

Meyer-Dohm, Peter

Article — Digitized Version

Wirtschaftsplanung und Entwicklungspragmatismus in Pakistan

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Meyer-Dohm, Peter (1964) : Wirtschaftsplanung und Entwicklungspragmatismus in Pakistan, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 11, pp. 469-475

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133431>

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.

ABHANDLUNGEN

Wirtschaftsplanung und Entwicklungspragmatismus in Pakistan

Privatdozent Dr. Peter Meyer-Dohm, Hamburg

Allzuoft noch bewegt sich die Diskussion um die Frage, welchen Weg die Entwicklungsländer gehen sollen, in ordnungspolitischen Extremen. Dem Ordnungsbild der Marktwirtschaft wird dasjenige der Planwirtschaft gegenübergestellt. Dabei hat die Erfahrung gezeigt, daß Marktwirtschaft und Planwirtschaft weder in den entwickelten Ländern des Westens oder Ostens noch in den sich industrialisierenden Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas rein zu verwirklichen sind. Stets sind in der Realität Ordnungselemente des einen mit solchen des anderen Systems verwoben, und lediglich der Grad der Vorherrschaft einzelner Elemente der beiden Systeme kann es rechtfertigen, von einer „Marktwirtschaft“ oder „Planwirtschaft“ zu sprechen. Im Falle Pakistans wäre selbst der Versuch einer solchen Einordnung falsch. Die Wirtschaftspolitiker dieses Entwicklungslandes sind bestrebt, sich bei ihrem Bemühen, das Land zu modernisieren, von einem Pragmatismus leiten zu lassen, der den jeweiligen Anforderungen im konkreten Fall gerecht wird. Der Autor des folgenden Beitrags analysiert diesen in vielerlei Hinsicht interessanten Versuch Pakistans, das auch von anderen Entwicklungsländern angestrebte Ziel zu erreichen: die Mobilisierung sämtlicher entwicklungsfördernder Faktoren.

Mit dem 1. April 1966 beginnt in Pakistan die Laufzeit des dritten Fünfjahresplanes, dessen hauptsächlichstes Ziel es sein soll, neben der Förderung des Wachstums die Abhängigkeit des Landes von der Auslandshilfe zu verringern. Dieses Bestreben ist Teil des politischen Konzepts des Präsidenten Mohammad Ayub Khan, der in der Vergangenheit mehrfach bewiesen hat, daß er verschiedene wirksame Mittel kennt, mit denen er seine politische Selbständigkeit zu unterstreichen weiß — sei es nun die kritische Haltung zur SEATO oder die Bereitschaft zu Verhandlungen mit der Volksrepublik China. Vor allem war es bisher aber stets der ungelöste und manchem unlösbar erscheinende Streit um Kaschmir — eine nationale Prestigefrage ersten Ranges —, in dem die pakistanische Regierung auf ihr Recht gegenüber ihrem stärksten Nachbarn pocht, und das zum Teil mit religiös-politischen Argumenten, die das nicht unerhebliche wirtschaftliche Interesse Pakistans an dem umstrittenen Gebiet verdecken. Mit dem Kaschmirkonflikt aber wird immer wieder die Entstehungsgeschichte Pakistans aktualisiert, die für die Beurteilung der Entwicklungspolitik von großer Bedeutung ist.

DIE SITUATION NACH DER TEILUNG BRITISCH-INDIENS

Bei der Teilung des indischen Subkontinents 1947 war das industrielle Erbe Pakistans überaus dürftig. Besonders Ost-Pakistan, das frühere Ost-Bengalen, war zur Zeit der britischen Herrschaft kaum erschlossenes

Hinterland des Industriezentrums und Hafens Kalkutta, von dem es nun plötzlich getrennt wurde. Dieser Schnitt mitten durch einen natürlich gewachsenen Wirtschaftsraum ließ Wunden entstehen, die heutzutage, nach 17 Jahren, noch nicht alle verheilt sind. Das gleiche gilt — wenn auch nicht in so auffallendem Maße — für West-Pakistan. Hier war der bis vor kurzem noch unentschiedene, inzwischen aber durch Vermittlung des Weltbankpräsidenten beigelegte Induswasser-Streit ein Symbol der Teilung einer ehemals bestehenden, historisch gewachsenen Wirtschaftseinheit. Pakistan wurde also seit seiner Geburtsstunde mit besonderen Problemen konfrontiert, die hier nicht im einzelnen erörtert zu werden brauchen, Probleme, die ihren Niederschlag in einer Wirtschaftspolitik gefunden haben, die zunächst darauf gerichtet war, die „Amputationsschäden“ auszuheilen.

