

Beiträge zur Beurteilung von Entwicklungsstrategien

Von

Reinhard Blum, Harald Enke, Walter Güldner,
Hans Rimbert Hemmer, Bruno Knall, Heiko Körner,
Marios Nikolinakos, Udo Ernst Simonis, Vincenz Timmermann

Herausgegeben von Hermann Priebe



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 77

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 77

**Beiträge zur Beurteilung
von Entwicklungsstrategien**



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Beiträge zur Beurteilung von Entwicklungsstrategien

Von

Reinhard Blum, Harald Enke, Walter Güldner,
Hans Rimbart Hemmer, Bruno Knall, Heiko Körner,
Marios Nikolinakos, Udo Ernst Simonis, Vincenz Timmermann

Herausgegeben von Hermann Priebe



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03118 0

Vorbemerkung

Der Ausschuß Entwicklungsländer in der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften hat im Jahre 1971 das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß als Thema aufgenommen und sich damit bemüht, einen Beitrag zur kritischen Diskussion über die Entwicklungspolitik zu leisten, wie sie weltweit in Gang gekommen ist und unter anderem in den Stellungnahmen der Vereinten Nationen und der Deutschen Bundesregierung zur Strategie für die zweite Entwicklungsdekade zum Ausdruck kommt.

Während die fünf mehr grundsätzlichen Beiträge in Band 69 der Schriftenreihe des Verein für Socialpolitik unter dem Gesamtthema „Das Eigenpotential im Entwicklungsprozeß“ erschienen, wurde die Diskussion im Ausschuß Entwicklungsländer dann auf den Jahrestagungen 1972 und 1973 mit einzelnen Arbeiten fortgesetzt, die weitere grundsätzliche Fragen betrafen. Sie werden hiermit als Beiträge zur kritischen Analyse und Beurteilung von Entwicklungsstrategien vorgelegt.

Hermann Priebe

Inhaltsverzeichnis

Zur Problematik von Zielordnungen und Zielsystemen Von Dr. <i>Harald Enke</i> , Tübingen	9
Korreferat Von Prof. Dr. <i>Heiko Körner</i> , Hamburg	23
Das Sozialprodukt als Entwicklungsindikator Von Prof. Dr. <i>Reinhard Blum</i> , Augsburg	27
Korreferat Von Prof. Dr. <i>Udo Ernst Simonis</i> , Berlin	49
Zur Vereinbarkeit des Wachstums- und Beschäftigungszieles in Entwicklungsländern Von Prof. Dr. <i>Hans Rimbart Hemmer</i> , Giessen	61
Korreferat Von Ass. Prof. Dr. <i>Marios Nikolidakos</i> , Berlin	87
Alternative Zielstrategien der Entwicklungspolitik Von Prof. Dr. <i>Walter Güldner</i> , Bad Homburg	93
Korreferat Von Prof. Dr. <i>Bruno Knall</i> , Heidelberg	105
Über die entwicklungspolitische Bedeutung einzelner Sektoren Von Prof. Dr. <i>Vincenz Timmermann</i> , Hamburg	111

Das Sozialprodukt als Entwicklungsindikator

Von *Reinhard Blum*, Augsburg

Entwicklung ist ein Prozeß, den ökonomische und soziale sowie politische Faktoren gestalten. Entwicklungspolitik setzt ein Ziel voraus sowie die Hoffnung auf Mittel, dieses Ziel zu erreichen. Die Ökonomen haben sich daran gewöhnt, lediglich wirtschaftliche Zusammenhänge innerhalb eines gegebenen Datenkranzes zu analysieren. In diesen Datenkranz wird alles verbannt, was sich der ökonomischen Ratio verschließt. Die Koordinierung des wirtschaftlichen Geschehens erfolgt gemäß der klassischen ökonomischen Theorie allein über den Markt. Das Ergebnis dieses Marktprozesses kommt im Sozialprodukt zum Ausdruck. Erst die Umwelt- und Verteilungsprobleme, die in allen westlichen Industrieländern in den letzten Jahren in den Vordergrund getreten sind, haben Zweifel aufkommen lassen, ob dieses „Sozialprodukt“ einen geeigneten Indikator für die weitere wirtschaftliche Entwicklung, die Erhöhung der Wohlfahrt einer Gesellschaft, darstellt.

Auch die entwicklungspolitischen Erfolge werden zunächst am Maßstab des Sozialprodukts gemessen. Die betreffenden Regionen sind — durch Definition — von rückständigen Gebieten zu Entwicklungsländern erklärt worden. Als Orientierung für diese Entwicklung dienen unausgesprochen die „hochentwickelten“ Industrieländer. Aus ihrer Geschichte abgeleitete Entwicklungsgesetze dienen als Wegweiser in die Zukunft. Wichtigste Aufgabe der Entwicklungspolitik wird es, den Start der Entwicklungsländer in ein sich selbst erhaltendes wirtschaftliches Wachstum vorzubereiten. Notwendige soziale und gesellschaftliche Veränderungen gelten als Nebenwirkung des wirtschaftlichen Wachstums. Ungleichheit in der Verteilung wird als Triebfeder weiteren und schnelleren wirtschaftlichen Wachstums angesehen.

Solche Vorstellungen sind nicht selten unter den Ökonomen in westlichen Industrieländern. Sie übertragen eigene marktwirtschaftliche Prinzipien und Beobachtungen aus der Wirtschaftsgeschichte der Industrieländer auf die Entwicklungsländer. Deshalb liegt es auch nahe, ebenfalls das Sozialprodukt als Entwicklungsindikator für Entwicklungsländer zu benutzen. Ziel der folgenden Überlegungen ist es, bewußt zu machen, welche Abstraktionen hinter dem Konzept des Sozialprodukts stehen, wo seine Schwächen liegen und welche Alternativen in Gestalt wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren entwickelt worden sind. Da-

bei soll der besonderen Problematik der Entwicklungsländer Rechnung getragen werden.

I. Von der individuellen zur sozialen Entwicklung

Die ökonomische Philosophie der westlichen Industrieländer ist noch die des wirtschaftlichen Liberalismus im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Der wirtschaftliche Bereich gilt nach den traditionellen Vorstellungen des Wirtschaftsliberalismus als wichtigster Freiheitsspielraum der Individuen. So ist es zur Gewohnheit geworden, nicht nur die individuelle, private Sphäre der sozialen, öffentlichen, staatlichen gegenüberzustellen, sondern auch den wirtschaftlichen vom sozialen Bereich zu trennen¹. Wirtschaft wird durch die Pläne der einzelnen Individuen über den Markt gelenkt, staatliche Planung gilt hier bis heute als Gefahr für eine freiheitliche Gesellschaft. Wirtschaftlicher Wohlstand und individuelle Freiheit bedingen sich gegenseitig. Das Bedürfnis der breiten Masse nach sozialer Sicherheit gilt aus dem traditionellen Blickwinkel des wirtschaftlichen Liberalismus nicht als Garantie für Freiheit und Unabhängigkeit der besitzlosen Individuen, sondern als Gefährdung der Marktwirtschaft und damit der freiheitlichen Ordnung der Gesellschaft. Diese Wertung steht hinter der Wortbildung „Wohlfahrtsstaat“.

Die charakterisierten Prinzipien werden auch in die Entwicklungspolitik übernommen². Hilfe zur Selbsthilfe, zum sich selbsterhaltenden wirtschaftlichen Wachstum („take off into self-sustained growth“³) soll den Entwicklungsländern gewährt werden. Dieses wirtschaftliche Wachstum hat Priorität gegenüber allen Ansprüchen sozialer Gerechtigkeit, denn es kann erst unverteilt werden, was zuvor produziert worden ist. Eine marktwirtschaftliche Ordnung gilt als unerläßliche Voraussetzung für wirtschaftlichen Fortschritt und politische Freiheit. Wirtschaftliche Entwicklung durch freien Handel wird zu einer wichtigen Maxime der Entwicklungspolitik. „Der Welthandel ist ein Mittel, um Armut in Fülle zu verwandeln“⁴. Handel ist „in einem tieferen Sinn eine ‚Wachstumsmaschine‘“ (engine of growth)⁵.

¹ Vgl. J. Tinbergen, Soziale Faktoren in der Wirtschaftsentwicklung. „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“, Tübingen, Bd. 124 (1968), S. 197 f.

² Siehe dazu F. W. Meyer, Entwicklungshilfe und Wirtschaftsordnung. „Ordo“, Düsseldorf, Bd. 12 (1961), S. 279 ff.

