

Schwellenländer : Sonderfälle oder Modelle?

Autor(en): **Gerster, Richard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **67 (1987)**

Heft 6

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164440>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Richard Gerster

Schwellenländer — Sonderfälle oder Modelle?

In der entwicklungspolitischen Diskussion ist der Begriff der Schwellenländer — der «Newly Industrializing Countries» (NIC's) — zum Reizwort geworden. Für die einen signalisiert er die *Bedrohung* unserer hart erkämpften wirtschaftlichen Potenz durch neue Konkurrenten. Für andere verbindet sich mit den Schwellenländern die *Verheissung*, dass auch die Entwicklungsländer eines Tages die Schwelle zum Industrieland überschreiten können. Für Dritte ist der Begriff der Schwellenländer ein *Ärgernis*, weil er einen Entwicklungspfad vorzeichnet, der sich am Fortschritt der westlichen Industrieländer orientiert und kaum Raum für eigenständige Entwicklungskonzepte belässt. Welcher Interpretation wir auch immer nahestehen, das Auftauchen «neuer Industrieländer» oder «industrialisierender Länder» ist ein Phänomen, das nicht mit dem pauschalen Begriff der Dritten Welt nivelliert werden kann, sondern einer gesonderten Behandlung bedarf. Wir gehen im folgenden der Frage nach, ob die Schwellenländer Sonderfälle sind, oder als Entwicklungsmodelle gelten dürfen. Es geht damit eigentlich um die Frage, was die übrigen Entwicklungsländer, sozusagen die Möchtegern-Schwellenländer von den arrivierten Schwellenländern lernen können.

Bekanntlich existieren zahlreiche Definitionen mit unterschiedlichen Kriterien zur Abgrenzung der Schwellenländer. Zum Zweck unserer Untersuchung scheint eine Eingrenzung auf einige wenige namhafte Industrieexporteure sinnvoll, die auf sehr vielen Schwellenländer-Listen zu finden sind. Es handelt sich um einen «harten Kern» von sieben Staaten, nämlich einerseits die asiatische «Viererbande» Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan sowie das lateinamerikanische Dreigestirn Argentinien, Brasilien und Mexiko (vgl. Borner / Wehrle 1984, 47).

Weltwirtschaftliche Voraussetzungen der Schwellenländer-Erfolge

Der Anteil der Entwicklungsländer an den weltweiten Industrieausfuhren betrug 1960 weniger als 4%. Bis 1985 stieg dieser Anteil auf 12,4% bzw. der Ausfuhrwert von weniger als 3 auf 149 Milliarden Dollar (GATT,

International Trade 85—86, Genf 1986, 141). Die vier asiatischen Schwellenländer erbringen allein 64% der Industrieexporte der Dritten Welt. Dazu kommen noch 11 % seitens der drei lateinamerikanischen Schwellenländer. Nicht nur absolut sind die sieben Schwellenländer die grössten Industrieexporteure, sondern sie haben auch über Jahre hinweg das stürmischste wirtschaftliche und Export-Wachstum aufgewiesen. Das ist nicht neu — aber welches waren die Voraussetzungen dieser weltwirtschaftlichen Veränderungen?

Eine der zentralen Voraussetzungen für die «Erfolgsstory» der NIC's ist im Ausland zu suchen, nämlich im *weltwirtschaftlichen Umfeld*. Die fünfziger, sechziger und siebziger Jahre waren durch ein bezüglich Ausmass und Beständigkeit nie gekanntes Wirtschaftswachstum der Industrieländer gekennzeichnet. Erst die Ölkrisen von 1973 und 1978/79 lösten gegenläufige Kräfte aus. Das anhaltende Wirtschaftswachstum liess erst die Nachfrage in den Absatzländern entstehen, um das neugeschaffene Angebot aufzunehmen. Und vor allem entschärfte das Wachstumsklima die wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen um protektionistische Begehren seitens bedrohter Industriezweige, indem sowohl für die Unternehmerseite Umstellungen auf andere Produkte machbar als auch für die Arbeitnehmer neue Stellen auffindbar waren. Das Wachstumsklima begünstigte den Strukturwandel und beseitigte oder lockerte zumindest handelspolitische Barrieren bei der Eroberung neuer Märkte.

Heute reissen die Bekenntnisse zur Marktwirtschaft und zum Freihandel nicht ab, aber die Praxis vieler Industrieländer spricht eine protektionistische Sprache. Es wiederholt sich eine Erfahrung des vergangenen Jahrhunderts: Die Forderung nach Freihandel ist ein Slogan der Spitzenreiter, adressiert an die weltwirtschaftlich weniger integrierten Staaten, um sie als Märkte zu gewinnen. Die über 30 Millionen Arbeitslosen in den OECD-Ländern haben ein rauhes *handelspolitisches Klima* aufkommen lassen, das insbesondere die Schwellenländer als neue Konkurrenten trifft. Dieser weltwirtschaftliche Wandel signalisiert, dass heute eine der Hauptvoraussetzungen für den bisherigen Erfolg der NIC's nicht mehr gegeben ist. Das ist für die Beurteilung der Chancen weiterer Entwicklungsländer, denselben Weg wie die «Glorreichen Sieben» zu gehen, eine ernüchternde Erkenntnis.

