

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Peter Moßmann

Selbsthilfe in der Dritten Welt
Für Armutsgruppen oder Staatsapparate?

Werner Lachmann

Handelsförderung für Entwicklungsländer

Claudia Schmid

Agrarentwicklung im Vorderen Orient

El-Shagi El-Shagi

Bevölkerungsproblem und wirtschaftliche
Entwicklung in der Dritten Welt

B 35/89
25. August 1989

Peter Moßmann, Dr. rer. soc., geb. 1945; 1972–1977 Entwicklungstätigkeit in Kolumbien; Dozenten- und Forschungstätigkeit in Bogotá (Pontificia Universidad Javeriana), an den Universitäten Göttingen, Hamburg, Gießen; Gastprofessur an der Freien Universität Berlin; seit 1989 Dozent an der Internationalen Akademie für Entwicklung in Freiheit, Sintra/Portugal.

Veröffentlichungen u. a.: Zu Landarbeitern, Entwicklung und Staat, Saarbrücken 1979; Bauernbewegungen, Frankfurt–New York 1980; Ökologische Agrarpolitik, Saarbrücken 1984; Friedensprozeß in Kolumbien, München 1985; Evaluierungs- und Katastrophenforschung, Bonn 1988; Autonome Entwicklungspolitik, 1989 (im Erscheinen).

Werner Lachmann, Dr. phil., geb. 1941; seit 1983 Professor für Wirtschaftswissenschaften (Wirtschaftspolitik) an der Johannes Gutenberg-Universität zu Mainz; Studium in Heidelberg, Rutgers (USA) und Louvain (Belgien); Habilitation in Frankfurt; Vorsitzender der Gesellschaft zur Förderung von Wirtschaftswissenschaften und Ethik (GWE) e. V.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) EG und Andenpakt, Frankfurt 1989; Wirtschaft und Ethik. Maßstäbe wirtschaftlichen Handelns, Neuhausen-Stuttgart 1989²; Fiskalpolitik, Heidelberg 1987; Leben wir auf Kosten der Dritten Welt?, Wuppertal 1987²; Ausweg aus der Krise, Wuppertal 1984; (zus. mit H. Egelkraut und H. Sautter) Die Krise der Arbeitsgesellschaft, Wuppertal 1984; Wirtschaftspolitik im Ungleichgewicht, Frankfurt 1983.

Claudia Schmid, geb. 1957; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Germanistik an der Universität Tübingen; Wissenschaftliche Angestellte am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Veröffentlichungen u. a.: Staatliche Hochschulpolitik in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/84; (zus. mit M. Mendl) Auf dem Weg zu einer „Weltmilitärordnung“?, in: SOWI, (1987) 4; Wohin steuert Hosni Mubarak?, in: Hannoversche Beiträge zur Geschichte des Mittleren Ostens, (1987).

El-Shagi El-Shagi, Dr. sc. agr., geb. 1941; 1960 bis 1964 Studium der Agrarwissenschaften an der Universität Hohenheim; 1978 Habilitation in Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum; seit 1981 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Trier.

Veröffentlichungen u. a.: Strategie der wirtschaftlichen Integration, Berlin 1980; (zus. mit M. Raschen) Arbeitskräfteabwanderung aus Entwicklungsländern in die arabischen Ölländer, München – Köln – London 1984; Dritte Welt: EG-Entwicklungskooperation, in: Die Europäische Gemeinschaft in der Weltwirtschaft, Bd. 11, Baden-Baden 1987; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften und Periodika.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986, 1987 und 1988 zum Preis von DM 25,– pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Selbsthilfe in der Dritten Welt Für Armutgruppen oder Staatsapparate?

I. Gesellschaftspolitische Grundvoraussetzungen für Selbsthilfe

1. Begriffsklärung

Selbsthilfe, Partizipation – im Sinne von Mitentscheidung und Kontrolle der Durchführung –, Self-Reliance (Vertrauen auf die eigene Kraft) und relative Autonomie stehen für entwicklungspolitische Ziele und Programme, die eine Entwicklungsstrategie anstreben, welche sich von der nachkolonial dominanten, „von unten und oben“ mehr oder weniger zentralistisch bestimmten Politik unterscheidet. Eine solche Entwicklungsstrategie ist nicht primär hierarchisch, sondern horizontal gegliedert und „von unten“ durchlässig. Die Umsetzung dieser Politik und die Modifikationen des allgemeinen Plans erfolgen „am Ort des Geschehens“¹⁾.

Eine solche Strategie kann auch vorliegen, wenn ihr nur lokal oder innergesellschaftlich-regional bzw. sektoral eine mitbestimmende, wenn auch (noch) nicht entscheidende Rolle zufällt. Oft wirkt sie nur teilweise auf einen politischen Prozeß ein, der lange „unter der Oberfläche schlummert“, bevor er die Tagespolitik bestimmt. Ein zu dieser Strategie passender Begriff von Selbsthilfe ist im Partizipationsverständnis Orlando Fals Bordas enthalten: „Partizipation bedeutet das Aufbrechen traditioneller Beziehungen der Unterwerfung und Abhängigkeit, in der die Subjekt-Objekt-Asymmetrie umgewandelt wird in eine echte offene Beziehung zwischen Subjekten in allen Aspekten des Lebens von den wirtschaftlichen und politischen bis zu den innenpolitischen und wissenschaftlichen.“²⁾

Diese Partizipationsvorstellung ist die entwicklungsstrategische Formel einer Schule der Sozial-

forschung³⁾, die nicht nur mit ihrem Konzept der „investigación y acción“ die Diskussion von Lateinamerika aus in Afrika und Asien anregte, sondern auch Theorie und Praxis in den Industrieländern zu beeinflussen begonnen hat.

2. Einige regierungsamtliche Positionen

Eine Gruppe, die Fals Bordas Beiträge neben vielen anderen teilweise verwertet hat, ist die entwicklungspolitische Arbeitseinheit „Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe“ des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ). Sie ist konzeptionell zu einem Problem- und Strategieverständnis vorgestoßen, das Entwicklungsansätze vergangener Jahrzehnte hinter sich läßt.

Neben dem einführend erwähnten weiten Begriff von Partizipation aus der Sicht der Dritten Welt soll ein im Dialog mit Projektpartnern aus der Praxis abgeleitetes Grundmuster von Selbsthilfe, Prinzipien und Handlungsmaxime klären helfen.

Partizipation der Armen zur Befriedigung der Interessen der Armen (Selbsthilfe) wird demnach für möglich gehalten. Einige Bausteine und Grundelemente⁴⁾ sind:

1. Arme sind individuell und gemeinschaftlich zu vielfältig produktiven Arbeitsleistungen fähig und imstande, Produktivität zu erhöhen.
2. Sie können kreditwürdig werden und Kredite sinnvoll verwenden und zurückzahlen. *Die Ärmsten erweisen sich als besonders zuverlässig.*
3. Selbsthilfegruppen entstehen freiwillig und können ihre Aktivitäten verbindlich regeln.
4. Sie tragen zu einer gleichmäßigen Entwicklung aller Gruppenmitglieder bei und hemmen weder die Dynamik noch die Initiative einzelner.
5. Sie gründen Keimzellen und Kristallisationspunkte für demokratische Entwicklungsprozesse. Die Existenz eines solchen Prozesses ist, soziologisch betrachtet, oft wichtiger als der kurz- bis mittelfristig meßbare wirtschaftliche Erfolg, denn er kann langfristig die politische und wirtschaftliche Konjunktur günstig beein-

³⁾ Es handelt sich um die Stiftung Punta de Lanza, die von Fals Borda in Bogotá geleitet wird.

⁴⁾ Vgl. Der Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), *Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe*, Bonn 1986, S. 15f.

¹⁾ Vgl. zum Strategieverständnis, das von einem allgemeinen Plan ausgeht, ihn jedoch flexibel vor Ort handhabt, den Klassiker C. v. Clausewitz, *Vom Kriege*, Reinbek 1978. Zur entwicklungspolitischen Relevanz einer solchen lokal modifizierten und regional sowie horizontal wirkenden Politikgestaltung: P. Moßmann, *Autonome Entwicklungspolitik. Bausteine einer Strategie „von unten“*, Göttingen 1989 (im Erscheinen).

²⁾ Vgl. zum Partizipationsbegriff: O. Fals Borda, *A Rediscovery of Wisdom as Power*, Paper for Plenary IV, The People React, SID-18th World Conference, Rome, July 1–4, 1985, S. 2. In einer vom Internationalen Arbeitsamt (ILO) finanzierten Studie wird gezeigt, wie Wissenschaftler in Lateinamerika in Regionen mit offenen sozialen Konflikten und Bürgerkriegen Partizipation umsetzen können: ebd., *Conciencio y Poder Popular, Lecciones con campesinos de Nicaragua, México, Colombia, México* 1985.

flussen — vor allem auch durch landesweit vernetzte Selbsthilfeprojekte und -aktionen.

6. Für den Erfolg der Selbsthilfegruppen sind leistungsfähige einheimische Förderinstitutionen und Trägerorganisationen⁵⁾ wesentlich, die — je nach politischen Verhältnissen — für den Zweck des Selbstschutzes über gute und stabile Beziehungen zum Ausland verfügen sollten. Solche Förderinstitutionen haben die Funktion zu beraten, zu motivieren, Entscheidungen vorzubereiten und vor störenden Einflüssen von außen und oben (evtl. auch von innen) zu warnen bzw. die Selbsthilfegruppe davor abzuschirmen.

3. Zum Subsidiaritätsprinzip

Initiativen der Hilfe zur Selbsthilfe können sich in vielfältiger Weise entfalten — in Basisgemeinden; autochthonen Dorf- bzw. Stammesgemeinschaften, in Nachbarschaftsgruppen oder unter Katastrophopfern (z. B. nach Erdbeben oder nach Dürrekatastrophen).

Je stärker und erfahrener die Selbsthilfe, je politisch bewußter und wenigstens partiell erfolgsgewohnt (wenn auch zuerst oft „nur“ durch gesteigerten Zusammenhalt und Autonomiegewinn), desto mehr wird der Staat vernachlässigbare Aufgaben delegieren können oder solchen Gruppen oder Gemeinschaften der Selbstbestimmung überlassen müssen.

Je stärker die Förderinstitution ist, je mehr überregionale Vernetzungen vorliegen und je mehr (klassenübergreifende) Allianzen eingegangen wurden, desto lebensfähiger und erfolversprechender scheint die Einzelinitiative zu sein. Desto stabiler ist auch der durch sie gespeiste politische Prozeß der Demokratisierung — welche Formen und Inhalte dieser Demokratisierungsprozeß auch immer in der jeweiligen Kultur annehmen kann.

Wenn eine Vernetzung vieler tausender Initiativen von Gruppen oder Gemeinschaften wie der Basisgemeinden in Lateinamerika vorliegt, dann wird langfristig ein Prozeß des Wandels am Leben erhalten bleiben. In Haushaltsjahren oder Legislaturperioden denkende Analytiker werden statistisch nicht faßbare Strömungen kaum erwägen (können), obwohl sich ein in Generationen zu erwartender Strukturwandel in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat unerschwerlich vorbereiten und abzeichnen mag.

Zwei Strukturelemente für Wirtschaft und Gesellschaft können besonders richtungsweisend sein.

⁵⁾ Vgl. dazu die Skizze für eine ökologisch orientierte Agrarpolitik über autochthone Selbstverwaltungsorgane und horizontale Vernetzung: P. Moßmann, Zur Suche nach sinnvollen Trägern einer ökologisch orientierten Entwicklungspolitik, in: J. Freiberg/W. Hein/T. Hurtienne/T. Mutter (Hrsg.), Drei Welten — eine Umwelt, Saarbrücken 1984.

Einmal ist das Subsidiaritätsprinzip förderlich für die Eigeninitiative der Armen und der zur Problemlösung fähigen gesellschaftlichen Gruppen. Zum anderen ist die Verschuldung der Dritten-Welt-Staaten nicht unbedingt nur negativ zu sehen: Wo Finanzmittel fehlen, werden den Staatsapparaten Macht und Einfluß schwinden. Eigeninitiative und Kreativität können sich dort entfalten, wo sonst Großbürokratien (wie bisher) Entwicklung hemmen und einer Problemlösung für die ärmeren 40 Prozent des Volkes im Weg standen. Wenn sich der Zentralstaat in der Dritten Welt erfahrungsgemäß als wesentliches Entwicklungshindernis erwiesen hat, dann ist Lamentieren fehl am Platz, wenn sein Einfluß sinkt. Dieser Machtverlust kann einhergehen mit mehr politischer und Wirtschaftsdemokratie, vor allem wenn der sozialphilosophische Grundsatz der Subsidiarität als Chance verstanden wird, die Staatsfunktionen neu zu überdenken. Wo Mittel fehlen, sollten Aufgaben nicht vom Staat übernommen werden, wenn sie von kleinen Gliedgemeinschaften — wie jahrhundertlang bewiesen — selbst allein geregelt werden können.

Da dieser Grundsatz der staatlichen Selbstbeschränkung in der Entwicklungspolitik noch nicht gebührend berücksichtigt wurde, wollen wir ihn in seiner klassischen Version unverkürzt darstellen⁶⁾:

„In Auswirkung des individualistischen Geistes ist es so weit gekommen, daß das einst blühend und reichgegliedert in einer Fülle verschiedenartiger Vergemeinschaftungen entfaltete menschliche Gesellschaftsleben derart zerschlagen und nahezu getötet wurde, bis schließlich fast nur noch die Einzelmenschen und der Staat übrig blieben, — zum nicht geringen Schaden für den Staat selber. Das Gesellschaftsleben wurde ganz und gar unförmlich; der Staat aber, der sich mit all den Aufgaben belud, welche die von ihm verdrängten Vergemeinschaftungen nun nicht mehr zu leisten vermochten, wurde unter einem Übermaß von Obliegenheiten und Verpflichtungen zugedeckt und erdrückt.

Wenn es nämlich auch zutrifft, was ja die Geschichte deutlich bestätigt, daß unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muß doch allzeit unverrückbar jener oberste sozialphilosophische Grundsatz festgehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initia-

⁶⁾ Meist wird das Zitat aus der Sozialzyklika Quadragesimo anno verkürzt wiedergegeben, wodurch die zerstörerische Rolle des modernen Staates übergangen wird: O. v. Nell-Breuning, Subsidiaritätsprinzip, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Freiburg 1962; W. Kerber, Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzungen, in: O. Kimminich (Hrsg.), Subsidiarität und Demokratie, Düsseldorf 1981.

tive und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.

Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung, die nur zur Abhaltung von wichtigeren Aufgaben führen müßten, soll die Staatsgewalt also den kleineren Gemeinwesen überlassen. Sie selbst steht dadurch nur umso freier, stärker und schlagfertiger da für diejenigen Aufgaben, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, weil sie allein ihnen gewachsen ist: durch Leitung, Überwachung, Nachdruck und Zügelung, je nach Umständen und Erfordernis. Darum mögen die staatlichen Machthaber sich überzeugt halten: je besser durch strenge Beobachtung das Prinzip der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen innegehalten wird, umso stärker stehen gesellschaftliche Autorität und gesellschaftliche Wirkkraft da, um so besser und glücklicher ist es auch um den Staat bestellt.⁷⁾

Die Moderne erreichte über die Vereinzelung des Individuums und die Zerschlagung jahrhundertlang existierender intakter Gemeinschaften, die in relativer Autonomie die Befriedigung ihrer Alltagsbedürfnisse selbst und äußerst kostengünstig organisiert hatten, eine Abhängigkeit vom Staat, welche oft einem Ausgeliefert-Sein gleichkommt.

4. Zur Renaissance innergesellschaftlicher Souveränitätsvorstellungen

Wo sich der Staat mit Aufgaben überlastet, die bislang Gemeinschaften selbst befriedigend übernehmen konnten, läuft er Gefahr, ineffizient zu werden. Als Folge hiervon kann er diejenigen Funktionen nur begrenzt wahrnehmen, die von ihm bewältigt werden müssen, wie z. B. die Außenpolitik, die Finanz- und Handelspolitik, um nur drei staatliche Funktionsbereiche zu nennen, die keinen gesellschaftlichen Gruppen und Konzernen überlassen werden dürfen. Der Staat im „peripheren Kapitalismus“⁸⁾ ist daher auch wegen Funktionsüberlastung

tendenziell schwach und „durchlässig“ gegenüber Außeneinwirkungen und „stark“ bzw. repressiv nach innen. Ein Staatsapparat in der Dritten Welt, der seine Funktion wahrnimmt und seine Souveränität wahrt, ist stark nach außen. Nach innen, gegenüber dem zu dienenden Volk, ist er tolerant und gestattet demokratische Handlungsspielräume im Rahmen der Verfassungsordnung.

Wo diese Bedingungen nicht existieren oder (eng) begrenzt sind, wird es sich zeigen, ob das Volk wirklich souverän ist oder sich bemüht, souverän zu sein. Dies heißt, demokratisches Selbstbewußtsein wird sich organisieren, wehren und sich in ökonomisch wie politisch intendierter Selbsthilfe jene Handlungsfreiheit erringen, die Demokratie und Problemlösung im Sinne der Befriedigung von Alltagsbedürfnissen erfordern.

Selbsthilfefähigkeit, Partizipation und das auf die eigene Kraft vertrauende Self-Reliance finden im souveränen Staatsbürger eine tragende Kraft. Nur wenn möglichst viele Staatsbürger und Gliedgemeinschaften souverän handeln können, ist die übergeordnete Struktur des Staatswesens auf festem demokratischem Grund gebaut. Innergesellschaftlich gesehen, ist daher der Souveränitätsgedanke wichtiger Bestandteil einer auf die eigene Kraft bauende Hilfe zur Selbsthilfe der Armen.

Die grundlegenden Elemente der Souveränität werden oft übersehen. Die Konstitutionsbedingungen der Souveränität enthalten in der Moderne weiterexistierende und in der Postmoderne wieder auflebende vorneuzeitliche Formen der Souveränität. Sie werden tendenziell ausgeblendet, wo „Souveränität innerhalb der eigenen Ordnung“⁹⁾ betrachtet wird. Da der Souveränitätsbegriff daher auch auf andere Herrschaftsbestände übertragen werden kann, wird er sozialphilosophisch — nicht staatsrechtlich! — auf kleine Gliedgemeinschaften im Gesellschaftsinneren angewandt¹⁰⁾.

Aus der Vernetzung souveräner, in Gruppen und (Basis-)Gemeinden sowie Gemeinschaften integrierter Individuen, die mehr sind als ökonomisch

⁹⁾ H. Quaritsch, Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, Frankfurt 1970, S. 421 ff.

¹⁰⁾ Was staatsrechtlich „festgezimmert“ zu sein scheint und juristischem Anspruch genügt, reicht soziologisch nicht aus, um das Souveränitätsdenken raumzeitlich anders zu fassen. In der Kritik an der Methode, mit der Jean Bodin den Souveränitätsbegriff konzipierte, schreibt Quaritsch: „Das Mittelalter, also ein ganzes Jahrtausend europäischer Geschichte, vermag eine Vielzahl von Herrschaftsverbänden aufzuweisen, die ohne Monopolisierung der Herrschaftsgewalt und ohne eine höchste Instanz (oder zwischen den Ansprüchen zweier höchster Instanzen — nämlich Thron und Altar, P. M.) ein durchaus lebendiges und geschichtsmäßiges Dasein führten.“ Ebd., S. 421. Noch deutlicher faßt F. Suarez den Souveränitätsbegriff und bezieht ihn auf das souveräne Individuum: F. Suarez, Über die Individualität und das Individuationsprinzip (Text und Übersetzung). Fünfte metaphysische Disputation (Anmerkungen), Darmstadt 1976.

⁷⁾ Gustav Gundlach, Die sozialen Rundschreiben Leo XIII. und Pius XI. Text und deutsche Übersetzung samt systematischen Inhaltsübersichten und einheitlichem Sachregister im Auftrage der Sektion für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Görres-Gesellschaft, Paderborn 1931, S. 111–113.

⁸⁾ Zum Begriff in seiner die Entwicklung der Dritten Welt dominierenden Rolle vgl. D. Senghaas (Hrsg.), Peripherer Kapitalismus, Frankfurt 1974.

funktionalisierte einzelne moderner Industrie- gesellschaften, entstehen (teilweise überregionale) Selbsthilfekonzepte. Diese können ökonomisch wie politisch zu Eckpfeilern einer „im Schoß der alten Gesellschaft“ heranwachsenden neuen Gesellschaftsformation werden.

Die relative Unsichtbarkeit des Wandels, der sich nicht in Statistiken fassen läßt, ist teilweise eine Erfolgsbedingung: Was nämlich allorts sichtbar oder bekannt ist, kann jeder Geheimdienst unterdrücken, solange neues Gemeinschafts- und Gesellschaftsleben noch nicht so stark, stabil und widerstandsfähig genug ist, daß es für seine Überlebensfähigkeit selbst eintreten kann.

Die Diskrepanz zwischen freiem Individuum, das in seiner Gemeinde/Gemeinschaft verankert ist, und der tendenziell allgewaltigen Rolle des Staates in der Moderne ist ein zentrales Dilemma der Selbsthilfe: Dem „neuen Souverän“ in der modernen „Gesellschaft der Gleichen“ fehlt es an einem ihn schützenden „Unterbau von lokaler Freiheit, von Gewalten zweiter Ordnung“, von „pouvoirs intermédiaires“¹¹⁾. Wegen dieses Mangels erfährt er „seine Souveränität als Kleinheit, als Ohnmacht und stürzt sich in den Kampf um die säkularisierte Heilserfahrung des Wohlstands; das materialistische Vorurteil beginnt seinen Siegeszug, das Gemeinwesen bleibt auf der Strecke, der Gemeinsinn, der aus der Bürgergesellschaft erst eine freie Bürgergesellschaft machen könnte, findet keinen Raum.“¹²⁾ Dieser Zustand beschreibt das strukturelle Dilemma der Beziehung Individuum-Gemeinschaft-Selbsthilfe-Staat. Die Grundstrukturen dieses Selbsthilfe hemmenden Entwicklungshindernisses wurden am Beispiel des Souveränitäts- und Verfassungsverständnisses bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts nach Lateinamerika exportiert. Die systemimmanenten Schwächen der Problemlösung (im Interesse der unteren Mittel- und Unterschichten) und Krisenbewältigung kennen wir inzwischen als Folge dieser Strukturmuster von Gesellschaft und modernem Staatsapparat.

Das Verhängnis im Souveränitätsdenken zieht mit der Französischen Revolution verstärkt auf: Nach

der Entmachtung des absoluten Herrschers war ein Vakuum entstanden. Es wurde durch „Neubesetzung mit einem anderen Absoluten“¹³⁾ ausgefüllt. „Inthronisiert wurde ein neuer Souverän: das Volk, die Nation.“¹⁴⁾ Das abstrakte „volonté général“ Rousseaus schuf nicht die Grundlage für eine Vielfalt von Bürgern, die einen neuen Gesellschaftstyp gründen konnten. Es schuf eine Manövriermasse in einer Gesellschaft, gekennzeichnet durch eine „Ächtung der Gemeindefreiheit“¹⁵⁾. Während man in Nordamerika nach der Unabhängigkeitserklärung „die gute Gemeinschaft der Sünden dem idealen Staat vorzog, waren die Machthaber der Französischen Revolution auf den idealen Staat des Volkes aus“¹⁶⁾.

In den süddeutschen und eidgenössischen Bauerngemeinden z. B. sieht Schmid eine besonders vitale Form der Souveränität: Im Vorfeld der Revolution von 1525 fordern die Gemeinden „unumwunden und ohne Bereitschaft zu irgendwelchen Abstrichen . . . die Verankerung der Kirche in der Gemeinde (nicht zufällig fallen hier der politische und der urchristliche Begriff von Gemeinde zusammen) – Kirche ist Gemeinde“¹⁷⁾.

In der Postmoderne gibt es – z. B. in den christlichen Basisgemeinden Hollands, aber vor allem Lateinamerikas – ähnliche Tendenzen des Rückgriffs auf vorneuzeitliche und/oder erhalten gebliebene autochthone Formen der Selbsthilfe und lokaler Demokratie. Schwächen des modernen Staates wie Instabilität und Ineffizienz, Finanzknappheit sowie extrem hohe Rotation der Führungskräfte fördern indirekt eine bewußtseinsmäßige Renaissance früher erfolgreicher Strukturmuster. Dies kann zum Rückgriff auf Förderinstitutionen eines autochthonen Typs führen, die heute vielerorts schon zu Partnern internationaler Entwicklungskooperation wurden. Seine lokalen Formen und ihre horizontale Koordinierung in Netzwerken schafft den altbewährten „Unterbau zweiter Ordnung“ – als (oft über-)lebensnotwendigen Schutz verletzbarer Gliedgemeinschaften aus sozial Schwachen, Unterprivilegierten und Minoritäten.

II. Empirische Strukturmuster der Selbsthilfe

Vor dem Hintergrund jahrzehntelanger relativ erfolgloser Bemühungen, Agrarreformen und andere staatliche Programme auf Gemeindeebene wirksam

werden zu lassen, begann der Verfasser die Suche nach effizienten Formen der lokalen Politikgestaltung. Jahrhundertelange Erfahrungen der Pro-

11) Siehe zur Renaissance vorindustrieller Formen von Demokratie: T. Schmid, Gemeindefreiheit. Über die Kontinuität einiger staatsabgeneigter Traditionen, in: ders. (Hrsg.), Entstaatlichung. Neue Perspektiven auf das Gemeinwesen, Berlin 1988, S. 121.

12) Ebd.

13) Ebd., S. 127.

14) Ebd.

15) Ebd.

16) Ebd.

17) Ebd., S. 132.

blemlösung sind daher wichtig, wenn wir die Kette des Scheiterns nachkolonialer Entwicklungsanstrengungen in ihrer Kausalität erfassen wollen: Ein Beispiel lokaler Selbstbestimmung überlieferten z. B. die Indios Paez in Südkolumbien. Ihre Indianerräte, die Cabildos, sind über den Selbsthilfegedanken hinaus wichtig für die lokale Politikforschung und daher auch für die Überwindung erstarrter, einseitig auf den National- und Zentralstaat fixierter Souveränitätsvorstellungen.

1. Die Cabildos der Indios Paez

Cabildos (Gemeinderäte) sind lokale Institutionen der „Self-Reliance“ (Vertrauen auf die eigene Kraft) der Indios Paez in der kolumbianischen Region südöstlich von Popayán. Ihre Hauptfunktionen sind:

– Leitung der Belange und Vertretung der Interessen der Gemeinschaft durch einen Gouverneur. Ihm stehen zwei Gerichtsdienere (alguaciles) und ein Rechner (fiscal) zur Seite.

– Der Cabildo-Gouverneur wacht über die Einhaltung der Souveränität der Gemeinschaft. Er nimmt alle Außenkontakte wahr – zur Zentralregierung wie zu anderen Indio-Gemeinschaften und deren Interessenvertretungen.

– Der Cabildo schlichtet Streitigkeiten – auch familieninterne Konflikte.

– Die Landverteilung entscheidet der Cabildo: Neuverheirateten weist er ausreichend Land zu, so daß sie die Familie ernähren können¹⁸).

– Das Land ist nicht vererbbar. Erworben wird nur Nutzungsrecht.

– Wegen vorübergehender Abwesenheit – z. B. Migration – wird der Anspruch auf Land nicht aberkannt.

– Reservatsland darf unter keinen Umständen verkauft werden. Lohnarbeiter sind nicht erlaubt, da das Land familienintern zu bewirtschaften ist. Es besteht somit eine maximale Grenze des Landes – je nach Grundbedürfnissen und der möglichen Arbeitsleistung durch Familienarbeitskräfte¹⁹).

Insgesamt ist ein Cabildo mehr als eine autochthone Förderinstitution: Sitz und Stimme haben in ihm nur Stammesangehörige. Sie planen gemeinsam und fällen die Entscheidungen vor Ort. Entscheidungsträger verfügen selbst über das nötige Wissen. Von derselben Instanz werden erforderliche Modifikationen und die Kontrolle durchgeführt. Auch Wissen über die Bedürftigkeit von Gemeindemit-

gliedern ist jederzeit im lokalen Entscheidungsorgan vorhanden und muß nicht erst in einer fernen Bürokratie beantragt, gespeichert und entschieden werden. Der Entscheidungsprozeß kann schneller erfolgen. Die vereinfachte Durchführung von Politik ist somit nicht nur durch Dekrete von oben möglich, sondern durch eine relativ souveräne Institution lokaler Indio-Gemeinschaften. Selbstregulierung durch lokale Formen der Demokratie können stabilisierende Wirkungen für Gesellschaft und Staat haben.

Dieses einst vergessene, partiell zerschlagene Organ quasi-souveräner Dorfpolitik wurde in den letzten zwanzig Jahren rekonstruiert. Teilweise vergessenes oder verdrängtes Kulturgut wurde zur institutionellen Grundlage eingeborener Self-Reliance. Die Rekonstruktion hatte begonnen als Teil der im Rahmen der Agrarreform geförderten Campesino-Bewegung ANUC²⁰). Eine erste Gelegenheit zur Mobilisierung der Paez knapp zehn Jahre nach der *Violencia*²¹) bot die Vorbereitung des Bevölkerungszensus mit speziellen Haushaltsbefragungen.

