

Globalisierung, Einkommensverteilung und ländliche Regionalentwicklung in Entwicklungsländern¹

1. Einführung

Das entwicklungspolitische Denken seit den 1950er Jahren hat mehrere Paradigmenwechsel durchlaufen, deren letzter durch die Globalisierung geprägt wird. Globalisierung bedeutet ein Zusammenwachsen von Produkt- und Faktormärkten sowie Produktionsstandorten mit einer Hinwendung zu Allokationsentscheidungen auf weltweiter Basis. Beschleunigter technischer Fortschritt, insbesondere im Transport-, Kommunikations- und Finanzwesen, haben Transaktionskosten erheblich reduziert und teilweise bedeutungslos werden lassen. Damit einher geht eine Tendenz zur Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten auf Wachstumspole in den großen urbanen Zentren und eine Diversifizierung der Einkommensverteilung sowohl international als auch national. Gleichzeitig nimmt mit der Globalisierung das Risiko von Instabilität und Krisenanfälligkeit zu. Eine verstärkte Betonung der ländlichen Regionalentwicklung in der Entwicklungspolitik ist dringend geboten; sie wirkt der Bildung von Megametropolen mit all ihren infrastrukturellen, ökologischen und sozialen Problemen entgegen und stärkt die Pufferfunktion des ländlichen Raumes in Krisensituationen.

2. Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik

In den ersten Dekaden der Nachkriegszeit war das entwicklungspolitische Denken in erster Linie von der Keynes'schen Sicht einer dominierenden Rolle des Staates in der Mobilisierung und Allokation von Ressourcen für wirtschaftliche Entwicklung geprägt. Märkte allein sah man nicht in der Lage, Investitionen nach entwicklungspolitischen Prioritäten auszurichten und vor allem nicht Vollbeschäftigung zu erreichen. Beobachtetes Markt- und Institutionenversagen, wie z.B. die Bildung wirtschaftlicher Macht und unzureichende Entwicklung von Infrastruktur und Institutionen, ließen den Ruf nach staatlichem Eingreifen laut werden.

Wo und wie sollte der Staat aktiv werden? Drei Denkschulen mit jeweils unterschiedlicher Ausgangshypothese entwickelten Richtlinien, die in Entwicklungsstrategien ihren Ausdruck fanden. Die erste geht auf die 'Prebisch-Singer-These' der sich verschlechternden Terms of Trade für Entwicklungsländer zurück. Der in der ToT-These zum Ausdruck kommende Pessimismus bezüglich des Entwicklungspotentials von Primärgüterexporten führte zur starken

¹ Dieses Diskussionspapier erscheint in dem von Walter, H. von, Hegner, S. und J.M. Schechler editierten Band „Wachstum, Strukturwandel, Wettbewerb“, im Verlag Lucius & Lucius, 2000.

Betonung von Importsubstitution als Entwicklungsrichtlinie. Eine zweite Denkrichtung geht auf Ragnar Nurkse zurück, der die Aufgabe des Staates darin sah, Marktversagen in Form des Auftretens von externen Effekten zu korrigieren. In dem von ihm konzipierten 'Balanced-Growth-Modell' ist staatliche Investitionsplanung und -lenkung erforderlich, um das Potential positiver horizontaler und vertikaler externer Effekte zu nutzen. Wirtschaftliches Wachstum wird als ein von mehreren Sektoren getragener und durch Multiplikator- und Akzelerator-effekte sich gegenseitig stützender Prozeß verstanden. Die Gegenposition formulierte A.O. Hirschman mit seinem Modell des 'Unbalanced Growth'. Er kritisierte das Konzept des ausgewogenen Wachstums als zu komplex und die Planungskapazität eines Entwicklungslandes überfordernde Strategie. Auch er betont die Notwendigkeit staatlichen Handelns, das im Gegensatz zum 'Balanced-Growth-Modell' gerade auf das Schaffen von Ungleichgewichten und Engpässen ausgerichtet sein muß. Solche Engpässe veranlassen unternehmerische Investitionsentscheidungen und lösen dadurch dynamische Aufhol- und Korrekturprozesse aus, die dann wirtschaftliche Entwicklung tragen.

Das verbindende Element dieser Denkschulen und der auf sie aufbauenden Entwicklungsstrategien war eine ausgedehnte staatliche Investitionslenkung und Übernahme einer Reihe von Wirtschaftsaktivitäten durch den Staat oder parastaatliche Organisationen (Singer 1997). Überforderung des Staates, Ineffizienz und Korruption, die zu wachsenden Budget- und Zahlungsbilanzdefiziten und hohen Inflationsraten führten, haben zu einem Paradigmenwechsel geführt, der Anfang der 1980er Jahre im Konzept der Strukturanpassung seinen Niederschlag fand. Abbau der dominierenden Rolle des Staates, Reduzierung von Subventionen und Budgetdefiziten, Kontrolle der Inflation, Privatisierung von staatlichen und parastaatlichen Unternehmen, Korrektur verzerrter Preise und Wechselkurse und Marktliberalisierung sind typische Komponenten der auch als „Washington Consensus“, bezeichneten De-etatisierungsstrategie.