In die gleiche Richtung wie die handelspolitischen Überlegungen deuten auch *finanzielle Entwicklungen*. Während sich die NIC's zu Beginn ihres Erfolgskurses stark auf arbeitsintensive Massengüter spezialisierten, wurden in den letzten zehn Jahren immer mehr auch kapitalintensive Produktionsstätten aufgebaut. Das dazu erforderliche Kapital war auf den internationalen Finanzmärkten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ohne weiteres erhältlich, waren doch viele Grossbanken froh, Ölgelder zu

guten Zinssätzen wieder anlegen zu können. Im Zuge der Verschuldungskrise sind die Banken wesentlich vorsichtiger geworden, mit dem Effekt, dass der kreditfinanzierte Ausbau des Produktionsapparates in Entwicklungsländern heute weit schwieriger ist als vor zehn Jahren.

Auch die jüngste *technische Entwicklung* deutet darauf hin, dass die Erfolgsgeschichten der Schwellenländer keine Rezepturen für die Zukunft abgeben. Denn mit der Automatisierung dank Mikroelektronik ist nicht nur die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Billiglohnländer zum Stillstand gekommen, sondern eine Rückverlagerung der Produktion in Industrieländer hat eingesetzt. Ein Beispiel für die Abstützung auf Mikroelektronik statt auf Muskelkraft bietet die Uhrenindustrie, insofern als ASUAG/SSIH ihr Engagement in Singapur liquidiert. Infolge der Automatisierung kehrt wohl die Produktion, kehren aber nur rund 50 der 1978 ausgelagerten 220 Arbeitsplätze wieder zurück. Die Chips berauben die Entwicklungsländer ihrer bisher grössten Trumpfkarte, der Lohnkostenvorteile. Der Standardvorteil der Entwicklungsländer eines praktisch unerschöpflichen Arbeitskräftereservoirs zu minimalen Lohnkosten ist mit einem Schlag entwertet.

Da die Entwicklungsländer — mit Ausnahme der Ölstaaten und vielleicht auch der NIC's — durch Kapitalmangel gekennzeichnet sind, hat der jüngste technische Wandel sie um ihre Chancen gebracht, auf den Spuren der Schwellenländer weltwirtschaftliche Erfolge zu erringen. Eine Nebenbemerkung dazu sei erlaubt: Wenn die Entwicklungsländer als Standorte für arbeitsintensive Produktion überflüssig werden, verlieren sie dann nicht auch als Absatzmärkte an Bedeutung, so dass diese Entwicklung als Bumerang wieder auf uns zurückfällt?

Auf einer anderen Ebene liegt die Erkenntnis von den *Grenzen des Wachstums* im Weltmassstab. Wir alle wissen, dass es sich nicht um unverrückbare Grenzen handelt, sondern, dass sie zum Beispiel als Folge neuer technischer Verfahren, oder durch die Entdeckung und Ausbeutung neuer Rohstofflagerstätten verschiebbar sind. Und trotzdem: Es lässt sich nicht wegdiskutieren, dass der Planet «Erde» endlich ist und die Natur uns Grenzen setzt, die vom Marktmechanismus nicht oder nur ungenügend erfasst werden. Sei es infolge der begrenzten Ressourcen, sei es infolge untragbarer Schadstoffkonzentrationen oder klimatischer Veränderungen — bei allem Optimismus kommt man nicht um die Einsicht herum, dass unser heutiger Lebensstil nur solange möglich ist, als er uns als Minderheit vorbehalten, einer Mehrheit der Menschen aber verwehrt bleibt. Denn die Grenzen des Wachstums zeigen auch Grenzen der Kopierbarkeit unserer eigenen Entwicklung an. Konkreter: Die Erde erträgt nicht 2,5 Milliarden Personenautos, gibt nicht 9500 Milliarden Kilo Öl oder 400 Milliarden Kilo Fleisch pro Jahr her. Diese Zahlen ergeben sich, wenn man die

schweizerischen Verhältnisse auf eine Weltbevölkerung von 5 Milliarden überträgt. Weder die alten noch die neuen Industrieländer stellen in diesem Sinn Vorbilder und Entwicklungsmodelle für die übrigen Entwicklungsländer dar.

Mit den bisherigen Überlegungen sind die weltwirtschaftlichen Voraussetzungen des Schwellenländer-Phänomens skizziert worden. Wir haben begründet, weshalb die heutige weltwirtschaftliche Situation anderen Entwicklungsländern kaum erlauben wird, denselben Pfad zu beschreiten. Wenden wir uns nun der Frage zu, wie die hausgemachte Wirtschaftspolitik dazu geführt hat, dass gerade diese Länder ihre weltwirtschaftliche Chance wahrgenommen haben.

Eine Lektion in Marktwirtschaft?

