ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schiller, Karl

Article — Digitized Version

Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schiller, Karl (1964) : Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 10, pp. 417-424

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/133424

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ABHANDLUNGEN

Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik

Senator Prof. Dr. Karl Schiller, Berlin—Hamburg

Nachstehend drucken wir die vorläufige Fassung eines vielbeachteten Vortrages ab, den der Hamburger Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Berliner Wirtschaftssenator auf der 40. Tagung des „Vereins für Socialpolitik" im September in Travemünde gehalten hat. Mit der Publikation dieser heute sehr aktuellen Gedanken, die nur einem beschränkten Kreis von Tagungsteilnehmern zugänglich waren, meinen wir, einem Wunsch unserer Leser zu entsprechen. Im übrigen möchten wir darauf hinweisen, daß die endgültige Fassung zusammen mit den anderen Vorträgen und Diskussionsbeiträgen der Travemünder Tagung in einem der nächsten Bände der „Schriften des Vereins für Socialpolitik" voraussichtlich im kommenden Jahr erscheinen wird.

I.

1. Es ist sicherlich nicht erlaubt, ein eindeutiges und vollständiges Schema einer rationalen Entwicklungspolitik zu entwerfen, das für alle in Frage kommenden Länder gültig sein könnte. Die großen sozialen, kulturellen, geographischen und ökonomischen Unterschiede zwischen den Entwicklungsländern verbieten solche Verallgemeinerungen. Manche Fehler in der Entwicklungspolitik sind auch darauf zurückzuführen, daß man voreilig von sehr generellen Annahmen oder Vorurteilen an die Probleme heranging. So können wir nur sehr vorsichtig die Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik ansprechen, die sich aus einer in groben Umrissen angedeuteten Datenkonstellation ergeben, einer Datenkonstellation, die sicherlich das eine Land mehr, das andere Land weniger trifft.

2. Es wird hier und im folgenden angenommen, daß das Entwicklungsland sich in jenem tiefgreifenden sozial-kulturellen Dualismus befindet, wie er etwa in dem Werk von Boeke [1]) beschrieben worden ist. Der Dualismus wird dargestellt durch den Gegensatz zwischen den autochthonen und traditionalen Lebensweisen und Institutionen einerseits und den eingedrungenen Werten und Produktionseinrichtungen der hochindustrialisierten Welt andererseits. Der Antagonismus erzeugt die Entwicklungslücke, das psychological gap, den cultural lag. Diese Aufspaltung der Gesamtgesellschaft ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die alte Weltwirtschaft in jenen Ländern keine Breitenstruktur schuf, die die Gesellschaften insgesamt prägte, sondern in der Mehrzahl nur Enklavenwirtschaften zur Rohstoffgewinnung oder industrielle Vorposten zu teilweiser Rohstoffverarbeitung und naturgemäß — soweit für diese notwendig — auch die ersten Fundamente einer Infrastruktur etablierte, im ganzen also das, was wir als überseeische „Contrastruktur" im Verhältnis zu den Industrieländern bezeichnen können.

3. In einem solchen, hier pointiert skizzierten Milieu muß die Entwicklungspolitik operieren, um ihr Ziel, eine bestimmte jährliche Zunahme des Volkseinkommens pro Kopf der Bevölkerung, zu erreichen. Zu diesem Zwecke muß die Leistungsfähigkeit bestehender Produktionsapparate verbessert und müssen neue Produktionsstrukturen angegliedert werden. Dabei ist es ein besonderes Problem, ob im Zuge eines sich verbreiternden Entwicklungsprozesses die Gesellschaft insgesamt transformiert wird, transformiert nicht einfach zu einem Klischee der alten Industrieländer, aber transformiert doch zu einer neuen Gesellschaft, die imstande ist, die für einen höheren Lebensstandard notwendigen modernen Apparaturen zu bedienen und in einem größeren Umfange auch herzustellen. Eine Entwicklungspolitik, die den Dualismus nicht erkennt und nicht berücksichtigt, daß er durch eine Transformation der Gesellschaft „aufgehoben" werden muß, ist zum Scheitern verurteilt.

4. Wie wir alle wissen, gibt es eine beliebig zu verlängernde Reihe von möglichen Anstößen, Ursachen und Bedingungen wirtschaftlichen Wachstums. In der Literatur, in den quasi-politischen Empfehlungen der Fachleute ist man dabei allmählich von einem Extrem ins andere geraten. Nachdem am Anfang der Import von Kapital und die technische Hilfe als wesentliche Mittel der Entwicklungsförderung und -politik angesehen wurden und man hiermit allein nur begrenzte Erfolge hatte, z. B. weil etwa eine fällige Änderung der Agrarverhältnisse noch nicht vollzogen war, trat dann um so mehr die Notwendigkeit bestimmter anthropologisch-sozialer Cofaktoren, also vor allem der Verhaltensweisen in den Vordergrund. Je schwieriger das

[1]) Vgl. H. J. Boeke: „Economics and Economic Policy of Dual Societies", Haarlem 1953, passim; sowie: „Three Forms of Disintegration in Dual Societies", Indonesië 7 (1954), S. 278 ff.; „Dualistic Economics", in: Indonesian Economics. The Hague 1961, S. 165 ff.

ganze Geschäft wurde, desto höher schraubte man die Anforderungen in dieser Beziehung. Sicherlich dürfen wir nicht außer acht lassen, daß in der Welt, in der wir leben, die rationalen, technologischen, organisatorischen und intellektuellen Ansprüche, die heute an die am Entwicklungsprozeß Beteiligten gestellt werden, sehr viel höher sind als die Anforderungen in Zeiten des Vor- und Frühkapitalismus. Trotzdem müssen wir hier vor einem übertriebenen Perfektionismus warnen, der leicht zu der enttäuschenden Alternative „Alles oder Nichts" hinführt. Auch ist manches von dem, was uns heute als wesentlicher Bestandteil, sozusagen als Sozialzement, der modernen Industriegesellschaft gilt, nur Produkt des Entwicklungsprozesses und nicht seine Vorbedingung gewesen.

