

---

Kuhnen, F.: Möglichkeiten und Grenzen einer beschäftigungsintensiven ländlichen Entwicklung. In: von Blanckenburg, P., de Haen, H.: Bevölkerungsentwicklung, Agrarstruktur und Ländlicher Raum. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 22, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1986), S. 327-338.

---



MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER  
BESCHÄFTIGUNGSINTENSIVEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG

von

Frithjof K U H N E N, Göttingen

---

1. Einleitung

Seit Beginn der Bemühungen um eine Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt wurden in zahlreichen Untersuchungen das Problem überschüssiger Arbeitskräfte auf dem Lande und die Möglichkeiten ihrer produktiven Verwendung bearbeitet. Die folgenden Ausführungen fassen den Stand der Erkenntnis über die Bestimmungsgründe für den Beschäftigungsumfang in ländlichen Gebieten zusammen und untersuchen die Möglichkeiten zu dessen Beeinflussung (vgl. auch KUHNEN, 1983). Daran schließt sich eine Erörterung über die Grenzen beschäftigungsintensiver ländlicher Entwicklung an.

2. Bestimmungsgründe für den Beschäftigungsumfang in ländlichen Gebieten

Der Beschäftigungsumfang in ländlichen Gebieten kann sehr unterschiedlich sein und hängt ab von Richtung und Technologie der Agrarproduktion, von der Agrarverfassung, dem Ausmaß nicht monetärer Kapitalbildung und dem Entwicklungsstand der Landwirtschaft vor- und nachgelagerter Bereiche. Diese fünf Determinanten beeinflussen sich gegenseitig.

a) Richtung der Agrarproduktion

Verschiedene Anbaufrüchte verlangen unterschiedlich hohen Arbeitsaufwand. Diese Unterschiede bestehen hinsichtlich Gesamtaufwand, zeitlicher Verteilung, Art und Schwere der Arbeit und Verteilung der Ausführung auf die Geschlechter. Neben der Wahl der Anbaufrüchte und ihrer Verbindung zu einem Anbausystem mit möglichst ausgeglichenem Arbeitsbedarf spielt die Anbauintensität für den Arbeitsbedarf eine große Rolle. Mehrfachanbau ermöglicht die Nutzung größerer Arbeitskapazitäten.

Auch das Ertragsniveau ist von Einfluß, allerdings nur unterproportional. Eine erhebliche Ausweitung des Arbeitsbedarfs wird durch tierische Veredelungsproduktion bewirkt, und zwar oft in einer besonders für weibliche Arbeitskräfte geeigneten Form.

#### b) Technologie der Agrarproduktion

Die Landwirtschaft verwendet eine Fülle von Technologien mit unterschiedlicher Beschäftigungswirkung. Dabei versuchen die biologisch-technischen Verfahren die Wachstumsbedürfnisse von Tier und Pflanze zu optimieren. Bei Bodenbearbeitung und Pflegearbeiten bestehen viele Möglichkeiten, durch vermehrten Arbeitsaufwand zu Mehrerträgen zu kommen. Handelsdüngerverwendung hat nur wenig Mehraufwand an Arbeit bewirkt, teils sogar durch Ersatz von wirtschaftseigenem Dünger zu einem Rückgang im Arbeitsaufwand geführt. Auch chemische Unkrautbekämpfung reduziert den Arbeitsaufwand.