³ Vgl. W. W. Rostow, Stadien wirtschaftlichen Wachstums. Eine Alternative zur marxistischen Entwicklungstheorie. 2. Auflage Göttingen 1967. Zur Kritik siehe G. Myrdal, Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations. Vol. III. New York 1968, S. 1850 ff. Eine Strategie marktwirtschaftlicher Entwicklung liefert A. O. Hirschman, Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart 1967.

⁴ R. Thiesen, Fördern Wirtschaftsgemeinschaften den Welthandel? „Wirtschaftsdienst“, Hamburg, Jg. 48. (1968), S. 703.

⁵ Vgl. Partners in Development. Report of the Commission on International

Notwendige Änderungen sozialer und gesellschaftlicher Strukturen werden als natürliche Folge wirtschaftlichen Wachstums erwartet. Im übrigen sind sie eine Angelegenheit der unabhängigen Entwicklungsländer, denen man glaubt, hier keine Vorschriften machen zu können⁶. Entwicklungshilfe ist deshalb an bestimmte Projekte gebunden. Sie werden vorwiegend nach einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsüberlegungen ausgewählt. Die Weltbank und ihre Tochter, die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), werden durch ihre Satzungen auf bestimmte, ausgewählte Vorhaben festgelegt. Seit den 60iger Jahren findet jedoch eine breitere Auslegung des „Objektkonzepts“ statt⁷.

In den letzten Jahren scheint sich eine grundsätzliche Neuorientierung der Entwicklungspolitik der westlichen Länder anzubahnen. Nicht mehr wirtschaftliches Wachstum, sondern Beseitigung der Armut in den Entwicklungsländern wird zum entwicklungspolitischen Ziel. Priorität erhält die Verbesserung der Lebensbedingungen der ärmsten 40 % der Bevölkerung in den Entwicklungsländern, wie es der Präsident der Weltbankgruppe erst kürzlich in einer Ansprache an die Gouverneure der Weltbank formulierte⁸.

II. Das Wohlfahrtsmaximum in der ökonomischen Theorie

Charakteristisch für die traditionelle ökonomische Theorie ist die Trennung zwischen dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich. Ökonomische Zusammenhänge werden in einem gegebenen Datenkranz analysiert. Seine Änderung wird in den Aufgabenbereich der Soziologie verwiesen. Das Hauptinteresse der klassischen ökonomischen Theorie gilt dem statischen und dynamischen Gleichgewicht von Güterangebot und Güternachfrage in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Letzte Genugtuung verschafft der Nachweis, daß dieses Gleichgewicht stabil ist, sich selbst erhält. Die sogenannte „moderne Wachstumstheorie“ ergänzt diese Problemstellung lediglich durch einen dynamischen Aspekt, nämlich das Interesse an stabilen Gleichgewichtspfaden statt an statischen Gleichgewichtszuständen.

Development. London 1969, S. 45 und 71. In der deutschen Fassung wird „engine of growth“ neutraler mit „Mittel zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums“ übersetzt. Siehe Der Pearson-Bericht. Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik. 3. Auflage Wien, München und Zürich, 1969, S. 67 und 96.

⁶ Der Pearson-Bericht neigt zu dieser Maxime. Vgl. a.a.O., S. 78, 81, 94.

⁷ Siehe B. Chadenet und J. A. King jr., Was ist ein „Weltbank-Projekt“? „Finanzierung und Entwicklung“, Hamburg, Jg. 9 (1972), S. 2 ff.

⁸ Vgl. R. S. McNamara, Ansprache an die Gouverneure d. Weltbank. Washington D. C. 25. 9. 72.

Die ältere Wohlfahrtstheorie hat zum ersten Mal Zweifel angemeldet, ob der marktwirtschaftliche Allokations- und Verteilungsprozeß über die Befriedigung individueller Bedürfnisse hinaus auch ein Optimum gesellschaftlicher Wohlfahrt garantiert. Dies führte zur Entdeckung externer Effekte (sozialer Kosten) und der Umverteilung der aus dem Marktprozeß erzielten Einkommen als Mittel zur Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt.

Die neuere Wohlfahrtstheorie hat diesen weiten Horizont zwar wieder eingeengt auf das klassische Allokationsproblem bei gegebener Verteilung unter Ausklammerung externer Effekte. Der benutzte Wohlstandsbegriff vereinigt jedoch in der „sozialen Wohlfahrtsfunktion“ individuelle und gesellschaftliche Nutzenerwartungen. Sie sind abhängig von wirtschaftlichen und sozialen Faktoren. Gleichzeitig wird Rechenschaft darüber abgelegt, unter welchen restriktiven Annahmen (vertraut als vollständige Konkurrenz) die marktwirtschaftliche Ordnung ein gesellschaftliches Wohlfahrtsmaximum hervorbringt. In der Theorie der Wirtschaftspolitik schrumpft die individuellen und gesellschaftlichen Nutzen verbindende soziale Wohlfahrtsfunktion auf ein Bündel wirtschaftspolitischer Ziele zusammen. Der zentrale Indikator gesellschaftlicher Wohlfahrt wird die materielle Güterproduktion, das Sozialprodukt.

Das gegenwärtige Konzept des Sozialprodukts schuf Keynes für seine theoretischen Überlegungen zur kurzfristigen Analyse der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Gütern. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in der gesamten Welt, deren Ziel die Ermittlung des Sozialprodukts ist, zehrt bis heute von der keynesschen Idee. Sogar die — langfristigen Aspekten verpflichtete — „moderne Wachstumstheorie“ blieb bei dem Sozialprodukt und dem gegebenen Datenkranz. Maß für die Vermehrung des Wohlstands sind somit vorwiegend Waren und Dienstleistungen, die über den Markt getauscht werden. Staatliche Leistungen, die steigende „kollektive Bedürfnisse“ befriedigen, werden demgegenüber unangemessen bewertet, ja sie gelten sogar als Gefahr für die bestehende marktwirtschaftliche Ordnung. Dieser ordnungspolitische Aspekt erweist sich als zusätzliches Hindernis, die Unvollkommenheit des gebräuchlichen rein ökonomischen Maßstabs für gesellschaftliche Wohlfahrt zu überwinden.

III. Schwächen des Sozialprodukts als Wohlfahrtsindikator in Industrieländern

Erst das in den letzten Jahren entstandene öffentliche Bewußtsein für Verteilungs- und Umweltprobleme hat daran zweifeln lassen, ob das Sozialprodukt den richtigen Indikator für wirtschaftliche Entwicklung

darstellt. Die Phase beispiellosen wirtschaftlichen Wachstums in den Industrieländern nach dem zweiten Weltkrieg neigt sich ihrem Ende zu. Nichts ist typischer dafür, als die Aufnahme eines „angemessenen“ wirtschaftlichen Wachstums in den wirtschaftspolitischen Zielkatalog der Bundesrepublik. Die Grenzen und Kosten wirtschaftlichen Wachstums werden den Ökonomen bewußt⁹.

Bereits in den 50iger Jahren befaßte sich die wirtschaftswissenschaftliche Literatur wieder mit dem in der neueren Wohlfahrtstheorie ausgeklammerten Problem der externen Effekte marktwirtschaftlicher Koordinierung. Sie wurden insbesondere in Gestalt der „sozialen Kosten“ wiederentdeckt¹⁰: Der Markt erfaßt nur einen Teil der bei der Güterproduktion entstehenden Kosten, nämlich nur insoweit, wie sie in die Kostenrechnung der Produzenten eingehen. Der andere Teil, die volkswirtschaftlichen oder sozialen Kosten werden „aus der Wirtschaftsrechnung der disponierenden Wirtschaftssubjekte ausgeschlossen“¹¹. Die unter diesen Voraussetzungen als wirtschaftliches Wachstum gemessene Güterproduktion führt zu einem Selbstbetrug, weil die volkswirtschaftlichen Kosten dieses Wachstums nicht nur unbeachtet bleiben, sondern das Sozialprodukt als üblichen Indikator wirtschaftlicher Entwicklung zusätzlich aufblähen: Entstehende soziale Kosten werden zum Teil durch Ausgaben des Staates für die Infrastruktur, die Reinhaltung von Luft und Wasser getragen und gehen auf diese Weise ebenfalls ins Sozialprodukt ein.

Genau betrachtet täuschen also seine Wachstumsraten ein „Pseudo-Wachstum“¹² vor. Es ist nicht, wie vorausgesetzt, Ausdruck zunehmenden gesellschaftlichen Wohlstands, sondern eine Verschleierung der ständigen Verschlechterung der „Qualität des Lebens“ durch steigende Umweltschäden und Erschöpfung der Ressourcen. Gerade dieser Aspekt — gern durch die begrenzten Vorräte eines Raumschiffes illustriert — führt bei den an wirtschaftliches Wachstum gewöhnten Ökonomen und den auf weiteres wirtschaftliches Wachstum vertrauenden Politikern zu heftigen Reaktionen.