Was teilweise stillschweigend oder indirekt vorbereitet wurde und Teil des Selbstbehauptungswillens marginalisierter Bevölkerungsgruppen ist, kann eingehen in die offiziell vom Internationalen Arbeitsamt (ILO) geförderte Methode zur Rekonstruktion der Geschichte. Sie umfaßt im wesentlichen vier methodisch voneinander zu unterscheidende Arbeitsschritte.

2. Methodische Hilfsmittel zur Förderung des kollektiven Erinnerungsvermögens

Wo wertvolle Erfahrungen, Institutionen und bewährte Techniken im Laufe der (Kolonial-) Geschichte vergessen oder (z. T. aus rassistischen Gründen) entwertet worden waren, bedarf es nicht nur einer Rekonstruktion der Geschichte, sondern durch sie eines faktisch untermauerten kollektiven Selbstwertgefühls.

Die von O. Fals Borda in Lateinamerika²²) entwickelte und angewandte Methodologie setzt sich aus

²⁰) Vgl. zur einst größten Campesino-Bewegung (aus Pächtern, Landarbeitern und Kleinbauern) Lateinamerikas der siebziger Jahre: P. Moßmann, Staat, innergesellschaftliche Machtblöcke und Bauernbewegungen in Kolumbien, in: R. Hanisch/R. Tetzlaff (Hrsg.), Staat und Entwicklung, Frankfurt-New York 1981.

²¹) Der Bürgerkrieg, *Violencia* (1949–1964), mit wohl mehr als 300 000 Toten endete nach dem Napalm-Abwurf auf Bauernsiedlungen in Tolima (Marquetalia und El Pato). Er führte einer Großen Koalition (Frente Nacional) der früheren Bürgerkriegsparteien der Liberalen und Konservativen.

²²) Für Asien ist A. Rahman von der ILO-Employment-Division führend gewesen; vgl. A. Rahman, *Some Dimensions of People's Participation in the Bhoomi Sena Movement*, Geneva 1981. Beide Wissenschaftler sind neben P. Wignaraja (Sri Lanka) maßgeblich beteiligt gewesen an der Erarbeitung und Verbreitung dieser Methode für die Dritte Welt.

¹⁸) Die selbstbestimmte Landzuteilung ist heute wegen des Verlustes des Reservatslandes an Großgrundbesitzer gefährdet.

¹⁹) Zur detaillierten Beschreibung und Rekonstruktion einer lange verdrängten und vergessenen historischen Leistung vgl. S. R. Ortiz, *Uncertainties in Peasant Farming. A Colombian Case*, New York 1973, und Anm. 5.

Techniken und Methoden zusammen, die nach 20 Jahren des Experimentierens von der ILO und der FAO (Food and Agricultural Organization, Landwirtschaftsorganisation der UNO) gefördert und weltweit verbreitet wurden. „Investigación y acción participativa“ (IAP) gilt als Forschungsmethode und Mittel zum Stimulieren sozialer Bewegungen und politischer Prozesse, die auch Struktur-reformen einleiten können.

Die Arbeitsweise läßt sich in vier methodische Bereiche einteilen:

1) *In der kollektiven Forschung* (investigación colectiva) wird die gesammelte und von der Gruppe systematisierte Information öffentlich diskutiert. Gruppenarbeit und Dialog kennzeichnen den Arbeitsstil. Daten und Interpretationen sind sofort korrigierbar, was sonst bei den üblichen Verfahren nicht möglich ist.

2) *In der (kritischen) Rekonstruktion der Geschichte* wird versucht, die Elitenpositionen zu relativieren: Da die meisten historischen Abhandlungen Geschichte einseitig aus dem Blickwinkel der Eliten darstellen, sollen jene Elemente der Vergangenheit mit Hilfe des „kollektiven Erinnerungsvermögens“ (memoria colectiva) geborgen werden, die sich als vorteilhaft erwiesen haben zur Verteidigung der „Interessen ausgebeuteter Klassen“²³⁾ und in Zukunft für die Ziele des Kampfes und der Bewußtseinsbildung sinnvoll sein könnten. Mündliche Überlieferungen, Selbstzeugnisse (entrevistastestimonios) mit Alten, die „ein analytisches Erinnerungsvermögen“ besitzen²⁴⁾, familiäre Erinnerungsstücke und Dokumente (archivo de baúl) und andere Mittel (z. B. Soziodrama) dienen dem Beleben des Erinnerungsvermögens.

3) *Die Aufwertung und Anwendung der Volkskultur* (valoración y empleo de la cultura popular) werten verdrängtes Brauchtum auf. Zur Mobilisierung eines Volkes wird vor allem auf wesentliche, in der Bevölkerung einer Region verankerte Werte zurückgegriffen. Dabei spielen Volkskunst, Musik, Theater, Sport, Mythen und Erzählungen eine Rolle.

4) *Erarbeitung und Verbreitung des neuen Wissens:* Das hier relevante Wissen wird auf vier Ebenen erarbeitet, auf denen sich ein Autor im Sinne des IAP zu bewegen in der Lage sein müßte. Sie besteht erstens aus Erfassen und Systematisieren von Daten und Informationen, zweitens aus Rückgabe des Wissens an die Basis — in einer für sie verständlichen Form —, drittens aus der Weitergabe an die Koordinatoren bzw. Kader und viertens aus der Vermittlung an die Intellektuellen und Wissenschaftler (scientific community). Im Kontrast zur herkömmlichen Forschung sind diese vier Zielgrup-

pen wesentlich. In ihr wurde Information oft nur zum Karriere- oder Selbstzweck unter Wissenschaftlern verbreitet. In diesen inzwischen auf UN-Ebene (besonders in der ILO, FAO und UNICEF) akzeptierten und verbreiteten Methoden kann die Basis die Priorität bezüglich der Weitergabe des Wissens mitbestimmen und Bedingungen setzen für Publikation und Anwendung²⁵⁾.

3. Erdbeben in Mexiko — Hilfe für Opfer oder Selbsthilfe für Reiche?

Die Erdbeben in Mexiko vom 19. und 20. September 1985 führten nicht nur zu den staatlicherseits zugegebenen 13 000 Todesopfern, Augenzeugen, die Informationen von Rettungsmannschaften erhalten hatten, sprachen von 60 000 und mehr Toten²⁶⁾. Zwei Typen von Gebäuden waren eingestürzt: die alten „vecindades“, Siedlungen ärmerer Einkommensgruppen im Zentrum der Hauptstadt sowie Regierungsgebäude und Wohnblöcke, die während der Regierungszeit Echevarrias Anfang der siebziger Jahre errichtet worden waren: Die Bauplanung und Genehmigung war, soweit bekannt, korrekt. Nicht jedoch die Bauausführung! Es hatten viele tragende Metallteile im Beton gefehlt, die jedoch berechnet worden waren. Im Handumdrehen waren daher über Nacht die Trümmer weggeräumt worden, um die Verantwortlichen nicht bestimmen zu können. Auf dem großen Schutthaufen war nicht mehr festzustellen, zu welchen Gebäuden einzelne Pfeilerreste gehört hatten. Nach dem Einsturz gab es eine erneute Gelegenheit für Geschäftstüchtige, dieselben Gebäude ein zweites Mal zu errichten. Die gleichen Entscheidungsträger konnten tätig werden und staatliche Programme des Wiederaufbaus beschließen.

Wir wollen uns hier besonders auf ein strategisch relevantes Element konzentrieren, das vom Staat über Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) gutgeheißen oder geduldet wird. In Mexiko nimmt seit den frühen siebziger Jahren die Zahl von Netzwerken und Koordinierungsorganen im nichtstaatlichen Bereich zu. Zur Illustration soll daher auf Bedingungen der Implementierung von Wiederaufbauprojekten nach dem Erdbeben vom September 1985 eingegangen werden²⁷⁾.

²⁵⁾ In der Zentrale der UNICEF in New York findet die IAP Lateinamerikas und Asiens Anwendung — so z. B. nach dem Erdbeben in Mexiko von 1985 zur Förderung von Selbsthilfeprojekten des Wiederaufbaus, vor allem durch V. Bosnjak. Die FAO setzt die Methoden im Genossenschaftsbereich ein.

²⁶⁾ Diese Information erhielt der Verfasser am 18. Januar 1986 von einem Bischof in Mexico City.

²⁷⁾ Grundlage der Einschätzung ist das vom Verfasser erstellte Gutachten: Wiederaufbauhilfe Mexiko — zum Zusammenhang von Katastrophenhilfe und langfristig sinnvollen Entwicklungsmaßnahmen. Gutachten im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Rosdorf 1986.

²³⁾ Vgl. O. Fals Borda (Anm. 2), S. 139.

²⁴⁾ Vgl. dazu auch das Beispiel des 104jährigen ehemaligen kubanischen Negersklaven: M. Barnet, *Der Cimarrón*, Frankfurt 1976.

Erdbebenschäden und ihre Folgen wie z. B. Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit wegen zerstörter Werkstätten und Arbeitsgeräte gab es in Großstädten und Landgemeinden. Auf unterster Ebene versuchen neben staatlichen Ämtern, Basisgemeinden und Nachbarschaftsgruppen (in *vecindades*), die Schäden zu beseitigen. Lokale Maßnahmen und Pläne werden von bestehenden oder neu gegründeten Trägerorganisationen koordiniert. Insgesamt gibt es 304 NROs mit der Rechtsperson einer *Asociación Civil*. Einige Dutzend solcher Nicht-Regierungsorganisationen sind für den Wiederaufbau im Sinne langfristig sinnvoller Agrarpolitik und Urbanisierung relevant. Aus dieser Fülle ergibt sich die Notwendigkeit zu differenzieren, wobei vier Typen festgestellt wurden:

Typ eins kann als Aushängeschild für Regierungen und ihre Funktionen angesehen werden. Dieser Typ erfüllt *Stellvertreterfunktion* für den Staat. Der Nichtregierungsstatus erlaubt es, besser und schneller zu handeln, als dies die Regierung tun könnte. Diese Art NRO arbeitet für etablierte Interessen in der Regierung oder in der Privatindustrie. Außerdem erlaubt ihr der Status, schnell Mittel einzuwerben, die sie ohne ihn nicht bekäme. Sie gefährdet Reputation und Effizienz echter, nicht-profitorientierter NROs — nicht nur, weil um dieselben Mittel konkurriert wird. Im Fall Mexiko kann dieser NRO-Typ dazu dienen, die indirekte *Budgetfinanzierung* im Regierungssinn durch Bindung von Spendengeldern zu beschleunigen.

Typ zwei kennzeichnet sich in seiner Funktionsausübung dadurch, daß konventionelle Entwicklungsdienstleistungen wie z. B. Alphabetisierung, Beratung, Wohnungsbau usw. erbracht werden. Dieser Typ arbeitet effizienter und kostengünstiger als Regierungen. Oft verfügt er über bessere Ortskenntnisse und wird von Zielgruppen eher akzeptiert als Regierungsapparate, die vielerorts seit Jahrzehnten dieselben Programme und Dienstleistungen nur versprechen. Meist arbeitet dieser Typ von Entwicklungsträger konfliktlos neben dem Staat bzw. in Koordination seiner Programme mit relevanten Regierungsabteilungen. Somit erfüllt er eine nationale *Integrationsfunktion*, die er mitunter glaubwürdiger vertritt als der Staat.

Typ drei ist anderer Natur: Diese Art NRO verfügt über direkte, starke, aktive Beziehungen zu Basisgruppen, ihren Sprechern und Organisationen. Sie unterscheidet sich von den anderen NROs dadurch, daß sie einen holistischen Ansatz vertritt, also gesamt-kulturell denkt und handelt — und nicht nur komplexe Probleme eindimensional zu lösen versucht. Technokratische Lösungsansätze sind ihr relativ fremd. Ein solcher Typ erkennt die *Souveränität der Basisgruppen* im Sinne des Subsidiaritätsprinzips an: Die Antworten und Richtungen für die Problemlösungen ergeben sich aus dem direkten Gespräch, aus Gruppendiskussionen und einer en-

gen Kooperation mit den Betroffenen in jeder Projektphase. Mitentscheidung der Basisgruppen ist selbstverständlich. Vertreter dieses Typs behaupten nicht, sie würden Zielgruppen und ihre Partizipation fördern, nachdem fast nur von Ministerialbürokraten geplant worden war. Ihrer Methode entsprechend, verbieten sich hierarchisch-zentralistische Lösungsansätze. Handlungen erfolgen horizontal. Sie werden mit Aktivitäten anderer Gruppen und Vermittlungsorganen koordiniert. Ihre Richtlinien entsprechen den Prinzipien von Subsidiarität und dem klassischen politischen Föderalismus.

Typ vier ergibt sich aus Elementen der Typen zwei und drei: Von einem *Netzwerk* werden Pläne, Einzelprogramme, Entscheidungen und ihre Durchführung koordiniert und kontrolliert. Große Organisationen mit schwerfälligen Entscheidungsabläufen verbieten sich in diesem Politikansatz. Der gesamte soziale Organismus zergliedert sich in eine Vielheit von Gruppen und Assoziationen zum Zweck der Lösung ihrer dringendsten Alltagsprobleme. Ihre Konstituierung ist eine Konsequenz jahrzehntelanger ineffizienter Entwicklungsarbeit über besonders inadäquate Entwicklungsträger: Dies sind Großbürokratien, gleichgültig welcher Konvenienz.

Durchgeführt werden einzelne Projekte mit staatlichen und privaten Geldern aus dem In- und Ausland. Eine der bekanntesten *Asociaciones Civiles*, die als Netzwerk dem Typ vier angehört, ist *Promoción del Desarrollo Popular*. Sie arbeitet nach folgendem konzeptionellen Entwurf:

Ein technisches Komitee bestimmt unter dem Vorsitz eines Präsidenten die Durchführung der einzelnen Projektmaßnahmen. Die Mittelvergabe wird geprüft von einer staatlichen Bank, mit der ein Treuhändervertrag, ein sogenanntes *Fideicomiso*, abgeschlossen wird. Alle Ausgaben werden regelmäßig zweifach geprüft — von einem Technischen Ausschuß und der Bank.

Jede Basisgruppe, Gemeinde oder NRO, denen ein Projekt finanziert werden soll, schließt einen Untervertrag mit dem Koordinierungsorgan. Dieses beruft den Technischen Ausschuß ein und leitet alle Aktivitäten bzw. bereitet Unterverträge mit lokalen Selbsthilfegruppen vor. Im Falle eines Projektes mit einem Träger an einem anderen Standort wird mit einer lokalen Bank ein neues *Fideicomiso* abgeschlossen. In dieser Konstruktion und Konzeption treffen sich Basisgruppen — hier der Erdbebengeschädigten — in Netzwerken auf mittlerer Ebene, wo auch über die Durchführung staatlicher Programme entschieden wird. Es gibt somit auch eine Art *ziviler Aktion*, die Probleme löst, welche der Staat nicht allein bewältigen kann. Dieses Vorgehen beschränkt sich jedoch nicht nur auf Erdbebengeschädigte in Städten, sondern wird auch in inte-

grierten ruralen Entwicklungsprogrammen angewandt.

4. Vergleich der Fälle Kolumbien und Mexiko

Der Vergleich beider Ansätze orientiert sich an Stärken und Problemen der jeweiligen Erfahrungen und den ihnen eigenen Handlungsebenen einerseits sowie den Kombinationsmöglichkeiten andererseits. Über auf verschiedenen Ebenen zu konstruierenden Stufen ließe sich je nach Problem und Institutionengefüge Selbsthilfe auch von außen sinnvoll unterstützen.

Die Unterschiede zwischen den dargestellten kolumbianischen und den mexikanischen Elementen der Selbsthilfe liegen erstens auf verschiedenen Ebenen der Entscheidung und Durchführung. Sie treten zweitens in unterschiedliche Beziehungen zum Staat. Drittens schließen sich die unterschiedlichen Stufen weder aus, noch sperren sie sich einer Unterstützung von außen.

Im kolumbianischen Fall handelt es sich um autochthone Entwicklungsansätze. Es dominiert die Entscheidung und Durchführung in kleinen lokalen Gruppen oder Gemeinschaften. Berater waren zunächst Mitarbeiter des staatlichen Agrarreforminstituts. Seit dem Bruch mit dem Staat sind es oppositionell orientierte Intellektuelle, Professoren und/oder Vertreter von Oppositionsbewegungen der Indios, Campesinos sowie Kader einzelner Oppositionsparteien. Arbeitskontakte mit dem Staat wurden abgebrochen. Beziehungen gibt es primär im Sinne des Klientelprinzips. Dieses Sozialverhalten ist typisch für ein Land nach jahrzehntelangem Ausnahmezustand. Umsetzungschancen für Selbsthilfe in größerem Ausmaß sind daher noch relativ begrenzt, wenn wir bedenken, daß Politik primär über Kooperation mit und Duldung durch relevante Regierungsabteilungen umsetzbar zu sein scheint. Soll sie projektspezifische Erfolge ermöglichen, darf sie nicht in permanenter Auseinandersetzung mit dem Staat und ihn konstituierenden Machtgruppen stehen. Dies ist ein zentrales Entwicklungsdilemma in Kolumbien und trifft auch hier auf Selbsthilfe zu.

In der Gegenüberstellung mit den kolumbianischen Elementen kann in Mexiko Typ eins aus unseren Betrachtungen ausgeklammert werden, da er quasi-staatliche Funktionen erfüllt. Am Beispiel des Typs vier können wir auf Vorteile hinweisen, wie sie sich in den Typen zwei und drei ähnlich zeigen: Die Stärke der mexikanischen Variante von Selbsthilfe

liegt auf der mittleren Ebene — in Netzwerken und Koordinierungsorganen.

Sie verschafften sich unterhalb der Ebene eines stark zentralistisch eingestellten Staatsapparats erstaunliche Handlungsspielräume und Durchsetzungsmöglichkeiten. Sie umgehen Konflikte, indem sie sich auf gesetzlich verbrieft Rechte und Programme berufen. Die Freiräume reichen von Campesinon und Indio-Gemeinden sowie von Elendsvierteln — am Staat vorbei oder in Koordination mit ihm — bis hin zu ausländischen staatlichen und nicht-staatlichen Förderorganisationen. Solche Netzwerke entsenden ihre Vertreter in großstädtische Nachbarschaftsgruppen und Landgemeinden. In Schulungskursen bereiten sie Projekte vor. Sie erarbeiten Finanzierungsanträge. Obwohl sie nicht primär vertikal agieren, sondern ihre Aktionen entsprechend dem klassischen Föderalismus horizontal angelegt sind, treten sie in das staatliche Machtvakuum der Einheitspartei (PRI) ein²⁸⁾, die seit zwanzig Jahren vor allem auf dem Land Anhänger verliert. Sie handeln einerseits im Sinne der nationalen Integration und als Stellvertreter des Staates. Andererseits ist der Staatsapparat Mexikos verunsichert worden durch die unerwartete Selbsthilfekapazität nach dem Erdbeben. Auslandsfinanzierung an private Träger erhöht die latente Unsicherheit der mexikanischen Staatsspitze, da sie um ihre Kontrollfähigkeit im Sinn des althergebrachten Zentralismus der Einheitspartei fürchtet, was die Präsidentschaftswahlen von 1988 manifestierten.

Die lokale und mittlere Handlungsebene beider Selbsthilfeansätze schließen sich nicht aus. Beide haben konzeptionelle Vorzüge: der kolumbianisch-indianische durch den gesamtulturellen Ansatz und die Integration von Aktionsforschern, Planern, Wissens- und Entscheidungsträgern sowie Kontrolleuren auf einer Ebene und in einer lokalen Instanz, dem *cabildo*. Seine Überlebensfähigkeit manifestierte Entwicklungskapazitäten und die Identität eines Stammes, was moderne Förderinstitutionen nicht leisten konnten.

In Mexiko beeindruckt die Effizienz von privaten, nicht-profitorientierten Trägerstrukturen der NROs, die dem staatlichen Zentralismus trotzen können. Diese Durchsetzungsfähigkeit — auch gegenüber dem Staat — eröffnet Handlungsspielräume, die im kolumbianischen Fall mangels ähnlicher Netzwerke und wegen ständiger Konflikte nicht in derselben Weise existieren können. Beide Stufen ergänzen sich und wären konzeptionell im Sinne einer relativ reibungslosen Umsetzung von Selbsthilfe hintereinanderschalten.

²⁸⁾ Partido Revolucionario Institucionalizado.

III. Schlußfolgerungen

Eine endogene *Kombination oder Interaktion verschiedener Institutionen nicht-staatlicher, aber auch staatlicher Konvenienz* kann günstige Voraussetzungen für vom Ausland zu fördernde Selbsthilfe unter der Bedingung bieten, daß Identität, Selbstkontrolle, Subsidiarität und damit Selbstbestimmung geachtet wird. Kooperation und Förderung von außen können dann nach jeweils vor Ort und von Projekt zu Projekt zu prüfenden Bedingungen schädliche Einflüsse verhindern.

Unter solchen Bedingungen ist Selbsthilfe nicht primär ein ökonomisch-technisches, sondern ein politisches Problem. Genauer betrachtet, ist die Entscheidung für eine bestimmte politisch-institutionelle Basis in der Gestalt einer Förderinstitution und/oder einem geeigneten Netzwerk von Institutionen für die Umsetzung nicht nur von Selbsthilfe wesentlich. Anders formuliert: Es wird behauptet, daß Erfolg oder Scheitern von Selbsthilfe stärker von der Auswahl der *Trägerorganisationen* und ihrem jeweiligen Handlungsspielraum abhängt als vom Einsatz bestimmter ökonomisch-technischer Maßnahmen.

Im Selbsthilfekontext gelten *offene Fonds* als gern gesehenes Instrument für unbürokratische Zusammenarbeit. Dies heißt, daß das Projekt in seinen Grundzügen geprüft und vereinbart wird. Wenn Einzelausgaben notwendig werden — wie z. B. ein Zeitvertrag eines Arztes — dann kann schnell vor Ort entschieden werden, ohne monatelanges Antragsverfahren und eventuellen Verlust einer Projektkomponente wegen nicht mehr verfügbarer Mitarbeiter. Grundvoraussetzung sollte sein, daß Partner, denen ein offener Fond gewährt wird, beim Zuwendungsgeber lange Zeit als zuverlässig bekannt sind und Mehrfachkontrollen — u. a. durch Gegenzeichnung und Zustimmung eines Kontrollkomitees — akzeptiert werden.

Selbsthilfeförderung über NROs, die stellvertretend für den Staat handeln und für ihn Mittel (indirekt) einwerben, ist skeptisch zu betrachten. Erfah-

rungsgemäß dient sie primär staatlichen Interessen und nicht so sehr den Zielgruppen. Die systemstabilisierende Wirkung der Hungerhilfe in Äthiopien nach 1984/85 zugunsten des Mengistu-Regimes wurde von uns als ein solches Beispiel erfahren²⁹⁾.

Auch über die Selbsthilfeförderung als Teil der Hilfe für afghanische Flüchtlinge in den „Local Government and Rural Development Departments“ der Westprovinzen Pakistans entstand der Eindruck, nicht-existente lokale Organisationseinheiten würden für den Staat geschaffen werden. Der Staat akzeptiert relativ desinteressiert die westliche Mode der Entwicklungsprojekte, weil er primär Kredite wünscht und daher die Mode gewähren läßt, die er nicht überzeugt umsetzen kann oder will.

Die Öffnung der Bundesregierung in Sachen Selbsthilfe verdient es, ernst genommen zu werden. Die Durchführung von Selbsthilfemaßnahmen in enger Koordination und Abstimmung mit Staatsapparaten bedarf weiterer Überlegungen, da das Konzept der Bundesregierung diesbezüglich noch nicht ausgereift zu sein scheint.

Eine regierungsinterne Arbeitsgruppe, die feststellt, daß „sich gerade die Ärmsten als besonders zuverlässig erweisen“³⁰⁾ bei der Rückzahlung der Kredite, handelt nicht konsequent, wenn weiterhin Selbsthilfe primär über staatliche Kanäle gefördert werden soll. Außer zur *Vorbereitung eines politischen Klimas des Gewähren-Lassens von größeren Freiräumen* nicht-staatlicher, quasi-souveräner Selbsthilfe wird die Förderung durch den Staat oft hinderlich und weder im Sinne der Zielgruppen noch der deutschen Steuerzahler sein.

²⁹⁾ Vgl. die diesbezügliche französische Diskussion: T. Wolton/A. Glucksmann, *Politik des Schweigens*, Stuttgart 1986.

³⁰⁾ BMZ (Anm. 4), S. 15.

Handelsförderung für Entwicklungsländer

I. Einleitung

Die meisten Entwicklungsländer zeichnen sich durch ein geringes wirtschaftliches Wachstum, eine schlechte Exportleistung, hohe Verschuldung und eine binnenwirtschaftlich orientierte Industrialisierungs-Strategie aus. Für 1989 wird eine Gesamtverschuldung aller Entwicklungsländer von 1 279 Mrd. US-Dollar (ohne Kredite des Internationalen Währungsfonds) erwartet. Diese Verschuldung entsprach im Jahre 1988 141,9 Prozent der Exporteinnahmen. Den Löwenanteil der Schuld hatten die lateinamerikanischen Entwicklungsländer mit 33 Prozent oder 420 Mrd. US-Dollar. Die Verschuldung betrug in Afrika 1988 circa 250 Prozent und in den lateinamerikanischen Entwicklungsländern 305 Prozent der Exporterlöse¹⁾. Während die marktwirtschaftlichen Industrieländer im Zeitraum 1980 bis 1986 ihre Ausfuhren im Durchschnitt um 3,3 Prozent und alle Entwicklungsländer ihre um 4,8 Prozent jährlich erhöhen konnten, sanken die Ausfuhren der Länder Afrikas südlich der Sahara für den gleichen Zeitraum um jährlich 2,1 Prozent. Die hoch verschuldeten Länder konnten ihre Exporte für diesen Zeitraum nur um 1,6 Prozent pro Jahr steigern²⁾.

Nur durch hohes Wachstum und steigende Exporteinnahmen läßt sich, wenn man von einem notwendigen partiellen Schuldenerlaß mit Auflagen absieht, die Verschuldungskrise meistern. Eine stärkere Integration in den Welthandel ist grundsätzlich auch von wachstums- und entwicklungspolitischer Relevanz.

Ein Blick auf die Tabellen 1 und 2 zeigt, daß Länder mit einer außenorientierten Wirtschaftspolitik relativ geringer verschuldet waren und höhere Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens und der Exporte aufwiesen als Länder, die sich auf den Export von Rohstoffen beschränkten oder ihr Augenmerk auf den Binnenmarkt lenkten.

Afrikanische Entwicklungsländer exportierten hauptsächlich Rohstoffe, lateinamerikanische Entwicklungsländer konzentrierten sich stark auf den

Tabelle 1: Jeweilige Anteile am Bruttosozialprodukt, Export und Gesamtverschuldung aller Entwicklungsländer, 1985–1987

| Entwicklungsländer | BSP | Exporte | Verschuldung |
|---|-------|---------|--------------|
| Alle Entwicklungsländer | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Afrika | 11,7 | 10,7 | 15,1 |
| Asien | 33,6 | 40,6 | 24,7 |
| Lateinamerika | 28,1 | 16,8 | 34,6 |
| Exporteure von | | | |
| – Industriegütern ¹⁾ | 49,8 | 50,7 | 38,2 |
| – landwirtschaftlichen Rohstoffen ²⁾ | 9,6 | 5,5 | 13,2 |
| – mineralischen Rohstoffen ³⁾ | 1,7 | 2,4 | 5,0 |
| Subsahara ⁴⁾ | 4,0 | 3,8 | 7,1 |
| Hongkong, Korea, Singapur, Taiwan | 7,2 | 23,9 | 5,3 |

Quelle: IMF (Anm. 1), S. 119.

¹⁾ Zu den 17 Staaten, die Industriegüter exportieren, gehören: Brasilien, China, Griechenland, Hongkong, Ungarn, Indien, Israel, Korea, Polen, Portugal, Rumänien, Singapur, Taiwan, Thailand, Tunesien, Türkei, Jugoslawien.

²⁾ 40 Staaten gehören zu den Ländern, die landwirtschaftliche Rohstoffe exportieren.

³⁾ Mineralische Rohstoffe exportieren: Bolivien, Botswana, Chile, Guinea, Guayana, Liberia, Mauretanien, Niger, Peru, Surinam, Togo, Zaire, Sambia.

⁴⁾ Zu „Subsahara“ zählen alle afrikanischen Entwicklungsländer außer Algerien, Marokko, Nigeria, Südafrika, Tunesien. In den Quellen der Weltbank hingegen (Anm. 2) ist Nigeria mit einbezogen.

Binnenmarkt; einige Entwicklungsländer Asiens, insbesondere Hongkong, Korea, Singapur und Taiwan, begannen, Industriegüter für den Weltmarkt zu produzieren.

In der entwicklungspolitischen Diskussion wird die Notwendigkeit einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ betont. Dies würde bedeuten, daß die Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden müßten, sich durch Exporte die notwendigen Devisen zu verdienen – statt sie sich über Entwicklungshilfe zu erbetteln.

¹⁾ International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook, Washington 1989.

²⁾ Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1988, Washington 1988.