Mit dem Konzept der Strukturanpassung, das auf Marktliberalisierung und -öffnung setzt, war gleichzeitig eine ideale Voraussetzung für Globalisierung geschaffen. Ohne Zweifel hat die Liberalisierungsstrategie dynamische Wachstumskräfte freigesetzt und in den Ländern, die aufgrund ihrer Wettbewerbsfähigkeit aus der Öffnung der Märkte Nutzen ziehen konnten, enormes wirtschaftliches Wachstum ermöglicht. Eine weniger klar zu beantwortende Frage ist allerdings, ob die Globalisierung der Märkte auch geeignet ist, Armut und Hunger und Einkommensunterschiede international wie auch innerhalb von Ländern zu reduzieren. Die bis-

herigen Erfahrungen zeigen, daß einige Entwicklungsländer mit dieser Strategie zu den Industrieländern aufschließen werden, eine erhebliche Zahl, insbesondere der armen Länder dagegen nicht. Es wird ebenfalls deutlich, daß sich regional Entwicklungsunterschiede innerhalb vieler Entwicklungsländer vergrößern. Wachstum tendiert dazu, sich auf die großen urbanen Zentren zu konzentrieren, während ländliche Regionen, insbesondere ökologisch, infrastrukturell und ökonomisch benachteiligte Regionen zurückfallen. Aus diesen Gründen, aber auch aufgrund der größeren Instabilität und Krisenanfälligkeit wirtschaftlicher Entwicklung unter globalisierten Rahmenbedingungen, erwächst der Regionalentwicklung eine neue, für die Armutsbekämpfung zentrale Rolle. Gerade die Verkettung von Land-Stadtaktivitäten und ihre wechselseitige Vernetzung im Rahmen einer koordinierten Regionalentwicklung ist von Vertretern der Regionalentwicklung immer wieder als Aufgabe der Regionalpolitik hervorgehoben worden (Herdzina 1993 und 1996). Diese Fragen sind in der Konzipierung der neuen Entwicklungsansätze, die vor dem Hintergrund rasch wachsender Bevölkerung Ernährungssicherung und Beschäftigung bei gleichzeitigem Erhalt der natürlichen Ressourcen in den Vordergrund stellen, von hochaktueller Bedeutung.

3. Liberalisierung, wirtschaftliches Wachstum und Einkommensdivergenz

In den vergangenen drei Dekaden haben sich die realen Pro-Kopf-Einkommen der Entwicklungsländer im Durchschnitt verdoppelt. Sie haben damit eine erhebliche Verbesserung ihres Lebensstandards erzielen können. Allerdings ist bei etwa gleichen Wachstumsraten in den Industrieländern der Abstand zwischen beiden Gruppen relativ gleich geblieben und hat absolut sogar zugenommen; Konvergenz, wie es die Faktorproportionentheorie erwarten läßt, hat offenbar nicht stattgefunden. Innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer gibt es unterschiedliche Tendenzen, die eher auf eine bipolare Entwicklung hindeuten. Die schnellwachsenden Erfolgsländer, wie Südkorea, Singapur, Thailand, Indonesien, Malaysia und Chile haben die Einkommensdifferenz zu den Industrieländern verringert, während gerade die armen Länder, allen voran die in Subsahara Afrika, noch weiter zurückgefallen sind. Die Pro-Kopf-Einkommen sind in Subsahara Afrika von 1985 bis 1995 sogar jährlich um 1,1 % gesunken (World Bank 1997); erst seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sich der Abwärtstrend verlangsamt auf -0,4 % Pro-Kopf-Wachstum (World Bank 1999).