So erscheint es wenig nützlich, für die Entwicklungsländer etwa auf den weiten sozial-psychologischen und religions-soziologischen Feldern der Verhaltensweisen a priori einen Katalog zwingender Voraussetzungen aufzustellen. Kapitalismus ist ja schließlich auch außerhalb der reformierten Kirche entstanden. Tatsächlich sind in der Entwicklungsgesellschaft im Hinblick auf die Expansion positive, neutrale und negative Sozialfaktoren enthalten. Dabei gibt es keinen für alle Länder gleichen Satz der beteiligten Elemente. Und ebenso ist in jedem Land die Natur dieser Sozialfaktoren nicht ein für allemal fixiert. Und es fragt sich nun, wie pari passu mit dem Entwicklungsprozeß negative Kräfte abgebaut oder neutralisiert werden und wie positive geweckt werden können.

Was sodann die politische Planung und die Orientierung einer rationalen Entwicklungspolitik auf diese Sozialfaktoren anbelangt, so können wir das Ganze mit Colm und Geiger folgendermaßen formulieren: „Ein Entwicklungsplan, der nicht bewußt in Beziehung gesetzt ist zu den außerwirtschaftlichen Faktoren, die im Lande wirksam sind — selbst wenn diese Faktoren formal nicht in den Plan einbezogen sind —, ein solcher Plan wäre nur eine theoretische Übungsarbeit." [2]

5. In engem Zusammenhang mit den Sozialfaktoren steht die ordnungspolitische Problematik. Eine funktionierende und expansive Marktwirtschaft setzt dynamische Verhaltensweisen, Investitionsbereitschaften und Unternehmereigenschaften in einem solchen Umfange voraus, daß sie in der Lage wären, die resistenten Kräfte der traditionalen Sektoren zu überwältigen. Tatsächlich stehen in den meisten Entwicklungsländern die notwendigen privaten Neuerer nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung. So muß bis heute vermutet werden, daß eine marktwirtschaftliche Erziehungspolitik, die die „ausgebildeten" Unternehmer ohne Schutz und Leitvorstellungen durch einen Plan, d. h. ohne ein beträchtliches Ausmaß staatlicher Aktivität, gewissermaßen in den offenen, d. h. in Wirklichkeit fragmentarischen Märkten aussetzt, ohne Erfolg bleiben würde, eben weil die traditionalen Kräfte nicht mitmachen, weil also die Gesellschaft weiter im Dualismus verharrt. Dabei sei noch davon abgesehen, daß in den meisten Ländern Liberalismus ideologisch mit Kolonialismus gleichgesetzt wird. Im ganzen kann wohl gesagt werden, daß Versuche, eine integrale Marktwirtschaft ohne intensive staatliche Aktivität zu installieren, der großen Gefahr ausgeliefert sind, in Bazar- und Kommerzkapitalismus auszulaufen.

Die rein zentralverwaltungswirtschaftliche Lösung andererseits setzt für das Funktionieren und für die Expansion nicht nur ein ziemlich großes Heer von wohlausgebildeten, wirtschaftlich versierten Beamten voraus, sondern vor allem schon eine weitgehend homogenisierte, transparente Gesellschaft. Zentralverwaltungswirtschaftliche Systeme, die es mit mächtigen traditionalen Kräften zu tun haben, sind der akuten Gefahr ausgesetzt, daß sie zu statischen Bürokraten-Oligarchien erstarren. Aber daneben gibt es die andere Möglichkeit: Die Zentralverwaltungswirtschaft wird aufgebaut, nachdem man erstmal in einem revolutionären Akt die Gesamtgesellschaft von allen Traditionalismen, von allen alten Werten, Bindungen und Abhängigkeiten totalitär befreit hat und ihre Bevölkerung in ein mehr oder weniger uniformes Heer von Industrie- und Landarbeitern transformiert hat. Dieser sino-sowjetische Weg der Vorweg-Transformation der Gesellschaft macht dem aufgezeigten Dualismus — wenn auch unter riesigen menschlichen Opfern — im großen und ganzen mit einem Schlage ein Ende. Es liegt auf der Hand, daß Entwicklungspolitik unter solchen Bedingungen etwas anderes darstellt, als wenn die gesellschaftliche Transformation der Begleiter (und nicht der Vorläufer) der Entwicklung ist. Wir wollen im folgenden im wesentlichen nur den zweiten Fall betrachten, der in der überwiegenden Zahl der in Frage kommenden Länder tatsächlich praktiziert wird, in denen man sich also auf den längeren Weg durch die dualistische Entwicklungsgesellschaft begeben hat. Daß uns dabei ein anderes ordnungspolitisches Mischsystem entgegentritt als in der heutigen gemischten Wirtschaftsordnung der industriellen Kernländer, dürfte leicht einzusehen sein.

II.

6. Nachdem die Ziele, das soziale Milieu und gewisse ordnungspolitische Alternativen der Entwicklungspolitik umrissen sind, müssen wir uns nun die Frage nach den angemessenen Strategien stellen. Als erstes bietet sich eine „große Strategie" an, nämlich bewußt eine gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Konstellation herbeizuführen, die eine solche Kräfteplacierung und innere Spannung enthält, daß eine starke Bewegung in der gewünschten Richtung entfacht und möglicherweise noch genährt wird. Eine solche fruchtbare Konstellation zeigte Japan Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre des vorigen

[2] G. Colm und Th. Geiger: „Country Programming as a Guide to Development", in: R. E. Asher et al. (Hrsg.): Development of the Emerging Countries, Washington (D.C.)