Die Wirtschaftspolitik eines Entwicklungslandes kann nicht darauf verzichten, die einzelnen Aktivitäten beim Aufbau der Wirtschaft aufeinander abzustimmen, d. h. die Entwicklung zu planen. So etwas kann mit leichter Hand geschehen, aber auch in den Dirigismus einer schwerfälligen Planungsbürokratie ausarten, die bestrebt sein wird, alle Wirtschaftsvorgänge bis ins Detail zu bestimmen. Die Art der Wirtschaftsplanung — wie immer sie auch konzipiert sei — ist nicht vom sozio-kulturellen Hintergrund eines Landes zu lösen und ohne diesen nicht zu verstehen.

Der Zensus von 1961 hat ergeben, daß von den 93,7 Mill. Pakistanis 81,4 Mill. — das sind 86,8% — auf

dem Lande leben und 75,5% aller Arbeitskräfte dort beschäftigt sind.¹⁾ Zusammen mit der breiten Schicht der großenteils armen Stadtbevölkerung bildet sich hieraus die traditional orientierte Basis der Gesellschaftspyramide. Darauf erhebt sich dann eine zahlenmäßig verschwindend geringe, einflußlose Mittelschicht und eine sehr schmale Spitze, die eine Gruppe westlich (britisch) erzogener Kaufleute, Funktionäre und Akademiker bildet. Von dieser Pyramidenspitze, dieser Elite, gehen die Bemühungen zum Aufbau einer modernen Wirtschaft und Gesellschaft aus, ohne daß dabei versucht würde, das überkommene Gesellschaftssystem tiefgreifend und kurzfristig zu transformieren. Vielmehr soll durch eine fortwährende und vorsichtige Beeinflussung eine organische Umwandlung der bestehenden Verhältnisse erreicht werden, um Friktionen und Spannungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Die „basic democracy“ gehört ebenso zu diesem Plan wie der Ausbau des Erziehungswesens und die schrittweise Modernisierung des dörflichen Lebens.

FORTSCHRITT AUF DER GRUNDLAGE DES ISLAM

Die Wirtschaftsplanung setzt der pakistanischen Gesellschaft den Aufbau eines sogenannten „Wohlfahrtsstaates“ (Social Welfare State) als Ziel. Dabei geht es der Regierung darum, zunächst die schwerwiegendsten sozialen und ökonomischen Mißstände zu beseitigen, und zwar — wie es der erste Fünfjahresplan ausdrückt — „in an orderly and peaceful manner but so that it contributes to our individual growth as well as the growth of the community in keeping with our own basic values.“²⁾ So soll zum Beispiel die Familienstruktur zunächst unberührt bleiben, denn die Großfamilie übt eine wichtige stabilisierende Fürsorgefunktion aus. Da Pakistan ein islamischer Staat ist — die Religion bildet das stärkste Bindeglied der räumlich getrennten Provinzen West- und Ost-Pakistan —, soll ferner das religiöse Bewußtsein gestärkt werden, um die staatstragende Idee zu vertiefen. Die Lösung heißt: Fortschritt in Harmonie mit den Grundsätzen des Islam. Manche Züge der Wirtschaftsplanung Pakistans sind ohne die Kenntnis dieser Leitmaxime nicht zu verstehen.³⁾

1) Vgl. Government of Pakistan: „Economic Survey of Pakistan 1962-63“, Rawalpindi o. J., S. 9. Solche Beschäftigtenzahlen müssen natürlich mit Vorsicht aufgenommen werden, wie z. B. eine interessante Feldstudie zum Problem der Arbeitslosigkeit in der ost-pakistanischen Landwirtschaft zeigt. Die sehr eingehende Erforschung der Verhältnisse in dem 676 Seelen zählenden Dorf Sabilpur (M. Habibullah und A. Farouk: „The Pattern of Agricultural Unemployment“, Dacca 1962) hat zahlreiche Varianten ineffizienter Nutzung der Arbeitskräfte, die als „beschäftigt“ gelten, in Erscheinung treten lassen.

2) Government of Pakistan: „The First Five Year Plan 1955-60“, Karachi 1957, S. 2 (Hervorhebung vom Verf.)

3) Der religiöse Ursprung der pakistanischen Staatsidee — sie geht auf den Philosophen Muhammad Iqbal (1875-1938) zurück — schlägt bis in die Stellungnahmen zu ökonomischen Problemen durch. Allerdings handelt es sich hier um einen dynamischen und modernen Islam. Vgl. G. W. Choudhury: „Constitutional Development in Pakistan“, London—New York—Toronto 1959, S. 72 ff.

