eine faktische Basis haben, wenn auch die Beziehung keine einfache ist. Die Verbindung kann durch eine diagnostische Einschätzung und Kritik der tatsächlichen Bedingungen oder, in anderen Worten, durch die Erkennung einer problematischen Situation — einer Krisensituation —, die normative Bedeutung hat (Habermas), hergestellt werden. Die problematische Situation verlangt bestimmte Handlungsweisen, die zum Zwecke ihrer Überwindung konzipiert wurden und die negative Auswirkungen verhindern sollen. Das heißt, es müssen entsprechende Pläne oder Strategien formuliert werden, die normativer Natur sind. Sie müssen geeignet sein und dem Ziel entsprechen, ne-

gative Folgen der kritischen Situation zu verhindern. Das soll nicht heißen, daß damit die Formulierung und Anwendung expliziter Wertprämissen unnötig würden. Im Gegenteil: Diese sind in jedem Fall wesentliche Bestandteile der Formulierung von Strategien und des politischen Handelns ⁷⁾.

Im Zusammenhang mit unserer Diskussion der Schwächen der herkömmlichen Entwicklungsstrategien scheint eine systematische faktische Beurteilung vor allem folgender Problemfelder nötig zu sein:

1. Beurteilung der Lebensbedingungen, einschließlich des Grades der Befriedigung lebenswichtiger und weniger wichtiger Bedürfnisse.
2. Beurteilung demographischer Trends.
3. Beurteilung (unter Einbeziehung von Ziffer 2) der Entwicklung der Arbeitskraftreserven und des aktiven Bevölkerungsanteils, der wahrscheinlich Arbeit sucht und braucht.
4. Beurteilung der physischen (und sozialen) Umwelt.
5. Beurteilung tatsächlicher und potentieller Ressourcen.
6. Beurteilung von Technologien (mit besonderer Betonung von alternativen Technologien) in bezug auf ihre speziellen Auswirkungen auf die vorhandenen oder potentiellen Ressourcen (vor allem Energie) des Landes, Devisenbedarf und ihre tatsächlichen und potentiellen Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Einkommen.
7. Beurteilung der gegenwärtigen Streuung wirtschaftlicher Aktivitäten, der Konzentration von Industrieanlagen in Städten, der steigenden Bedürfnisse für infrastrukturelle Maßnahmen und Auswirkungen für die Bereitstellung von Wohnungen, Krankenhäusern, Verkehrsmitteln und anderen Einrichtungen.
8. Beurteilung und kritische Auswertung sozialer und institutioneller Faktoren, ein-

⁷⁾ Für weitere Bemerkungen über die Beziehungen zwischen faktueller Bewertung und Planung siehe K. William Kapp, „Les indicateurs d'environnement“; *Analyse Socio-Economique de L'environnement et Sciences Sociales*, Band 3 (The Hague, Paris: Mouton, 1973) und „Environmental Policies and Development Planning in Contemporary China and other Essays“ (The Hague, Paris: Mouton, 1974), S. 39—43 und 130—133. Für eine frühere Behandlung des Problems siehe auch K. William Kapp, „Toward a Science of Man in Society“ (The Hague: Martinus Nijhoff, 1961), und Fred J. Blum, Professor Kapp's Approach to a Science of Man in Society, R. Steppacher et. al. op. cit. Chapt. 4.

schließlich Wert- und Glaubensvorstellungen, die sowohl im kausalen Zusammenhang wie für die Vermeidung negativer Auswirkungen von Bedeutung sind.

Natürlich handelt es sich hierbei um eine Aufzählung wünschenswerter Untersuchungen zur Beurteilung der Lage; es wird wohl nicht immer möglich sein, sie in dieser Vollständigkeit durchzuführen. Wie auch immer, Untersuchungen, wie sie hier vorgeschlagen werden, müssen sich auf geeignete Kriterien stützen, die, falls sie noch nicht existieren, in Form verschiedener sozialer und umweltbedingter Indikatoren ausgearbeitet werden müssen. „Geeignet“ heißt hier, daß die Kriterien den Problemen, Qualitäten (und Quantitäten) sowie den Zielen, um die es geht, entsprechen müssen. So wird die Beurteilung der menschlichen Lebensbedingungen (die die der Arbeitsbedingungen einschließt) und menschlicher Grundbedürfnisse Klassifizierungen und Unterscheidungen nötig machen, die für verschiedene Bereiche geeignet und anwendbar sind. Das gilt auch für die durch Umweltverschmutzung, Degeneration und Versiegen natürlicher Rohstoffe usw. verursachten sozialen Folgekosten. In allen diesen Fällen wird es darauf ankommen, solche Indikatoren und Indices anzuwenden oder auszuarbeiten, die ein realistisches Bild der augenblicklichen Situation, der möglichen künftigen Entwicklungen unter verschiedenen Voraussetzungen und der möglichen Auswirkungen verschiedener politischer Strategien vermitteln können. Indikatoren und Indices sollten nicht auf nationale Einheiten beschränkt bleiben, sondern in regionale und lokale unterteilt werden, damit sie für das politische Handeln auf allen drei Ebenen brauchbar und relevant sind. Die Beurteilung von Technologien muß in einem umfassenden Sinn verstanden werden. Es geht darum, sowohl die sozialen und umweltbedingten Folgen bestehender Technologien als auch diejenigen alternativer, weniger destruktiver und geeigneterer Technologien und technologischer Möglichkeiten zu untersuchen und zu bewerten, unter Einschluß ihrer sozialen Inhalte und humanen Relevanz⁸⁾.

⁸⁾ „Die wirkliche Bedeutung der Bewertung von Technologien liegt in der Verbesserung ihrer sozialen Inhalte und ihrer menschlichen Relevanz. Sie sind dazu bestimmt, die sozialen Folgen alternativer technologischer Entwicklungen zu explorieren und zu bewerten.“ Siehe François Hetmann, „Society and the Assessment of Technology“ (Paris: OECD, 1973), S. 350 und 351.

Selbst eine nur teilweise Realisierung solcher Bewertungsstudien wäre schon ein Vorteil gegenüber dem gegenwärtigen Informationsstand, vor allem, wenn wir bedenken, daß bisher wenig oder gar keine Untersuchungen zur Beurteilung bestehender Bedingungen vorgenommen wurden. Natürlich werden so umfassende Untersuchungen die Forschungseinrichtungen vieler armer Länder überfordern. Es kann jedoch nicht auf sie verzichtet werden, wenn Entwicklungsstrategien ausgearbeitet und mit ihrer Hilfe kritische Situationen überwunden werden sollen, die sich in fast allen Teilen der Dritten Welt ergeben haben.

Sie sind notwendige Hilfsmittel für die Formulierung geeigneter Präferenzen und vernünftiger Prioritäten im Kontext ökologischer Bedingungen und vorhandener Ressourcen sowie in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen und Erfordernissen der betroffenen Menschen. Ohne eine solche kontinuierliche Beobachtung der tatsächlichen Situation können wir auch nicht zu einer Bewertung der Folgen alternativer Ziele, Präferenzen und Prioritäten gelangen, kurz gesagt, zu einer Bewertung unserer Vorschläge und Entscheidungen. Es besteht Grund zu der Hoffnung, daß neue Erkenntnisse, auch auf technischem Gebiet und auf der Grundlage der neuen Bewertungsstudien, soziale Präferenzen umzuleiten imstande sind (vor allem dann, wenn solche Präferenzen nicht im Marktzusammenhang, sondern auf politischer Ebene formuliert werden), dort, wo sie sich auf eine informierte, öffentliche Beteiligung aller stützen können, deren Interessen betroffen sind. Wenn weniger entwickelte Länder nicht über die erforderlichen Forschungseinrichtungen verfügen, könnten die Voruntersuchungen von externen Forschungsstellen durchgeführt werden, wie ja auch fast alle „feasibility studies“ für größere Projekte außenstehende Institutionen erstellen.

Eine abschließende Bemerkung betrifft die Tatsache, daß Bewertungsstudien, wie sie hier vorgeschlagen werden, nicht nur Daten für einen normativen Planungsansatz liefern, sondern darüber hinaus Erkenntnisse darüber vermitteln könnten, welche Mittel zur Verfügung stehen (Ressourcen, Arbeitskräfte, deren Fähigkeiten usw.) wie auch über alternative Technologien, einschließlich Forschung und entwicklungspolitische Strategien, mit deren Hilfe neue, geeignete Lösungen erarbeitet werden können. Das heißt, Bewertungsstudien sind nicht nur ein unentbehrliches In-

strument bei der konkreten Bewertung einer kritischen Situation (ihr Ausmaß, ihre Dynamik, ihre Ursachen und möglichen Auswirkungen) und für die tentative Abklärung alternativer politischer Normen, sondern auch ein Schritt in Richtung auf die Bestimmung alternativer Handlungsweisen, damit die Situation besser als bisher bewältigt werden kann.

Obwohl sie sich an allgemeinen Werten und Zielsetzungen (wie z. B. Befriedigung wichtiger menschlicher Grundbedürfnisse, Vermeidung ökologischer Ungleichgewichte, Sicherstellung sozialer Reproduktionsbedingungen) orientiert, ist die Bewertung der physischen und sozialen Bedingungen in Form der hier vorgeschlagenen Inventur noch keine neue Entwicklungsstrategie, geschweige denn ein konkreter Aktionsplan oder ein Konzept für spezielle politische Maßnahmen. Wie umfangreich auch die Erkenntnisse sein mögen, die wir durch solche Bewertungsstudien in Form verschiedener dynamischer Indikatoren und Indizes gewinnen, wie klar letztere auch erhellen, daß die Situation kritisch ist und zu ernsthaften Risiken und negativen Folgen führen wird, wenn nicht geeignete Maßnahmen ergriffen werden, so liegt die Aufgabe, diese Maßnahmen zu formulieren, doch noch immer vor uns. Was ganz offensichtlich gebraucht wird, ist die Formulierung konkreter Ziel- und Zwecksetzungen, die mit den allgemeinen Zielen des Entwicklungsprozesses übereinstimmen. Technisch braucht man dazu mehr als eine allgemeine Inventur der tatsächlichen oder potentiellen Schäden und gesamten Erfordernisse. Es wird vielmehr notwendig sein, solche Erfordernisse auf (regionale und lokale) Output-Pläne für spezielle Waren und Dienstleistungen zu übertragen wie auch Schätzungen anzustellen, welche sozial- und umweltfreundlichen Eingaben (inputs) den Ausgaben (outputs) entsprechen. „Eingaben“ (inputs) bedeutet in diesem Zusammenhang natürlich die Kombination von Eingaben, die jeweiligen Technologien und Kapitalbedürfnisse eingeschlossen. Auf den ersten Blick mag das als ein furchteinflößendes, hoffnungsloses Unternehmen erscheinen. Aber das stimmt nicht. Was getan werden muß, ist, bestehende Eingabemuster und Technologien zu modifizieren und den sozialen und umweltbedingten Gegebenheiten anzupassen, die sich aus den Voruntersuchungen ergeben haben. Mit anderen Worten: Soziale und ökologische Kriterien und Prioritäten werden in diesem Prozeß eine zentrale Rolle spielen.

Es ist auch ein Irrtum zu glauben, konkrete politische Zielvorstellungen müßten ein und für allemal fixiert werden. Man muß sie flexibel und aufnahmefähig für neue Informationen und Bedingungen halten, d. h., neue Bedingungen, neue Erkenntnisse, Veränderung der Kosten und eine neue Bewertung der Risiken und Unsicherheitsfaktoren werden eine neue Formulierung der Zielsetzungen und Präferenzen und bessere politische Instrumentarien notwendig machen. Aufkommenden Hemmnissen — Gegenkräfte wie auch Konflikte — muß also durch einen reziproken Prozeß der Informationssammlung, Entscheidungsfällung und Anpassung der Ziele an die Mittel und der Mittel an die Ziele begegnet werden. In diesem Sinne müssen sowohl die Festsetzung konkreter Ziele als auch die Auswahl der entsprechenden Mittel und Methoden als kontinuierliches Zusammenspiel von faktischen Untersuchungen, neuen Erkenntnissen, allgemeinen Normen und neuen Werten, Aktionen und Entscheidungen verstanden werden.

Mit der Gegenüberstellung von sozioökonomischer Entwicklungsplanung und dem Entscheidungsprozeß in einem Unternehmen soll dieser Teil der Analyse zusammengefaßt und abgeschlossen werden. Wenn man von letzterem auch sagen kann, er sei quantifizierbar und mehr oder weniger unproblematisch, weil man ihn auf einen allgemeinen Nenner bringen kann (z. B. Geld und Profitmaximierung), sehen wir uns einer anderen Situation gegenüber, wenn wir uns mit den Zielen und Zwecken der Entwicklungs- und Umweltplanung befassen. Dort gibt es keinen gemeinsamen Nenner. Der Markt hat keine geeigneten Kriterien für ihre Bewertung anzubieten. Auch gibt es im Markt keine Angaben über sozialbedingte Präferenzen und Prioritäten, die sich auf die sozialen Umweltbedingungen und Entwicklungsziele beziehen. Er sagt nichts aus über das, was wünschenswert, möglich oder notwendig wäre. Im Gegenteil: Der Marktmechanismus und das Ziel der Profitmaximierung fördern eher die Tendenz, negative Umweltkosten und sozialbedingte Ziele und Zuwendungen zu negieren. Das heißt also, umweltbedingte Zielvorstellungen und entwicklungspolitische Zwecksetzungen sind nicht vorhanden. Sie sind „problematisch“ und müssen entdeckt und in einem kontinuierlichen Zusammenspiel aus faktischer Forschung und Formulierung von Zielen und Prioritäten definiert werden. Das gleiche gilt auch für die Auswahl der „Mittel“ (d. h. wir-

kungsvoller) Aktionsprogramme, durch die die einmal definierten und ausgewählten Ziele und Zwecke erreicht werden können. Ziele und Mittel bleiben also offen; sie werden dis-

kutiert und müssen untersucht und können nur definiert werden im Verlauf eines Forschungsprozesses, der sich an der Aktion oder an der Politik orientiert.

Ökoentwicklung und Selbsthilfe

Die wachsenden Bedrohungen der menschlichen Umwelt (im weitesten Sinne) haben schließlich zu der Erkenntnis geführt, daß ökonomische Prozesse (der Produktion und des Konsums) keine geschlossenen, sondern grundsätzlich offene Systeme sind, die von einer ständigen Wechselbeziehung und einem Austausch von Energien und Grundstoffen zwischen der Wirtschaft und der Natur abhängen, mit dem Ergebnis, daß zugängliche Ressourcen abnehmen und umweltbedingte Degenerationen und Risiken zunehmen. Vorhandene Energien und Grundstoffe sind nicht unerschöpflich und das Abfall- und Verschmutzungsvolumen lassen sich nicht unendlich vergrößern, ohne kritische Schwellenwerte zu erreichen.