Die bipolaren Entwicklungstendenzen werden sowohl in den Handelsbeziehungen als auch in den Kapitalströmen deutlich. Im *internationalen Handel* konnten die Entwicklungsländer insgesamt ihren Anteil von 23 % im Jahre 1985 auf 27 % im Jahre 1995 ausweiten. Dieser

Anstieg geht auf eine erfolgreiche Industrialisierung und damit einhergehend Diversifizierung der Exportstruktur in einigen Entwicklungsländern einher. Der Anteil der Verarbeitungsindustrien am Gesamtexport aller Entwicklungsländer wuchs von 28 % im Jahre 1975 auf 83 % zwei Dekaden später (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1 Exportstruktur von Entwicklungs- und Industrieländern 1975, 1985, 1995 (in % der gesamten Güterim- bzw. -exporte)

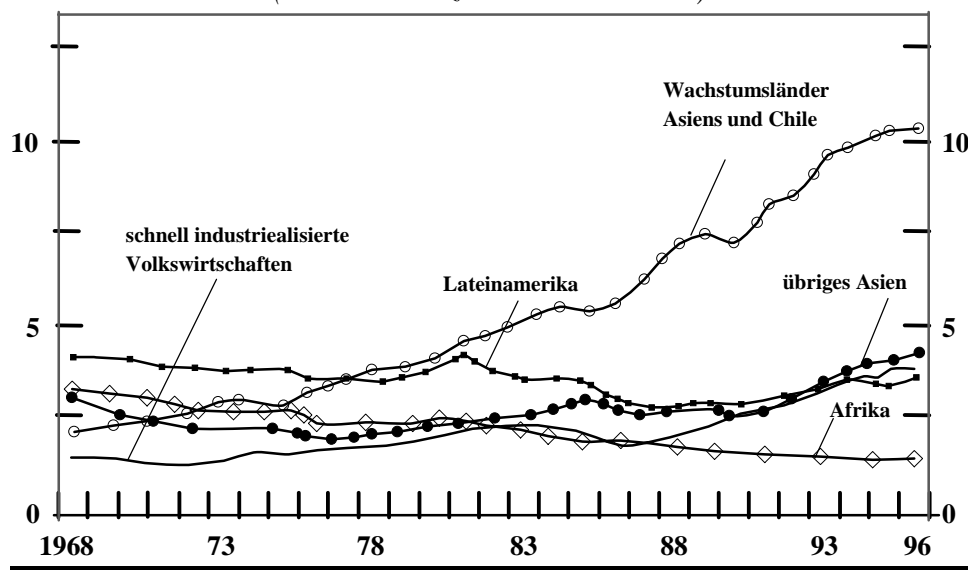
	Entwicklungsländer*						Industrieländer					
	Importe			Exporte			Importe			Exporte		
	75	85	95	75	85	95	75	85	95	75	85	95
Primärprodukte	5,7	6,1	5,0	10,1	7,4	5,7	10,2	6,8	5,2	7,1	5,6	4,2
Erdöl	15,9	19,9	7,2	61,4	45,4	11,2	26,0	22,4	8,4	5,9	8,9	3,8
Verarbeitete Produkte	78,4	74,0	87,8	28,2	47,2	83,0	63,8	70,8	86,4	87,0	85,5	92,0

Quelle: IMF (1997, Table 16)

*einschließlich Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan

Allerdings verbirgt sich hinter dieser generell positiven Entwicklung eine wachsende regionale Ungleichheit. Die asiatischen und einige lateinamerikanischen Länder haben sich erfolgreich in den Welthandel integriert, während Afrika zunehmend zurückgefallen ist mit kontinuierlich und deutlich sinkendem Anteil am Welthandel seit 1960 (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Entwicklung des Welthandels nach Entwicklungsländergruppen 1968-1996 (Anteile in Prozent des Welthandels)



Quelle: IMF (1997, Chart 33, verändert)

Ähnliche konzentrierte Entwicklungstrends zeigen die privaten internationalen Kapitalströme. Entwicklungsländer haben in den Jahren 1993 bis 1996 im Durchschnitt jährlich US \$ 150 Milliarden an privatem Kapital anziehen können, etwa das Sechsfache des Niveaus der Jahre 1983 bis 1989 (IMF 1997). Der überwiegende Anteil davon waren Portfolio- und Direktinvestitionen, im Gegensatz zu den frühen 1980er Jahren, als noch Bankkredite die wichtigste Rolle spielten. Direktinvestitionen zeigten in den letzten Jahren eine besonders dynamische Entwicklung, wobei der überwiegende Teil in die schnell wachsenden Wirtschaften Asiens investiert wurde. Während Asien und Lateinamerika zwischen 1990 und 1996 jährlich fast US \$ 100 Mrd. an privatem Kapital anziehen konnten, gingen weniger als US \$ 19 Mrd. an Afrika südlich der Sahara (IMF 1997), und dort wiederum vorwiegend an einige wenige Länder im südlichen Afrika.

Diese Entwicklungen machen deutlich, daß mit der vom „Washington Consensus,“ geprägten Entwicklungspolitik wirtschaftliche Konvergenz nicht zu erwarten ist. Einige der Entwicklungsländer stellen sich - zumindest bis zur Finanzkrise im Herbst 1997 - als spektakuläre Erfolgsfälle dar, wie z.B. Südkorea mit einer Verzehnfachung, Thailand mit einer Verfünffachung und Malaysia mit einer Vervierfachung des Pro-Kopf-Einkommens zwischen 1965 und 1995. Dagegen steht jedoch die Mehrheit der ärmeren Entwicklungsländer, die eher immer weiter zurückfallen.