Nun vollziehen sich die sozialen und wirtschaftlichen Wandlungen in den Ländern Asiens bekanntlich auf sehr unterschiedliche Weise: die „Sofort-Transformation der Gesellschaft“ im kommunistischen China, der Weg Indiens mit einem „socialist pattern of society“, die Experimente U Nu's im buddhistischen Burma — überall zeigen sich kulturelle, weltanschauliche und politische Besonderheiten. Pakistan steuert mit den ökonomischen und sozialen Zielsetzungen seiner Pläne ein weiteres individuelles Beispiel bei. Dennoch gibt es trotz aller Individualität natürlich eine Orientierung an den Aufbauleistungen und -methoden anderer Länder. Wie für viele Völker Asiens ist auch für Pakistan der wirtschaftliche Aufstieg Japans wegweisend, während z. B. die sowjetische Praxis der Wirtschaftsentwicklung abgelehnt wird, da deren Methoden „are not consistent with the ideology and the spiritual values of this country“, wie die staatliche Planungskommission erklärt.⁴⁾

PRAGMATISCHE ENTWICKLUNGSPLÄNE

Aber während die Entwicklungspläne mancher Länder ins einzelne gehende Leitbilder zu entwerfen trachten, an denen sich die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik streng ausrichtet, hat sich Pakistan für den Pragmatismus entschieden. Darunter versteht man einen Weg, der weder in eindeutiger kapitalistischer noch sozialistischer Richtung weist, sondern sich ausschließlich an den Grunderfordernissen der ersten Wachstumsphase zu orientieren sucht, nämlich der Mobilisierung aller entwicklungsfördernden Faktoren. Dieser Entwicklungspragmatismus macht allen denen Schwierigkeiten, die eine klare Trennung z. B. nach den Kategorien „Sozialistisch“ und „Nicht-Sozialistisch“ vornehmen möchten. Und wenn auch bei allem Pragmatismus die „Islamische Gesellschaft“ als Ziel genannt wird⁵⁾, so läßt dieses Ziel in der Allgemeinheit seiner Formulierung vielerlei konkrete Lösungen offen.⁶⁾

Die pragmatische Wirtschaftsplanung Pakistans hat ihren Niederschlag zuerst in einem als provisorisch zu bezeichnenden Sechsjahresplan gefunden, der im Jahre

4) The First Five Year Plan, a. a. O., S. 59.

5) Offensichtlich gibt es kein klar umrissenes, amtliches „Modell“ für diese Gesellschaft auf religiöser Grundlage, die Pläne und Kommissionsberichte betonen nur — in weitgehend übereinstimmender Formulierung — einige sehr allgemeine Grundsätze, wie sie z. B. im Report der „Commission on National Education“ ausgesprochen werden: „When we speak . . . of the Islamic way of life, we have in mind those values which emanate from the concept of a universe governed by the principles of truth, justice, and benevolence, where human relationships are based on the ideal of universal brotherhood, and where all these are rooted deeply in religious belief. The moral and spiritual values of Islam combined with the freedom, integrity, and strength of Pakistan should be the ideology which inspires our educational system.“ (Government of Pakistan — Ministry of Education: Report of the Commission on National Education, o. O. 1959, S. 10 f.).

6) Hier sei nur darauf verwiesen, daß Ägypten die dort angestrebte Gesellschaftsform oft als „Islamischen Sozialismus“ bezeichnet und daß die Gegenspieler Sukarno (Indonesien) und Abdul Rahman (Malaysia) voneinander abweichende Konzeptionen der „Islamischen Gesellschaft“ vertreten.

1951 in Kraft treten sollte. Die schwerwiegenden ökonomischen und politischen Probleme, die mit der Staatsgründung verbunden waren, mangelnde Übersicht über wirtschaftliche Daten im neuen Wirtschaftsraum und unzureichende Erfahrung in der Aufstellung von Plänen und ihrer Durchführung ließen aber diesen Plan unausgeführt. 7) Statt dessen versuchte die Regierung, durch eine Reihe von autonomen Institutionen (Economic Council, Planning Commission usw.) die ersten Schritte beim Aufbau der Wirtschaft zu koordinieren, ohne sich an die Planvorstellungen zu binden. In Anbetracht der Schwierigkeiten können die erzielten Erfolge durchaus als aner kennenswert bezeichnet werden. Zum Teil verwirklichte man sogar spektakuläre Projekte; besonders die freie unternehmerische Betätigung trug gute Früchte.