Mechanisch-technische Verfahren wollen die qualitative und quantitative Leistungsfähigkeit der Menschen durch Geräte und Maschinen erhöhen und so die Agrarproduktion effizienter gestalten. Die Wirkungen können vielfältig sein: arbeitssparend, arbeitserleichternd, qualitätsverbessernd und ertragssteigernd. Während früher die Mechanisierung primär ertragssteigernd wirkte, wird der modernen Mechanisierung - besonders der Einführung der Traktoren - arbeitsfreisetzende Wirkung nachgesagt. Dies kann, muß aber nicht sein. Mit einer selektiven Mechanisierung werden Engpässe beseitigt und so Produktion und Beschäftigung erhöht, besonders, wenn das mit der Mechanisierung geschaffene Potential auch genutzt wird. Im übrigen machen die Beispiele Bewässerungspumpen, Traktoren und Erntemaschinen deutlich, welche Unterschiede in der Beschäftigungswirkung verschiedene Mechanisierungsformen haben können. Zudem ist die Beschäftigungswirkung bei Produktion, Distribution und Reparatur der Geräte zu berücksichtigen.

#### c) Agrarverfassung

Verschiedene Agrarverfassungen bewirken unterschiedliche Absorption von Arbeitskräften. Wichtige Unterschiede bestehen zwischen Betriebsgrößen. Kleinbetriebe substituieren die ihnen fehlende Fläche nach Möglichkeit durch maximalen Einsatz ihrer Arbeitskräfte. Großbetriebe arbeiten mit

zu bezahlenden Fremdarbeitskräften und streben sparsame Verwendung an. Das Desinteresse gering bezahlter Arbeitskräfte sucht man oft durch Konzentration auf Ackerbau auszugleichen, der geringere qualitative Ansprüche stellt als Tierhaltung, die daher Domäne der Kleinbetriebe ist. Bei Familienbetrieben besteht Anreiz zu hohem Einsatz von Arbeitskräften, weil die Erträge der Familie auch wieder zufließen.

Kollektive sind besser als Arbeitseinheiten aufzufassen, die Arbeit für alle in und außerhalb der Landwirtschaft finden müssen. Dies rentiert sich, solange noch ein Mehrprodukt erzielt wird, eventuell auch nur langfristig. Arbeit wird gleichmäßig verteilt, aber die Existenz hängt vom erwirtschafteten Gewinn ab. Immerhin ist es in China gelungen, saisonal Untätige für Aufforstung, Wegebau, Wasserkonservierung und anderes mehr zu mobilisieren. Die Möglichkeit, Risiken zu verteilen, hat sicher zur Schaffung einer diversifizierten ländlichen Wirtschaft mit breiterem Spektrum von Arbeitsplätzen beigetragen.

Die Kleinheit vieler Fachbetriebe ist Anreiz zu hohem Arbeitsaufwand, was aber durch mangelnde Sicherheit, die Negativwirkung des Teilbaues und die Interessenlage der Grundbesitzer bei der Wahl der Anbaufrüchte wieder umgekehrt wird. Je besser die Landwirtschaft mit Förderungsinstitutionen ausgestattet ist, desto größer sind die Chancen zur Umstellung auf mehr Arbeit verwendende Produktionsrichtungen und -verfahren.

#### d) Nichtmonetäre Kapitalbildung

Möglichkeiten zum Arbeitseinsatz bestehen neben der direkten Agrarproduktion auch zum Zwecke der Kapitalbildung auf nicht monetäre Weise. Außerhalb der Landwirtschaft kann es sich um die Erstellung von Infrastruktur oder um Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im Dorf handeln. Innerhalb der Landwirtschaft kann die Qualität der Produktionsgrundlage durch Einebnen von Feldern, Einrichtung einer Bewässerung, Einzäunungen oder durch Arbeitsaufwendungen für spätere Erträge (Aufforstung, Verbesserung des Viehbestandes) verbessert werden. Im Einzelfall handelt es sich um kleine Zuwächse, die aber über viele Jahre bei der großen Zahl von Betrieben stark zu Buche schlagen.

