

Rhein, Eberhard

**Article — Digitized Version**

## Entwicklungsplanung und Wirtschaftsordnung in den Entwicklungsländern

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Rhein, Eberhard (1962) : Entwicklungsplanung und Wirtschaftsordnung in den Entwicklungsländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 42, Iss. 6, pp. 251-258

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133220>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Entwicklungsplanung und Wirtschaftsordnung in den Entwicklungsländern

Dr. Eberhard Rhein, z. Z. Kabul

*Die wirtschaftspolitischen Führungen der Entwicklungsländer stehen vor einer sehr schwierigen Aufgabe: Sie wollen oder sollen den über zwei Jahrhunderte gewonnenen Fortschritt der Industrieländer im Bruchteil dieser Zeit einholen oder aber die Voraussetzungen schaffen, die ein solches Einholen in den Bereich der Möglichkeiten stellen. Dazu wird ihnen die Anwendung des liberalen Wirtschaftsrezeptes empfohlen. Fragen wir uns aber, wie die wirtschaftliche Rückständigkeit in den Entwicklungsländern entstanden ist, so müssen wir feststellen, daß die vorhandenen Gegebenheiten nicht die wesentliche Voraussetzung für eine liberale Wirtschaftsentwicklung geliefert haben, nämlich das individualistische Gewinnstreben. Klimatische, menschliche und landschaftliche Gegebenheiten haben den Motor der liberalen Entwicklung nicht zur Selbstzündung gebracht, und was vom Ausland an Gewinnstreben beobachtet werden konnte, trug die Züge kolonialer Prägung und reiste nicht zur Nachahmung. So blieb die Verkoppelung von individualistischem Wohlergehen und Gesamtwohl, wie es für die liberalen Länder charakteristisch ist, unbekannt. Da dieser Motor fehlte, müssen die wirtschaftspolitischen Führungsstellen selbst Erwägungen anstellen, wo bei den Gegebenheiten ihres Landes die besten Ansatzpunkte für den wirtschaftlichen Fortschritt liegen. Der Entwicklungsplan eines unterentwickelten Gebietes ist somit Konzept des wirtschaftspolitischen Willens und zugleich Orientierungsmöglichkeit der Wirtschaftssubjekte. Der Autor untersucht in der folgenden Abhandlung den fundamentalen Unterschied zwischen Entwicklungsplanung und Planwirtschaft.*

### PROBLEMSTELLUNG

Vor einiger Zeit hat F. W. Meyer die Behauptung aufgestellt, die Entwicklungsländer hätten bei sich fast ausnahmslos eine umfassende Planwirtschaft im Sinne der Zentralverwaltungswirtschaft eingeführt. In diesem System hätte der Staat „in seiner Wirtschaftsplanung und Plandurchführung die wichtigsten Funktionen der Unternehmen selbst zu übernehmen.“<sup>1)</sup> Meyer stellt dem eine marktwirtschaftliche Entwicklungspolitik gegenüber und meint, daß der Weg der umfassenden Wirtschaftsplanung weder durch einen angeblichen Mangel an Unternehmern noch durch das Argument, es fehle an der Zeit für eine marktwirtschaftliche Entwicklungspolitik, zu rechtfertigen sei. Den Industrieländern wirft Meyer vor, durch die Vergabe von staatlichen Krediten und Geschenken die umfassende Planwirtschaft in den Entwicklungsländern geradezu heraufzubeschwören. Meyer steht mit seiner Kritik nicht allein. Die Kasseler Tagung der Mont Pèlerin Gesellschaft im September 1960, auf der über Entwicklungspolitik diskutiert wurde, ist ein einziges Plädoyer für die Anwendung einer neoliberalen Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern.<sup>2)</sup> Dabei

beruft man sich mit Vorliebe auf die rasche wirtschaftliche Entwicklung Westdeutschlands und Italiens.<sup>3)</sup>

Es läßt sich also so etwas wie eine neoliberale Doktrin der Entwicklungspolitik erkennen. Danach entfaltet sich die Wirtschaft in den Entwicklungsländern am schnellsten, wenn man den marktwirtschaftlichen Mechanismus und die in einer marktwirtschaftlichen Ordnung frei werdenden Antriebskräfte ungehindert operieren läßt.

Der Staat soll die marktwirtschaftliche Ordnung setzen und dem Marktmechanismus zum Funktionieren verhelfen. Er darf ferner Infrastrukturinvestitionen vornehmen. Dagegen sieht man in staatlichen Eingriffen in den Investitions- und Sparprozeß (z. B. Zwangsparen) eine zu große Beeinträchtigung der individuellen Freiheit.<sup>4)</sup> Den Entwicklungsländern wird ans Herz gelegt, sich die wirtschaftspolitischen Grundsätze der neoliberalen Schule zu eigen zu machen und sich nicht „planwirtschaftlichen“ Neigungen hinzugeben.

<sup>3)</sup> So z. B. B. R. Sheno y: „Der richtige Weg zu Indiens Fortschritt“, in: *Entwicklungsländer Wahn* ... a. a. O., S. 139. Leider wird bei einer derartigen Argumentation, die als „spektakulärer Beweis“ für die Überlegenheit der freien Marktwirtschaft gelten soll, vergessen, daß die Voraussetzungen völlig anders sind.

<sup>4)</sup> So z. B. P. T. Bauer: „Economic Analysis and Policy in underdeveloped Countries“, Durham 1957, S. 113 ff. Ferner P. T. Bauer und B. S. Yame y: „The Economics of underdeveloped Countries“, Cambridge 1957, S. 190 ff. Gut skizziert ist die liberale Doktrin bei J. V. van Sickle: „Alte und Neue Theorien des wirtschaftlichen Wachstums“, in: *Entwicklungsländer Wahn* ... a. a. O., S. 111 ff.

<sup>1)</sup> F. W. Meyer: „Entwicklungshilfe und Wirtschaftsordnung“, in: *Ordo*, Bd. XII, 1960/61, S. 280; vgl. ferner F. W. Meyer: „Illusionäre Politik der Entwicklungshilfe“, Broschüre o. O., o. J.  
<sup>2)</sup> Vgl. „Entwicklungsländer Wahn und Wirklichkeit“, hrsg. v. A. Hunsold, Zürich und Stuttgart 1961.