Die eigentliche Wirtschaftsplanung und damit der ernstzunehmende Versuch einer umfassenden Koordination der Entwicklungsaktivitäten beginnt mit dem ersten Fünfjahresplan (1955 bis 1960), der inzwischen durch den zweiten Fünfjahresplan (1960 bis 1965) abgelöst worden ist. 8) In beiden Plänen findet sich die bereits angedeutete pragmatische Grundhaltung, die manchmal auch als Bekenntnis zur Marktwirtschaft gedeutet worden ist. Diese Grundhaltung wurde auch nicht durch die für das Land äußerst bedeutsame Revolution vom Oktober 1958 geändert, die — neben der vorläufigen Abschaffung des parlamentarischen Regierungssystems — durch die Aufhebung des bisherigen föderalen Verwaltungsaufbaus eine wesentliche Stärkung der Zentralgewalt und des Amtes des Präsidenten der Republik brachte, was sich dann auf die Plandurchführung durchaus günstig ausgewirkt hat.

BETONUNG DER PRIVATWIRTSCHAFTLICHEN INITIATIVE

Ehe an Hand der Wirtschaftspläne die speziellen Probleme näher beschrieben werden, sei eine Frage gestellt und beantwortet, die der Meinung westlicher Beobachter zufolge oft den Charakter einer „Gretchen-Frage“ hat: Welche Rolle spielt der Staat in der wirtschaftlichen Entwicklung? Hier ist es wohl angebracht, die indische und pakistanische Entwicklungsplanung miteinander zu konfrontieren. Im Gegensatz zu Indien (und auch Indonesien) stellt die Betonung der privatwirtschaftlichen Initiative ein bedeutsames und stark

begrüßtes Ingrediens der pakistanischen Entwicklungsplanung dar. In beiden Fünfjahresplänen hat die Regierung ganz entschieden für die Privatwirtschaft Stellung bezogen. Hatte man allerdings im ersten Plan die Privatwirtschaft noch als „a desirable agency“ angesehen, die man schon im Interesse eines schnellen wirtschaftlichen Wachstums heranziehen müsse⁹⁾, so heißt es unter anderem im zweiten Plan, daß es keinen Wirtschaftssektor geben dürfe, der von vornherein dem Staat reserviert sei, und: „Reliance will be placed primarily on private enterprise“. 10)

Pakistans 2. Fünfjahresplan (revidierte Fassung)
(Planausgaben in Mill. Rs.)

Planbereiche	Öffentlicher Sektor	Halböffentlicher Sektor	Privatwirtschaftlicher Sektor	Insgesamt
Landwirtschaft	2 520	—	900	3 420
Wasser und Elektrizität	4 140	190	60	4 390
Industrie	100	1 940	3 080	5 120
Brennstoff, Rohöl und Mineralien	180	270	550	1 000
Transport- und Nachrichtenwesen	2 610	530	910	4 050
Gebäude und Wohnungen	1 410	870	1 130	3 410
Erziehung und Ausbildung	950	—	100	1 050
Gesundheitswesen	370	—	50	420
Arbeitskräfte u. Wohlfahrtsdienst, Village-AID	120	—	20	140
Zusammen	12 400	3 800	6 800	23 000

In dem Bekenntnis zum Wert der privaten Initiative in allen wirtschaftlichen Bereichen erfaßt man ein typisches Kennzeichen der pakistanischen Entwicklungsplanung, das gut zur pragmatischen Grundhaltung paßt. Die verantwortlichen Männer der Planungskommission erklären, daß die Zukunft vermutlich eine immer weitere Ausdehnung der Privatwirtschaft bringen und der Staat nach Möglichkeit nur im Anfangsstadium und bei der Überwindung der Startschwierigkeiten Hilfestellung leisten oder einspringen solle; auch hier fällt wieder der Gegensatz zu den indischen Entwicklungsvorstellungen auf, gegen die man explizite Front macht. So ist es die Aufgabe der halbstaatlichen, 1952 gegründeten Pakistan Industrial Development Corporation (PIDC), Industrialisierungsprojekte zu planen und zu verwirklichen, während die Pakistan Industrial Credit and Investment Corporation (seit 1957) wie auch die Industrial Development Bank of Pakistan (seit 1961) die Finanzierung neuer Privatindustrien ermöglichen und auch die Mittel für ihre Modernisierung bzw. ihren weiteren Ausbau bereitstellen. Wenn die von der PIDC aufgebauten Betriebe so weit entwickelt sind,

9) The First Five Year Plan, a. a. O., S. 4.

10) Government of Pakistan: „The Second Five Year Plan 1960-65“, o. O., o. J., S. 225. Erläuternd heißt es dazu: „This assumption has been made not so much to reduce the burden on public finance as in recognition of the fact that private enterprise has a key role to play in the economic development of the country“ (ebenda). Vgl. im übrigen Albert Waterston: a. a. O., S. 121 ff.