Jahrhunderts mit dem Sturz des Shogunats und der Aufhebung des Feudalsystems einerseits und der Öffnung des Landes nach außen andererseits; auf diese Weise konnten wichtige qualifizierte und disziplinierte Kräfte in die Bereiche gewerblicher Tätigkeit einströmen. Ein Blick auf die heutigen Entwicklungsländer zeigt uns, wie schwer es ist, solche entwicklungsträchtigen Gesamtkonstellationen herbeizuführen, aus denen sich sozusagen alles weitere von selbst ergibt; denn sehr oft sind entweder die dynamischen Kräfte zu schwach, so daß also der Rückfall in die Stagnation droht, oder sie sind desorientiert, so daß Chaos oder Anarchie möglich sind. Für die Entwicklung bedarf es nicht nur der Spannung und Änderung, sondern auch der ordnenden Hand, also auch der Mittel der äußeren Koordination, damit der Prozeß weder dahinsiecht, noch einen explosiven Verlauf nimmt.

7. In einer solchen Situation erscheint es naheliegend, daß man versucht, zwar ohne zentralverwaltungswirtschaftliche Durchorganisierung der Wirtschaft, aber dennoch durch einen umfassenden Plan alle entscheidenden Faktoren in den Griff zu bekommen, um auf breiter Front den modernen Sektor in der betreffenden Wirtschaft voranzutreiben. Es ist dies also die „kleinere Strategie" nach dem Schema des balanced growth, gemäß welchem die modernen Industrien, deren gegenseitige Abhängigkeit etwa nach einem input-output-Schema festgestellt wird, möglichst simultan expandiert werden, damit sogleich einer des anderen Kunden werde. So klar, ja bestechend das Modell ist, so schnell beweist es auch, daß es recht wirklichkeitsfremd ist.

Ein Entwicklungsschema, das eine gleichmäßige oder auch nur ausgeglichene Entfaltung der Produktivkräfte einer dualistischen Volkswirtschaft vorsieht, ohne daß es durch eine auf Dynamik gerichtete, spannungsgeladene Konstellation entscheidender Daten unterstützt wird, ein solches Schema wird entweder im Tempo seiner Realisierung vom langsamsten Schiff in dem Convoy bestimmt oder — wahrscheinlicher, da man sich eine solche Langsamkeit nicht leisten kann — an vielen Stellen schließlich unerfüllt bleiben und damit doch bei Ungleichgewichten landen. Ein noch so gut in sich ausgewogenes staatliches Investitionsprogramm, das sich in einer im übrigen unterentwickelten Wirtschaft sukzessive verschiebt, wird mit Sicherheit an verschiedenen Stellen ganz verschiedene Rückwirkungen zeitigen; das Gesamtbild wird dann notwendigerweise „unbalanced". Das Schema kann aber auch zu einer Verzettelung der Antriebskräfte über die ganze Breite der Volkswirtschaft führen; nicht genügend wirksame Maßnahmen werden dann vom System verschluckt. Deswegen wird bekanntlich auch die These vom balanced growth meistens zugleich mit dem Rezept des big push, des „großen Anstoßes", angeboten, wobei wir von den bekannten Konsequenzen einer Politik des big push in bezug auf das monetäre Gesamtgleichgewicht und auf die stark etatistische Organisation der Wirtschaft einmal absehen wollen. Das Schema des balanced growth wird seiner Natur nach kaum der dualistischen Gesellschaft gerecht. Enke hat darauf hingewiesen, daß diese Strategie den Dualismus sogar noch verschärfen kann: „Die Doktrin des balanced growth würde bedeuten, daß sich ein moderner öffentlicher Sektor über den Sektor einer privaten Subsistenzwirtschaft legt, mit fast gar keinem Austausch zwischen beiden und folglich einer nur geringen Durchdringung der Subsistenzwirtschaft durch eine Marktwirtschaft." [3]) Das Schema des ausgeglichenen Wachstums verleugnet also seine Väter nicht, es paßt vielmehr auf eine moderne, homogenisierte, optimal interdependente und transparente Volkswirtschaft; aber selbst da erweist sich die Expansion in praxi als eine „Kette von Ungleichgewichten" (Hirschman). Das Schema ist auf jeden Fall kaum anwendbar auf eine nicht-homogene, mit vielen independenten Sektoren durchsetzte und wenig durchsichtige Entwicklungsgesellschaft.

8. So bietet sich also eine andere Strategie etwa in der Richtung an, wie sie von Lewis und vor allem von Hirschman und Stolper beschrieben worden ist. Nach diesem Konzept können die wirtschaftspolitischen Instanzen ganz bewußt partielle Ungleichgewichte und Disproportionalitäten zulassen, ja herbeiführen, damit in Reaktion darauf Gegenkräfte mobilisiert werden, deren Entfaltung das Gesamtsystem voranbringt. Das Ganze muß dann sukzessiv wiederholt werden. Im Rahmen dieser Strategie können durch die staatlichen Investitionen Hüttenwerke und Staudämme, Zuckerfabriken und Maschinenbauwerkstätten errichtet werden, aber es wird nicht versucht, daß alle möglichen Komplementärerzeugungen gleichzeitig durch den staatlichen Investitionsplan geschaffen werden, sondern es wird den weiteren Reaktionen überlassen, dafür zu sorgen, entweder daß solche induzierten Investitionen entstehen oder daß auch der Außenhandel hier einspringt. Aber auch diese Gegenstrategie, die auf der These vom unbalanced growth basiert, ist für sich gesehen, unzureichend, weil sie sich stark auf die spontanen Kräfte des Marktes verläßt, die in der dualistischen Entwicklungsgesellschaft per se noch nicht vorhanden sind. Hier muß also noch anderes hinzutreten, worauf wir noch ausführlicher zu sprechen kommen werden. Auf jeden Fall wird hier vom Staat eine sehr aktive, wachsame und intensive Politik verlangt. Und es wird vor allem auch nicht angenommen, daß der Entwicklungsprozeß, einmal in Gang gebracht, oder nachdem er die Schwelle des take-off überschritten habe, sich automatisch auf erweiterter Stufenleiter aus sich heraus fortsetze, etwa im Sinne eines „self-sustained-growth" oder eines kumulativen Investitions- und Sparprozesses nach den Bedingungen des Harrod-Domar-Schemas. Solche Scheingewißheiten werden hier nicht vorausgesetzt. Eine realisti-

[3]) St. Enke: „Economics for Development", Englewood Cliffs 1963, S. 315.

sche Entwicklungspolitik muß in der Tat, gemäß den skizzierten gesellschaftlichen Daten, immer dessen gewärtig sein, daß die Impulse versiegen oder versickern.