Eine Tendenz zu zunehmender Ungleichheit in der internationalen Einkommensverteilung zeigt auch eine Analyse des IMF, deren Ergebnis in Tabelle 2 zusammengefaßt ist.

*Tabelle 2: Entwicklung der relativen Einkommen von 108 Entwicklungsländern 1965 - 1995
(Anzahl der Länder in den jeweiligen Einkommensquintilen, zugeordnet nach dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen)*

	1. Quintil 1995	2. Quintil 1995	3. Quintil 1995	4. Quintil 1995	5. Quintil 1995	Σ 1965
1. Quintil 1965	50	1	1			52
2. Quintil 1965	27	6		1		34
3. Quintil 1965	7	6	1		1	15
4. Quintil 1965		1			1	2
5. Quintil 1965		3	2			5
Σ 1995	84	17	4	1	2	108

Quelle: IMF (1997)

Die Zahlen in einer Zelle geben die Anzahl der Länder in dem jeweiligen Quintil im Jahre 1965 (Zeilen) und 1995 (Spalten) an. So zeigt z.B. die erste Zeile, daß von den 52 Ländern, die 1965 zum untersten Quintil gehörten, im Jahre 1995 noch 50 im untersten Quintil verblieben sind; ein Land ist bis 1995 ins zweite und eins ins dritte Quintil aufgestiegen. Die erste Spalte zeigt, daß von den 84 Ländern, die 1995 zum untersten Quintil gehörten, 50 schon im Jahre 1965 dieser Gruppe angehörten, während seit 1965 27 aus dem zweiten Quintil und sieben aus dem dritten Quintil abgestiegen sind.

Von 108 in die Studie einbezogenen Entwicklungsländern sind im Jahre 1965 gerade 52 Länder im unteren Quintil angesiedelt; bis 1995 ist diese Gruppe auf 84 gestiegen. Das Mittelfeld ist dagegen schwächer geworden; während 1965 noch 51 Länder zu den zweiten, dritten und vierten Quintilen gehörten, waren es 1995 nur noch 22. Mit anderen Worten, die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer (78 %) ist in den letzten 30 Jahren in dem untersten Einkommensquintil verblieben bzw. dorthin abgesunken. Darüber hinaus sind 1995 weniger Länder im mittleren Einkommensbereich zu finden, wobei der Trend zur Polarisierung seit Beginn der 1980er Jahre deutlicher zu werden scheint. Auf jeden Fall gibt es keine Anzeichen für eine Konvergenzbewegung.

Die zunehmende Polarisierung in der internationalen Einkommensverteilung ist Gegenstand verschiedener neuerer Studien. Das Ausdünnen des mittleren Einkommensfeldes und die Bildung von Gruppen am unteren und oberen Ende des Spektrums hat Quah als das „twin peak phenomenon“, bezeichnet (Quah 1996 und 1997). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die Untersuchungen von Canova und Marcet (1995), Durlauf (1996), Ben-David (1994) und Ben-David und Rahman (1996).

4. Globalisierung und Regionalentwicklung

Mit dynamischen Wachstumsprozessen geht in den meisten Entwicklungsländern eine wachsende Kluft zwischen städtischen und ländlichen Einkommensniveaus einher. Die Einkommensunterschiede zwischen den rasch wachsenden Metropolen und den ländlichen Gebieten sind groß und nehmen zu. Die ländlichen Gebiete sind für die Städte die Quelle von Nahrung und natürlichen Ressourcen, aber sie sind gleichzeitig die Gebiete, wo Armut und Hunger am verbreitetsten sind. Typisch für ländliche Regionen sind niedrige Einkommen, geringe Breite des Produktionsspektrums, unterentwickelte physische und soziale Infrastruktur, Übernutzung natürlicher Ressourcen und Abwanderung.

Häufig sind ländliche Gebiete heute zu Reproduktionsstandorten billiger Arbeitskräfte für städtische und externe Regionen geworden, deren wichtigste Einkommensquelle Rücküberweisungen der abgewanderten Familienangehörigen sind (Douglass 2000). Gleichzeitig sind die Metropolen als Schnittstelle von internationalen Märkten und nationaler Wirtschaft durch für sie typische Merkmale gekennzeichnet: Erstickendes Verkehrschaos, Umweltverschmutzung, Slumentwicklung, Kriminalität sowie die Tendenz wachsender Gegensätze zwischen Arm und Reich und damit einhergehender sozialer Konflikte (Freitag 1998 und von Hauff und Michaelis 2000). Dieser Problemkatalog verdeutlicht die außerordentliche Dringlichkeit, mit der die geschilderten Gegensätze zwischen Stadt und Land sowie Arm und Reich angegangen werden müssen. Wo sind mögliche Lösungsansätze zu finden?