Seit sich die entwicklungspolitische Diskussion vermehrt wieder — wie in den fünfziger und sechziger Jahren — stärker an markt- und planwirtschaftlichen Fixpunkten orientiert, sind auch die Wachstums- und Exporterfolge der Schwellenländer zu Argumenten im ideologischen Schlagabtausch geworden. Die NIC's werden oft als Beweis der Überlegenheit marktwirtschaftlicher Entwicklung in Beschlag genommen. Derartige Behauptungen halten jedoch einer nüchternen Beurteilung nicht stand und erweisen sich eher als ideologische Folklore. Schon innerhalb der sieben Schwellenländer existieren grosse Unterschiede bezüglich Rollenverteilung Staat/Privat und bezüglich der Spielräume, die der Privatwirtschaft offenstehen. Mit Wirtschaftsliberalismus im westlichen Sinne hat die Wirtschaftspolitik der NIC's herzlich wenig zu tun — vielleicht mit der Ausnahme von Hongkong, wo die Regierung am wenigsten in das wirtschaftliche Geschehen eingreift und auch weniger Prämissen als andernorts vorgibt.

Auffallend ist bei den asiatischen Schwellenländern, dass sie nicht am Problem des «*schwachen Staates*» im Sinne Gunnar Myrdals (Myrdal 1970, 211) kranken, einem Staat mit vielleicht hoher Normendichte aber geringer Durchsetzungskraft. Im Gegensatz zu den lateinamerikanischen ist für die vier asiatischen NIC's im Gegenteil ein «*starker Staat*» charakteristisch, der im öffentlichen Interesse handelt, der Korruption und die Fehlleitung von Ressourcen in private Kanäle ahndet. Wären die Regierungen der lateinamerikanischen NIC's im selben Mass der Öffentlichkeit verpflichtet gewesen, so wären heute vor allem bei Argentinien und Mexiko wesentlich mehr Aktiven vorhanden, und die Verschuldungskrise wäre vielleicht nur eine Liquiditäts- und keine Solvenzkrise.

Soweit der Staat klare und verlässliche Rahmenbedingungen setzt, entspricht seine Rolle durchaus liberalen Vorstellungen. Die *staatlichen Inter-*

ventionen gehen jedoch wesentlich weiter. Zum Beispiel ist der Wirtschaftssektor, den die öffentliche Hand im Wirtschaftswunderland Taiwan mit Beschlag belegt hat, wesentlich grösser als in einem sogenannten sozialistischen Land wie Tanzania oder auch Indien, von Japan oder den Vereinigten Staaten schon gar nicht zu sprechen (Wade 1984, 69). Symptomatisch sind bei Taiwan die steuerlichen Anreize, die der Privatwirtschaft offeriert werden. Von Interesse sind nicht so sehr Art (befristete Steuerfreiheit, beschleunigte Abschreibungsmöglichkeiten usw.) oder Ausmass, als vielmehr ihre Differenziertheit. Zum Beispiel kann bei sechs Produkten von Elektromaschinen eine Reduktion der Einkommenssteuer von 25 % auf 22 % beansprucht werden, unter anderem bei Transformern, aber nicht allen Transformern, sondern nur jenen von 154 kV oder darüber (Wade 1984, 68). Detaillierte Listen zeigen, dass die Planer Taiwans genaue Vorstellungen über die weitere Entwicklung ihres Landes haben und sie entsprechend steuern. Im Falle von Südkorea sprechen Kenner der Verhältnisse von einem «governmental-led growth» (Michell 1984, 32) und nennen als grundsätzliche Einstellung der Regierung, dass die «Privatwirtschaft der Regierung dienen soll und nicht umgekehrt» (Luedde-Neurath 1984, 22).

Die Regierungsinterventionen machen keineswegs halt vor *Auslandinvestitionen*. In Südkorea beispielsweise hat sich die Regierung das Recht vorbehalten, bereits fixfertig abgeschlossene Verträge zwischen ausländischen Firmen und lokalen Unternehmen zu überprüfen und zugunsten des koreanischen Partners abzuändern. Von einer zweiten Verhandlungsrunde waren 1982 599 Verträge betroffen, und der zuständige «Rat für Wirtschaftsplanung» hielt 37,9% davon für revisionsbedürftig (Luedde-Neurath 1984, 22). Mit ausgedehnten Berichterstattungspflichten rückt die koreanische Regierung den Transferpreismanipulationen transnationaler Unternehmen zu Leibe. Ausländische Firmen dürfen nur in limitiertem Umfang mit koreanischen Unternehmen in Wettbewerb treten. Diese alles andere als liberalen Regelungen beschränkten den Umfang des Auslandsektors: Er erbrachte 1978 22,8% des Exportwertes, 18,9% der Industrieproduktion oder 5,6% des Sozialprodukts, wobei alle Firmen als ausländisch gelten, die nicht zu 100% im Eigentum von Koreanern sind (!) (Luedde-Neurath 1984, 19). Ausländische Investoren waren somit nicht der Motor der wirtschaftlichen Dynamik, sondern ergänzten die Aktivitäten einheimischer Unternehmen. Daran ändern auch die Liberalisierungsschritte jüngsten Datums nichts.