Ausgelöst hat diese Diskussionen eine Gruppe von Wissenschaftlern, Wirtschaftsfachleuten und Unternehmern, die als „Club of Rome“ bekannt geworden ist. Von ihm ging die Anregung aus, die Entwicklungs-

⁹ Siehe *E. J. Mishan*, *The Costs of Economic Growth*. London 1967; *derselbe*, *Growth: The Price We Pay*. London 1969.

¹⁰ Siehe *K. W. Kapp*, *The Social Cost of Private Enterprise*. Cambridge 1950 (deutsch: *Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft*. Tübingen u. Zürich 1958).

¹¹ Art. Sozialkosten (K. W. Kapp). *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 8, Stuttgart, Tübingen u. Göttingen, 1956, S. 525.

¹² *K. W. Kapp*, *Social Costs*, *Neo-Classical Economics, Environmental Planning*. „*Social Science Information*“, Den Haag, Vol. 11 (1972), S. 17 ff.

möglichkeiten auf unserer Erde in einem mathematischen Modell zu erfassen. Die Ergebnisse geben zwei Buchveröffentlichungen¹³ wieder, deren Sinn oder Unsinn Wissenschaft und Politik sicher noch lange beschäftigen wird. Interessant scheint an diesen Diskussionen in unserem Zusammenhang zunächst zu sein, daß sich insbesondere die Ökonomen in ihrem Fortschrittsglauben getroffen fühlen. Der angesehene englische Nationalökonom Beckerman, bekannt durch seine Prognose über die wirtschaftliche Entwicklung Englands bis zum Jahre 1975¹⁴, nennt die Hochrechnungen seiner amerikanischen Kollegen für die gesamte Welt ein „dreistes und schamloses Stück Unsinn“. Nicht minder angesehene Ökonomen des Kontinents scheinen diese Meinung zu teilen. Demgegenüber zeigen sich Vertreter der Ingenieurwissenschaften überrascht über die „Technologie-Freudigkeit“ der Ökonomen und ihren „unbeirraren Glauben“ an die Fähigkeiten der Ingenieure¹⁵.

Dies sind die Perspektiven einer weltweiten, den Rahmen herkömmlicher wirtschaftswissenschaftlicher Analyse sprengenden Auseinandersetzung über die Grenzen wirtschaftlicher Entwicklung. Angesichts der immer deutlicher bewußten Umweltprobleme in den jetzigen Industrieländern bedarf es jedoch nicht allzu viel Phantasie, sich auszumalen, wie unsere Welt aussehen würde, wenn der bisher noch abseits stehende größere Teil der Welt einen vergleichbaren Stand der wirtschaftlichen Entwicklung aufweisen würde. Es wäre einer ersten Prüfung wert, inwieweit wirtschaftliches Wachstum in Industrieländern bereits soziale Kosten in den Entwicklungsländern hervorrufen (z. B. Ausbeutung von Rohstoffen, Veränderungen der Umwelt, Verschmutzung der Meere), die zum Teil in Gestalt von Exporten das Sozialprodukt erhöhen und damit als Wohlfahrtssteigerung in den Entwicklungsländern erscheinen. Entwicklungshilfe, die der Produktion weltmarktfähiger Güter dient und „Märkte von Morgen“ für die Industrieländer öffnen soll, gerät unter diesen Umständen in Gefahr, mehr eine Wachstumshilfe für Industrieländer als ein Beitrag zur Wohlstandssteigerung in Entwicklungsländern zu sein. Hier deuten sich internationale Verzerrungen in der Messung der Wohlstandsentwicklung an, wenn das herkömmliche Sozialprodukt auch als Entwicklungsindikator für die Entwicklungsländer benutzt wird.

Die unerwünschten Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Wachstums, verbunden mit zunehmender Rebellion der Bevölkerung in den

¹³ Vgl. *D. H. Meadows*, und Mitarbeiter, *Die Grenzen des Wachstums*, Stuttgart 1972; *J. W. Forester*, *Der teuflische Regelkreis*, Stuttgart 1972.

¹⁴ Vgl. *W. Beckerman and Associates*, *The British Economy in 1975*. Cambridge 1965.

¹⁵ Siehe zu dieser Diskussion: *Wachstumsgrenzen — Kontroverse*. „Bild der Wissenschaft“, Stuttgart, Jg. 10 (1973), Heft 1, S. 70 ff.

Industrielländern gegen die monotone Erhöhung des Überflusses an materiellen Gütern — repräsentiert durch das Schlagwort „Konsumterror“ — haben dazu geführt, daß Politik und Wissenschaft die Kluft zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, gemessen durch die Wachstumsrate des Sozialprodukts, und Wohlstandsentwicklung der Gesellschaft bewußt wird. Man erinnert sich wieder an die durch den allgemeinen Konsens der Statistiker sowie durch die vorgetäuschte Exaktheit ihrer Berechnungen übergangenen Unvollkommenheiten des Sozialprodukts als Entwicklungsindikator. Sie bestehen bereits in der statistischen Erfassung der Güterproduktion, sodann im Konzept des Sozialprodukts. Es bleiben nicht nur die sozialen Kosten unbeachtet, sondern es mangelt vor allem an der ständigen Vergewisserung, ob die zusätzlich erzeugten Güter noch in dem erwarteten Umfang die individuelle Wohlfahrt der Bürger erhöhen. Dafür könnte es auch von großer Bedeutung sein, nicht nur Strömungsgrößen zu erfassen, was im Sozialprodukt geschieht, sondern auch Bestände, Ressourcen, öffentliche Anlagen, soziale und kulturelle Einrichtungen.

Die Kritik an der mangelhaften statistischen Erfassung des Sozialprodukts berührt die aufgeworfenen Probleme nur oberflächlich. Die Studenten in den ersten Semestern erhalten anschauliche Beispiele dafür, welche Leistungen in der Volkswirtschaft im Sozialprodukt ungenügend oder gar nicht erfaßt werden können: der Eigenverbrauch der Landwirtschaft, die häuslichen Dienste — das ausgewiesene wirtschaftliche Wachstum nimmt ab, wenn ein Unternehmer seine Haushälterin heiratet —, die sozialen Kosten, die Leistungen des Staates. Die beiden letzten Mängel hat jedoch nicht nur die Statistik zu verantworten. Dahinter verbergen sich auch Fehler im Konzept: Ordnungspolitische Wertungen im Gebäude der traditionellen klassischen Wirtschaftswissenschaft führen zu einer Überbetonung des Marktes als Koordinator der Bedürfnisbefriedigung und zu einer Geringschätzung des staatlichen Beitrags zur Wohlstandsentwicklung. Die Orientierung am Markt läßt die „sozialen Kosten“ zum Problem werden; die alter liberaler Tradition folgende Mißachtung des Staates gerade im wirtschaftlichen Bereich hat ihre Wurzeln ebenfalls im traditionellen Vertrauen in den Marktmechanismus. Gerade die Behandlung der staatlichen Leistungen ist geeignet zu demonstrieren, inwieweit sich hinter statistischen Unvollkommenheiten auch solche im Konzept verbergen können.

Wegen der Messung der Wertschöpfung des Staates über die Gehälter an die im Staatsdienst Beschäftigten sprechen amerikanische Autoren von dem so ermittelten Sozialprodukt als „Schwindel“ (bogus concept)¹⁶.

¹⁶ Vgl. *R. J. Gordon*, 45 Billion of U.S. Private Investment Has Been Mislead. „*American Economic Review*“, Menasha/Wisc. Vol. 59 (1969), S. 222.

In Berechnungen von Kuznets¹⁷ gelten fast alle laufenden Ausgaben des Staates für Güter und Dienste nicht als Konsum, sondern als Ausgaben für Zwischenprodukte, die nicht ins Sozialprodukt eingehen. In einem bekannten amerikanischen Lehrbuch¹⁸ liest man deshalb, die meisten Ökonomen würden Prof. Kuznets sicher im Prinzip zustimmen.

Dieses Prinzip mißachtet jedoch die Rolle des Staates in der modernen Wirtschaft. Öffentliche Güter, die nicht über den Markt, sondern vom Staat zu unter gesellschaftspolitischen Aspekten kalkulierten Preisen angeboten werden, erhalten in allen Industrieländern ein zunehmendes Gewicht für die individuelle und gesellschaftliche Wohlfahrt. Das optimale Verhältnis zwischen privaten und öffentlichen Gütern wird jedoch nicht über den Markt bestimmt, sondern ist eine politische Entscheidung, zu der die Wähler die Politiker drängen können.

