

Die Stellung von Landwirtschaft und Industrie im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer

Von

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

Herausgegeben von Dr. Wilfried Guth



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1965

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

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 43

Die Stellung von Landwirtschaft und Industrie im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1965

Die Stellung von Landwirtschaft und Industrie im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer

Von

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

Herausgegeben von Dr. Wilfried Guth



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1965

Alle Rechte vorbehalten

Vorwort

Die im vorliegenden Band zusammengefaßten Arbeiten zum Thema:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

systems — den Spielraum der ökonomischen Analyse von vornherein einengen.

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

Dr. W. Guth

Inhaltsverzeichnis

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

Probleme der Landreform in Entwicklungsländern

Von Professor Dr. Dr. *Otto Schiller* (Bonn)

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

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

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

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

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

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

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

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

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