Die Antwort kann nur in dem Versuch liegen, den Wanderungssog in die Städte durch ländliche Entwicklung zu bremsen und dabei die Komplementaritäten zwischen Stadt und Land zu nutzen. Die von Kosten-Nutzen-Erwägungen getragene Argumentation, daß die Versorgung der Bevölkerung mit Infrastruktur und Dienstleistungen in großen Städten kostengünstiger sei und deshalb eine Konzentrierung der Bevölkerung in den Städten (noch angeregt durch Stadtentwicklungsprogramme) sinnvoll sei, läßt wichtige Kostenkomponenten außer acht, insbesondere die zwar schwer meßbaren, aber nichtsdestoweniger oft extrem hohen Umwelt- und sozialen Kosten. Es gibt zahlreiche Komplementaritäten zwischen ländlichen Regionen und städtischer Wirtschaft. Ländliche Produzenten benötigen städtische Märkte zur Vermarktung ihrer Produkte und zur Deckung ihrer Konsumwünsche nach höherwertigen und dauerhaften Konsumgütern. Zahlreiche Forschungsarbeiten belegen, daß steigende Einkommen im Agrarsektor einen entscheidenden Einfluß auf das Wachstum städtischer Märkte und Einkommen haben (Mellor 1995).

Diese Komplementaritäten finden in den Regionalentwicklungskonzepten der Entwicklungsländer zu wenig Beachtung. Stadt- und ländliche Entwicklungsplanung sind in der Regel konzeptionell und institutionell getrennt und daher nicht in der Lage, das Synergiepotential einer integrierten Stadt-Land-Entwicklung zu nutzen (Douglass 2000). Diese Dichotomie zwischen Stadt- und Land-Entwicklungsplanung wird oft noch verstärkt durch die Annahme, daß es genüge, den ländlichen Raum durch Straßen und andere Kommunikationsverbindungen an die Städte anzukoppeln, um dynamische Entwicklung im ländlichen Raum anzuregen. Diese

Denkrichtung verkennt essentielle Notwendigkeiten ländlicher Entwicklung, insbesondere die Steigerung nachhaltiger landwirtschaftlicher Produktivität, den Aufbau ländlicher Dienstleistungsbereiche und die Stärkung lokaler Institutionen und Infrastruktur (Heidhues 1997).

Die zentrale Stellung landwirtschaftlicher Produktionssteigerung in einer Strategie ländlicher Entwicklung erhöht das Potential und die Notwendigkeit verstärkter Verkettung von Land- und Stadtentwicklung. Nachhaltige Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft erfordert eine zunehmende Integration in nationale und globale Märkte. Bauern benötigen verbessertes Saatgut und Zuchtmaterial, Dünger und Pflanzenschutzmittel, landwirtschaftliche Geräte und technologisches und ökonomisches Know-how. In der Vermarktung spielen Verarbeitung, Aufmachung und effizienter Transport eine wachsende Rolle und damit die Anbindung an urbane Fazilitäten. Bei zunehmender Landknappheit und Bevölkerungsdichte werden nichtlandwirtschaftliche Beschäftigung und Erwerbsquellen immer wichtiger. Diese Erfordernisse stellen ein erhebliches Potential dar, das zu nutzen für eine Land und Stadt integrierende Regionalentwicklung essentiell ist.

Um diese Entwicklung ökologisch und sozio-ökonomisch nachhaltig zu gestalten, kommt es vor allem darauf an, die Polarisierung zwischen Arm und Reich zu verringern und die Armen am Prozeß der landwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung zu beteiligen. Dies bedeutet, auch für die Armen den Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen, zu Faktor- und Outputmärkten, zu technischem Wissen und sozialer und physischer Infrastruktur zu sichern und sie in der Bildung von Sozialkapital und Interessengruppen und der Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen zu unterstützen. Im einzelnen geht es darum:

- vor allem Landlosen, Pächtern und Frauen Zugang zu Land, Wasser und anderen natürlichen Ressourcen zu verschaffen und dabei Rechtssicherheit und langfristige Nutzungsmöglichkeit zu sichern;
- das ländliche Finanzwesen diesen Gruppen zu öffnen, wobei neben Kredit und Sparinstrumenten vor allem auch Versicherungsleistungen von Bedeutung sind;
- technisches, betriebswirtschaftliches und Markt-Know-how auf breiter Basis zugänglich zu machen. Nicht selten ist dazu eine Umstrukturierung des Beratungssystems erforderlich. Neue Medien und Kommunikationsmöglichkeiten können Marktinformationen zu geringen Kosten auch in entlegene Regionen bringen, wie bei Bergvölkern im Norden Thailands zu beobachten ist. Auch die Einbindung von Bauern mit ihrem lokalen Wissen in den Bera-

tungsprozeß ist notwendig, um problemrelevante und für die lokale Bevölkerung akzeptable Beratungsinhalte vermitteln zu können;