Tabelle 2: Durchschnittliche Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens und der Exporte

| Länder | Pro-Kopf-Einkommen | | Exporte (Volumen) | |
|---|--------------------|-----------|-------------------|-----------|
| | 1971-1980 | 1981-1989 | 1971-1980 | 1981-1989 |
| Alle Entwicklungsländer | 2,9 | 1,1 | 3,6 | 3,8 |
| Afrika | 1,0 | -1,1 | 2,1 | 0,5 |
| Asien | 3,4 | 5,3 | 11,1 | 10,4 |
| Lateinamerika | 3,1 | -0,9 | 1,8 | 4,2 |
| Exporteure von | | | | |
| - Industriegütern ¹⁾ | 3,9 | 3,7 | 9,8 | 9,8 |
| - landwirtschaftlichen Rohstoffen ²⁾ | 0,7 | -1,7 | 1,9 | 3,9 |
| - mineralischen Rohstoffen ³⁾ | 0,6 | -1,4 | 1,6 | 2,1 |
| Subsahara ⁴⁾ | - | 1,5 | 1,1 | 2,3 |
| Hongkong, Korea, Taiwan, Singapur | 6,7 | 7,2 | 16,1 | 12,9 |

Quelle: IMF (Anm. 1), eigene Berechnungen. 1-4 vgl. Anmerkungen in Tabelle 1.

Handelsförderung bedeutet daher Hilfe durch Handel.

In den fünfziger Jahren wurden die Möglichkeiten der Entwicklungsländer, sich in den Welthandel zu integrieren, pessimistisch beurteilt³⁾. Daher wurde eine stärkere Binnenorientierung und eine Ausdehnung des Süd-Süd-Handels vorgeschlagen. Der Erfolg der exportorientierten Staaten widerspricht jedoch dieser These⁴⁾.

³⁾ Selbst in den achtziger Jahren wird die Möglichkeit des Handels als Wachstumsmotor skeptisch beurteilt. Vgl. W. Arthur Lewis, *The Slowing Down of the Engine of Growth*, in: *American Economic Review*, 70 (1980) 4, S. 555-564; Paul Streeten, *A Cool Look at „Outward-Looking“ Strategies for Development*, in: *World Economy*, 5 (1982) 2, S. 159-169. Siehe auch: James Riedel, *Trade as the Engine of Growth in Developing Countries, Revisited*, in: *Economic Journal*, 94 (1984) 373, S. 56-73; vgl. William R. Cline, *Can the East Asian Model of Development be Generalized?*, in: *World Development*, 10 (1982) 2, S. 81-90.

⁴⁾ Vgl. Bela Balassa, *The Importance of Trade for Developing Countries*, in: *Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review*, (1987), S. 437-469; Rolf J. Langhammer, *Struktur- und Beschäftigungseffekte von Süd-Süd- versus Süd-Nord-Exporten - Eine Analyse von bisherigen Erfahrungen in ausgewählten Entwicklungsländern*, in: *Die Weltwirtschaft*, (1983) 1, S. 144-159; auch Anne Krueger, *The Relationship between Trade, Employment and Development*, in: *Gustav Ranis/T. W. Schultz (Hrsg.), The State of Development Economics. Progress and Perspectives*, Oxford 1988, S. 357-383.

Die wirtschaftlichen Erfolge zeigen deutlich die Vorteile einer außenorientierten Politik⁵⁾:

- Außenorientierte Länder weisen ein höheres jährliches Wachstum des realen Bruttosozialprodukts pro Kopf auf als binnenorientierte.

- Die Ersparnis liegt bei den stark außenorientierten Ländern am höchsten.

- Die Inflationsraten sind bei binnenorientierten Entwicklungsländern höher als bei den stark außenorientierten; den stärksten Preisanstieg erfuhren jedoch die mäßig außenorientierten Entwicklungsländer.

- Länder mit hohen Primärgüterexporten weisen erheblich niedrigere Wachstumsraten auf als Staaten, die verstärkt Industriegüter exportieren⁶⁾.

- Exporte in Industrieländer sind arbeitsintensiv; daher sind hohe Beschäftigungseffekte zu erwarten⁷⁾.

⁵⁾ Bei der Interpretation muß allerdings immer berücksichtigt werden, daß auch andere Faktoren die wirtschaftliche Entwicklung beeinflussen (Rohstoffpreisentwicklung, externe Kapitalzuflüsse etc.).

⁶⁾ Die Exporteure von Industriegütern hatten 1984-1987 durchschnittliche Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens von 5,7 Prozent, die Länder mit hauptsächlich agrarischen Rohstoffen erreichten für den gleichen Zeitraum 1,8 Prozent und Exporteure mineralischer Rohstoffe 0,3 Prozent. Zahlen aus IMF (Anm. 1).

⁷⁾ Vgl. R. J. Langhammer (Anm. 4).

II. Ursachen der schwachen Exportleistung

Eine erfolgreiche Handelsförderungsstrategie benötigt eine Diagnose der Handelswiderstände in Entwicklungs- und Industrieländern. Gegen ein handelshemmendes Umfeld kann eine Handelsförderung nichts ausrichten. Im Rahmen des Politikdialoges muß daher auf eine Reduzierung hemmender Rahmenbedingungen hingearbeitet werden⁸⁾. Hilfsmaßnahmen scheitern oft am mangelnden Verständnis der Realsituation in den Entwicklungsländern seitens der Helfer. Viele Vorstellungen entspringen einem technokratischen Denken, das auf die durch Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft gegebenen Voraussetzungen nicht hinreichend Rücksicht nimmt.

1. Politische und ökonomische Defizite

Entwicklung wird von Menschen vorangetrieben, Handel von Menschen getätigt; ein politischer und wirtschaftlicher Freiraum sowie eine größere politische Stabilität als zur Zeit vorhanden, gehören zum entwicklungsfördernden Rahmen eines Landes. Politische Instabilitäten senken das Interesse ausländischer Handelspartner an wirtschaftlichen Beziehungen zu einem Land.

Die Entwicklungsländer standen und stehen Direktinvestitionen reserviert gegenüber, weil sie Ausbeutung durch ausländische Firmen vermuteten und ausländische Einflußnahme vermeiden wollen. Allerdings kommen die Entwicklungsländer nicht umhin, aufgrund ökonomischer Erwägungen Direktinvestitionen zu fördern. Man kann aber nicht mit Enteignung drohen und gleichzeitig höhere Direktinvestitionen erwarten⁹⁾.

Zu den Erfolgsbedingungen einer Handelsförderung gehört daher eine entwicklungsfreundliche nationale Wirtschaftspolitik. Überhöhte Wechselkurse — manchmal um mehr als 100 Prozent — stellen ein Exporthemmnis dar und wirken wie Importsubventionen. Basis einer erfolgreichen Exportförderung ist daher der Wille der Eliten in der Dritten Welt zur Ausrichtung auf den Weltmarkt. Das beinhaltet, die wirtschaftspolitischen Anreize so zu setzen, daß sich Exporte lohnen, das Kosten-Nutzen-Verhältnis also nicht gegen die Exporte gerichtet ist.

⁸⁾ Vgl. auch die Ausführungen in Lee Ann Ross, Collaborative Research for more Effective Foreign Assistance, in: World Development, 16 (1988) 2, S. 231—236.

⁹⁾ So dürften keine Enteignungen nur nach nationalem Recht durchgeführt werden.

2. Institutionelle und administrative Rahmenbedingungen

Hilfe- und Geberinstitutionen sind von der Effizienz der Bürokratien der Dritten Welt abhängig. Für Aufgaben der Handelsförderung sind in den Entwicklungsländern oft mehrere Ministerien und Organisationen zuständig¹⁰⁾. Projekte müssen mit der Verwaltung in der Dritten Welt abgestimmt sein, administrative Lücken müssen schon bei der Konzeption bedacht werden. Die Entscheidungsträger in den Entwicklungsländern müssen lernen, das Risiko von Entscheidungen auf sich zu nehmen.

Zu den institutionellen Voraussetzungen gehört auch eine komplementäre Infrastruktur; ihr Fehlen wirkt handelshemmend. Hier ist insbesondere an den Finanzbereich zu denken, an die Abwicklung von internationalen Transaktionen, an die Verkehrsinfrastruktur, an Lizenzen für solche Importe, die für die Exportproduktion notwendig sind. Oft aber fehlen die Minimalvoraussetzungen einer erfolgreichen Handelsorientierung.

3. Technische Schwachstellen auf Mikroebene

Viele Länder der Dritten Welt leiden darunter, daß sie keine Güter für die Märkte in den Industriestaaten anzubieten haben, weil Design, Qualität und Service nicht ausreichen. Liefertermine werden kaum eingehalten, es gibt Qualitätsschwankungen bei den Produkten. Es fehlt also eine Qualitätskontrolle. Fehlende Exporterfahrungen beispielsweise in Nachbarstaaten der Dritten Welt, wo die Qualitätsanforderungen nicht so hoch sind wie in den Industriestaaten, erschweren die Eroberung von Industrieländermärkten.

4. Fehlendes Marketing und unzureichende Marktinformationen

Die Entwicklungsländer haben nicht nur wenig anzubieten, sondern können das Wenige, das sie anzubieten vermögen, auch kaum vermarkten. Zum Marketing gehört nicht nur eine Werbung, eine Präsenz auf Messen, sondern auch die Herausarbeitung von Distributionswegen; das Finden von Partnern, die die Produkte der Dritten Welt auf den Märkten der Industriestaaten vertreiben.

¹⁰⁾ So beispielsweise das Handels-, Landwirtschafts-, Industrie- und Planungsministerium, Exportförderungs-Organisationen usw. Zwischen diesen Institutionen werden die Maßnahmen kaum abgestimmt.

Die wirtschaftliche Kommunikation ist in der Dritten Welt kaum ausgeprägt. Es fehlen Informationen über Anbieter, Nachfrager, über Preise und Qualität. Dies gilt natürlich nicht nur für den nationalen Markt und die regionalen Märkte, sondern erst recht für die Märkte der Industriestaaten.

Informationen über das Angebotspotential und die Angebotspalette der Entwicklungsländer müssen nicht nur den potentiellen Importeuren und Interessenten in den Industrieländern zur Verfügung stehen, Marktmöglichkeiten mit entsprechenden Qualitätsnotwendigkeiten sollten auch den potentiellen Produzenten in der Dritten Welt bekannt sein.

Zu diesen Informationen gehören nicht nur die rein ökonomischen, sondern auch — vielleicht in einem viel stärkeren Maße — die Abwicklungsinformationen. So fehlen dem Produzenten in der Dritten Welt Kenntnisse über Rechtsvorschriften, Quotenhöhe usw. Er benötigt Hilfe im Formulkrieg mit den Bürokratien der Industrieländer.

5. Fehlende Zwischenfinanzierung

Sind Exportgüter erst noch im Produktdesign zu ändern, so kann es sein, daß dem Produzenten hohe Kosten für die Erstellung von Mustern und die Produktionsumstellung anfallen. Arbeitskräfte müssen bezahlt, Rohstoffe, Maschinen und Vorprodukte finanziert werden. Die meisten kleinen Unternehmen in der Dritten Welt sind kaum in der Lage, die dafür notwendige Zwischenfinanzierung aufzubringen. Außerdem sind Auslandsmärkte immer mit größeren Risiken behaftet; hier fehlen Versicherungsinstitutionen, die das Risiko abdecken und Finanzinstitutionen, die eine Zwischenfinanzierung ermöglichen.

6. Die Handelspolitik der Industriestaaten

Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Ende der achtziger Jahre sind gekennzeichnet durch große finanzielle Ungleichgewichte, ökonomische Unsicherheiten, hohe Arbeitslosigkeit und durch eine Zunahme handelspolitischer Beschränkungen. Diese Neuauflage von „Beggar-Thy-Neighbour-Politiken“ im Rahmen des Protektionismus zeigt sich insbesondere in der Zunahme nichttarifärer Handelsbeschränkungen. Die Zahl der freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen ist dafür ein Indiz und spiegelt diese schwierige weltwirtschaftliche Situation wider¹¹⁾.

Die Handelspolitik der Industrieländer ist insbesondere gegen jene Exporte aus der Dritten Welt gerichtet, die einen hohen Wertschöpfungsanteil (value added) enthalten. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) besteht aus mehr Ausnahmen als Regeln¹²⁾. Es ist unverständlich, mit Maßnahmen der Handelsförderung den Export und die Produktion von bestimmten Gütern wie z. B. von Schuhen, Textilien usw. zu fördern und dann im Rahmen der verfolgten Handelspolitik diese Importe nicht zu ermöglichen, oft mit dem nicht einsichtigen Argument eines Sozialdumping, da die niedrigen Löhne in den Entwicklungsländern unsozial seien.

Die Regierungen der Industrieländer sollten auf diese ökonomische Absurdität hingewiesen werden und den Staaten der Dritten Welt dort Handelsmöglichkeiten einräumen, wo jene wettbewerbsfähig sind. Alle Handelsförderung ist eine Farce, wenn man sie nur dort betreibt, wo eigene Märkte nicht gefährdet sind.

III. Instrumente der Handelsförderung

Bei der Handelsförderung muß generell zwischen ordnungs- und prozeßpolitischen Maßnahmen unterschieden werden. Zu den ordnungspolitischen Maßnahmen gehören die Handelspräferenzen, die den Entwicklungsländern gewährt werden.

1. Allgemeine Präferenzsysteme

Das GATT sieht das Prinzip der Meistbegünstigung vor, d. h. eine Nichtdiskriminierung der Partnerstaaten. Wird einem Mitglied ein besonderer Zolltarif eingeräumt, dann muß dieser Tarif für alle Kontraktstaaten gelten. Bei Zollsenkungen wird dabei auf Reziprozität geachtet.

Da die Entwicklungsländer sich im Rahmen des GATT mit ihren Vorstellungen von Vorzugszöllen nicht durchsetzen konnten, benutzten sie die Welt handelskonferenz (UNCTAD), um handelspolitische Verbesserungen zu erreichen. Sie verlangten, daß Gleiche gleich und Ungleiche ungleich behan-

¹¹⁾ Vgl. Werner Lachmann, *Entwicklungsfreundliche Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen, ordnungspolitische Anforderungen an Entwicklungs- und Industrieländer*, in: Burkhard Leben/Karltheodor Huttner (Hrsg.), *Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand — Neuorientierungen in Theorie und Praxis*, München 1988, S. 18—30.

¹²⁾ Vgl. Rolf J. Langhammer/B. Stecher, *Der Nord-Süd-Konflikt, Würzburg-Wien 1980*; sowie die *Weltentwicklungsberichte 1986 und 1987 (Anm. 2)*.

delt werden müßten; da sie einen Entwicklungsrückstand aufwiesen, bräuchten sie besondere Exporthilfen und forderten daher eine zolltarifliche Bevorzugung¹³). Die Industrieländer sind relativ spät auf diese Forderungen eingegangen, ohne jedoch große Zugeständnisse gemacht zu haben. So haben mehrere Industriestaaten den Entwicklungsländern allgemeine Präferenzsysteme eingeräumt.

Ordnungspolitisch sind solche allgemeinen Präferenzsysteme (APS) den prozeßpolitischen Maßnahmen vorzuziehen; selektive Maßnahmen der Handelsförderung können zu Verzerrungen führen. Das APS gibt allen Entwicklungsländern gleiche Chancen für Exporte, wobei allerdings einzuwenden ist, daß ein APS nur bei homogenen Entwicklungsländern verzerrungsneutral wirkt. Nutznießer waren die exportorientierten Schwellenländer¹⁴).

Die einzelnen Industriestaaten gewährten unterschiedliche Präferenzen¹⁵). Die EG gewährt nicht nur allgemeine Präferenzen an alle Entwicklungsländer, sondern auch Sonderpräferenzen für AKP-Staaten¹⁶). Trotz dieser Sonderpräferenzen haben die Anteile der AKP-Exporte an den EG-Importen abgenommen. Erfolgreichste Exporteure waren Staaten, denen kaum Präferenzen eingeräumt wurden (z. B. Taiwan). Generell haben APSs nur den schon weiter entwickelten Schwellenländern geholfen. Der entwicklungspolitische Effekt für die ärmeren Staaten war gering, weil sie selbst mit Präferenzen nicht in der Lage waren, im internationalen Wettbewerb zu bestehen und ihre Kontingente auszuschöpfen.

¹³) Hier wäre an das Listsche Argument eines Erziehungszolls zu erinnern. Der deutsche Zollverein, den List mit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Suprematie-macht England anstrebte, sollte bis zur Wettbewerbsreife die deutsche Industrie gegenüber der überlegenen Industrie Englands schützen. Dieser kurzfristige Zoll sollte keine alten Strukturen erhalten, sondern zur Wettbewerbsreife verhelfen! Vgl. Friedrich List, Das nationale System der politischen Ökonomie (1841), Basel 1959.

¹⁴) Siehe die Auflistung in Guy Karsenty/Sam Laird, The GSP, Policy Options and the New Round, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 123 (1987), S. 262–296.
¹⁵) Vgl. Jamuna P. Agarwala/Martin Dippl/Rolf J. Langhammer, EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries: Barriers to Success, Tübingen 1985; Drusilla K. Brown, Trade Preferences for Developing Countries: A Survey of Results, in: Journal of Development Studies, 24 (1988), S. 335–363; Rolf J. Langhammer/André Sapir, Economic Impact of Tariff Preferences, London 1987.

¹⁶) Bei den AKP-Staaten handelt es sich um die Entwicklungsländer Afrikas, der Karibik und des Pazifik, die ehemals Kolonien der EG-Staaten waren. Im Rahmen der wirtschaftlichen Kooperation erhalten sie Sonderbedingungen, die durch die Lomé-Verträge festgelegt werden.

Im Bereich der Agrarexporte und bei Textilien gibt es zunehmend Reglementierungen und Diskriminierungen. Quoten, die oft schon nach kurzer Zeit ausgeschöpft sind, werden für einzelne Länder und verschiedene Produkte fallweise festgelegt, so daß die Firmen unter hoher Unsicherheit ihre zukünftigen Produktions- und Exportentscheidungen treffen müssen.

Bedenken müssen auch gegenüber der Philosophie des EG-Präferenzsystems erhoben werden, daß nämlich erfolgreiche Exporteure in ihren Handelsbemühungen beschränkt werden müssen, damit die zurückgebliebenen Länder ebenfalls einen Teil des Kuchens erhalten können. Zwar wird gefordert, daß das APS allgemein, nicht diskriminierend und nicht reziprok sein soll. In Wirklichkeit sind die Präferenzen aber reziprok, da die Konzessionen oft vom politischen Wohlverhalten abhängig gemacht werden.

Obleich ein APS ordnungspolitisch bejaht werden kann, wird dessen Ausgestaltung in der wissenschaftlichen Literatur meist negativ bewertet. Um Präferenzsysteme wirklich effizient zu gestalten, wäre es notwendig, auf Transparenz, Stabilität, einen längeren Zeithorizont und auf die Entfernung aller Beschränkungen für erfolgreiche Länder Wert zu legen. Insbesondere bei der Ursprungsregelung¹⁷) müßte, soweit es die EG betrifft, die Wertschöpfung aller AKP-Staaten kumulativ berücksichtigt werden, damit auch eine geringe Wertschöpfung in armen Entwicklungsländern unter das Präferenzsystem fallen kann¹⁸).

2. Prozeßpolitische Maßnahmen der Handelsförderung

Bei den prozeßpolitischen Maßnahmen setzt man im allgemeinen an den Schwachstellen der Handlungsfähigkeit der Entwicklungsländer an. Zunächst ist zu fragen, ob das Entwicklungsland überhaupt exportfähige Produkte vorweisen kann. Bei vielen Ländern Schwarzafrikas wird dies kaum der Fall sein. In einem solchen Fall müssen im Rahmen der Entwicklungshilfe exportfähige Produkte gefunden oder entwickelt werden. Man spricht von Maßnahmen der *Exportentwicklung*. Typische Instrumente der Entwicklungshilfe wären hier einsetzbar.

¹⁷) In den Ursprungsregelungen des Lomé-Abkommens wird festgelegt, in welchem Umfang Vormaterial aus dritten Ländern bei der Herstellung einer Ware in einem AKP-Staat verwendet werden darf, wenn diese Ware präferenzberechtigt in die EG eingeführt werden soll. Diese Regelung soll gewährleisten, daß die Präferenzen in erster Linie den AKP-Staaten zugute kommen.

¹⁸) Vgl. R. J. Langhammer/A. Sapir (Anm. 15).

Bei der Exportpromotion muß überlegt werden, wo das Land komparative Kostenvorteile hat, ob für diese Produkte eine Nachfrage vorliegt und ob eine ausreichende Produktionsbasis in den Unternehmen vorhanden ist. Je nach Schwachstelle in den Unternehmen werden andere Maßnahmen der Exportförderung notwendig.

Informationsebene: Informationen über Absatzmöglichkeiten, über geforderte Produktqualitäten, über Konditionen auf den Auslandsmärkten sowie Kontakte zu Handelspartnern fehlen. Gerade mittelständischen Betrieben¹⁹⁾ fehlt Know-How und Markterfahrung. Hier helfen allgemein zugängliche Informationsdienstleistungen sowie Hilfen zu Messebeteiligungen²⁰⁾.

Produktionsebene: Die Produkte sind meist nicht sofort exportfähig; sie müssen an die Standards in den Industrieländern angepaßt werden. Hilfen für ein ansprechendes Styling, für eine solide und ansprechende Verpackung, bei Qualitätskontrollen und beim Aufbau eines Kundendienstes sind nötig. Von den Industrieländern entsandte Branchen-Kurzzeitexperten können den Firmen in den Entwicklungsländern diese Informationen vermitteln.

Finanzierungsebene: Hilfen zur Zwischenfinanzierung sind gefragt, werden aber bisher kaum zur

Verfügung gestellt. Auch müßte über Institutionen für Ausfallbürgschaften nachgedacht werden.

Vertriebswege: Die sichere Verfügbarkeit notwendiger Inputs, der Abbau von Import- und Exportkontrollen, Fragen nach Transportwegen, konsumentengerechter und tropensicherer Verpackung, die auch einen längeren Transport aushält, sind zu klären. Löst eine Pilotfirma solche Probleme unter hohen Kosten, bekommen Nachzügler diese Informationen billiger. Ohne staatliche Hilfen unterbleiben hier Innovationen.

Managementebene: Das Management ist über die Notwendigkeit der Exporte, über technische Vorschriften in Industrieländern und über das Know-How der Exportdurchführung nicht informiert. Hier helfen Seminare mit dem Ziel der Informationsweitergabe an das Management zur technischen Durchführung von Exporten (effizientes Exportmanagement).

Politikebene: Die Administration der Entwicklungsländer ist oft nicht in der Lage, Exportförderungsmaßnahmen effizient durchzuführen. Hier kann die Gründung von Handelsförderungsorganisationen (Trade Promotion Organisations – TPOs) helfen. Die Bedeutung der Pflege von Exportmärkten und die Wichtigkeit von Exporten („Think Export“) muß vermittelt werden.

IV. Erfahrungen der prozeßpolitischen Handelsförderung

Multilaterale Institutionen wie die Vereinten Nationen oder die Europäische Gemeinschaft sowie einzelne Industriestaaten haben Konzepte entwickelt und Institutionen gegründet, die den Entwicklungsländern in ihren Bemühungen, ihre Handelsmöglichkeiten zu verbessern, helfen sollen. Bei der multilateralen Zusammenarbeit spielen die Fördermaßnahmen der EG sowie die Gemeinschaftsinstitution des GATT und der UNCTAD, das Internationale Handelszentrum (International Trade Centre – ITC) in Genf, eine wichtige Rolle. Auf holländische Erfahrungen und auf einige Fördermaßnahmen der Bundesrepublik im Rahmen der bilate-

ralen Handelsförderung wird anschließend eingegangen.

1. Fördermaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft

In der dritten Lomé-Konvention enthalten die Artikel 95 bis 100 Grundsätze zur Förderung der Entwicklung des Handels und der Dienstleistungen der AKP-Staaten. Nach Artikel 95 soll die kommerzielle, landwirtschaftliche und industrielle Zusammenarbeit so gestaltet sein, daß die AKP-Staaten daraus einen großen Nutzen ziehen können, wobei ihnen unter möglichst günstigen Bedingungen die Teilnahme an den Binnenmärkten, den Märkten der Gemeinschaft und regionalen sowie internationalen Märkten durch eine Diversifizierung des Angebots und Steigerung des Wertes und Umfangs des AKP-Handels ermöglicht werden soll.

Auf Initiative einzelner AKP-Staaten soll die EG in folgenden Bereichen tätig werden (Art. 96 Abs. 2):

¹⁹⁾ Die großen Konzerne haben eigene Export- und Importabteilungen, die die notwendigen Informationen besorgen können.

²⁰⁾ Industrieländer übernehmen die Kosten der Standmiete, des Transports, der Kommunikation. Bekannt ist die Berliner Messe „Partner des Fortschritts“, auf welcher Entwicklungsländer ihre verschiedenen Produkte anbieten. Die Teilnahme an Fachmessen hat sich als wichtig herausgestellt. Die Messeteilnahme sollte der krönende Abschlußstein der Exportförderung sein.

– „Einführung einer kohärenten Handelsstrategie;

– Berufliche Ausbildung und Weiterbildung des im Handels- und Dienstleistungssektor tätigen Personals;

– Schaffung und Ausbau von Einrichtungen in den AKP-Staaten zur Entwicklung des Handels und der Dienstleistungen;

– Intensivierung der Kontakte und des Informationsaustauschs zwischen den Wirtschaftsunternehmen einschließlich der Beteiligung an Messen und Ausstellungen;

– Unterstützung der Bemühungen der AKP-Staaten um eine Verbesserung der Qualität ihrer Erzeugnisse, um deren Anpassung an die Markterfordernisse sowie um eine Diversifizierung ihrer Absatzmärkte;

– Unterstützung der Bemühungen der AKP-Staaten um eine Verbesserung der Dienstleistungs-Infrastruktur, einschließlich der Beförderungs- und Lagereinrichtungen.“

Die Bestimmungen der Lomé-Konvention sehen auf den ersten Blick positiv aus. Der geringe Stellenwert wird jedoch aus den Mitteln, die diesem Programm zur Verfügung stehen, deutlich. Von den 8,5 Mrd. ECU (Europäische Währungseinheit) der Gemeinschaftshilfe an die AKP-Staaten sind 1 Mrd. ECU für die regionale Zusammenarbeit vorbehalten; hiervon können bis zu 60 Mio. ECU für Maßnahmen der Handelsförderung eingesetzt werden. Da die Mittel insgesamt ländermäßig quotiert werden, besteht seitens der AKP-Staaten kein großes Interesse an der Durchführung von Handelsförderungsmaßnahmen, da sie keine Sondermittel bedeuten. Die dort verwendeten Mittel werden dem Entwicklungsland dann vom Regionalprogramm abgezogen, über das es sonst verfügen könnte.

Die Ergebnisse der Handelsförderung waren enttäuschend: Der Anteil der Exporte der AKP-Staaten an allen Importen der Gemeinschaft stagniert oder hat abgenommen. Wir beobachten nicht nur eine relative, sondern auch eine absolute Abnahme der AKP-Exporte in die EG, wie aus Tabelle 3 zu ersehen ist.

Unter der ersten Lomé-Konvention wurde 1977 das Centre pour le Développement Industriel (CDI) gegründet, das u. a. Direktinvestitionen in AKP-Staaten und die Entwicklung von technischem Know-how fördern soll. Für Lomé III sind für CDI 40 Mio. ECU vorgesehen. Neben der Erstellung von Branchenstudien bemüht man sich um eine Zusammenarbeit mit Verbänden und unterstützt privatwirtschaftliche Initiativen. Dem CDI stehen für eine selektive Beratung von Firmen Mittel zur

Tabelle 3: Warenhandel der EG-Länder mit den AKP-Ländern seit 1985

| Jahr | Ausfuhr | Einfuhr | Handelsbilanz-Saldo |
|--|---------|---------|---------------------|
| in Mrd. ECU | | | |
| 1985 | 19,3 | 30,3 | -11,0 |
| 1986 | 16,0 | 19,6 | -3,5 |
| 1987 | 13,8 | 16,4 | -2,5 |
| 1988 | 15,2 | 17,2 | -2,0 |
| Veränderungen gegenüber Vorjahreszeitraum in v. H. | | | |
| 1985 | + 7,0 | + 9,2 | |
| 1986 | -17,0 | -35,4 | |
| 1987 | -13,7 | -16,4 | |
| 1988 | +10,1 | + 4,9 | |

Quelle: Eurostat, 1988, S. 52 f.; Eurostat, 1989, S. 71, 73.

Verfügung; gefördert werden auch Importeure (Reisekosten, Hotelunterkunft). Allerdings fehlen in den einzelnen AKP-Regionen unabhängige Regionalberater. Einige Projekte scheiterten, weil die einheimischen Firmen vor Ort nicht in der Lage waren, die notwendigen Dienstleistungen in der entsprechenden Qualität zur Verfügung zu stellen, was wegen fehlender Regionalberater nicht im Vorhinein durch eine Überprüfung vor Ort festgestellt werden konnte.