Die Unzufriedenheit mit der im Sozialprodukt gemessenen wirtschaftlichen Entwicklung — zu einem Überfluß an materiellen Gütern, aber zu einer Verschlechterung der „Qualität des Lebens“ — führt zu politischer Unruhe in fast allen Industrieländern. Deshalb sind die um ihre Mehrheit bangenden Regierungen und Politiker gezwungen, neue Maßstäbe für die Steigerung der Wohlfahrt des einzelnen Bürgers zu finden. Insbesondere in den Vereinigten Staaten löst dies den Wunsch aus, die individuelle Bedürfnisbefriedigung zu messen¹⁹. Dazu bedarf es jedoch neuer Kriterien, unter denen bisherige ökonomische Maßstäbe ihre Schlüsselrolle verlieren. Verteilung und Struktur des Güterangebots werden wichtiger als eine weitere Zunahme. Die verfügbare Freizeit erhält für die Qualität des Lebens größere Bedeutung, ebenso Bildung, Gesundheit sowie die Umwelt, in der man lebt.

Dieser neue Blickwinkel kann nicht ohne Einfluß auf den makroökonomischen, wirtschaftspolitischen Zielkatalog bleiben. Je mehr das Wohlbefinden der Bürger von außerökonomischen Faktoren bestimmt wird, desto mehr verlagert sich die Koordinierungsaufgabe auch in marktwirtschaftlich organisierten Ländern vom Markt auf den Staat. Das zwingt dazu, im wirtschaftspolitischen Zielkatalog neue Prioritäten zu setzen. Die bisher noch weitgehend an wirtschaftlicher Stabilität und wirtschaftlichem Wachstum orientierten makroökonomischen Ziele treten in stärkerem Umfang gegenüber gesellschaftspolitischen Zielen zu-

¹⁷ Vgl. S. Kuznets, *National Income: A Summary of Findings*. National Bureau of Economic Research 1946, S. 131 ff.

¹⁸ Vgl. G. Ackley, *Macroeconomic Theory*. Third Printing, Student Edition, New York, Toronto and Ontario 1968, S. 49.

¹⁹ Siehe z. B. P. C. Smith, K. M. Kendall and C. L. Helin, *The Measurement of Satisfaction in Work and Retirement: A Strategy for the Study of Attitudes*. Chicago/Ill. 1969; N. M. Bradburn and O. Caplovitz, *Reports on Happiness*. Chicago/Ill. 1965.

gunsten einer besseren Qualität des Lebens in den Hintergrund. Die wirtschaftliche Entwicklung wird eingebettet in einen bewußt zu gestaltenden gesellschaftspolitischen Rahmen.

Für diese gesellschaftspolitische Planung sind neue Kriterien erforderlich. Das Sozialprodukt als alleiniger Entwicklungsindikator versagt. Die zukünftige Wohlstandsentwicklung ist nur durch ein Bündel von wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren zu erfassen. Die von ihnen repräsentierten Elemente des individuellen und sozialen Wohlbefindens können für eine praktikable Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik mit wechselnden Prioritäten versehen werden. Ähnlich verfährt die Wirtschaftspolitik bereits jetzt, wenn gefährdete gesamtwirtschaftliche Ziele in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik rücken.

In den Vereinigten Staaten, in denen die Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung am schärfsten hervortritt, gibt es bereits die Forderung an die Regierung, neben einem periodischen Bericht über die wirtschaftliche Lage auch einen Sozialbericht erstellen zu lassen²⁰. Den ökonomischen Bericht erstellt das durch die „Employment Act“ von 1946 eingesetzte „Council of Economic Advisors“, vergleichbar mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik. Ergänzt wird der jährliche Bericht durch monatlich zu veröffentlichende „ökonomische Indikatoren“.

Das Bewußtsein in den Vereinigten Staaten für gesellschaftspolitische Prioritäten wurde insbesondere im Jahre 1957 geweckt, als der erste Start eines Satelliten durch die Sowjetunion das amerikanische Selbstbewußtsein empfindlich traf. Präsident Eisenhower rief eine Kommission für Nationale Ziele („Commission on National Goals“) ins Leben. Sie legte 1960 einen ersten Bericht vor²¹. Unter den dort definierten Zielbereichen befinden sich auch Erziehung und Ausbildung, Wissenschaft, Qualität der amerikanischen Kultur, effektive und demokratische Organisation der Wirtschaft, technologischer Wandel, Lebensbedingungen für eine urbanisierte Gesellschaft, Gesundheit und Wohlfahrt, öffentliche Dienstleistungen. Die Arbeit der Kommission wird von dem 1969 von Präsident Nixon eingesetzten „National Goals Research Staff“ fortgeführt²². Eine erste Anregung zur Entwicklung eines Systems sozialer Indikatoren analog zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

²⁰ Siehe dazu B. M. Gross (ed), *Social Goals and Indicators for American Society I. II.*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science“, Vol. 371 und 373 (1967).

²¹ Siehe *President's Commission on National Goals, Goals for Americans*. Washington D. C. 1960.

²² Als erster Bericht erschien 1970: *National Goals Research Staff, Toward Balanced Growth: Quantity with Quality*, Washington D. C. 1970.

kam 1966 von einer anderen Kommission, der „National Commission of Technology, Automation and Economic Progress“²³.

Inzwischen gibt es seit 1969 auch in der Bundesrepublik eine Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Sie soll 1975 einen umfassenden Bericht vorlegen. Eine Serie von ihr in Auftrag gegebener Gutachten soll sich u. a. auch mit der Ermittlung eines Systems sozialer Indikatoren befassen. Entsprechende Bemühungen gibt es auch im Rahmen der OECD. Darauf wird später noch eingegangen.

Angesichts dieser Bemühungen um Entscheidungsgrundlagen für eine bewußte gesellschaftspolitische Einbettung der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in den Industrieländern wird deutlich, welche bescheidenere Rolle dem Sozialprodukt noch als Entwicklungsindikator zukommen kann. Darüber hinaus erweist sich die erwähnte Einstellung im Pearson-Bericht zu den Beziehungen zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Veränderung der sozialen und gesellschaftlichen Strukturen als sehr oberflächlich. Es könnte sogar Ausdruck einer gewissen Scheinheiligkeit, zumindest aber einer Scheu vor der Verantwortung für die zu lösenden Probleme sein, wenn mit Hilfe der Industrieländer das wirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern durch Export von Kapital, Management und Technologie forciert, auf der anderen Seite aber so getan wird, als seien die Entwicklungsländer für den Wandel ihrer sozialen und gesellschaftlichen Strukturen allein verantwortlich. Das gilt nur für Länder, die sich dem wirtschaftlichen und politischen Einfluß der Industrieländer konsequent verschließen.

Es besteht jedoch die Chance, daß die Diskussionen in den Industrieländern um eine Verbesserung der Qualität des Lebens durch Berücksichtigung des Einflusses wirtschaftlicher und sozialer Faktoren auch die entwicklungspolitischen Überlegungen befruchten. Auf dem hier dargestellten Hintergrund wird die besondere Fragwürdigkeit des Sozialprodukts als Entwicklungsindikator in Entwicklungsländern deutlich.

IV. Das Versagen des Sozialprodukts als Entwicklungsindikator in Entwicklungsländern

Ein — bei gegebenem gesamtwirtschaftlichem und gesellschaftlichem Datenkranz der Industrieländer — abgeleiteter ökonomischer Begriffsapparat, den das Sozialprodukt repräsentiert, muß bereits vom Konzept her in den Entwicklungsländern versagen. Zwar erlaubt er theoretisch,

²³ Vgl. National Commission of Technology, Automation, and Economic Progress, *Technology and the American Economy*, Washington D. C., Vol. 1 (1966).

daß alle Güter und Dienstleistungen mit eigenem Gewicht eingehen. Allerdings haben gerade in den Entwicklungsländern viele nicht das Gewicht, das ihrer Bedeutung für die Bedürfnisbefriedigung der breiten Masse entspricht.

Gemäß der Tradition und der marktwirtschaftlichen Ordnung in den westlichen Industrieländern bestimmen die Marktkräfte die Gewichte, mit denen die Güter in das Sozialprodukt eingehen. Ein nicht unwesentlicher Teil der Güterproduktion in den vorwiegend von der Landwirtschaft geprägten Entwicklungsländern findet seinen Weg zur Bedürfnisbefriedigung überhaupt nicht über den Markt (Subsistenzbereich) und gerät in Gefahr, mit dem Gewicht Null versehen zu werden.