- die überragende Bedeutung des Zugangs für Armutgruppen zu Erziehungs-, Ausbildungs- und Gesundheitsinstitutionen ist durch zahlreiche Forschungsarbeiten bestätigt worden. Gerade die Untersuchungen zu Auswirkungen der Asienkrise haben die engen und sich selbst verstärkenden Teufelskreise von Armut, Unterbrechung des Schulbesuchs, verringerte Gesundheitsvorsorge, verminderte Produktivität, sich verschärfende soziale Konflikte und steigende Armut erneut bestätigt;
- damit Arme ihre wenigen Ressourcen effektiver nutzen, sich besser artikulieren, ihre Interessen mit mehr Nachdruck vertreten und am politischen Entscheidungsprozeß teilnehmen können, ist Gruppenbildung und Aufbau von Sozialkapital unerlässlich (Dethier 1999). Gerade Nichtregierungsorganisationen haben in diesem Bereich komparative Vorteile unter Beweis gestellt. Beteiligung an regionalen Planungsgremien und Projektentscheidungen gehören ebenso dazu;
- inwieweit Dezentralisierung der politischen Entscheidungen eine Verbesserung der Mitsprache von Armutgruppen bewirkt, wird unterschiedlich beurteilt und hängt von der lokalen politischen und wirtschaftlichen Machtverteilung ab. Auf jeden Fall ist beobachtet worden, daß gerade bei dezentralen Strukturen lokale Machtverhältnisse stärker zur Geltung kommen und zum Nachteil der Armutgruppen ausgenutzt werden können;
- unabhängig von dezentralisierter oder zentralisierter politischer Struktur ist „good governance,“ für Arme von entscheidender Bedeutung. „Good governance,“ beinhaltet einen verlässlichen und fairen rechtlichen Rahmen, gesicherten Zugang zum Rechtsprozeß und Durchsetzbarkeit von Rechtspositionen. Es setzt ebenfalls Verantwortlichkeit, Transparenz und Rechenschaftslegung und damit eng zusammenhängend eine freie und unabhängige Presse voraus.

Natürliche Ressourcenausstattung, ökologische, ökonomische und sozio-kulturelle Vielfalt bedingen, daß es zwischen Regionen große Variationen gibt. Eine Strategie der integrierten Stadt-Land-Entwicklung muß dieser Vielfalt gerecht werden und entsprechend flexibel gestaltet sein. Variabilität zwischen Regionen beinhaltet wiederum ein Potential für Arbeitsteilung, Austausch und Synergieeffekte, die es erforderlich machen, die einzelnen regionalen Konzepte auf höherer Ebene zu koordinieren.

5. Armutsreduzierende Regionalentwicklung - eine Aufgabe für den Staat?

Zweifellos hat die Politik des „Washington Consensus“, gezeigt, daß dort, wo die Grundvoraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum gegeben sind, d.h. insbesondere wo ein bereiter Zugang zu Schulen und Ausbildungseinrichtungen existiert, wo das Infrastruktursystem gut ausgebaut ist und wo der ordnungspolitische Rahmen das Funktionieren der Märkte garantiert, ein dynamischer Wachstumsprozeß in Gang kommen kann. Die Erfahrungen haben aber ebenfalls deutlich gemacht, daß dort, wo die erforderlichen infrastrukturellen und institutionellen Voraussetzungen nicht gegeben sind (wie z.B. in vielen schwarzafrikanischen Ländern), Marktliberalisierung nicht ausreicht. Diese Erfahrungen geben wichtige Hinweise auf das, was für ein erfolgreiches, vor allem die Armen integrierendes Regionalentwicklungsmodell erforderlich ist. Mehrere der oben diskutierten Aufgaben einer armutsorientierten Regionalentwicklung können entweder nur durch staatliche Aktivität oder mit staatlicher Unterstützung angegangen werden.

Der Ruf nach staatlichem Handeln muß die Frage nach dem ‘Wo’ und ‘Wieviel’ beantworten. Dabei muß berücksichtigt werden, daß der staatliche Handlungsbedarf entsprechend des Entwicklungsstandes und der spezifischen Situation variiert. Vor allem ist dabei zu berücksichtigen, welche Funktionen Nichtregierungsorganisationen und informelle lokale Gruppen übernehmen. Mit anderen Worten, die Frage des „wo und wieviel Staat“, bedarf ständiger Überprüfung entsprechend der gegebenen Umstände (Stiglitz 1997).