Für nicht assoziierte Entwicklungsländer gibt es ein „trade promotion aid programme“. Es beinhaltet eine nicht vertraglich festgelegte Verpflichtung, Unterstützung für regionale Programme, Fortbildung und Hilfe auf allen Ebenen der Produktion und Distribution eines Gutes zu geben. Die Maßnahmen werden jährlich, abhängig von den budgetären Möglichkeiten der EG, festgelegt.

Anders als in der Lomé-Regelung, in welcher Entwicklungsländer, die keine Handelsförderung betreiben, keine Mittel verlieren, weil sie ihre ausgehandelte Regionalquote für andere Programme verwenden, werden hier Länder, die Handelsförderungsmaßnahmen durchführen, mit zusätzlichen Mitteln gefördert.

In Zusammenarbeit mit Experten werden die Handelshindernisse in einzelnen Entwicklungsländern herausfiltriert. Der Experte schlägt in einem Report Lösungen vor, über die dann die EG mit der jeweiligen Regierung des Entwicklungslandes verhandelt. Werden Vereinbarungen getroffen, erfolgt eine Ausschreibung der geplanten Maßnahmen. Die eingehenden Angebote werden evaluiert; mit Firmen werden dann selektive Verträge mit dem Ziel, Exportförderungsmaßnahmen in einem Sek-

tor des Entwicklungslandes durchzuführen, abgeschlossen. Wegen des „Subventionstabus“ werden immer ganze Sektoren in den Entwicklungsländern gefördert. Im Rahmen des Politikdialoges will man von der Zweckmäßigkeit der Gründung von Branchenvereinen oder -verbänden überzeugen. Diese Verbände erhalten dann von der EG Hilfe, so daß die Firmen gemeinsam Exportanstrengungen unternehmen können (total integrated approach).

2. Die Förderinstrumente des Internationalen Handelszentrums (ITC) in Genf

Das Internationale Handelszentrum (International Trade Centre — ITC) führt Marktstudien durch und hilft beim Aufbau der institutionellen Infrastruktur zur Handelsförderung. Die Gründung von Handelsförderungsorganisationen (TPOs) wird daher unterstützt. Zusätzlich werden allgemeine Handelsinformationen, die durch technische Kooperation, Training und Seminare vermittelt werden, angeboten. Zur Sammlung und Verbreitung von Marktinformationen wurde ein „Nachrichtendienst“ eingerichtet, der den Entwicklungsländern neuere Zahlen für relevante Produkte zur Verfügung stellt. 94 Entwicklungsländer sind diesem System angeschlossen, wobei circa 100 Produkte erfaßt werden.

Das ITC stellt auch Hilfen in den Bereichen Verpackung, Exportfinanzierung, Kostenkalkulation, Qualitätskontrolle, Werbung (Teilnahme an Messen), Aufbau nationaler Handels-Institutionen im Ausland, Erstellung juristischer Leitfäden für den Außenhandel, Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen und Informationen über die Struktur internationaler Güterströme zur Verfügung.

Ausbildungsmöglichkeiten stehen denjenigen Organisationen offen, die sich mit der Handelsförderung beschäftigen. Direkte Ausbildungsprogramme dienen dazu, die Effizienz des Personals im Exportbereich zu erhöhen, wobei insbesondere auf die Bedürfnisse der weniger entwickelten Länder eingegangen wird.

Andere Programme widmen sich der Transparenz bzgl. der schwer durchschaubaren Import-Reglementierungen der Industrieländer. Durch Beratung auf diesem Gebiet werden Kosten und Zeitverzögerungen reduziert, die durch unklare und ständig wechselndes Import-Procédere der Industrieländer entstehen. Auf eine Vereinfachung und Rationalisierung der existierenden Importsysteme wird hingearbeitet. Exporteure der Entwicklungsländer benötigen zur Produktion oft Rohmaterialien, die sie importieren müssen. Hilfen bei der Beschaffung (Informationen über Nachfrage und Angebotsbedingungen) und Wartung der importierten Investi-

tionsgüter werden mit Maßnahmen des ITC unterstützt.

Anfänglich lag das Schwergewicht des ITC bei der Beratung von staatlichen und parastaatlichen Institutionen. Ein firmenorientierter Ansatz (enterprise oriented approach) setzt nun neue Akzente²¹⁾. Bei diesem Ansatz geht es vor allem darum, den Unternehmen technische Hilfe direkt zur Verfügung zu stellen, wobei sowohl angebots- als auch nachfragebedingte Probleme der Exportproduktion angegangen werden. Vorausgesetzt wird, daß das betreffende Land eine Exportförderungs-Strategie verfolgt. Die technischen Kooperations-Angebote des ITC werden auf die Problemlage der Unternehmer in den Entwicklungsländern zugeschnitten. Die Hilfen werden direkt an die Unternehmen in den Entwicklungsländern gegeben, wobei sowohl staatliche und halbstaatliche Unternehmen, Joint Ventures und einzelne Privatfirmen unterstützt werden. Die Hilfe wird nur gewährt, wenn mehrere Firmen eines Sektors in einem Entwicklungsland oder in verschiedenen Ländern durch diese Maßnahmen eine Unterstützung erfahren, wobei die gesammelten Erfahrungen an andere Unternehmer, die nicht partizipieren konnten, weiterzugeben sind, soweit es sich nicht um firmenspezifische Erfahrungen handelt.

Dieser unternehmensorientierte Ansatz umfaßt die Stufen Marketing, Produktion und Finanzierung. Die TPOs sollen Problembereiche weitermelden, die dann mit Hilfe von Kurzzeitexperten gelöst werden, damit die mikroökonomischen Voraussetzungen einer erfolgreichen Handelsförderung auf Betriebsebene erfüllt werden können.

Diese überaus gut durchdachten Ansätze werden Handelsmöglichkeiten eröffnen können. Da aber nur die schon exportfähigen Firmen gefördert werden, wird der entwicklungspolitische Effekt geringer sein als erwartet. Notwendig wäre es, bei der Auswahl der Firmen auf mögliche Verkettungseffekte mit anderen Bereichen der Wirtschaft zu achten.

3. Die holländischen Erfahrungen

Das Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (CBI)²²⁾ in Rotterdam ist eine eigenständige Einheit im niederländischen Außenministerium, wobei der Minister für wirtschaftliche

21) Vgl. International Trade Center UNCTAD/GATT, Report on an Enterprise-Oriented Approach in ITC's Technical Co-Operation for Export Development and Promotion, Genf 1987.

22) Die Abkürzung CBI ergibt sich aus dem holländischen Namen: Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden.

Kooperation allerdings als zuständig zeichnet. Die gegenwärtig verfolgte Strategie besteht aus drei Stufen der Handelsförderung: der „special promotion“, der Abhaltung von Produktionsseminaren und der Messeförderung.

Bei der „special promotion“ werden die Branchen- und Exportförderungs-Organisationen der Entwicklungsländer angeschrieben und um Musterexemplare aus vorher ausgewählten Produktgruppen gebeten (Leder, Schuhe, Gartenartikel, Industriebekleidung, elektronische Werkzeuge usw.). Mit Hilfe eines Branchenexperten wird zu jedem Muster eine Evaluierung vorgenommen. Diese Evaluierung wird dann den Herstellern und allen holländischen Importeuren zur Verfügung gestellt. Die Musterstücke liegen beim CBI in Rotterdam zur Einsicht aus²³⁾.

In einer zweiten Stufe werden kostenlose Produktseminare durchgeführt, zu denen selektiv 30 bis 40 Vertreter einer Branche aus Entwicklungsländern eingeladen werden. Neben Seminaren für Beschäftigte der TPOs gibt es solche, in denen versucht wird, Unternehmer anzusprechen. Ziel der Seminare ist es, Marktkenntnisse und Hilfen zur Produktions-Adaption anzubieten. Bei der Messeförderung übernimmt das CBI ebenfalls alle Kosten. Firmen, die exportfähige Produkte anbieten können, denen also nur eine Markteintritts-Chance zu verschaffen ist, werden hierdurch gefördert.

Mit seinen Maßnahmen hat das CBI in den Ländern Südasiens Erfolg gehabt. Schwächer ausgeprägt sind die Erfolge in lateinamerikanischen Staaten. In Afrika fruchteten Handelsförderungsmaßnahmen nur in Simbabwe. Auch das CBI kann lediglich bestehende Exportmöglichkeiten fördern. Firmen, die Exportreife erlangt haben, bekommen dadurch „den letzten Schub“. Die CBI-Maßnahmen erreichen also vornehmlich die leistungsfähigen Exporteure der Dritten Welt. Für afrikanische Unternehmen gibt es kein Instrumentarium. Wegen des fehlenden armutsorientierten Ansatzes besteht sogar die Gefahr, daß das CBI nicht weiter öffentlich gefördert wird²⁴⁾.

²³⁾ Circa 20 Prozent der eingesandten Muster sind brauchbar, 60 Prozent sind nur über Adaptionen marktfähig. Gefördert werden im allgemeinen nur die exportfähigen Artikel. Für die 60 Prozent nach Adaptionen marktfähigen Güter gibt es nur ein schwaches Follow-Up.

²⁴⁾ In der Entwicklungshilfe-Diskussion herrscht zur Zeit ein armutsorientierter Ansatz vor. Entwicklungshilfe ist anscheinend nur dann hilfreich, wenn Armen direkt geholfen wird. Das Erreichen der Zielgruppe der Armen ist sehr wichtig! Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Förderung des Mittelstandes auch Auswirkungen für die ärmeren Schichten eines Landes hat. Verbesserung der allgemeinen Effizienz in einer Volkswirtschaft hat auch Auswirkungen für das Ziel der Armutsbekämpfung.

4. Die deutsche bilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der Handelsförderung

In den siebziger Jahren kam es neben einer Ausrichtung auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse auch ansatzweise zu einer stärkeren Betonung des privatwirtschaftlichen Engagements bei der Entwicklungshilfe. Die Wiederentdeckung des Subsidiaritätsprinzips führte zu einer pragmatischen Annäherung von Staat und Wirtschaft und damit zu einer Aufwertung privatwirtschaftlicher Kooperationen im Rahmen der Entwicklungshilfe²⁵⁾.

Ein umfangreiches Instrumentarium sollte das Interesse der deutschen Privatwirtschaft an den Entwicklungsländern erhöhen. Zur Handelsförderung wurden — s. u. — das BK-Programm und als Ersatz für frühere Maßnahmen der Messeförderung das verhältnismäßig neue PROTRADE-Programm konzipiert. Aber auch andere Instrumente der technischen Zusammenarbeit können zur Handelsförderung eingesetzt werden: Existenzgründungshilfen, Entrepreneurship-Programme, die Handwerksförderung, die betriebliche Ausbildungsförderung, das Technologieprogramm, der Senior Experten Service (SES) u. a. Sie alle sind mögliche Instrumente der Handelsförderung auf prozeßpolitischer Ebene. Zu den wichtigsten Programmen der Handelsförderung gehören das BK-Programm und das neuere PROTRADE-Programm.

Das Programm der betrieblichen Kooperation (BK)

Das Programm der betrieblichen Kooperation (BK) mit Entwicklungsländern²⁶⁾ umfaßt drei Aufgabenbereiche:

- die Handelsförderung,
- den Technologietransfer, die beide von der GTZ²⁷⁾ betreut werden, sowie

²⁵⁾ Neben der Verfolgung der Interessen der deutschen Exportwirtschaft wurde in den achtziger Jahren das privatwirtschaftliche Element innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt herausgestellt.

²⁶⁾ Siehe Wolfgang König/Joachim Peters/Wolfgang Ullrich (Hrsg.), *Betriebliche Kooperation mit den Entwicklungsländern. Möglichkeiten und Grenzen des Mittelstandes*, Tübingen 1987; Bernd H. J. Kitterer et al., *Betriebswirtschaftliche Kooperation mit Entwicklungsländern. Empfehlungen zur Gestaltung des Förderungs-Instrumentariums*, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 46, Köln 1983.

²⁷⁾ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH, im Auftrag der Bundesregierung zuständig für Maßnahmen im Bereich der staatlichen technischen Zusammenarbeit; sie nimmt aber auch Aufträge von anderen, insbesondere von Bundesländern, Entwicklungsländern und internationalen Organisationen wahr und führt Eigenmaßnahmen durch.

- die Investitionsförderung, die in den Aufgabenbereich der DEG²⁸⁾ fällt.

Im Rahmen der Handelsförderung sollte in Abstimmung mit den Regierungen der Entwicklungsländer ein sogenannter BK-Berater Handelsmöglichkeiten ausfindig machen. Zu diesem Zweck hatte er mit der Inlandspromotion bei der GTZ zusammenzuarbeiten, soweit es sich um Exportförderung handelte. Die Anbahnungshilfe für betriebliche Kooperationen im Beteiligungsbereich durch Direktinvestitionen oder Joint Ventures war mit der DEG abzustimmen²⁹⁾.

Das BK-Programm ist wegen seiner Erfolglosigkeit in letzter Zeit heftig kritisiert worden, wobei insbesondere im Bereich der Investitionsförderung die Erfolge gering waren. Das Programm war zwar administrativ durchdacht, und die Zuwendung zur Privatwirtschaft ist richtig; es wurde aber kaum mit Hilfe der Wirtschaft unter Beachtung marktwirtschaftlicher Prozesse durchgeführt.

Etwas überspitzt kann man formulieren, daß dort, wo BK-Beratung nicht notwendig ist, BK-Projekte erfolgreich sein werden; dort, wo sie bitter notwendig wären, werden sie erfolglos bleiben. Ein solches Programm impliziert eigentlich schon das Vorhandensein von potentiell wettbewerbsfähigen Unternehmen. Die Schwellenländer werden die richtigen Ansprechpartner für solche Programme sein. Die Länder Afrikas, die bei den Exportbemühungen dringend Hilfe benötigen, werden mit diesem Programm ihre Exporte kaum steigern können³⁰⁾.

Das PROTRADE-Programm

Das BK-Programm war projekt- bzw. unternehmerorientiert, während das PROTRADE-Programm dagegen einen Sektoransatz verfolgt und branchenorientiert ist. PROTRADE will Exporte in andere Entwicklungsländer und in Industriestaaten fördern, wobei es schwerpunktmäßig auf die hiesige Marktnachfrage ausgerichtet ist.

Letztendlich will das PROTRADE-Programm über eine effektive Messförderung den Exporteuren

²⁸⁾ Deutsche Finanzierungsgesellschaft für Beteiligungen in Entwicklungsländern GmbH, zuständig v. a. für die Förderung von Direktinvestitionen der deutschen Wirtschaft in Entwicklungsländern.

²⁹⁾ Die Übertragung dieser Aufgabenbereiche auf zwei Institutionen kann Probleme bei der Abstimmung und der Steuerung mit sich bringen; wegen des Eigenlebens bürokratischer Organisationen wird eine Abstimmung nicht leicht sein.

³⁰⁾ Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) will dieses alte BK-Programm aufgeben und statt dessen ein „WK-Programm“ verfolgen, ein integriertes Programm der gesamten Wirtschaftsberatung und -kooperation.

der Dritten Welt helfen. Jahre vor der geplanten Messebeteiligung beginnt ein Branchenexperte mit der Vorbereitung, wobei Workshops abgehalten und Betriebs- und Produktionsablauf, Design- und Produktionsentwicklung sowie Marketing-Möglichkeiten eruiert werden. Die produktionsbegleitende Beratung beinhaltet:

- Produktauswahl beim Hersteller,
- Produktanpassende Betriebsberatung (Rationalisierungsvorschläge, technische Beratung, auch bzgl. des Designs),
- Schulung,
- Qualitätskontrolle und Verpackung,
- Marketing und geförderte Messebeteiligung (Vorbereitung, Durchführung und Follow-Up durch denselben Berater),
- Public Relations-Aktionen zur Verkaufsförderung.

Erfolgreiche Handelsförderung benötigt Vertrauensbildung, die durch langfristige Kontakte und Kontinuität möglich ist. Einzelne Firmen werden daher bis zu viermal und anschließend noch über den Fachverband der Entwicklungsländer durch PROTRADE gefördert, so daß eine längerfristige Betreuung möglich ist.

Bei entsprechender Gestaltung ist PROTRADE ordnungspolitisch vertretbar: Den Firmen der Entwicklungsländer fehlt oft der letzte Anreiz, um Exporte zu tätigen. Die hohen Eingangsbarrieren des Auslandsmarktes werden durch Maßnahmen von PROTRADE gesenkt. Eine Messeteilnahme vermittelt einen Eindruck von der notwendigen Qualität, gibt Brancheninformationen und ermöglicht langfristige Handelsverbindungen. In kürzester Zeit wird ein Höchstmaß an Wirksamkeit erreicht. Bei der Warenauswahl im PROTRADE-Programm wird das Produktionspotential exportfähiger Firmen, die Qualität der Exportware, die Messfähigkeit und die Verfügbarkeit der Ware berücksichtigt.

Es wird darauf geachtet, daß keine tarifären, quoten- oder kontingentbezogenen Einfuhrbeschränkungen, etwa des Textil- und Nahrungsmittelbereichs, vorliegen. Schwierig ist auch hier die Beurteilung der entwicklungspolitischen Relevanz: Die Förderung betrifft weitgehend exportfähige Firmen der Entwicklungsländer; jedoch gibt das Procedere theoretisch auch Firmen in Afrika eine Chance. Entscheidend ist die erreichte Entwicklungsstufe eines Betriebes. PROTRADE könnte in Zusammenarbeit mit deutschen Fachverbänden positive Wirkungen auf die Handelsentwicklung haben.

V. Grenzen der staatlichen Handelsförderung — ordnungspolitische Bemerkungen

Staatliche Förderungsmaßnahmen sind nur dann ordnungspolitisch vertretbar, wenn Marktunvollkommenheiten vorliegen. Dann sind ausgleichende Maßnahmen des Staates erwünscht, um eine Chancengleichheit aller Firmen zu ermöglichen.

Selbst wenn Marktunvollkommenheiten vorliegen, muß noch geklärt werden, ob staatliche und halbstaatliche Förderungs-Institutionen den notwendigen Fach- und Sachverstand aufbringen, um *unternehmerische Entscheidungen vorzudenken*. Die Interessen der Förderinstitutionen sind nicht zwangsläufig mit den Zielen der Unternehmen identisch. Kurzfristige Handelsförderungs-Maßnahmen werden kaum Erfolge zeitigen, da Unternehmen langfristige Kosten- und Nutzenkalküle vornehmen und an langfristigen Handelsbeziehungen interessiert sind.

Als Ausweg bietet sich eine generelle Handelsförderung an. Die Initiative für ein Exportgeschäft sollte von den Unternehmern der Entwicklungs- und Industrieländer ausgehen. Der Importeur sollte sich um Hilfen an die staatlichen Stellen wenden, der Exporteur über die Botschaft oder Handelskammern an das BMZ. Zwar ist hierdurch das Problem der Filterung nicht ausgeschaltet, eine generelle Förderung würde jedoch die Filterung reduzieren. Notwendig ist eine gute Öffentlichkeitsarbeit, damit alle Interessenten in den Entwicklungs- und Industrieländern die notwendigen Informationen über die möglichen Hilfen zur Handelsförderung erhalten.

Für die ärmeren Entwicklungsländer werden „reine“ Handelsförderungs-Maßnahmen kaum Erfolg haben. Hier muß besonders langfristig geplant werden. Nur über starke Anreize an die Privatwirtschaft können in solchen Ländern entwicklungspolitisch motivierte Handelsbeziehungen aufgebaut werden. Damit es überhaupt zu Exporten aus den ärmeren Entwicklungsländern kommt, wäre dort massive Handelsentwicklung zu betreiben; große finanzielle Hilfen müßten für den Aufbau von Handels- und Exportkapazitäten im Rahmen der Entwicklungshilfe bereitgestellt werden.

Dafür wäre ein integrierter Ansatz notwendig. Mit anderen Abteilungen der GTZ müßte die Handelsförderungs-Abteilung zusammenarbeiten. In vielen

Bereichen gibt es hier Überschneidungen mit der speziellen Entwicklungshilfe. Infrastrukturmaßnahmen, Sozial- und Humankapitalbildung und vieles mehr müssen gleichzeitig gefördert werden.

Ohne den politischen Willen in den Entwicklungsländern wird im Rahmen der Handelsförderung kaum Großes geleistet werden können. Die *Hauptlast* wird bei den *Entwicklungsländern* liegen, die durch eine vernünftige Wirtschaftspolitik sowie eine effiziente Verwaltung die Rahmenbedingungen für eine stärkere Integration in den Welthandel liefern müssen. Dazu gehört insbesondere eine Währungspolitik, die die heimische Wirtschaft international wettbewerbsfähig sein läßt³¹⁾.

Den Entwicklungsländern ist oft geraten worden, sich auf bestimmte Produktgruppen zu spezialisieren. Weil man in bestimmten Bereichen Handelsmöglichkeiten ausgemacht hatte, hat man oft mehrere Entwicklungsländer auf die gleiche Fährte gesetzt. Wenn zu viele Entwicklungsländer im gleichen Bereich investieren, droht die Gefahr eines Überangebots, das zu Preissenkungen führt³²⁾. Auch kann es zu Ballungen von Importen in ein bestimmtes Industrieland kommen, die dann dort wiederum zu Markterschütterungen und protektionistischen Gegenreaktionen führen.

Um die Gefahr von Ballungen sowohl auf Güter- als auch auf regionaler Ebene zu vermeiden, müßte eine Informationspflicht über alle Handelsförderungsmaßnahmen eingeführt werden. Eine allgemeine Steuerung der Entwicklungshilfe-Projekte, beispielsweise im Rahmen der EG, wäre allerdings abzulehnen. Die Entwicklungshilfe-Organisationen der verschiedenen Staaten und multilateraler Geber sollten sich nur über geplante Projekte informieren, so daß eine freiwillige Abstimmung erreicht werden kann, um Doppelprojekte zu vermeiden und die Geberkonkurrenz zu reduzieren.

³¹⁾ Eine zehnprozentige Senkung überhöhter Wechselkurse kann mehr zum Export beitragen als prozeßpolitische Maßnahmen der Handelsförderung seitens der GTZ.

³²⁾ Entwicklungsländer beklagen sich darüber, daß sie den Ratschlägen der Experten gefolgt seien — mit dem Ergebnis sinkender Preise für ihre neue Angebotspalette.

VI. Fazit

Zur Überwindung der Schuldenkrise und als entwicklungspolitisch erfolgreiche Strategie wäre den Entwicklungsländern ein außenorientierter Ansatz, eine stärkere Integration in den Weltmarkt, zu empfehlen. Die Erfahrung der asiatischen Schwellenländer zeigt, daß eine exportorientierte Entwicklungsstrategie auch zur Überwindung der Massenarmut beitragen kann³³).

Die Industriestaaten und die multilateralen Geberorganisationen haben sich in letzter Zeit verstärkt um die Förderung der Exporte der Entwicklungsländer bemüht. Mit Maßnahmen der Informationsverbreitung, Hilfen beim Marketing, Messesförderung, Produktionsanpassungshilfen über Kurzeitexperten, Beratungsleistungen, Trainingsprogrammen für Unternehmer und Exportförderungsorganisationen usw. soll den Ländern der Dritten Welt

geholfen werden. Diese prozeßpolitischen Maßnahmen bedürfen auf der anderen Seite einer korrespondierenden Politik in den Industrieländern. Der Erfolg der Handelsförderung hängt von den potentiellen Absatzmärkten ab. Hier ist zu prüfen, ob die Existenz und der Einsatz geeigneter Instrumente und Mittler im Absatzland gewährleistet ist. Außerdem muß auf die Bereitschaft zum Strukturwandel und zum Verzicht auf Protektionismus bei Politikern und Verbänden hingearbeitet werden. Ein Land exportfähig zu machen und dann durch protektionistische Maßnahmen, seien es Quoten oder Importbeschränkungen, die Exportmöglichkeiten zu reduzieren, scheint widersinnig zu sein³⁴). Die allgemeinen Handelspräferenzen als eine ordnungspolitische Maßnahme zur Handelsförderung sollten entwicklungsfreundlicher gestaltet werden.

³³) Vgl. Bela Balassa, *The Lessons of East Asian Development: An Overview*, in: *Economic Development and Cultural Change*, 36 (1988 3), S. 273–290; John C. H. Fei/Gustav Ranis/Shirley W. Y. Kuo, *Growth with Equity. The Taiwan Case*, New York et al. 1979.

³⁴) Vgl. Werner Lachmann, *Die deutsche Entwicklungspolitik – eine Beurteilung aus marktwirtschaftlicher Sicht*, in: El-Shagi El-Shagi (Hrsg.), *Die deutsche Entwicklungspolitik*, Bochum 1988, S. 107–136.

Agrarentwicklung im Vorderen Orient

In der entwicklungspolitischen Diskussion und Praxis gewinnen der Agrarsektor und die Problematik der Nahrungsmittelsicherheit zunehmend an Bedeutung. Das gilt besonders für die Region des Vorderen Orients¹⁾, die von der Türkei im Norden bis zum Sudan im Süden, von Iran im Osten bis Marokko im Westen reicht. Sicherlich ist Erdöl heutzutage die wichtigste regionale Ressource, die zeitweiligen Wohlstand sichert, Handlungsspielräume in der internationalen Politik eröffnet und für strukturelle Wandlungsprozesse der regionalen Binnendifferenzierung verantwortlich ist. Aber Erdöl ist ein sehr junges Phänomen in der Region, das allzu häufig vergessen läßt, daß der Vordere Orient die Wiege der ältesten Ackerbauzentren der Welt ist und daß dem Agrarsektor im Entwicklungsprozeß peripherer Staaten — und seien es Wüstenstaaten — ein wichtiger Stellenwert zukommt.

Unterschiedliche Agrarpotentiale und verschiedene Agrarentwicklungsstrategien bestimmen die Agrarentwicklung im Vorderen Orient. Die Größe der Region, ihre Zugehörigkeit zu den beiden Kontinenten Asien und Afrika, ihre kulturelle Zusammensetzung, die arabische Welt plus Iran, Israel und die Türkei, erst recht aber die sozioökonomische und politische Heterogenität ihrer Mitglieds-

staaten, alle Faktoren verweisen auf ein breites Variationsspektrum von Agrarproblemen. Gegenwärtig repräsentieren die beiden Randstaaten im Norden und Süden der Region die extremen Pole der Entwicklungsalternativen auf exemplarische Weise. Der Türkei gelang auf der einen Seite der Sprung vom einstigen Agrar-Importland zum Spitzenproduzenten und führenden Exporteur agrarischer Erzeugnisse. Auf der anderen Seite kämpft der Sudan, dem Entwicklungsexperten noch vor zwanzig Jahren eine große Zukunft als „Brotkorb der Region“ voraussagten, heute gegen Hungersnöte und eine „Afrikanisierung“ seiner Landwirtschaft.

Trotz der verschiedenen einzelstaatlichen Anstrengungen versucht die folgende Problemanalyse, zusammenfassend — und daher unvermeidlich auf Kosten mancher nationaler Besonderheiten und einzelner Details — die Grundzüge der Agrarentwicklung im Vorderen Orient aufzuzeigen. Dabei wird die These verfolgt, daß die aktuellen Agrarprobleme im Vorderen Orient nicht allein auf die beschränkten natürlichen Agrarpotentiale zurückzuführen sind, sondern vielmehr eng mit der seit den siebziger Jahren einsetzenden Erdöl-abhängigen Entwicklung zusammenhängen.

I. Naturräumliche Ressourcenausstattung

Die eigentlich wertvollen Ressourcen der Region sind ihre mineralischen Bodenschätze, die aber die Landwirtschaft nur indirekt beeinflussen. Hierzu zählen rund 60 Prozent der gesicherten Erdölvorkommen der Erde, wobei sich die Hälfte der Weltvorkommen auf das Territorium Irans, Iraks und des Arabisch-Persischen Golfs erstrecken, ergiebige Erdgasvorkommen, zehn Prozent der Weltreserven an Eisenerz und die durch die Gesamtregion verlaufenden Adern von Kobalt, Chrom, Kupfer, Phosphat, Antimon, Eisen, Blei u. v. m. Hauptsächlich aber wird die Art und Weise der Agrarproduktion vom Klima und von den unmittelbar die Landwirtschaft determinierenden natürlichen Res-

ourcen bestimmt. Der Vordere Orient zählt zur ariden und semi-ariden Klimazone, wo starke Sonneneinstrahlung, hohe Lufttemperaturen und Verdunstung sowie geringe Niederschläge vorherrschen. Der Westen ist von mediterranen, ostwärtsziehenden Frontensystemen, der Osten von Sommer- und Wintermonsum beeinflusst. Im Zentrum der Region herrscht Kontinentalklima mit langen Trockenperioden und saisonalem Niederschlag. In keinem der Regionalstaaten übersteigt der Anteil des kultivierbaren Landes 35 Prozent des Territoriums. Ägypten, die Demokratische Volksrepublik (DVR) Jemen, Libyen und Saudi Arabien verfügen sogar über jeweils nur ein bis drei Prozent Ackerland²⁾. Die Bodenqualität ist recht unterschiedlich.

¹⁾ Zur Lage und Abgrenzung der Region vgl. B. Tibi, Konfliktregion Naher Osten, München 1989, S. 53–79.

²⁾ Vgl. Tabelle, Spalte I dieses Beitrages, S. 5.