7) Nicht zuletzt war Pakistans mehr als dürftiges statistisches Erbe aus der Teilung Britisch-Indiens für zahlreiche Fehlschätzungen im Sechsjahresplan verantwortlich. Die für die Planung notwendigen Unterlagen waren nur mit ganz groben Schätzverfahren zu erlangen, Verfahren, die heute zwar wesentlich verbessert, aber doch noch in gewissem Sinne suspekt sind. Vgl. zu dem wichtigen Thema der Statistik in Entwicklungsländern Saïim Ullah Khan: „Probleme der Volkseinkommensberechnung in Pakistan“, Stuttgart 1963 (Ökonomische Studien, hrsg. von Karl Schiller, Heft 8), passim, bes. S. 33 ff.

8) Eine ausführliche Analyse der Pläne geben Mahbub Ul Haq: „The Strategy of Economic Planning, A Case Study of Pakistan“, Karachi 1963, bes. S. 134 ff., und Albert Waterston: „Planning in Pakistan. Organization and Implementation“, Baltimore 1963, S. 20 ff.

daß sie privatwirtschaftlich betrieben werden können, gehen sie in Privatbesitz über. So gibt es mehr als 30 Betriebe mit einem Investitionswert von rd. 500 Mill. Rupien (das sind ungefähr 440 Mill. DM), die ganz oder teilweise privatisiert wurden.¹¹⁾ Indem man sich auf die Privatinitiative und die Entschlußfreudigkeit der Bürger verläßt, vertraut man auch auf das ausreichende Funktionieren des Marktmechanismus und die natürliche Beseitigung der Engpässe im Zuge der Entwicklung, wobei der Staat nur unterstützend tätig werden will. Daß das offizielle Vertrauen auf die Privatindustrie durchaus seine Früchte trägt, zeigt sich daran, daß in den ersten zweieinhalb Jahren des zweiten Planes die Privatinvestitionen 43 % höher waren, als im Investitionsprogramm vorgesehen.¹²⁾

STAATLICHE INVESTITIONSPOLITIK ALS ANTRIEBSSELEMENT

Aber selbst wenn man sich für den Marktmechanismus im Zusammenspiel mit einer Fiskal- und Geldpolitik und gegen staatliche Preisfestsetzungen und Verwendungskontrollen ausspricht, wie es im zweiten Plan geschieht, kann man doch nicht umhin, der Privatinitiative auch Grenzen zu setzen. Die Gefahren eines „Basarkapitalismus“ (Karl Schiller), der die Gewinne nicht langfristig investiert, sondern sie in allerlei profitable, das Wirtschaftswachstum nicht fördernde Tätigkeiten einsetzt — diese Gefahr fast aller orientalischen Entwicklungsländer muß der Staat durch Investitionsanreize und administrative Maßnahmen einzuschränken trachten. Staatliche Unternehmungen oder Beteiligungen an Privatunternehmungen sind weitere Mittel, mit denen der wirtschaftlichen Entwicklung Richtung gegeben werden soll.

Talentierte moderne Unternehmer sind in Pakistan, wie in allen Entwicklungsländern, eine Seltenheit. Deshalb muß der Staat nicht nur als Lückenbüßer wirtschaftliche Aktivität entfalten; er muß auch bestrebt sein, die schädlichen Wirkungen der Zusammenballung wirtschaftlicher Macht in den Händen von einigen wenigen erfolgreichen Unternehmern herabzumindern. In Pakistan versucht man daher eine Kartellkontrolle durchzuführen, die weite Streuung der Aktien zu fördern und nicht zuletzt die oft sehr ansehnlichen Monopolgewinne durch hohe Steuern auf Kapitalgewinn und Vermögen auch den Zwecken der Gemeinschaft dienstbar zu machen. Das Budget für 1963/64 hat in dieser Hinsicht drastische Maßnahmen vorgesehen.

Die Feststellung, daß die staatliche Investitionspolitik ein bedeutendes Antriebselement der wirtschaftlichen Entwicklung sein muß, steht keineswegs im Widerspruch zu den Bekundungen der Regierung für Privat-

initiative und freies Unternehmertum. Auf den ersten Stufen der Entwicklung muß sich notgedrungen der Staat stärker an der Wirtschaft beteiligen. Es kommt darauf an, ob er versucht, die gesamte Wirtschaft in eigener Regie zu führen, oder ob er sich grundsätzlich für das pragmatische Miteinander von staatlicher Planung und privatwirtschaftlicher Initiative entscheidet, sich also dann zurückzieht, wenn sein Platz von der Privatwirtschaft effizienter ausgefüllt werden kann.¹³⁾

