

## Der Beschäftigungsansatz in der Entwicklungspolitik

---

*Dr. rer. pol. Ursula Engelen-Kefer ist am 20. Juni 1943 in Prag geboren. Seit der Beendigung des Studiums der Volkswirtschaftslehre mit Promotion im Jahre 1970 in Köln ist sie im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes als Referentin für Arbeitsmarktanalyse tätig.*

Die Ergebnisse der ersten Entwicklungsdekade (1960 bis 1970) geben zu Zweifeln Anlaß, ob überhaupt von einer Entwicklung der unterentwickelten Länder gesprochen werden kann. „Entwicklung der Unterentwicklung“ dürfte in vielen Fällen die Situation in den Entwicklungsländern zutreffender charakterisieren. Zwar wuchs das Bruttosozialprodukt in Entwicklungsländern wie in den Industrieländern jährlich um etwa 5 Prozent<sup>1)</sup>. Wird neben dem Wachstum des Bruttosozialprodukts jedoch die Zunahme der Bevölkerung im vergleichbaren Zeitraum berücksichtigt, so kommen die Entwicklungsländer mit einer Zunahme des Bruttosozialprodukts pro Kopf der Bevölkerung mit 2,0 bis 2,5 Prozent erheblich schlechter weg als die Industrieländer mit etwa 3,5 bis 4,0 Prozent<sup>2)</sup>. Zudem ist die entscheidende Frage zu stellen, inwieweit das Wachstum des Bruttosozialprodukts überhaupt Auskunft über den Entwicklungsstand eines Landes zu geben vermag. Kommt es nicht letztlich darauf an, in welchem Maße die Lebenschancen der gesamten Bevölkerung verbessert werden konnten? Die Zunahme des Bruttosozialprodukts bzw. Nationaleinkommens bietet eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für die Mehrung des materiellen und immateriellen Wohlstands eines Landes. Nicht minder wichtige Voraussetzungen sind die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen sowie das Ausbildungswesen. In dieser Hinsicht scheint die bisherige Entwicklungspolitik jedoch weitgehend versagt zu haben, wie im folgenden zu zeigen ist.

---

1) Vgl. Tabelle 1 im Pearson-Report „Partners in Development“, New York 1969, wo das jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1960 bis 1967 für Entwicklungsländer mit 5 Prozent und für Industrieländer mit 4,8 Prozent angegeben wurde; vgl. ebenso R. Jochimsen: „Die Kluft zwischen Nord und Süd“, in: „Das Nord-Süd-Problem, Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern“, Hrsg. H. Bohnet, München 1971, S. 29; Jochimsen trennt in hochentwickelte westliche Länder mit einer Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts von 5,2 Prozent, relativ entwickelte östliche Wirtschaften mit 6,7 Prozent, südeuropäische Länder mit 7,2 Prozent und Entwicklungsländer mit 4,7 Prozent.

2) Vgl. R. Jochimsen, a. a. O., S. 29.

*Beschäftigungssituation in den Entwicklungsländern*

Der Versuch, einen generellen Überblick über die Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern zu geben, stößt auf die Schwierigkeit unzureichender, kaum miteinander vergleichbarer Daten. Erst seit Inkrafttreten des Weltbeschäftigungsprogramms des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) 1969 wurde mit detaillierten Analysen der Beschäftigung in einzelnen Entwicklungsländern begonnen<sup>3</sup>). Trotz dieser Vorbehalte sollen jedoch im folgenden einige Problemschwerpunkte der Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern aufgezeigt werden. Dabei wurde auf Beschäftigungsanalysen und -prognosen der Vereinten Nationen sowie des Internationalen Arbeitsamtes zurückgegriffen.