Neben einem hohen Anteil einer stickstoffarmen, flachgründigen Ackerkrume mit geringem Gehalt organischer Substanz beschränken sich fruchtbare Böden auf Küstenebenen und die Beckenlandschaften großer Ströme (Ägyptens Nil-Delta, Iraks Zweistromland). Besonders fruchtbare Ackerlandschaften finden sich im Norden Syriens und des Iraks, dem „Fruchtbaren Halbmond“, in der iranischen Gorgan-Ebene und in kleineren Anbaugebieten wie in Israel und Palästina oder den Wüsten-oasen in Saudi Arabien und Ägypten³⁾. Extensive Formen der Landnutzung sind vor allem in den sechziger Jahren in Ägypten, Sudan und Iran angewandt worden. Aber der frühere Optimismus, horizontal ungenützte Landreserven erschließen zu können, verflieg rasch angesichts des geringen zusätzlichen Landgewinns und des enormen finanziellen Aufwands.

Wichtigste Grundlage für die Agrarproduktion ist Wasser. Gegenwärtig sind in der Region zirka 17 Prozent des kultivierten Landes bewässert, was gegenüber den sechziger Jahren eine Steigerung von 37 Prozent bedeutet⁴⁾. Da die starken Schwankungen der Niederschläge die jährlichen Ernteerträge bis um ein Vierfaches differieren lassen können, bestimmten von jeher Fluß-Fluten und hydrographische Systeme die Landwirtschaft. Bewässerungslandwirtschaft wirft vom Klima unabhängig höhere Rotherträge je Hektar ab und ermöglicht mehrere Ernten jährlich. Den Vorzügen stehen allerdings hohe Investitionen (Kanalisation, Bodenplanung usw.), laufende Pflege zur Erhaltung der Bewässerungssysteme und ein Mindestmaß an sozialer und zentral koordinierter Organisation gegenüber. Schließlich ist auch die flächenmäßige, zeitliche und mengenmäßige Verfügbarkeit an Wasser entscheidend für den landwirtschaftlichen Erfolg. Der klassische Gürtel des Bewässerungsfeldbaus erfaßt die traditionellen Bewässerungslän-

der Ägypten und Irak, die seit Jahrtausenden die großen Ströme Euphrat, Tigris, Nil nutzen, und durchzieht Syrien, Israel und Iran, die über ein Drittel ihrer Anbauflächen mit Kanalsystemen bewässern. In Algerien, Tunesien, Libyen, Jordanien, den beiden jemenitischen Staaten und der Türkei wird der Bewässerungsanbau auf weniger als zehn Prozent der gesamten Agrarfläche angewandt.

Das 20. Jahrhundert mit seinen technischen Möglichkeiten brachte teilweise nicht unproblematische Manipulationen der Wasserressourcen. Die Politik des Wassermanagements mit Rückstaubecken, Wehren, Grundwasserbrunnen, Einführung elektrischer und Diesel-Pumpen usw. zielt auf die Deckung des gesamtwirtschaftlichen Wasserbedarfs. Landwirtschaftliche Wassernutzung tritt in Konkurrenz zum industriellen und städtischen Verbrauch. Ein höherer Lebensstandard und Bevölkerungswachstum haben den Wasserkonsum derart anschwellen lassen, daß der Stellenwert der Bewässerungslandwirtschaft neu überdacht werden muß, was vor allem für Israel mit seiner Spitzen-Agrartechnologie und die Golfstaaten samt Saudi Arabien mit ihren kostspieligen Hydrokulturen gilt⁵⁾.

Aber nicht allein die Verfügbarkeit, auch die Qualität von Wasser schafft Probleme. Die Abwässer von Dörfern und Städten, toxische Chemikalien der neuen Industrien, die in die Landwirtschaft eingeführten Herbizide und Pestizide usw. finden ihre Wege ins Oberflächen- und Grundwasser-System. Diese Verunreinigungen stellen relativ junge Umweltbelastungen dar, deren Bekämpfung von den meisten Regierungen noch nicht als Notwendigkeit erkannt und in Angriff genommen wird. Eine Ausnahme bildet hier Saudi Arabiens meteorologische und Umweltschutz-Agentur (MEPA).

Die Desertifikation, also das Vordringen von Trocken- und Wüstengebieten, verringert die landwirtschaftlich nutzbare Fläche und schreitet besonders in Ägypten, Tunesien, Syrien, Iran und Libanon weiter voran. Erfolge in der Eindämmung des Desertifikationsprozesses konnten DVR Jemen, Marokko, Jordanien, die Emirate, Oman und Saudi Arabien verbuchen.

³⁾ Vgl. H. Mehner, Landwirtschaft und Entwicklung, in: U. Steinbach/R. Robert (Hrsg.), Der Nahe und Mittlere Osten, Opladen 1988, S. 355.

⁴⁾ Vgl. P. Beaumont/K. McLachlan (eds.), Agricultural Development in the Middle East, Chichester u. a. 1985, S. 7.

⁵⁾ Vgl. P. Beaumont, Water Resources and their Management, in: J. Clarke/H. Bowen-Jones (eds.), Change and Development in the Middle East, London 1981, S. 40–72.

II. Agrarentwicklungspotentiale

Die bisher skizzierten Einzelkomponenten der natürlichen Ressourcenausstattung zusammengenommen, führen zu dem Schluß, daß der Agrarentwicklung naturräumlich enge Grenzen gesetzt sind. Eine allgemeine Klassifizierung der Staaten des Vorder-

ren Orients auf der Basis der landwirtschaftlichen Produktivität, gemessen nach Ernteerträgen, Bestellungsintensität und Arbeitskraftnutzung sowie der Wasser- und Boden-Entwicklungspotentiale kommt zu folgenden Ergebnissen:

Schaubild: Klassifikation der Staaten des Vorderen Orients auf der Basis ihrer landwirtschaftlichen Produktivität und Entwicklungspotentiale

| | | | | |
|-------------------------------------|---------|---|---------------------------|---------------|
| relative Agrar- Produktivität | hoch | Ägypten Israel C | | |
| | mittel | Libanon | Türkei Iran Marokko | Syrien |
| | niedrig | D | B | A |
| | | Golfstaaten Saudi Arabien Libyen Jordanien | Tunesien Algerien | Irak Sudan |
| | | begrenzt | mittel | groß |
| | | Agrarentwicklungspotentiale | | |

Quelle: Modifiziert nach M. G. Weinbaum, Food, Development, and Politics in the Middle East, Boulder u. a. 1982 S. 8–17.

Länder der Gruppe A besitzen die größten Entwicklungspotentiale. Sie verfügen über kultivierbare Gebiete, die aber noch nicht intensiv genug bewirtschaftet werden, und rangieren im Bereich ihrer Produktivität im Mittelfeld. Die Staaten der Ländergruppe B haben hinsichtlich ihrer Entwicklungsressourcen nur mäßige Chancen, künftig landwirtschaftliches Wachstum zu erzielen, wenngleich sie wie die A-Gruppe im Mittelfeld ihrer Produktivitätskapazitäten liegen. Mitglieder der C-Gruppe nehmen zwar hinsichtlich der effektiven Produktivität obere bzw. mittlere Plätze ein, aber es mangelt ihnen am stärksten an Land- und Wasserressourcen. Schließlich umfaßt die D-Gruppe jene Länder mit spärlicher Ackerlandausstattung und niedriger Produktivitätsnutzung.

Auf der Grundlage der naturräumlichen Agrarpotentiale entwickelten sich in der Region drei traditionale Nutzungssysteme, die sich durch große

Anpassungsfähigkeit und hohe Flexibilität an die Umweltbedingungen auszeichnen: die extensive Weidewirtschaft, der Regenfeldbau und die Bewässerungslandwirtschaft⁶⁾. Regenfeldbau, der lediglich den natürlichen Niederschlag nutzt, ist vor allem in den nördlicheren und höher gelegenen Regionen möglich. Der Bewässerungsfeldbau wird zusätzlich in Trockengebieten und nur in Ägypten ausschließlich angewandt. Er ist von Wasserverfügbarkeit, geeigneten Bodenflächen, feuchtigkeitsabsorbierender Erde sowie der gesellschaftlichen Organisationsfähigkeit zur Aufrechterhaltung und Kontrolle der Bewässerungssysteme abhängig. Charakteristisch für die Landwirtschaft im Vorder-

⁶⁾ Zu ihren Entwicklungspotentialen vgl. F. Kühnel/V. Janssen, Ländliche Entwicklung und Ressourcenschonung in der Ökoregion „Aride und Semi-Aride Gebiete“, in: DSE, Ländliche Entwicklung und Ressourcenschonung – Herausforderung oder Widerspruch?, Baden-Baden 1984, S. 76 ff.

ren Orient ist der Dualismus von Anbau- und Weidewirtschaft, wobei sich der Nomadismus als mobile Lebens- und Wirtschaftsweise jedoch stark im Rückgang befindet⁷⁾.

Bis zum ersten Drittel dieses Jahrhunderts waren die Staaten des Vorderen Orients reine Agrargesellschaften, die weitgehend in Subsistenzwirtschaft lebten oder wie im Falle Ägyptens und Iraks monokulturellen Agrarexport (Baumwolle) betrieben. Die Landwirtschaft bot als einziger Wirtschaftssektor Arbeitsplätze, war Heimat für subsistenzwirtschaftende Bauern und für Großgrundbesitzer und Agrarbourgeoisie die ökonomische Basis ihrer Macht. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzten alle Staaten, gleich welcher politischen Ausrichtung, auf eine die Industrialisierung der westlichen Länder nachahmende Entwicklung. Damit wurde dem Agrarsektor lediglich eine dienende Rolle innerhalb der Entwicklungsstrategie zugewiesen. Die Produktions-, Markt-, Faktor- und Sozialbeiträge des Agrarsektors für die Industrialisierung waren aber bescheiden. Auf der Basis agrarischer Rohstoffe (Baumwolle, Zuckerrohr, Getreide und Ölpflanzen) entstanden in Ägypten, Syrien, Irak und Algerien erste Ansätze von einheimischer Textil- und Nahrungsmittelindustrie. Irak, Iran, Syrien, Marokko und Tunesien avancierten sogar zu bedeutenden Getreide-Exporteuren⁸⁾. Obst- und Gemüse-Exporte aus dem Libanon, dem Nil- und Jordan-Tal nutzten die komparative Kostenvorteile mancher Zonen.

Bis in die sechziger Jahre hinein waren die Länder der Region Nahrungsmittel-Selbstversorger und mußten nur bei Dürrezeiten auf Lebensmittel-Importe zurückgreifen. Diese Inwertsetzung der Agrarpotentiale und eine generelle Modernisierung der Landwirtschaft wurden durch staatliche Eingriffe in den Agrarsektor beschleunigt. Die sogenannte „Grüne Revolution“ brachte mit der Einführung neuer Sorten (Weizen, Reis) in Verbindung mit komplementären Betriebsmitteln (Dünger, Pflanzenschutz) und einer Mechanisierung der Landwirtschaft nur zeitweilige Ertragssteigerungen. Tiefgreifendere Auswirkungen auf die ländliche Entwicklung hatten die diversen Agrarreformen. Ägypten (1952, 1962) und Irak (1958, 1970) setzten Landreformprogramme in der Absicht durch, die ökonomische Basis und damit die Macht der politischen Elite und Großgrundbesitzerschicht zu brechen. In Syrien zog die Vereinigung mit Ägypten (1958–1961) ähnliche Reformgesetze nach sich. Irans sogenannte „Weiße Revolution“ (1962–1972) sollte dem Agrarsektor den Weg in die Moderne bahnen und präventiv gegen soziale Unruhen auf dem Land wirken. Tunesien und Algerien befreiten sich von der Erblast des Kolonialismus, indem sie Land französischer Siedler nationalisierten. Die Mobilisierung der Agrarentwicklungspotentiale wird also neben den naturabhängigen Faktoren entscheidend von sozialem und technischem Wandel in der Landwirtschaft sowie staatlichen Fördermaßnahmen beeinflusst.

III. Das Agrarentwicklungsmodell des Petrolismus

1. Die erdölabhängige Entwicklung

Mit dem Aufstieg des Erdöls zum Hauptenergieträger im weltweit industriellen Produktionsprozeß und verstärkt durch die Erdölpreisrevolution von 1973 eröffneten sich in der Region völlig neue Handlungsspielräume für verstärkte Entwicklungsanstrengungen. Erdöl-Exporte und Waren-Importe („Petrodollar-Recycling“) machten den Vorderen Orient zur stärksten in die Weltwirtschaftsordnung integrierten Dritte-Welt-Region⁹⁾. Gleichzeitig

wurde auch die regionale Binnenstruktur auf eine neue Grundlage gestellt. Der Petrolismus¹⁰⁾, d. h. nicht nur die bloße Anhäufung von Petrodollars, sondern deren strukturelle Prägungskraft gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen wird zum herausragendsten Merkmal der neuen Regionalordnung. Während die Erdöl exportierenden Staaten direkt von steigenden Öl-Exporten, horrenden Öl-Preiserhöhungen und Öl-Renten profitierten, waren die nicht Erdöl exportierenden Länder Nutznießer von Sekundär-Effekten.

Die massive Migration von Arbeitskräften der Nicht-Ölländer (Arabische Republik [AR] Jemen, Jordanien, Ägypten) in die aufstrebenden, aber bevölkerungsarmen Erdölstaaten entlastete deren heimischen Arbeitsmarkt und stärkte durch die Rücküberweisungen der Gastarbeiter die Kaufkraft

⁷⁾ Vgl. F. Scholz, Beduinen im Zeichen des Erdöls, Wiesbaden 1981.

⁸⁾ Vgl. H. Mehner (Anm. 3), S. 361.

⁹⁾ S. Amin, The Arab Economy Today, London 1982, S. 48.

¹⁰⁾ B. Korany, Political Petrolism and Contemporary Arab Politics, 1967–1983, in: Journal of Asian and African Studies, 21 (1986) 1–2, S. 66–80.

Tabelle: Indikatoren der Agrarentwicklung im Vorderen Orient

| | I | II | | III | | IV | | V | | | |
|---------------|---|--|------|--|------|--|------|---|------|------|------|
| | kultivierte Fläche in % des Territoriums (bewässert Anteil) ^{a)} | absolute Agrarproduktion Index 1961-1965 = 100 | | Agrarproduktion pro Kopf ^{c)} Index 1961-1965 = 100 | | Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt (%) ^{d)} | | Erwerbstätige in der Landwirtschaft (%) ^{e)} | | | |
| | | 1970 | 1980 | 1970 | 1980 | 1960 | 1986 | 1960 | 1970 | 1980 | 1987 |
| Ägypten | 2,9 (100) | 123 | 140 | 103 | 91 | 30 | 20 | 58 | 52 | 46 | 42 |
| Algerien | 3 (5) | 111 | 130 | 86 | 72 | 21 | 12 | 64 | 47 | 31 | 25 |
| Irak | 12,6 (32) | 126 | 155 | 101 | 86 | 16 | 17 | 53 | 47 | 30 | 23 |
| Iran | 9,7 (37) | 140 | 195 | 115 | 119 | 29 | 29 | 54 | 44 | 36 | 30 |
| Israel | 20,3 (49) | 146 | 202 | 119 | 124 | 11 | 5 | 14 | 10 | 6 | 5 |
| AR Jemen | 14,3 (9) | 81 | 104 | 66 | 71 | — | 34 | 83 | 76 | 69 | 65 |
| DVR Jemen | 0,6 (36) | 112 | 140 | 93 | 92 | — | 13 | 70 | 50 | 41 | 34 |
| Jordanien | 4,1 (6) | 47 | 62 | 36 | 35 | 15 | 8 | 44 | 28 | 10 | 7 |
| Kuwait | 0,1 (100) | — | — | — | — | — | — | — | 10 | 3 | — |
| Libanon | 34 (24) | 121 | 131 | 99 | 100 | 9 | 12 | 8 | 20 | 14 | 11 |
| Libyen | 1 (11) | 97 | 312 | 76 | 155 | — | 2 | 53 | 30 | 18 | 13 |
| Marokko | 17 (7) | 134 | 135 | 111 | 82 | 23 | 4 | 62 | 58 | 46 | 40 |
| Oman | 0,2 (93) | — | — | — | — | 16 | 2 | — | 57 | 50 | 43 |
| Saudi Arabien | 0,5 (36) | 121 | 56 | 101 | 28 | — | 1 | 71 | 64 | 48 | 42 |
| Sudan | 5,2 (14) | 134 | 157 | 109 | 96 | 52 | 35 | 86 | 77 | 71 | 64 |
| Syrien | 30,9 (9) | 85 | 210 | 68 | 113 | 29 | 22 | 54 | 50 | 32 | 26 |
| Türkei | 34 (7) | — | — | — | — | 34 | 18 | 78 | 71 | 58 | 51 |
| Tunesien | 28 (3) | 119 | 205 | 103 | 140 | 24 | 16 | 56 | 42 | 35 | 27 |
| VA Emirate | 0,2 (38) | — | — | — | — | — | 1 | 21 | 14 | 5 | 3 |

Bemerkungen: Keine Angaben liegen für Bahrain und Katar vor.

Quellen: ^{a)} Versch. Jahrgänge aus FAO Production Yearbook, Rome.

^{b), c)} E. H. Tuma, Economic and Political Change in the Middle East, Palo Alto, 1987, S. 108.

^{d)} Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1980, Washington 1980, S. 148 ff., und diess., 1988, S. 264 ff.

^{e)} Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1980, S. 180, und diess., 1988, S. 320.

in den jeweiligen Heimatländern. Kapitaltransfers, Investitionen und arabische Auslandshilfe sicherten den Regierungen der Nicht-Erdölländer rentenähnliche Einkünfte und bestritten einen Großteil ihres Staatsbudgets. Den vom Petrolismus geprägten, strukturellen Verknüpfungen verdankt die Gesamtregion einerseits eine ökonomische Prosperitätsphase, andererseits eine asymmetrisch beeinflusste Entwicklungsrichtung. Durch die Inwertsetzung einer einzigen Ressource werden die Erdöl-Industrie, die Dienstleistungssektoren und der Ausbau der Staatsverwaltung begünstigt. Der Agrarsektor wurde in den Jahren 1974 bis 1981 nicht nur vom ökonomischen Aufschwung ausgespart, sondern teilweise sogar deformiert. Aber der Einfluß des Petrolismus auf die Agrarentwicklung ist ambivalent. Zwar ist er für eine stagnierende bzw. regressive Landwirtschaft mitverantwortlich, aber zu-

gleich bietet er auch die Möglichkeit, die agrarpolitischen Defizite zu überbrücken.

2. Nahrungsmittelsicherheit trotz Vernachlässigung der Landwirtschaft

Ein Blick auf die verschiedenen Indikatoren für die Agrarentwicklung belegt die Vernachlässigung der Landwirtschaft in den siebziger Jahren¹¹⁾. Wenn auch die absolute Agrarproduktion seit den sechziger Jahren in allen Ländern der Region anstieg, so wurde diese Entwicklung durch das Bevölkerungswachstum konterkariert. Die Agrarproduktion pro Kopf weist jedenfalls für Algerien, Ägypten, Irak, Jordanien, Marokko, Saudi Arabien, Sudan und die beiden Jemen eine negative Bilanz auf. In allen Ländern bis auf Iran und Libanon verringerte sich

¹¹⁾ Im folgenden vgl. Tabelle, Spalten II-V.

der Beitrag der Landwirtschaft zum Sozialprodukt in Relation zu anderen Wirtschaftssektoren. Der Sudan hat den größten Rückgang von 52 Prozent (1960) auf 35 Prozent (1986) zu verbuchen, aber auch in Ägypten sinkt der Anteil von 30 Prozent (1960) auf 20 Prozent (1986), in Syrien von 29 Prozent (1960) auf 22 Prozent (1986) und in Jordanien von 15 Prozent (1960) auf acht Prozent (1986). Die Landwirtschaft ist heute in keinem dieser Länder mehr der dominierende Sektor. Allgemein geht die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft zurück. Heutzutage liegen Israel, Jordanien, Libanon und Libyen mit einer landwirtschaftlichen Beschäftigungsquote unter 30 Prozent bei Werten, wie sie sonst nur von Industriestaaten erreicht werden. Dieser Abwärtstrend ist weniger auf die fortgeschrittene Entwicklung des Industrie- und Dienstleistungssektors als vielmehr auf die begrenzte Kapazität des Agrarsektors zurückzuführen. In den siebziger Jahren wurden bisherige Netto-Getreide-Exporteure wie Ägypten, Marokko, Iran und Syrien zu Netto-Importeuren. Nur der Türkei gelang der umgekehrte Weg. Der Vordere Orient wandelte sich in den siebziger Jahren zum größten Nahrungsmittel-Importeur der Welt. Zwischen 1974 und 1985 stiegen die Getreide-Importe massiv an, in Saudi Arabien um das Zehn-, in Kuwait um das Sechsfache, in der Arabischen Republik Jemen und Jordanien jeweils um das Vierfache, in Ägypten und DVR Jemen verdoppelten sie sich jeweils¹²⁾.

Paradoxerweise zeitigt der Verfall des Agrarsektors keine parallel verlaufende Verschlechterung des Lebensstandards. Im Gegenteil, es ist sogar ein gesamtregionaler Trend zu Mehrkonsum festzustellen. Trotz des Niedergangs der lokalen Nahrungsmittelproduktion und des rasanten Bevölkerungszuwachses ist der Vordere Orient keine Hungerregion. Litten in den Jahren 1969 bis 1971 zwischen 24 und 34 Mio. Menschen an Unterernährung, so sind es ein Jahrzehnt später zwischen 16 und 25 Mio. Auch das tägliche Kalorienangebot pro Kopf hat zugenommen. Es hungern zwar noch immer schätzungsweise 25 Mio. der Ärmsten der Armen in der Region¹³⁾. Vor dem Hintergrund des regionalen Agrarsektorverfalls ist es jedoch erstaunlich, daß die Ernährungssituation sich verbessert hat. Im wesentlichen sind dafür zwei Phänomene verantwortlich:

1. Das Phänomen der regionalen Migration schadet dem Agrarsektor zwar dadurch, daß es ihm landwirtschaftliche Arbeitskräfte entzieht und die

Landflucht forciert, es sorgt aber auch für Entlastungen. Meist emigriert nur ein Familienmitglied, so daß die Familie auf dem Lande wohnhaft bleibt und das Landleben nicht völlig zerstört wird. Durch Gastarbeiterüberweisungen in die Heimat wird der Unterhalt der Landfamilie gesichert und ihre Kaufkraft gestärkt. Längst kann nicht mehr von der landwirtschaftlichen Betriebsgröße in der Region auf den Lebensstandard geschlossen werden. Außerdem kennzeichnen Mehrfachbeschäftigung und Mischexistenzen das Leben auf dem Lande. Die Landjugend verfolgt kaum noch das einstige Lebensziel ihrer Väter, mehr Zugang zu Land zu bekommen, sondern sie strebt nach angemessenem Einkommen. Auf diese Weise tragen strukturelle Veränderungen dazu bei, jenes Verhalten zu stärken, das allzu häufig als „orientalische Mentalität“ mißverstanden wird, nämlich produktiver, besonders bäuerlicher Arbeit eine tiefverwurzelte Verachtung entgegenzubringen, gleichwohl aber wache Erwerbsinteressen zielstrebig zu verfolgen.

2. Eine der vorrangigen staatlichen Aufgaben — die im Vorderen Orient zugleich zentraler Bestandteil der Legitimationsstrategie zur Erhaltung von Massenloyalität ist — ist die Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung. In den siebziger Jahren erfolgte die Realisierung der Nahrungsmittelsicherheit durch Lebensmittel-Importe, deren Finanzierung Petrodollars sicherten, die entweder direkt erwirtschaftet oder durch diverse Transfermechanismen von den nicht Erdöl exportierenden Staaten — mit Ausnahme von Israel und der Türkei — politisch angeworben wurden.

Die Ursachen dieser massiven Nahrungsmittel-Importe liegen im Zusammentreffen mehrerer Faktoren begründet. Zunächst konnte die landwirtschaftliche Produktivität mit der galoppierenden demographischen Entwicklung nicht Schritt halten. Betrug die Gesamtbevölkerung der Region 1920 noch 7,5 Mio., waren es 1950 bereits 130 Mio. und Anfang der achtziger Jahre 270 Mio. Einwohner. Die durchschnittliche Bevölkerungswachstumsrate von 1965 bis 1980 belief sich auf 3,9 Prozent und pendelt sich seit 1985 auf 2,9 Prozent ein¹⁴⁾. Dadurch wächst nicht nur das Problem der Versorgung mit Nahrungsmitteln, sondern es steigt der Druck, landwirtschaftliches Gebiet zu Siedlungszwecken zu nutzen. Besonders in Ägypten und in der DVR Jemen nimmt die Bevölkerungsdichte auf landwirtschaftlicher Nutzfläche stark zu.

Der Urbanisierungsprozeß schreitet voran. Jordanien, Iran, Irak, Libanon, Libyen, Saudi Arabien,

¹²⁾ A. A. El-Sherbini (Hrsg.), *Food Security Issues in the Arab Near East*, Oxford u. a. 1979, S. 41.

¹³⁾ J. Stork/K. Pfeifer, *Bullets, Banks and Bushels: The Struggle for Food in the Middle East*, in: *Middle East Report*, (1987) 45, S. 6.

¹⁴⁾ Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1987*, Washington 1987, S. 278 ff.

Kuwait und die Emirate haben heutzutage eine mehrheitlich städtische Bevölkerung¹⁵). Je größer die Landflucht, desto schneller wächst die Stadtbevölkerung an und läßt die Nahrungsmittel-Nachfrage in die Höhe schnellen. Dies konnte besonders im Iran, in Saudi Arabien und Syrien beobachtet werden. Für die Region trifft zu, was einer alten Faustregel zufolge für alle ärmeren Entwicklungsländer gilt, daß dort nämlich zirka zwei Drittel des verfügbaren Einkommens für Nahrung aufgewandt werden. Als regionale Besonderheit ist aber der zusätzlich angeheizte Lebensmittel-Pro-Kopf-Verbrauch zu werten. Denn erstens stiegen infolge des Erdöl-Booms die persönlichen Einkommen schneller als die Nahrungsmittelpreise, und zweitens herrscht in der Region ein positiver Zusammenhang zwischen dem Verzehr von Lebensmitteln und per-

sönlichem Status. Selbst im wohlhabenden Saudi Arabien werden immer noch 30 Prozent eines Monatslohnes für Lebensmittel ausgegeben, wohingegen die Durchschnittswerte in Europa bei 15 Prozent liegen. Aber nicht nur der Umfang, auch die Qualität der konsumierten Lebensmittel ist mit Sozialprestige verbunden. In der Region ist eine Änderung der Konsumgewohnheiten in Aufwärtsrichtung der Nahrungsmittelkette festzustellen. Gemüse und Getreide werden von Fleisch und Geflügel abgelöst, und immer mehr verarbeitete Agrarerzeugnisse werden konsumiert. Daß Getreideimporte neben der Versorgung der eigenen Bevölkerung auch den Bedarf großer Mengen von Futtermitteln abdecken, ist bisher nur in Israel der Fall, aber als künftiger Trend für andere Staaten der Region nicht auszuschließen.

IV. Die Agrarentwicklung vor neuen Herausforderungen

Während der „sieben fetten Jahre“ 1974 bis 1981 konnte eine gewisse Vernachlässigung des Agrarsektors als produktiver Bereich durch die Existenz externer Geldquellen (Erdölexporte, Auslandshilfe u. v. m.) kompensiert werden. Spätestens seit dem 1981/82 einsetzenden Verfall des Erdölpreises und der damit einhergehenden Einschränkung des Finanzierungsspielraumes haben nicht nur Regionalexperten, sondern auch die Politiker der Region die Gefahren der bisherigen Agrarentwicklungsstrategie erkannt. Ob tribalistisch bzw. religiös legitimierte Monarchie, ob laizistische Einparteiensherrschaft, ob autoritäres System mit charismatischem Führer oder ob Mehrparteiensystem, kein Staat des Vorderen Orients kann sich den veränderten Rahmenbedingungen, die die nationale Agrarentwicklungsstrategie beeinträchtigt, entziehen.

Die ökonomischen und politischen Kosten des Agrarmodells des Petrolismus sind unter entwicklungspolitischen Aspekten hoch zu veranschlagen. Der Ölpreisverfall bzw. weniger externe Staatseinnahmen, hohe Nahrungsmittel-Import-Rechnungen, die politische Angst vor zu starker Abhängigkeit von außen, ökologische Probleme, der Wunsch, die eigene Wirtschaft zu diversifizieren und die aufgetretenen Dysfunktionen der bisherigen Agrarentwicklung zu beseitigen, all dies bewirkt eine krisenhafte Zuspitzung, die die politischen Entscheidungsträger zu einer Revision ihrer Agrarentwicklungsstrategie zwingt.

Die Reaktionsmuster auf die Krise des Agrarmodells des Petrolismus hängen dabei nicht nur von den strukturellen Rahmenbedingungen wie Bevöl-

kerungswachstum, naturräumliche und finanzielle Ressourcen ab, sondern auch vom politischen Willen der Elite und den soziopolitischen Auswirkungen des staatlichen Agrarinterventionismus. Es stellt sich die Frage, ob überfällige strukturelle Eingriffe, die der Landwirtschaft aus entwicklungspolitischen Gründen mehr Gewicht einräumen, in Angriff genommen werden oder ob unter den Vorzeichen einer progressiven politischen Rhetorik lediglich alter Wein in neuen Schläuchen präsentiert wird.