Das Vertrauen der westlichen Industrieländer in die Marktkräfte beruht zudem auf einem über Jahrhunderte gemäß der wirtschaftlichen Interessenlage rationalisierten und formalisierten Gebäude der ökonomischen Theorie. Sie hat den Markt als Koordinierungsinstrument nicht nur gerechtfertigt, sondern auch Rechenschaft darüber abgelegt, unter welchen einschränkenden Voraussetzungen (z. B. vollständige Konkurrenz) der Markt für ein soziales Optimum der Gesellschaft sorgt. Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in allen westlichen Industrieländern haben daraus mehr oder weniger konsequent Folgerungen gezogen. Die Marktkräfte werden eingebettet in eine nach den höchsten Werten und Prinzipien der Gesellschaft orientierte wirtschaftliche und soziale Ordnung (Ordnungs- und Strukturpolitik) sowie in eine nach wirtschaftspolitischen, makroökonomischen Prioritäten orientierte Globalsteuerung. Es gibt eine bewußte Wettbewerbs-, Mittelstands- und Sozialpolitik sowie ein ausgefeiltes System sozialer Sicherheit. Darüber hinaus wird die Verbesserung der Verteilung als politische Aufgabe von allen Parteien anerkannt.

Eine vergleichbare Grundlage für die Marktkräfte gibt es in den meisten Entwicklungsländern nicht. Außerdem fehlt es häufig, was nicht minder schwerwiegend ist, an einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit den lebensnotwendigen Gütern. Jedes westliche Industrieland würde in einer ähnlichen Lage die Verteilung wenigstens der lebensnotwendigen Güter über den Markt aussetzen und ein Rationierungs- und Zuteilungssystem einführen, wie es in Kriegszeiten geschieht. Die Diskussionen um die Rückkehr zur Marktwirtschaft in der Bundesrepublik nach dem zweiten Weltkrieg zeigen, daß eine ausreichende ökonomische Basis für eine marktwirtschaftliche Ordnung unerläßlich ist. Noch heute sind nicht alle Bereiche der Wirtschaft in die Marktwirtschaft einbezogen worden.

Mit der Übertragung unserer Modelle und Konzepte auf die Entwicklungsländer zwingen wir sie leichtfertig und kurzfristig, unsere eigene Entwicklung bis zur „sozialen Marktwirtschaft“ nachzuvollziehen, mit

allen Fehlern und Leiden sowie politischen Unruhen. Kurzfristig ist ein solches Vorgehen, das nicht aus böser Absicht erfolgt, sondern aus Bequemlichkeit und mangelndem Bewußtsein für historische Bedingungen und Perspektiven, besonders deshalb, weil unbeachtet bleibt, welche größere Sprengkraft Fehlentwicklungen heute für den Frieden in der ganzen Welt haben können.

Myrdal²⁴ beklagt somit mit Recht die Übernahme westlicher Theorien und Modelle durch die Entwicklungsländer, die Begünstigung dieses Prozesses durch den kalten Krieg sowie den Opportunismus von Intellektuellen, die den Fortschritt an diesen Theorien und Modellen messen.

Nach diesen generellen Bemerkungen zur Problematik des Sozialprodukts als Entwicklungsindikator in Entwicklungsländern soll seine Fragwürdigkeit an einigen Beispielen konkretisiert werden²⁵:

1. Wichtige Veränderungen in den Wohlfahrtsbedingungen der Bevölkerung werden vor allem den Subsistenzbereich betreffen. Die hier produzierten Güter gehen nicht über den Markt und sind deshalb schwer zu erfassen. Ein wesentlicher Teil der Güterproduktion in den Entwicklungsländern erfolgt jedoch in diesem Bereich. Daraus ergeben sich zwei Gefahren: Produktionssteigerungen im Subsistenzbereich verbessern zwar die Lebensbedingungen der Bevölkerung, finden jedoch im Sozialprodukt des Landes keinen Niederschlag. Produktionssteigerungen erfolgen im wesentlichen in landwirtschaftlichen Groß- und Mittelbetrieben, die für den Markt produzieren. Das Sozialprodukt steigt, aber die Existenzbedingungen der breiten Masse ändern sich nicht.

Ein anschauliches Beispiel für diesen letzten Teil scheint die Einführung neuer, ertragreicher Reis- und Weizenzüchtungen in einigen Entwicklungsländern zu liefern — euphorisch als „grüne Revolution“ gefeiert. Die nicht zu leugnenden Ertragssteigerungen haben sich weit mehr als Gewinnsteigerungen bei den Grundbesitzern niedergeschlagen, die mehr auf dem Markt anbieten konnten, als bei der Masse der Besitzlosen²⁶. Ihr Los hat sich nicht selten sogar verschlechtert, weil die zur Nutzung des neuen Saatguts notwendige Modernisierung der Anbaumethoden zur Freisetzung von Arbeitskräften und Kündigung von

²⁴ Vgl. G. Myrdal, *Asian Drama*. Vol. I. S. 10 ff.

²⁵ Siehe *derselbe*, a.a.O., Kap. 11; D. Seers, *What Are We Trying to Measure?* „The Journal of Development Studies“, London, Vol. 8 (1972), No. 3, S. 21 ff. V. K. R. V. Rao, *Some Reflections on the Comparability developed Countries*. In: International Association for Research in Income and Wealth. *Income and Wealth, Series III*. Cambridge 1953, S. 183 ff.; K. B. Griffin, *Reflections on Latin America Development*. „Oxford Economic Papers“, Oxford, Vol. 18 (1966), S. 1 ff.

²⁶ Siehe dazu Der Pearson-Bericht, a. a. O., Anhang, S. I/78 ff. sowie R. Blum, *Grüne Revolution als entwicklungspolitische Strategie*. „Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“, Berlin, Jg. 92 (1972), S. 169 ff.

Pachtverträgen geführt hat. Außerdem kann diese Modernisierung der Landwirtschaft nicht unerhebliche soziale Kosten verursachen, die von der breiten Masse der Bevölkerung getragen werden müssen.

Diese Situation ist geeignet, die andere angesprochene Gefahr bei Benutzung des Sozialprodukts als Entwicklungsindikator zu verdeutlichen: Es sei einmal angenommen, die Regierung eines solchen Landes entschließt sich zu einer Landreform. Besitzlose, darbende Landarbeiter und wirtschaftlich geknebelte kleine Pächter erhalten eigenen Boden. Dieses Privateigentum müßte ihren Leistungswillen nach unseren Erwartungen enorm steigern und zu erhöhter Produktion führen. Nichts aber läge näher, als anzunehmen, daß zuvor besitzlose und hungernde Menschen, erst bei sich selbst für vollere Mägen sorgen, bevor sie daran denken, den Markt mit ihren Erträgen zu versorgen. Dadurch könnten die Bewohner der Städte schlechter versorgt werden.

Die statistische Folge ist, daß die Landreform zwar zu Produktionssteigerung und besserer Versorgung der Masse der Bevölkerung auf dem Lande führt, das Sozialprodukt des Landes jedoch könnte sinken. Dieser Rechenfehler hat weitreichende Konsequenzen, wenn Erfolg der Regierung und damit der Bodenreform an der Zunahme des Sozialprodukts gemessen wird. Nicht nur die Opposition im eigenen Lande, sondern alle Welt wird es erfahren, daß Bodenreformen zu einer Verschlechterung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung führen. Keine Regierung, die sich gegenüber der Opposition nicht mit Waffen, sondern mit Argumenten durchsetzen muß und zudem auf das Wohlwollen des Auslandes angewiesen ist, wird sich Änderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen leisten können, wenn damit — am Sozialprodukt exakt abzulesen und von internationalen Experten bestätigt — eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage zu befürchten ist.

2. Für die Verbesserung der Lebensbedingungen in Entwicklungsländern ist eine gleichmäßigere Verteilung wichtiger als eine weitere Steigerung der Güterproduktion. Die Marktkräfte, die das Gewicht bestimmen, mit dem die Güter in das Sozialprodukt eingehen, spiegeln jedoch nur die recht ungleiche Verteilung wider. Im freien Spiel des Marktes steigt die Produktion von nicht lebensnotwendigen Gütern, während Bedürfnisse einer breiten Masse nach lebensnotwendigen Gütern unbefriedigt bleiben. So kann es dazu kommen, daß ein Auto mehr zählt als mehrere Tonnen Reis. Es ist nicht unschwer abzuschätzen, welche Alternative die Wohlfahrt der Bevölkerung eines armen Landes stärker erhöhen würde.