Pakistan ist ein Agrarland. Diese Feststellung wurde bereits durch einige Hinweise unterstrichen und charakterisiert die besonderen Probleme, vor die die Wirtschaft dieses Landes gestellt ist. Aber man sollte sich vor der Schlußfolgerung hüten, daß nun dem Lande — entsprechend seiner heutigen Wirtschaftsstruktur — ein für allemal sein Platz in der Weltwirtschaft zugewiesen worden ist. Vielmehr ist durchaus eine Industrialisierung möglich, ja notwendig. Ein solches Vorhaben erfordert aber einen großen Kapitaleinsatz. Besonders der Bedarf an Auslandskapital ist hoch, was daran deutlich wird, daß 10,9 Mrd. Rupien oder fast 48 % der im zweiten Plan vorgesehenen Investitionen durch Auslandshilfe finanziert werden müssen.¹⁴⁾ Soweit es sich bei diesen Investitionen nicht um fremde Kapitalien handelt, die als Anleihen oder Geschenke ins Land strömen¹⁵⁾, muß dieses Devisenkapital erst erwirtschaftet werden. Das kann jedoch nur durch den Verkauf jener Produkte geschehen, die Pakistan auf dem Weltmarkt anbietet. In alten Hinduschriften läßt sich im Gangesdelta die Kultivation der Jute, der „Goldenen Faser Pakistans“, bis zum Jahre 800 v. Chr. zurückverfolgen. Allerdings diente die Pflanze damals als Medizin und Nahrungsmittel. Heute bildet der Juteanbau neben der Kultivation von Baumwolle die Hauptdevisenquelle des Landes: 1962 waren Rohjute und Juteprodukte mit 57 % am Wert des pakistanischen Exports beteiligt, Baumwolle und Baumwollprodukte mit 14 %.¹⁶⁾ In der Nähe der Hauptstadt Ost-Pakistans, Dacca, erstreckt sich an den Ufern des Lakhya eine riesige Jutespinnerei, die drei Jahre nach der Staatsgründung „auf der grünen Wiese“ erbaut wurde: Adamjee Jute Mills Ltd. Eine der reichsten Familien des Landes wagte hier ein Experiment, das zwar durch den Umstand begünstigt wurde, daß Pakistan bei seiner Gründung keinerlei Verarbeitungsanlagen für Jute besaß, aber wegen des hohen Kapitaleinsatzes und des unstabilen Jutemarktes auch ein großes Risiko darstellte. Erstaunlich ist

13) Vgl. hierzu die Bemerkungen von Karl Schiller zur Entwicklungspolitik, besonders zur „wettbewerblichen Koexistenz in den Organisations- und Unternehmungsformen“ und den Problemen einer „puristischen“ ordnungspolitischen Grundentscheidung. Vgl. Karl Schiller: „Möglichkeiten einer rationalen Entwicklungspolitik“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 44. Jg. (1964), S. 417 ff., bes. S. 424.

14) Vgl. Economic Survey of Pakistan, a. a. O., Statist. Anhang, S. 153, Tab. 78.

15) Seit 1960/61, dem Beginn des zweiten Planes, wurden Pakistan 940 Mill. US-\$ Auslandshilfe zugesagt, davon 460 Mill. von den USA, 127 Mill. von der Bundesrepublik, 78 Mill. von Japan und 72 Mill. von Großbritannien. Vgl. Economic Survey of Pakistan, a. a. O., S. 190.

16) Vgl. Economic Survey of Pakistan, a. a. O., S. 89.

11) Zur Aktivität der genannten Entwicklungsorgane vgl. die ausführliche Darstellung in: Economic Survey of Pakistan, a. a. O., S. 38 ff.

12) Ebenda, S. IX, auch S. 36 f.

die Geschwindigkeit des Aufbaus: Im März 1950 begann man mit den Ausschachtungsarbeiten, und schon im Dezember 1951 konnte die erste der drei heute bestehenden Spinnereien — in jeder sind 1000 Maschinen aufgestellt — mit der Verarbeitung der Jute beginnen. Die weitläufigen wohlgeordneten Werksanlagen, in denen 20 000 Arbeiter jährlich 30 000 t Jute-tuch und 60 Mill. Säcke herstellen, sind ein beliebtes Beweisobjekt des Aufbauwillens, das jedem Besucher mit Stolz vorgeführt wird.