Günstige Voraussetzungen für derartige Arbeiten bestehen innerhalb der Familienbetriebe, da jeder sicher ist, daß ein zukünftiger Mehrertrag

auch der Familie wieder zukommt. Allerdings haben Generationen die meisten auf Betriebsebene mit den Kräften der Einzelfamilie auszuführenden Arbeiten bereits erledigt. Größer sind die Möglichkeiten auf Dorfebene. Hier tritt allerdings ein Organisationsproblem auf, und ungleiche Interessenlage mag die Bereitschaft zur Mitwirkung schmälern. Umfassen die Projekte mehrere Dörfer, wird das Koordinationsproblem noch größer, und der Bedarf an Planung und Finanzierung steigt, während der direkte Nutzen des einzelnen weniger deutlich wird. Kollektive haben organisatorisch die besten Möglichkeiten zu derartigen Aktivitäten zur Kapitalbildung, da nur ein Teil der Arbeitskräfte entsprechend abgeordnet werden muß, während die Kosten internalisiert werden. Bei Vorhandensein geeigneter Institutionen bestehen aber auch bei anderen Agrarsystemen Möglichkeiten, wie z.B. die Erhaltungsarbeiten der Bewässerungsassoziationen Ostasiens zeigen.

e) Entwicklungsstand vor- und nachgelagerter Bereiche

In ländlichen Gebieten finden Menschen nicht nur in der landwirtschaftlichen Produktion Beschäftigung, sondern auch in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereichen und in der von der Landwirtschaft unabhängigen Konsumgüterproduktion. Je nach verwendeter Technologie der Agrarproduktion müssen Handelsunternehmen unterschiedliche Mengen von Betriebsmitteln bereitstellen, und Maschinen müssen repariert werden. Je nach eingesetztem Produktionsverfahren mag Arbeitsexintensität in der Landwirtschaft durch erhöhte Arbeitskräftezahlen im Zuliefererbereich ausgeglichen werden. Hinzu kommen Arbeitsplätze bei landwirtschaftlichen Förderungsinstitutionen, wie Beratung, Banken, Genossenschaften u.a. Nachgelagert sind der Landwirtschaft Unternehmen des Absatzes, der Lagerhaltung und des Transportes sowie je nach Produktion die Be- und Verarbeitung. Die Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Bevölkerung decken Unternehmen der Konsumgüterproduktion und der Dienstleistungen.

Das Ausmaß der Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Bereich hängt ab vom allgemeinen Entwicklungsstand der Region, der Art der Agrarproduktion und der Importpolitik (THIMM, 1982). Lokale Kleinbetriebe bieten mehr Arbeitsplätze, die auch nebenberuflich wahrgenommen werden können, als kapitalintensive Großunternehmen.

### 3. Möglichkeiten zur Beeinflussung des Beschäftigungsumfanges

Die Beschäftigungsintensität der landwirtschaftlichen Entwicklung wird auf verschiedene Weise beeinflusst: Direkt wirken von der Regierung durchgeführte oder initiierte Maßnahmen und Projekte, bei denen sie über die Art der Ausgestaltung und damit über die Beschäftigungswirkung entscheidet. Viel nachhaltiger, schon wegen der ungleich größeren Zahl, wirkt sich eine Beeinflussung der Rahmenbedingungen für die zahlreichen Entscheidungsträger aus, die je nach dem für sie gegebenen Datenkranz ihre Aktivitäten mehr oder weniger beschäftigungsintensiv ausführen. Kurzfristig lassen sich die Rahmenbedingungen besonders durch die Preispolitik für Faktoren und Produkte beeinflussen, langfristig durch institutionelle Änderungen, besonders der Agrarstruktur. Außerdem sind die Handels- und Entwicklungspolitik von Bedeutung.

#### a) Direkte staatliche Maßnahmen

Die Entwicklungsländer führen eine große Zahl von Projekten im öffentlichen Sektor durch. Je kapitalintensiver die Projekte sind (Großindustrie, Stadtentwicklung, Staudämme etc.), desto geringer sind die Beschäftigungswirkungen. Umgekehrt haben Kleinbauern-Entwicklung, ländliche Industrialisierung, Gewerbeförderung, Regionalentwicklung u.ä. einen positiven Einfluß auf die Beschäftigungszahlen. In manchen Ländern werden auch spezielle Arbeitsförderungsprogramme zur Schaffung von Infrastruktur durchgeführt, die zusätzlich Arbeit in den Zeiten der Arbeitstälere der Landwirtschaft schaffen.