Demgegenüber ist die Mehrzahl der Ökonomen sowohl in den Industrie- wie in den Entwicklungsländern der Überzeugung, daß der Staat in den Entwicklungsländern den Wachstumsprozeß überhaupt erst in Gang bringen und ihn durch aktives Eingreifen nach eigenen Vorstellungen beeinflussen muß.<sup>5)</sup> Vor allem sollten sich die Industrieländer davor hüten, ihre eigene Wirtschaftsordnung ohne weiteres auf die Entwicklungsländer übertragen zu wollen.<sup>6)</sup>

Die folgenden Ausführungen sollen einen Beitrag zur Auseinandersetzung zwischen den Anhängern einer „geplanten“ und einer „liberalen“ Entwicklungspolitik liefern.<sup>7)</sup> Ein Versuch der Klärung ist vor allem deswegen nötig, weil in dieser Diskussion ein „babylonisches Sprachgewirr“ herrscht. Da ist die Rede von sozialistischer Wirtschaftsordnung, die das oberste Ziel der indischen Wirtschaftspolitik sei.<sup>8)</sup> Pläne der Ostblockstaaten und der Entwicklungsländer werden ziemlich bedenkenlos in einen Topf geworfen, Entwicklungsplanung mit umfassender Planwirtschaft oder kollektivistischer Ordnung gleichgesetzt. An dieser Stelle ist es nicht möglich, das Problem der Wirtschaftsordnung in den Entwicklungsländern in seiner ganzen Komplexität aufzuwerfen. Vielmehr beschränken sich die folgenden Betrachtungen auf einen besonders umstrittenen Aspekt der Entwicklungspolitik, auf die Probleme, die mit der Aufstellung und Ausführung von Entwicklungsplänen verbunden sind. Wir fragen, was Entwicklungspläne eigentlich darstellen, warum die Entwicklungsländer sich dieses wirtschaftspolitischen Instruments bedienen und vor allem welches Verhältnis zwischen Entwicklungsplanung und Planwirtschaft einerseits, Marktwirtschaft andererseits besteht. Dabei klammern wir die methodischen Probleme der Entwicklungsplanung aus; unsere Fragestellung ist primär ordnungspolitischer und nicht wirtschaftstheoretischer Natur.<sup>9)</sup>

#### WAS IST ENTWICKLUNGSPLANUNG?

Wenn wir unter Entwicklungspolitik die Gesamtheit der wirtschaftspolitischen Maßnahmen verstehen, die das Tempo und die Art der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflussen sollen, dann gibt es heute kaum

<sup>5)</sup> Besonders deutlich in dieser Hinsicht: G. Myrdal: „Development and Underdevelopment“, Kairo 1956, und „Economic Theory and underdeveloped Regions“, London 1957. (Deutsch: „Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen“, Stuttgart 1959).

<sup>6)</sup> Davor hat vor einiger Zeit Prof. W. Hallstein gewarnt; vgl. „Europäische Afrikapolitik“, Vortrag vor der Universität Tübingen am 5. Mai 1961. Vgl. auch J. K. Galbraith: „Eine neue Konzeption der Entwicklungshilfe“, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 6. Jahr (1961), S. 11 ff.

<sup>7)</sup> Es muß betont werden, daß das Problem der Entwicklungspolitik von den Entwicklungsländern rein pragmatisch betrachtet wird. So heißt es in der Einführung zum zweiten Entwicklungsplan Pakistans sehr treffend: „No doctrinaire assumptions underlie the Plan, and neither an exclusively capitalist nor an exclusively socialist economy is postulated. The approach throughout is pragmatic.“ Government of Pakistan, Planning Commission: The Second Five Year Plan 1960—65, Juni 1960, im folgenden zitiert, Pakistan Second Five Year Plan, a. a. O.

<sup>8)</sup> Government of India; Planning Commission: Third Five Year Plan, A Draft Outline, Juni 1960, S. 1; im folgenden zitiert: India Third Five Year Plan, a. a. O.

<sup>9)</sup> Da Pakistan und Indien die längste Erfahrung mit Entwicklungsplanung besitzen und die Probleme dort ausgiebig diskutiert worden sind, wird auf diese Länder häufig zur Veranschaulichung zurückgegriffen.

ein Land, das nicht in irgendeiner Form Entwicklungspolitik betreibt. Daß Entwicklungspolitik in einem Lande mit niedrigem Lebensstandard zum Hauptanliegen der Wirtschaftspolitik wird, während in Ländern mit hohem Lebensstandard die Beeinflussung des wirtschaftlichen Wachstums nur eine unter vielen wirtschaftspolitischen Aufgaben ist, versteht sich aus der unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation.

Zahlreiche Entwicklungsländer versuchen, ihre entwicklungspolitischen Maßnahmen im Rahmen von mehrjährigen Entwicklungsplänen zu konzipieren. Die Aufstellung von Entwicklungsplänen bürgert sich seit dem Ende des zweiten Weltkrieges in zunehmendem Maße ein; inzwischen hat eine Vielzahl von Entwicklungsplänen das Licht der Welt erblickt.<sup>10)</sup>

#### Gründe für die Ausarbeitung von Entwicklungsplänen

Wenn wir nach den Gründen fragen, stellen wir fest, daß die Aufstellung von Entwicklungsplänen sehr unterschiedlich motiviert wird. So hofft man, daß durch das Vorhandensein eines Entwicklungsplans Auslandskapital angezogen wird; in einigen afrikanischen Staaten soll der Entwicklungsplan Möglichkeiten aufzeigen, wie man die Monokultur beseitigen oder unerwünschte Zusammenballungen von Industrie und Bevölkerung vermeiden kann. Auch glaubt man, mit Hilfe eines Plans mehr Verständnis für unpopuläre wirtschaftspolitische Maßnahmen zu finden.

Derartige Gründe treffen jedoch nicht den Kern. In Wirklichkeit ist die Ausarbeitung von Entwicklungsplänen für die Entwicklungsländer ein selbstverständliches Erfordernis, so daß meistens auf eine eingehende Begründung verzichtet wird. Der Plan ist in erster Linie ein Plan für das wirtschaftspolitische Handeln; er soll Klarheit verschaffen über die demographischen, die sozialen, die wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten; darauf aufbauend soll er die verschiedenen Möglichkeiten und auch die Schwierigkeiten entwicklungspolitischen Vorgehens skizzieren.<sup>11)</sup>

Man sollte bei der Beurteilung der Entwicklungsplanung nicht vergessen, daß sich die wirtschaftspolitische Führung in den Entwicklungsländern in einer anderen Situation befindet als in den Industrieländern: in letzteren kann sich die Wirtschaftspolitik gegebenenfalls mit Interventionen dort begnügen, wo der Marktprozeß nicht spielt oder wo seine Ergebnisse politisch oder sozial nicht annehmbar sind. Demgegenüber be-

<sup>10)</sup> Vgl. A. Jacobs und E. Hickmann: „Pläne von Entwicklungsländern“, Darmstadt 1960. Entwicklungspläne sind u. a. von folgenden Ländern aufgestellt worden oder z. Z. in Vorbereitung: Afghanistan, Ceylon, Iran, Indien, Indonesien, Pakistan, Philippinen, Ägypten, Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Marokko, Senegal, Tunesien, Surinam, Venezuela. In fast allen anderen Ländern existieren sektorielle Pläne.