Keine entwicklungspolitische Theorie bestreitet, daß ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Agrarmodernisierung und Industrialisierung besteht¹⁶). Obgleich die naturräumlichen Hindernisse einer politischen Gestaltung des Agrarsektors in Rechnung zu stellen sind, kann davon ausgegangen werden, daß dieser Zusammenhang in modifizierter Form auch für den Vorderen Orient Gültigkeit besitzt. Das Beispiel Syriens und Israels lehrt jedenfalls, daß es nicht unmöglich ist, die Landwirtschaft im Vorderen Orient zum Motor der Entwicklung werden zu lassen. Nichtsdestotrotz können im Hinblick auf eine langfristige Erschließung von brachliegendem landwirtschaftlichem Potential im Vorderen Orient drei Regeln aufgestellt werden, gegen die die bisherige Agrarentwicklungspolitik verstoßen hat:

1. Eine langfristige Ertragssteigerung kann nur erfolgen, wenn die Landbevölkerung mobilisiert wird, ohne dabei der politischen Instrumentalisierung unterworfen zu sein.

¹⁵) Vgl. P. Beaumont (Anm. 4), S. 28 und 108.

¹⁶) Vgl. H. Elsenhans (Hrsg.), Agrarreform in der Dritten Welt, Frankfurt u. a. 1979; D. Senghaas, Von Europa lernen, Frankfurt 1982.

2. Eine Stärkung der bäuerlichen Masseneinkommen muß aus dem Agrarsektor selbst und nicht vermittelt über den Erdöl-Boom erfolgen.

3. Landwirtschaftliches Mehrprodukt darf weder von den Großgrundbesitzern noch vom Staat nur abgeschöpft werden. Ohne Investitionen, die die Vernetzung von Landwirtschaft, ländlichem Hand-

werk und Kleinindustrie anstreben, ist langfristig keine Entwicklung des ländlichen Raumes möglich.

Ob sich — gemessen an diesen Kriterien — eine qualitative Wende in der Agrarpolitik künftig vollziehen wird, bleibt abzuwarten. Die gegenwärtigen Bemühungen stimmen jedoch eher skeptisch.

V. Optionen für die Bewältigung der Agrarprobleme

Zur Behebung der aktuellen Agrarprobleme stehen zwei prinzipielle Optionen zur Verfügung: die Mobilisierung eigener Ressourcen und die effektivere Nutzung staatlicher Mittel. Beide Krisenstrategien schließen sich gegenseitig nicht aus. Bei der Gestaltung einer „neuen“ Agrarpolitik verfügen die Östaaten, die trotz der ökonomischen Krise seit Beginn der achtziger Jahre noch immer kapitalkräftig sind, über günstigere Voraussetzungen als andere Regionalstaaten. Letztere bleiben eher auf eine Austeritätspolitik angewiesen, verfügen aber andererseits über größere Agrarpotentiale, so daß sie eigentlich gute Chancen zur Mobilisierung eigener landwirtschaftlicher Ressourcen besäßen. Betrachten wir die grundlegenden Reaktionsmuster auf das obsolet gewordene Agrarmodell des Petrolismus am Beispiel der Nahrungsmittelsicherheit.

1. Mobilisierung eigener Ressourcen

Die Chancen für eine Steigerung der einheimischen Nahrungsmittelproduktion sind gering. Der Extensivierung landwirtschaftlicher Flächen sind enge Grenzen gesetzt. Nach hypothetischen Berechnungen, die davon ausgehen, daß bis zum Jahr 2000 die Gesamtbevölkerung der Region auf 420 Mio. Einwohner anwächst, wären 93,75 Mio. Hektar Neuland nötig, um in absehbarer Zukunft 150 Mio. Menschen zusätzlich ernähren zu können¹⁷⁾. Allein schon die Größenordnung dieser Zielvorgabe — ohne Berücksichtigung der ökonomischen und ökologischen Kosten —, die fast einer Verdoppelung der gegenwärtig kultivierten Gesamtfläche in der Region entspräche, beraubt diese Option eindeutig jeder echten Realisierungschance. Bei der Intensivierung der Landwirtschaft liegen im Vorderen Orient Chancen zur Steigerung der Hektarerträge. Im Regenfeldbau ist die Getreideproduktion jährlich starken Ertragsschwankungen ausgesetzt. Hier könnte mit gezielten Maßnahmen (Getreidereservoir, Lagerhaltung) Abhilfe geschaffen werden. Die Türkei und Syrien haben seit den achtziger Jahren auch durch den Einsatz von Dünger große Produktivitätssteigerungen erzielt. Was den Bewäs-

serungsfeldbau anbetrifft, so sind mehr als 70 Prozent des bewässerten Landes in Ägypten, Iran und Irak ernsthaft von Versalzung bedroht. Die Versalzung der Böden, Grundwasserstau, Überwässerung usw. müssen durch einen ökologisch verantwortlichen Umgang mit Wasser vermieden werden. Dies wiederum bedarf dringend flankierender Maßnahmen wie landwirtschaftliche Beratung, keiner kostenlosen Bereitstellung von Wasser, was zur Verschwendung verführt usw. Auch muß das Problem der engen Symbiose von Mensch und Bewässerungskanal, der zugleich als Trink- und Waschwasser-Source, Toilette und Bad genutzt wird, durch soziale Infrastrukturmaßnahmen angegangen werden.

2. Effektivierung der Allokation staatlicher Mittel

Alle Regionalstaaten betreiben ein mehr oder weniger aufwendiges Subventionssystem. Agrarkredite und Input-Subventionen beeinflussen die Agrarproduktivität, Agrarpreis- und Grundnahrungsmittel-Subventionen die Nahrungsmittelpolitik. Eine Effektivierung der Ressourcenallokation, die auf den Abbau des staatlichen Subventionswesens zielt, trifft unweigerlich den legitimatorischen Nerv aller politischen Systeme im Vorderen Orient. Jeder Angriff auf die Nahrungsmittelversorgung in Form von Lebensmittelpreiserhöhungen oder Subventionskürzungen wird als Aufkündigung des „Sozialvertrages“ betrachtet. Die Region kennt zur Genüge Nahrungsmittel-Krisen als Brot-Revolten (Ägypten 1977, 1986; Marokko 1981, 1984; Tunesien 1983, Sudan 1981, 1985). Das Verlaufsmuster der Unruhen ist dabei immer ähnlich. Die Regierung kündigt Preiserhöhungen der Grundnahrungsmittel an bzw. kürzt die staatlichen Subventionen. Es kommt zu spontanen Demonstrationen, die sich rasch ausweiten. Die Regierung nimmt ihre Sparmaßnahmen ganz oder teilweise zurück. Die Proteste flauen ab. Ob es bei bloßen Unmutsbekundungen und einzelnen Plünderungen bleibt oder ob es zu bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen bis hin zur Verkündung des Ausnahmezustandes kommt, hängt sowohl von der Politisierung der Unruhen als

¹⁷⁾ P. Beaumont (Anm. 4), S. 317.

auch vom staatlichen Einsatz von Polizei und Militär ab.

Brot-Unruhen sind jedenfalls Symptome sozialer Verteilungskämpfe. Für die Mehrheit der Bevölkerung bedeutet eine staatliche Austeritätspolitik bei der Nahrungsmittelversorgung eine unmittelbare Existenzbedrohung. Für die politischen Systeme wiederum sind Brot-Unruhen Ausdruck einer Legitimationskrise, da bei den meisten Regionalstaaten die elementaren Grundbedürfnisse im Vorderen Orient vom Staate befriedigt werden. Aus Sicht der Regierung sind deshalb Einsparungen bei Nahrungsmittel-Importen und -Subventionen nicht einfach nur finanzpolitische Maßnahmen, sondern gravierende sozialpolitische Entscheidungen, durch die manche Bevölkerungsgruppen von der staatlichen Wohlfahrtspolitik abgekoppelt werden.

Es bleibt festzuhalten, daß trotz eventuell beachtlicher Erfolge — bei entsprechender Wiederbelebung der einheimischen Erzeugung von Grundnahrungsmitteln — der Netto-Effekt nicht ausreichend wäre, um das Versorgungsniveau für die Gesamtbevölkerung aufrechterhalten zu können. Da aber aus politischen Gründen eine radikale Einsparung staatlicher Ressourcenallokation blockiert ist, werden die Nahrungsmittel-Importe auf hohem Niveau bis ins 21. Jahrhundert weitergehen.

3. Die „neue“ Agrarpolitik: Zwischen Etatismus und Marktorientierung

Ein Blick auf die konkreten Veränderungen der Agrarentwicklungspolitik verdeutlicht, daß die „sieben fetten Jahre“ von 1974 bis 1981 von einer agrarpolitischen Abstinenz des Staates gekennzeichnet waren, während für die mehr als sieben „mageren Jahre“ in vier Bereichen ein größeres staatliches Engagement im Agrarbereich zu beobachten ist.

1. Saudi Arabien, Marokko, Algerien, Libyen, Irak und Syrien investieren wieder öffentliche Mittel in die Landwirtschaft. Zum Teil liegen die staatlichen Investitionen über dem Anteil, den der Agrarsektor am Sozialprodukt erwirtschaftet¹⁸⁾.

2. Staatliche Fördermaßnahmen zielen auf die Modernisierung der Agrartechniken. In unterschiedlichem Umfange existieren überall staatliche Kredithilfen oder Preiskontrollen für den Kauf von landwirtschaftlichen Ausrüstungsgütern. In Algerien, Tunesien, Syrien und Ägypten stieg in den letzten fünf Jahren der Bestand an Traktoren, und fast überall werden landwirtschaftliche Vorprodukte (Dünger, Viehfutter, Saatgut usw.) subventioniert.

¹⁸⁾ H. A. Amara, The State, Social Classes and Agricultural Policies in the Arab World, in: H. Beblawi/G. Luciani (Hrsg.), The Rentier State, London u. a. 1987, S. 145 f.

Mittlerweile verfügen Kuwait, Saudi Arabien und die Emirate über moderne Hydrokultur- und Massentierhaltungssysteme (Geflügel- und Eierproduktion), die teilweise bereits den hohen Stand der israelischen Agrartechnologie erreicht haben, nicht aber die dortige Vernetzung der modernen Agrobusiness-Enklaven mit anderen Wirtschaftssektoren.

3. Von der Agrarpreispolitik der sechziger und frühen siebziger Jahre, die als Instrument zur Gewinnabschöpfung aus dem Agrarsektor rigoros die Preise für Agrarrohstoffe und Nahrungsmittel unter das Preisniveau des Weltmarktes drückte, wurde abgerückt. Seit den achtziger Jahren stiegen die staatlich kontrollierten Preise für Getreide, Baumwolle, Milch, Speiseöl und Zucker, oder es wurde von den staatlichen Preisfixierungen Abstand genommen, wie z. B. für Fleisch, Früchte und Gemüse in Ägypten, Algerien und Tunesien.

4. Im Hinblick auf die Nahrungsmittelsicherheit ist auf der Ebene der politischen Einsichten die agrarpolitische Wende bereits vollzogen. Seit Beginn der achtziger Jahre finden sich in den Entwicklungsplänen fast aller Regionalstaaten Absichtserklärungen hinsichtlich ehrgeiziger Selbstversorgungsanstrengungen. Für eine Umsetzung wird jedoch kaum gesorgt.

Allein die Tatsache, daß dem Agrarsektor in den achtziger Jahren mehr staatliche Aufmerksamkeit gezollt wird, beinhaltet noch keine Aussagen über den materiellen Gehalt und den sozioökonomischen Charakter der „neuen“ Agrarpolitik. Die Vielfalt der Reaktionsmuster der Länder zur Überwindung des obsolet gewordenen Agrarmodells des Petrolismus ist ein Indiz dafür, daß weniger die natürlichen Rahmenbedingungen als vielmehr die jeweilige nationale Agrarpolitik die Agrarentwicklung determinieren. An dieser Stelle muß eine plakative Skizzierung der extremen Pole der Agrarentwicklungsalternativen genügen, um einen Eindruck von der Varianzbreite und Problemweite der aktuellen Agrarproblematik im Vorderen Orient zu vermitteln.

Erdölländer mit niedrigsten Agrarentwicklungspotentialen (Golfstaaten, Saudi Arabien, Libyen) betreiben mittels dirigistischer staatlicher Eingriffe in den Agrarbereich die Förderung eines modernen kapitalintensiven Landwirtschaftstypus. Repräsentatives Beispiel für dieses etatistische Agrarmodell ist Saudi Arabien. Seit 1980 wurde im Namen der Nahrungsmittelsicherheit und der Diversifikation der Wirtschaft eine agrarpolitische Wende eingeleitet. Enormer Technologieeinsatz und umfangreiche staatliche Agrarförderprogramme sollten eine moderne Agroindustrie aufbauen. Die Regierung subventionierte in großem Ausmaß landwirtschaftli-

che Vorprodukte, stellte zinsfreie Agrarkredite und Staatsland zur Verfügung und garantierte über dem Weltmarkt liegende Produzentenpreise. Legehennenbatterien, Gewächshäuser, computergestützter Dünger-, Futter- und Wassereinsatz, Kühl- und Meerwasserentsalzungsanlagen bestimmen das Bild der modernen Landwirtschaft in Saudi Arabien. Bei einer beschränkten Produktpalette sind beeindruckende Erfolge vorzuweisen. Zwischen 1975 und 1985 verzehnfachte sich die Weizenproduktion, und bei Geflügel und Milchprodukten wurde eine 70- bzw. 40prozentige Selbstversorgungsrate erreicht¹⁹⁾.

Regionalstaaten mit (ehemals) dominantem öffentlichen Sektor (Ägypten, Irak, Syrien, Tunesien, Algerien) räumen sukzessive der privaten Landwirtschaft mehr Spielraum ein und experimentieren mit einem marktorientierten Agrarmodell²⁰⁾. Gerade jene Länder, die in den sechziger Jahren Agrarreformen durchführten, erlauben eine schleichende Privatisierung von Landbesitz (z. B. Irak), lösen ihr staatliches Genossenschaftssystem auf (z. B. Algerien) oder annullieren teilweise frühere Landeignungsbestimmungen (z. B. Ägypten). Ihre staatliche Kreditpolitik begünstigt private Landwirte, was sich inzwischen in einem Mechanisierungsvorsprung der privaten Landwirtschaft vor dem öffentlichen Sektor niederschlägt. Eine teilweise Aufhebung des staatlichen Vermarktungssystems eröffnet Agrarhändlern neue Gewinnchancen. Die Liberalisierungspolitik im Agrarbereich weckte das Interesse an der Landwirtschaft als einem gewinnbringenden Wirtschaftszweig. Der Modernisierung aufgeschlossene gegenüberstehende Großbauern, wohlhabende städtische Unternehmer und hohe Staatsbeamte investieren in die Landwirtschaft, besonders in den Obst- und Gemüseanbau sowie in die Geflügelbranche.

Die etatistischen und marktorientierten Agrarmodelle bemühen sich auf unterschiedliche Weise um eine Steigerung der Agrarproduktivität. Jedoch verlangen beide Agrarentwicklungsstrategien ihren Preis. Nur auf den ersten Blick scheint die etatistische Lösung die Thesen zu widerlegen, daß unter extremen naturräumlichen Verhältnissen keine Nahrungsmittel-Selbstversorgung möglich sei und daß Ölreichtum zwangsläufig zur Vernachlässigung des Agrarsektors führe.

¹⁹⁾ Vgl. V. Nowhirvani, *The Yellow Brick Road: Self-Sufficiency of Self-Enrichment in Saudi Agriculture?*, in: *Middle East Report*, (1987) 145, S. 7–13.

²⁰⁾ Vgl. R. Springborg, *Infitah, Agrarian Transformation, and Elite Consolidation in contemporary Iraq*, in: *Middle Eastern Journal*, 40 (1986) 1, S. 33–52.

Eine kritische Bewertung des „saudischen Agrarwunders“ relativiert die Erfolge: Das Land ist immer noch der drittgrößte Nahrungsmittel-Importeur der Welt; die wirtschaftliche Rentabilität ist angesichts horrender Subventionen und fünffach höheren lokalen Weizenproduktionskosten im Vergleich zum Weltmarktpreis mehr als zweifelhaft; die ökologischen Folgeschäden sind unübersehbar, da die Ausbeutung fossiler Süßwasservorräte den Grundwasserspiegel sinken läßt. Das der Faszination der technischen Machbarkeit unterlegene etatistische Agrarmodell ist unter entwicklungspolitischen Aspekten kein empfehlenswertes Agrarszenarium für die Region.

Aber auch gegenüber dem marktorientierten Agrarmodell sind Zweifel angebracht. Zunächst ist noch offen, ob mit der Begünstigung der Privatinitiative ein echter Wandel zu marktwirtschaftlichen Agrarstrukturen eingeleitet wurde oder ob nicht vielmehr die Indienstnahme von Marktmechanismen durch autoritäre Herrschaftssysteme vorliegt. Aber ungeachtet dessen stimulierte die Liberalisierung des Agrarmarktes bisher nicht die Produktion von Grundnahrungsmitteln. Die private Agrarwirtschaft operiert in gewinnträchtigen, exportorientierten agrarischen Teilsektoren. Damit stellt sich auch im Vorderen Orient die entwicklungspolitische Grundsatzfrage nach dem Verhältnis von Nahrungsmittel- und Agrarexportproduktion. Auch die Entkoppelung des staatlichen Engagements im Agrarbereich von der sozialen Verantwortung ist höchst problematisch. Sicherlich gibt es keine Alternative zu einem Sparkurs, aber eine rigorose Abschaffung der Nahrungsmittel-Subventionen – ohne Einbettung in soziostrukturelle Reformen – bringt den ärmsten Bevölkerungsschichten unweigerlich Unterernährung und Hunger.

Selbst weitreichendste Agrarmaßnahmen wie eine enorme Steigerung der Agrarproduktivität, eine Einschränkung des Nahrungsmittel-Konsums durch zielgruppenorientierte Subventionen, verbesserte Getreide-Lagerhaltung, effizientes Wassermanagement u. v. m.²¹⁾ würden die Agrarprobleme der Region lindern, nicht beseitigen. Ohne einer eurozentristischen Helferideologie das Wort reden zu wollen, muß doch festgehalten werden, daß die künftige Agrarentwicklung im Vorderen Orient den entwicklungsbürokratischen Strukturen der Regionalstaaten Rechnung tragen, ökologisch und sozial verträglich sein muß und vor allem einer soziostrukturellen Wende bedarf.

²¹⁾ Ausführlicher: *Entwicklung ländlicher Regionen Nordafrikas und des Nahen und Mittleren Ostens*, HWWA-Report Nr. 76, Hamburg 1988.

Bevölkerungsproblem und wirtschaftliche Entwicklung in der Dritten Welt

Noch gegen Mitte des 18. Jahrhunderts haben weniger als dreiviertel Milliarden Menschen auf der Erde gelebt. 1950 waren es bereits rund 2,5 Milliarden. Mitte der achtziger Jahre erreichte die Weltbevölkerung fast fünf Milliarden; und selbst nach optimistischen Prognosen der Vereinten Nationen wird für Ende des 20. Jahrhunderts eine Zunahme dieser Zahl auf über 6,1 Milliarden erwartet.

Für dieses rapide Wachstum der Weltbevölkerung (insbesondere in den letzten Jahrzehnten) sind in erster Linie die Entwicklungsländer verantwortlich. Denn während die jährliche Bevölkerungswachstumsrate in den Industriestaaten von knapp

1,3 Prozent zu Beginn der fünfziger Jahre auf 0,6 Prozent Mitte der achtziger Jahre zurückgegangen ist, zeigen die betreffenden Zahlen für die Entwicklungsländer für beide Perioden eine in etwa gleich hohe Rate von rund zwei Prozent, wobei sogar in der ersten Hälfte der siebziger Jahre eine Steigerung auf 2,5 Prozent erreicht wurde. Von der gegenwärtigen Zunahme der Weltbevölkerung von rund 80 Millionen Menschen jährlich entfallen etwa 70 Millionen auf die Entwicklungsländer. Dementsprechend ist der Anteil der Entwicklungsländer an der Weltbevölkerung von rund 70 Prozent im Jahre 1950 auf etwa 76 Prozent 1980 gestiegen und wird im Jahr 2000 voraussichtlich 80 Prozent betragen.

I. Ursachen des rapiden Bevölkerungswachstums in der Dritten Welt

Das rapide Bevölkerungswachstum in Ländern der Dritten Welt ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß in diesen Ländern, insbesondere seit Mitte des 20. Jahrhunderts, eine beachtliche Reduzierung der Sterberaten infolge (importierter) medizinischer und hygienischer Fortschritte, aber kaum eine entsprechende Schrumpfung der Geburtenraten — in Analogie zu der Entwicklung in den Industriestaaten — erfolgt ist. So ist die Sterberate im Durchschnitt der Entwicklungsländer von Werten knapp unter vier Prozent gegen Mitte des Jahrhunderts auf 1,6 Prozent im Jahre 1965 gesunken, um 1985 etwa ein Prozent zu erreichen. Demgegenüber blieb die Geburtenrate bis 1965 mit einer Höhe von 4,2 Prozent in etwa auf dem gleichen Niveau wie 1950 oder selbst zu Beginn des Jahrhunderts. Eine Wende setzte erst Mitte der sechziger Jahre ein. Bis 1985 sank die Geburtenrate auf rund drei Prozent; gegenüber 1,3 Prozent in den westlichen Industriestaaten. D. h., daß diese Länder im Sinne der Theorie des demographischen Übergangs (theory of demographic transition) sich bestenfalls erst in der Mitte ihrer demographischen Transformation befinden¹⁾. Das Bevölkerungsproblem die-

ser Länder liegt also in solchen Faktoren begründet, die die Aufrechterhaltung hoher Geburtenraten begünstigen bzw. der Reduzierung dieser Raten entgegenwirken.

Die Geburtenrate ist eine Funktion vielfältiger Faktoren, vor allem der Netto-Kosten der Kinder, der herrschenden Normen und Präferenzen, der erwarteten Überlebenschancen von Kindern und nicht zuletzt des verfügbaren bzw. erwarteten Einkommens. Eine Betrachtung dieser Einflußvariablen in bezug auf die Entwicklungsländer zeigt, daß sie weitgehend und vor allem in ihrer Wechselwirkung auf eine Zunahme der Geburtenrate hinwirken.

Die Kosten der Kinder umfassen alle Aufwendungen für das Großziehen von Kindern zuzüglich der Opportunitätskosten für Mütter, die sich durch Verzicht auf Erwerbstätigkeit ergeben, damit sie sich um die Kinder kümmern können. Werden davon die eventuellen Beiträge der Kinder zum Familieneinkommen (z. B. durch Kinderarbeit) sowie der Wert der erwarteten Unterstützung durch die Kinder in der Zukunft abgezogen, ergeben sich die Netto-Kosten. Je niedriger diese Kosten sind, um so größer dürfte in der Regel die Neigung sein, Kinder zu bekommen. Und verschiedene Faktoren wirken auf eine Herabsetzung der betreffenden Kosten in den Entwicklungsländern hin. Dazu gehören u. a.

¹⁾ Vgl. u. a. J. A. Hauser, *Bevölkerungsprobleme der Dritten Welt*, Bern-Stuttgart 1974; ders., *Zur Theorie der demographischen Transformation. Ihre Bedeutung für die Länder der Dritten Welt*, in: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 7 (1981) 2, S. 255–271.

– die in vielen Entwicklungsländern weitverbreitete Erwerbstätigkeit von Kindern, die wesentliche Beiträge zum Familieneinkommen durch die Kinder schon in frühem Alter ermöglicht,

– die hohe Bewertung der Unterstützung durch die Kinder im Alter, da diese aufgrund der Armut großer Bevölkerungsteile und der Tatsache, daß eine annehmbare Sozialversicherung in diesen Ländern kaum gewährleistet ist, oft die einzige Absicherungsmöglichkeit im Alter darstellt,

– die oft niedrigen Ansprüche in bezug auf Konsum und Ausbildung der Kinder, was eine Reduzierung der materiellen Belastung beim Großziehen von Kindern darstellt, sowie

– die häufig in diesen Ländern betriebene Politik der Subventionierung von Massenkonsumgütern und der kostenlosen Ausbildungsangebote, die ebenso auf eine Reduzierung der mit dem Großziehen von Kindern verbundenen Kosten (für die betroffenen Familien) hinwirkt.

Auch die herrschenden Normen und die mit ihnen zusammenhängenden meist hohen Präferenzen für Kinder begünstigen die hohen Geburtenraten in Entwicklungsländern. Z. B. begünstigt schon das niedrige Heiratsalter für Frauen in breiten Schichten vieler Entwicklungsländer die Fruchtbarkeit, indem dadurch die potentielle Fruchtbarkeitsperiode, d. h. die Zeit, in der eine Frau Kinder bekommen kann, verlängert wird. Das niedrige Heiratsalter bei Frauen ist in vielen Ländern u. a. eine Folge der herrschenden strengen Sitten. Um die „Gefahr“ zu reduzieren, daß erwachsene Mädchen Beziehungen zu Männern eingehen, die den gültigen Ehrenkodex verletzen und das Ansehen der Familien herabsetzen, sind die Eltern in diesen Ländern meistens bestrebt, ihre Töchter so früh wie möglich zu verheiraten. Wiederum wirken die strengen Sitten auf eine Reduzierung der Lebensqualität der Jungesellen bzw. der Opportunitätskosten des Jungesellenlebens hin, was auch junge Männer veranlaßt, früh zu heiraten. Und nicht nur die frühe Heirat forciert die Geburtenrate, sondern auch die häufige Betrachtung des Kinderreichtums als Ausdruck von Männlichkeit. Ferner wird vielfach aufgrund des Nebeneinanders unterschiedlicher Religionen bzw. ethnischer Gruppen, der Kinderreichtum als eine soziale Verpflichtung gegenüber der eigenen Gruppe angesehen, die darauf abzielt, das relative Gewicht der Gruppe in der jeweiligen Gesellschaft zu stärken. Bei Moslems wird Kinderreichtum im Koran ausdrücklich als ein

Segen Gottes hervorgehoben; und nicht nur sie sehen es so. Da wiederum Jungen oft wesentlich stärker präferiert werden als Mädchen, zeugen die einzelnen Familien oft mehr Kinder als sie eigentlich wünschen. Denn Ehepaare, die zuerst Mädchen bekommen, sind oft nur deshalb bestrebt, weitere Kinder zu bekommen, um die gewünschte Zahl von Jungen zu haben.

Die noch immer relativ hohe Säuglings- bzw. Kindersterblichkeit in vielen Entwicklungsländern wirkt ebenso auf eine Zunahme der Geburtenrate hin. Denn je höher die betreffenden Sterblichkeitsraten sind, um so mehr neigen Eltern dazu, mehr Kinder zu zeugen als sie eigentlich wünschen, um die Sicherheit zu erhöhen, die gewünschte Zahl überlebender Kinder zu haben. So zeigt die Korrelation der Geburtenrate mit der Säuglingssterblichkeitsrate (Alter unter einem Jahr) und mit der Kindersterblichkeitsrate (Alter ein bis vier Jahre) für die in den Weltentwicklungsberichten der Weltbank erfaßten Entwicklungsländer²⁾ folgende Ergebnisse:

– Für die Periode 1965–1980 waren Daten für 87 bzw. 86 Länder verfügbar. Ausgehend von den Durchschnittsraten der Periode wurden zwischen der Geburtenrate und den genannten Variablen Korrelationskoeffizienten von 0,745 bzw. 0,679 errechnet – signifikant bei $\alpha = 0,001$.

– Für die Periode 1980–1985 sind für 90 Länder die Säuglingssterblichkeitsrate und für 84 Länder die Kindersterblichkeitsrate angegeben. Es wurden Korrelationswerte von 0,805 bzw. 0,734 errechnet, die ebenso bei $\alpha = 0,001$ signifikant sind.

Auch der Verlauf der Regressionsgeraden, wie ihn die Abbildungen 1a–1d zeigen, spiegelt den ausgeprägten Zusammenhang zwischen Geburtenrate und der Säuglings- bzw. Kindersterblichkeitsrate wider.

Die Höhe des verfügbaren bzw. erwarteten Einkommens dürfte eine positive Wirkung auf die Geburtenrate haben. Berücksichtigt man allerdings die Zusammenhänge zwischen der Einkommenshöhe und anderen Faktoren, die die Geburtenrate beeinflussen, liegt die Plausibilität einer negativen statistischen Beziehung zwischen Einkommenshöhe und Geburtenrate in Entwicklungsländern auf der Hand. So verhalten sich die höheren Einkom-

²⁾ Die Daten stammen aus verschiedenen Weltentwicklungsberichten, einschließlich des 1987-Berichtes.

Abbildungen 1 a–1 d: Die Regressionsbeziehungen zwischen Geburtenrate auf der einen Seite und Säuglings- bzw. Kindersterblichkeit auf der anderen, für die Perioden 1965–1980 und 1980–1985.