Über diese Umweltrisiken hinaus muß der Entwicklungsprozeß in den weniger entwickelten Ländern den Problemen der Armut Rechnung tragen, d. h. dem Versagen, lebenswichtige menschliche Bedürfnisse zu befriedigen. Daraus ergibt sich ein zunehmender Bedarf an produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten für die arbeitsfähige Bevölkerung. Arbeitslosigkeit von Menschen in den Altersgruppen zwischen fünfzehn und fünfundfünfzig oder sechzig Jahren ist vielleicht nicht der einzige, aber sicher einer der wesentlichen Gründe für die wachsenden Einkommensunterschiede und die Unfähigkeit, die menschlichen Grundbedürfnisse einer Majorität von Menschen in der Dritten Welt zu befriedigen.

Arbeitslosigkeit einer wachsenden Zahl von Menschen in den aktiven Altersgruppen, zusammen mit Einkommensungleichheiten, Armut, Unfähigkeit, Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse, Umweltzerstörungen und deren Risiken und Schäden sind Schlüsselfaktoren, die bei der Formulierung allgemeiner Entwicklungsziele sowie spezifischer konkreter Zielvorstellungen herangezogen werden müssen. Die Verfolgung eines Zieles und die Vernachlässigung des anderen mit der Begründung z. B., daß das, was zählt, ein rascher Anstieg der Outputs und der Produktivität

ist, erreichbar durch die Einführung moderner Technologien und ohne Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit, der Einkommensverteilung, der Auswirkungen auf die Umwelt, böte keine Garantie dafür, daß unter den in der Dritten Welt vorherrschenden Bedingungen menschliche Grundbedürfnisse befriedigt werden können. Steigende wirtschaftliche Leistungen wären weiterhin ungleichmäßig verteilt und das Problem der Armut der Arbeitslosen bliebe ungelöst. Würde nur die Verbesserung der physischen Umwelt angestrebt, ohne daß dabei den Auswirkungen der Arbeitslosigkeit genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird, wäre das in der Tat ein Luxus und eine Verschwendung von Arbeitskraftreserven, solange noch nicht genügend Nahrungsmittel und andere lebenswichtige Güter produziert und die eigenen Arbeitskraftreserven nicht ausgeschöpft werden.

Ist es möglich, den dringenden Bedarf an steigenden Outputs lebenswichtiger Güter (wie z. B. Nahrungsmittel, Bekleidung, Wohnungen, medizinische Betreuung, Erziehung usw.) mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, stabile ökologische (umweltbedingte) Gleichgewichte zu erhalten? Die Antwort auf diese Frage wird jede rationale Entwicklungsplanung in der unterentwickelten Welt leiten müssen. Das heißt also, können die spezifischen Entwicklungsziele, nämlich wachsende lebenswichtige Outputs und die Erhaltung tolerierbarer dynamischer ökologischer Gleichgewichte, in einen systematischen Zusammenhang gebracht werden, wobei dem unvermeidlich offenen Charakter der Produktionssysteme Rechnung getragen wird (die wiederum von knappen regenerierbaren und nicht-generierbaren Ressourcen und der notwendigerweise begrenzten Trag- und Assimilationsfähigkeit der physischen Umwelt abhängig sind), und wenn ja, auf welche Weise? Glücklicherweise scheint es so, daß die besonders seit 1970 in Gang gekommene intensive Diskussion über Umweltzerstörungen und Umweltpolitik und -strategien Elemente für eine

positive Antwort enthält, die für die unterentwickelten Länder von direkter Bedeutung sind. Generell gesprochen, scheint die Vereinbarkeit beider Ziele, wachsende Outputs lebenswichtiger Güter bei gleichzeitiger Erhaltung stabiler ökologischer und umweltbedingter Gleichgewichte, nicht nur logisch konzipierbar, sondern auch praktisch und politisch möglich zu sein, und zwar durch die Formulierung langfristiger Entwicklungsstrategien und operationeller Aktionspläne wie der folgenden:

1. Pläne mit besonderem Schwergewicht auf der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, ohne jedoch den komplementären Bedarf an industriellen Erzeugnissen für die Landwirtschaft außer acht zu lassen, entsprechende verarbeitende Industrien und Kapitalinvestitionen eingeschlossen.

2. Pläne, die die national wie lokal vorhandenen Arbeitskräfte und zugänglichen physischen Ressourcen systematisch, wirkungsvoll und wirtschaftlich einbeziehen, bei gleichzeitiger Beachtung der tatsächlichen und potentiellen ökologischen Risiken und Sozialkosten, die die bereits erwähnten Bewertungsstudien ans Tageslicht gebracht haben.

3. Pläne, die systematisch solche Landbaumethoden (und die anderer Ressourcen) ersetzen, die einer Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts entgegenstehen. Es geht darum, bei den Bauern das Interesse für höhere Produktionsleistungen zu wecken, ohne dabei die Bodenfruchtbarkeit zu zerstören.

Um es zu wiederholen, solche institutionellen Veränderungen verlangen nach mehr als nur nach Landreformen. Sie erfordern vielmehr radikale strukturelle Veränderungen, die die Beseitigung solcher Hindernisse im Auge haben, die bisher die Bauern davon abhielten, neue verbesserte Produktionsmethoden anzuwenden, weil es an einer ausreichenden Versorgung mit Wasser und anderen betrieblichen Einrichtungen sowie mit landwirtschaftlichen Krediten fehlte, nicht genügend Lager- und Absatzmöglichkeiten vorhanden waren und unzumutbare Risiken und Unsicherheiten in Kauf genommen werden mußten. Was hier notwendig ist, sind bekannte und praktische Maßnahmen. Neue Reformen sollten landwirtschaftliche Reformen nicht stoppen oder umgehen, die nötig sind, um vorhandene oder anfallende Überschüsse zu mobilisieren und in Kanäle umzuleiten, die die Agrarproduktion erhöhen.

4. Pläne, die auf der Basis systematischer Forschung wissenschaftliche und technologische Maßnahmen fördern wie auch die Entwicklung und Anwendung alternativer umweltfreundlicher und geeigneter Technologien.

Diese Kombination und Anpassung alter und neuer Technologien wird sowohl den vorhandenen Ressourcen (Arbeitskräfte eingeschlossen) als auch den bekannten umweltbedingten (geographischen, klimatischen usw.) Gegebenheiten der lokalen Ökosysteme Rechnung tragen müssen. Sie wird sich auf das Vorhandene stützen, lokale Technologien entwickeln und dabei die Einsichten und Erkenntnisse aus den Erfahrungen vergangener Generationen ebenso einbeziehen müssen wie sie gleichzeitig assimilierbare und akzeptable neue Technologien fördern sollte, die imstande sind, potentielle lokale Ressourcen in tatsächliche zu verwandeln, ohne dabei neue Risiken und soziale Kosten zu verursachen. Dazu gehört auch die Vermeidung neuer Abhängigkeiten von externen knappen Rohstoffen, Leistungen und Fremdkapital. Eine solche Forschungs- und Wissenschaftspolitik ist abhängig von der systematischen Untersuchung der lokalen Bedingungen, Probleme, Risiken und Möglichkeiten auf der Basis von Pilotstudien⁹⁾.

5. Pläne, die sich bei der Entscheidungsfindung und Ausführung auf neue, geeignete alternative Kriterien (z. B. auf Marktpreise, Rentabilität und Bruttosozialprodukt) stützen, Kriterien, die auf der Bewertung verschiedener nationaler und lokaler Entwicklungsziele beruhen und die Ökoentwicklung einschließen.

Für die Ausarbeitung solcher Kriterien sind die bereits erwähnten Bewertungsstudien und sozialökonomischen Indikatoren von größter Bedeutung — als mögliche Leitlinien für alternative Lösungen und für Zielsetzungen.

In der bisherigen Diskussion sind wir immer wieder auf die Abhängigkeiten zu sprechen gekommen, die durch die konventionellen Entwicklungsstrategien und -methoden ent-

⁹⁾ UNEP hat verschiedene Studien dieser Art veranlaßt, einige liegen vor (cf. von CIRED). Was hochindustrialisierte Länder anbetrifft, siehe: K. William Kapp, in Zusammenarbeit mit Hans Baumann und Peter Wachtl, „Staatliche Förderung umweltfreundlicher Technologien“, Schriftenreihe der Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel, Band 74, Verlag Otto Schwarz, Göttingen, 1976, S. 238.

standen sind. Andererseits wurde aber auch betont, wie nötig es ist, sich so weit wie möglich auf die eigenen Ressourcen im Lande und auf die öffentliche Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß zu verlassen. Diese Hervorhebung des Auf-sich-selbst-Verlassens ist von größter Bedeutung. Einmal ist es eine Absicherung dagegen, daß der Entwicklungsprozeß nicht selbstzerstörerisch auf die physische und soziale Umwelt einwirkt. Zum anderen hilft es neue wirtschaftliche und politische Abhängigkeiten von ausländischer Hilfe und ausländischen Lieferungen zu vermeiden. So unvermeidlich solche ausländische Hilfe in Zeiten der Not sein mag — bei Naturkatastrophen und Hungersnöten —, so fragwürdig wird sie, wenn sie bewußt gesucht und als Teil eines langfristigen Entwicklungsplanes akzeptiert wird.

Abhängigkeiten von ausländischen Kapitalinvestitionen bergen das Risiko in sich, daß sich Entwicklungsländer einem Entwicklungsstil ausgesetzt sehen, wie er in der Vergangenheit die entwicklungspolitischen Maßnahmen und Ziele bestimmt hat. Dazu gehören hochwissenschaftliche Technologien, die von ausländischen Unternehmen entwickelt und verwaltet wurden, Verschuldung und die sich daraus ergebenden sozialen und umweltbedingten Gefahren, die ein Programm zur Ökorentwicklung zu vermeiden sucht. Außerdem schafft die Abhängigkeit von ausländischen Leistungen (Kredite, Kapitalausstattung, Know-how, Technologien usw.) eine wirtschaftliche und politische Situation, die nicht nur die politischen Optionsmöglichkeiten der Entwicklungsländer einschränkt, sondern zusätzliche Risiken in sich birgt, weil Lieferungen jederzeit gestoppt oder für erpresserische Maßnahmen benutzt werden können. Wenn diese Abhängigkeiten auf ein Minimum beschränkt werden, könnte eine Politik der Selbsthilfe die nationale Unabhängigkeit erhalten und dazu beitragen, den erwähnten Risiken und Sozialkosten aus dem Wege zu gehen.

Jedoch schließt — wie schon erwähnt — eine Politik, die sich so weit wie möglich auf die eigenen nationalen und lokalen Ressourcen verläßt, die Übernahme, Entwicklung und Modernisierung vorhandener älterer Werkzeuge und Techniken oder ihren Gebrauch in Verbindung mit modernen Technologien nicht aus, vor allem, wenn dieser „technische Pluralismus“ die Beschäftigung lokaler Arbeitskräfte für Produktivzwecke nicht unterbindet.

Auch verleugnet eine bewußte Politik der Selbsthilfe nicht die Vorteile, die sich aus einer Arbeitsteilung ergeben. Sie zielt nicht auf Autarkie. Im Prinzip hat sie auch nichts gegen Importe, obgleich Importe durch Exporte bezahlt werden müssen, die nur gesteigert werden können, wenn ohnehin schon knappe oder fast erschöpfte Ressourcen zusätzlich belastet werden, mit all den dazu gehörenden Umweltgefahren und sozialen Kosten.

Eine Politik der Selbsthilfe, die es für notwendig hält, aus den eigenen Ressourcen und Technologien den größtmöglichen Nutzen zu ziehen, gewinnt ihre theoretische Berechtigung aus der Tatsache, daß die Arbeitsteilung neben ihren Vorteilen drei Arten von sozialen Kosten verursacht:

1. Vermehrte wirtschaftliche und politische Abhängigkeiten mit dem Risiko zunehmender Verschuldung, ungleiche Zahlungsbedingungen sowie ungünstige Handelsbedingungen, vermehrte Ungleichheiten, schließlich auch die Gefahr der Erpressung und politischen Unterwerfung.
2. Vermehrte ökologische Gefahren, die aus dem Transfer moderner landwirtschaftlicher und industrieller Industrien entstehen, ohne daß entsprechende Schutzvorrichtungen und Informationen über Auswirkungen auf die Umwelt vorhanden sind (z. B. Bewässerungsprojekte, die zu Verwässerung und Versalzung führen, oder die hochgezüchteten Getreidesorten, die mit giftigen Pestiziden behandelt werden müssen).
3. Wachsende Arbeitslosigkeit durch Entlassung lokaler Arbeitskräfte und Eingriffe in die örtlichen Industrien.

Demgegenüber hätte eine Politik, die auf dem Einsatz der vorhandenen Ressourcen und Techniken wie deren Modernisierung beruht, den Vorteil, daß sie auf ein steigendes Arbeitskräfteangebot und auf vorhandene Fertigkeiten zurückgreifen könnte. Mit anderen Worten: Die sozialen (fixen) Kosten der Arbeitslosigkeit — die Unterhaltskosten der relativen Überbevölkerung, der Menschen, die geboren werden, gleichgültig, ob die Arbeitskräfte beschäftigt sind oder nicht — könnten dadurch reduziert werden, daß systematisch produktive Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden. Zu denken wäre an arbeitsintensive Methoden der Insekten- und Unkrautkontrolle, öffentliche Arbeitsprojekte für die Herstellung solcher Güter und Dienstleistungen, die solchen produktiven Zwecken wie der Ver-

besserung der dörflichen und städtischen sanitären Einrichtungen, der Trinkwasserversorgung, der Aufforstung, Konservierungsprojekten oder sogar dem Bau von Bewässerungsgräben und Schächten durch manuelle Arbeit dienen.

Es stimmt, daß diese und andere Maßnahmen von sozialem Nutzen meist keinen Marktwert haben. Außerdem könnten sie durch importierte technisch wirksame Geräte ersetzt werden — und in manchen Fällen kann aus technischen Gründen nicht darauf verzichtet werden. Trotzdem kann man damit nicht die wirtschaftliche Rationalität einer Entwicklungsstrategie rechtfertigen, die, weil sie sich auf importierte Ressourcen und Techniken verläßt, einen Hauptanteil des vorhandenen Arbeitskräftepotentials brachliegen läßt, so daß am Ende die gesamten Ausgaben (outputs) nur von einem Bruchteil der arbeitsfähigen Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 55 oder 60 Jahren erbracht werden. Das ist gerade eines der Schlüsselprobleme, mit denen sich die Politik der Selbsthilfe befaßt.