Die Schwellenländer werden besonders gerne als erfolgreiche Beispiele für die marktwirtschaftliche *Integration in den Weltmarkt* angeführt. Wenn nun die Verwirklichung des Freihandelsprinzips etwas näher unter die Lupe genommen werden soll, so blenden wir einmal den *Landwirtschafts-*

sektor aus, der in Korea wie auch in anderen alten und neuen Industrieländern inklusive der Schweiz vom Weltmarkt weitgehend abgeschirmt ist. Einigkeit besteht darin, dass sich der Freihandel (mit der Ausnahme von Hongkong) auf den Exportsektor beschränkt. Die *Importe* wurden nämlich einerseits zur Ersparnis von Devisen und andererseits zum Schutz neuer einheimischer Industriezweige beschränkt. Quantitative Importkontrollen sowie hohe Zölle als Einnahmequelle für den Staat standen und stehen auch heute noch im Vordergrund. Analog zu den Leitplanken bei Auslandsinvestitionen werden auch die Importe als Instrument zur Steuerung der Wirtschaft eingesetzt. Das Erfordernis von Einfuhrlicenzen für alle Importe in Taiwan beispielsweise (Wade 1984, 66) spricht eine deutliche Sprache. Eine Ausnahme bilden die freien Produktionszonen, wo die Exporteure ungehindert zu Weltmarktpreisen importieren können. Gesamtwirtschaftlich fallen diese Zonen jedoch für den Aufstieg der NIC's nicht entscheidend ins Gewicht (vgl. UNCTAD 1983). Nicht zufällig bemühen sich die alten Industrieländer bilateral und multilateral ständig um einen Abbau der einschneidenden Importbarrieren und propagieren die Idee der «Graduierung» der NIC's: Im Sinne eines handelspolitischen Erwachsenwerdens sollen die Schwellenländer keine Privilegien mehr wie z. B. Zollpräferenzen in Anspruch nehmen können und sich auch handelspolitischen Pflichten wie der Offenhaltung des Heimmarktes unterwerfen. Der Freihandel seitens der NIC's hat sich somit bisher bestenfalls auf die Einbahnstrasse des *Exports* beschränkt. Doch auch hier ist die Weste nicht blütenweiss. Denn die Freihandelsdoktrin ist nicht nur gegen Exportbeschränkungen gerichtet, sondern verbietet natürlich auch verbilligende Exportförderungsmassnahmen. Derartige Preisverzerrungen nach unten sind nicht selten.

Bei der *Bewertung der grundlegenden Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit* haben sich die asiatischen Schwellenländer um Marktnähe bemüht, während die lateinamerikanischen NIC's durch eine Überbewertung ihrer Währung, Subventionen usw. den Import von Kapitalgütern stets verbilligt haben. Diese Politik hat einen allzu kapitalintensiven Ausbau des Produktionsapparates begünstigt (vgl. auch Weltbank 1979, 58) und damit auch die Verschuldung Lateinamerikas gefördert.

In einer *Bilanz* betreffend die Rolle von Staat und Privatwirtschaft in den Schwellenländern zeigt sich, dass die NIC's den Entwicklungsländern weder eine Lektion in Marktwirtschaft erteilen, noch planwirtschaftliche Modelle darstellen. Hauptmerkmal der NIC's — mit Ausnahme Hongkongs — ist vielmehr ein ausgeprägtes Mischsystem zwischen Markt und Planung. Ein starker Staat gehört dazu, der klare wirtschaftspolitische Prioritäten setzt und auch durchsetzt, und zwar sowohl gegenüber den einheimischen Unternehmern als auch gegenüber ausländischen Investoren.

Gerade zum Beispiel die Erfahrung Koreas stützt die Notwendigkeit und Fruchtbarkeit staatlicher Interventionen zur Kanalisierung der Auslandsinvestitionen im Hinblick auf eine konstruktive Rolle in der Entwicklung (Luedde-Neurath 1984, 23). Innerhalb der staatlich definierten Spielräume kann sich die Privatwirtschaft nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen entfalten. Für diese Entfaltung sind Stabilität, Berechenbarkeit und marktnahe Preise für Produktionsfaktoren von beträchtlicher Bedeutung. Die Lektion der Schwellenländer liegt somit in der Verbindung von staatlicher Planung mit der Disziplin des Marktes, einem Mix, der entsprechend den nationalen Prioritäten und Ressourcen von Fall zu Fall variiert.

Eine Lektion in Entwicklungsförderung?

Nutzenbetrachtung statt Aufwandrechnung

Die Titelfrage befremdet, sofern man Entwicklung mit wirtschaftlichem Wachstum und Industrialisierung gleichsetzt. Werden die beiden Dinge jedoch klar getrennt, wie das seit rund 15 Jahren in der Entwicklungstheorie und -politik üblich ist, erhält auch die Schwellenländer-Erfolgsstory eine neue Dimension. Das Wirtschaftswachstum, wie es sich im Sozialprodukt niederschlägt, basiert auf einer Aufwandrechnung, während sich die entwicklungspolitische Diskussion um den Nutzen dreht. «Entwicklung» bezieht sich auf das Ausmass der Grundbedürfnis-Befriedigung und Einkommensverteilung, die politische Partizipation der Bevölkerung und die Erhaltung der Umwelt. Die meisten Elemente dieses Entwicklungsverständnisses sind auch im Bundesgesetz über internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe verankert und damit auch für die schweizerischen Beziehungen zur Dritten Welt relevant.