<sup>11)</sup> So hat Hallstein kürzlich die Entwicklungsplanung begründet, weil „es vernünftig ist, für die Entwicklung einer entwicklungsbedürftigen und entwicklungsfähigen Wirtschaft einen Plan zu entwerfen . . . , einfach, um zu wissen, was zuerst zu geschehen hat und was später, was wichtiger ist und was weniger wichtig . . .“. Ansprache vor der Konferenz des Europäischen Parlaments mit den Parlamenten afrikanischer Staaten und Madagaskars, Verhandlungen, Ausführliche Sitzungsberichte, Nr. 1, 20. Juni 1961, S. 32.

findet sich in den Entwicklungsländern der Staat mit seiner wirtschaftspolitischen Führungsaufgabe in der Situation eines Familienvaters, der für seine unmündigen Kinder handelt. Er findet sich — im Gegensatz zu den einzelnen Wirtschaftssubjekten — nicht mit Armut, mit Krankheit, mit geringer Lebenserwartung, kurz mit dem geringen Lebensstandard ab, sondern setzt von sich aus Ziele für die wirtschaftliche Entwicklung. Er gibt sich nicht damit zufrieden, daß seine Bevölkerung auch in Zukunft lebt und arbeitet, wie sie es seit Jahrhunderten gewohnt ist. Er bestimmt, daß Wirtschaft und Gesellschaft aus dem Zustand der Beharrung in den der Bewegung übergehen müssen.

Diese Haltung ist in gewisser Weise „anti-liberal“; sie ähnelt in nichts der „laissez-faire“-Einstellung des europäischen Staates im 19. Jahrhundert. Die politische Führung in den Entwicklungsländern glaubt — durch Erfahrung in ihrem Glauben gestärkt — nicht daran, daß der Entwicklungsprozeß ohne ein staatliches Zutun in Gang kommt bzw. schnell genug fortschreitet; ihre Grundhaltung ist interventionistisch. Die staatliche Wirtschaftspolitik übernimmt daher nicht nur eine weiterreichende Verantwortung, sondern vor allem auch umfassendere Aufgaben als in den Industrieländern, wo der wirtschaftliche Entwicklungsprozeß — wenn auch mit schwankenden Wachstumsraten — von sich aus läuft. Der Entwicklungsplan ist Ausdruck der voluntaristischen Grundhaltung der wirtschaftspolitischen Elite. Er erleichtert, ja er ermöglicht erst eine wirtschaftspolitische Führung unter den schwierigen Bedingungen eines Entwicklungslandes.

#### Aufgabe und Charakter von Entwicklungsplänen

Der Entwicklungsplan<sup>12)</sup> soll in doppelter Hinsicht Richtschnur sein, einmal für die staatliche Entwicklungspolitik; deren Einzelmaßnahmen in einen Gesamtzusammenhang gestellt werden sollen, und zum anderen für das wirtschaftliche Handeln der Wirtschaftssubjekte, das im Entwicklungsplan eine Orientierung finden soll.

Für die Organe der Wirtschaftspolitik bildet der Entwicklungsplan eine über mehrere Jahre hinaus festgelegte Generallinie; er stellt die einzelnen entwicklungspolitischen Maßnahmen in eine Gesamtperspektive und wird auf diese Weise zu einem wichtigen Koordinierungsinstrument.

Den Wirtschaftssubjekten vermittelt der Entwicklungsplan eine Vorstellung vom Tempo und von der Art der wirtschaftlichen Entwicklung, wie sie vom Staat angestrebt werden. Für die Unternehmen gibt der Entwicklungsplan die Grundtendenz der wirtschaftspolitischen Interventionen an. Für die Masse der Bevölkerung bedeutet der Entwicklungsplan Hoffnung auf verbesserte Lebensbedingungen und damit Ansporn zu eigenen Bemühungen.

<sup>12)</sup> In dieser Arbeit wird der Begriff Entwicklungsplan für die gesamte Volkswirtschaft umfassende Pläne und nicht für sektorielle, regionale oder sonstige Teilpläne gebraucht.

Oberstes ökonomisches Ziel fast aller Entwicklungspläne ist die Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens in einem bestimmten Ausmaß. Dieses Ziel gilt jedoch in der Regel nur unter Beachtung gewisser nicht-ökonomischer Zielsetzungen. Solche sind z. B. Erhaltung einer freiheitlichen, demokratischen Gesellschaftsordnung, Schutz des Privateigentums, Achtung der religiösen Überzeugung. Das Vorhandensein von nicht-ökonomischen Zielsetzungen (Grenzbedingungen) beschränkt den Aktionsradius des Staates. Die Gefahr einer Verabsolutierung der ökonomischen Zielsetzungen wird — unter Umständen auf Kosten eines schnelleren wirtschaftlichen Fortschritts — gebannt.<sup>13)</sup>

Der Weg zur Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens findet im Plan seinen Ausdruck in einem bestimmten Wachstumsmodell. Je nach der besonderen Lage eines Entwicklungslandes sind die strategischen Ansatzpunkte (Schwerpunkte) dieses Wachstumsmodells unterschiedlich. Solche Ansatzpunkte können insbesondere sein: Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten, Aufbau einer eigenen Industrie, Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln, d. h. Ausbau der landwirtschaftlichen Produktion, Verbesserung des Verkehrswesens, Aufbau des Schulwesens.

Auf der Basis des gewählten Wachstumsmodells und der darin enthaltenen Prioritäten legt der Entwicklungsplan für alle wichtigen Sektoren der Wirtschaft Einzelprogramme fest. Diese enthalten die langfristigen Zielsetzungen, deren Verwirklichung der Staat während der Planperiode in den verschiedenen Sektoren — z. B. Verkehr, Industrie, Bildungs- und Sozialwesen, Außenhandel — anstrebt. Diese Zielsetzungen sind selbst dort, wo sie recht detailliert sind, etwa im Fall von Produktions- und Investitionszielen für einzelne Branchen, nicht verbindlich. Sie sind nur Ausdruck dessen, was nach Ansicht des Staates auf bestimmten Gebieten erreicht werden müßte, wenn sich die Wirtschaft im angestrebten Tempo und ohne Störung des gesamtwirtschaftlichen und intersektoriellen Gleichgewichts entwickeln soll. Wichtiger als die quantitativen Produktionsziele sind die Maßnahmen, die zur Realisierung der Ziele vorgeschlagen werden. Wichtig ist, um das Beispiel des zweiten pakistanischen Planes zu zitieren, primär nicht, daß im Plan eine Steigerung der Getreideerzeugung von 23% angestrebt wird, sondern, daß der Plan die konkreten Maßnahmen, wie z. B. vermehrte Düngung, Schädlingsbekämpfung, Bewässerung und Bodenreform, zur Realisierung vorsieht.<sup>14)</sup>

Unter den Einzelprogrammen nehmen die Infrastrukturprogramme, d. h. Maßnahmen des Staates, die die Grundlagen für das einzelwirtschaftliche Handeln

<sup>13)</sup> Daß die nicht-ökonomischen Zielsetzungen eine starke Realität besitzen, zeigt der erste pakistanische Fünfjahresplan, in dem es heißt: „Because planning in Pakistan takes place in the context of democratic government . . . there is no purpose in setting goals and prescribing means which might be practicable in another environment . . .“. Government of Pakistan, Planning Commission, First Five Year Plan, 1955–60, Dezember 1957, S. 72.