Anstelle einer eingehenderen Analyse des Problems ist vielleicht ein Hinweis auf Erfahrungen mit alternativen Technologien im heutigen China von Interesse. Dort werden seit längerem systematische Anstrengungen unternommen, alte und neue Techniken in Landwirtschaft und Industrie zu verbinden. Die chinesische Politik der Integration von neuen und alten Techniken beschränkt sich nicht auf das Rezyklieren¹⁰⁾. Vielmehr schließt sie

¹⁰⁾ K. William Kapp, „Recycling in Contemporary China“, KYKLOS XXVII, 1974, S. 286 bis 304.

z. B. integrierte Insekten- und Schädlingskontrollen durch arbeitsintensive Pflanzenschutzmaßnahmen ein — Entfernung der Insekteneier mit der Hand, gleichzeitig biologische Mittel oder gezielte Anwendung von sicheren Pestiziden (vorher hatte man große Mengen DDT und Gammahexa eingesetzt, durch die auch viele nützliche Raubinsekten getötet wurden und die, weil viele Schädlinge immun wurden, zunehmend an Wirkung verloren)¹¹⁾.

Nach letzten Meldungen könnte China das erste Land sein, das Insektenpheromone (insect pheromones) für eine umfassende Seuchenkontrolle einsetzt.

Zum Schluß möchte ich noch auf einige Probleme verweisen, z. B. auf die Tatsache, daß eine Politik der Selbsthilfe die kreativen Fähigkeiten der Bevölkerung fördert und erweitert, neue Werkzeuge und neue Technologien zu entwickeln, zu erfinden und zu übernehmen. Das stärkt das Vertrauen in die eigene Fähigkeit, die Produktion zu steigern, sich mit den gestellten Problemen auseinanderzusetzen, ohne dabei die autonome Entscheidungsfreiheit und die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen politischen Richtungen in Harmonie mit den eigenen Wertvorstellungen und Präferenzen einzubüßen. Auch aus diesen Gründen muß eine Politik der Selbsthilfe und des Widerstandes gegen Unterwerfung unter fremde Kontrolle das zentrale Ziel jeder lebensfähigen nationalen Gemeinschaft sein.

¹¹⁾ Siehe „Chinese Insect Control Integrated Old and New“, Chemical & Engineering News, März 15, 1976, S. 30.

Finanzpolitik und Arbeitslosigkeit

Beschäftigungswirkungen öffentlicher Ausgaben

I. Der Ausgangspunkt: Hohe und anhaltende Arbeitslosigkeit

Im Sommer 1977 waren von Arbeitslosigkeit noch fast eine Million Menschen betroffen. Ja, es mehrten sich sogar die Stimmen, die im Zusammenhang mit den zu erwartenden geburtenstarken Jahrgängen und einer entsprechenden Zahl von Berufsanfängern einen Anstieg der Arbeitslosigkeit bis 1980 auf eine Zahl von drei Millionen voraussagten.

Verständlicherweise spitzte sich die ohnehin schon intensive arbeitsmarktpolitische Diskussion wieder einmal zu, und der Druck auf die Gebietskörperschaften, wirtschaftspolitisch zu handeln, verstärkte sich zunehmend. Vor allem ging es darum, Möglichkeiten zu finden, die die Arbeitslosigkeit schnell und umfangreich abbauen könnten. Mittel- und langfristig wirksame Maßnahmen — wie etwa die Verkürzung der Lebensarbeitszeit — gieten darüber etwas in den Hintergrund.

Bund und Länder haben sich schließlich nach monatelangen Auseinandersetzungen und auch entgegen z. T. anderslautenden Forderungen aus Parteien, Wissenschaft und Verbänden im Herbst 1977 auf Steuererleichterungen und Abschreibungserleichterungen im Rahmen des „Steuerentlastungsprogramms“ geeinigt, die ab 1. Januar 1978 bzw. 1. Oktober 1977 wirksam geworden sind. Schon kur-

ze Zeit nach dieser Einigung aber haben die meisten Prognostiker und zuletzt auch die Bundesregierung für 1978 trotz der jüngsten wirtschaftspolitischen Beschlüsse wieder eine Arbeitslosigkeit von durchschnittlich rund einer Million Menschen vorausgesagt¹⁾.

Die Frage ist deshalb berechtigt, ob der Staat in diesem Fall wie auch in vorangegangenen Fällen die richtige Entscheidung getroffen hat oder ob der schon eingetretene und noch notwendig werdende Verzicht auf staatliche Einnahmen — in Höhe von 11 Mrd. DM allein 1978 — umsonst gewesen sein soll. Die Antwort kann nur bei solchen Kriterien liegen, die einigermaßen verlässliche Auskunft über die Wahrscheinlichkeit, die Schnelligkeit und die absolute Höhe von Beschäftigungseffekten verschiedener wirtschaftspolitischer Maßnahmen geben können. Tatsächlich haben solche Kriterien auch vor der letzten wirtschaftspolitischen Entscheidung in Form von Erfahrungen, plausiblen theoretischen Erwägungen und vor allem auch empirischen Berechnungen über mögliche Beschäftigungseffekte vorgelegen. Sie knüpfen alle an den ökonomischen Übertragungsmechanismus an zwischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und dem möglichen bzw. erhofften Einfluß auf zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten.

II. Direkte und indirekte wirtschaftspolitische Maßnahmen im Vergleich

1. Mögliche Beschäftigungseffekte

Dieser Übertragungsmechanismus stellt sich bei sogenannten indirekten Maßnahmen wie folgt dar: Die Wirtschaftspolitik zielt zunächst über Steuererleichterungen oder auch über höhere Subventionen oder Transfer-Zahlungen (z. B. Kindergeld) auf die als zu gering eingeschätzte Investitions- und Konsumneigung privater Unternehmen und privater Haushalte. Mit diesen „Neigungen“ wird die — von vielen gegenwarts- und zukunftsbezogenen, objektiven und subjektiven Faktoren

abhängige — Bereitschaft umschrieben, Geld auszugeben oder auch zu sparen. Zukunftsorientiert und überwiegend subjektiv sind beispielsweise für die Unternehmen: Erwartungen über die Absatzentwicklung und damit auch Amortisationsmöglichkeiten für neue Investitionen, für Haushalte: die Arbeitsplatzsicherheit und die daraus abgeleitete Einkom-

¹⁾ Vgl. z. B. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Auch 1978 über eine Million Arbeitslose ... Erste amtliche Prognose der Bundesregierung, in: Nr. 280, 2. 11. 1977.

mententwicklung. Gegenwartsorientiert und überwiegend objektiv sind zum Beispiel die Auftrags- und Kassenlage bei den Unternehmen, die Einkommens- und Ersparnishöhe bei den Haushalten.

Verbessert sich nun, etwa durch Steuererleichterungen, die gegenwärtige und absehbare Einkommenssituation, so könnte das die anderen Bestimmungsfaktoren der bisherigen Zurückhaltung überspielen und durch mehr Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern zu mehr Aufträgen, zu mehr Produktion und letztlich zu mehr Beschäftigung führen. Damit ist schon angedeutet, daß der *Übertragungsmechanismus indirekter Maßnahmen sehr langwierig und komplex* ist und damit verschiedene Unsicherheiten und Verzögerungsfaktoren bei einzelnen Gliedern der Übertragungskette gegeben sind.

Es ist zunächst unsicher, ob durch die Steuererleichterungen (die Abschreibungserleichterungen bedeuten sogar nur eine Verschiebung der Steuerlast) eine Verbesserung von Investitions- und Konsumneigung erreicht wird. Bei den Unternehmen herrscht nach Meinung der meisten Beobachter immer noch eine pessimistische Zukunftserwartung vor, die auch bei Kostenentlastung durch Abschreibungserleichterungen die Rentierlichkeit von zusätzlichen Investitionen zweifelhaft erscheinen läßt. Tatsächlich sind ja in der Vergangenheit mit der 1975 beschlossenen Investitionszulage, die ein sehr viel größeres finanzielles Volumen hatte als die jetzt beschlossenen Abschreibungserleichterungen, mehr oder weniger schlechte Erfahrungen gemacht worden. Es besteht also wie in der Vergangenheit die Gefahr, daß die Erleichterungen überwiegend nur ohnehin geplante neue Investitionen betreffen (Mitnehmereffekt) oder eine verbesserte Liquidität lediglich zu einer erhöhten Geldanlage am Kapitalmarkt führt.

Eine ähnlich abwartende Haltung scheint auch, vielleicht begründet durch Angst vor Arbeitslosigkeit, bei den Konsumenten vorzuherrschen. Sie war jedenfalls in der Vergangenheit so stark, daß selbst die über 15 Mrd. DM an zusätzlich verfügbarem Einkommen durch die Steuerreform und Kindergeldreform 1975 oder die 1977 freigewordenen Sparverträge in Höhe von fast 40 Mrd. DM der allgemeinen Konsumententwicklung keinen besonders positiven Impuls geben konnten. Warum also sollte 1978 bei einer vom Volumen her viel geringeren steuerlichen Entlastung der priva-

ten Einkommen von rund zehn Mrd. DM mehr Anstöße auf die Konsumneigung ausgehen? Es besteht durchaus die Möglichkeit, daß der größte Teil der Entlastungen lediglich zu einer höheren Ersparnis führt.

Selbst wenn aber eine höhere Investitions- und Konsumneigung erzielt würde, so ist es doch fraglich, ob damit gleichzeitig auch im selben Maß eine Erhöhung der inländischen Nachfrage gegeben ist. Das gilt vor allem für den Konsum, für den ja die meisten Steuererleichterungen aufgewendet werden. Hier ist nämlich die Möglichkeit von zusätzlichen Auslandsreisen und Käufen aus dem Ausland zu berücksichtigen, die keinen inländischen Produktions- und Beschäftigungseffekt besitzen.

Es ist weiterhin unsicher, ob eine möglicherweise höhere inländische Nachfrage unbedingt auch zu einer höheren Beschäftigung führt. Mehr Nachfrage kann auch durch den Abbau vorhandener Lager ohne Mehrproduktion befriedigt werden. Und zusätzliche Produktion ist bei zur Zeit bei weitem nicht ausgelasteten Maschinen und Anlagen auch durch Abbau von Kurzarbeit und Einführung von Überstunden statt durch Einstellung zusätzlicher Kräfte zu erzielen. Und schließlich sind statt Überstunden auch andere Formen von Arbeitsintensivierung und die Einführung technischer Verbesserungen möglich, gemeinhin unkritisch als Produktivitätsfortschritt bezeichnet, was ebenfalls zu Mehrproduktion ohne mehr Beschäftigung führen kann.

Arbeitsintensivierung kann erreicht werden bei gleicher Arbeitszeit, üblicherweise acht Stunden täglich, durch Verkleinerung von Arbeitsgruppen bei gleichem Arbeitsanfall, höhere Geschwindigkeit des Förderbandes oder kürzere Taktzeiten, höhere Sollvorgaben für Akkordleistungen u. ä. Vor allem die zweite Komponente des Produktivitäts-„Fortschritts“, der technische Fortschritt, macht in letzter Zeit zunehmend Mehrbeschäftigung durch Mehrproduktion unmöglich. Die technische Verbesserung vorhandener Anlagen oder auch nur der Ersatz veralteter durch moderne Maschinen macht größere Produktionszahlen bei gleicher Belegschaft möglich. In vielen Fällen macht sie sogar trotz höherem Produktionspotential Arbeitsplätze überflüssig und trägt so zur Verschärfung der Arbeitslosigkeit bei.

Die erwähnten Unsicherheiten müssen keineswegs voll zum Zuge kommen, 1978 vielleicht nur in geringem Maß. Auch die in der Viel-

zahl der Übertragungsglieder wirtschaftspolitischer Impulse liegende *Verzögerung des Beschäftigungseffekts* mag minimal sein. Trotzdem sind *selbst im günstigsten Fall indirekte wirtschaftspolitische Maßnahmen sogenannten direkten wirtschaftspolitischen Maßnahmen unterlegen*, mit denen der Staat unmittelbar und ohne Rücksicht auf andere Verhaltensweisen gesamtwirtschaftlich Nachfrage schaffen kann. Darunter sind mehr Staatsausgaben für zusätzliche öffentliche Aufträge zum Kauf von Sachgütern oder Investitionsanlagen zu verstehen oder auch zusätzliche Einstellungen von Personal in den öffentlichen Dienst:

Zunächst entfällt bei zusätzlichen Aufträgen der erste Unsicherheitsfaktor *indirekter Maßnahmen*, nämlich das nicht kalkulierbare Ausgabeverhalten anderer Wirtschaftssubjekte. Gleichzeitig entfällt damit ein wichtiger Faktor der Zeitverzögerung bei der Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen in mehr Beschäftigung. Allerdings können auch hier Lagerabbau, Überstunden und Produktivitäts-„Fortschritt“ sowohl den Zeitbedarf des Prozesses verlängern als auch die maximale Höhe des Beschäftigungseffekts vermindern.

Bei zusätzlichen Einstellungen in den öffentlichen Dienst wird dagegen unmittelbar und uneingeschränkt mehr Beschäftigung geschaffen. Alle im Rahmen des normalen Umsetzungsprozesses vorhandenen Verzögerungs- und Unsicherheitsfaktoren sind ausgeschaltet. Wenn jedoch die neu eingestellten Arbeiter, Angestellten und Beamten ihre Einkommen für Konsumzwecke verwenden, sind im Rahmen des *nachfolgenden* konsumabhängigen Beschäftigungseffekts in der Konsumgüterindustrie und anderen damit verwandten und verflochtenen privaten Produktionsbereichen wieder Verzögerungs- und Unsicherheitsfaktoren gegeben.

Ein weiterer genereller Zeitvorteil von zusätzlichen Staatsausgaben liegt darin, daß der bei steuerlichen Maßnahmen bestehende Einigungszwang zwischen den Gebietskörperschaften (Zustimmung des Bundesrates) entfällt; bei Maßnahmen auf der Ausgabeseite sind die Gebietskörperschaften weitgehend autonom und können sofort ohne gegenseitige Abstimmung handeln.

Am eindrucksvollsten aber ist: Bei **zusätzlichen öffentlichen Ausgaben für Käufe oder**

Neueinstellungen ist nicht nur der Beschäftigungseffekt höher und der Zeitbedarf bis zum Eintritt dieses Effekts geringer, auch das Ausmaß der sekundären Beschäftigungseffekte ist in den meisten Fällen größer als bei den anderen genannten wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Dieses letztere Ergebnis konnte allerdings nicht wie die vorangegangenen Überlegungen aus der Erfahrung mit dem Wirtschaftsablauf und aus theoretischen Erwägungen abgeleitet, sondern vielmehr nur auf der Grundlage einer Analyse von umfangreichem Datenmaterial ermittelt werden, das für die Bundesrepublik erstmals im Jahre 1977 von verschiedenen Wirtschaftsforschungsinstituten aufbereitet und zur Verfügung gestellt worden ist²⁾.

Das Datenmaterial besteht im wesentlichen aus detaillierten Informationen über die Käufe der privaten Haushalte und des Staates (Bund, Länder und Gemeinden sowie Sozialversicherung) beim privaten Produktionssektor, über die Lieferverflechtungen innerhalb des privaten Sektors (einschließlich ausländischer Produktionssektoren) und die Struktur der Arbeitsplatzkosten im öffentlichen Dienst. Diese Daten wurden nach der Methode der sogenannten Input-Output-Rechnungen, die ihrem Erfinder Leontief den Nobelpreis einbrachte, miteinander verknüpft, um die möglichen Wirkungen hypothetischer — wie auch vollzogener — wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung zu bestimmen. Hier sollen die wichtigsten Ergebnisse zu der Frage wiedergegeben werden, wieviel Arbeitsplätze durch mehr Staatsausgaben von jeweils einer Milliarde DM oder durch Steuerverzicht auf jeweils eine Milliarde DM geschaffen werden können.