Um die Messbarkeit dieser Elemente steht es schlecht bestellt, zum Teil liegt das in der Natur der Sache, zum Teil sind die massgebenden Schichten an dieser Fragestellung wenig interessiert. Um einige Eindrücke von der sozialen Lage der Schwellenländer zu vermitteln, werden wir uns im folgenden mit der Rolle der Landwirtschaft im Industrialisierungsprozess, mit der Einkommensverteilung und mit der Arbeitsbeschaffung befassen.

Landreform als Basis der Industrialisierung

Auch in den Schwellenländern mit Ausnahme der Stadtstaaten Singapur und Hongkong ist die *Landwirtschaft Haupteinkommensquelle* für einen bedeutenden Teil der Bevölkerung geblieben, wenn auch der Anteil der Landwirtschaft abgenommen hat. Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft müssen parallel zur Industrialisierung erfolgen, damit entweder aus dem Export Devisen zum Import von Zwischenprodukten und

Kapitalgütern für die Industrieproduktion zur Verfügung stehen oder zumindest die Industriearbeiterschaft mit lokalen Grundnahrungsmitteln versorgt werden kann. In beiden Fällen wird ein Teil der *Industrialisierungskosten auf die Bauern überwältzt*. Denn im ersten Fall werden die erworbenen Devisen für die industrialisierenden städtischen Regionen eingesetzt. Im zweiten Fall werden die Produzentenpreise für Nahrungsmittel tief gehalten, damit die Lebens- und Lohnkosten niedrig sind und so der Exportsektor konkurrenzfähig bleibt. Niedrige Preise für Lebensmittel — oft, und auch zu Recht, als eine der Ursachen für Hunger angeführt — können also Element einer Industrialisierungsstrategie sein. Sie werden nicht einfach aus Unkenntnis des marktwirtschaftlichen Zusammenhanges, dass die Bauern bei höheren Preisen die Produktion steigern würden, so festgesetzt.

Es ist bekannt, dass eine durchgreifende Landreform zugunsten von Kleinbauern motivierend wirkt und die landwirtschaftliche Produktion stimuliert. In den *lateinamerikanischen NIC's* ist die Landreform entweder nach anfänglichen Erfolgen versandet (Mexiko) oder Papier geblieben (Brasilien, Argentinien). Die auch ohne Landreform intensiv vorangetriebene Industrialisierung hatte eine dualistische Wirtschaftsstruktur zur Folge, indem die moderne kommerzielle Landwirtschaft und die industrialisierenden Landesteile kaum mit dem Hinterland und seiner feudalistischen Agrarwirtschaft verknüpft sind. Die Weltbank hat dazu geschrieben: «Jede Landreform ist eine politisch sehr heikle Angelegenheit; ohne weitere Reformbemühungen wird jedoch die extreme Armut in den ländlichen Gegenden von Brasilien, ... und Mexiko ein herausragendes Merkmal bleiben» (Weltbank 1979, 107). Ein neuer Anlauf wird nun in Brasilien unternommen.

Ganz anders sind die Erfahrungen in den asiatischen Schwellenländern *Korea und Taiwan*. Die Landreformen in Korea von 1947/49 machten ernst mit dem Grundsatz «Das Land jenem, der es bebaut». Während 1945 nur 14% der Bauernhaushalte den von ihnen bebauten Boden völlig zu Eigentum hatten, waren es 1965 70% (Hamilton 1984, 39). Die früheren Grundbesitzer erhielten rund 15–25% des Landwerts als Kompensation. Taiwan wies nach Reformen eine weitgehend ähnlich kleinbäuerliche Struktur auf. Bis in die sechziger Jahre wurden in beiden Ländern in der Landwirtschaft erarbeitete Ressourcen zugunsten der Industrialisierung abgezweigt. Mehr und mehr entstand jedoch eine Kluft im Einkommen landwirtschaftlicher und nicht-landwirtschaftlicher Haushalte. Zur Aufbesserung der Agrareinkommen schirmte die Regierung dann die Bauern in zunehmendem Masse vom Weltmarkt ab.

Die unterschiedliche Rolle der Landwirtschaft in den NIC's bestätigt, dass eine umfassende Entwicklung für alle Bevölkerungsschichten nur

vom Fleck kommt, wenn *am Anfang der Industrialisierungsstrategie eine durchgreifende Landreform steht* und parallel zum Industrialisierungsprozess die Landwirtschaft ebenfalls gefördert wird, vor allem indem ihr faire Preise für ihre Erzeugnisse zugestanden werden. Die Austauschverhältnisse zwischen Landwirtschafts- und Industrieprodukten dürfen sich nicht zulasten des Agrarsektors verändern (Adelmann/Robinson 1978, 191 f.).