Abbildung 1 a: Geburtenrate und Säuglingssterblichkeit, 1965–1980 (87 Entwicklungsländer)¹⁾

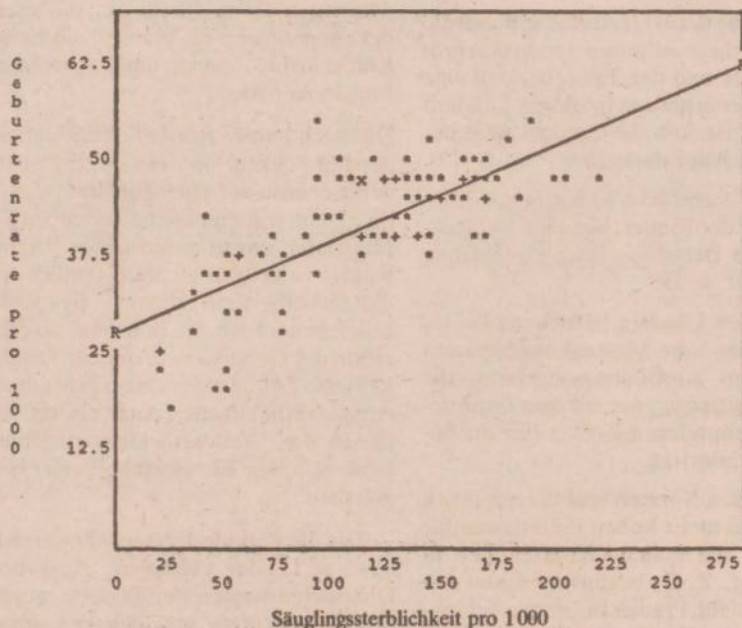
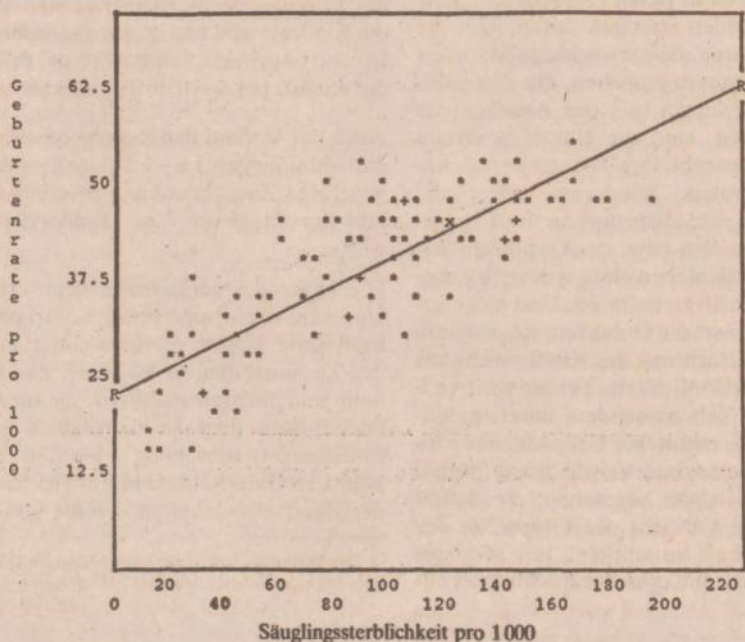


Abbildung 1 b: Geburtenrate und Säuglingssterblichkeit, 1980–1985 (90 Entwicklungsländer)¹⁾



¹⁾ Das Zeichen + besagt, daß die betreffenden Koordinatenwerte für zwei Länder zutreffen, und das Zeichen x heißt, daß die betreffenden Werte für drei Länder und mehr gelten.

Abbildung 1c: Geburtenrate und Kindersterblichkeit, 1965–1980 (86 Entwicklungsländer)¹⁾

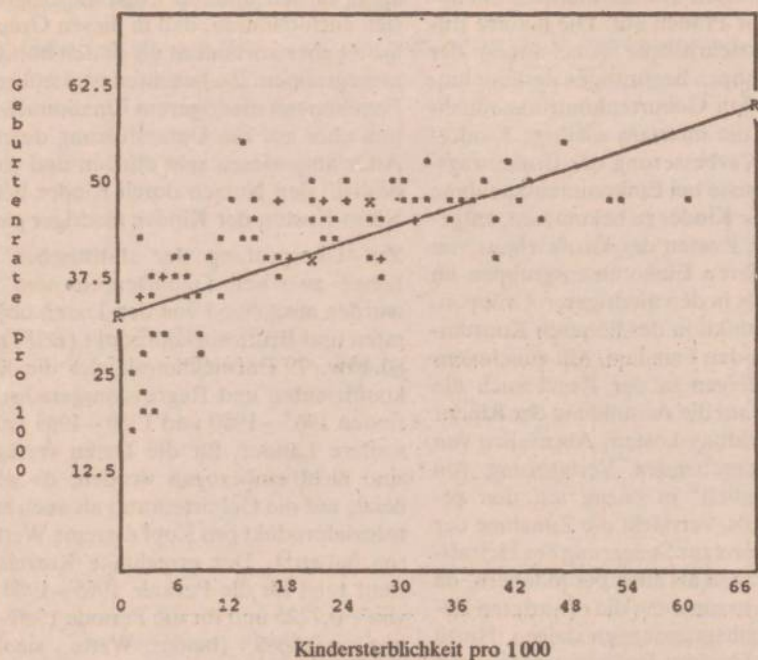
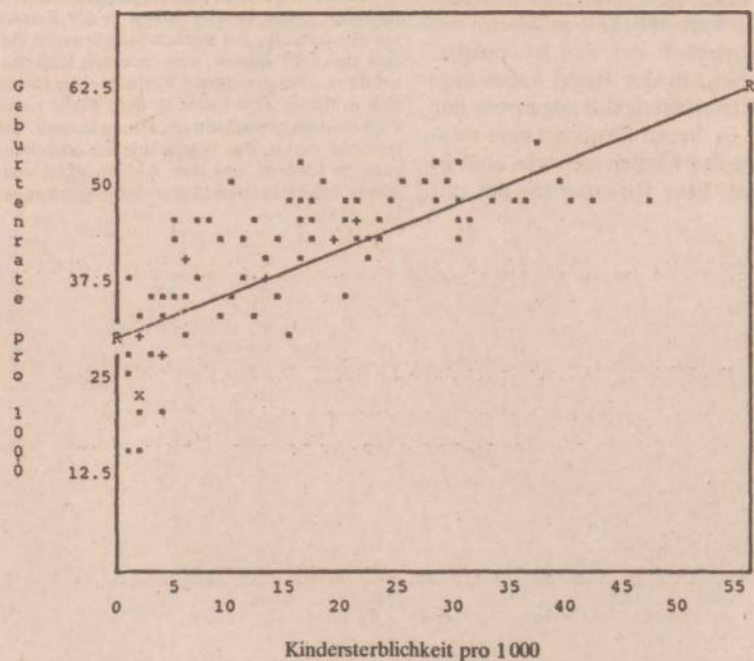


Abbildung 1d: Geburtenrate und Kindersterblichkeit, 1980–1985 (84 Entwicklungsländer)¹⁾



¹⁾ Das Zeichen + besagt, daß die betreffenden Koordinatenwerte für zwei Länder zutreffen, und das Zeichen x heißt, daß die betreffenden Werte für drei Länder und mehr gelten.

mensgruppen in diesen Ländern in der Regel weniger traditional und weisen deshalb meistens ein höheres Heiratsalter für Frauen auf. Die höhere Bildung und eher fortschrittliche Ausrichtung der Frauen in diesen Gruppen begünstigen darüber hinaus die Akzeptanz von Geburtenkontrollmaßnahmen. Ebenso wirkt die meistens niedrige Kindersterblichkeit durch Verbesserung der Ernährungs- und Hygieneverhältnisse bei Einkommenszunahme der Bestrebung, mehr Kinder zu bekommen, entgegen. Ferner sind die Kosten des Großziehens von Kindern in den höheren Einkommensgruppen im allgemeinen höher als in den niedrigeren Gruppen. Dies ist u. a. eine Funktion des höheren Konsumniveaus der betreffenden Familien. Mit zunehmendem Einkommen steigen in der Regel auch die Ansprüche in bezug auf die Ausbildung der Kinder und damit die Ausbildungskosten. Abgesehen von der sich dadurch ergebenden Verlagerung von ‚Quantität‘ zu ‚Qualität‘ in bezug auf den gewünschten Nachwuchs, verstärkt die Zunahme der Ansprüche die Tendenz zur Steigerung des Heiratsalters sowohl bei Frauen als auch bei Männern, da durch diese Anspruchszunahme die erwarteten Belastungen bei Haushaltsgründungen steigen. Hinzu kommt, daß in den höheren Einkommensgruppen (besonders im mittleren Bereich) die Frauen oft erwerbstätig sind bzw. eine Erwerbstätigkeit anstreben. Dadurch steigen die Opportunitätskosten für Mütter, wenn sie sich für die Kindererziehung freihalten. Soweit Frauen in den unteren Einkommensgruppen eine Erwerbstätigkeit ausüben, wie es oft in der Landwirtschaft der Fall ist, erfolgt, wenn sie Kinder haben, in der Regel kaum eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung, da in diesen Gruppen eine relative Vernachlässigung der Kinder meistens eher in Kauf genommen wird. Eine Reduzierung der mit

dem Großziehen von Kindern verbundenen Belastung in den unteren Einkommensgruppen ergibt sich auch dadurch, daß in diesen Gruppen Kinderarbeit eher vorkommt als in den höheren Einkommensgruppen. Zu beachten ist darüber hinaus, daß Familien mit niedrigerem Einkommen im allgemeinen eher auf die Unterstützung durch Kinder im Alter angewiesen sein dürften und diese Familien deshalb den Nutzen durch Kinder höher bzw. die Netto-Kosten der Kinder niedriger einschätzen.

Zur Überprüfung der statistischen Zusammenhänge zwischen Geburtenrate und Einkommen wurden ausgehend von den Daten über Geburtenraten und Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf für 80 bzw. 79 Entwicklungsländer die Korrelationskoeffizienten und Regressionsgeraden für die Perioden 1965–1980 und 1980–1985 ermittelt. Vier weitere Länder, für die Daten verfügbar waren, sind nicht einbezogen worden, da sie sowohl in bezug auf die Geburtenrate, als auch auf das Bruttosozialprodukt pro Kopf extreme Werte aufgewiesen haben³⁾. Der errechnete Korrelationskoeffizient zeigt für die Periode 1965–1980 einen Wert von $-0,7225$ und für die Periode 1980–1985 einen von $-0,6889$ (beide Werte signifikant bei $\alpha = 0,001$). Und wie die Abbildung 2 a und 2 b widerspiegeln, zeigen auch die abgeleiteten Regressionsgeraden eine sichtbare negative Beziehung zwischen den zwei betrachteten Variablen.

³⁾ Hierbei handelt es sich um dünnbesiedelte arabische Erdölländer. Diese Länder haben in der Betrachtungsperiode, vor allem infolge der starken Steigerungen der Erdölpreise in den siebziger Jahren, eine massive Einkommensexpansion erfahren. Das generative Verhalten der Bevölkerung konnte sich in dieser Zeit kaum in dem Maße verändern, wie das Einkommen gewachsen ist. Hinzu kommt, daß diese Länder bestrebt waren, das Wachstum der einheimischen Bevölkerung zu fördern, um ihre Abhängigkeit von den ausländischen Arbeitskräften längerfristig abzubauen.

Abbildungen 2a–2b: Die Regressionsbeziehungen zwischen Geburtenrate und Bruttosozialprodukt pro Kopf, für die Perioden 1965–1980 und 1980–1985.

Abbildung 2a: Geburtenrate und BSP pro Kopf, 1965–1980 (80 Entwicklungsländer)¹⁾

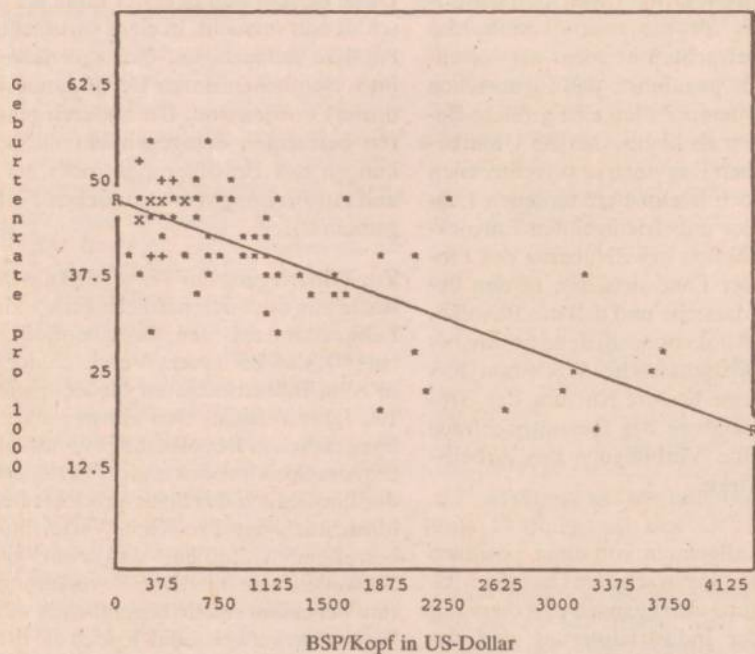
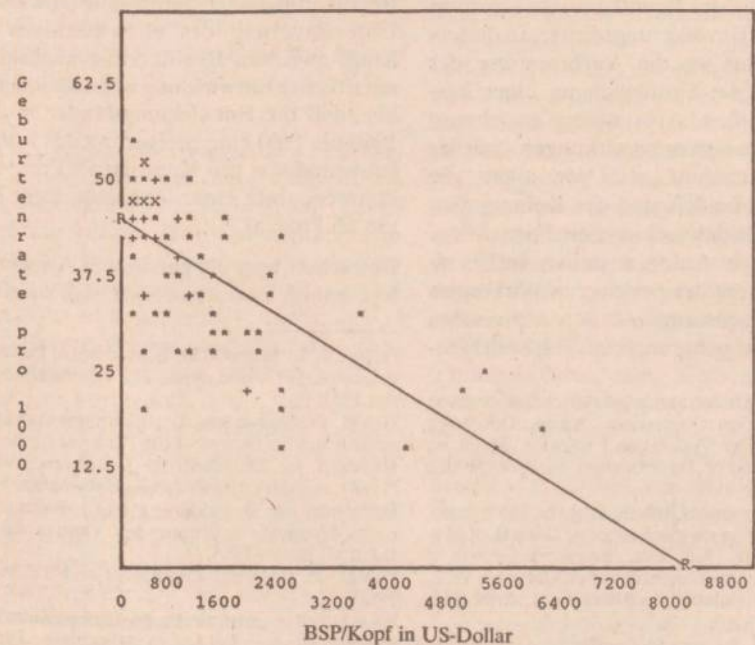


Abbildung 2b: Geburtenrate und BSP pro Kopf, 1980–1985 (79 Entwicklungsländer)¹⁾



¹⁾ Das Zeichen + besagt, daß die betreffenden Koordinatenwerte für zwei Länder zutreffen, und das Zeichen x heißt, daß die betreffenden Werte für drei Länder und mehr gelten.

II. Bevölkerungswachstum und wirtschaftliche Entwicklung

Manche Autoren sehen in dem Bevölkerungswachstum in Ländern der Dritten Welt kein schwerwiegendes Hemmnis für die sozio-ökonomische Entwicklung oder betrachten es sogar als vorteilhaft⁴⁾. So wird z. B. angeführt, daß in manchen Teilen Afrikas in früheren Zeiten eine größere Bevölkerung gelebt habe als heute, daß die Unterbevölkerung in ländlichen Regionen in verschiedenen afrikanischen und auch lateinamerikanischen Ländern eine Ursache der unbefriedigenden Entwicklung der Agrarproduktion bzw. Nutzung des Produktionspotentials der Landwirtschaft in den betreffenden Ländern darstelle und daß das Bevölkerungswachstum die Allokationseffizienz positiv beeinflusse und das wirtschaftliche Wachstum fördere, indem es auf eine bessere Nutzung der Größenvorteile, eine Zunahme der Gesamtnachfrage und nicht zuletzt eine Verbilligung des Arbeitskräfteangebots hinwirke.

Vielfach wird auch allgemein von einer positiven Wirkung des Bevölkerungswachstums auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgegangen und diese mit einer Forcierung der Industrialisierung und des technischen Fortschritts durch den Bevölkerungsdruck begründet. So sieht Kuznets⁵⁾ die industrielle Entwicklung in den heutigen Industriestaaten nicht zuletzt als Folge des Bevölkerungswachstums und der gestiegenen Bevölkerungsdichte. In diesem Zusammenhang führt er die Verbesserung der Arbeitsteilung und die Ermöglichung einer besseren infrastrukturellen Ausstattung an ebenso die positiven Urbanisierungswirkungen infolge der Bevölkerungszunahme wie vor allem die Intensivierung des Handels und der Kommunikation und damit auch des technischen Fortschritts. Verschiedene andere Autoren stellen insbesondere auf das Argument der positiveren Wirkungen des Bevölkerungswachstums auf den technischen Fortschritt ab. Dazu gehören u. a. Thirlwall⁶⁾. Si-

mon⁷⁾, Steinmann⁸⁾ und nicht zuletzt Boserup⁹⁾. Diese bezieht sich in erster Linie auf die Landwirtschaft und versucht, in einer wirtschaftshistorischen Analyse aufzuzeigen, daß agrarische Fortschritte im wesentlichen durch Bevölkerungswachstum induziert worden sind. Die anderen genannten Autoren betrachten demgegenüber die positiven Wirkungen des Bevölkerungsdrucks auf Induzierung und Ausbreitung von technischen Fortschritten allgemein¹⁰⁾.

Zur Widerlegung der These, daß das Bevölkerungswachstum die wirtschaftliche Entwicklung bzw. den Lebensstandard negativ beeinflusst, zeigt Kuznets¹¹⁾, daß bei einem Vergleich der Entwicklung in zehn Industriestaaten für Zeitperioden, die bis 100 Jahre reichen, sich ein negativer Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Wachstum des Sozialprodukts nicht bestätigen läßt — weder hinsichtlich des Sozialprodukts insgesamt noch hinsichtlich der Pro-Kopf-Werte. So ergeben die betreffenden Zahlen, daß zwar ein Land wie Schweden eine niedrige Bevölkerungswachstumsrate bei einem relativ beachtlichen wirtschaftlichen Wachstum aufweist, daß jedoch die drei Länder mit den höchsten durchschnittlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts, nämlich die Vereinigten Staaten, Kanada und Japan, weit überdurchschnittliche Bevölkerungswachstumsraten aufweisen. Und zur Untermauerung des eher positiven Zusammenhangs zwischen Bevölkerungswachstum und wirtschaftlicher Entwicklung weist Steinmann¹²⁾ darauf hin, daß die Entwicklungsländer in der Zeit von 1960 bis 1980 eine Steigerung des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf um 90 Prozent realisieren konnten, trotz einer Zunahme ihrer Bevölkerung um 56 Prozent.

Betrachtet man die genannten Argumente und Belege näher, ist festzustellen, daß sie eine Bagatel-

⁴⁾ Vgl. u. a. S. Amin, Underpopulated Africa, paper given at the African Population Conference, Accra, December 1971, sowie C. Clark, The 'Population Explosion' Myth, in: Bulletin of the Institute of Development Studies, Sussex 1969.

⁵⁾ Vgl. S. Kuznets, Economic Growth, Glencoe 1959; ders., Growth — with Reflection on the Economic Growth of Modern Nations, New York 1968; ders., Economic Growth of National Output and Production Structure, Cambridge 1972, und ders., Growth, Population and Income Distribution: Selected Essays, New York 1979.

⁶⁾ Vgl. A. P. Thirlwall, A Cross Section Study of Population Growth and the Growth of Output and Per Capita Income in a Production Function Framework, in: Manchester School, 40 (1972).

⁷⁾ Vgl. J. L. Simon, The Economics of Population Growth, Princeton 1977, und ders., The Ultimate Resource, Princeton 1981.

⁸⁾ Vgl. G. Steinmann, Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlicher Fortschritt — Ein Plädoyer für Bevölkerungswissenschaft, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 10 (1984), und ders., Bevölkerungsentwicklung und technischer Fortschritt, in: B. Felderer (Hrsg.), Beiträge zur Bevölkerungsökonomie, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 153, Berlin 1986.

⁹⁾ Vgl. E. Boserup, Population and Technology, Oxford 1981.

¹⁰⁾ Ähnlich argumentiert auch Hirschman in bezug auf Entwicklungsländer. Vgl. A. O. Hirschman, Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1967.

¹¹⁾ Vgl. S. Kuznets (Anm. 5), S. 20 f.

¹²⁾ Vgl. G. Steinmann (Anm. 8), S. 89 f.

sierung des Problems rapiden Bevölkerungswachstums in Entwicklungsländern keineswegs rechtfertigen, geschweige denn die Begründung der Vorteilhaftigkeit eines solchen Bevölkerungswachstums. Hierzu ist folgendes zu vermerken:

Daß in irgendwelchen Teilen von Entwicklungsländern früher mehr Menschen gelebt haben als heute, erlaubt selbst für diese Länder nicht die Schlußfolgerung, daß dort in bezug auf die heute gegebene sonstige Faktorausstattung und die bestehenden produktionstechnischen Möglichkeiten eine Unterbevölkerung bzw. eine zu geringe Bevölkerungsgröße oder -dichte herrscht. Denn abgesehen davon, daß zuverlässige Informationen über den Lebensstandard der Bevölkerung in den früheren Vergleichszeiten nicht verfügbar und die Ansprüche in bezug auf die Lebensqualität ohnehin gestiegen sind, ist zu beachten, daß schon die erfolgte enorme produktionstechnische Entwicklung und die damit verbundene Zunahme des Rationalisierungspotentials zu einer wesentlichen Verschiebung der als „optimal“ bzw. angemessen betrachteten Bevölkerungsgröße geführt haben und damit zu einer anderen Beurteilung des Bevölkerungsproblems in den betreffenden Ländern heute zwingen — besonders in Anbetracht des gegenwärtig rapiden Bevölkerungswachstums. Ferner ist zu beachten, daß Fälle, in denen die Zahl der Bevölkerung heute tatsächlich kleiner sein könnte als in früheren Zeiten, sicherlich in den Ausnahmehereich gehören; denn es wird allgemein kaum bezweifelt, daß die Zahl der heutigen Bevölkerung in der Dritten Welt insgesamt wesentlich über das Fünffache der Weltbevölkerung gegen Mitte des 18. Jahrhunderts hinausgeht.

Die Zurückführung der unbefriedigenden Entwicklung der Agrarproduktion und der unzulänglichen Nutzung des Produktionspotentials in der Landwirtschaft auf die geringe Bevölkerungsdichte in manchen afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern basiert vor allem auf der Vorstellung, daß dort die Agrarproduktion durch vermehrten Arbeitseinsatz gesteigert werden kann. Und dies ist in der Tat in verschiedenen Fällen nicht auszuschließen. Das Problem liegt jedoch darin, daß hier die Produktivität der zusätzlich einsetzbaren Arbeitskräfte in der Regel sehr niedrig ist bzw. kaum eine Sicherung des Existenzminimums für mehr Bevölkerung in den betreffenden Regionen gewährleistet. Wiederum dürfte die Zahl der Agrarbevölkerung in kaum einem Entwicklungsland einer Steigerung der Agrarproduktion — auf der Basis einer Steigerung der Kapitalintensität und der Anwendung moderner Produktionstechniken in einem Maße, das nicht nur eine wesentliche Zunahme des Einkommens in der Landwirtschaft, sondern auch

eine Steigerung des agrarischen Überschusses ermöglicht — im Wege stehen.

Die Vorstellung, daß eine zunehmende Bevölkerungsgröße das wirtschaftliche Wachstum durch verbesserte Nutzung der Größenvorteile fördert, hängt im wesentlichen davon ab, inwieweit die Bevölkerungszunahme mit einer Zunahme der Gesamtnachfrage verbunden ist. Ergibt das Bevölkerungswachstum tatsächlich eine Zunahme der Gesamtnachfrage, fördert es das wirtschaftliche Wachstum nicht nur durch eine bessere Nutzung der Größenvorteile, sondern eventuell auch durch positive Multiplikator- und Akzelerationswirkungen. Eine positive Wirkung des Bevölkerungswachstums auf die Gesamtnachfrage ist jedoch keineswegs zwingend, da eine Bevölkerungszunahme nicht zwangsläufig eine Zunahme des Volkseinkommens darstellt. Im Gegenteil, eine im Vergleich zur sonstigen Faktorausstattung starke Bevölkerungszunahme kann, wie später gezeigt wird, zumindest in mittel- bzw. langfristiger Sicht, eine Beeinträchtigung des wirtschaftlichen Wachstums und eine Schrumpfung der Gesamtnachfrage bewirken.

Das Argument, eine starke Bevölkerungsexpansion in Ländern der Dritten Welt führe über eine Verbilligung des Arbeitskräfteangebots zu positiven Wachstumswirkungen, geht von irrealen Voraussetzungen aus. Denn eine solche positive Wirkung impliziert Vollbeschäftigung oder eine primär durch überhöhte Lohnforderungen bedingte Arbeitslosigkeit. Beides trifft für Entwicklungsländer in der Regel nicht zu. Die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern ist meistens überwiegend strukturell in dem Sinne bedingt, daß die Komplementärfaktoren, die für einen effektiven Einsatz des Faktors Arbeit benötigt werden, nämlich Boden und Kapital, nicht in ausreichendem Maße verfügbar sind, um Vollbeschäftigung zu gewährleisten. Daß in diesen Ländern durch den Staat oft überhöhte Mindestlöhne festgesetzt werden, wirkt auf eine Zunahme der Arbeitslosigkeit hin. Eine Zunahme des Arbeitskräfteangebots infolge von Bevölkerungswachstum kann unter solchen Bedingungen vielleicht die Politikträger dazu bewegen, ihre Lohnpolitik zu überdenken, um eine zusätzliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage zu verhindern. Soweit die Löhne sich aber marktmäßig bilden, dürfte die durch Bevölkerungswachstum bewirkte Zunahme des Arbeitskräfteangebots eher eine Zunahme der gegebenen strukturellen Arbeitslosigkeit als eine Zunahme der Beschäftigung durch eine Lohnreduzierung ergeben, und zwar nicht zuletzt, weil bei dem Vorhandensein überschüssiger Arbeitskräfte die Löhne ohnehin in der Nähe des Existenzminimums liegen dürften.

Daß Bevölkerungswachstum positive Wirkungen auf Arbeitsteilung und infrastrukturelle Ausstattung haben kann und auch positive Urbanisierungswirkungen zu ergeben vermag, ist nicht von der Hand zu weisen. Die zunehmende Zahl der Wirtschaftsteilnehmer durch Zunahme der Bevölkerung kann neue Möglichkeiten der Arbeitsteilung eröffnen. Und die Zunahme der Bevölkerungsgröße bzw. -dichte reduziert die Pro-Kopf-Belastung beim Ausbau der Infrastruktur. Die positiven Urbanisierungswirkungen infolge des Bevölkerungswachstums resultieren aus den positiven Agglomerationswirkungen, zu denen die von Kuznets angeführten Urbanisierungsvorteile gehören. Sie können aber auch wesentlich darüber hinausgehen. So gehören z. B. ferner in diesen Rahmen Faktoren wie das bessere Angebot an Arbeitskräften, die Nähe der Absatzmärkte und Zulieferbetriebe in den Ballungszentren, welche auf eine Steigerung der Rentabilität von Investitionen und damit auf Erhöhung der Investitionsneigung hinwirken.

Aus den genannten positiven Wirkungen die Schlußfolgerung zu ziehen, daß das Bevölkerungswachstum die wirtschaftliche Entwicklung grundsätzlich positiv beeinflusst, wäre verfehlt. So hängt z. B. die Intensität und Vorteilhaftigkeit der Arbeitsteilung nicht nur von der Zahl der Wirtschaftsteilnehmer ab, sondern auch von verschiedenen anderen Faktoren wie der Einkommenshöhe und den (bei der gegebenen Faktorausstattung, Qualifikation und technischen Entwicklung) sich bietenden Differenzierungsmöglichkeiten der Arbeitsteilung. Beeinträchtigt eine zu starke Bevölkerungsexpansion (wie noch erläutert wird) die Einkommensentwicklung und möglicherweise auch die Ausbildungsanstrengungen und technische Entwicklung, so können sich durchaus negative Wirkungen auf die Arbeitsteilung und Produktivität ergeben. Ebenso hängt die Möglichkeit der Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung nicht nur von der Pro-Kopf-Belastung der Bevölkerung, sondern auch von der Fähigkeit der Betroffenen ab, diese Belastung zu tragen. Konkret heißt dies, daß auch hier eine negative Einkommenswirkung des Bevölkerungswachstums den Ausbau der Infrastruktur beeinträchtigen kann. Und in bezug auf die Agglomerationswirkungen ist zu beachten, daß bei zunehmender Ballung sich auch Agglomerationsnachteile ergeben, die ab einer bestimmten Ballungskonzentration die positiven Agglomerationswirkungen übersteigen dürften.