Eine Erhöhung der Haushaltseinkommen um eine Milliarde DM durch niedrigere Steuerforderungen bewirkt über zusätzliche Konsum-

²⁾ Vgl. dazu vor allem die Arbeiten von H. Karenberg, Die Input-Output-Verflechtung der Gebietskörperschaften in den Jahren 1968 bis 1973, RWI-Papiere (des Rheinisch-westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung), Nr. 5, Essen 1977; J. Schmidt, Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung — Input-Output-Studie der Beschäftigungswirkung von Ausgabekürzungen, Beiträge zur Strukturforchung, hrsg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Heft 46, Berlin 1977; C. Schäfer, Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte öffentlicher Ausgabepolitik, in: WSI-Mitteilungen (des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB), Nr. 6/1977, S. 350 ff.

ausgaben einen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekt von 18 000 Arbeitsplätzen. Sie verteilen sich auf rund 8 000 Arbeitsplätze bei den Konsumgüterproduzenten, geschaffen durch die direkte Nachfrage der Konsumenten, rund 6 000 „indirekt“ erzeugte Arbeitsplätze bei den Vorlieferanten der Konsumgüterindustrie und schließlich etwa 4 000 sogenannte „multiplikatorinduzierte“ Arbeitsplätze, die der erneute Konsumzuwachs durch die „direkt“ und „indirekt“ geschaffenen neuen Einkommen bewirkt.

Steuer- und Abschreibungserleichterungen für die Wirtschaft bewirken je Milliarde DM einen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekt von rund 22 000 Arbeitsplätzen, davon rund ein Fünftel (s. Tabelle) multiplikatorinduziert. Hier ist insbesondere der den Gesamteffekt prägende direkte Beschäftigungseffekt höher, und zwar überwiegend weil — im Gegensatz zu Konsumkäufen — bei Käufen der Unternehmen der Auslandsanteil (mit Produktions- und Beschäftigungsfolgen nur im Ausland) geringer ist.

Im Vergleich dazu gilt für direkte Maßnahmen folgendes: Bei Käufen des Staates von privaten Wirtschaftssektoren ergibt sich durchschnittlich ein gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungseffekt je Milliarde DM von rund 22 000. Er ist damit etwa genauso groß wie der bei Steuererleichterungen für die Wirtschaft, aber er ist sicherer und stellt sich schneller ein. Wenn man jedoch sinnvollerweise im Rahmen staatlicher Käufe zwischen Sachkäufen und Käufen von Investitionen wie Straßen und Krankenhäusern differenziert, stellt sich heraus, daß in diesem Zusammenhang staatliche Investitionen deutlich vorteilhafter sind.

Denn Sachkäufe können im allgemeinen kurzfristig kaum variiert und damit auch kaum konjunkturpolitisch eingesetzt werden. Sie bestehen zu einem großen Teil aus den Sachkäufen der gesetzlichen Krankenversicherung, deren Höhe und Struktur letztlich von Patienten und Ärzten bestimmt wird. Oder sie bestehen aus Betriebsmitteln wie z. B. Büromaschinen und Büromaterial, deren Einkauf nur am Verbrauch und Verschleiß orientiert werden kann. Oder sie bestehen aus militärischen Gütern, die zwar an sich einen überdurchschnittlichen Beschäftigungseffekt aufweisen, aber zu einem Teil im Ausland gekauft werden.

Staatliche Investitionskäufe sind dagegen kurzfristig sehr gut steuerbar: Ohnehin geplante Projekte können zeitlich vorgezogen werden. Weil bei diesen Käufen der Anteil ausländischer Produktion sehr klein sowie der Anteil beschäftigungsintensiver Produktion, insbesondere bei den dominierenden Bauaufträgen, sehr groß ist, können mit je einer Milliarde DM an Ausgaben für zusätzliche Investitionskäufe gesamtwirtschaftlich sogar rund 24 000 Arbeitsplätze geschaffen werden (direkt 12 500, indirekt 7 000 und multiplikatorinduziert 5 000).

Am allergrößten jedoch ist der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt bei der Einstellung von zusätzlichem Personal in den öffentlichen Dienst bei einem Kostenaufwand von ebenfalls rund einer Milliarde DM mit fast 43 000 neuen Stellen. Davon sind rund 23 600 unmittelbar im öffentlichen Dienst neu eingestellte Beamte, Angestellte oder Arbeiter, die mit einer Milliarde DM (auf der Basis 1977) ein Jahr lang bezahlt werden können. (Hinsichtlich der Folgekosten und des Selbstfinanzierungseffekts s. S. 35 f. und Kap. IV.) Die indirekten Beschäftigungseffekte sind in diesem Fall relativ gering, so daß der Rest von rund 18 000 Arbeitsplätzen weitgehend „multiplikatorinduziert“ ist.

Der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt von zusätzlichen Einstellungen in den öffentlichen Dienst ist also bei gleichem Kostenaufwand wesentlich höher als alle anderen Effekte; er ist beispielsweise mehr als doppelt so groß wie der Beschäftigungseffekt von Steuerentlastungen für private Haushalte, auf den das im Herbst 1977 beschlossene „Steuerentlastungsprogramm“ überwiegend setzt. Dieser Unterschied liegt im wesentlichen darin begründet, daß alle anderen Maßnahmen letztlich auf Käufe bei privaten Unternehmen abzielen, seien es Käufe der privaten Haushalte, von Unternehmen untereinander oder Käufe des Staates. Bei diesen Käufen versickert ein Teil des Geldes mehr oder weniger in Materialkosten und Kapitalkosten, also in Ausgaben für überwiegend importierte Rohstoffe und für einbehaltene Gewinne sowie Unternehmerlöhne, soweit sie nicht wieder ausgegeben werden, und außerdem in Käufen von Fertigprodukten im Ausland. Dieser Teil des Geldes wird damit im Inland nicht beschäftigungsrelevant.

Die Aussagen über die Unsicherheiten, die Faktoren der Zeitverzögerung und schließlich die möglichen und wahrscheinlichen Beschäf-

tigungseffekte verschiedener wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind im Schaubild noch einmal zusammengefaßt dargestellt (S. 34). Von links oben nach rechts unten nehmen Zahl und Ausmaß der Unsicherheiten und der Zeitverzögerungsfaktoren ab sowie die absolute Höhe der Beschäftigungseffekte zu. Die angegebenen Qualifizierungen und Zahlen sollen natürlich nicht den Anspruch letzter Genauigkeit erheben. Sie sind Durchschnittsgrößen, die wegen des Modellcharakters der ihnen zugrunde liegenden Annahmen und Berechnungen, wegen unzureichenden Datenmaterials und aus methodischen Gründen nach oben oder unten abweichen können.

Man kann jedoch mit Sicherheit davon ausgehen, daß diese Abweichungen nicht so groß sind, daß sie die im Schaubild dargestellte *Hierarchie der Effizienz verschiedener wirtschaftspolitischer Maßnahmen* in Frage stellen könnten: Seit der erstmaligen Veröffentlichung der dem Schaubild zugrunde liegenden Daten sind Zweifel an der Richtigkeit dieser Aussage bisher auch von keiner Seite geäußert worden. Lediglich ein (unzutreffender) methodischer Einwand ist vorgebracht worden, auf den hier kurz eingegangen werden soll: Bei der Bestimmung der multiplikatorinduzierten oder auch konsumabhängigen Beschäftigungseffekte im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte ist nicht nur bedacht worden, daß beim Einkommen zusätzlich Beschäftigter Steuern, Sozialabgaben und Ersparnis nicht konsumrelevant werden können. Entgegen einer häufig geäußerten Vermutung³⁾ ist in jedem Fall auch berücksichtigt worden, daß bei Einstellung von Arbeitslosen nur die Differenz zwischen Erwerbseinkommen und erhaltener Arbeitslosenunterstützung konsumrelevant wird. Allerdings wird man realistischerweise davon ausgehen müssen, daß nicht nur als arbeitslos gemeldete, sondern auch Personen ohne vorherigen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung oder frisch Ausgebildete eingestellt werden. Das gilt besonders bei Neueinstellungen in den öffentlichen Dienst. Für solche Personen ist das neue Gehalt nach Abzug von Abgaben und Ersparnis in vollem Umfang für den Konsum verwendbar. Die angegebenen Beschäftigungseffekte dürfen also nicht in voller Höhe gleichgesetzt werden mit dem Abbau registrierter Arbeitslosigkeit, sie be-

ziehen sich zum Teil auch auf den Abbau versteckter Arbeitslosigkeit bzw. die Verhinderung zukünftiger Arbeitslosigkeit.

Die erwähnte Hierarchie besagt also eindeutig, daß direkte wirtschaftspolitische Maßnahmen indirekten immer vorzuziehen sind, wenn fehlende gesamtwirtschaftliche Nachfrage als Ursache von Arbeitslosigkeit aufgefüllt werden soll. Das bedeutet beispielsweise, daß sich bei gleichem Kostenaufwand im Hinblick auf den beschäftigungspolitischen Effekt die Erhöhung der Haushaltseinkommen durch Steuererleichterungen oder andere Maßnahmen am wenigsten lohnt, die Einstellung von öffentlichem Personal dagegen am meisten Erfolg verspricht — auch allgemein gesellschaftspolitisch.

2. Folgekosten und Selbstfinanzierungseffekte

Diese Aussage über die Erfolgshierarchie wirtschaftspolitischer Maßnahmen bleibt auch dann gültig, wenn über den Kostenaufwand für das erste Jahr bzw. das Auftragsvolumen hinaus Folgekosten der Maßnahmen auf der einen Seite und deren Selbstfinanzierungseffekte auf der anderen Seite berücksichtigt werden. Es muß zunächst betont werden, daß bei jeder der im Schaubild aufgeführten Maßnahmen, also auch bei staatlichen Käufen, Folgekosten anfallen. Die Folgekosten stehen sogar zum Teil in unmittelbarem Zusammenhang mit dem zu erwartenden beschäftigungspolitischen Effekt. So besitzt der Impuls von indirekten Maßnahmen auf das Ausgabeverhalten von privaten Haushalten und Unternehmen nur dann eine relativ hohe Erfolgswahrscheinlichkeit, wenn Steuererleichterungen von Dauer sind. Das heißt aber auch, daß die entsprechenden Steuerausfälle nicht nur im ersten Jahr nach Beschlußfassung, sondern auch in Zukunft anfallen werden.

Die Entwicklung der Steuerausfälle wie auch des Kostenaufwands aller anderen zur Diskussion stehenden Maßnahmen ist allerdings im Zeitverlauf nicht eindeutig zu bestimmen.

Es gibt bis heute weder eine amtliche Folgekostenrechnung für einzelne staatliche Maßnahmen oder Gesetze noch eine befriedigende Folgekostenschätzung von wissenschaftlicher Seite. Allerdings lassen sich für die Folgekosten sowohl von steuerlichen Maßnahmen als auch von Einstellungen in den öffentlichen Dienst plausible Trends bestimmen.

In Abhängigkeit von der vermuteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wie der Struk-

³⁾ Vgl. z. B. den Kommentar des Bayerischen Finanzministeriums, Ausweitung des Personalbestands im öffentlichen Dienst kein geeigneter Weg zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit, München 1977 (unveröffentlicht).

Alternative Beschäftigungseffekte (Wahrscheinlichkeit, Zeitbedarf und Höhe) von wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates bei jeweils einem Kostenaufwand von 1 Mrd. DM ¹⁾

Wahrscheinlichkeit ²⁾	Beschäftigungseffekte in Personen (Arbeitsplätzen) bei					Zeitbedarf ³⁾
	Indirekten Maßnahmen		Direkten Maßnahmen			
	Senkung der Steuerbelastung oder Erhöhung der Transfereinkommen der privaten Haushalte	Senkung der Steuerbelastung oder Erhöhung der Subventionen der Unternehmen	Erhöhung der staatlichen Sachkäufe ⁴⁾	Erhöhung der staatlichen Käufe von Investitionsgütern	Zusätzliche Einstellungen von Personal in den öffentlichen Dienst	
relativ unsicher	14 000 ⁵⁾ 4 000 ⁶⁾ 18 000 ⁷⁾					relativ lang
relativ unsicher		17 500 ⁵⁾ 4 500 ⁶⁾ 22 000 ⁷⁾				relativ lang
relativ sicher			15 700 ⁵⁾ 4 400 ⁶⁾ 20 100 ⁷⁾			relativ kurz relativ lang überwiegend kurz
relativ sicher				19 300 ⁵⁾ 4 900 ⁶⁾ 24 200 ⁷⁾		relativ kurz relativ lang überwiegend kurz
sicher					23 600 ⁵⁾ ⁸⁾ 18 000 ⁶⁾ 41 600 ⁷⁾	sofortige Wirkung relativ lang überwiegend kurz

¹⁾ Ohne Folgekosten und Selbstfinanzierungseffekte. — ²⁾ Anzahl und Ausmaß von Risiken, die die Höhe des Beschäftigungseffekts verringern können. — ³⁾ Dauer der Umsetzung des wirtschaftspolitischen Impulses in Beschäftigung im Rahmen der verschiedenen Übertragungsmechanismen. — ⁴⁾ Kurzfristig kaum variierbar und damit konjunkturpolitisch nicht relevant mit Ausnahme darin enthaltener Käufe für militärische Zwecke. — ⁵⁾ Direkte und indirekte Beschäftigungseffekte. — ⁶⁾ Multiplikatorinduzierte Beschäftigungseffekte, die aus den Konsumausgaben der direkt und indirekt geschaffenen zusätzlichen Einkommen bzw. Arbeitsplätze entstehen. — ⁷⁾ Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte. — ⁸⁾ In diesem Fall auch die durchschnittliche Anzahl der Arbeiter, Angestellten und Beamten, die mit 1 Mrd. DM ein Jahr lang (auf der Basis 1977) bezahlt werden könnten. Quellen: Berechnungen des DIW, Berlin, und des WSI, Düsseldorf; siehe auch die Angaben in Fußnote 2.

tur des „Steuerentlastungsprogramms“ geht die Bundesregierung z. B. davon aus, daß der Steuerausfall von rund 11 Mrd. DM 1978 über 12,3 Mrd. DM 1979 und 13,4 Mrd. DM 1980 auf 14,6 Mrd. DM 1981 steigen wird; das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von rund 10 vH⁴⁾. Auch bei zusätzlichen Einstellungen in den öffentlichen Dienst würden die Folgekosten, also die Einkommen der öffentlich neu Beschäftigten, jährlich mit einer Zuwachsrate steigen — in Abhängigkeit von der allgemeinen Einkommensentwicklung, von strukturellen Einkommensverbesserungen usw. Von graduellen Abweichungen abgesehen, ist also die Folgekostenproblematik bei diesen wirtschaftspolitischen Maßnahmen die gleiche. (Theoretisch sind allerdings auch steuerliche Maßnahmen ebenso wie Erhöhungen von Transferzahlungen u. ä. im Rahmen indirekter Maßnahmen denkbar, deren jährliche Folgekosten konstant bleiben oder sogar leicht sinken).