9. Um dieses Risiko möglichst klein zu halten, bedarf es nicht nur einer sorgfältigen Auswahl der staatlichen Primäraktivitäten, es bedarf ebensosehr und zugleich der planvollen Vorbereitung, daß die privaten Sekundäraktivitäten nicht ausbleiben. Wie wir alle wissen, ist der Preis- und Marktmechanismus besonders geeignet, partielle Ungleichgewichte und Friktionen zu überwinden. Die Strategie erfordert also gleichzeitig als conditio sine qua non eine außerordentlich intensive marktwirtschaftliche Erziehungspolitik. Es bedarf vieler Aktivitäten, um „nationale Märkte" zu schaffen, die Methoden der Marktinformationen auszubauen, die Qualitätskontrollen zu verstärken, die Distribution der Güter besser zu organisieren, um die Preisflexibilitäten zu erhöhen und die Investitionsbereitschaft der Unternehmer zu fördern; und die Gestaltung der Kreditbedingungen für die privaten Investoren ist hierbei naturgemäß ebenfalls äußerst wichtig. Marktbeeinflussungen und Marktregulierungen gehören auch zu dieser Erziehungspolitik. Hier werden schließlich alle Zweige der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik des Landes relevant, damit den Makrodezisionen des Plans die dezentralisierten Entschlüsse in der Wirtschaft folgen. Auch das, was wir Ausbildungshilfe oder neuerdings Bildungsinvestitionen nennen, wird hier von wesentlicher Bedeutung. So ist gerade in letzter Zeit die Literatur darüber, wie man das Angebot an Unternehmern in den Entwicklungsländern erhöhen könne, stark angeschwollen; von Ratschlägen über die rationelle Betriebsorganisation bis hin zu Empfehlungen über den Aufbau einer effizienten Beschaffungs- und Absatzfunktion. Aber ebenso wichtig wie diese technischen Dinge ist die Antwort auf die Frage, ob denn gleichzeitig auch die Nachfrage nach Unternehmern in diesen Ländern vergrößert wird. Ohne solche Anstrengungen würde eine Politik des unbalanced growth fehlschlagen, weil ihr marktwirtschaftliches Echo sehr wahrscheinlich ausbliebe. Aber selbst, wenn sie gelingt, hat die Marktwirtschaft dann eine andere Funktion als bei uns:

Die Sphäre des privaten Unternehmertums enthält in diesem Konzept nicht die „Herde der Entwicklung" wie in den industriellen Kernländern mit hoher Investitionsneigung und expansivem élan vital. Der Markt- und Preismechanismus ist dann nur „Transmissionsmaschine" für die Weitervermittlung und Umwandlung der von den staatlichen Primäraktivitäten ausgeübten Impulse. Die Neuerer sind hier im allgemeinen also die staatlichen Investoren; die Nachfolger dagegen, die Träger der induzierten Investitionen, befinden sich im Markte. Und wenn in bestimmten Fällen die Privatwirtschaft zu einer notwendigen Komplementär- oder Sekundärinvestition nicht bereit oder in der Lage ist, dann wird auch hier der staatliche Investor einspringen müssen. Es hieße das Prinzip zu Tode reiten, wenn man dies ausschließen würde. Im ganzen darf angenommen werden, daß die Chance, den Markt- und Preismechanismus als Hilfsinstrument, als Transmissionsmaschine, zu entwickeln, unter den gegebenen Bedingungen weit größer ist als bei den Rezepten, die jenen Mechanismus überhaupt zum Motor der Entwicklung machen wollen.

III.

Die Voraussetzungen und Möglichkeiten der hier angedeuteten Strategie müssen nun im einzelnen geprüft werden.

10. Eine Politik der provozierten und provozierenden Ungleichgewichte, die sich von der vorgeplanten Harmonie des balanced growth in einigen Punkten etwa so unterscheidet wie die homöopathische von der allopathischen Medizin, darf nun naturgemäß nicht aller Gleichgewichtsvorstellungen entbehren. Sicherlich ist es Aufgabe dieser Politik, erstmal „neue Situationen zu schaffen", ihr Nachdruck liegt nicht nur auf der Annahme oder planerischen Einkalkulierung einer Gleichgewichtssituation, sie ist mehr auf den „Prozeß, wie man dahin gelangt" gerichtet. Vorstellungen über die Ziele und die Zielkonflikte, und wie diese ausgeglichen werden, alles das muß hier naturgemäß vorhanden sein. Nur wird von vornherein bewußt in Kauf genommen, daß an bestimmten Schwerpunkten Knappheiten, Spannungen, Engpässe entstehen.