#### b) Preispolitik

Sowohl Faktorpreise als Marktpreise wirken auf die Produzenten als Anreize und sind daher als Lenkungsinstrument geeignet. Die Faktorpreise beeinflussen besonders die Technologie der Produktion. Wenn sie von den Knappheitspreisen stark abweichen, pflegen die Produktionsverfahren nicht den sozialen Gegebenheiten angepaßt zu sein. Die häufig zu niedrigen Kapitalkosten, teils durch Zinssubventionen und Steuererleichterungen noch verstärkt, führen zu arbeitsextensiver Produktion, ebenso wie die über den Opportunitätskosten liegenden Arbeitskosten, etwa als Ergebnis der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Faktor Boden wird kaum besteuert und zieht daher Investitionskapital von Großgrundbesitzern als

auch städtischen Kapitalisten an, die selten arbeitsintensiv wirtschaften.

Die Produktpreise beeinflussen in erster Linie die Produktionsrichtung. Staatliche Eingriffe durch Preisfestsetzung, Ablieferungspflichten, Transportverbote oder ähnliches mögen zwar aus der Sicht der Fiskalpolitik und der Ernährungssicherung berechtigt sein, gehen aber leicht auf Kosten der Beschäftigungshöhe, weil dadurch z.B. arbeitsextensivere Früchte angebaut werden. Bestimmte Marktstrukturen werden ähnliche Wirkung haben, während umgekehrt funktionierende Vermarktungseinrichtungen für arbeitsintensive Früchte Anreize zu Mehrproduktion und Mehrbeschäftigung geben können.

#### c) Strukturpolitik

Durch Änderung der Agrarstruktur wie Agrarreformen oder Anpassungsmaßnahmen wird die Verteilung der Ressourcen und Gewinne auf die am Produktionsprozeß beteiligten Personengruppen beeinflusst. Umverteilung von Land an Kleinbetriebe und Maßnahmen zur Erhöhung der Pachtsicherheit schaffen Voraussetzungen für einen Mehreinsatz von Arbeit. Zugang zu Dienstleistungen wie Beratung, Vermarktung und Kredit ermöglichen Betriebsumstellungen in Richtung auf arbeitsintensivere Wirtschaftsweise. Ähnliche Wirkungen können auch von einer Kollektivierung ausgehen. Schaffung von Familieneigentum oder Kollektivierung bilden eine Voraussetzung für die Mobilisierung von Arbeit für die Kapitalbildung.

#### d) Handelspolitik

Importbeschränkungen und ähnliche Eingriffe in die Freizügigkeit des internationalen Handels haben nachteilige Wirkungen auf das Ausmaß der Beschäftigung in den Erzeugerländern. Am deutlichsten wird dies, wenn es einem Entwicklungsland gelungen ist, mit seinen billigen Arbeitskräften ein Produkt zu niedrigen Preisen anzubieten und bald danach Marktinterventionen erfolgen. Dieses ist auch für Agrarprodukte möglich. Besonders bei begrenzter kaufkräftiger Nachfrage im Binnenland können Agrarexporte zu vermehrter Produktion und Beschäftigung führen, wenn die Produktion in beschäftigungsfördernden Betriebsformen und Produktionsweisen erfolgt. Beschäftigungswirkungen können auch von der Nahrungshilfe ausgehen, wenn sie eventuell Eigenproduktion behindern und damit von



Mehrarbeit im Lande ablenken.