1960 hatten von 548 Millionen erfaßten Erwerbspersonen nur 512 Millionen eine Beschäftigung. 36 Millionen waren mithin ohne Arbeit. Bis 1970 dürfte sich die Anzahl der Erwerbslosen kaum verändert haben, da nach den Schätzungen der ILO sowohl die Anzahl der Erwerbspersonen als auch der Beschäftigten um etwa 120 Millionen gestiegen ist. Voraussichtlich wird sich die Arbeitslosigkeit in den kommenden zehn Jahren jedoch wieder erhöhen. Nach den Prognosen der ILO soll einer Zunahme der Erwerbsbevölkerung zwischen 1970 und 1980 um etwa 170 Millionen eine Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften um nur 160 Millionen gegenüberstehen<sup>4</sup>). Diese Zahlen können jedoch lediglich als indikativ für den Trend der Arbeitsmarktentwicklung angesehen werden. Insbesondere dürfte eine erhebliche Unterschätzung der Arbeitslosigkeit sowie Überschätzung der Beschäftigung vorliegen: (a) Im Allgemeinen werden lediglich abhängig beschäftigte Lohnempfänger, die nur einen verschwindend geringen Teil der Erwerbsbevölkerung ausmachen, in derartige Statistiken einbezogen, (b) Weiterhin wird nur die sichtbare Arbeitslosigkeit berücksichtigt, die auf Ballungszentren konzentriert ist, wo Arbeitslosenquoten von 25 Prozent und mehr keine Seltenheit zu sein scheinen<sup>5</sup>), (c) Die — gemessen an Arbeitszeit, Produktivität, Einkommen, beruflichen Qualifikationen — verdeckte Arbeitslosigkeit dürfte insbesondere im Agrarsektor und Dienstleistungsbereich große Ausmaße erreichen. Meßgrößen hierfür liegen bisher nicht vor. — Die Bedeutung des Problems der Unterbeschäftigung läßt sich jedoch vielleicht dadurch aufzeigen, daß 1960 noch etwa zwei Drittel der Beschäftigten in Entwicklungsländern in der Landwirtschaft tätig waren und hiervon wiederum der größte Teil nur für die Deckung des Eigenbedarfs produziert. Bis 1980 dürfte sich der relative Anteil der Erwerbstätigen im landwirtschaftlichen Sektor zwar nach den Vorausschätzungen der ILO auf etwa 53 Prozent verrin-

---

3) Vgl. die bisher fertiggestellten Länderstudien im Rahmen des Weltbeschäftigungsprogramms: „Towards Full Employment; a Programme for Colombia, Prepared by an Inter-Agency Team Organised by the ILO“, Geneva 1970; „Matching Employment Opportunities and Expectations: A Programme of Action for Ceylon“, International Labour Office, Geneva 1971.

4) Vgl. „Sectoral Employment Growth: the Outlook for 1980“, in: „Essays on Employment“, International Labour Office, Geneva 1971, S. 41 ff.

5) Vgl. die Beispiele in B. A. de Vries: „Arbeitslosigkeit und Armut — welche Gegenmaßnahmen sind geeignet?“, in: Finanzierung und Entwicklung, Nr. 1, 1972, S. 11.

gern. Allerdings wird die Abnahme der Beschäftigung im Agrarbereich voraussichtlich weniger durch zunehmende Beschäftigung in der Industrie als vielmehr im Dienstleistungsgewerbe, wo offensichtlich ebenfalls große Unterbeschäftigung besteht, kompensiert<sup>6)</sup>.

Das Ausbildungssystem in unterentwickelten Ländern scheint ebenfalls durch erhebliche Unzulänglichkeiten und Ungleichgewichte gekennzeichnet, insbesondere durch eine hohe Rate von Analphabeten, eine starke Benachteiligung der Frauen bei der Ausbildung, geringen Besuch weiterführender Schulen, hohen Anteil derjenigen, die vor Abschluß die Schule verlassen; einseitige Konzentration der weiterführenden Ausbildung auf geistes- und sozialwissenschaftliche Gebiete — z. T. noch ein Relikt aus der Kolonialzeit — mit der Folge relativ hoher Arbeitslosigkeit unter den Schulabgängern einerseits<sup>7)</sup> und einem Mangel an dem erforderlichen technischen Personal; andererseits hoher Anteil ausländischer Arbeitskräfte — sogenannte *ex-patriots* — in höherqualifizierten Tätigkeiten, wodurch die Heranbildung eines eigenen qualifizierten Beschäftigungspotentials erschwert wird<sup>8)</sup>.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Die hohe Konzentration der Arbeitslosigkeit in den Ballungszentren sowie das große Ausmaß der Unterbeschäftigung im nichtindustriellen Sektor deuten darauf hin, daß die bisherige Entwicklungspolitik zu einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft in den Entwicklungsländern geführt hat: Den wenigen Privilegierten — Großgrundbesitzern oder Beschäftigte im technisch entwickelten modernen industriellen Sektor — steht die große Masse der Unterprivilegierten gegenüber: kleine Bauern und mithelfende Familienangehörige, die z. T. nur für ihren eigenen Bedarf produzieren und oft diesen auch nur unzureichend zu decken vermögen; Landarbeiter, Händler, im Dienstleistungsgewerbe Beschäftigte mit niedrigem bzw. unregelmäßigem Einkommen und unzureichendem beruflichem Qualifikationsniveau; städtisches Proletariat, das sich zum großen Teil aus arbeitslosen ehemaligen Landarbeitern zusammensetzt.