<sup>14)</sup> Vgl. Pakistan Second Five Year Plan, a. a. O., S. 127 ff.

schaffen oder verbessern sollen, bei weitem den größten Rahmen ein. Das wird bei der Beurteilung der Entwicklungsplanung leicht übersehen. So haben z. B. von den neun bedeutenden Einzelprogrammen des zweiten pakistanischen Fünfjahresplanes, nämlich für Landwirtschaft, Bewässerung und Wasserkraft, Energie, Bodenschätze, Wohnungswesen, Verkehr, Erziehung, Gesundheitswesen und Sozialeinrichtungen, die letzten vier eindeutig rein infrastrukturellen Charakter. Aber auch in den Programmen für die Landwirtschaft sowie in denen für die Wasser- und Energiewirtschaft geht es in erster Linie um die Verbesserung der Infrastruktur.<sup>15)</sup>

Trotzdem ist ein Entwicklungsplan mehr als eine Summierung von staatlichen Infrastrukturprogrammen oder ein staatlicher Investitionsplan. Bemerkenswert an der Entwicklungsplanung ist vielmehr, daß sie versucht, zugleich ein globales und detailliertes Bild einer möglichen zukünftigen Entwicklung zu entwerfen, daß sektorielle mit makroökonomischen Analysen untrennbar verbunden sind.

Das bedeutet einmal, daß der Entwicklungsplan rein formell als Instrument zur Orientierung und Koordinierung der vom Staat zu treffenden entwicklungspolitischen Maßnahmen dient. Aber darüber hinaus sucht der Entwicklungsplan an die Stelle des autonomen Wachstums, wie es sich ohne staatliches Zutun ergeben würde, ein von staatlichen Vorstellungen — der Staat als *pater familias* — geprägtes Schema der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft zu setzen.

Man kann den Entwicklungsplan mit dem Aufbauplan für eine Stadt vergleichen: er skizziert, teils nur in groben Umrissen, teils mehr im Detail, die künftige wirtschaftlich-gesellschaftliche Struktur, die Gestalt eines Landes sowie die möglichen Wege, die zu dem als erstrebenswert angesehenen Zukunftszustand führen. Er legt wie die Stadtplanung die entscheidenden Akzente fest, überläßt aber die Ausführung innerhalb des unterschiedlich weit gespannten Rahmens den Wirtschaftssubjekten selbst. Die eigentliche Aufgabe des Entwicklungsplanes ist es, den wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozeß, den man Entwicklung nennt, vorausschauend in den Griff zu bekommen.

#### Das Problem der Ausführung von Entwicklungsplänen

Wie wir gesehen haben, soll der Entwicklungsplan sowohl für die Organe der Wirtschaftspolitik wie für die Wirtschaftssubjekte Orientierungsmaßstab sein. Streng genommen müßte das Problem der Ausführung dabei unter doppeltem Aspekt untersucht werden, einmal nämlich daraufhin, inwieweit die im Plan enthaltenen entwicklungspolitischen Grundlinien vom Staat in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden<sup>16)</sup>, und

zum anderen daraufhin, inwieweit die einzelwirtschaftlichen Pläne die Zielsetzungen des Entwicklungsplanes beachten.

Im Rahmen dieser Arbeit interessiert nur, wie der Entwicklungsplan im privaten Sektor ausgeführt wird. Da ungeachtet des Entwicklungsplanes die wirtschaftlichen Entscheidungen weiterhin von Millionen von Wirtschaftssubjekten mit einem jeweils individuellen wirtschaftlichen Horizont getroffen werden, handelt es sich dabei eigentlich um das zentrale Problem der Entwicklungsplanung. In dem Fortbestehen einzelwirtschaftlicher Pläne liegt ein wesentlicher Unterschied einer durch Entwicklungspläne orientierten Wirtschaft gegenüber einer Zentralverwaltungswirtschaft. Würden die Entwicklungsländer zentralverwaltungswirtschaftlich gelenkt, dann wäre es müßig, sich über die Probleme der Ausführung von Entwicklungsplänen lange zu verbreiten.

Die Orientierung der einzelwirtschaftlichen Pläne entsprechend den staatlichen Zielvorstellungen erfolgt auf dreierlei Weise:

1. durch den Entwicklungsplan selbst,
2. durch die gemäß dem Entwicklungsplan vorgenommenen staatlichen Investitionen,
3. durch die in Ausführung des Entwicklungsplans ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Zu 1: Zunächst besteht die Vorstellung, daß die bloße Existenz eines Entwicklungsplanes und das Vorhandensein von staatlichen Zielvorstellungen für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft und einzelner Bereiche bei den Wirtschaftssubjekten in gewissem Umfang plankonforme Reaktionen hervorruft. Daher wird in den Entwicklungsländern so großer Wert darauf gelegt, daß „sich die gesamte Bevölkerung hinter die Politik des Plans stellt, ja, daß sie sich für den Plan begeistert“.<sup>17)</sup> So heißt es im ersten Fünfjahresplan Pakistans: „... all citizens need to understand what they can contribute to the development programme and what they may reasonably expect to receive. The success of the Plan will depend essentially on private initiative and cooperation orientated toward the great goals of national development.“<sup>18)</sup> Dieser Gedanke ist zweifellos richtig; nur darf man die Wirksamkeit einer psychologischen Beeinflussung der Wirtschaftssubjekte durch den Plan in den Entwicklungsländern nicht überschätzen.<sup>19)</sup> Selbstverständlich wird die Industrie oder allgemein der „moderne Sektor“ der Wirtschaft antizipieren, was im Entwicklungsplan zur Förderung bestimmter Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft vorgesehen ist. Aber die Masse der Bevölkerung, die nach den Geboten einer jahrhundertealten Tradition lebt,

<sup>17)</sup> Société Générale d'Etudes et de Planification: Cameroun, Plan de Développement Economique et Social, I. Rapport de Synthèse. Paris 1960, S. 53 (Übersetzung v. Verf.).

<sup>18)</sup> Pakistan First Five Year Plan, a. a. O., S. 88.

<sup>19)</sup> Zum Einfluß von staatlichen Investitionsplänen auf die einzelwirtschaftlichen Pläne in Industrieländern vgl. vom Verfasser: „Möglichkeiten und Probleme staatlicher Investitionsplanung in der Marktwirtschaft, dargestellt am Beispiel Frankreichs“, Köln und Opladen 1960.

<sup>15)</sup> Vgl. zu diesem Problemkreis A. Ghamie Ghaussy: „Die Rolle des Energiesektors in der Entwicklungspolitik“, Opladen 1961.