#### e) Entwicklungshilfepolitik

Der Einfluß der Entwicklungshilfe ist weniger durch ihren Umfang von Bedeutung als vielmehr, weil Schlüsselmaßnahmen vielfach von ihr abhängen und weil von ihren Verfahrensweisen Wirkungen ausgehen. Anstatt Hilfe bei der Konzeption einer den sozialen Gegebenheiten angepaßten Politik zu geben, konzentrierte sie sich auf Projekte. Administrative Überlegungen führen nicht selten zu kapitalintensiven Großprojekten, deren Beschäftigungsumfang begrenzt ist. Lokale Kosten werden nicht übernommen, insbesondere Arbeitskosten, so daß auch das Empfängerland kapitalintensivere Verfahren, die ja bezahlt werden, vorzieht.

Projektkalkulationen arbeiten oft mit überhöhten Marktpreisen für Arbeit, anstatt Schattenpreise einzusetzen, was wegen der hohen Arbeitskostenbewertung zu einem Trend zu kapitalintensiven Verfahren führt. Auch die geringere Betonung der agrarökonomischen Forschung verschenkt mögliche stärkere Beschäftigungswirkungen bei Projekten und Programmen.

#### 4. Grenzen beschäftigungsintensiver ländlicher Entwicklung

Aus den bisherigen Überlegungen ging hervor, daß vom technischen Standpunkt aus eine Erhöhung der Beschäftigung in der Landwirtschaft bzw. im ländlichen Raum durchaus möglich ist. Es stehen auch geeignete Instrumente zur Verfügung, die die Produzenten zu einer arbeitsintensiveren Produktion beeinflussen könnten. Wenn trotzdem bisher auf diesem Gebiet wenig erreicht wurde, so müssen gewichtige Kräfte dem entgegenstehen. Diese finden sich auf ökonomischem, soziologischem und politischem Gebiet.

#### a) Ökonomische Begrenzungen

Die Sorge um die Ernährung einer schnell wachsenden Bevölkerung gerade in dichtbesiedelten Ländern verlangt die Anwendung immer neuer Technologien in der Agrarproduktion. Gerade dieser schnelle Technologiewandel läßt aber die Produktivitätsvorteile der Kleinbetriebe schwinden. BOSE-RUP (2965) hat darauf hingewiesen, daß Bevölkerungswachstum bei Knappheitsverhältnissen zu längerer individueller Arbeitszeit führt, die bei

konstanten Einkommen ein Sinken der Arbeitsproduktivität bewirkt. Wegen der abnehmenden Ertragszuwächse kann nur ein technischer Fortschritt diesen Rückgang verhindern. Auch NINAN (1984) weist darauf hin, daß Mehrarbeitsaufwand, welcher auf Kosten der Produktivität geht, sozial fraglich sei. Beschäftigungssteigerung ohne Produktivitätsrückgang sei nur bei Technologieänderung möglich. BERGMANN (1984) betont, daß nur bei steigender Arbeitsproduktivität der Überschuß erzielt werden könne, aus dem die erforderlichen Investitionen gezahlt werden können.

BERRY (1984) argumentiert, daß der allgemein anerkannte Bedarf nach schnellen Technologieänderungen aus dem historischen Vorteil der Kleinbetriebe einen Nachteil mache, weil größere Betriebe neue Technologien früher annähmen. Zwar werde der Vorteil der Kleinbetriebe wieder hergestellt, wenn die Adoptionslücke geschlossen sei, soweit die Technologie für Kleinbetriebe geeignet ist. Aber bei schnellem Wandel sind größere Betriebe zu diesem Zeitpunkt schon dabei, die nächste Technologiestufe zu übernehmen. Dieser Umstand führt zu wirtschaftlichen Vorteilen für den größeren Betrieb, solange nicht typische kleinbetriebsspezifische Technologien entwickelt werden. Dieser Trend zur größeren Wirtschaftseinheit - die tendenziell weniger arbeitsintensiv arbeitet - ist in den Kerngebieten agrarischer Entwicklung, etwa der "Grünen Revolution", zu beobachten.