Einkommensverteilung

Statistische Angaben über die Einkommensverteilung sind auch bei den NIC's nur unvollständig erhältlich. Stellvertretend soll deshalb auf die Verteilung je in einem lateinamerikanischen und asiatischen Schwellenland eingegangen werden, wo Angaben verfügbar sind.

In *Mexiko* hat sich die Einkommensverteilung während der Wachstumsphase drastisch verschlechtert. Der Anteil der ärmsten 20% der Familien am Gesamteinkommen machte 1950 6,1% aus, 1975 waren es noch 4,1%; der Anteil der ärmeren 50% der Bevölkerung sank von 1950 mit 19,1% auf 14,1% im Jahr 1975 (Ginneken 1984, 315). Das ist eine Verarmung der Armen um rund einen Drittel. Dieser Prozess hat sich seit der Verschuldungskrise und der drastischen Sanierungspolitik noch beschleunigt. Obschon die Armen Mexikos also schon während der goldenen Wachstumsjahre kaum profitiert hatten, tragen sie heute auch die Sanierungslasten mit. In *Brasilien* sind die Früchte des Wirtschaftswachstums ähnlich einseitig verteilt. In *Argentinien* dürfte die Situation etwas besser aussehen.

Südkorea gilt als Beispiel dafür, dass sich wirtschaftliches Wachstum mit einer ausgleichenden Sozialpolitik verbinden lässt. Der Anteil der ärmsten 40% der Bevölkerung am Gesamteinkommen betrug 1970 19,6% (Nissen 1984, 283). Die Einkommensverteilung Koreas durfte damit den Ruf beanspruchen, die ausgeglichene der Dritten Welt zu sein. Diese Errungenschaft war der bereits erwähnten Landreform und wiederholten wirtschaftspolitischen Massnahmen mit Umverteilungseffekten (wie z. B. Streichen ländlicher Kredite mit hohen Zinsen) zu verdanken (Szal 1984, 354). In politischer Hinsicht ist das Machtvakuum nach der Kolonialzeit unter Japan zu erwähnen, das der Regierung erst die Möglichkeiten zu ihrer zielstrebigen Politik eröffnete. Seit 1970 verschlechterte sich die Einkommensverteilung Koreas nun aber in alarmierendem Masse. Der Anteil der ärmeren 40% der Bevölkerung sank von knapp 20% (1970) auf 15,5% innert 8 Jahren (Nissen 1984, 283). Dabei spielt mit, dass die Regierung seit Jahren auf Umverteilungsmassnahmen verzichtet und gleichzeitig ein wirtschaftlicher Konzentrationsprozess sowohl in regionaler als auch eigentumsmässiger Hinsicht eingesetzt hat (Szal 1984, 360 f.).

Die Erfahrungen von Korea und auch Taiwan lehren, dass eine relativ

ausgeglichene Einkommensverteilung erzielt werden kann, wenn die grundlegenden Produktionsfaktoren möglichst gleichmässig verteilt werden und anschliessend mit derselben Zielsetzung konsequent Massnahmen ergriffen werden, um die Ergebnisse des Marktmechanismus zu korrigieren (Nissen 1984, 286; Adelman/Robinson 1978, 189–202). Die *Verteilung der Früchte des Wachstums und Exports auf breite Schichten* ist nicht nur ein ethisches Ziel, sondern bildet selber wieder die Basis eines breiten Binnenmarktes als Rückgrat der Industrialisierung (vgl. Senghaas 1982, 262).

Arbeitsplätze

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind bekanntlich in den Entwicklungsländern noch verbreiteter als in den Industrieländern. Die Internationale Arbeitsorganisation spricht von rund einer Milliarde Arbeitslosen und Unterbeschäftigten im Jahre 2000, heute sind es bereits rund 350 Millionen Menschen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen zählt zu den vorersten wirtschaftspolitischen Zielen vieler Regierungen. Die NIC's haben ihre Chance wahrgenommen, mit arbeitsintensiv gefertigten Massengütern ihre Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Korea ist ein Beispiel dafür, dass die *Exporte dank einer klar umrissenen Politik eine arbeitsplatzschaffende Wirkung* entfaltet haben (Weltbank 1979, 58f.). Bei einer ungezielten Übertragung von Technologie könnte nach Meinung der Weltbank jedoch allzu leicht das Gegenteil der Fall sein: «Die industriellen Verfahrensabläufe, die in den relativ kapitalreichen Industrieländern entworfen und entwickelt wurden, sind häufig für die Entwicklungsländer zu kapitalintensiv, so dass durch die wahllose Übernahme dieser Verfahren die vorherrschenden Probleme der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in diesen Ländern verschärft werden» (Weltbank 1979, 75). Also gilt der Leitsatz «Je mehr Technologietransfer, desto besser für die Entwicklungsländer» nicht, sondern qualitative Momente sind entscheidend. Qualitative Elemente gilt es nicht nur auf der Seite der Technologien zu beachten, sondern auch bei den Arbeitskräften. Denn für die Exportindustrialisierung im Stile der asiatischen NIC's ist ein Arbeitskräfteheer mit Grundschulung erforderlich, eine Vorbedingung, die z.B. bei Brasilien nur mangelhaft erfüllt ist (Adelman/Robinson 1978, 199).