<sup>16)</sup> Es wäre sicherlich interessant und wichtig, zu untersuchen, inwieweit die im Plan vorgeschlagenen Maßnahmen auch tatsächlich zu wirtschaftspolitischen rechtsverbindlichen Akten werden.

wird vom Entwicklungsplan kaum Notiz nehmen, geschweige denn ihre „Wirtschaftspläne“ nach den Zielvorstellungen des Planes ausrichten. Dazu bedarf es spezieller Maßnahmen, einer umfassenden Propagandaaktion für den Entwicklungsplan.

So wird z. B. in Kamerun vorgeschlagen, mit Hilfe von Broschüren, Filmen, Vorträgen etc. die wesentlichen Ziele des Entwicklungsplanes im ganzen Land bekanntzumachen. In anderen afrikanischen Staaten (z. B. Senegal und Zentralafrikanische Republik) sieht man in der Bildung von sog. landwirtschaftlichen Förderungszentren (centres d'animation rurale) ein wichtiges Instrument, um die landwirtschaftliche Bevölkerung direkt für die Mitarbeit am Entwicklungsplan zu begeistern. Eine derartige Propaganda mag an chinesische Methoden erinnern und daher suspekt erscheinen; aber wenn die wirtschaftliche Entwicklung von einer radikalen Denk- und Lebensweise der Bevölkerung abhängt, kann auch ein Entwicklungsplan nur dann erfolgreich sein, wenn er bei der Masse der Bevölkerung verstanden und „ausgeführt“ wird.

Zu 2: Staatliche Investitionen, die in Ausführung des Planes vorgenommen werden, können die einzelwirtschaftlichen Dispositionen sehr nachhaltig beeinflussen und dadurch dazu beitragen, daß die Planziele, soweit sie den privaten Sektor betreffen, erreicht werden. Das gilt besonders für Infrastruktur-Investitionen: die Errichtung einer Bahnlinie, der Bau eines Kraftwerkes, die künstliche Bewässerung bestimmter Landstriche oder ähnliche staatliche Projekte können die Wirkung einer Initialzündung für einen Ort, eine wirtschaftliche Region oder einen Wirtschaftszweig haben.

Zu 3: Das Kernstück der Plandurchführung sind die entwicklungspolitischen Maßnahmen, deren Generallinie im Entwicklungsplan festgelegt ist. Um diese entwicklungspolitischen Maßnahmen entbrennt der eigentliche Streit zwischen den Anhängern der „liberalen“ und der „geplanten“ Entwicklungspolitik. Meyer spricht von Lenkungseingriffen, die sich bei der Plandurchführung auf allen Gebieten der Wirtschaft ergeben<sup>20)</sup>; er denkt dabei an Maßnahmen, die wie Devisenbewirtschaftung, Investitionskontrolle, Importkontingentierung, Preisfixierung und Rationierung gewöhnlich von neoliberaler Seite als nicht-marktkonform oder kollektivistisch (Röpke) bezeichnet werden. Shenoy spricht davon, daß die Durchsetzung des dritten indischen Fünfjahresplanes „mit neuen kollektivistischen Kontrollmethoden verbunden sein wird, mit dem Resultat des vollständigen Verlustes der individuellen und politischen Freiheit.“<sup>21)</sup>

#### DIE ORDNUNGSPOLITISCHE BEURTEILUNG DER ENTWICKLUNGSPLANUNG

Was bedeuten Ausarbeitung und Ausführung von Entwicklungsplänen für die Wirtschaftsordnung? Bestehen zwischen den Entwicklungsplänen und den Wirtschaftsplänen der Ostblockstaaten nur „gewisse Unterschiede in den Einzelheiten“, wie F. W. Meyer<sup>22)</sup>

<sup>20)</sup> F. W. Meyer: „Illusionäre Politik der Entwicklungshilfe“, a. a. O., S. 8.

<sup>21)</sup> Shenoy, a. a. O., S. 156.

<sup>22)</sup> F. W. Meyer: „Illusionäre Politik der Entwicklungshilfe“, a. a. O., S. 8.

meint? Führt die Entwicklungsplanung zur Aushöhung oder Zerstörung des marktwirtschaftlichen Systems? Führt die Entwicklungsplanung vielleicht zu einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftssubjekten in einer neuen Wirtschaftsordnung?

Prüfen wir nacheinander, ob und welche Unterschiede zwischen Entwicklungsplanung und Planung in einer Zentralverwaltungswirtschaft bestehen und welche Gefahren dem marktwirtschaftlichen System durch die Entwicklungsplanung drohen.

#### Entwicklungsplanung und zentralverwaltunswirtschaftliche Totalplanung

Unverkennbar besteht zwischen Entwicklungsplänen und zentralverwaltunswirtschaftlichen Totalplänen eine gewisse formale Ähnlichkeit. Beide setzen in gleicher Weise bestimmte Ziele für das gesamtwirtschaftliche und das sektorielle Wachstum, für die Entwicklung von Investitionen und Verbrauch; beide sehen bestimmte Maßnahmen zum Erreichen der gesteckten Ziele vor. Aber diese Ähnlichkeit hat nur formalen Charakter, solange die Entwicklungsländer bestimmte Grenzbedingungen (z. B. politische und wirtschaftliche Freiheit, demokratische Ordnung, Privateigentum) beachten. Dabei ist es gleichgültig, ob die Entwicklungsländer ihre Planung am sowjetischen Vorbild orientieren<sup>23)</sup>, entscheidend ist, daß sie nur die Elemente übernehmen, die mit den Wertvorstellungen einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung vereinbar sind.

Das Beachten dieser Wertvorstellungen bei der Aufstellung und Ausführung von Entwicklungsplänen bedeutet, daß die Autonomie der einzelwirtschaftlichen Pläne grundsätzlich unangetastet bleibt: dem Bauern, dem Handwerker oder dem Industriellen wird nicht vorgeschrieben, was und wieviel er innerhalb eines Jahres zu produzieren hat und an wen und zu welchen Bedingungen (Preisen) die Erzeugnisse abzuliefern sind. Sie alle bleiben autonome wirtschaftliche Entscheidungszentren. Das schließt selbstverständlich nicht aus, daß der Staat die einzelwirtschaftlichen Pläne durch entwicklungspolitische Maßnahmen zu beeinflussen sucht.

Für die zentralverwaltunswirtschaftliche Totalplanung gibt es einen Dualismus zwischen staatlichem Plan und einzelwirtschaftlichen Plänen nicht im gleichen Sinn. Selbst wenn das Privateigentum an Produktionsmitteln nicht völlig aufgehoben ist, besitzen die einzelwirtschaftlichen Pläne nur einen Rest von Autonomie. Das einzelwirtschaftliche Handeln, sofern man davon noch sprechen kann, ist Ausfluß des staatlichen Willens.