Für eine armutsorientierte Regionalentwicklung liegt die erste wichtige Aufgabe staatlichen Handelns in einer allen zugänglichen Versorgung mit grundlegender und weiterbildender Erziehung. Universeller Zugang zur Grundschule, besonders auch für die Armen, ist elementare Vorbedingung für eine die ländlichen Räume einbindende Entwicklungsstrategie. Für die Reduzierung des Bevölkerungswachstums ist besonders entscheidend, daß auch die Mädchen in den Ausbildungsprozeß integriert werden.

Die zweite entscheidende Aufgabe staatlicher Aktivität besteht in der Schaffung der physischen, sozialen und institutionellen Infrastruktur. Dies schließt ein den Bau eines adäquaten Straßen- und Kommunikationsnetzes, eines Basisgesundheitsystems sowie eines rechtlichen und regulatorischen Rahmens, innerhalb dessen wettbewerbliche Märkte funktionieren, die Armutgruppen im ländlichen Raum an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungspro-

zessen, vor allem in der Regionalentwicklungsplanung und -implementierung, beteiligt werden und ihre Eigentums- und anderen Rechte in fairen Verfahren durchsetzen können. Auch die Förderung von Dezentralisierung und lokaler Gruppenbildung kann für ein Mitwirken der Armen am Entwicklungsprozeß entscheidend sein.

Drittens erwächst der öffentlichen Hand eine wichtige Aufgabe in der Förderung des Innovationsprozesses im ländlichen Raum. Unterstützung von Wissenschaft und Forschung und die Regeln des Schutzes von intellektuellem Eigentum sind generell als öffentliche Aufgaben anerkannt. Für Entwicklungsländer kommt der Förderung der Generierung und Verbreitung von Innovationen als essentielle öffentliche Aufgabe besondere Bedeutung zu. Insbesondere Regionen mit hohem Bevölkerungswachstum und knapper natürlicher Ressourcenausstattung sind zur Sicherung der Ernährung ihrer Bevölkerung auf Produktivitätssteigerung im landwirtschaftlichen Bereich angewiesen. Bei zunehmender Landknappheit, die in vielen Ländern an der wachsenden Abholzung von Tropenwäldern, der ackerbaulichen Nutzung erosionsgefährdeter Hanglagen und Überweidung deutlich wird, bleibt keine andere Möglichkeit der landwirtschaftlichen Produktionssteigerung als die der Produktivitätssteigerung. Dies ist ohne aktive öffentliche Unterstützung der Agrarforschung und Förderung der Akzeptanz von Innovationen nicht möglich (Heidhues 1997). In Ländern, in denen die Ernährungssicherung gefährdet ist, gewinnt die Förderung der landwirtschaftlichen Innovationsentwicklung höchste Priorität.

Viertens entsteht wichtiger Eingriffsbedarf in Entwicklungsländern im Umweltbereich, wo Marktversagen in Form externer Effekte seit langem bekannt ist. Für arme Regionen mit gefährdeter Ernährungssicherung können komplexe Zielkonflikte zwischen kurzfristiger Sicherung der Ernährung und langfristiger Erhaltung der natürlichen Ressourcen entstehen. Bei einer hohen Zeitpräferenzrate, die für Niedrigeinkommensländer charakteristisch ist, werden die Nutzen langfristiger Umweltinvestitionen stark abdiskontiert. Ohne Eingriff in die Investitionsprioritäten würde im langfristigen natürlichen Ressourcenschutz unterinvestiert.

Eine integrierte, das Komplementaritätspotential nutzende Stadt-Land-Entwicklungsstrategie ist auf einen unterstützenden Staat angewiesen. Dabei ist entscheidend, daß staatliche Aktivitäten so ausgestaltet werden, daß sie den Markt nicht ersetzen, sondern zum besseren Funktionieren der Märkte beitragen. Ebenfalls ist wichtig, daß der Staat Organisationen der Zivilge-

sellschaft nicht verdrängt oder ersetzt, sondern entsprechend des Subsidiaritätsprinzips ihnen all die Funktionen überläßt, die auf ihrer Ebene erfüllbar sind und sich auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen für deren effiziente und effektive Tätigkeit beschränkt.