Was produziert wird, z. B. Nahrungsmittel, Industrieerzeugnisse oder Rohstoffe, ist entscheidender für die Verbesserung der Lebens-

qualität in Entwicklungsländern als die Menge der erzeugten Güter. Eine optimale Konsumstruktur ist über die Marktkräfte nicht zu erwarten, da die vom Markt erfaßten und durch die Marktpreise gewichteten Güter keinesfalls der Bedürfnisstruktur der Bevölkerung entsprechen. Die vorhandenen Marktpreise bilden sich auf unvollkommenen oder nicht repräsentativen Märkten (z.B. in den Großstädten). Angebot und Nachfrage aus dem Subsistenzbereich bleiben unberücksichtigt. Eine Bewertung zu Weltmarktpreisen weist ähnliche Mängel auf. Hinzu kommen noch die Verzerrungen, die sich aus den zugrunde gelegten Wechselkursen ergeben.

Andererseits prägt der Weltmarkt bei offenen Grenzen die nationalen Märkte der Entwicklungsländer. Kaufkräftige ausländische Nachfrage setzt sich durch zu Lasten der Rohstoffreserven der Entwicklungsländer und der nationalen Nachfrage. Hier zeigt sich, wie verhängnisvoll es für die Hebung der Wohlfahrt sein kann, wenn die Entwicklungsländer darauf vertrauen, daß der Export eine „Wachstumsmaschine“ und der Welthandel ein Mittel ist, „um Armut in Fülle zu verwandeln“.

Von der Fülle profitiert in Entwicklungsländern meistens nur eine dünne Oberschicht, deren am Lebensstandard der Industrieländer orientierte Bedürfnisse durch freien Handel leichter befriedigt werden. Wenn jedoch die kaufkräftigen Bevölkerungskreise lieber auf Importgüter zurückgreifen, gibt es für heimische Produzenten wenig Anreiz, die Produktion aufzunehmen. Dann ist es bequemer, Güter herzustellen, die sich leicht exportieren, auf dem Weltmarkt gut absetzen lassen. Damit ist der Teufelskreis geschlossen. Was das Sozialprodukt unter diesen Umständen mißt, repräsentiert eher die Vorteile des Auslandes als die Wohlfahrtssteigerung im eigenen Land.

3. Kommt es in einem Entwicklungsland in größerem Umfang zu industrieller Produktion, so wird sie in der Regel über den Markt abgesetzt und in den Sozialproduktberechnungen vollständiger erfaßt als z. B. die landwirtschaftliche Erzeugung. Dieser stärkeren Gewichtung der industriellen Produktion stehen auf der anderen Seite unberücksichtigt bleibende soziale Kosten gegenüber. Regionale Ungleichgewichte entstehen, der Urbanisierungsgrad erhöht sich. Dadurch nehmen die sozialen Kosten in den Städten zu, der wirtschaftliche Rückstand in anderen Regionen jedoch vergrößert sich (backwash-Effekte). So lange nur die Produktion im Subsistenzbereich betroffen ist, schlägt sich diese Verschlechterung kaum im Sozialprodukt nieder. Die wirtschaftliche Rückständigkeit und Verelendung der Bevölkerung einer Region ist andererseits das wichtigste Hindernis für die Durchsetzung von Entwicklungsimpulsen aus den bereits entwickelten Regionen (spread-Effekte). Der Verlust an Wachstumsmöglichkeiten findet ebenfalls keinen Niederschlag im Sozialprodukt des Landes.

Auf der anderen Seite führt die Bevölkerungswanderung in vom wirtschaftlichen Wachstum bevorzugten Regionen zu einer Aufblähung des Sozialprodukts. Die reichlich vorhandenen Arbeitskräfte bieten sich für Dienstleistungen an, so daß der tertiäre Sektor in den Sozialproduktberechnungen ein Gewicht erhält, das kaum seinem Beitrag zur Verbesserung der Qualität des Lebens entspricht. In südamerikanischen Ländern hat der tertiäre Sektor z.B. einen Anteil zwischen 35% und 52 % des Bruttosozialprodukts²⁷.

Diese Überschätzung könnte jedoch zum Teil wieder dadurch ausgeglichen werden, daß der Beitrag des Staates zur Verbesserung der Lebensbedingungen nur unvollkommen erfaßt wird. Es ist jedoch zu befürchten, daß die Entwicklungsländer die Bedeutung des Staates für die Wohlfahrtssteigerung ignorieren — dies um so mehr, je fester sich die Regierungen an marktwirtschaftliche Prinzipien binden. Staatliche Aktivität gerät dann in Gefahr, mehr den wirtschaftlichen Interessen einer dünnen Oberschicht sowie ausländischen Kapitalgebern zu dienen als dem Wohl der breiten Masse der Bevölkerung. Dies gilt dann insbesondere auch für die in allen Entwicklungsländern relativ hohen Militärausgaben. Sie erhöhen das Sozialprodukt, aber kaum die Qualität des Lebens.

An dieser Stelle stößt man auch auf das bereits für die Industrieländer erörterte Problem der Abgrenzung zwischen Zwischenprodukten und Endprodukten, die in das Sozialprodukt eingehen. Welche staatlichen Aktivitäten sind nur Zwischenprodukte? Wenn die Hebung des Lebensstandards der breiten Masse der Armen das Hauptziel ist, sind dann die von den Reichen nachgefragten Luxusgüter notwendige Kosten für die steigenden Einkommen der Armen²⁸? Das ist eine alte Rechtfertigung für eine ungleiche Verteilung des Reichtums. Bereits Mandeville glossierte zu Beginn des 18. Jahrhunderts in seiner Bienenfabel private Laster als öffentliche Wohltat.

4. Schwerwiegende Mängel des Sozialprodukts als Entwicklungsindikator ergeben sich schließlich gerade in Entwicklungsländern aus den Unvollkommenheiten der statistischen Erfassung der Daten für die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Die größte Gefahr einer Fehleutung des Sozialprodukts als Entwicklungsindikator dürfte darin liegen, daß heimische Produktion und heimisches Einkommen sehr weit auseinander fallen. Was gemessen wird, ist — trotz gegenteiliger Behauptungen in der offiziellen Statistik — mit größter Wahrscheinlichkeit das Bruttoinlandsprodukt²⁹. Die ins Ausland fließenden Faktoreinkommen sind kaum vollständig zu erfassen. Private Investitionen

²⁷ Vgl. K. Griffin, a. a. O., S. 3, Fußnote 1.

²⁸ Vgl. D. Seers, a. a. O., S. 26.

²⁹ Vgl. G. Myrdal, *Asian Drama*, Vol. I, S. 475.

aus dem Ausland erhöhen zwar das Sozialprodukt, die durch sie geschaffenen Einkommen versickern jedoch zum Teil als Gewinne und Managergehälter unerfaßt ins Ausland.

Steigende Exporte erhöhen das Sozialprodukt, weniger jedoch die nationale Wohlfahrt, wenn die Erlöse vor allem die Konsumbedürfnisse einer Oberschicht befriedigen. Durch diesen höheren Konsum steigt zwar auch wieder das Sozialprodukt, es verbessern sich aber kaum die Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung. Selbst die im Sozialprodukt erfaßten Exporterlöse heimischer Produzenten bleiben den Entwicklungsländern selten erhalten. Sie werden im Ausland angelegt. Das gilt für einen großen Teil der inländischen Ersparnis.

Bei den in Entwicklungsländern vorhandenen Erfassungsmöglichkeiten schmilzt der Vorteil des Sozialprodukts dahin, einfach meßbar zu sein. Experten berichten von sehr primitiven Schätzmethode, so z. B. daß Produktionssteigerungen über die Zunahme der ländlichen Bevölkerung geschätzt werden. Das wiederum muß mit konstanter Rate geschehen, weil Geburts-, Sterbe- und Wanderungsstatistiken fehlen. Eine halbwegs korrekte Erfassung von Lagervorräten und Abschreibungen dürfte selten zu erwarten sein. Die Beschränkung auf das Brutto-sozialprodukt und auch hier nur auf Wachstumsraten, könnte die größten Fehler relativieren.

Nach einer Analyse von staatlichen Unterlagen für 20 Länder kommt Seers³⁰ zu einem vernichtenden Urteil über die Tauglichkeit der Sozialproduktberechnungen: Sie haben in einer großen Zahl von Entwicklungsländern wenig Bezug zur Wirklichkeit. In vielen Ländern sei ein einigermaßen fähiger Statistiker in der Lage, auf der Grundlage der mageren Datenbasis sowohl ein steigendes als auch ein sinkendes Sozialprodukt pro Kopf zu errechnen.