Das erfordert eine besonders elastische Form der Planung. Allumfassende „cohärente und integrierte", d. h. a priori harmonisierte Volkswirtschaftspläne erscheinen kaum praktikabel; wichtige Teile von ihnen werden aus den angedeuteten Gründen stets Entwürfe bleiben.[4]) Von größerer Bedeutung erscheint dagegen eine stärkere Unterscheidung zwischen prospektiver Gesamtrechnung und einem detaillierten „Kapitalaufbringungs- und -verwendungsplan". Die prospektive Gesamtrechnung ist angebracht, um die Makro-Probleme, insbesondere Fragen des monetären und des Zahlungsbilanzgleichgewichts deutlich zu machen, die Hauptlinien der gewünschten Entwicklung zu skizzieren und die nötige globale Orientierung zu vermitteln. Im „Kapitalaufbringungs- und -verwendungsplan", wie er praktisch heute schon das konkrete Zentralstück vieler Entwicklungspläne bildet,

4) Wie schwierig allumfassende Planungsschemata praktisch zu handhaben sind, zeigen allein die statistischen Probleme. Da die Formulierung der Ansätze für die neue Planperiode schon zu einer Zeit vorgenommen werden muß, in der die tatsächlichen Ergebnisse der laufenden Periode noch nicht bekannt sind, ergeben sich leicht Fehlerquellen bei der Einschätzung der jeweiligen Lage. So standen z. B. bei der Ausarbeitung des 3. indischen Fünfjahresplanes die endgültigen statistischen Daten für das letzte Jahr der 2. Planperiode, 1960/61, noch nicht zur Verfügung. Entsprechend basieren nun auch die inzwischen vorzubereitenden Ansätze für den 4. Plan lediglich auf Schätzungen (vgl. The Third Plan, Mid-Term Appraisal, New Delhi 1963, S. 16). Vor diesen Problemen steht übrigens auch die Wirtschaftspolitik in den alten Industrieländern mit einer verhältnismäßig wohlausgebauten Statistik.

sind die wesentlichen Daten für den Kernprozeß der Entwicklung zusammengestellt. Hier handelt es sich um die eigentlich „operationalen" Größen, die direkt oder indirekt der staatlichen Investitionsplanung zugänglich sind. Die Trennung von „Gesamtrechnung" und „Kapitalplan" gestattet auch eine größere Exaktheit in der Handhabung der Zeitdimensionen. Während das erstgenannte Schema mehr langfristiger Natur ist, gibt das zweitgenannte mehr die Möglichkeit, „jede Teilsituation kurzfristiger zu optimieren" (Stolper). In der Tat scheint gerade in einer dualistischen Wirtschaft, in der ständig aus dem unterentwickelten Sektor Überraschungen eintreten, eine solche Strategie angebracht.

11. Zuerst geht es dabei um die Auswahl der Objekte. Sicherlich kommt es nun also nicht auf eine möglichst große Zahl, möglichst alle Sektoren gleichzeitig berührender Objekte an. Eine begrenzte Anzahl von Schwerpunktvorhaben, die aber von solchem Gewicht sind, daß sie die für eine partielle Dynamisierung notwendige „kritische Menge" überschreiten, sind am Platze. Bezüglich der Auswahlkriterien für die (staatlichen) Investitionsobjekte wird vielfach die Alternative zwischen der Infrastruktur und den „direkt produktiven Aktivitäten" gestellt. Es besteht wohl kein Zweifel darüber, daß eine ziemlich weit ausgebaute Infrastruktur noch nicht notwendigerweise eine moderne Entwicklung für die Gesamtwirtschaft nach sich zieht. Einige frühere Kolonien, die durch Einrichtungen des Verkehrswesens und der Energiewirtschaft relativ gut erschlossen waren, sind dafür ein Beispiel. Umgekehrt gibt es in der modernen Entwicklungspolitik auch genügend Fälle, daß neuinstallierte Industriewerke sowohl in ihrem Aufbau wie in ihrem späteren Arbeiten durch die ungenügende Infrastruktur des Landes schwer behindert waren. Feldstudien über das bekannte indische Hüttenwerk Rourkela zeigen jedoch mit eindrucksvoller Deutlichkeit, wie die eigenmotorische Kraft eines einmal begonnenen Projektes sich über alle Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten der Vorbereitung hinweg durchsetzte und das Werk sich die für den Aufbau notwendigen Cofaktoren „von selbst nahm", wo immer es sie fand. Trotzdem wäre es sicherlich falsch, ein Ungleichgewicht, das zwischen den „direkt produktiven Aktivitäten" und der Infrastruktur etwa zugunsten der ersten herrscht, generell als ein Agens der Entwicklung anzusehen. Erlaubt scheint nur die Schlußfolgerung, daß eine gleichmäßige Vorplanung auch dieser beiden Sektoren sicherlich kaum möglich ist, time-lags sind hier in praxi nie ausgeschlossen, und daß maßvolle Unterkapazitäten in der Infrastruktur politisch leichter aus dem System heraus korrigiert werden als Überkapazitäten, die eher zu schweigenden Denkmälern werden könnten.

12. Die Auswahl der primären Investitionsvorhaben soll gewöhnlich auch unter dem Gesichtspunkt erfolgen, daß ein Optimum an „external economies", von Komplementäreffekten oder linkage effects erreicht wird. Und es ist auch ein geläufiges Argument, daß der größere Planungshorizont des staatlichen Investors — vermöge der ihm offenstehenden Informationsmöglichkeiten — die Komplementäreffekte mehrerer Objekte sogleich in die Planung einbeziehen (internalize) könnte — im Gegensatz zum privaten Einzelinvestor. Der staatliche Investor könne also die Objekte besser synchronisieren und damit schnellere und größere external economies erreichen. Die Logik dieser Argumentation, die ja unter anderem eine der wesentlichen Grundlagen der „balanced-growth"-Strategie darstellt, ist sicherlich als solche unangreifbar. Aber in der rauhen, unvollkommenen Wirklichkeit sehen die Dinge sehr oft anders aus. Die Schätzungen über external economies, gerade über längere Zeiträume, was sich aus der langfristigen Natur vieler Investitionsobjekte ergibt, steht aus vielerlei Gründen auf sehr schwankendem Boden. Und ihre imaginären Projektionen dienen manchmal nur dazu, um gewisse Lieblingsvorhaben, die für sich gesehen ganz unwirtschaftlich sind, dennoch plausibel zu machen. Vor allem ist bei diesem Komplex auch zu berücksichtigen, daß viele Entwicklungsschemata fälschlicherweise von dem Modell einer geschlossenen Wirtschaft beeinflußt sind (z. B. auch dann, wenn sie formal eine „gegebene" Außenquote aufweisen), während in Wirklichkeit „vieles von dem, was man von den external economies erwartet, für das Entwicklungsland dann durch den Außenhandel und durch die Integration der nationalen Wirtschaft in die Weltwirtschaft erreicht wird".[5])