Literatur

- Ben-David, D. (1994), Convergence Clubs and Diverging Economies, Working Paper 922, Centre for Economic Policy Research, London.
- Ben-David, D., Rahman, A. (1996), Technological Convergence and International Trade, CEPR Discussion Paper.
- Canova, F., Marcet, A. (1995), The Poor Stay Poor: Non-Convergence Across Countries and Regions, CEPR Discussion Paper 1265.
- Dethier, J.-J. (1999), Governance and poverty, in: Quarterly Journal of International Agriculture, Vol. 38, No. 4, 293-314.
- Douglass, M. (2000), Rural Habitat - Spatial Development. Planning for Improving Rural Livelihood, in: entwicklung + ländlicher raum, 34. Jg., Heft 1/2000, 4-7.
- Durlauf, S.N. (1996), A Theory of Persistent Income Equality, Journal of Economic Growth, vol. 1, 74-93.
- Freitag, U. (1998), Bangkok - City on the Move. Urban and Environmental Development, in: East, A. (ed.), Environment and Urban Development.
- v. Hauff, M., Michaelis, N.V. (2000), Beeindruckend und erschreckend ... Das wachsende Verkehrsaufkommen in südostasiatischen Metropolen und seine Folgen, in: Südostasien, Jg. 16, Nr. 1, 9-11.
- Heidhues, F. (1997), Food Security and Innovations: An Introduction, in: F. Heidhues, A. Fadani, Food Security and Innovations - Successes and Lessons Learned, Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Herdzina, K. (1993), Alternative Ansätze zur Abgrenzung und Differenzierung Ländlicher Räume, in: W. Grosskopf und K. Herdzina, Der Ländliche Raum im Europa der 90er Jahre, Sprint-Druck, Stuttgart.
- Herdzina, K. (1996), Regionale Disparitäten, ländliche Räume und Ansatzpunkte einer integrierten Regionalpolitik, Diskussionsbeiträge Nr. 1/1993, 3. Aufl., Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum, Universität Hohenheim, Stuttgart.
- IMF (1997), World Economic Outlook, May 1997, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Mellor, J.W. (1995), Agriculture on the Road to Industrialization, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1-22.
- Quah, D.T. (1996), Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics, Economic Journal, vol. 106, 1045-1055.
- Quah, D.T. (1997), Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization and Convergence Clubs, Journal of Economic Growth, vol. 2, 27-59.
- Singer, H.W. (1997), The Golden Age of the Keynesian Consensus - The Pendulum Swings Back, World Development, vol. 25, 293-295.
- Stiglitz, J.E. (1997), The Role of Government in Economic Development, in: Annual World Bank Conference on Development Economics 1996, Washington, D.C., 11-23.
- World Bank (1997), World Development Report 1997, Washington, D.C.
- World Bank (1999), World Development Report 1999, Washington, D.C.

Recent Discussion Papers

- No. 01/99 Heidhues, F. and G. Schrieder, *Rural financial market development.*
- No. 02/99 Heidhues, F., Karege, C., Schaefer, B. and G. Schrieder, *The social dimension of policy reforms.*
- No. 03/99 Heidhues, F., Erhardt, W., Gronski, A. and G. Schrieder, *The social dimension of reforms and World Bank case studies.*
- No. 04/99 Erhardt, W., *Credit for poor and low-income entrepreneurs in urban and rural Northern Thailand.*
- No. 05/99 Senahoun, J., Heidhues, F. and D. Deybe, *Structural adjustment programs and soil erosion: a bio-economic modelling approach for Northern Benin.*
- No. 06/99 Thanda Kyi and M. von Oppen, *An Economic Analysis of Technical Efficiency of Rice Farmers at Delta region in Myanmar*
- No. 07/99 Schrieder, G., Munz, J., and R. Jehle, *Rural regional development in transition economies: Country case Romania*
- No. 08/99 Hartwich, F., and T. Kyi, *Measuring Efficiency in Agricultural Research: Strength and Limitations of Data Envelopment Analysis*
- No. 09/99 Hartwich, F., *Weighting of Agricultural Research Results: Strength and Limitations of the Analytic Hierarchy Process*
- No. 01/00 Neubert, D., *Poverty alleviation as intervention in complex and dynamic social fields*
- No. 02/00 Neef, A., Sangkapitux, C., and K. Kirchmann, *Does land tenure security enhance sustainable land management? Evidence from mountainous regions of Thailand and Vietnam*
- No. 03/00 Breitschopf, B. and G. Schrieder, *The development of the rural nonfarm sector in transition economies – Implication of capital intensity on labor productivity and employment.*
- No. 04/00 Erhardt, W., *Urban Bias in Reverse: Have Urban Small Enterprises Been Neglected by Policy Makers and Bankers in Thailand?*
- No. 05/00 Senahoun, J., Heidhues, F. and D. Deybe, *Impact of Agricultural Policy and Food Security: An Agricultural Sector Modelling Approach for Benin*
- No. 06/00 Heidhues, F., *Globalisierung, Einkommensverteilung und ländliche Regionalentwicklung in Entwicklungsländern*