#### *Gründe für die Beschäftigungsprobleme in Entwicklungsländern*

Die hier aufgezeigten Mängel der Entwicklungspolitik im Hinblick auf die Beschäftigung sind vor allem auf das Mißverständnis in Industrie- und Entwicklungsländern über den Entwicklungsprozeß selbst zurückzuführen. In Theorie und Praxis wurde Entwicklung weitgehend gleichgesetzt mit wirtschaftlichem Wachstum, d. h. vor allem Mehrung der industriellen Produktion über

6) Vgl. „Sectoral Employment Growth: die Outlook for 1980“, in: „Essays on Employment“, International Labour Office, Geneva 1971, S. 44 ff.

7) Vgl. „Matching Employment Opportunities and Expectations: a Programme of Action for Ceylon“, a. a. O., S. 5: Hier wird darauf verwiesen, daß mehr als 100 000 Absolventen jedes Jahr weiterführende Schulen verlassen und in den Arbeitsmarkt eintreten, jedoch keine Beschäftigung finden.

8) Vgl. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Yearbook of Educational Statistics 1967/68; vgl. ebenso UN Department of Economic Development of East Africa, Report of the East African Team, part 8: „Cooperation in Human Resources“.

Kapitalinvestitionen und technischen Fortschritt. Das gilt für westliche und östliche Entwicklungstheorien gleichermaßen. Entsprechend wurde Entwicklungshilfe weitgehend als ‚Kapitalhilfe‘ für projektgebundene Investitionen sowie Infrastruktureinrichtungen aufgefaßt, ergänzt durch ‚technische Hilfe‘ zur Vermittlung des notwendigen technischen Know-how. — Insgesamt gewährten die Industrieländer den Entwicklungsländern zwischen 1960 und 1969 rund 105 Mrd. US-Dollar als Netto-Kapitalhilfe. Davon kamen etwa zwei Drittel aus öffentlichen Quellen und das restliche Drittel von privaten Geldgebern. Nur 3 Mrd. US-Dollar wurden von östlichen Ländern aufgebracht. Damit war das Ziel der ersten Entwicklungsdekade — jährliche Entwicklungshilfe von 1 Prozent des Volkseinkommens der Industrieländer — nicht ganz erreicht<sup>9)</sup>. Die Probleme der Entwicklungshilfe in dieser Form der Kapitaltransfers im Hinblick auf die Beschäftigungswirkung dürften jedoch weniger quantitativer als vielmehr qualitativer Natur sein. Hierfür seien einige wesentliche Beispiele genannt:

1. Organisationsformen und Institutionen der Industrieländer wurden ohne hinreichende Anpassung an die besonderen Strukturen und Umweltbedingungen auf die Entwicklungsländer übertragen. Das soll im folgenden näher ausgeführt werden:

a) Nach dem Vorbild in den Industrieländern, wo die Arbeitskräfte relativ knapp und gut ausgebildet sind, wurden kapitalintensive Produktionsbetriebe mit modernsten Maschinen errichtet, obwohl die Arbeitsmarktsituation in Entwicklungsländern gerade durch ein Überangebot an unqualifizierten Arbeitskräften gekennzeichnet ist. Darauf deutet die oben erwähnte geringe Zunahme der Industriebeschäftigten in den vergangenen zehn Jahren.

b) Es erfolgte offensichtlich keine entsprechende Anpassung des beruflichen Ausbildungswesens — Erstausbildung und vor allem Erwachsenenbildung — an die neuen Produktionsstrukturen und -methoden, was eine Voraussetzung dafür gewesen wäre, daß die einheimischen Arbeitskräfte in den Stand versetzt werden, die neu gebotenen Arbeitsmöglichkeiten zu nutzen. Das zur Bedienung der modernen technischen Anlagen notwendige technische Personal mußte daher vielfach aus den Industrieländern mitgebracht werden. Das konnte zwar einerseits einen positiven Ausbildungseffekt haben, andererseits jedoch die Zweiteilung der Arbeitnehmerschaft in die wenigen Privilegierten und die große Masse der Unqualifizierten zementieren. Es gibt viele Beispiele dafür, daß diese *ex-patriots* weniger interessiert waren, die einheimischen Arbeitskräfte anzulernen als ihre eigene privilegierte Stellung zu erhalten.

c) Wie in den Industrieländern wurden auch in den Entwicklungsländern die Entwicklungsprojekte auf Ballungszentren konzentriert. Dadurch entstand eine Landflucht, die von den Städten nicht bewältigt werden konnte und zur Verstärkung eines ausgedehnten städtischen Proletariats führte.

Die Errichtung von *Industrial-Relations-Systemen* nach dem Vorbild westlicher Industrieländer hat die Gegensätze auf dem Arbeitsmarkt noch verstärkt. Die große

---

9) Vgl. K. Seitz: „Die destabilisierende Hilfe, Gedanken über eine neue Entwicklungshilfe-Politik“, in: Europa-Archiv, Folge 23, 1971, S. 806.