Adamjeenagar, wie der Ort der Jutespinnerei getauft wurde, kann man mit unterschiedlichen Maßstäben beurteilen. Als westlicher Besucher ist man vielleicht geneigt, heimische Verhältnisse zum Vergleich heranzuziehen; dann erscheint die Arbeit an den langen Maschinenkolonnen in der heißen, staub- und dampfgeschwängerten Luft — täglich zwei Schichten zu 10 Stunden — schlechthin unzumutbar, zumal der Monatsverdienst im Akkord einschließlich Überstunden rund 100 Rupien (etwa 88 DM) beträgt. Von diesem Einkommen soll eine meist vielköpfige Familie erhalten werden! Gemessen an pakistanischen Verhältnissen werden jedoch die Arbeiter überdurchschnittlich gut bezahlt, und die Betriebsleitung weist natürlich auch noch mit Nachdruck auf die attraktiven sozialen Leistungen hin: große Kantinen, Erholungsräume, Sportplätze, ärztliche Betreuung, Schule, Kindergarten und was der Dinge mehr sind, die man den Arbeitern zur Verfügung stellt. Es kommt also auf die Perspektive an, unter der man ein positives oder negatives Urteil fällt.

STARKE ABHÄNGIGKEIT VOM WELTMARKT

Verarbeitung landwirtschaftlicher Exportprodukte — dieser erste Schritt in der Industrialisierung erscheint besonders sinnvoll und wird von den Entwicklungsplänen gefördert. Da Pakistan mit seinem Hauptprodukt Jute eine überragende Weltmarktstellung besitzt, scheint es gerechtfertigt, diese Position weiter auszubauen. Der zweite Plan sieht vor, bis 1965 die Juteverwebungskapazität von 8040 Webstühlen (1960) auf 12 000 zu erhöhen; neuerdings wird sogar der Aufbau von 14 000 Stühlen angestrebt. Mehrere Jutespinnereien sind kurz vor der Fertigstellung, und die Produktion hat sich bereits von 264 700 t 1960 auf 286 000 t 1962 erhöht.¹⁷⁾ Dennoch muß man immer bedenken, daß Pakistan auch seinerseits vom Weltmarkt in starkem Maße abhängig ist, womit ein aus der Sicht der Zahlungsbilanz nicht immer erfreuliches Kapitel aufgeschlagen wird.

Der Jutepreis gehört zu den unstabilsten aller Rohstoffpreise. So fiel z. B. der Preis für Rohjute von 175 £ pro Tonne im Januar 1952 auf 73 £ im September 1952. Bis zum Mai 1953 ergaben sich kaum Unter-

schiede im Preis, bis eine gewisse Erholung eintrat, die den Preis jedoch nicht mehr über 100 £ steigen ließ. Seit Juni 1960 hat sich jedoch die Situation beträchtlich verbessert. Im November des genannten Jahres stiegen die Preise sogar auf 189 £ und weiterhin auf 209 £ im März 1961 und überboten damit sogar die Spitzenpreise aus der Zeit des Koreakrieges, um danach wieder stark abzufallen.

Wie erklären sich diese heftigen Schwankungen? Mit dem Hinweis auf den Koreaboom ist die steigende Nachfrage angedeutet, die für die Preisgestaltung verantwortlich ist, während das Hinaufschellen der Preise gegen Ende des Jahres 1960 das Resultat einer schlechten Ernte darstellt. In Ost-Pakistan heißt es allgemein: Jute ist ein Glücksspiel! Und an diesem Glücksspiel beteiligt sich eine schier unübersehbare Menge von Spekulanten, zu denen letztlich auch der Bauer zu zählen ist, denn er hat die Möglichkeit, Jute gegen Reis zu substituieren, den er für seine Ernährung benötigt. Die geradezu neurotische Reaktion des Marktes auf Preisschwankungen, die Unübersichtlichkeit des Anbaus und das unentwirrbare Geflecht des Zwischenhandels machen die Juteproduktion zu einem risikobelasteten Geschäft, bei dem nicht selten der Spekulant sein gesamtes Hab und Gut verliert und das auch die staatlichen Preisregulierungsversuche nur wenig steuern können. Daß auf dem Weltmarkt bei besonders hohen Preisen die Gefahr besteht, Jutesäcke durch Kunststoffabrikate zu ersetzen, sei nur am Rande erwähnt.

Im Jahre 1962 standen Rohjute und Juteerzeugnisse mit 1,09 Mrd. Rupien an der Spitze der pakistanischen Exportstatistik. Baumwolle und Baumwollprodukte, hauptsächlich in West-Pakistan erzeugt, erbrachten 0,26 Mrd. Rupien, und Wolle, Häute und Felle, Fisch, Reis und Tee konnten nochmals rund 0,36 Mrd. Rupien einbringen.¹⁸⁾

ZIELE DER INDUSTRIALISIERUNGSPOLITIK

Auch die Exportstatistik also weist Pakistan als ein Agrarland aus. Und doch ist ein beträchtlicher Import an Nahrungsmitteln festzustellen, erklärbar aus dem raschen Bevölkerungswachstum und der agrarwirtschaftlichen Produktivität, die unter die niedrigsten der Welt gezählt wird, so daß die Agrarproduktion die Ansprüche, die an sie von seiten des Exports und der Versorgung der Bevölkerung gestellt werden, nicht erfüllen kann.¹⁹⁾ Damit wird es verständlich, daß Pakistan sich nicht allein auf die Landwirtschaft verlassen will und kann. Das wird bei einem Blick auf

¹⁸⁾ Vgl. Economic Survey of Pakistan, a. a. O., S. 89.