Die Unterschiede zwischen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Struktur eines pluralistischen Staates, in dem neben dem Staat Millionen autonome Entscheidungszentren den wirtschaftlichen Ablauf bestimmen,

<sup>23)</sup> In diesem Sinne G. Myrdal: „Beyond the Welfare State“, New Haven 1960, S. 126 f.

und der eines totalitären Staates, in dem die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Fabrikleiter und Bauern durch den Plan entscheidend eingeengt ist, machen verständlich, daß die Zielsetzungen und daraus folgend auch die Methoden der Ausführung eines Entwicklungsplanes sehr verschieden von denen eines Totalplanes sind.

Die Zielsetzungen eines Entwicklungsplanes drücken aus, was dem Staat unter Abwägung aller Gesichtspunkte wünschens- und erstrebenswert erscheint. Sie haben einen orientierenden Charakter; „ihre Hauptbedeutung liegt darin, daß ein Gesamtbild gegeben wird und daß durch das Vorhandensein von konkreten Zielen die Aufmerksamkeit auf mögliche Unstimmigkeiten und Schwächen gelenkt wird“.<sup>24)</sup> Es wird daher bei der Ausarbeitung von Entwicklungsplänen niemals angenommen und erwartet, daß spezielle Ziele für die Ausweitung der Produktion oder für die Vornahme von bestimmten Investitionen vollständig erreicht werden. Das gilt insbesondere für den privatwirtschaftlichen Bereich. So hat man bei der Ausarbeitung des zweiten Entwicklungsplanes in Pakistan darauf verzichtet, „einen starren Plan für die industrielle Entwicklung“ aufzustellen<sup>25)</sup>, und Indien hat die Ziele für die private Industrie in enger Zusammenarbeit mit den Unternehmensverbänden fixiert.<sup>26)</sup> Das heißt, die Ziele im privaten Bereich haben mehr Erwartungs- als Plancharakter<sup>27)</sup>; man nimmt sie auf, um ein Gesamtbild der voraussichtlichen wirtschaftlichen Entwicklung zu haben.

Im Rahmen der Entwicklungsplanung können die Ziele einen derart elastischen, unverbindlichen Charakter haben, weil der Plan nicht die Lenkungs- und Koordinationsfunktion der Wirtschaft übernimmt. Diese Aufgabe wird trotz gewisser Eingriffe weiterhin grundsätzlich dem Marktmechanismus überlassen. Wird dagegen bei der Totalplanung irgendein spezielles Produktionsziel nicht erreicht, dann wird dadurch wegen der geplanten Interdependenz aller Teilziele das Lenkungssystem empfindlich beeinträchtigt.

Die Ausführung eines Entwicklungsplanes bedeutet infolgedessen nicht, daß ein landwirtschaftlicher oder industrieller Betrieb ein bestimmtes Soll erreichen muß. Selbst wenn der Entwicklungsplan für eine Branche eine bestimmte Erhöhung der Produktion als „Ziel“ setzt, erwachsen daraus dem einzelnen Betrieb keinerlei unmittelbare Verpflichtungen, denn der Entwicklungsplan besitzt für die Wirtschaftssubjekte keine Verbindlichkeit. Er wirkt auf die Wirtschaftssubjekte im wesentlichen über die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die der Staat in und zur Ausführung des Planes ergreift. In diesem Sinne ist der Entwicklungsplan ordnungspolitisch stets neutral, er

bedarf einzelner wirtschaftspolitischer, legislativer Akte, um gegenüber den Wirtschaftssubjekten wirksam zu werden.

In einem System der Totalplanung enthält der Plan dagegen verbindliche Weisungen für die einzelwirtschaftlichen Pläne. Der Plan selbst ist legislativer Akt; die Nichterreicherung eines gesetzten Planzieles wird, da sie den Lenkungsmechanismus der Wirtschaft stört, zu einem Vergehen. Der Plan selbst bestimmt somit das Handeln der Wirtschaftssubjekte in entscheidendem Maße. (Man darf allerdings nicht übersehen, daß die Betriebe an der Ausarbeitung des Planes beteiligt sind und daß der Befehlscharakter der Totalpläne durch ein gewisses Wechselspiel zwischen Plan-Zentrale und Plan-Adressaten gemildert wird.)

Es läßt sich also zwischen Totalplanung und Entwicklungsplanung nicht mehr als eine äußere Ähnlichkeit feststellen. Zwar sollen beide einen Beitrag zur schnellen wirtschaftlichen Entwicklung leisten. Aber die Methoden sind in beiden Fällen grundverschieden: im einen Fall wird der Plan zu einem Lenkungsinstrument, das den wirtschaftlichen Prozeß bis ins einzelne zu regeln versucht; im anderen Fall ist der Plan eine Methode, um Klarheit über den Entwicklungsprozeß und über entwicklungspolitische Maßnahmen zu gewinnen, die erforderlich erscheinen, um den Wachstumsprozeß zu beschleunigen und gegebenenfalls in eine bestimmte Richtung zu lenken.

#### Entwicklungsplanung und das marktwirtschaftliche System

Für die neoliberalen Kritiker führt die Ausarbeitung und Ausführung von Entwicklungsplänen zu einer Auslöschung und Zerstörung des marktwirtschaftlichen Systems. So meint F. W. Meyer, „daß in den Entwicklungsländern mit wenigen Ausnahmen Wirtschaftsordnungen bestehen, in denen nicht nur die sogenannte Infrastruktur, sondern auch das sich darauf aufbauende wirtschaftliche Geschehen vom Staat geplant und direkt gelenkt wird“.<sup>28)</sup>

Die Beantwortung der Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang das marktwirtschaftliche System in den Entwicklungsländern durch das Vorhandensein staatlicher Entwicklungspläne beseitigt wird, hängt davon ab, wie man das „marktwirtschaftliche System“ definiert. Man kann den Begriff so eng fassen, daß das „marktwirtschaftliche System“ ein theoretisches Gebilde, ein Denkmodell bleibt, das in der Realität nirgends anzutreffen ist, und andererseits so weit, daß jede zur Zeit auf der Erde verwirklichte Ordnungsform der Wirtschaft darunter fällt.

Es erscheint uns im Rahmen dieser Arbeit zweckmäßig, von einem sehr konkreten und pragmatischen Begriff auszugehen, selbst wenn darunter die Begriffsschärfe leidet. Wir wollen unter „marktwirtschaftlichem

<sup>24)</sup> India Third Five Year Plan, a. a. O., S. 31 (Übers. v. Verf.).

<sup>25)</sup> Pakistan Second Five Year Plan, a. a. O., S. 222.

<sup>26)</sup> India Third Five Year Plan, a. a. O., S. 221 f.

<sup>27)</sup> In diesem Sinn z. B. Surinam Planning Bureau: The Ten Year Plan for Surinam, o. O., Oktober 1954, S. 16.

<sup>28)</sup> F. W. Meyer: „Illusionäre Politik der Entwicklungshilfe“, a. a. O., S. 8.