Masse der in der Landwirtschaft Beschäftigten bzw. der Arbeitslosen in den Städten erfahren eine noch größere Benachteiligung gegenüber der kleinen Minderheit gewerkschaftlich geschützter Industriearbeiter.

e) Die Übertragung von in den Industrieländern entstandenen Unternehmensformen, Autoritäts- und Hierarchiestrukturen stehen oft im Gegensatz zu den durch Religion und Tradition gewachsenen Wertvorstellungen in den einzelnen Entwicklungsländern und bewirkten die Zweiteilung der Gesellschaft in einen sogenannten modernen und einen traditionellen Sektor.

f) Personen, welche die Übertragung der Organisationsformen und Institutionen aus Industrieländern auf Entwicklungsländer vornehmen — Entwicklungshelfer, Experten, Manager, Techniker, Lehrer usw. —, haben oft nicht die menschlichen und beruflichen Qualifikationen, die zu einer Anpassung an die besonderen Bedingungen in den Entwicklungsländern erforderlich sind.

2. Problematisch im Hinblick auf die Beschäftigungswirkung der Entwicklungshilfepolitik dürfte weiterhin sein, daß sich das Verhältnis zwischen amtlicher und privater Kapitalhilfe zugunsten des privaten Kapitalexports verschiebt. Bestritten öffentliche Stellen 1960 noch etwa zwei Drittel der gesamten Entwicklungshilfe, waren es 1968 nur noch 54 Prozent<sup>10)</sup>. Zwar können private Direktinvestitionen über die Finanzierung zusätzlicher Entwicklungsprojekte wachstumsimpulse und gleichzeitig positive Beschäftigungseffekte hervorrufen. Andererseits besteht jedoch die Gefahr, daß sie sich — abgesehen von den im allgemeinen höheren Kapitalkosten — weniger an der Entwicklung des unterentwickelten Landes als vielmehr an unternehmensbezogenen Interessen orientieren, die kaum immer mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen des Entwicklungslandes zusammenfallen und die Beschäftigung eher negativ beeinflussen. Infolge der offensichtlich noch einseitigen Ausrichtung der privaten Direktinvestitionen in Entwicklungsländern auf kapitalintensive Rohstoffexplorationen<sup>11)</sup> sowie beachtliche Retransfers der Gewinne<sup>12)</sup> kann angenommen werden, daß die stimulierenden Effekte auf Wachstum und Beschäftigung begrenzt sind, und z. T. die zur wirtschaftlichen Entwicklung notwendigen Wandlungen in der Beschäftigungsstruktur behindert werden. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Verschlechterung der *terms of trade* für die agrarischen Rohstofflieferungen der Entwicklungsländer, die zwischen 1965 und 1966 etwa die Hälfte der gesamten wertmäßigen Rohstoffexporte der Entwicklungsländer ausmachten, protektionistischer Praktiken der Handelsblöcke der Industrie-

10) Vgl. R. Jochimsen: „Die Kluft zwischen Nord und Süd“, in: „Das Nord-Süd-Problem, Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern“, Hrsg. M. Bohnet, München 1971, S. 44.

11) Vgl. W. Kraus, G. Grosche, U. Lehmann-Richter: „Ausbeutung der Entwicklungsländer durch Privatinvestitionen?“, in: „Das Nord-Süd-Problem“, a. a. O., S. 153 ff., wo darauf verwiesen wird, daß das verarbeitende Gewerbe bei englischen und amerikanischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern — die mit 70 Prozent den Löwenanteil aller privaten Investitionsengagements in der ‚Dritten Welt‘ halten — nur ein Viertel bzw. ein Fünftel aller privaten Direktinvestitionen in Entwicklungsländern ausmacht.

12) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 22/72, 25. Mai 1972, S. 199 ff., wo festgestellt wird, daß die Erträge ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern für den Zeitraum 1961—1970 etwa doppelt so hoch waren wie die Neuzugänge ausländischer Investitionen.

länder — insbesondere gegenüber agrarischen Einfuhren — sowie währungspolitischer Manipulationen.