13. In der Tat ist die außenwirtschaftliche Problematik eine der besonders schwachen Stellen der Strategie des „balanced growth". Daß die im Außenhandel liegenden Möglichkeiten von den nationalen Planern vielfach unterschätzt werden, liegt sicherlich auch daran, daß sie in den traditionellen Rohstoff- und Nahrungsmittelexporten ihrer Länder bekanntlich oft vor einer sehr unelastischen Nachfrage stehen. Und ihre Lage wird dadurch nicht erleichtert, daß sie bei allem Bemühen, ihre Gesamtexporte zu diversifizieren, dennoch ihre traditionellen Exporte nicht ohne weiteres reduzieren können, sowohl aus Gründen innerer Produktionsstarrheiten (Umstellungsschwierigkeiten) wie auch einfach aus der Tatsache, daß sie auf den Erlös aus diesen traditionellen Verkäufen angewiesen sind. Und ihre Erfahrungen, die sie vielfach mit neuen Exportprodukten gemacht haben, mit denen sie in die Kernräume eindringen, tragen auch dazu bei, daß das Interesse an einer weltwirtschaftlich orientierten Entwicklungspolitik nicht immer allzu lebhaft ist. Grundsätzlich sind in der dualistischen Entwicklungswirtschaft die Produktivkräfte bekanntlich noch nicht so entfaltet und mobilisiert, daß sie bei eingeführtem Freihandel ohne größere Friktionen denjenigen neuen Kombinationen zugeführt werden

[5]) W. Stolper: „External Economies from a Planning Standpoint", in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 199 (1963), S. 197 ff., insbes. 199.

könnten, die den komparativen Kostenvorteilen entsprächen. Auch muß berücksichtigt werden, daß in vielen Ländern die überkommene Struktur durch die frühere Zugehörigkeit zu einem Kolonialreich oder durch gewisse Regionalpräferenzen vorbestimmt ist. So besteht in den überseeischen Gebieten heute im allgemeinen ein mehr oder weniger hoher Grad von „Entwicklungsprotektionismus".

Die außenwirtschaftlichen Vorgänge, die unter solchen Bedingungen mit einem Entwicklungsprozeß verbunden sind, lassen sich folgendermaßen grob skizzieren: In der Einfuhr der Entwicklungsländer steigt der Anteil der Produktionsmittel. Die gleichzeitig durch die inländischen Investitionen und deren Multiplikatorwirkungen zunehmende Nachfrage nach ausländischen Industrie-Konsumgütern wird meistens, wegen der sich bildenden Zahlungsbilanzdefizite, durch Zölle und Kontingente eingedämmt. Diese Konstellation ergibt praktisch Erziehungsschutz auch für die heimische Konsumgüterindustrie, die ihrerseits oft mit reinen Montagewerkstätten beginnt und dann „rückwärts" in den höheren Produktionsstufen ausgreift.

Bei wirtschaftlich erschließbaren Rohstoffquellen besteht zugleich die Chance, „von der Basis her" eine international wettbewerbsfähige Schwerindustrie aufzubauen, unter der Voraussetzung allerdings, daß der zu entwickelnde heimische Markt groß genug ist, um die nötigen Kostendegressionen der Großproduktion zu erreichen. Die Konstellation von größeren staatlichen Investitionen in den Grundstoff- und Produktionsmittelindustrien einerseits und dem Einfuhrschutz auch für Konsumgüter andererseits gibt an sich die Chance für eine Kombination von betontem autonomen Wachstum in der einen und von induzierten Investitionen in der anderen Abteilung. Eine solche Entwicklung würde also den Möglichkeiten entsprechen, wie sie vorhin in dem Zusammenspiel von staatlichen Primär- und marktwirtschaftlichen Sekundäraktivitäten beschrieben wurde. Wenn es nun aber das tatsächliche Ergebnis ist, daß die erstgenannte Abteilung ihre geplanten Zuwachsraten besser erreicht, während die Konsumgutindustrie deutlich zurückfällt (wie das z. B. aus der Zwischenbilanz des Dritten Fünfjahresplans für Indien hervorgeht) [6]), so kann das an folgendem liegen:

(1) Die (zugeteilten) importierten Rohstoffe und Halbfabrikate und Produktionsgüter reichen nicht für eine adäquate Ausdehnung der Konsumgüterindustrie aus. Das Programm wäre demnach überspannt, wie das gerade im Banne des balanced growth nicht ausgeschlossen ist.

(2) Es sind nicht genügend jene Bedingungen erfüllt, die nötig sind, um ein volles Überspringen der Impulse von einer Abteilung auf die andere zu erleichtern.

[6]) Government of India, Planning Commission: „The Third Plan, Mid-term Appraisal", a. a. O., S. 7 ff.

Außerdem muß festgestellt werden: auch der Entwicklungsschutz, der wohl die terms of trade und das Zahlungsbilanzgleichgewicht zu verbessern vermag, bedeutet für sich gesehen noch keinen wirksamen Impuls zur Expansion, solange im Innern die stagnativen Kräfte vorherrschen. Diese können erst überwunden werden im Zusammenwirken mit den beschriebenen anderen, internen Strategien.

Im übrigen muß hier wieder daran erinnert werden, daß es gemäß den komparativen Kostenrelationen und im Rhythmus der Entwicklung natürlich durchaus angebracht sein kann, ganze Stufen im Produktionsprozeß zeitweilig oder ständig durch Ex- und Importvorgänge zu ersetzen. Auch hier verführt das balanced-growth-Denken oft zu der ökonomisch unangebrachten Forderung nach vollständigen Verarbeitungsketten im Inland.