Bei staatlichen Käufen stellt sich die Folgekostenproblematik bei weitem nicht so scharf dar, obwohl hier die Bestimmung von Höhe und Entwicklung der Folgekosten am schwierigsten überhaupt ist. Über die Folgekosten von — konjunkturpolitisch sowieso kaum relevanten — Sachkäufen gibt es keinerlei Angaben; doch werden sie, mit Ausnahme von militärischen Gütern, relativ gering sein. Und für die Folgekosten öffentlicher Investitionskäufe gibt es bisher nur einen einzigen Schätzversuch vom Rheinland-Pfälzischen Finanzministerium für einige staatliche Aufgabenbereiche auf der Grundlage konkreter Investitionsprojekte. Danach belaufen sich die jährlichen Folgekosten (Unterhaltungskosten, Betriebs- und Verwaltungskosten einschließlich Personalkosten, kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen) in Prozent der Bau- oder Herstellungskosten auf maximal 31 vH (bei Schulen und Kindergärten) und auf minimal 9,5 vH (bei Verkehrsanlagen)⁵⁾.

Die Schätzergebnisse sind Mittelwerte, die aus einer Zusammenfassung von Einzelanalysen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien gewonnen wurden. Diese Ergebnisse sollen nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen werden, obwohl sie für Außenstehende bisher nicht nachvollziehbar sind. Immerhin muß aber darauf hingewiesen werden, daß bei Berücksichtigung nicht nur betriebswirtschaftlicher Kriterien die Folgekosten durchaus höher sein können; so erhöht zum Beispiel jede bildungspolitisch begründbare Verbesserung der Lehrer-Schüler-Relationen die zitierten Folgekosten bei Schulbauten, jede gesundheitspolitisch begründbare Verbesserung der Relation Pflegepersonal-Patienten die Folgekosten von Krankenhausbauten usw.

Im Vergleich mit den möglichen Folgekosten aller anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen erscheint der beschäftigungspolitische Einsatz von staatlichen Käufen, also hauptsächlich von Anlageinvestitionen, langfristig am „billigsten“, denn hier liegt der Anteil der jährlichen Folgekosten weit unter 100 vH der Erstaussgaben bzw. Anschaffungs- und Herstellungskosten, während die jährlichen Folgekosten, z. B. fortgesetzte Steuererleichterungen sowie Lohn- und Gehaltszahlungen, in den weiteren Jahren ebenso hoch oder höher sind als die Erstaussgaben. Dieser Eindruck wird allerdings bei Berücksichtigung von Selbstfinanzierungseffekten der verschiedenen Maßnahmen leicht korrigiert.

Selbstfinanzierungseffekte entstehen bei jedem zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz durch zusätzliche Steuern und Sozialabgaben, die der neu Beschäftigte und sein Arbeitgeber zahlen müssen. Diese füllen wiederum die Kassen des Staates und der Sozialversicherung und vermindern somit die Erst- wie die Folgekosten für die Schaffung neuer Arbeitsplätze⁶⁾. Außerdem werden, wenn der neu Beschäftigte vorher Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatte, die entsprechenden Mittel im Rahmen des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit eingespart. Das kann dazu führen, daß die Zuschüsse aus dem Bundes-

⁴⁾ Vgl. die „Finanziellen Auswirkungen des Gesetzes zur Steuerentlastung und Investitionsförderung — Stand: Ergebnis nach Vermittlungsausschuß vom 22.10.1977“, abgedruckt in: Wirtschaftspolitische Informationen des DGB-Bundesvorstands, Nr. 7/1977, S. 15.

⁵⁾ Vgl. Ministerium der Finanzen von Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Folgekosten öffentlicher Investitionen — Informationen zur Finanzpolitik, in Zusammenarbeit mit dem WEMA-Institut für empirische Sozialforschung in Köln, Bad Ems 1975.

⁶⁾ Vgl. die Berechnung dieser Selbstfinanzierungseffekte bei Autorengemeinschaft des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1975/76 (insgesamt und regional) und die Auswirkungen beschäftigungspolitischer Maßnahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, Nürnberg 1976, S. 42 ff., hier S. 48 Fußnote 9.

haushalt an die Bundesanstalt für Arbeit reduziert werden können und damit der Ausgabenspielraum der Bundesregierung erweitert wird. Es ermöglicht aber auch der Bundesanstalt für Arbeit die Finanzierung zusätzlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die schon in der Vergangenheit fast ausschließlich öffentlichen Investitionsvorhaben zugute kamen und deshalb die öffentlichen Haushalte insgesamt auch entlasten könnten.

Oder: Es gilt generell für die Sozialversicherung, daß jeder weitere Zufluß von Versicherungsbeiträgen dort die Notwendigkeit vermindert, eigenes Vermögen auf dem Kapitalmarkt aufzulösen, und damit den allgemeinen Verschuldungsspielraum der Gebietskörperschaften auf dem Kapitalmarkt erweitert. Und letztlich würde ein höheres Wirtschaftswachstum als Konsequenz der von Mehrausgaben erzielten Produktions- und Beschäftigungseffekte die Kosten dieser Mehrausgaben in Form von generell höheren Einnahmen an Steuern und Abgaben zurückzahlen.

Je höher nun der Beschäftigungseffekt einer direkten wirtschaftspolitischen Maßnahme, um so größer sind selbstverständlich auch die Selbstfinanzierungseffekte pro Milliarde DM bzw. pro Ausgaben für jeden zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz. Da nun die Beschäftigungseffekte bei der Einstellung zusätzlichen Personals im öffentlichen Dienst am größten sind, machen sich hier auch die Selbstfinanzierungseffekte am stärksten bemerkbar und reduzieren somit den langfristigen Kostenaufwand.

In einigen öffentlichen Aufgabenbereichen wäre es im Extremfall sogar möglich, durch zusätzliche Einstellung sehr viel mehr an zusätzlichen Einnahmen zu erzielen, als für die Einstellung an Kosten aufgebracht werden müßte. Das gilt insbesondere für die Steuer- und Finanzverwaltung, so für die Steuerfahndungs- und Betriebsprüfungsstellen, aber auch für die Verkehrs- und Ordnungsverwaltung der Kommunen und andere Stellen, wo mit der Festsetzung und Erhebung von Steuern, Gebühren, Beiträgen und Bußgeldern überfällige und ausstehende Gelder eingetrieben

werden könnten⁷⁾. So beträgt allein der Rückstand an Steuern zur Zeit rund zehn Milliarden DM, davon überwiegend Unternehmenssteuern. Daß dieser Betrag jährlich mit einer Zuwachsrate von rund zwei Milliarden DM weiter anwächst, ist nicht zuletzt auf die Unterbesetzung der Steuer- und Finanzverwaltung zurückzuführen.

Vergleicht man nun bei den verschiedenen Maßnahmen die jeweiligen Folgekosten und Selbstfinanzierungseffekte, so ergibt sich folgendes Urteil: *Unter dem Gesichtspunkt der Folgekosten bieten indirekte Maßnahmen keinen Vorteil gegenüber direkten Maßnahmen*, da bei Einstellungen in den öffentlichen Dienst die Folgekosten größenordnungsmäßig ungefähr gleich, bei staatlichen Käufen aber wesentlich niedriger sind. *Beim Vergleich der Selbstfinanzierungseffekte*, die man mit den Folgekosten verrechnen kann, *schneiden die direkten Maßnahmen wiederum eindeutig besser ab*, weil sie bei einer gleichen Kostenbelastung im ersten Jahr durch ihren sichereren und höheren Beschäftigungseffekt eine sehr viel höhere Selbstfinanzierungsquote erzielen. Mit anderen Worten, *die zukünftige Belastung des Staatshaushalts fällt bei direkten Maßnahmen geringer aus*. Es stellt sich hier scheinbar ein Paradox dar in der Form, daß Mehrausgaben für direkte Maßnahmen langfristig „billiger“ sind als Mindereinnahmen für indirekte steuerliche Maßnahmen.

Wichtig ist auch das Ergebnis, daß die Einbeziehung von Folgekosten und Selbstfinanzierungseffekten innerhalb von direkten Maßnahmen die Wahl zwischen mehr öffentlichen Käufen und mehr Einstellungen in den öffentlichen Dienst nicht erleichtert. Denn Einstellungen weisen zwar die höheren Folgekosten auf, erzielen aber auch den höheren Beschäftigungseffekt und bessere Selbstfinanzierungsquoten. Das bedeutet, daß diese Wahl nicht nach Kostengesichtspunkten, sondern nach anderen Kriterien — wie etwa Bedarf — getroffen werden muß.

⁷⁾ Vgl. H. Tofaute, Da ist noch Platz für Arbeitslose — Wie der öffentliche Dienst ohne Mehrkosten neue Stellen schaffen könnte, in: ÖTV-Magazin, Nr. 8/1977, S. 9 f.

III. Zur vergangenen und geplanten Wirtschafts- und Haushaltspolitik

1. Krisenverschärfung in der Vergangenheit

Die oben genannten Vorteile von direkten wirtschaftspolitischen Maßnahmen scheinen nun für die vergangene wie für die geplante Wirtschafts- und Haushaltspolitik kein Entscheidungskriterium gewesen zu sein. Ja, beim Rückblick auf die Vergangenheit haben die Gebietskörperschaften sogar im Gegenteil durch eine trotz zahlreicher Konjunkturprogramme zu geringe Ausgabentätigkeit sowie durch Einstellungsstop und Personalabbau im öffentlichen Dienst die Krise verschärft.

So hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin kürzlich mit Hilfe der oben angegebenen Beschäftigungseffekte das tatsächliche Ausgabeverhalten der Gebietskörperschaften bei Sach- und Anlagekäufen von 1975 bis einschließlich 1977 mit den ursprünglich angestrebten Ausgabezielen verglichen und dabei festgestellt⁸⁾: Es wurden insgesamt 26 Milliarden DM weniger als geplant ausgegeben und damit global rund 190 000 Arbeitsplätze für die Dauer von drei Jahren nicht geschaffen — oder auch nicht gesichert, also abgebaut, wenn die Arbeitsplätze vorher unmittelbar von staatlichen Aufträgen abhängig waren. Am Beispiel der Bauwirtschaft wird diese restriktive Ausgabenpolitik besonders deutlich. Denn von den 230 000 Arbeitsplätzen, die dort seit 1974 abgebaut wurden, gehen wahrscheinlich allein 70 000 zu Lasten der staatlichen Haushaltspolitik.

Eine ähnliche Analyse der seit 1975 ergriffenen indirekten Maßnahmen wie Steuer- und Kindergeldreform sowie Investitionszulage ist bisher unterblieben. Doch spricht vieles dafür, daß ihre Beschäftigungseffekte gering waren und im besten Fall lediglich ein Viertel der von der Ausgabenpolitik erzeugten negativen Beschäftigungseffekte kompensieren konnten.

Auch die Personalpolitik im öffentlichen Dienst hat seit 1975 zur Krise beigetragen. Die im Vergleich zu früheren Jahren ab 1975 stark verringerten jährlichen Einstellungen,

die 1976 einem faktischen Einstellungsstop gleichkamen, haben dem Arbeitsmarkt jährlich 50 000 bis 80 000 weniger Arbeitsplätze angeboten als in der Vergangenheit. Gleichzeitig ist auch vorhandenes Personal abgebaut worden; und zwar nicht nur durch vorzeitige Pensionierung und ähnliche arbeitsmarktunschädliche Maßnahmen, sondern auch durch Entlassungen. Sie spiegeln sich wieder in 35 000 Ende Mai 1977 gemeldeten Arbeitslosen aus den Bereichen Gebietskörperschaften und Sozialversicherung — den letzten verfügbaren amtlichen Angaben —, selbst wenn man darunter einen gewissen Prozentsatz an freiwilligen Kündigungen zugesteht. Daß gleichzeitig der Druck auf dem Arbeitsmarkt und die Furcht vor Arbeitslosigkeit gelegentlich auch von öffentlichen Arbeitgebern genutzt wurden, um Arbeitsbedingungen zu verschlechtern, sei hier nur am Rande vermerkt.

Die negativen Folgen dieser Politik können zusammenfassend auch so formuliert werden: Allein eine stärkere Orientierung der effektiven Staatsausgaben einschließlich der für Personal an den ohnehin bescheidenen Ausgabezielen der Finanzplanung von 1974—1978 hätte eine Verminderung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik seit 1975 um mindestens einen Prozentpunkt ermöglicht⁹⁾.

2. Keine entschiedene Tendenzwende für die Zukunft

Die krisenverschärfende Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften wurde offiziell als Haushaltskonsolidierung bezeichnet und mit der hohen Staatsverschuldung zum Ausgleich der Steuerausfälle gerechtfertigt, die vor allem 1975 durch den Konjunkturerinbruch wie durch Steuer- und Kindergeldreform gewollt und ungewollt entstanden waren. Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des DGB (WSI) hat die Bezeichnung dieser Politik schon 1976 als beschönigend und ihren Inhalt als überzogen bezeichnet¹⁰⁾, stand mit dieser Kritik jedoch weitgehend allein.

⁸⁾ Vgl. das Referat von D. Vesper, Beschäftigungseffekte der Finanzpolitik, gehalten auf dem WSI-Forum „Krise der ökonomischen Theorie — Krise der Wirtschaftspolitik“ am 5. und 6. Dezember 1977 in Düsseldorf; erscheint demnächst in WSI-Studie Nr. 37.

⁹⁾ Ebenda.

¹⁰⁾ Vgl. C. Schäfer und H. Tofaute, Zur Problematik der aktuellen und zukünftigen Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/1976, S. 184 ff.

Erst 1977 haben sich auch andere Stellen einschließlich der meisten Wirtschaftsforschungsinstitute, die die „Konsolidierung“ vorher noch gutgeheißen hatten, angesichts der nicht mehr übersehbaren Nachteile scharf gegen die bisherige Linie der staatlichen Wirtschafts- und Haushaltspolitik gewandt. Und sie haben wie der DGB eine deutliche Tendenzwende zugunsten einer kräftig expansiven, mittelfristig angelegten, mehr oder weniger auf staatliche Investitionskäufe und Einstellungen setzende Politik gefordert im Sinn der oben geschilderten Hierarchie von Beschäftigungseffekten¹¹⁾.