*Ansatzpunkte für eine beschäftigungsorientierte Entwicklungspolitik*

Theoretische oder praktische Konzepte zur Gestaltung einer beschäftigungsorientierten Entwicklungspolitik, welche wirtschaftliche und soziale Faktoren berücksichtigt, liegen bisher nicht vor. In den Wachstumskonzeptionen westlicher Industrienationen beginnt sich erst seit kurzem die Erkenntnis durchzusetzen, daß wirtschaftliches Wachstum neben Kapital und technischem Fortschritt in entscheidendem Maße nicht nur durch die Quantität, sondern auch die Qualität der Arbeitskräfte determiniert ist. Weiterhin wird in zunehmendem Maße die Notwendigkeit eingesehen, die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik von einem lediglich korrigierenden zu einem mitgestaltenden und vorbeugenden Instrumentarium zu entwickeln, wenn das Ziel „Verbesserung der Lebenschancen“ für alle Bevölkerungsgruppen Gültigkeit haben soll. Hierbei sind die besonderen Wirtschafts- und Sozialstrukturen sowie die Umweltbedingungen einzelner regionaler Einheiten — seien es Kontinente, Länder, kleinere regionale Einheiten innerhalb einzelner Länder — sowie unterschiedliche Personengruppen zu berücksichtigen. In jedem Fall werden derartige Entwicklungsstrategien unterschiedlich aussehen müssen, je nachdem ob sie sich auf Industrie- oder Entwicklungsländer richten. Doch auch innerhalb dieser beiden großen Kategorien von regionalen Entwicklungseinheiten sind erhebliche Differenzierungen vorzunehmen. Es lassen sich daher kaum allgemeingültige Entwicklungskonzepte aufstellen. Trotzdem soll versucht werden, einige generelle Ansatzpunkte im Hinblick auf eine derartige beschäftigungsorientierte Entwicklungspolitik für Entwicklungsländer aufzuzeigen, wobei insbesondere die oben aufgezeigten Problemschwerpunkte auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden sollen.

In der Analyse der Beschäftigungssituation in Entwicklungsländern wurden folgende Hauptproblembereiche herausgestellt: die zunehmende Disproportionalität zwischen Wachstum der Bevölkerung und Zunahme der Arbeitsmöglichkeiten; ein erhebliches Ausmaß an Unterbeschäftigung — gemessen am Einkommen sowie beruflichen Qualifikationsniveau. Hierbei werden zwei — im Hinblick auf eine beschäftigungsorientierte Entwicklungspolitik — besonders entscheidende Konfliktbereiche deutlich: Sollen die Disproportionalitäten auf dem Arbeitsmarkt durch eine *kontraktive Bevölkerungspolitik* oder durch die verstärkte Schaffung *zusätzlicher Arbeitsplätze* verringert werden? Sind weniger produktive Arbeitsmethoden, welche mehr Beschäftigungsmöglichkeiten jedoch mit niedrigerem Einkommen bieten, oder produktivere Tätigkeiten mit höherem Einkommen, jedoch in geringerer Zahl vorzuziehen? Die Lösung dieser beiden Kernprobleme im Hinblick auf eine beschäftigungsorientierte Entwicklungspolitik wird in jedem Fall nur durch Kompromisse zwischen den jeweiligen Alternativen für einzelne Entwicklungsregionen sowie den verschiedenen Teilberei-

chen der Entwicklungspolitik möglich sein. Generell kann hierzu folgendes gesagt werden:

Die These von der Senkung der Geburtenrate als Allheilmittel gegen die derzeitigen Probleme der Entwicklungsländer ist mit großer Vorsicht zu betrachten. Nach welchen Kriterien soll überhaupt entschieden werden, wann die Bevölkerung eines Landes zu stark wächst? Man dürfte sicher nicht fehlgehen in der Annahme, daß die Möglichkeiten für eine Ausdehnung der Beschäftigung zu einer die Entwicklung fördernden Nutzung der vorhandenen Arbeitsreserven noch längst nicht ausgeschöpft sind. Die Ergebnisse verschiedener empirischer Untersuchungen über die Frühphase der Industrialisierung in Nordwesteuropa sowie über die derzeitige Situation in Entwicklungsländern deuten auf die Möglichkeit, daß von der Bevölkerungsvermehrung ebenso entwicklungsfördernde Impulse ausgehen können und steigender Lebensstandard unter Umständen zu einer Verminderung des Bevölkerungswachstums führt<sup>13</sup>). Wichtiger als das globale Bevölkerungswachstum dürften der regionale Entwicklungsstand sowie die regionale Zunahme der Bevölkerung sein<sup>14</sup>). Die Priorität der zukünftigen Entwicklungspolitik sollte daher bei der Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten liegen, wobei nach Möglichkeit eine regional gleichwertige Entwicklung anzustreben ist. Hierbei bedarf es eines vieldimensionalen Bündels verschiedener arbeitsmarktpolitischer Strategien.