Sri Lanka beispielsweise hat erfahren müssen, dass Exportindustrialisierung ein stumpfes Instrument geworden ist, seit es nach 1977 auf eine derartige Politik umzusteigen versuchte. Bei der Schaffung der Freihandelszone Katunayake im Jahre 1978 erhoffte sich die Regierung bis zu 150 000 neue Arbeitsplätze. Rund 20 000 sind bisher entstanden. Neun von zehn stammen aus der Bekleidungsindustrie. Firmen aus Korea,

Hongkong und Singapur haben ihre Produktion nach Sri Lanka verlegt, um dessen nicht ausgeschöpfte Quoten für Textilexporte in die USA auszunützen. Es sind Arbeitsplätze, die für weltwirtschaftliche Veränderungen ausserordentlich anfällig sind. Eine substantielle Steigerung kann aus handelspolitischen Gründen und von der technischen Entwicklung her nicht erwartet werden.

Allein Indien müsste im Umfang von 4200 Milliarden Dollar — also mehr als doppelt soviel wie der gesamte Weltexport — ausführen, um den Pro-Kopf-Export von Hongkong im Jahr 1985 zu erreichen. «Bevor die exportorientierte Industrialisierung die Arbeitslosigkeit in der Dritten Welt beseitigt, wird durch Arbeitslosigkeit in den Industrieländern der äussere Markt für die Exportindustrie der Dritten Welt zusammenbrechen. Die exportorientierte Industrialisierung kann das Beschäftigungsproblem nicht lösen» (Elsenhans 1979, 20).

Heute besteht, wie früher erwähnt, ein unverkennbarer *Trend zu kapitalintensiveren Technologien*, dem sich auch die Dritte Welt nicht entziehen kann, wenn sie auf dem Weltmarkt bestehen will. Die heutigen Schwellenländer können aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen vermutlich weiter mithalten. Für die übrigen Entwicklungsländer werden die Eintrittsbarrieren aber höher. Mit den neuen Technologien hat die Exportindustrialisierung ausgespielt als Lösungsmöglichkeit für das Arbeitsplatzproblem.

Politische Partizipation

Für die NIC's sind *autoritäre politische Regimes charakteristisch*, um die Industrialisierungsstrategie durchzusetzen. Das dürfte kein Zufall sein, sondern mit den sozialen Härten dieser Politik zusammenhängen. Diese Härten wiederum sind ein Bestandteil der Konkurrenzfähigkeit der Schwellenländer. So schreiben die Basler Wirtschaftswissenschaftler Borner/Wehrle in ihrem Buch «Die sechste Schweiz»: «Die oft kritisierten Tatbestände wie tiefe Löhne, lange Jahresarbeitszeiten und monotonste Arbeitsabläufe, fehlende Sozialleistungen, Streik und Gewerkschaftsverbote, minimale Umweltschutzvorschriften sowie die kulturelle Entfremdung der Arbeitskräfte sind auch für die absehbare Zukunft trotz deutlicher Wohlstandsgewinne aller Schichten nicht zu beseitigen, weil sonst die internationale Wettbewerbsfähigkeit verloren ginge» (Borner/Wehrle 1984, 55). In der Exportindustrialisierung sind somit antidemokratische Tendenzen angelegt. Das ausgeprägte Bedürfnis ausländischer Investoren nach Stabilität und Berechenbarkeit wirkt in dieselbe Richtung.

Diese Disziplinierung der Arbeitskräfte und Politiker verbannt soziale Spannungen unter die Oberfläche und schafft dadurch einen neuen Gefahrenherd, der die gesuchte Stabilität von innen her bedroht. Erfahren diese

Spannungen eine Verschärfung, zum Beispiel durch einen Rückgang der Exporte auf dem Weltmarkt, so besteht die *Gefahr einer eruptiven Entladung*, welche um jeden Preis — d. h. mit verstärkter Repression — verhindert werden muss, damit Investitionsklima und internationale Kreditwürdigkeit keinen Schaden erleiden. Die fehlende politische Partizipation breiter Bevölkerungskreise wird zur Achillesferse der wirtschaftlichen Entwicklung. Bei einem Entwicklungsverständnis, das auch politische Partizipation miteinschliesst, stehen insbesondere die asiatischen Schwellenländer mit leeren Händen da. Die Demokratisierung in Argentinien und Brasilien wird auch für die exportorientierte Industrialisierung zu einer neuen Bewährungsprobe.

Insgesamt bleibt die Lektion, dass die wirtschaftliche Wahl der Exportindustrialisierung zugleich auch einem politischen Vorentscheid für eine autoritäre Regierungsform nahekommt.