14. Bei den Entwicklungsländern, die einen nationalen Markt und eine wirtschaftliche Breitenstruktur entfalten, ergibt sich also, wie eben gezeigt, aus dem üblichen Prozeß leicht eine unbehagliche Lücke in der Versorgung mit Konsumgütern. So stellt sich hier auch das Problem der heimischen Landwirtschaft. Nachdem viele Jahre hindurch in der herrschenden Meinung Entwicklung mit Industrialisierung gleichgesetzt wurde, ist seit einiger Zeit das Pendel in die andere Richtung ausgeschlagen. Eklatante Fälle der Unterversorgung, aber auch die neuerdings viel stärker beachteten anthropologisch-sozialen Voraussetzungen und Cofaktoren der Entwicklung haben die Prioritäten für eine nachdrückliche Modernisierung der betreffenden Landwirtschaften sichtbar erhöht.

Solche Korrekturen der Politik, die sich aus tatsächlichen Ungleichgewichten ergeben, sind sicherlich lobenswert. Trotzdem muß mit aller Deutlichkeit gesagt werden: bei Ländern mit erstens schlechten klimatisch-geologischen Bedingungen, unter denen nur bei riesigen Infrastruktur- und Agrarinvestitionen die Produktionsergebnisse beträchtlich erhöht und (was noch dringender ist) deren Schwankungen gemildert werden können, und in denen zweitens gleichzeitig ein enormer Bevölkerungsdruck herrscht, in solchen Ländern hat sicherlich eine landwirtschaftliche Kultivations- und Meliorationspolitik immer noch ihren guten Sinn, vor allem auf den intramarginalen Böden, aber eine auf agrarische Selbstversorgung gerichtete Politik scheint da keine Lösung zu sein. Die gegebene Mengenrelation der Produktionsfaktoren spricht unter diesen Umständen vielmehr für die Industrialisierung und für den Aufbau einer industriellen Exportwirtschaft. Daß ein solches Verhalten, welches der klassischen ökonomischen Ratio entsprechen würde, zur Voraussetzung hat, daß die alten Industrieländer es handelspolitisch honorieren, kann ich hier wiederum nur anmerken. Je mehr den Entwicklungsländern von dieser Seite die Einflechtung in die Weltwirtschaft erleichtert wird, um

so mehr können sie durch Entwicklung wettbewerbsfähiger Industrien eigene Sanierungskraft entfalten und als Teilregion einer Weltwirtschaft auch weitere Sanierungskraft an sich ziehen.

IV.

15. Der entscheidende Vorgang im internen Entwicklungsprozeß liegt, wie gesagt, darin, daß die staatlich induzierten privaten Gewinnchancen auch tatsächlich genutzt werden und zu Mehrinvestition und Mehrproduktion Anlaß geben. Ob man da vom „optimalen Induktionseffekt" oder der „ausreichenden Absorptionskapazität" des Systems oder der „sozialen Kapillarität" oder vom „notwendigen Verkaufen der Reform" spricht, stets wird mehr oder weniger das gleiche Zentralproblem gemeint.

Eine wichtige Vorbedingung dafür wäre sicherlich darin gegeben, daß in manchen Entwicklungsländern die Vorstellungen über eine mögliche Symbiose von staatlicher und privater Wirtschaft, von Investitionsplanung und Wettbewerbssystem geändert werden. Die manchmal dort anzutreffende These, daß die Privatindustrie nur noch eine Gnadenfrist habe und das Ganze in the long run irgendwie auf eine volle Verstaatlichung hinauslaufe, kann natürlich nicht gerade zu einer größeren Reinvestition der in der Privatindustrie gemachten Gewinne animieren. Daß jedoch durch eine versachlichte Auffassung der möglichen Zusammenarbeit zwischen Staats- und Privatwirtschaft die privaten Kapitalimporte günstig beeinflußt werden, wird ständig von berufener Seite betont. Die Sekundärinvestitionen sind dabei das gegebene Feld der privaten Kapitalhilfe, die Primärinvestitionen das der öffentlichen Entwicklungshilfe.

16. Von besonderer Bedeutung für einen möglichst hohen Ausbreitungseffekt ist die allgemeine Geld- und Finanzpolitik im Lande. Generell ist in der Ausgangsphase das Sparvolumen klein, aber die Investition noch kleiner. Das gibt der staatlichen Investitionsexpansion die Legitimation. Aber die Verhältnisse ändern sich dann meist ziemlich rasch. Die bald entstehende Lücke zwischen Investition und heimischem Sparvolumen muß dann durch die ausländische Entwicklungshilfe gefüllt werden. Wenn diese am Zahlungsbilanzdefizit bemessen ist, kann die innere Inflationslücke durchaus in einem beachtlichen Umfang weiter bestehen. Wir müssen uns dabei wiederum vor Augen halten, daß in einer dualistischen Gesellschaft mit großen eingestreuten non-money-Sektoren und bei großen produktionsmäßigen Disproportionalitäten die Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen von Haus aus andere sind als in einer marktwirtschaftlich durchorganisierten Gesellschaft mit voll entfaltetem Produktionsapparat. Die Prozesse werden in den Entwicklungsländern — gerade wenn man schon eine gewisse Preisflexibilität erreicht hat — leicht zu erratischen Preissteigerungen, aber noch nicht ohne weiteres zur Auflösung von Engpässen führen, wenn eben nicht gleichzeitig auch für eine höhere Gewinninvestition günstigere Bedingungen und Bereitschaften geschaffen werden.