- Allein der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich bis heute weder mit der bisherigen Wirtschaftspolitik kritisch auseinandergesetzt noch seine Vorschläge für zukünftiges wirtschaftspolitisches Handeln an den beschriebenen Beschäftigungseffekten orientiert. Ihm ist deshalb vorgeworfen worden, nicht nur in der Vergangenheit durch seine Ratschläge den Staat zur Konsolidierungspolitik ermuntert und damit zur Krisenverschärfung beigetragen zu haben; auch bei Realisierung seiner jüngsten Vorschläge einer deutlichen Zurückhaltung bei Lohnerhöhungen, möglichst einer Lohnpause, würde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geschwächt und die Krise verschärft. Daß der Rat seinen Vorschlägen trotzdem positive Ergebnisse abgewinnen konnte, ist teilweise sogar als „unwissenschaftlich“ und „nicht von dieser Welt“ bezeichnet worden¹²⁾. Den Hintergrund dieser scharfen Kritik bildet u. a. ein Theorienstreit zwischen — grob gesagt — sogenannten Monetaristen, die letztlich auf die von staatlichen Einflüssen möglichst freizumachenden

¹¹⁾ Vgl. z. B. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand (Hrsg.), Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, Düsseldorf (Juli) 1977, insbesondere S. 12 ff.; die Übersicht über die konjunkturpolitischen Einschätzungen und Forderungen verschiedener Wirtschaftsforschungsinstitute in: Frankfurter Rundschau, Was die Institute meinen, Nr. 192, 20. 8. 1977; J. Schmidt und D. Vesper, Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erschwert Abbau der Arbeitslosigkeit, in: DIW-Wochenbericht (des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin), Nr. 18/1977, S. 149 ff., sowie J. Kunze und K. Müller-Krumholz, Aufschwung in der Bundesrepublik zum Stillstand gekommen, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 34/1977, S. 299.

¹²⁾ Vgl. dazu mehrere Referate und Diskussionsbeiträge auf dem WSI-Forum am 5. und 6. Dezember 1977 in Düsseldorf, die demnächst erscheinen in WSI-Studie Nr. 37.

„Selbsteilungskräfte“ des Marktes setzen, und den Keynesianern, die globale und strukturelle Nachfragedefizite als Krisenursache mit zusätzlicher staatlicher und staatlich induzierter Nachfrage bekämpfen wollen.

Nun sind, wie schon zu Beginn dieses Beitrags erwähnt, die Wirtschaftsforschungsinstitute, der DGB und andere mit ihren Forderungen beim letzten massiven Konjunkturprogramm von Bund und Ländern, dem „Steuerentlastungsprogramm“, nicht durchgedrungen; der Sachverständigenrat scheint mehr Gehör gefunden zu haben. Und auch bei den Kernhaushalten der Gebietskörperschaften scheinen sich diese Forderungen, von Einzelfällen abgesehen, bisher nur mäßig niederzuschlagen.

Das gilt insbesondere für die Länder und Gemeinden, die zusammen mit mehr als 90 vH des Personalbestands und rund 70 vH der jährlichen Käufe der Gebietskörperschaften die entscheidenden Durchsetzungsmöglichkeiten einer beschäftigungsfördernden Ausgabenpolitik besitzen. Das wird vielfach übersehen, wenn in der öffentlichen Diskussion meist dem Bund allein die wirtschaftspolitische Verantwortung aufgeladen und staatliches Fehlverhalten angelastet werden. Es nutzt also relativ wenig, wenn lediglich der Bund und einige Länder, wie etwa Nordrhein-Westfalen, ihre Ausgaben für Käufe und Personaleinstellungen deutlich erhöhen, die anderen Gebietskörperschaften dagegen nach den bisher vorliegenden Informationen noch der Haushaltskonsolidierung anhängen.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion um die Jahreswende 1977/78 wird allerdings von staatlicher Seite und auch vom Sachverständigenrat zunehmend der Eindruck zu vermitteln versucht, das Problem sei nicht etwa fehlende Bereitschaft zum Umschalten von Konsolidierung auf Expansion, sondern mangelnder, ja ausgeschöpfter Spielraum an Handlungsmöglichkeiten. Gleichzeitig ist ein bemerkenswerter Wandel in der Begründung „ausgereizter“ Handlungsmöglichkeiten zu entdecken. Das Schwergewicht wird nicht mehr auf angeblich fehlenden Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Leistungen gelegt, der ja grundsätzlich in jedem Einzelfall mehr staatliche Investitionskäufe und mehr öffentliches Personal rechtfertigen muß. Die Betonung liegt auch nicht auf fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten, obwohl die zu erwartenden Steuerausfälle allein durch das „Steuer-

entlastungsprogramm“ vom Herbst 1977 zweifellos den Finanzierungsspielraum beschnitten haben.

Vielmehr wird eine Reihe anderer und teilweise neuer Argumente in den Vordergrund geschoben, wie sie z. B. im letzten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium stellvertretend für viele andere Stimmen angesprochen worden sind¹³⁾. So wird der Forderung nach mehr staatlichen Investitionskäufen entgegengehalten, daß es entweder keine vergabereifen Projekte gebe oder die Ausführung vorhandener Projekte durch eine Vielzahl institutioneller und administrativer Hemmnisse blockiert werde. Und gegen die Forderung nach mehr Einstellungen in den öffentlichen Dienst wird eingewandt, die gegenwärtig Arbeitslosen und Arbeitssuchenden hätten nicht die notwendige Qualifikation für staatlichen Personalbedarf; Personal würde — wenn überhaupt

— wegen der absehbaren sinkenden Gesamtbevölkerungszahl, wieder sinkender Schülerzahlen u. ä. nur vorübergehend gebraucht; und nur vorübergehend notwendiges Personal berge angesichts des bestehenden, Flexibilität erschwerenden öffentlichen Dienstrechts, die Gefahr einer gigantischen und nicht revidierbaren personellen Fehlinvestition.

Wenn diese Argumente wie die generelle These vom ausgereizten Handlungsspielraum zuträfen, könnte man tatsächlich im Hinblick auf die oben geschilderten Beschäftigungseffekte direkter wirtschaftspolitischer Maßnahmen nur verpaßten Chancen in der Vergangenheit nachtrauern. Die folgende Beleuchtung dieser Argumente im einzelnen wird jedoch zeigen, daß es durchaus auch in der Zukunft noch Chancen für eine beschäftigungspolitisch optimale Haushaltspolitik gibt. Zumindest werden sich einige Argumente als ungesichert und fragwürdig erweisen.

IV. Vermeintliche Hindernisse für eine optimale Beschäftigungsstrategie

1. Unerfüllter Bedarf an öffentlichen Leistungen

Zwar gibt es für die Bundesrepublik heute weder eine systematische Schätzung von Nachholbedarf, Ersatzbedarf und Neubedarf noch eine verlässliche Ermittlung des gegenwärtigen Versorgungsniveaus an öffentlichem Personal und staatlichen Infrastruktureinrichtungen, deren Vergleich einen Fehlbestand eindeutig anzeigen und entsprechende politische Handlungsanweisungen auslösen könnte. Auch sind im Bedarf teilweise normative Faktoren, d. h. subjektive und auch politische Zielvorstellungen enthalten, die im Einzelfall strittig sein können.

Das wird beispielsweise deutlich an der Auseinandersetzung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) mit den Länder-Kultusministerien über den noch vorhandenen Lehrerbedarf. Anhand von 15 „Prüfsteinen zur Beurteilung von Lehrerbedarfsaussagen“ hat die GEW im Gegensatz zu amtlichen Bedarfschätzungen transparent gemacht, wie ihre Bedarfswerte unter Berücksichtigung einer

Vielzahl von Faktoren zustande kommen, welche die notwendigen Veränderungen der Arbeitsbedingungen der Lehrer ebenso einbeziehen wie die bisher unterschiedliche Versorgung einzelner Schultypen und Schülergruppen und die pädagogisch wünschenswerte Lehrer-Schüler-Relation. Sie konnte gleichzeitig nachweisen, daß die Kultusminister den noch unerfüllten Lehrerbedarf bei weitem unterschätzen. Diese haben sich bei der Festlegung ihrer Zahlen weniger von der immer noch nicht hergestellten Bildungs- und Chancengleichheit und mehr von der von ihren Finanzministern vorgegebenen Haushaltskonsolidierung leiten lassen¹⁴⁾. Das Motiv zu sparen scheint übrigens auch bei anderen amtlichen Bedarfsschätzungen die Kriterien problemgerechter Aufgabenerfüllung überspielt zu haben.

Trotzdem ist heute für die Bundesrepublik generell wieder unbestritten, daß es nach wie vor in vielen alten und auch neuen öffentlichen Aufgabefeldern einen großen Bedarf an

¹³⁾ Vgl. die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 120/1977, S. 1100 ff.

¹⁴⁾ Vgl. die fünfzehn „Prüfsteine zur Beurteilung von Lehrerbedarfsaussagen“, die der Gewerkschaftstag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft im DGB (GEW) am 30. 10. bis 3. 11. 1977 in Mannheim beschlossen hat, in: GEW (Hrsg.), Drucksache 6 zum Gewerkschaftstag 1977 — Anträge und Entschlüsse, S. 87 ff.

öffentlichen Leistungen gibt, der auch als Notwendigkeit weiterer sozialer Reformen umschrieben werden kann. Er muß durch vermehrten Einsatz von staatlichen Investitionen und öffentlichem Personal, und das heißt: entsprechend mehr Staatsausgaben, befriedigt werden. Das betont selbst die Prognos-AG in einem neuen Gutachten für die Bundesregierung, nachdem sie vor Jahren mit einem anderen Gutachten die These von der bereits erreichten Sättigungsgrenze bei öffentlichen Leistungen ausgelöst hatte¹⁵⁾. Dieser Bedarf läßt sich aus zahlreichen Angaben von Regierungen, Behörden, Parteien und Verbänden für noch nicht einmal alle öffentlichen Aufgabenbereiche ableiten.

So existiert beispielsweise in den Bereichen Gesundheitswesen, Jugendhilfe, Altenhilfe, Bildungswesen, Kultur, Sportstätten, Öffentliche Ver- und Entsorgung sowie öffentlicher Nahverkehr, Lärmschutz an Straßen jeweils ein Defizit an Infrastrukturinvestitionen in meist zweistelliger Milliarden-Höhe. Ähnliches gilt für das öffentliche Personal. In der letzten Zeit haben Wirtschaftsforschungsinstitute, Gewerkschaften und andere Stellen einen Fehlbestand und Zusatzbedarf quantifiziert, der für einzelne Aufgabenbereiche von 15 000 Stellen (in der allgemeinen Verwaltung) bis zu 800 000 Stellen (im Bildungsbe- reich) reicht und für die Verwaltung der Gebietskörperschaften insgesamt die Millionengrenze überschreitet¹⁶⁾.

2. Unausgeschöpfter Finanzierungsspielraum

Ein erstes und schon entscheidendes Hindernis für die Bedarfserfüllung kann nun ein nicht ausreichender oder nicht gesicherter Finanzierungsspielraum sein. Der Finanzbedarf für mehr staatliche Investitionen und öffentliches Personal darf zwar generell nicht dramatisiert werden wegen der in die nachfolgenden Beschäftigungseffekte automatisch eingebauten Selbstfinanzierungseffekte, die Selbst-

¹⁵⁾ Vgl. W. Bierter, H. E. Grundmann, D. Schröder, Potentielle strukturelle Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990, Prognos-Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Basel (August) 1976.

¹⁶⁾ Vgl. z. B. die Übersicht über entsprechende Bedarfsschätzungen bei C. Schäfer und H. Tofaute, a. a. O., S. 191 und S. 193, sowie D. Vesper, Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 28/1977, S. 245 ff.

finanzierungsquoten auch der Folgekosten von mindestens 30 vH und auch mehr als 50 vH ermöglichen. Aber der verbleibende Finanzbedarf ist immer noch relativ hoch, wenn über massive direkte wirtschaftspolitische Maßnahmen die Arbeitslosigkeit spürbar abgebaut werden soll.

Nun wurden vor wenigen Wochen frühere Schätzungen der für 1978 zu erwartenden Steuereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden nach unten korrigiert, weil nicht nur Steuerausfälle durch das Steuerentlastungsprogramm, sondern auch durch eine schlechtere konjunkturelle Entwicklung abzusehen waren. Deshalb stellt sich in der gegenwärtigen Situation die Finanzierung von mehr Staatsausgaben in erster Linie als Problem einer weiteren Staatsverschuldung dar, deren Verzinsung und Tilgung die Folgekosten von direkten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zusätzlich erhöhen würden. Es stellen sich im einzelnen die Fragen: Gibt es eine Verschuldungsgrenze? Verdrängt möglicherweise die staatliche Kreditnachfrage diejenige der privaten Wirtschaft vom Kapitalmarkt? Können mehr Staatsverschuldung einerseits und mehr Staatsausgaben andererseits die Inflationsrate erhöhen?

Diese Fragen sollen hier in aller Kürze beantwortet oder zumindest relativiert werden, soweit dies einige damit angesprochene Streitfälle und Schwierigkeiten von Wirtschaftstheorie und -politik überhaupt zulassen. Eine Frage ist sehr schnell und eindeutig zu beantworten: Eine verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze gibt es nicht, solange mit 1 Mill. Arbeitslosen ein „gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht“ im Sinn des Stabilitäts- und Wachstumsprozesses besteht. Darauf hat z. B. Bundesfinanzminister Apel anlässlich der letzten Steuerschätzung erneut hingewiesen¹⁷⁾.

Ist aber nicht schon eine ökonomische Verschuldungsgrenze erreicht? Auch diese Frage wird von zahlreichen Theoretikern wie Praktikern zur Zeit u. a. mit folgenden Argumenten verneint: Solange noch in absehbarer Zeit weder die private Ersparnis von der privaten Wirtschaft noch das Produktionspotential an vorhandenen Maschinen und Arbeitskräften ausgeschöpft wird, kann der Staat ohne Gefahr zusätzliche Kredite aufnehmen und damit die bisher ungenutzten Teile des Produktionspotentials in Anspruch nehmen. Eine Ver-

¹⁷⁾ Seine Ausführungen zitiert nach Rheinische Post, 1978 Steuer-Loch von 14 Milliarden, in: Nr. 186, 10. 12. 1977.

drängung der Privaten vom Kapitalmarkt ist nach einer Analyse des DIW nicht zu befürchten. Und eine Kapazitätsauslastung von zur Zeit nur 92 vH läßt für zusätzliche staatlich angeregte Nachfrage noch sehr viel globalen und inflationsneutralen Spielraum, wenn man bedenkt, daß die freien Kapazitäten von 8 vH rund dreimal so hoch sind wie alle öffentlichen Investitionen 1977 zusammen.

In einer Situation nicht ausgeschöpften Angebots an Krediten und Produktionskapazitäten ist es sogar möglich, die schuldenabhängige Belastung zukünftiger Staatshaushalte durch unverzinsliche Staatskredite bei Banken zu senken. Ja, es ist sogar die ganze Belastung selbst durch tilgungsfreie, d. h. nicht rückzahlbare Kredite an den Staat vermeidbar. Das ist keine Außenseitermeinung, sondern herrschende, wenn auch in der öffentlichen Diskussion nicht zur Geltung kommende Lehre der Finanzwissenschaften¹⁸⁾.