WARD (1968) weist noch auf einen zweiten Faktor hin, der den Vorteil der Kleinbetriebe reduziert. Im Zuge der Erbteilung seien viele von ihnen inzwischen zu klein geworden, so daß sie keine Zugtiere mehr haben und die Bewirtschafter sich überdies nach Zuverdienst umsehen müssen. Dies führt dazu, daß an Zugtiermiete gespart wird. Auch die Nebentätigkeit bewirkt suboptimale Bewirtschaftung mit niedrigen Erträgen und niedriger Beschäftigung. Heute sind nicht mehr bei Kleinbetrieben, sondern bei mittleren Betrieben die Optima zu finden.

Eine weitere ökonomische Begrenzung für vermehrte Beschäftigung ergibt sich aus den regional unterschiedlichen Produktionsbedingungen. BRANDT (1985) hat in einem kleinen, aber sehr wichtigen Aufsatz darauf hingewiesen, daß in afrikanischen Trockengebieten bei hoher Arbeitsintensität das Durchschnittsprodukt nicht mehr höher sei als der Subsistenzanspruch. Eigene Berechnungen für Asien kommen tendenziell ebenfalls zu dem Ergebnis, daß bei schlechten Produktionsbedingungen, wie sie in

Trockengebieten bestehen, nur enge Grenzen für eine Steigerung des Arbeitseinsatzes bestehen. Im Gegensatz dazu stehen in den feuchten und bewässerten Gebieten noch viele Möglichkeiten offen.

Schließlich gehen ökonomische Begrenzungen für höhere Beschäftigungsintensität von einer Änderung der Opportunitätskosten für Arbeit aus. Traditionell wird ja im Familienbetrieb viel Arbeit eingesetzt, weil Arbeit billig ist und man zusätzliche Arbeiten verrichten kann, die zu höheren Lohnraten nicht profitabel wären.

Wenn die Opportunitätskosten gleich Null sind, kann der Arbeitsaufwand bis zur Grenzproduktivität Null gesteigert werden. Die Entlohnung erfolgt nach dem Durchschnittsprodukt. In neuerer Zeit nehmen aber die Opportunitätskosten der Arbeit zu, und dies besonders in Gebieten stärkerer Entwicklung. Hier steigen die Möglichkeiten, eine Gelegenheitsbeschäftigung zu erhalten oder sich durch Kleinhandel und ähnliche "petty-jobs" einen Zuverdienst zu besorgen. Schließlich ist auch der Freizeitwert gerade bei der jüngeren Generation in vielen Gesellschaften gestiegen. Diese Entwicklungen begrenzen tendenziell die Möglichkeiten zu stärkerem Arbeitseinsatz.

#### b) Soziologische Begrenzungen

Soziologische Begrenzungen haben ihre Ursache in Änderungen der sozialen Beziehungen und in den ländlichen Institutionen. So groß die Familienbande in den Entwicklungsländern auch noch sein mögen, auch dort sinkt der Zusammenhalt der Familie unter dem Einfluß der modernen Ausbildung der jungen Generation, dem Umsichgreifen moderner Auffassungen, einer veränderten Einstellung zur Landwirtschaft und steigender Erwartungen auf höheren Lebensstandard. Nicht jeder Schulabgänger ist bereit, bei der Bewirtschaftung der traditionellen Betriebe mitzuwirken, ja, dies wird teils nicht einmal erwartet. Gelddrucksendungen von im Ausland lebenden Angehörigen erhöhen nicht gerade die Bereitschaft ihrer im Dorf zurückgebliebenen Verwandten zu harter, wenig einträglicher Arbeit.