17. Um die marktmäßigen Rigiditäten und Unvollkommenheiten zu reduzieren, wird es auch sehr entscheidend sein, ob der zwischen der industriellen und der traditionalen Sphäre sich vollziehende Informationsprozeß in den Ländern verbessert werden kann. Die Kommunikation zwischen beiden Bereichen ist heute nur „partiell und fragmentarisch" (Perroux). Überhaupt vermitteln die Äußerungen der technisch-industriellen Gesellschaft durch Weltverkehr und Weltkommunikationssystem zunächst ein sehr einseitiges und oberflächliches Selbstporträt. Auf diese Weise erinnern sie die betroffenen Länder erstmal nur an die eigene Armut, an das eigene Unterentwickeltsein, gemessen an jenen propagierten Werten. Die Ungeduld wird dadurch ständig angestachelt. So ist es auch angesichts dieser Verhältnisse ziemlich sinnlos, wenn wir das Tempo der Pläne, das ungestüme Drängen dort kritisieren. Wenn schließlich selbst die Einsamkeit des indischen Dorfes davon berührt wird, dann muß das Wünsche wecken. Das alles ist ganz natürlich und weitgehend unvermeidlich. Aber Wünsche sind noch nicht ohne weiteres Vehikel für adäquate Verhaltensweisen. Wenn aber der Informationsprozeß Teil eines allgemeinen Transformationsvorganges werden soll, so muß er verbreitert und vor allem wechselseitig werden. In der Wirtschafts- und Ordnungspolitik sind bisher viel zu viele Rezepte einseitig übertragen worden. Gerade in diesen Bereichen ist Partnerschaft, ist der Dialog zwischen den importierten und den autochthonen Werten entscheidend.

18. Bei den angedeuteten möglichen Aktivitätsbereichen und Strategien der Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern werden wir manchmal an jene Vorgänge erinnert, die die Kernländer in der Frühzeit ihrer Industrialisierung durchmachten, denken wir nur an das Stichwort „Erziehungsschutz". Aber allein damit können wir die heutigen Prozesse weder begreifen noch bewältigen. Nicht nur, weil Spätkommende vor anderen Problemen stehen als diejenigen, welche am Anfang dabei waren; nicht nur weil Spätkommende durchaus auch Stufen oder Umwege, die ihre Vorläufer machen mußten, überspringen können, sondern vor allem, weil die Welt und die Weltwirtschaft, in der heute die Entwicklungsprozesse stattfinden, eine gänzlich andere ist als die des XIX. oder XVIII. Jahrhunderts. Wenn heute beispielsweise in den internationalen Gremien Weltwirtschaftspolitik fast schon in Richtung auf eine „Weltinnenpolitik" betrieben wird, so ist es einfach aus der Sache heraus notwendig, daß die Entwicklungswirtschaften hier als handelnde Größen durch ihre staatlichen Repräsentanten auftreten, die ihrerseits faktisch gezwungen sind, dort ihre heimischen Pläne darzulegen. Der Aufbau in

Ubersee ist nicht allein eine Angelegenheit von Kontorentscheidungen, sondern erhält wesentliche Direktiven von internationalen und nationalen Expertengremien.

Auch dies gehört heute zu den Bedingungen der Entwicklungspolitik und kann mit dem, was dereinst bei uns geschah, nicht verglichen werden. Es ist daher auch verständlich, daß in einer solchen Situation Planungsschemata leichter übernommen werden als die Einsicht in die instrumentale Funktion des Markt- und Preismechanismus. Die erstgenannten sind in ihrer Technik relativ leicht erfaßbar, sie vermitteln in einer Situation raschen Wechsels oftmals gerade dem „kapitalistischen" Geldgeber das Gefühl der Sicherheit und die Vorstellung einer bestimmten politischen Leitlinie. Und sicherlich erfüllen die Pläne für die beteiligten nationalen Wirtschaftspolitiker einen wichtigen pädagogischen Zweck, indem sie unaufhörlich an die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge erinnern und die Eliten der Gesellschaft entwicklungsbewußt machen. Außerdem sind diese Planschemata äußerlich frei von allen jenen ideologischen Belastungen, die der Kapitalismus in der Vergangenheit in jenen Ländern sich erworben hat. Der Versuch andererseits, den Markt- und Preismechanismus heute dort mit ideologischer Füllung oder Verpackung oder auch nur mit dem lehrhaften Hinweis auf seine Erfolge in alten industriellen Kernländern zu verbreiten, wo doch die Verhältnisse so ganz anders liegen, dieser Versuch würde die Sache nur noch schwieriger machen. Wird doch z. B. gerade in Entwicklungsländern darauf hingewiesen, daß die Marktwirtschaften in den alten Industrieländern durch sehr massive wohlfahrtsstaatliche Systeme ergänzt werden, wie sie in den jungen Ländern kaum vorstellbar sind. Um die Rentenreform beneidet man uns weit mehr als um das Kartellgesetz. Wir wissen, daß das Wettbewerbssystem ohne unaufhörliche ordnungspolitische Rahmensetzung sich zersetzt oder zerfällt. Aber auch das vergißt man sehr leicht, wenn man den jungen Ländern gleichsam ohne solche Qualifikationen eine sehr naive Wettbewerbsordnung von paradiesischer Unschuld empfiehlt. So bedarf es also noch sehr erheblicher gedanklicher und informatorischer Arbeit, um zu erreichen, daß das wettbewerbliche System als ein sachgerechtes Komplementärinstrument zu den staatlichen Planungs- und Investitionsanregungen angesehen wird, als ein Hilfsmittel, das sich mit autochthonen Ordnungsvorstellungen verbinden kann.

So ist es sicherlich unangebracht, den Entwicklungsländern heute eine rigorose und puristische ordnungspolitische Grundentscheidung abzufordern. Wohl aber sollte es möglich sein, dort zu einer Art von innerer wettbewerblicher Koexistenz in den Organisations- und Unternehmungsformen zu gelangen. Und diese innere Koexistenz müßte von den zentralen Instanzen in den Ländern sanktioniert werden; denn auch dort spielen die Stimmungen und Erwartungen für die Dispositionen der Wirtschaftssubjekte eine entscheidende Rolle. Andernfalls scheint eine rationale und erfolgreiche Entwicklungspolitik in einem solchen gemischten System kaum praktizierbar.