Es ist zwar denkbar, daß der Bevölkerungsdruck positive Wirkungen auf die technologische Entwicklung einer Volkswirtschaft ausüben kann, ob durch die verstärkte Anwendung bekannter Tech-

nologien oder durch die Induzierung der Entwicklung neuer problemadäquater Technologien. Dar- aus jedoch zu folgern, daß deshalb das Bevölkerungswachstum die wirtschaftliche Entwicklung fördert, wäre unzulässig. Dies gilt nicht nur, weil die positiven Wirkungen auf die technologische Entwicklung in ihrer Bedeutung durch andere negative Entwicklungswirkungen des Bevölkerungswachstums kompensiert bzw. überkompensiert werden können, sondern auch, weil das Bevölkerungswachstum die technologische Entwicklung selbst ebenso negativ beeinflussen kann. Dies ist z. B. der Fall, wenn infolge negativer Einkommenswirkungen die Aufwendungen für Forschung, Beratung und Informationsbeschaffung bzw. -ausbreitung reduziert werden oder durch negative Investitionswirkungen der Anreiz zur Entwicklung von Neuerungen reduziert wird.

In jedem Fall ist vor einer Überschätzung der Bedeutung der mobilisierenden Wirkung von Druck und Sachzwängen zu warnen. Denn wenn die durch Druck und Sachzwänge induzierten Anstrengungen im allgemeinen dafür ausreichen sollten, die entstandenen Probleme zu überwinden oder gar durch dynamisierende Wirkungen eine Überführung in bessere Positionen zu ermöglichen, wäre die Unterentwicklung in der Dritten Welt kaum noch erklärbar. So stellt sich die Frage, welche Sachzwänge können mehr Druck ausüben als Hunger und Elend, wie wir sie in weiten Teilen der Dritten Welt antreffen?

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die erwähnten statistischen Zahlen in bezug auf Bevölkerungswachstum und Sozialproduktentwicklung die These positiver Entwicklungswirkungen des Bevölkerungswachstums in der Dritten Welt ebensowenig untermauern können wie die Hinweise auf die technische Entwicklung in der Landwirtschaft der Industriestaaten im Zuge des Bevölkerungswachstums. So ist festzustellen, daß diese historische Betrachtung der Industriestaaten kaum auf die Entwicklungsländer heute übertragbar ist. Denn der Bevölkerungsdruck war in den Industriestaaten in den betreffenden entscheidenden Entwicklungsphasen mit Abstand nicht so groß wie in den meisten Entwicklungsländern heute. Deshalb verwundert es auch nicht, daß gerade Länder wie Kanada und die Vereinigten Staaten, die über enorme Ressourcen verfügen, deren Mobilisierung der Einsatz des Faktors Arbeit bedarf, die höchsten Wachstumsergebnisse bei beachtlicher Bevölkerungszunahme aufweisen konnten.

Der Hinweis darauf, daß in Entwicklungsländern in der Periode 1960 bis 1980 das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf stärker gestiegen ist als die Bevölkerung-

vermag keine positiven Entwicklungswirkungen des Bevölkerungswachstums zu belegen. Dies gilt nicht nur, weil hier von allen anderen positiven Einflußfaktoren auf das wirtschaftliche Wachstum abstrahiert wird und damit die Frage offenbleibt, ob das Wachstum des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts bei geringerem Bevölkerungswachstum nicht wesentlich günstiger wäre. Ausschlaggebend ist noch, daß die betreffenden aggregierten Zahlen den ausgeprägten Unterschieden zwischen den Ergebnissen der unterschiedlichen Entwicklungsländer nicht Rechnung tragen. Das heißt, es bleibt unklar, inwieweit Länder, die eine im Vergleich hohe Bevölkerungswachstumsrate haben, den angegebenen Durchschnittswert über Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf verbessert oder verschlechtert haben. Das rapide Bevölkerungswachstum in Ländern der Dritten Welt dürfte in fast allen diesen Ländern mehr oder weniger ausgeprägt negative Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung haben¹³⁾.

Die hohen Bevölkerungswachstumsraten bewirken einen Zwang zur Ausdehnung des Konsums. In Anbetracht der Tatsache, daß in diesen Ländern die Arbeitslosigkeit im wesentlichen struktureller Art ist und daß die oft festzustellende mangelnde Auslastung von Produktionskapazitäten in der Regel weniger auf Nachfragedefizite als auf andere Faktoren wie etwa Zulieferungsengpässe oder mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen ist, ergibt die betreffende Steigerung der Konsumnachfrage jedoch kaum die erhoffte Steigerung des Sozialprodukts und damit der Gesamtnachfrage im Sinne des Multiplikatorprinzips. Die durch Bevölkerungswachstum sich ergebende Konsumausdehnung dürfte unter solchen Bedingungen eher zu einer Beeinträchtigung der Sparquote bzw. der gesamtwirtschaftlichen Investition und damit der Ausdehnung der Produktionsgrundlage führen. Dies beeinträchtigt wiederum das Wachstum des Sozialprodukts und damit die Möglichkeit der Expansion der Gesamtnachfrage. Also selbst, wenn die durch Bevölkerungswachstum bewirkte Konsumexpansion am Anfang aufgrund realer positiver Multiplikatorwirkungen (die in Entwicklungsländern ohnehin bescheidene Ausprägung haben dürften) positive Einkommenseffekte ergeben sollte, dürften diese Effekte bei fortschreitender Bevölkerungsexpansion zunehmend an Bedeutung verlieren und im Endeffekt die Beeinträchtigung von Sozialproduktwachstum und Einkommensexpansion infolge der negativen Investitionswirkungen überwiegen.

¹³⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang u. a. auch die angeführten Argumente in: H.-R. Hemmer, *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, München 1988², S. 280 ff.

Die negativen Wirkungen auf die Spar- und Investitionsquote wie auch auf die Produktionsleistung werden dadurch verstärkt, daß das rapide Bevölkerungswachstum auf eine Zunahme der Gesamtlast bzw. Abhängigkeitsquote (Relation zwischen abhängigen Personen und Erwerbstätigen) hinwirkt. Dabei ist zu beachten, daß die Schmälerung des Pro-Kopf-Einkommens die Fähigkeit der Familien, in die Ausbildung ihrer Kinder zu investieren, beschränkt. Und soweit Eltern und Gesellschaft die entsprechenden Belastungen auf sich nehmen, ist die Effizienz der betreffenden Bemühungen schon durch die unzulänglichen Beschäftigungschancen in Frage gestellt. Zur Beeinträchtigung der Effizienz von Aufwendungen für das Großziehen von Kindern trägt auch die in den unteren Entwicklungsstufen noch relativ hohe Kindersterblichkeit bei¹⁴⁾.

Eine Belastung der Investitionsaktivitäten kann sich auch in anderer Weise ergeben: Bei dem Vorhandensein überschüssiger Arbeitskräfte in Entwicklungsländern wirkt die rapide Bevölkerungsexpansion auf eine Zunahme der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung hin¹⁵⁾. Und eine solche Entwicklung dürfte wiederum auf eine Beeinträchtigung der politischen Stabilität und dadurch der Investitionsneigung hinwirken. Hinzu kommt, daß das rapide Bevölkerungswachstum nicht nur die Investitionsaktivitäten beeinträchtigen kann, sondern auch in verschiedenen Fällen auf einen Abbau der verfügbaren Produktionspotentiale hinwirkt, indem z. B. die starke Bevölkerungsexpansion zur extremen Ausdehnung der Wohnsiedlungen zu Lasten der knapp verfügbaren landwirtschaftlichen Nutzfläche führt, wie etwa in Ägypten zu beobachten ist, oder, wie in manchen schwarzafrikanischen Ländern feststellbar ist, sich eine Beeinträchtigung der Bodenqualität durch Raubbau bzw. eine Förderung der Verwüstung durch zu starke Abholzung ergibt.

Ferner ist daran zu erinnern, daß die Zusammenballungen von Menschen infolge einer starken Bevölkerungsexpansion, wie bereits angedeutet und wie es sich auch in Ländern wie Ägypten, Indien und Mexiko zeigt, zu einem Übergewicht der Agglomerationsnachteile in den Ballungszentren führen können. Diese äußern sich u. a. in einer Überlastung der Infrastruktur, die nicht nur direkt die Lebensqualität der Bevölkerung beeinträchtigt,

¹⁴⁾ Vgl. W. L. Hansen, *A Note on the Cost of Children's Mortality*, in: *Journal of Political Economy*, 65 (1957).

¹⁵⁾ Zu Wirkungen des rapiden Bevölkerungswachstums auf die Beschäftigungslage in Entwicklungsländern siehe u. a. D. E. Bloom/R. B. Freeman, *The Effect of Rapid Population Growth on Labor Supply and Employment in Developing Countries*, in: *Population and Development Review*, 12 (1986), S. 381–414.

sondern auch die Rentabilität von Investitionen schmälert und dadurch die Investitionsaktivitäten hemmt. Außerdem können sich die Agglomerationsnachteile in einer starken Belastung der Umwelt widerspiegeln, die, soweit eine internalisierungsorientierte Politik verfolgt wird, die privatwirtschaftlichen Produktionskosten erhöht und von daher Wachstum und Beschäftigung negativ beeinflussen kann. In jedem Fall stellt sie aber eine Beeinträchtigung der gesellschaftlichen Wohlfahrt dar. Und zu diesen Nachteilen kommen u. a. noch Verslumung, die Zunahme von Kriminalität und Alkoholismus hinzu.

Die Untersuchung des statistischen Zusammenhangs zwischen den durchschnittlichen Bevölkerungswachstumsraten und dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, ausgehend von den Entwicklungsländerdaten der Weltbankberichte (Weltentwicklungsberichte) für die Zeit von 1965 bis 1985, ergab keine eindeutigen, geschweige signifikanten Ergebnisse¹⁶⁾. Es wäre trotzdem verfehlt, dies als eine grundlegende Widerlegung der skizzierten negativen Wirkungen des Bevölkerungswachstums auf wirtschaftliche Entwicklung anzusehen. Denn sowohl das Bevölkerungswachstum als auch die wirtschaftliche Entwicklung hängen von vielfältigen anderen Faktoren ab. Verschiedene dieser Faktoren können die negativen Entwicklungswirkungen des Bevölkerungswachstums kompensiert bzw. verdeckt haben. So ist u. a. auf folgendes hinzuweisen:

— Verschiedene Länder haben in Zeiten günstigerer Wirtschaftswachstumsbedingungen aus politischen oder ökonomischen Gründen das Bevölkerungswachstum bewußt gefördert, und zwar nicht nur durch entsprechende Familienpolitik, sondern auch durch Förderung der Einwanderung. Dies gilt z. B. für Israel wie auch für manche arabische Ölländer, die vor allem von den massiven Erdölpreiserhöhungen in den siebziger Jahren stark profitiert haben.

— Manche andere Länder, die wiederum aufgrund anderer Faktoren wie überkommener sozialer Normen weiterhin hohe Geburtenraten aufgewiesen haben, konnten durch zeitweise günstige externe

¹⁶⁾ Immerhin zeigte sich aber für die Periode 1980–1985, daß 35 der 51 Länder, die lediglich eine Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts unter zwei Prozent erzielen, Bevölkerungswachstumsraten von 2,5 Prozent und mehr aufgewiesen haben, während von den 13 Ländern, die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von über fünf Prozent realisieren konnten, acht Länder Bevölkerungswachstumsraten unter 2,5 Prozent hatten. Diese Tendenz wird jedoch wiederum durch die Zahlen für die Periode 1965–1980, in der das Bruttoinlandsproduktwachstum in den meisten Entwicklungsländern wesentlich günstigere Ergebnisse zeigte als in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, nicht bestätigt.

Bedingungen auch überdurchschnittliche Wachstumsraten des Sozialprodukts erzielen. Dies gilt z. B. für einige bevölkerungsreiche erdölexportierende Länder wie Nigeria in den siebziger Jahren.

— Zu beachten ist ferner, daß die sechziger und siebziger Jahre eine Zeit der intensiven Entwicklungsanstrengungen in vielen Entwicklungsländern darstellen. In einigen dieser Länder erfolgte eine beachtliche Zunahme der Investitionen, teils auf der Basis einer zunehmenden Auslandsverschuldung und sonstiger externer Finanzierungsbeiträge (wie Entwicklungsbeihilfe und ausländische Direktinvestitionen); teils durch Zwangssparen, einschließlich der Versuche einer Entwicklungsfinanzierung auch im Wege der Geldschöpfung (inflationistische Investitionsfinanzierung); teils aber auch durch Förderung der privaten Initiativen und Verbesserung der Rahmenbedingungen für freiwilliges Sparen und private Investitionsaktivitäten. Neben der Zunahme der Investitionen konnten auch manche dieser Länder, vor allem solche, die auf Förderung der privaten Initiativen und Verbesserung der Rahmenbedingungen gesetzt haben, eine Verbesserung der Allokationseffizienz bzw. Produktivitätssteigerung erzielen. Da dabei die Wachstumserfolge der einzelnen Länder, nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen entwicklungspolitischen Orientierung, sowohl bezüglich der Höhe als auch der Dauer recht unterschiedlich waren und auch in den Ländern mit den besseren Ergebnissen die Zeit dafür oft zu kurz war, um eine grundlegende Veränderung des generativen Verhaltens zu erwarten, dürfte sich dadurch eine weitere Lockerung des statistischen Zusammenhangs zwischen Bevölkerungswachstum und Sozialproduktwachstum ergeben haben.

— Auch die extreme Ungleichheit der Einkommensverteilung in einer Reihe von Ländern dürfte dazu beigetragen haben, daß der Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und wirtschaftlichem Wachstum verdeckt wurde. Es ist festzustellen, daß verschiedene Länder, die in den sechziger und siebziger Jahren überdurchschnittliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und gleichzeitig auch hohe Bevölkerungswachstumsraten aufgewiesen haben wie Brasilien, Mexiko, Panama, die Elfenbeinküste und Kenia, ebenso eine überdurchschnittliche Konzentration der Einkommensverteilung zeigten. In solchen Ländern könnte die breite Masse der armen Bevölkerung stärker für die Bevölkerungszunahme gesorgt haben, während die einkommensstarken Gruppen den größeren Beitrag der für den Wachstumsprozeß erforderlichen Kapitalbildung leisteten.

Hinzu kommt, daß der Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Wirtschaftswachstum nicht zu-

letzt von den Bedingungen des Bevölkerungswachstums abhängt — so vor allem von Sterberate und Altersstruktur. Eine relativ niedrige Bevölkerungswachstumsrate, die sich durch eine hohe Sterberate ergibt und mit einer hohen Abhängigkeitsquote verbunden ist, dürfte das wirtschaftliche Wachstum eher beeinträchtigen als eine gleichhohe Bevölkerungswachstumsrate, die mehr aus einer niedrigeren Geburtenrate resultiert und bei der der relative Anteil abhängiger Personen kleiner ist¹⁷). Das heißt, daß auch die Unterschiede in der Altersstruktur der Bevölkerung und in dem Zustandekommen der jeweiligen Bevölkerungszuwachsraten die Möglichkeit einer eindeutigen statistischen Beziehung zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum beschränken.

Schließlich sei darauf hingewiesen, daß eine Korrelation des Bruttoinlandsproduktwachstums mit der Veränderung der Geburtenrate (gemessen als prozentuelle Verringerung bzw. Steigerung dieser Rate) anders als bei der Korrelation mit dem Bevölkerungswachstum zumindest für die Periode 1965—1980 zu einem relativ klaren Ergebnis geführt hat. Es wurde ausgehend von den Daten für 96 Länder, für die Informationen verfügbar waren, ein Korrelationskoeffizient von $-0,4$, signifikant bei

$\alpha = 0,001$, ermittelt. Für die Periode von 1980 bis 1985 erreichte die betreffende Korrelation wiederum nur eine Höhe von $-0,116$ (nicht signifikant). Die für diese Periode ermittelte niedrige Korrelation dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, daß gerade die relativ entwickelten Schwellenländer, die in den Jahren 1965 bis 1980 die besten Bruttoinlandsproduktwachstumsergebnisse aufweisen konnten, in der ersten Hälfte der achtziger Jahre schmerzliche Wachstumseinbrüche erleiden mußten — was besonders für die lateinamerikanischen Länder unter ihnen zutrifft.

Das negative Vorzeichen des Korrelationskoeffizienten zwischen Bruttoinlandsproduktwachstum und Veränderung der Geburtenrate spricht für einen positiven Zusammenhang zwischen Sozialproduktwachstum und Schrumpfung der Geburtenrate. Die ausgeprägte Beziehung des Bruttoinlandsproduktwachstums zur Veränderung der Geburtenrate im Vergleich zum Bevölkerungswachstum mag dadurch zu erklären sein, daß die Schrumpfung der Geburtenrate eine dynamische Entwicklung der jeweiligen Volkswirtschaft bzw. eine entwicklungs-konforme Veränderung der Verhaltensweisen eher widerspiegelt, als es eine im Vergleich niedrigere Bevölkerungswachstumsrate zu tun vermag.

III. Fazit

Vor allem in Ländern der Dritten Welt ist eine seit Jahrzehnten anhaltende massive Bevölkerungsexpansion festzustellen — eine Entwicklung, die in erster Linie darauf zurückzuführen ist, daß nicht zuletzt aufgrund importierter medizinischer Fortschritte eine zügige Reduzierung der Sterberate erzielt werden konnte, während bei der Geburtenrate erst nach einer langen Verzögerung ein nennenswerter Rückgang einsetzte. Dabei ist selbst, wenn von einer Fortsetzung dieser Rückgangstendenz der Geburtenrate ausgegangen wird, noch für die nächsten Jahrzehnte ein weiteres ausgeprägtes Wachstum der Bevölkerung der Dritten Welt zu erwarten. Allein bis zum Ende dieses Jahrhunderts wird mit einer Zunahme um über eine Milliarde gerechnet. Und auch bei einer signifikanten Veränderung des generativen Verhaltens wird ein starkes Bevölkerungswachstum in der Dritten Welt bis weit in das nächste Jahrhundert hinein nicht zu vermeiden sein. Dies liegt an der Altersstruktur der Bevölkerung in den betreffenden Ländern, die durch ausge-

prägt niedrige Altersgruppen charakterisiert ist¹⁸). Bei einer solchen Altersstruktur wird ein Rückgang der (durchschnittlichen) Kinderzahl pro Familie zumindest teilweise durch Zunahme der Zahl der Eheschließungen kompensiert¹⁹).

Die Vorstellung, daß das rapide Bevölkerungswachstum die wirtschaftliche Entwicklung, etwa durch eine Zunahme der Nachfrage, Verbesserung der Nutzung der Größenvorteile oder die Induzierung technischer Fortschritte, fördert, kann für die Mehrzahl der Entwicklungsländer kaum überzeugen. In diesen Ländern dürften die negativen Entwicklungswirkungen der Bevölkerungsexpansion, wie die Beeinträchtigung der Investitionsaktivitäten, in ihrer Bedeutung überwiegen. Dementsprechend empfiehlt sich hier eine Politik, die auf Drosselung des Bevölkerungswachstums abzielt.

¹⁸) So liegt der Anteil der Bevölkerung bis 15 Jahre im Durchschnitt der Entwicklungsländer mit 40 Prozent fast doppelt so hoch wie in den meisten Industriestaaten.

¹⁹) Vgl. in diesem Zusammenhang u. a. M. P. Todaro, *Economic Development in the Third World*, New York 1986³, S. 190 ff.

¹⁷) Vgl. H.-R. Hemmer (Anm. 13), S. 287.

Die gegenseitige Beeinflussung von Bevölkerungswachstum und Unterentwicklung im Sinne einer zirkulären Verursachung macht es erforderlich, daß eine Politik der Eindämmung des Bevölkerungswachstums in eine umfassende Entwicklungspolitik integriert werden muß. So müssen z. B. Maßnahmen der Familienplanung mit Maßnahmen der Beschäftigungs- bzw. Wachstumsförderung und damit der Einkommenssteigerung Hand in Hand gehen. Eine erfolgversprechende Politik der Eindämmung des Bevölkerungswachstums muß aber direkt an den Ursachen ansetzen. In diesen Rahmen gehören z. B. die Aufklärungsarbeit, um gewünschte Verhaltensänderungen herbeizuführen; der schritt-

weise Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung, welche das Angewiesensein in der Alterssicherung auf die eigenen Kinder reduziert; wie auch solche Maßnahmen, die einer Reduzierung der Kosten des Großziehens von Kindern entgegenwirken. Dazu gehört die Anhebung des Mindestalters für Erwerbstätigkeit bzw. die strenge Kontrolle des Verbots von Kinderarbeit; die strenge Einhaltung der Schulpflicht; die Förderung der Berufsausbildung und der Beschäftigung von Frauen (im Sinne einer Steigerung der Opportunitätskosten für Hausfrauenarbeit); und eventuell auch die Reduzierung staatlicher Transferleistungen bei zunehmender Kinderzahl.

Peter Moßmann: Selbsthilfe in der Dritten Welt. Für Armutgruppen oder Staatsapparate?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/89, S. 3–11

Postmoderne Formen der Politikgestaltung sind nicht mehr primär hierarchisch strukturiert. Sie werden horizontal koordiniert und sind von unten durchlässig. Im Falle von Selbsthilfe gestalten sie Partizipation im Sinne des Aufbrechens traditioneller Beziehungen der Unterwerfung und Abhängigkeit. Frühere Objekte werden zu Subjekten in allen Lebensbereichen. Ihre Gliedgemeinschaften erhalten mehr Handlungsfreiheit, wie es das Subsidiaritätsprinzip in Überwindung tendenziell allmächtiger staatlicher Einflüsse fordert. Vorindustrielle, innergesellschaftliche Auffassungen von Souveränität erleben eine Renaissance.

In der Dritten Welt gibt es jahrhundertlang erprobte relativ autonome Formen dörflicher Selbstbestimmung. Die „Nation“ der Paez-Indianer in Südkolumbien rekonstruierte z. B. ihre traditionale Institution (Cabildo) trotz zerstörerischer Einflüsse von außen. Ihre Stärke liegt im Bewahren der Kultur, der lokalen Entscheidungsinstanz am Ort des Wissens und der Information über die Bedürfnisse der Dorfbewohner. Eine Großbürokratie war und ist dazu nicht notwendig.

Ein anderer Typ der Selbsthilfe konnte in Mexiko nach dem Erdbeben (1985) beobachtet werden. Die selbstbewußte Form effizienter und kreativer Abwehr von Katastrophenfolgen erschütterte das Selbstverständnis der Staatspartei: Asociaciones Civiles erfassen und bilden ihre Mitglieder aus. Sie werden von Netzwerken beraten und koordiniert, schützen sie gegen negative Einflüsse „von oben und außen“ und stellen Finanzierungsanträge im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Im Schatten einer verkrusteten Staatspartei entstand eine Gegenkultur mit postmodernem Politikverständnis.

Werner Lachmann: Handelsförderung für Entwicklungsländer

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/89, S. 12–23

Viele Entwicklungsländer, die sich in ihren Entwicklungsbemühungen auf den Binnenmarkt konzentrieren, sind heute hoch verschuldet. Die Verschuldungskrise läßt sich nur über intensive Exportbemühungen überwinden. Exportförderungen müssen, damit sie entwicklungspolitisch wirksam sind, mittelfristig auf die gesamte Wirtschaft übergreifen; deshalb sind solche Bereiche zu fördern, die mit der Gesamtgesellschaft verbunden sind. Wird ein isolierter Sektor gefördert, kann eine solche Exportförderung zur Verfestigung dualistischer Strukturen beitragen.

Maßnahmen der Handelsförderung können sowohl prozeß- als auch ordnungspolitischer Natur sein. Zu den ordnungspolitischen Maßnahmen gehören allgemeine Präferenzen. Bei entwicklungsfreundlicher Ausgestaltung dieser Präferenzen wären keine Bedenken angebracht. Ursprungsregelungen und ein hoher administrativer Aufwand senken jedoch den Nutzen solcher Präferenzen. Es ist interessant, daß gerade die Staaten Afrikas, denen im Rahmen der Lomé-Abkommen Sonderpräferenzen eingeräumt wurden, in ihren Exportbemühungen mit den anderen Entwicklungsländern nicht Schritt halten konnten, so daß sie anteilmäßig bei den EG-Importen zurückfielen.

Im Rahmen der multi- und der bilateralen Entwicklungshilfe ist den Ländern mit prozeßpolitischen Maßnahmen bei ihren Exportbemühungen geholfen worden. Vielversprechend sind die Maßnahmen des internationalen Handelszentrums (ITC) in Genf. Aber auch die holländische Institution CBI und die deutschen Exportförderungsmaßnahmen sollten verstärkt eingesetzt werden, um den Ländern der Dritten Welt zu helfen. Hierbei ist auf Entwicklungsfähigkeit, Sozialverträglichkeit, Umweltverträglichkeit und Armutsorientierung zu achten. Die Maßnahmen müssen so konzipiert sein, daß sie nicht der Strukturgestaltung, sondern der Struktur Anpassung dienen.

Claudia Schmid: Agrarentwicklung im Vorderen Orient

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/89, S. 24–33

Die aktuellen Agrarprobleme des Vorderen Orients sind nicht allein auf die beschränkten natürlichen Agrarpotentiale zurückzuführen. Sie hängen vielmehr eng mit den strukturellen Veränderungen zusammen, die eine erdölabhängige Entwicklung seit Mitte der siebziger Jahre hervorrief. Eine Skizzierung der Ressourcenausstattung und ihrer Inwertsetzung verdeutlicht, daß die Region bis in die sechziger Jahre hinein Nahrungsmittel-Selbstversorger war und einige Länder sogar bedeutende Getreide-Exporteure waren. Dies änderte sich in den letzten beiden Jahrzehnten, die von großen Widersprüchen geprägt waren.

In den Jahren 1974 bis 1981 herrschte das Agrarmodell des Petrolismus vor. Der Petrolismus brachte der Gesamtregion ökonomische Prosperität, von der der Agrarsektor jedoch ausgeschlossen blieb. Trotz der belegbaren Vernachlässigung der Landwirtschaft in den siebziger Jahren konnte die Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung gesichert werden. Mit Petrodollars finanzierte massive Lebensmittel-Importe machten die Region zum größten Nahrungsmittel-Importeur der Welt, verschonten sie aber davor, eine Hungerregion zu werden. Vor dem Hintergrund verengter Finanzierungsspielräume und zunehmender Legitimationsprobleme geriet dieses Agrarmodell in die Krise.

Die Reaktionen auf diese Herausforderungen führten Anfang der achtziger Jahre zu der „neuen“ Agrarentwicklungspolitik. Obwohl der finanzielle Handlungsspielraum zur Bewältigung der Agrarprobleme stark eingeschränkt ist, kann eine deutliche Aktivierung des staatlichen Engagements im Agrarbereich beobachtet werden. Aber solange keine soziostrukturelle Wende in der Agrarentwicklungspolitik erfolgt, bieten die zwischen Etatismus und Marktorientierung praktizierten Agrarmodelle keine befriedigende Lösung der Agrarprobleme im Vorderen Orient.

El-Shagi El-Shagi: Bevölkerungsproblem und wirtschaftliche Entwicklung in der Dritten Welt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/89, S. 34–46

Vor allem in Ländern der Dritten Welt ist eine seit Jahrzehnten anhaltende massive Bevölkerungsexpansion festzustellen — eine Entwicklung, die in erster Linie darauf zurückzuführen ist, daß aufgrund importierter medizinischer Fortschritte eine zügige Reduzierung der Sterberate erzielt werden konnte, während bei der Geburtenrate erst nach einer langen Verzögerung ein nennenswerter Rückgang einsetzte.

Die Ursachen der noch immer hohen Geburtenraten in Ländern der Dritten Welt sind vielfältig. Dazu gehören die herrschenden Normen und hohen Präferenzen für Kinder, die — u. a. aufgrund geringer Ansprüche, staatlicher Konsumsubventionen und Kindererwerbstätigkeit — reduzierten Kosten des Großziehens von Kindern sowie andere Phänomene der Unterentwicklung wie die Angewiesenheit auf Kinder zur Alterssicherung infolge fehlender bzw. unzureichender sozialer Sicherungssysteme. Eine zentrale Bedeutung scheint dabei auch die Armut bzw. das niedrige Einkommen breiterer Bevölkerungsschichten zu haben, die in einem engen Zusammenhang zu den verschiedenen Faktoren steht, welche die Geburtenneigung positiv beeinflussen.

Die Vorstellung, daß das rapide Bevölkerungswachstum die wirtschaftliche Entwicklung etwa durch eine Zunahme der Nachfrage, Verbesserung der Nutzung der Größenvorteile oder die Induzierung technischer Fortschritte fördert, kann für die Mehrzahl der Entwicklungsländer kaum überzeugen. In diesen Ländern dürften die negativen Entwicklungswirkungen der Bevölkerungsexpansion wie die Beeinträchtigung der Investitionsaktivitäten in ihrer Bedeutung überwiegen. Dementsprechend empfiehlt sich hier eine Politik, die auf Drosselung des Bevölkerungswachstums abzielt. Dabei macht die gegenseitige Beeinflussung von Bevölkerungswachstum und Unterentwicklung im Sinne einer zirkulären Verursachung es erforderlich, daß eine Politik der Eindämmung des Bevölkerungswachstums in eine umfassende Entwicklungspolitik integriert werden muß.