Eine beschäftigungsorientierte Entwicklungspolitik muß sich sowohl auf die Ausdehnung produktiver Arbeitsmöglichkeiten als auch eine entsprechende berufliche Qualifizierung der Arbeitskräfte richten. Hierbei besteht eine der Hauptschwierigkeiten darin, einen optimalen Kompromiß zwischen Ausweitung der Beschäftigung sowie Erhöhung der Produktivität und damit der Einkommen zu treffen. Grundsätzlich wären folgende Schwerpunkte zu setzen: Unter Berücksichtigung der ausgedehnten Unterbeschäftigung, niedrigen Produktivität sowie der hohen Konzentration unqualifizierter Arbeitskräfte im agrarischen Sektor und der zunehmenden Landflucht, die zur Bildung eines städtischen Proletariats führt, kommt der Ausdehnung der kommerziellen Landwirtschaft im Rahmen einer beschäftigungsorientierten Entwicklungspolitik hohe Priorität zu. Wie aus empirischen Regionalstudien deutlich wird, sind die hauptsächlichsten Hindernisse für eine produktive Beschäftigung in der Landwirtschaft: hohe Konzentration von Landeigentum; zu große Zerstückelung der landwirtschaftlichen Nutzflächen; Unsicherheit hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse an landwirtschaftlichem Boden (z. B. traditionelles Stammeseigentum an landwirtschaftlichem Boden in Afrika); unzureichende Ressourcen an kultiviertem Land, Wasser, Düngemittel, Samen, Kapital, technischen Hilfsmitteln, beruflichen Qualifikationen; mangelnde Infrastruktur (z. B. Straßen), Vertriebsformen,

---

13) Vgl. M. Bohrtet: „Die Entwicklungstheorien — Ein Überblick“, in: „Das Nord-Süd-Problem“, a. a. O., S. 55 ff.

14) Vgl. R. Jochimsen, a. a. O., S. 30.

Kreditmöglichkeiten, technische Hilfe; soziale und kulturelle Hindernisse; Verschlechterung der Exportpreise; Diskriminierung auf internationalen Märkten<sup>15</sup>).

Sollen daher mehr produktive Beschäftigungsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Sektor geschaffen werden, sind die eben genannten Hindernisse zu beseitigen. Im einzelnen wären dazu folgende Strategien erforderlich: Entscheidende Bedeutung dürfte Bodenreformen zukommen. Es würde zu weit führen, hier auf die politischen und sozialen Probleme derartiger Reformbestrebungen einzugehen<sup>16</sup>). Interessant sind jedoch in diesem Zusammenhang die Beschäftigungseffekte. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, konnten durch derartige Reformen in den meisten Fällen sowohl die Beschäftigung im Agrarsektor ausgedehnt als auch die Einkommen erhöht werden. Das gilt vor allem für Länder mit einem relativ großen Potential an landwirtschaftlich nutzbarem Boden. Jedoch haben sich Landreformen auch in Ländern mit — gemessen an internationalen Maßstäben — begrenzten landwirtschaftlichen Ressourcen positiv auf Produktivität und Einkommen ausgewirkt. Beispiele hierfür sind Japan und Taiwan. Neben Bodenreformen sind weitere Strategien zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft notwendig, insbesondere: gleichmäßigere Verteilung und bessere Nutzung der Wasservorräte, Ausdehnung und gerechtere Verteilung der Kreditmöglichkeiten, Kultivierung landwirtschaftlich nutzbarer Böden, Schaffung einer ausreichenden landwirtschaftlichen Infrastruktur. Verbesserung der Produktionsmethoden, der Absatzstruktur, der Organisationsformen landwirtschaftlicher Produktionsbetriebe sowie der beruflichen Qualifikationen der in der Landwirtschaft Tätigen<sup>17</sup>).

Welche Beschäftigungswirkungen von der sogenannten „Grünen Revolution“ - rapide Erhöhung der Produktivität beim Anbau von Getreide durch neue Samen, Düngemittel und andere technische Hilfsmittel — ausgehen, scheint zum jetzigen Zeitpunkt noch keinesfalls klar zu sein. Auf der einen Seite wird angenommen, daß mehr und höher qualifizierte Arbeitskräfte zumindest im Anfangsstadium erforderlich sein dürften. Auf der anderen Seite könnte ein Teil dieser Arbeitskräfte in Zukunft jedoch durch höhere Mechanisierung wieder eingespart werden<sup>18</sup>). Allerdings ist zu berücksichtigen, daß diese intensiven Anbaumethoden Wasserressourcen voraussetzen, die bei einem großen Teil der landwirtschaftlichen Böden in Entwicklungsländern nicht vorhanden sind. Zudem dürfte - wie die Beispiele Indiens und Mexikos zeigen — infolge der relativ hohen Produktionskosten zunächst lediglich eine kleine privilegierte Minderheit der Großgrundbesitzer von der grünen Revolution profitieren, was die sozialen Gegensätze eher verstärkt und einer gleichgewichtigen Beschäftigungsstruktur

---

15) Vgl. M. J. Sternberg: „Agrarian Reform and Employment: Potential and Problems“, in: „Agrarian Reform and Employment“, International Labour Office, Geneva 1971, S. 7 ff.

16) Vgl. z. B. K. Seitz, a. a. O., S. 809.