Aber auch unabhängig von diesen Möglichkeiten haben noch in Kenntnis der finanzwirtschaftlichen Konsequenzen des „Steuerentlastungsprogramms“ ernst zu nehmende Stimmen wie die Arbeitsgemeinschaft der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in ihrem letzten Gemeinschaftsgutachten, der Deutsche Städtetag in einem Appell an seine Mitglieder oder der auf die Bundesrepublik Bezug nehmende Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des vergangenen Jahres, Bertil Ohlin, zum Ausdruck gebracht, daß der Ausgaben- und Verschuldungsspielraum der öffentlichen Hand noch nicht ausgeschöpft ist¹⁹⁾.

¹⁸⁾ Vgl. z. B. das Referat von R. Thoss, Notwendigkeit und Möglichkeit öffentlicher Investitionen, gehalten auf dem WSI-Forum am 5. und 6. Dezember 1977 in Düsseldorf, erscheint demnächst in WSI-Studie Nr. 37; vgl. insbesondere zur herrschenden Lehrmeinung denselben, Die Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben in der Depression, Münster 1975, hektographiertes Manuskript, S. 2 und S. 4 ff. Vgl. auch die Verneinung der Frage: Wird die private Wirtschaft durch die Staatsverschuldung verdrängt? durch R. Pohl zum gleichlautenden Thema in: DIW-Wochenbericht, Nr. 31/1977, S. 259 ff.

¹⁹⁾ Vgl. dazu das Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute „Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1977“, abgedruckt in: DIW-Wochenbericht, Nr. 42—43/1977, S. 370; den Appell des Deutschen Städtetages zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung, Städtetag: Mehr investieren, in: Nr. 271, 22. 11. 1977; das Interview der Frankfurter Rundschau mit Bertil Ohlin in: Nr. 287, 10. 12. 1977.

3. Der Mangel an vergabereifen Projekten und die Blockade von Investitionen werden übertrieben

Was aber nutzt noch vorhandener Finanzierungsspielraum, wenn mehr staatliche Investitionskäufe nicht durchgesetzt werden können, weil entweder vergabereife Projekte fehlen oder die Ausführung vergebener Projekte durch institutionelle und bürokratische Hemmnisse blockiert wird?

Schon dem ersten Teil der Behauptung muß man sehr skeptisch begegnen angesichts des oben angegebenen riesigen Bedarfsvolumens an zusätzlichen öffentlichen Investitionen auf verschiedenen staatlichen Ebenen und in verschiedenen Aufgabenbereichen. Seine mangelhafte Umsetzung in konkrete Projekte würde nicht nur bedeuten, daß der Staat dem im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz formulierten Auftrag nicht nachkommen würde, ständig für ein Reservoir an fertigen „Schubladenprogrammen“ zu sorgen. Sie würde auch jenem in der letzten Zeit bewiesenen Einfalls- und Formulierungsreichtum gerade auf kommunaler Ebene widersprechen, mit dem sowieso geplante Investitionsprojekte im Rahmen der Kernhaushalte zu neuen, zusätzlichen Projekten umformuliert wurden, um damit aus den verschiedenen Konjunkturprogrammen von Bund und Ländern Geld abrufen und die eigene Kasse schonen zu können.

Erst recht folgendes Beispiel macht die These fehlender Projekte fragwürdig: Die Bundesregierung hat sich kürzlich gescheut, im Rahmen von Lärmschutzverordnungen den Schwellenwert für Lärmschutzmaßnahmen auf ein gesundheitlich angemessenes Niveau zu senken, um u. a. Folgewirkungen in Form von Lärmschutzwällen an den Bundesfernstraßen mit einem von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe geschätzten Kostenaufwand von rund 50 Mrd. DM zu vermeiden. Gleichzeitig wurde damit aber die Chance vertan, z. B. der extrem notleidenden, kurzarbeitenden und Arbeitskräfte freisetzenden Stahlindustrie mit aus Stahl zu fertigenen Lärmschutzwällen zusätzliche, massive und anhaltende Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu geben. Diese Chance wäre auch dann beachtlich gewesen, wenn in Abhängigkeit von weniger ambitionierten Lärmschutzwerten als den als optimal angesehenen ein Folgekosten- und Auftragsvolumen von viel weniger als 50 Mrd. DM eingetreten wäre.

Hier wird erneut deutlich, daß politische Entscheidungen immer noch eher von Kosten- und Spargesichtspunkten statt von beschäftigungspolitischen Kriterien geprägt werden, die These von fehlenden Projekten oft nur eine Schutzbehauptung zur Vermeidung zusätzlicher Ausgaben und zur Absicherung vermeintlicher Sparnotwendigkeiten ist. Daß oft genug dennoch die Sparziele durchkreuzt werden, zeigt wieder das Beispiel Stahlindustrie, für die die Bundesregierung jetzt aufgrund zunehmenden Problemdrucks zu Subventionen, Bürgschaften u. ä. bereit zu sein scheint. *Zusätzliche* Beschäftigungseffekte werden damit jedoch nicht verbunden sein.

Das noch häufiger vorgetragene Argument blockierter Investitionsprojekte — gemeint ist meist: durch Bürgerinitiativen und staatliche Umweltschutzvorschriften — ist ebenso kritisch zu sehen. Zunächst bezieht es sich überwiegend auf private Investitionsvorhaben, vor allem auf Kraftwerksbauten auf Kernbrennstoff- und Kohlebasis. Aber in diesem Zusammenhang hat Bundesinnenminister Maihofer vor der Jahreswende die Bedeutung des „Blockade“-Arguments zurechtgerückt; nach seiner — des obersten Dienstherren der Genehmigungsbehörden — Aussage ist zur Zeit von in Auftrag gegebenen und im Bau befindlichen Kohlekraftwerken mit einem Investitionsvolumen von rund 16,4 Mrd. DM nur ein Projekt mit einem Volumen von 1,2 Mrd. DM durch staatliche Vorschriften blockiert. Und soweit der Bau durch Umweltschutzeinrichtungen verzögert werde, sei dem Zeitverlust ein erheblicher Beschäftigungseffekt bei den Herstellern und Lieferanten von Umweltschutzeinrichtungen gegenüberzustellen.

Für den Bereich der öffentlichen Investitionen liegen auf der gesamtstaatlichen Ebene noch keine konkreten Angaben vor, obwohl seit Frühjahr 1977 im Bundesbauministerium sich ein interministerieller Arbeitskreis mit dem Problem blockierter Investitionen beschäftigt. Immerhin konnte Staatssekretär Ruhnau vom Bundesverkehrsministerium inzwischen für die Bundesebene angeben, daß vom gesamten Bundesbauetat 1977 nur drei bis vier vH von Bürgerinitiativen blockiert waren. Er nahm diese Zahl gleichzeitig zum Anlaß, die Klage über Investitions-Blockaden als „übertrieben“ zu kennzeichnen. Es mußte peinlich wirken, als gleichzeitig mit Maihofers und Ruhnau's Äußerungen ausgerechnet das Bundeswirt-

schaftsministerium wieder pauschal einen hohen „Investitionsstau“ beklagte²⁰⁾.

3. Keine besonderen Hindernisse für zusätzliche Einstellung von Personal

Auch die Argumente gegen mehr öffentliches Personal erscheinen zumindest überzogen. Es wird beispielsweise pauschal behauptet, die Qualifikationsanforderungen an neues Personal stimmten nicht mit der Qualifikation der gegenwärtig Arbeitssuchenden überein, obwohl die Qualifikation bisher weder im Rahmen von Bedarfsschätzungen noch von der Arbeitsmarktstatistik für einen echten Vergleich ausreichend formuliert und erfaßt wird. Folgende grobe Überlegungen über ein vom Arbeitsangebot bestimmtes „Einstellungspotential“ lassen allerdings eher vermuten, daß das Gegenteil der genannten Behauptung zutrifft:

Ein kleiner Teil der gemeldeten Arbeitslosen ist früher schon im öffentlichen Dienst beschäftigt gewesen (Ende Mai 1977 35 000), er könnte überwiegend ohne größere Schwierigkeiten wieder eingestellt werden. Ein weiterer Teil der ständig steigenden Anzahl arbeitsloser Angestellter kommt gerade aus Dienstleistungsbereichen, die mit ihren Qualifikationsanforderungen dem öffentlichen Dienst ähnlich sind, also ohne Umschulung und lange Einarbeitungszeit in den öffentlichen Dienst eingestellt werden könnten. So waren Ende September 1977 aus Verkehrsberufen, Ordnungs- und Sicherheitsberufen, Gesundheitsdienstberufen, Sozial- und Erziehungsberufen, geistes- und naturwissenschaftlichen Berufen insgesamt rund 138 000 Personen arbeitslos gemeldet, davon 119 000 Vollzeit- und 19 000 Teilzeitarbeitsuchende. Eine Analyse der ebenfalls in der Arbeitsmarktstatistik Ende Mai 1977 ausgewiesenen Arbeitslosen mit abgeschlossener Fachhochschul- und Hochschulbildung und an öffentlichen Aufgaben orientierten Ausbildungsfachrichtungen ergibt, daß davon rund 30 000 im öffentlichen Dienst beschäftigt werden könnten. Zweifellos ist ein Teil der hier aufgeführten

²⁰⁾ Vgl. die drei Äußerungen zitiert nach Handelsblatt, Investitionsstau nicht durch den Umweltschutz — Maihofer: Falsche Behauptungen der Kohle, in: Nr. 230, 30. 11. 1977; dasselbe, Straßenbau steht vor einem Auftragsloch, in: Nr. 223, 21. 11. 1977; dasselbe, Der Investitionsstau muß abgebaut werden — BMWi: Konjunkturentwicklung unbefriedigend, in: Nr. 227, 25. 11. 1977.

Arbeitslosen in den drei genannten Gruppen mehrfach erfaßt. Trotzdem belegen sie erhebliche zusätzliche Einstellungsmöglichkeiten in den öffentlichen Dienst, obwohl sie nicht alle in Frage kommenden Qualifikationen erfassen²¹⁾.

Der größte Teil der gegenwärtig Arbeitslosen aber besteht aus Ungelernten und Angelernten, für die gerade im kommunalen Bereich mögliche und auch vom Städtetag genannte Tätigkeitsfelder liegen, so im „Krankentransport- und Rettungswesen, im öffentlichen Gesundheitswesen, für Sicherheitskräfte nach dem Arbeitssicherheitsgesetz oder Außendienstkräfte im Ordnungs- und Gewerbeswesen“²²⁾. Für sie können Ausbildungs- und Einarbeitungszeiten durchaus in Kauf genommen werden. Wenn beispielsweise für die volle Anwendung des Gesetzes über die Einführung eines Notruf- und Straßenrettungsdienstes allein 35 000 Sanitäter u. ä. vom Deutschen Städtetag für notwendig gehalten werden, so ist das ein konkretes Beispiel für beachtliche Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten.

Im übrigen stellen nicht nur die gegenwärtig vorhandenen und gemeldeten Arbeitslosen ein gewisses Potential für zusätzliche Einstellungen in den öffentlichen Dienst dar, sondern auch die jeweils in den nächsten Jahren zu erwartenden Arbeitslosen. Der Bedarf an zusätzlichem öffentlichen Personal muß also nicht in einem Jahr erfüllt werden, er kann auch nach und nach über mehrere Jahre hinweg durch Neueinstellungen befriedigt werden. Dabei sollte der zukünftig zunehmenden Zahl der Arbeitslosen im wachsenden Strom der Abgänger aus den Ausbildungssektoren besondere Beachtung geschenkt werden. Vor allem Hochschulabgänger, und darunter speziell Lehramtskandidaten, werden von Arbeitslosigkeit betroffen sein, wenn das gegenwärtig restriktive Einstellungsverhalten des Staates trotz immer noch ausfallendem Unter-

richt und überfüllten Klassen nicht geändert wird. Schon im Mai 1977 waren 7 800 Lehrer arbeitslos gemeldet, doppelt so viel wie im Vergleich zum Vorjahr.

Gerade am Beispiel neu einzustellender Lehrer entzündet sich nun häufig ein weiteres Argument gegen mehr öffentliches Personal: Angesichts nur bis 1985 steigender und danach wieder absinkender Schülerzahlen würden neue Lehrer, wenn überhaupt, so nur vorübergehend gebraucht. Dieser vermeintliche Nachteil verwandelt sich jedoch sehr schnell in folgende mögliche Vorteile: Später wieder sinkende Schülerzahlen eröffnen dann endlich die Aussicht, das Zahlenverhältnis von Schülern zu Lehrern entscheidend zu verkleinern auf die Ausmaße, die pädagogisch nicht nur erwünscht, sondern auch schon einmal vor der großen Wirtschaftskrise im Bildungsgesamtplan von Bund und Ländern zur Verbesserung der Chancengleichheit als notwendig bezeichnet worden waren. Oder sie ermöglichen mit freigesetzten Lehrern den Aufbau eines Erwachsenenbildungssystems als „bildungspolitischer Hauptaufgabe der achtziger Jahre“; dieses so von Dieter Mertens, dem Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, bewertete System soll insbesondere die zukünftigen Erwerbstätigen, die bis heute als Jugendliche durch Ausbildungsengpässe benachteiligt waren, auf den zunehmenden ökonomischen Strukturwandel vorbereiten²³⁾.

Trotz dieser Möglichkeiten wird die These von nur vorübergehend gebrauchten zusätzlichen Lehrkräften gern verallgemeinert und argumentiert, daß bei einer für die Zukunft zu erwartenden Abnahme der Gesamtbevölkerung auch der Bedarf an öffentlichen Leistungen generell abnehmen wird. Auch darauf ist zu entgegnen: Selbst wenn die Gesamtbevölkerung sinken sollte, so ist dennoch ein Ansteigen bestimmter Bevölkerungsgruppen möglich. Das trifft nicht nur auf die Gruppe Auszubildender bei steigenden Ausbildungszeiten zu. Es trifft bestimmt auch auf die Gruppe der Rentner zu, die durch medizinischen Fortschritt und möglicherweise auch Humanisierung des Arbeitslebens, also durch längere Lebenserwartung wie durch weitere Herabsetzung der Altersgrenze, wachsen

²¹⁾ Vgl. zu den Zahlenangaben: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 11/1977, S. 1393, sowie Heft 8/1977, S. 991 und S. 1002 ff.

²²⁾ Vgl. den Deutschen Städtetag, zitiert nach Handelsblatt, Die Städte wollen Arbeitslosen helfen, in: Nr. 140, 25. 7. 1977.

²³⁾ Vgl. dazu z. B. die fünfzehn „Prüfsteine zur Beurteilung von Lehrerbedarfsaussagen“, die der Gewerkschaftstag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft im DGB (GEW) am 30. 10. bis 3. 11. 1977 in Mannheim beschlossen hat, in: GEW (Hrsg.), Drucksache 6 zum Gewerkschaftstag 1977 — Anträge und Entschlüsse, S. 87 ff.