System" eine Wirtschaftsordnung verstehen, in der die wirtschaftlichen Entscheidungen von einer Vielzahl unabhängiger Wirtschaftssubjekte getroffen werden.<sup>29)</sup> Daß diese Entscheidungen über einen — unvollkommen funktionierenden — Marktmechanismus koordiniert werden, ist ein zweites entscheidendes Merkmal des „marktwirtschaftlichen Systems“. Man mag einwenden, daß diese Definition zu locker und weitmaschig ist. Aber sie hat den Vorteil, daß sie die französische Wirtschaftsordnung des Jahres 1951 ebenso wie die der USA des Jahres 1958 oder die der Bundesrepublik im Jahre 1962 in sich schließt. Wir fragen also, ob die Aufstellung und Ausführung von Entwicklungsplänen eine Wirtschaftsordnung zerstört, die wir in der westlichen Welt vorfinden und bejahen.

Zunächst muß unterstrichen werden, daß Entwicklungsplanung formal lediglich ein methodisches Hilfsmittel, ein Instrument zur rationellen Gestaltung der staatlichen Wirtschaftspolitik darstellt. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Grundabsicht des Planes darin besteht, den Entwicklungsprozeß nach staatlichen Vorstellungen zu beeinflussen, zu kontrollieren und anzupassen.<sup>30)</sup> Der Staat legt im Entwicklungsplan die großen entwicklungspolitischen Entscheidungen, die „Makro-Dezisionen“ (Perroux), nieder.

Die Idee, daß der Staat mit Hilfe eines Entwicklungsplanes eine Zukunftsvorstellung für die Entwicklung und Gewichtung verschiedener Sektoren der Wirtschaft entwirft, daß er sich überhaupt konkrete Gedanken über das langfristige Wachstum und die zukünftige Struktur der Wirtschaft macht, ist für Ökonomen, die davon überzeugt sind, daß die spontanen Antriebskräfte auch in Entwicklungsländern ein „angemessenes Wachstum gewährleisten“<sup>31)</sup>, sicherlich ketzerisch. Aber bedeutet die Bereitschaft, den Wachstumsprozeß nach staatlichen Vorstellungen zu beschleunigen oder zu modifizieren, daß entwicklungspolitische Maßnahmen ergriffen werden müssen, durch die das marktwirtschaftliche System angegriffen oder gar zerstört wird, daß sich aus den Planzielen bei der Plandurchführung auf allen Gebieten der Wirtschaft Lenkungsingriffe ergeben?<sup>32)</sup>

Wir wollen in Anlehnung an Thalheim die entwicklungspolitischen Maßnahmen in systemnotwendige, -fördernde, -adäquate, -verschlechternde und -zerstörernde einteilen.<sup>33)</sup> Beurteilungskriterium ist dabei die Einwirkung der einzelnen Maßnahmen auf das marktwirtschaftliche System, d. h. auf die Autonomie

der Einzelpläne und deren Koordinierung durch den Marktmechanismus. Systemzerstörend sind alle Maßnahmen, „deren Inkongruenz zur geltenden Ordnungsform so beträchtlich ist, und die die Funktionsfähigkeit des Lenkungsmechanismus in einem so großen Umfang behindern, daß damit der Grundcharakter der Ordnungsform geändert... wird.“<sup>34)</sup> Investitionskontrolle ist danach in der Tendenz systemzerstörend, da sie an Stelle der autonomen einzelwirtschaftlichen Entscheidung ein staatliches Gebot oder Verbot setzt.

Wenn wir die „wirtschaftspolitische Landschaft“ in den Entwicklungsländern überblicken, dann stellen wir fest, daß Maßnahmen, die in ihrer Tendenz systemverschlechternd und -zerstörend wirken — Devisenkontrolle, Rohstoffverteilungen, Preisfixierungen, Investitionskontrolle —, überall eine große Rolle spielen. Wir stellen ebenso fest, daß solche Maßnahmen kein Vorrecht der Länder sind, deren Wirtschaftspolitik durch einen Entwicklungsplan orientiert wird, sondern ebenso in den lateinamerikanischen Ländern, die bisher keine Entwicklungsplanung kennen, angewandt werden. Das deutet darauf hin, daß die Anwendung von systemverschlechternden und -zerstörenden Maßnahmen in den Entwicklungsländern typisch ist<sup>35)</sup> und kein eindeutiger Kausalzusammenhang zwischen dem Vorhandensein eines Entwicklungsplans und der Anwendung systemverschlechternder Maßnahmen besteht.

Diese Hypothese findet eine Bestätigung beim Vergleich des ersten und zweiten pakistanischen Entwicklungsplanes. Die wirtschaftspolitische Grundtendenz des zweiten Planes (1960—1965) besteht darin, die bisher angewandten systemzerstörenden bzw. -verschlechternden Maßnahmen soweit wie möglich durch systemadäquate zu ersetzen: „The Plan proposes a decisive move towards a more liberal economy, and a bold switch-over from direct controls to a policy of regulation of the economy through suitable fiscal and monetary controls“<sup>36)</sup>. So soll die staatliche Festsetzung von Preisen, Mieten und Zinssätzen (auf zu niedrigem Niveau) allmählich aufgelockert und schließlich aufgehoben werden.<sup>37)</sup> Selbst die weiterhin als nötig erachtete Devisenbewirtschaftung soll durch ein System differenzierter Einfuhrabgaben und Exportprämien allmählich abgebaut werden.<sup>38)</sup>

Der Vergleich der beiden pakistanischen Pläne zeigt, daß einem unterentwickelten Land trotz Entwicklungsplan ein erheblicher Freiheitsspielraum bei der Wahl der entwicklungspolitischen Maßnahmen bleibt. Es ist auch schwerlich zu beweisen, daß die Aufstellung von Entwicklungsplänen mit Zwangsläufigkeit ein System von Lenkungsmaßnahmen zur Folge haben müßte, die das marktwirtschaftliche System zerstören würden.

<sup>29)</sup> Das schließt Freiheit des Besitzes von Produktionsmitteln grundsätzlich ein.

<sup>30)</sup> First Pakistan Five Year Plan, a. a. O., S. 2.

<sup>31)</sup> So J. V. van Sickle: „Alte und neue Theorien des wirtschaftlichen Wachstums“, a. a. O.

<sup>32)</sup> So F. W. Meyer: „Illusionäre Politik der Entwicklungshilfe“, a. a. O., S. 8.

<sup>33)</sup> Vgl. dazu auch E. Tuchfeldt: „Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen“, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen (Herausgeber: H. J. Seraphim), Berlin 1960, S. 203 ff., und E. Tuchfeldt: „Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik“, im Jahrbuch 1957, S. 60 ff.

<sup>34)</sup> Karl C. Thalheim: „Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik“, in: Festausgabe für Georg Jahn, hrsgg. v. K. Muhs, Berlin 1955, S. 577 ff.

<sup>35)</sup> Es wäre wert, zu untersuchen, worauf das zurückzuführen ist.

<sup>36)</sup> Pakistan Second Five Year Plan, a. a. O., S. 77.

<sup>37)</sup> ebenda, S. 79.