17) Vgl. M. J. Sternberg, a. a. O., S. 18 ff.

18) Vgl. M. J. Sternberg, a. a. O., S. 21 ff.



entgegenwirkt<sup>19)</sup>. Da die Beschäftigung in der Landwirtschaft zum großen Teil saisonalen Charakter hat, müssen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in Handwerksbetrieben und Kleinindustrien geboten werden<sup>20)</sup>. Offensichtlich haben derartige Entwicklungsversuche vor allem infolge der Schwierigkeit des Materialtransports sowie des Mangels an beruflichen Qualifikationen bisher wenig Erfolg gebracht<sup>21)</sup>. Jedoch dürfte es kaum Alternativen zu weiteren Anstrengungen in dieser Richtung geben.

Neben der Ausdehnung der produktiven Beschäftigung in der Landwirtschaft ist die Erweiterung der Arbeitsmöglichkeiten in der Industrie im Hinblick auf eine beschäftigungsorientierte Entwicklungspolitik notwendig. Bisher hat vor allem die Anwendung kapitalintensiver Produktionsmethoden sowie die Konzentration der Kapitalinvestitionen auf Ballungszentren einer Beschäftigungsausweitung in der Industrie entgegengestanden. Eine nennenswerte Ausdehnung des Neuangebots industrieller Arbeitsplätze als Beitrag zu einer regionalen beschäftigungsorientierten Entwicklungspolitik wird daher nur erreicht werden können, wenn weniger kapitalintensive Produktionsbetriebe in einer ausgeglicheneren regionalen Verteilung errichtet werden. Hierbei werden insbesondere folgende Probleme auftreten: Industrieländer dürften kaum interessiert und Entwicklungsländer noch nicht in der Lage sein, arbeitsintensive Anlagen und Arbeitsmethoden zu entwickeln, welche an die Arbeitsmarktsituation im Entwicklungsland angepaßt sind. Bei der Favorisierung moderner kapitalintensiver Anlagen dürfte auf Seiten der Regierung nicht zuletzt der Prestigefaktor eine entscheidende Rolle spielen. Bisher begünstigte man die kapitalintensive Produktion dadurch, daß die Kapitalkosten im allgemeinen durch Subventionen verschiedenster Art künstlich niedrig gehalten wurden, während die Arbeitskosten auf Druck der Regierung sowie der Gewerkschaften relativ hoch waren<sup>22)</sup>. Wie Erfahrungen zeigen, sind Handwerksbetriebe sowie Klein- und Mittelbetriebe zu einer Anwendung arbeitsintensiver Produktionstechniken eher geeignet als Massenproduktionen<sup>23)</sup>. Hier werden jedoch durch den Zwang zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit Grenzen gesetzt.

In Entwicklungsländern dürfte es noch erhebliche Reserven im Hinblick auf Produktivitätssteigerungen ohne arbeitssparende Mechanisierung geben durch: Verbesserung der Organisation, größere Produktionseinheiten, besser ausgebildetes Management und Personal, Reduktion der Produktionskosten, Erhöhung der Arbeitsmoral.

---

19) Vgl. R. Blum: „Grüne Revolution als entwicklungspolitische Strategie“, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Berlin 1972, S. 169 ff.

20) Vgl. W. Galenson: „The Employment Problems of the Less-Developed Countries: an Introduction“, in: „Essays on Employment“, a. a. O., S. 7.

21) Vgl. z. B. P. Mueller, K. H. Zevering: „Employment Promotion through Rural Development“, A Pilot Project in Western Nigeria“, in: „Essays in Employment“, a. a. O., S. 93 ff.

22) Vgl. W. Galenson, a. a. O., S. 9.

23) Vgl. K. Marsden: „Progressive Technologies for Developing Countries“, in: „Essays on Employment“, a. a. O., S. 113 ff.

Für die Beseitigung regionaler Disproportionalitäten in der Industriestruktur müssen neue Modelle — auf die besonderen Verhältnisse der einzelnen Entwicklungsländer zugeschnitten — entwickelt werden. Vorbilder gibt es hierfür kaum, da die Schaffung ausgeglichener Regionalstrukturen ein ebenfalls noch ungelöstes Problem in den Industrieländern darstellt. In jedem Fall dürfte es jedoch erforderlich sein, daß im Hinblick auf die regionale Verteilung eine Koordination der Entwicklungspolitik im landwirtschaftlichen und industriellen Sektor vorgenommen wird. Gleichzeitig müssen Infrastruktureinrichtungen, das Dienstleistungsangebot sowie das Bildungswesen (Erstausbildung und Erwachsenenbildung) an die Änderungen der Produktionsstruktur angepaßt werden. — Wünschenswert wäre, wenn hiermit gleichzeitig eine qualitative Verbesserung der Beschäftigung im Dienstleistungsgewerbe verbunden wäre. Denn infolge der begrenzten Expansionsmöglichkeiten der Beschäftigung in Landwirtschaft und Industrie wandern Arbeitskräfte offensichtlich in zunehmendem Maße in den Dienstleistungssektor ab. Bisher dürfte es sich hierbei jedoch vorwiegend um minderqualifizierte Tätigkeiten handeln. Allerdings sind die vorhandenen Informationen über den Dienstleistungssektor keinesfalls ausreichend, um Aussagen im Hinblick auf Möglichkeiten zur qualitativen Verbesserung der Beschäftigung in diesem Wirtschaftsbereich der Entwicklungsländer zu treffen<sup>24</sup>).