Aus dieser Lage ist eigentlich nur die Empfehlung abzuleiten, für wissenschaftliche Untersuchungen auf Sozialproduktberechnungen zu verzichten. Beschränkung auf die Produktionszahlen für Güter, die für die Untersuchung von strategischer Bedeutung sind, könnte aussagefähigere Ergebnisse garantieren. Man sollte sich daran erinnern, daß sich die Statistiker in den Industrieländern zunächst auch darauf beschränkt haben, die Erzeugung von Kohle und Stahl als Maß für das wirtschaftliche Wachstum zu wählen. Die Praxis sozialistischer Länder, die Erfassung von Dienstleistungen zu vernachlässigen, sollte vielleicht für Entwicklungsländer übernommen werden. Auf alle Fälle dürfte keine Mühe gescheut werden, um zu verhindern, daß die veröffentlichten Sozialproduktberechnungen mit Wohlfahrtsindikatoren identifiziert werden.

³⁰ Vgl. D. Seers, a. a. O., S. 27.

5. Ein mit solchen Mängeln behafteter Maßstab versagt schließlich vollends, wenn die Entwicklungspolitik sich von dem traditionellen Blick der Industrieländer auf eine Zunahme der Produktion materieller Güter, die markt-, insbesondere auch weltmarktfähig sind, löst und der Verminderung bzw. Beseitigung der Armut in den Entwicklungsländern Priorität einräumt. Hier zeigt sich deutlich die Abhängigkeit des Entwicklungsindikators vom Entwicklungsziel. Soziale und politische Faktoren, die aus der Perspektive der westlichen Industrieländer als wohlfahrtsmindernd erscheinen, können zu wichtigen Elementen steigender sozialer Wohlfahrt werden, z. B. wachsendes Nationalbewußtsein, Schutz der heimischen Ressourcen, Abschirmung der heimischen Produktion vor ausländischer Konkurrenz, Behinderung des Imports von nicht lebensnotwendigen Gütern, die lediglich Bedürfnisse einer dünnen Oberschicht befriedigen; Kontrolle des Transfers von Kapital und Gewinnen ins Ausland, Orientierung der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Prioritäten an der breiten Masse der Entwicklungsländer und nicht an den Konsumbedürfnissen einer Oberschicht.

Sie übernimmt kritiklos Konsumstandards der Industrieländer, die mit zunehmendem Einkommen auch in breiteren Bevölkerungsschichten zwar Präferenzen für Importe aus den Industrieländern schaffen, jedoch nicht den wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten der „ärmsten 40 % der Bevölkerung“ entsprechen. Die Wirkungen, die auf diese Weise — auch durch Entwicklungshilfe — ausgelöst werden, sind jenen vergleichbar, die amerikanische Ölproduzenten durch Verschenken von Öllampen erzeugen wollten: Die erhöhte Nachfrage nach Öl verbesserte die Gewinnchancen und machte die Geschenke rentabel.

An den letzten Überlegungen wird wieder deutlich, wie sehr das Sozialprodukt als Entwicklungsindikator mit den Theorien, Modellen und Interessen der westlichen Industrieländer verwoben ist. Nicht selten ignorieren wir diesen Zusammenhang und reagieren auf entsprechende Kritik mit Hochmut und Verweis auf den Erfolg der Konzepte in den Industrieländern. Einseitige wirtschaftliche Abhängigkeit gilt nicht als Ursache, sondern als Wirkung der Unterentwicklung. „Westliche Einflüsse auf kulturell andersartige Gesellschaften“ glaubt man mit dem Hinweis rechtfertigen zu können, „daß diese Einflüsse die Sterblichkeit in diesen Gesellschaften drastisch reduziert und jenen Völkern die Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung überhaupt erst gebracht haben. Daß diese von diesen Voraussetzungen bisher relativ wenig Gebrauch gemacht haben, ist sicherlich nicht allein, und wahrscheinlich nicht einmal überwiegend die Schuld des Westens“³¹.

³¹ R. F. Behrendt, *Soziale Strategie für Entwicklungsländer. Entwurf einer Entwicklungssoziologie*. 2., ergänzte Auflage Frankfurt a. M. 1969, S. 166.

Da er „Wegbahner“³² der wirtschaftlichen Entwicklung gewesen ist und sein Beitrag zur Entwicklungsförderung als erforderlich gilt, scheint kein anderer Weg denkbar zu sein, als westliche Prinzipien des wirtschaftlichen Liberalismus auch in den jetzigen Entwicklungsländern anzuwenden. Im politischen Raum führt dies zur Verurteilung des Nationalismus, der „Nation als entscheidendes Sozialgebilde“³³. Dabei wird bereits in der historischen Perspektive völlig übersehen, daß der Merkantilismus in westlichen Industrieländern schon Grundlagen für die spätere wirtschaftliche Entwicklung legte und die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland von Lists Konzept³⁴ der „Nationalökonomie“ geprägt wurde — gedacht als Schutz der deutschen wirtschaftlichen Interessen vor der englischen Freihandelslehre. Wer kann es deshalb gerade in historischer Perspektive den Entwicklungsländern verwehren, ebenfalls merkantilistisch und „nationalökonomisch“ zu denken? Das erleichtert sicher auch das Verständnis der nicht immer liberalen Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik in den westlichen Industrieländern.

Der Versuch, die Lebensbedingungen der ärmsten 40 % in den Entwicklungsländern zu verbessern, wie es der Präsident der Weltbank in seiner einleitend zitierten Rede vom September 1972 fordert, wird nicht ohne Unterstützung durch ein gesundes „Nationalbewußtsein“ der Entwicklungsländer selbst erfolgreich sein. Der Abschied vom Sozialprodukt als entscheidender Entwicklungsindikator könnte darüber hinaus auch eine neue Phase der Entwicklungspolitik einleiten, in der wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung als Einheit betrachtet und bewußt gestaltet werden. Dazu bedarf es eines Systems wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren für die gesellschaftliche Wohlfahrt eines Landes. Entsprechende Bemühungen in den Industrieländern sind bereits im Abschnitt III angesprochen worden. Ansätze auf internationaler Ebene sollen im folgenden kurz skizziert werden.

V. Ansätze für ein System wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren

Die Versuche, gesellschaftliche Wohlfahrt zu messen, werden insbesondere in den Entwicklungsländern dazu führen müssen, daß das Sozialprodukt durch einen Katalog von wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren ersetzt wird. Am weitesten fortgeschritten in dieser Rich-

³² Vgl. *ebenda*, S. 459 ff.

³³ Vgl. *ebenda*, S. 369 ff.

³⁴ Zur Beurteilung des Nationalismus in diesem Zusammenhang siehe G. Stolper, *Deutsche Wirtschaft seit 1870*, Bearbeitet von K. Häuser und K. Borchardt. Tübingen 1964. S. 8.

tung sind Arbeiten des UN-Instituts zur Erforschung der sozialen Entwicklung (UNRISD) in Genf³⁵.

Aus einer Reihe von einzelnen Indikatoren soll jeweils ein Index für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ermittelt werden. Zur Beschreibung der wirtschaftlichen Lage dienen u. a. Bruttovolkseinkommen, Bruttovolkseinkommen pro Kopf, Bevölkerung sowie der Energieverbrauch pro Kopf. Die soziale Lage versucht man mit aus verschiedenen Komponenten bestehenden sozialen Indikatoren zu erfassen, die sich auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung, auf die Situation im Bereich von Erziehung und Ausbildung beziehen.

Die Ermittlung der Indikatoren ist mit großen methodischen und statistischen Schwierigkeiten verbunden. Es wird zwischen Indikatoren für den Lebensstandard (Strömungsgrößen) und solchen für den Wohlstand (Bestandsgrößen) unterschieden. Wichtig ist jeweils die Unterscheidung zwischen lebensnotwendigen (basic) und nicht lebensnotwendigen Bedürfnissen (higher needs). Lediglich die Berechnung von Indikatoren für den Lebensstandard ist bisher in ein konkretes Stadium eingetreten.

Die Experten der Weltbank arbeiten bereits mit einem Katalog von wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren, den sie in ihren Länderanalysen zugrunde legen³⁶.

Die Ersetzung des Sozialprodukts als Entwicklungsindikator durch ein System sozialer Indikatoren stellt nicht nur eine Verbesserung der wissenschaftlichen Analyse dar, sondern ist gleichzeitig ein neues entwicklungspolitisches Programm. Der Blickwinkel richtet sich auf die Verbesserung der Lebensqualität der ärmsten 40 % der Bevölkerung.