Auch die Änderungen der sozialen Beziehungen auf Dorfebene in manchen Gesellschaften verschlechtern die Chancen für vermehrten Arbeitseinsatz. Die frühere Gemeinsamkeit, in der sich verschiedene Schichten auf die agrarische Sicherung der Existenz konzentriert haben, ist einer Polari-

sierung gewichen. JOSHI (1974) beschreibt, wie in "Grünen Revolutions"-Gebieten eine Kommerzialisierung eingetreten ist und frühere Loyalitäts-Patronage-Beziehung durch Vertragsbeziehungen abgelöst wurden, bei denen jeder das Notwendige tut, aber eben nicht mehr. Anstelle einer Arbeitskonzentration auf die lokale Landwirtschaft ist eine erhebliche Mobilität getreten. Die veränderten sozialen Beziehungen haben zu Konkurrenz, nicht selten zu Konflikten geführt, was Anlaß zu arbeitssparenden Mechanisierungen und Entlassungen von Arbeitern gegeben hat.

Vielfältige Entwicklungen, unter denen sicher die koloniale Vergangenheit von nicht geringer Bedeutung ist, haben bewirkt, daß in vielen Entwicklungsländern ein ausgesprochenes Defizit auf institutionellem Gebiet besteht, woraus sich weitere Begrenzungen für eine Erhöhung der Arbeitsintensität ergeben. Viel produktive Verwendung von Arbeit wäre möglich, wenn nur ein geeigneter organisatorischer Rahmen zur Verfügung stünde. In Bewässerungsgebieten läßt die Instandhaltung der Feldkanäle für Bewässerung und Drainage zu wünschen übrig, Wegebau und Aufforstungen unterbleiben, Vorkehrungen zur Wasserkonservierung werden nicht wahrgenommen. Die Abwesenheit geeigneter Institutionen zur Sicherung eines effizienten Managements von Boden und Wasser verringert nicht nur die Chancen produktiver Verwendung von Arbeitskraft, sondern bewirkt Ertragsverluste und nicht selten Gefährdung der Existenzgrundlage.

#### c) Politische Begrenzungen

Die bisher genannten ökonomischen und soziologischen Begrenzungen für eine beschäftigungsintensive landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung sind gewichtig, aber beeinflussbar. Ob diese Möglichkeit genutzt wird, entscheiden die Macht- und Interessenkonstellationen in den einzelnen Staaten. Die begrenzte politische Durchsetzungsfähigkeit einer beschäftigungsintensiven ländlichen Entwicklung ist der Hauptgrund dafür, daß die technisch vorhandenen Möglichkeiten nicht wahrgenommen werden. Es muß auch zugegeben werden, daß Beschäftigungsförderung nur ein Ziel unter anderen ist und ein hoher finanzieller und personeller Aufwand erforderlich wird, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Die Beispiele Taiwan und Korea haben gezeigt, daß bei genügendem politischen Druck - in beiden Fällen ausgelöst durch die Flüchtlingsströme - die Machthaber Maßnahmen mit hoher Beschäftigungswirkung ergreifen. Für die meisten Länder gilt, daß arme Unterbeschäftigte kein Machtfaktor

sind, sondern in Landgebieten verstreut leben und kaum Artikulationsmöglichkeiten haben. Hier sind Machtumverteilungen Voraussetzung für beschäftigungsfördernde Maßnahmen, es sei denn, dieses Ziel läuft im Einzelfall einmal nicht andersartigen Interessen zuwider.

## 5. Konsequenzen

Die Erörterung der Grenzen beschäftigungsintensiver ländlicher Entwicklung ergab einige Aspekte von besonderem entwicklungspolitischen Interesse:

- a) Die Grenzen der möglichen beschäftigungsintensiven Entwicklung schieben sich offensichtlich hinaus, wenn schnell neue Technologien eingeführt werden, die die Effizienz der Landbewirtschaftung erhöht. Dies fordert verstärkt Forschungseinrichtungen, die angepaßte Technologien entwickeln und dabei besondere Gesichtspunkte berücksichtigen, wie Energieknappheit und -kosten, Relation von Gesteungskosten, Nahrung und Kaufkraft, ökologische Aspekte, Eignung für Kleinbetriebe usw. Besonders groß sind die Lücken bei der Entwicklung geeigneter neuer Technologien für Trockengebiete.
- b) Die Grenzen der produktiven Beschäftigungsausweitung in Trockengebieten haben viele Konsequenzen. Staaten, deren gesamte Fläche aus Trockengebieten bestehen, werden bei Bevölkerungsanstieg in große Bedrängnis kommen. Die Armut wird zunehmen. In Ländern, die sowohl Trockengebiete als auch Feuchtzonen und Bewässerungsgebiete haben, wird die schon bestehende Abwanderung aus den Trockengebieten stark zunehmen. Dies hat Konsequenzen für zu erwartende Urbanisierungsraten, aber auch für die nötige Landschaftspflege und die Aufrechterhaltung der Versorgungsstruktur in den Trockengebieten. Es wird sehr schwer sein, durch technologische Änderungen hier so einzuwirken, daß eine größere Zahl von Arbeitskräften gehalten werden kann.
- c) Das Fehlen geeigneter Institutionen wirkt sich als Engpaß bei einer Steigerung der Beschäftigung aus. Da das institutionelle Vakuum in vielen Gesellschaften auch auf wichtigen anderen Gebieten wie Ressourcen-Schonung und -Erhaltung als Engpaß wirkt, sollte die Institutionenförderung hohe Priorität erhalten. Da

geeignete Institutionen nur innerhalb einer Gesellschaft, nicht aber von außen gebildet werden können, beschränken sich die Einwirkungsmöglichkeiten auf Hilfestellungen.

- d) Der politische Wille einer Gesellschaft entwickelt sich nach eigenen Gesetzen und ist nur schwer beeinflussbar, besonders von außen. Man kann zwar versuchen, zu überzeugen, z.B. im Politikdialog, aber die Erfolgsaussichten sind gering. Es scheint, daß in der Masse der Entwicklungsländer die politische Entwicklung noch nicht so weit fortgeschritten ist, daß die Machthaber sich veranlaßt sehen, eine beschäftigungsintensive ländliche Entwicklung einzuleiten. Deswegen dürften die Möglichkeiten zur beschäftigungsintensiven Entwicklung in der Realität vorläufig noch von den Grenzen übertroffen werden.

#### L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1. BERGMANN, Th., Agrarian Reform in India. New Dehli, 1984.
2. BERRY, R.A., Land Reform and the Adequacy of World Food Production. In: Montgomery, J.D. (ed.), International Dimensions of Land Reform. Boulder, Col., 1984, S. 63-88.
3. BOSERUP, E., The Conditions of Agricultural Growth. London, 1965.
4. BRANDT, H., Zur Entwicklung von Subsistenz- und Marktanteil im afrikanischen Getreide-Trockenfeldanbau. "Entwicklung und ländlicher Raum", 1, 1985, S. 18-20.
5. JOSHI, P.C., Land Reform and Agrarian Change in India and Pakistan. "J. Peasant Studies", 1, 1974, S. 164-185 und 326-362.
6. KUHNEN, F., Beschäftigungsförderung im ländlichen Raum: Landwirtschaft. In: Arbeitslosigkeit als Schicksal? Beschäftigungsprobleme in der Dritten Welt. Stuttgart, 1983, S. 139-171.
7. NINAN, K.N., Labour Use in Agriculture. Case Studies of Tapioka and Paddy. "Economic and Political Weekly", 19, 1984, S. 199-204.
8. THIMM, H.U., Beschäftigungsförderung im ländlichen Raum: Vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche. In: Arbeitslosigkeit als Schicksal? Beschäftigungsprobleme in der Dritten Welt. Stuttgart, 1983, S. 173-190.
9. WARD, R.J., Absorbing more Labour in LDC Agriculture. "Economic Development and Culture Change", 17, 1968, S. 178-188.