Die Stärkung der Position der Entwicklungsländer auf internationalen Märkten sowie die Ausdehnung des Handels der Entwicklungsländer untereinander könnten in entscheidendem Maße zu einer Erweiterung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten in diesen Ländern beitragen. Allerdings müßten die Industrieländer bereit sein, die eigenen Branchenstrukturen an das Exportpotentiai der Entwicklungsländer anzupassen. Hierzu bedarf es verstärkter intersektoraler Mobilität der Unternehmen und beruflicher Mobilität der Arbeitnehmer in den Industrieländern. Erst eine internationale beschäftigungsorientierte Entwicklungspolitik unter Berücksichtigung spezieller regionaler Erfordernisse — auch und insbesondere der Entwicklungsländer — kann daher eine dauerhafte Lösung der Beschäftigungsprobleme in diesen Ländern bringen<sup>25</sup>).

### *Zusammenfassung*

Zusammenfassend kann gesagt werden: Die bisher vorwiegend als Kapitalhilfe aufgefaßte Entwicklungshilfe hat die Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt der Entwicklungsländer nicht nur nicht beseitigen können, sondern eher noch verstärkt. Sichtbare Zeichen sind vor allem die Unterbeschäftigung im Agrarsektor und Dienstleistungsbereich sowie die hohe Arbeitslosigkeit in den

---

24) Vgl. A. S. Bhalla: „The Role of Services in Employment Expansion“, in: „Essays on Employment“, a. a. O., S. 157 ff.

25) Vgl. hierzu das Referat von Dr. Gerhard Fels, Institut für Weltwirtschaft, Kiel: „Die Auswirkungen einer exportorientierten Entwicklungsstrategie auf die Branchenstruktur in der Bundesrepublik“, gehalten anlässlich der 35. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Mai 1972.

Ballungszentren. Gründe hierfür dürften vorwiegend in der Übertragung westlicher Organisationsformen und Institutionen ohne Berücksichtigung der besonderen Strukturen und Umweltbedingungen auf die Entwicklungsländer liegen, insbesondere: kapitalintensive Produktionstechniken, ein einseitiges Bildungswesen, Industrial-Relations-Systeme, Unternehmensformen, Autoritäts- und Hierarchiestrukturen. Infolge des zunehmenden Anteils der privaten Direktinvestitionen in Entwicklungsländern besteht die Gefahr der Konservierung veralteter Produktionsstrukturen, kapitalintensiver Massenproduktion, Transferierung der Erträge ins Ausland, der Polarisierung der Gesellschaft in einen traditionellen und einen modernen Sektor. In Verbindung mit der schwachen Stellung der Entwicklungsländer auf den Weltmärkten dürften hierdurch eher negative Effekte auf Beschäftigungsniveau und Beschäftigungsstruktur ausgeübt werden.

Notwendig ist daher eine Entwicklungsstrategie, welche den Beschäftigungsaspekt stärker in den Vordergrund stellt. Erforderlich hierzu wäre vor allem eine Ausweitung produktiver Arbeitsmöglichkeiten zur Absorption des vorhandenen Arbeitskräftepotentials in Verbindung mit entsprechenden Maßnahmen zur beruflichen Anpassung. Vorrangig sollte die Beschäftigung in der Landwirtschaft durch die Ausdehnung des kommerziellen Sektors verbessert werden. Gleichzeitig sind die Arbeitsmöglichkeiten in der Industrie durch verstärkte Entwicklung von Klein- und Mittelindustrien mit arbeitsintensiven Produktionsmethoden zu erweitern. Erforderlich wäre ebenfalls eine qualitative Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor.

Insgesamt ist eine regional ausgeglichene Beschäftigungsstruktur anzustreben. Dabei sind die Entwicklungsländer stärker in die internationale Arbeitsteilung einzubeziehen. Beiträge der Industrieländer, welche den Namen 'Entwicklungshilfe' verdienen, müßten sich in das Konzept einer beschäftigungsorientierten Entwicklungspolitik einfügen.