Versuch einer Bilanz

Die NIC's müssen als *Sonderfälle* angesehen werden, welche die Gunst einer vorübergehenden weltwirtschaftlichen Konstellation genutzt haben. Ihr Konzept einer Exportindustrialisierung ist jedoch kein Allheilmittel, das die übrigen Entwicklungsländer übernehmen und mit Erfolg rechnen könnten. Die Wachstums- und Industrialisierungsrezepte der Schwellenländer auf breiter Front zu kopieren, bekäme weder der Natur («Grenzen des Wachstums») noch unserer Wirtschaft (Kampf um Märkte) gut. Die Exportindustrialisierung erweist sich in globaler Perspektive als «self-defeating strategy».

Untersucht man die Schwellenländer nach *entwicklungspolitischen Kriterien* (vgl. Schade 1983), so verlieren die Erfolge viel von ihrem Glanz. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Bevölkerungsschichten ist stark abhängig davon, ob die Regierung ihre Wirtschaftspolitik durch eine Umverteilungspolitik ergänzt und nicht blind darauf vertraut hat, dass der Nutzen des Wirtschaftswachstums auf jeden Fall auch zu den Armen durchsickern werde. In den asiatischen NIC's sind viel mehr Umverteilungsmassnahmen ergriffen worden als in Lateinamerika. Alle Exporterfolge von Brasilien und Mexiko haben deshalb die ungleiche Einkommensverteilung nicht gemildert. Als Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dürfte Exportindustrialisierung in Zukunft noch weniger geeignet sein als bisher. Die politische Partizipation der Bevölkerung ist in den NIC's überwiegend mangelhaft.

In dreierlei Hinsicht werden *Lehren* erkennbar, die man von den Erfahrungen der Schwellenländer ableiten kann:

- Jedes Land muss einen seinen *Bedürfnissen und Ressourcen angepassten Mix zwischen Marktwirtschaft und Staatsintervention* finden. Ein starker, im öffentlichen Interesse handelnder Staat ist ebenso wichtig wie markt-nahe Preise der Produktionsfaktoren. Eine ideologische Abrüstung zugunsten eines pragmatischen Vorgehens tut not.
- *Parallel zur Industrialisierung ist auch die Landwirtschaft zu fördern*, um den Bauern und Landarbeitern nicht einseitig nur Lasten der Industrialisierung aufzubürden, den Nutzen des Wirtschaftswachstums breit zu verteilen und so einen Binnenmarkt zu schaffen.
- Eine *Exportindustrialisierung sollte nur ergänzend* zu den eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten sein, nicht aber den Motor darstellen, um nicht in die Sackgasse autoritärer Regierungsformen einzuspüren.

Literatur

- Adelmann Irma/Robinson Sherman, Income Distribution Policy in Developing Countries. A Case Study of Korea, Oxford 1978
- Borner Silvio/Wehrle Felix, Die sechste Schweiz. Überleben auf dem Weltmarkt, Zürich 1984
- Fransmann Martin, Explaining the Success of the Asian NIC's: incentives and technology, in: IDS-Bulletin 2/1984, Sussex, S. 50—56
- GATT International Trade 1985/86, Genf 1986
- van Ginneken W., Socio-Economic Groups and Income Distribution in Mexico, in: Nissen Hans-Peter (Hrsg.), Towards Income Distribution Policies, EADI-Book Series 3, Paderborn 1984, S. 313—347
- Hamilton Clive, Class, State and Industrialisation in South Korea, in: IDS Bulletin 2/1984, Sussex, S. 38—43
- Hesse Günter, Die Entstehung industrialisierter Volkswirtschaften, Tübingen 1982
- Luedde-Neurath Richard, State Intervention and Foreign Direct Investment in South Korea, in: IDS-Bulletin 2/1984, Sussex, S. 18—25
- Michell Tony, Administrative Traditions and Economic Decision-making in South Korea, in: IDS-Bulletin 2/1984, Sussex, S. 32—37
- Myrdal Gunnar, Politisches Manifest über die Armut in der Welt, Zürich 1970
- Nissen Hans-Peter, Effects of Market-Oriented Policies upon the Income Distribution in LDCs, in: Nissen Hans-Peter (Hrsg.), Towards Income Distribution Policies, EADI-Book Series 3, Paderborn 1984, S. 271—290
- OECD 1982 review, S. 123—132
- Senghaas Dieter, Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt am Main 1982
- Schade K. Friedrich, Schwellenländer auf dem Prüfstand, in: epd-Entwicklungspolitik Nr. 18/20—21/23 1983
- Szal R., Trends in Income Distribution in South-Korea and their Relationship to Policy and Planning in: Nissen Hans-Peter (Hrsg.), Towards Income Distribution Policies, EADI-Book Series 3, Paderborn 1984, S. 349—369
- UNCTAD, Exportprocessing free zones in developing countries: implications for trade and industrialisation policies, TD/B/C.2/211 vom 18. Januar 1983
- Wade Robert, Dirigisme Taiwan-Style, in: IDS-Bulletin 2/1984, Sussex, S. 65—70
- Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1979