<sup>38)</sup> ebenda, S. 78.



Es läßt sich im Gegenteil mit guten Gründen argumentieren, daß die Aufstellung von Entwicklungsplänen eher zum Einsatz von systemadäquaten als von systemzerstörenden Maßnahmen führt. Für diese Auffassung kann man F. W. Meyer selbst als Kronzeugen anrufen, wenn er meint, daß die umfassende Planwirtschaft in Entwicklungsländern häufig nur das Resultat „wirtschaftspolitischen Fortwurstens“ ist.<sup>39)</sup>

Tatsächlich ist die Einführung von Kontingenten, Preisfestsetzungen, Geboten, Verboten und sonstigen systemzerstörenden Maßnahmen nicht selten eine Panikreaktion auf unvorhergesehene Änderungen der wirtschaftlichen Situation. Wegen ihrer unmittelbaren Wirkung haben solche Maßnahmen gegenüber den systemkonformen den Vorteil der größeren Reaktionsgeschwindigkeit. Dadurch, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen mit Hilfe des Entwicklungsplanes auf lange Hand hin vorbereitet und eingeführt werden können, ist es leichter möglich, mit systemkonformen Maßnahmen zu arbeiten, obwohl deren Wirkung gewöhnlich mit Verzögerung eintritt.

Wir kommen so zu dem Schluß, daß die Entwicklungspläne grundsätzlich mit allen Arten von entwicklungs politischen Maßnahmen realisiert werden können und daß ihnen keinerlei Zwangsläufigkeit zur Anwendung von systemzerstörenden Mitteln und damit zur Auslöschung des marktwirtschaftlichen Systems innewohnt. Dabei haben wir insofern einen sehr strengen Maßstab angelegt, als wir in der Anwendung einzelner systemzerstörender Maßnahmen bereits eine Gefahr für das marktwirtschaftliche System sahen. In Wirklichkeit kann jedoch keine Rede davon sein, daß der Einsatz von einzelnen Maßnahmen wie Devisen-, Investitions-, Preis- und Kreditkontrolle, die wir systemzerstörend genannt haben, das marktwirtschaftliche System zerstören. Wie das Beispiel der westeuropäischen Länder zeigt, in denen so wichtige Bereiche wie die Land-, die Verkehrs- und häufig auch die Außenwirtschaft sehr stark durch systemzerstörende Maßnahmen gelenkt werden, kann das marktwirtschaftliche System systemfremde Eingriffe in recht erheblicher Menge vertragen, ohne daran zugrunde zu gehen.

Fast alle systemzerstörenden Maßnahmen beeinträchtigen das Funktionieren des Marktmechanismus in einem oder in mehreren Bereichen und vermindern dadurch die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems. Zugleich beschneiden sie gewöhnlich die einzelwirtschaftliche Autonomie. Aber es bedarf schon eines massiven, kumulierten und langandauernden Einsatzes solcher Maßnahmen, bevor von einer Vernichtung des marktwirtschaftlichen Systems die Rede sein kann. Lediglich die weitgehende oder gar völlige Aufhebung des Privateigentums hat sofortige Todeswirkung; denn durch einen solchen Akt werden die einzelwirtschaftlichen Entscheidungszentren ausgelöscht und der Staat zur Totalplanung gezwungen.

<sup>39)</sup> F. W. Meyer: „Illusionäre Politik der Entwicklungshilfe“, a. a. O., S. 13.

So wenig wie die Entwicklungsländer — ob mit oder ohne Entwicklungsplanung — vor der Anwendung systemzerstörender Maßnahmen im Einzelfall zurückschrecken, so sehr suchen sie im allgemeinen das private Eigentum, das Herz des marktwirtschaftlichen Systems, unangetastet zu lassen. So wird in Indien trotz des Bekenntnisses zur sog. sozialistischen Wirtschaftsordnung die Bildung von neuem Privateigentum ausdrücklich gefördert: „It is essential that there should be a wide diffusion of enterprises in the private sector, and new entrants should be encouraged...“<sup>40)</sup> In gleicher Weise heißt es im zweiten pakistanischen Entwicklungsplan, daß „private enterprise has a key role to play in the economic development of the country“.<sup>41)</sup> Auch in den Entwicklungsplänen der afrikanischen Staaten — z. B. Madagaskar, Kamerun, Senegal, Elfenbeinküste, Dahomey, Obervolta — wird mit großem Nachdruck auf die Bedeutung privater in- und ausländischer Investitionen hingewiesen.

Schließlich muß bei der ordnungspolitischen Beurteilung der Entwicklungsplanung betont werden, daß jeder Plan zahlreiche systemfördernde Programme enthält, die notwendig sind, um den spontanen Antriebskräften überhaupt erst zur Entfaltung zu verhelfen. Zu denken ist dabei an die Fülle von Beratungsaufgaben, vor allem in der Landwirtschaft, an den Aufbau eines Kredit-, Steuer-, Verkehrs-, Gesundheits-, Erziehungswesens etc., an Maßnahmen, durch die die Verhaltensweise der Bevölkerung oder bestimmte sozialökonomische Einrichtungen (z. B. die Grundherrschaft) entwicklungs konform geändert werden sollen. Auch soll man nicht vergessen, daß in zahlreichen Entwicklungsländern, praktisch in ganz Afrika, eine Tausch- und Marktwirtschaft erst zu schaffen ist.<sup>42)</sup>

Wir haben also nicht feststellen können, daß die Entwicklungsländer sich zur Ausführung von Entwicklungsplänen wirtschaftspolitischer Maßnahmen bedienen müssen, die in der Tendenz das marktwirtschaftliche System zerstören. Selbst dort, wo systemzerstörende Eingriffe vorgenommen werden, führt dies nicht unbedingt zur Aufhebung des Systems, da solche Eingriffe „vom Gesamtsystem aufgefangen werden können, wenn sie nur partielle Bedeutung haben oder durch eine systemverbessernde Politik an anderer Stelle kompensiert werden“.<sup>43)</sup>

Es kann in folgedessen nicht behauptet werden, daß das marktwirtschaftliche System durch staatliche Entwicklungsplanung zerstört oder auch nur beeinträchtigt wird. Soweit die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems in den Entwicklungsländern durch wirtschaftspolitische Maßnahmen des Staates beeinträchtigt wird, sind die Ursachen dafür nicht im Vorhandensein von Entwicklungsplänen zu suchen.

<sup>40)</sup> India Third Five Year Plan, a. a. O., S. 13.

<sup>41)</sup> Pakistan Second Five Year Plan, a. a. O., S. 225.

<sup>42)</sup> Das wird z. B. in Kamerun ganz klar erkannt, vgl. Société Générale d'Etudes et de Planification: Cameroun, Plan de Développement Economique et Social, Bd. I Rapport de Synthèse, Paris 1961, S. 31.

<sup>43)</sup> E. Tuchtfeldt: „Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen“, a. a. O., S. 23.