Keinesfalls programmatischen Charakter möchte jedoch offenbar die OECD³⁷ ihren Bemühungen um einen Katalog sozialer Indikatoren geben. Der von einer Arbeitsgruppe zu erstellende Katalog soll nur ein

³⁵ Siehe dazu die Studien des United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD): UNRISD, *Social and Economic Factors in Development*. Prepared by: *J. Drewnowski*. Report No. 3. Genf 1966. UNRISD, *The level of Living Index*. Prepared by: *J. Drewnowski* and *W. Scott*. Report No. 4. Genf 1966. Vgl. weiterhin zu dieser Problematik *J. Tinbergen*, a.a.O.; *D. McGranaham*, *Development Indicators and Development Models*. „The Journal of Development Studies“, London, Vol. 8 (1972), No. 3, S. 91 ff.; *J. F. de Jongh* and *J. Drewnowski*, *Indicators of Social Development*. In: *Social Change and Economic Growth*. Development Centre of the OECD, Paris 1967, S. 117 ff., *K. W. Kapp*, *Economic Development in a New Perspective: Existential Minima and Substantive Rationality*. „Kyklos“, Basel, Vol. 17 (1965), S. 49 ff.

³⁶ Siehe dazu die Aufstellung von Country Data (Basic Data; Social and Related Indicators) der Weltbank. July 1972 (mimeographiert).

³⁷ Siehe Organisation for Economic Co-ordination and Development. Working Party on Social Indicators, *Social Indicators Development Programme*. S. 7/8, Paris 28. 12. 71 (mimeographiert).

Informationssystem liefern und keinesfalls den Eindruck erwecken, aus einer „sozialen Wohlfahrtsfunktion“ abgeleitet zu sein. Der individuelle Blickwinkel hat gegenüber dem sozialen Vorrang.

Hier scheint sich auch in den Bemühungen um die Aufstellung eines Systems sozialer Indikatoren der Unterschied zwischen dem traditionellen Blickwinkel der westlichen Industrieländer und dem der Entwicklungsplaner in Entwicklungsländer bzw. den entsprechenden internationalen Organisationen zu offenbaren: Entwicklung als (über den Markt gesteuertes) wirtschaftliches Wachstum mit notwendigen sozialen Ergänzungen auf der einen Seite, umfassende soziale Planung auf der anderen Seite. Entsprechend lassen sich soziale Indikatoren als bloße „Suchstrategie“³⁸ oder als Planungsdaten interpretieren.

VI. Entwicklung als Ergebnis bewußter Gestaltung der Zukunft

Für Ökonomen, die eine wesentliche Aufgabe darin sehen, wirtschaftliche Zusammenhänge innerhalb eines gegebenen Datenkranzes zu analysieren und auf dieser Basis Ergebnisse des Marktmechanismus zu prognostizieren, überschreitet der Gedanke an Entwicklung als ein bewußt zu gestaltender sozialer Prozeß die Grenzen der Wissenschaftlichkeit. Ein Katalog sozialer Indikatoren läßt sich schwerlich in einem überschaubaren makroökonomischen Modell repräsentieren. Teamarbeit, sozialwissenschaftliche Integregation, ist erforderlich. Rolle und Gewicht der Ökonomie sind neu zu bestimmen. Die Identifikation von wirtschaftlichem Wachstum und Steigerung der sozialen Wohlfahrt muß aufgegeben werden. Das Beharren auf dieser Identifikation, weil bessere Maßstäbe fehlen, vielleicht gar nicht quantifizierbar sind, versperrt den Blick für neue Lösungen. Sie müssen erst konsequent gedacht werden, bevor sich aus ihnen operable neue Maßstäbe gewinnen lassen. Die Einführung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung hatte auch Widerstände zu überwinden. Eine Fülle von Schwierigkeiten und Problemen sind durch definitorischen Konsens der Statistiker überwunden worden, so daß es einiger Anstrengung bedarf, die Problematik wieder bewußt zu machen. Vielleicht geht es späteren Generationen von Ökonomen mit der „sozialen Gesamtrechnung“ ähnlich.

Inwieweit das Sozialprodukt noch als Indikator der wirtschaftlichen Entwicklung brauchbar ist, hängt mit der Begrenzung des Blickwinkels zusammen. Je weniger Vertrauen in die aus den Marktkräften abgeleiteten Gewichte für die einzelnen Bestandteile des Sozialprodukts

³⁸ Vgl. die Definition sozialer Indikatoren bei B. Strümpel, *Soziale Indikatoren-Fieberkurve der Nation*. „Wirtschaftsdienst“, Hamburg, Jg. 51 (1971), S. 301 ff.

besteht, desto wichtiger werden zusätzliche Indikatoren über Struktur und Verteilung des Güterangebots.

Die Ökonomen werden auch weiter mit dem Sozialprodukt als grobem Indikator für wirtschaftliche Entwicklung arbeiten. Sie sollten dies jedoch in Zukunft mit mehr Problembewußtsein tun und ohne jene traditionelle — selbst in Industrieländern nicht mehr vertretbare — Naivität, die Sozialproduktswachstum mit Wohlfahrtssteigerung in der Gesellschaft identifiziert. Für Aussagen über eine Wohlfahrtssteigerung bedarf es der Kenntnis der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bedingungen eines Landes, insbesondere eines Entwicklungslandes, sowie der Berücksichtigung der gesellschaftlichen Prioritäten. Jedes Land kann sie — je nach dem Grad seiner internationalen Verflechtung — selbst setzen.

Wirtschaftliches Wachstum, wie es durch das Sozialprodukt gemessen wird, kann deshalb von Land zu Land ein anderes Gewicht erhalten. Seiner Konkretisierung dient der Katalog sozialer Indikatoren. Den Ökonomen sollen auf diese Weise für ihre Bemühungen um die wirtschaftliche Entwicklung keine Zügel angelegt, sondern nur bestimmte Entwicklungspfade durch soziale und gesellschaftspolitische Meilensteine markiert werden. Jeder Ökonom muß selber entscheiden, inwieweit er sich an dieser Markierung beteiligen will. Myrdal³⁹ bescheinigt den Ökonomen, daß sie eher als andere Sozialwissenschaftler einen dynamischen Blickwinkel besessen haben — als „Kavallerie der Sozialwissenschaftler“.

Soziale Indikatoren schützen vor der Euphorie über die Grenzenlosigkeit der ökonomischen Bedürfnisse und den Erfindungsreichtum von Wissenschaft und Technik, diese Bedürfnisse zu befriedigen. Grenzen werden nach einer Phase beispielloser wirtschaftlicher Expansion in den Industrieländern bewußt. Die Bevölkerungsexpansion ist nicht nur eine wirtschaftliche Herausforderung, sondern vor allem eine gesellschaftspolitische und moralische — vielleicht die größte Herausforderung, vor der die Menschheit bisher gestanden hat. Der Zwang zur bewußten Gestaltung erreicht einen Bereich, der seit jeher als unantastbare gesellschaftspolitische Intimsphäre gegolten hat. Ein Wall von traditionellen Schamgefühlen muß überwunden werden. Die Entschuldigung eines bevölkerungspolitischen laissez-faire mit der Komplexität der Probleme und der Unsicherheit der Zukunft sowie der Wirkung

³⁹ Vgl. G. Myrdal, *Asian Drama*. Vol. I. S. 28 f. Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Probleme in den Entwicklungsländern scheint der chinesische Lösungsversuch auch für westliche Entwicklungsexperten immer mehr Attraktivität zu gewinnen. Ein Mitarbeiter der Weltbank hat erst kürzlich die Erfolge des chinesischen Modells und seine Anziehungskraft für Entwicklungsländer gewürdigt.

der Gestaltungsmittel verzögert nur die konsequente Lösung des Problems. Die Lösung — wegen nationaler Souveränität — den Entwicklungsländern selbst zu überlassen, ist nahezu verantwortungslos oder heuchlerisch — angesichts eines Führungsanspruchs von Industrieländern, der zu seiner Durchsetzung auch vor Massenvernichtungsmitteln nicht zurückschreckt. Diese moralische Unbekümmertheit läßt die Furcht aufkommen, daß eine gleichgültige Haltung gegenüber der Bevölkerungsexplosion später Anlaß zu schnellen und radikalen „Endlösungen“ sein könnte⁴⁰.

⁴⁰ Vgl. *M. ul Haq, Employment in the 1970's: A New Perspective*. „International Development Review“, Washington D. C., Vol. 13 (1971), No. 4, S. 13.