²³⁾ Vgl. D. Mertens, Bildungssystem und Beschäftigungssystem — Zusammenhänge, Konflikte, Herausforderungen aus arbeitsmarktpolitischer Sicht, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Nr. 11—12/1976, S. 289 ff.

kann. Um so mehr werden die Bedürfnisse dieser Gruppen nach öffentlichen Leistungen, also auch nach öffentlichen Einrichtungen und Personal, zunehmen.

Außerdem ist der Bedarf an öffentlichen Leistungen nicht nur an die allgemeine und spezielle Bevölkerungsentwicklung angebunden. Das wäre nur der Fall, wenn bisher schon Bedarfssättigung erreicht wäre. Es muß immer wieder darauf hingewiesen werden, daß das jedoch in den meisten öffentlichen Aufgabebereichen noch nicht zutrifft. Nicht zuletzt muß aber auch das Entstehen neuer Bedürfnisse nach öffentlichen Leistungen berücksichtigt werden.

Mit veränderten Bedürfnissen und darauf folgenden neuen öffentlichen Aufgaben ist das letzte relevante Gegenargument der Kritiker von mehr Staatsausgaben angesprochen. Sie befürchten, daß beim gegenwärtig geltenden Dienstrecht im Beschäftigungsbereich des Staates jetzt zusätzlich eingestelltes Personal — wie auch schon der vorhandene Personalstand — in Zukunft nur unter Schwierigkeiten auf andere Arbeitsplätze im Rahmen neuer Aufgabefelder umgesetzt werden kann.

Zweifellos ist Unbehagen über das bestehende Dienstrecht berechtigt und beispielsweise ausführlich in den 1973 vorgelegten Arbeiten der von der Bundesregierung eingesetzten Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts festgehalten worden. Dieses Unbehagen wird jedoch von Regierungen, Verbänden und Gewerkschaften ebenso geteilt wie die Bereitschaft, das Dienstrecht zu reformieren. Allerdings bestehen über Reforminhalte und -wege vor allem zwischen Gewerkschaften und Bundesregierung erhebliche Differenzen. Es ist hier nicht der Ort, auf diese Auseinandersetzung im einzelnen einzugehen oder darüber zu richten, warum die Reform trotz jahrelanger Diskussion noch nicht in Gang gekommen ist.

Die Befürchtung zukünftig mangelnder Flexibilität darf jedoch nicht übertrieben werden. Eine *conditio sine qua non* ist eine Reform des öffentlichen Dienstrechts für zusätzliche

Einstellungen in den öffentlichen Dienst rein sachlich nicht.

Für eine Dienstrechtsreform ist jedoch immer noch Zeit. Und von den Gewerkschaften wird der Forderung nach mehr Flexibilität nichts in den Weg gelegt. Im Gegenteil, ihr „Entwurf eines Aktionsprogramms zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“ betont, daß die Verwirklichung einer Reform des öffentlichen Dienstrechts „die Funktions- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes stärken und seine Effektivität vergrößern“ soll. Bisher vorhandene Hemmnisse sollen zum Beispiel durch Abschaffung der Dreiteilung in Arbeiter, Angestellte und Beamte, durch tarifvertraglich geregelte Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten, durch privatrechtliche Arbeitsverträge beseitigt werden; Verbesserungen sollen u. a. erzielt werden durch ein System allgemein anerkannter Ausbildungsziele und Ausbildungsinhalte sowie ein leistungsfähiges Fortbildungssystem²⁴⁾.

Schließlich ist auch die bisherige Flexibilität und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes nicht so schlecht wie ihr Ruf. Schlagworte wie das vom „bisher schon aufgeblähten, überbesetzten und überbezahlten öffentlichen Dienst“ gehen nicht nur am Problem vorbei, solange Mehrausgaben durch Mehrbedarf zu rechtfertigen sind; sie sind in dieser Pauschalität auch widerlegt worden²⁵⁾.

²⁴⁾ Vgl. den „Entwurf eines Aktionsprogramms zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“ der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes im DGB, in: OTV-Magazin, Nr. 3/1977.

²⁵⁾ Vgl. z. B. H. Tofaute, Probleme des Personaleinsatzes im öffentlichen Dienst, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Nr. 28, Köln 1975; derselbe, Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung) — Eine Darstellung politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und arbeitnehmerorientierter Gesichtspunkte, Schriftenreihe der Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (OTV) zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 5, Stuttgart 1977; C. Schäfer, R. Skiba und H. Tofaute, Personalausgaben und Einkommensfindung im öffentlichen Dienst, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Nr. 29, Köln 1975.

V. Zusätzliche beschäftigungspolitische Maßnahmen sind notwendig

Die Ausführungen zeigen sehr deutlich, daß mehr Staatsausgaben für staatliche Investitionen und öffentliches Personal nicht nur einen unübertrefflichen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, sondern gleichzeitig auch zu immer noch notwendigen und unumgänglichen sozialen Reformen leisten können. Sie sind finanzierbar und finanzieren sich teilweise selbst. Und sie sind weitgehend „machbar“ trotz einiger durchaus ernstzunehmender Probleme.

Zweifellos haben die hier vorgetragenen Argumente auch schon einen gewissen Meinungswandel in der Öffentlichkeit und bei wirtschaftspolitischen Instanzen herbeiführen können. Dies ist nicht zu unterschätzen, weil wieder von Reformen gesprochen werden kann und auch der öffentliche Dienst in seiner Rolle als „Prügelknabe“ der Nation entlastet wird. Aber sie haben sich noch nicht ausreichend in entsprechende Aktivitäten von Bund, Ländern und Gemeinden umsetzen lassen.

Um diese Umsetzung zu verbessern, wird der Druck entsprechender politischer Forderungen allein nicht genügen. Es müssen auch endlich eine systematische Bedarfsplanung öffentlicher Leistungen und, davon abgeleitet, eine Investitions- und Personalplanung für den staatlichen Bereich geschaffen werden. Es muß überlegt werden, wie der Einfluß des viel Verantwortung tragenden, aber wenig Durchsetzungsmöglichkeiten besitzenden Bundes auf die anderen Gebietskörperschaften erhöht werden kann, um eine expansive Haus-

haltungspolitik zu sichern. Und es muß schließlich auch jene gefährliche Attitüde staatlicher Stellen bekämpft werden, die sich in eiserner Sparentschlossenheit gefällt; sie verhindert nicht nur positive Beschäftigungseffekte, sie stützt auch Vorurteile über den öffentlichen Dienst und Forderungen nach Einschränkung staatlicher Aktivität, hinter denen sich in vielen Fällen nur eine generelle Reform- und spezielle Staatsfeindlichkeit verbirgt.

Andererseits wird aber auch eine optimale beschäftigungspolitische Haushaltspolitik nur einen Teil der Arbeitslosigkeit beseitigen, so daß zusätzliche Maßnahmen notwendig sind. So verspricht mittelfristig eine vielfältige, tarifvertraglich und gesetzlich durchzusetzende Arbeitszeitverkürzung erhebliche Entlastungswirkungen für den Arbeitsmarkt. Sie muß allerdings gleichzeitig von Maßnahmen zur Humanisierung des Arbeitslebens flankiert werden, um eine beschäftigungspolitische Neutralisierung der Arbeitszeitverkürzung durch Arbeitsintensivierung im Rahmen des Produktivitäts-„Fortschritts“ zu verhindern. Langfristig muß aber auch der technische Fortschritt als zweite Komponente des Produktivitäts-„Fortschritts“ wegen der zunehmend von ihm freigesetzten Arbeitsplätze „sozial beherrschbar“ gemacht werden²⁶⁾.

²⁶⁾ Vgl. z. B. die Vorschläge des DGB zur „Sozialen Beherrschung der Produktivitätsentwicklung“ und zur „Verkürzung der Arbeitszeit“ in: DGB (Hrsg.), Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, a. a. O., S. 24 ff.

Dieter Senghaas: Gibt es eine entwicklungspolitische Alternative für die Dritte Welt?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/78, S. 3—18

In der vorliegenden Untersuchung wird eine entwicklungspolitische Alternative für die Dritte Welt entworfen. Im einzelnen wird begründet, warum eine Abkopplung (Dissoziation) vom Weltmarkt und eine an der Entfaltung des eigenen Binnenmarkts orientierte Entwicklung eine tragfähige Grundlage für die Lösung der Entwicklungsproblematik der Dritten Welt abgeben. Es werden die Grundlagen lebensfähiger Ökonomien herausgearbeitet; Strukturmerkmale und Strukturängel von Ökonomien der Dritten Welt werden dargestellt. Drei miteinander verklammerte entwicklungspolitische Imperative werden diskutiert: Abkopplung (Dissoziation), interne Umstrukturierung, gemeinsame Interessenverbände zwischen Ländern der Dritten Welt. Daraus ergeben sich einige Folgerungen für ein Entwicklungsprogramm autozentrierter Entwicklung: das Erfordernis einer ausgeglichenen Kapitalbildung, die Verzahnung von Ressourcennobilisierung und Ressourcennutzung im eigenen Bereich und ein organischer Entwicklungsweg von einfachen zu komplexen Strukturen. Den Zweifeln an der Machbarkeit autozentrierter Entwicklung werden Fragen hinsichtlich der Machbarkeit der überkommenen Entwicklungspolitik gegenübergestellt. Als Denkanstoß will der Beitrag zu kontroversen Stellungnahmen herausfordern sowie Überlegungen zu einer Weiterentwicklung der Konzeption autozentrierter Entwicklung anregen. Im Beitrag wird bewußt an die Entwicklungstheorie von Friedrich List angeknüpft, die der Autor in der gegenwärtigen entwicklungspolitischen Diskussion für bedeutsam hält.

Karl William Kapp: Sozialökonomische Entwicklung und Umwelt. Neue internationale Perspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/78, S. 19—28

Zwischen Entwicklung und Umwelt, zwischen Ökonomie und Ökologie besteht eine enge Beziehung: Probleme der Umweltzerstörung und daraus resultierende soziale Kosten sind nicht nur für die hochindustrialisierten Länder relevant, sondern müssen bei der Konzipierung und Anwendung von Entwicklungsstrategien in der Dritten Welt von vornherein mit einkalkuliert werden. Kapp setzt bei einer Kritik der herkömmlichen Planungsstrategien und -methoden an. Sie haben versagt, weil sie an marktwirtschaftlichen Kriterien orientiert waren und nicht an den Grundbedürfnissen der Menschen, für die sie bestimmt sind. Als Folge entstanden neue Abhängigkeitsverhältnisse gegenüber den hochindustrialisierten Wirtschaften. Darüber hinaus war der bisherige Entwicklungsprozeß mit hohen Sozialkosten verbunden, die aus der Zerstörung des ökologischen Gleichgewichts und einer Überbeanspruchung der Ressourcen resultieren. Weitere Auswirkungen ergeben sich aus der Freisetzung von Arbeitskräften mit dem Ergebnis wachsender Arbeitslosigkeit, wachsender Verarmung, Slumbildung in den Städten usf. Kapp hat alternative Strategien und Planungsmethoden entwickelt, die er eingehend beschreibt. Auf der Basis einer Bestandsaufnahme der sozialen und natürlichen Umweltsituation mit Hilfe „realer Indikatoren“ können nach Kapp Toleranzgrenzen oder soziale Minima der verschiedenen Komponenten menschlicher Umwelt formuliert werden: Diese Bestandsaufnahme liefert nicht nur Daten für einen normativen Planungsansatz, sondern soll auch Aufschluß darüber geben, welche realen Voraussetzungen — Ressourcen, Arbeitskräftepotential, spezielle Fertigkeiten usw. — vorhanden sind. Entsprechend erfordert eine an solchen Indikatoren orientierte Umweltpolitik eine direkte Kontrolle der in der Produktion verwendeten Eingaben und eine geplante Entwicklung alternativer Technologien und Techniken. Wichtig ist, daß auch politische Zielvorstellungen nicht ein für allemal fixiert werden können, sondern flexibel und aufnahmebereit für neue Informationen und veränderte Bedingungen bleiben müssen. Dabei sei die Selbsthilfe (self-reliance) von größter Bedeutung. Sie garantiere zum einen, daß der Entwicklungsprozeß nicht selbstzerstörerisch auf die physische und soziale Umwelt einwirke und helfe außerdem, eine neue wirtschaftliche und politische Abhängigkeit der Völker in der Dritten Welt von den hochindustrialisierten, marktwirtschaftlich orientierten Ländern zu vermeiden.

Claus Schäfer: Finanzpolitik und Arbeitslosigkeit. Beschäftigungswirkungen öffentlicher Ausgaben

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/78, S. 29—45

Haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen der öffentlichen Hand zum Abbau der Arbeitslosigkeit erzielen bei gleichem Kostenaufwand ganz unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte: Relativ niedrig, unsicher und zeitraubend sind Beschäftigungseffekte von Maßnahmen, die die Einkommen von privaten Haushalten und Unternehmen durch Steuersenkungen (oder auch durch mehr Transferzahlungen und Subventionen) verbessern sollen. Sehr viel höher, sicherer und zeitsparender sind dagegen die Beschäftigungseffekte zusätzlicher Staatsausgaben für mehr öffentliche Aufträge und mehr Einstellungen in den öffentlichen Dienst, die zudem noch einen gewissen Selbstfinanzierungseffekt besitzen.

Dieser Erkenntnis hat die Haushaltspolitik in der Vergangenheit zuwidergehandelt, und auch in der Zukunft scheint sie in der bisher erkennbaren Haushaltsplanung nicht angemessen berücksichtigt zu werden. Es sollte jedoch von den Gebietskörperschaften unbedingt die Chance genutzt werden, durch mehr Staatsausgaben gleichzeitig notwendige soziale Reformen durchzuführen und in beträchtlichem Ausmaß Arbeitslosigkeit abzubauen. Die Voraussetzungen dafür sind nach wie vor gegeben.

Trotz der Beschlüsse über das „Steuerentlastungsprogramm“ vom Herbst 1977 ist der Finanzierungsspielraum für eine beschäftigungswirksame Haushaltspolitik noch nicht ausgeschöpft. Und auch der Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Leistungen, die mehr staatliche Investitionen und öffentliches Personal erfordern, ist noch längst nicht befriedigt. Gegenargumente, die von fehlenden vergabereifen Projekten, blockierten Investitionen, mangelnder Qualifikation der Arbeitslosen, nur vorübergehendem Personalbedarf und nicht flexiblem öffentlichen Dienstrecht sprechen, erweisen sich als zumindest überzogen.

Vollbeschäftigung kann allerdings erst wieder erreicht werden, wenn neben einer beschäftigungs- und reformorientierten Haushaltspolitik weitere Maßnahmen auf gesetzlicher und tarifpolitischer Ebene folgen, so zur Arbeitszeitverkürzung und zur sozialen Beherrschung des Produktivitätsfortschritts.