¹⁹⁾ Zum pakistanischen Agrarproblem vgl. Ghulam Mo-ham-mad: „Some Strategic Problems in Agricultural Development in Pakistan“, in: The Pakistan Development Review, Vol. 4 (1964), S. 223 ff. sowie J. Herbert Snyder: „Problems and Possibilities in Planning for Agricultural Development“, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 12 (1963/64), S. 123 ff.

¹⁷⁾ 1958 betrug die Juteproduktion noch 172 100 Tonnen. Vgl. Economic Survey of Pakistan, a. a. O., S. 49, und Statist. Anhang, S. 39.

die Ziele des zweiten Fünfjahresplanes deutlich, der unter Einsatz umfangreicher Auslandshilfe mit einem Wachstum des Volkseinkommens von 24 % rechnet, was bei einer Berücksichtigung der Bevölkerungsvermehrung eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens um 12 % bedeutet. Zunächst soll die Produktion der landwirtschaftlichen Nahrungsmittel um 21 % gesteigert werden, was das Land unabhängig von Importen machen und so die schwerwiegende Versorgungslücke schließen helfen würde — ein Ziel, das zum Ende des zweiten Planes kaum zu erreichen sein wird.

Wenn man auch im gegenwärtigen Zeitpunkt der Entwicklung der Landwirtschaft die höchste Priorität zuweist, werden darüber die Anstrengungen zur Industrialisierung doch nicht vergessen. Denn die Landwirtschaft bedarf der Unterstützung der Industrie, wobei z. B. an die Versorgung mit Geräten, Düngemitteln, Verarbeitungsanlagen und ähnliches zu denken ist. Aber auch bei der Entwicklung anderer Sektoren der Wirtschaft — Konsumgüterindustrie, Energie, Transport, Nachrichten usw. — spielt die Industrie eine bedeutsame Rolle. Während der ersten beiden Jahre des zweiten Fünfjahresplanes erhöhte sich die industrielle Produktion denn auch bereits um 23 %, und man hofft, daß bis 1965 das für die Planperiode vorgesehene Ziel — eine Steigerung der Produktion um 60 % — erreicht wird.²⁰⁾ Ein anderes Zeichen für den industriellen Fortschritt ist die Tatsache, daß die Wertschöpfung der Industrie von 12 % des Volkseinkommens im Jahre 1959/60 auf 14 % 1962/63 zugenommen hat.²¹⁾

DIVERSIFIZIERUNG DER WIRTSCHAFTSSTRUKTUR

Wegen der anfälligen Exportsituation besonders bei Jute muß eine am stetigen Wirtschaftswachstum interessierte Wirtschaftspolitik eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur anstreben. Das wird in Pakistan zunächst dadurch versucht, daß man importierte Konsum- und Investitionsgüter durch einheimische Fabrikate zu ersetzen sucht. Bei Juteprodukten, Baumwoll- und Wolltextilien, Schuhen, Zucker, Papier, Zigaretten, Fahrrädern, Nähmaschinen, Reifen und einer großen Anzahl von elektronischen Produkten ist dies bereits gelungen. Ferner ist Industrialisierung ein Mittel zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit, was besonders wichtig wird, wenn die Landwirtschaft außerstande ist, weitere Arbeitskräfte zu absorbieren und sogar durch moderne Landbestellungsmethoden Arbeiter freigesetzt werden.

Auf die Unterstützung der Industrialisierungsvorhaben durch PIDC und andere Institutionen wurde bereits verwiesen. Die pakistanische Regierung ist bemüht, durch Vergünstigungen ausländische Firmen an der Errichtung von Schwesterunternehmungen und der

Zusammenarbeit mit einheimischen Unternehmern zu interessieren. Der Weg der Steuerbefreiung, Verträge zur Förderung und zum Schutze ausländischer Kapitalanlagen, Investitionshilfen durch günstige Wasser- und Energieversorgung, Erschließung von Fabrikgrundstücken und ähnliche Maßnahmen der Industriepolitik sind hier zu erwähnen. Manchmal behindert jedoch eine schwerfällige Administration die ausländische Initiative. Solange überdies in den hochindustrialisierten Ländern die Erwerbchancen des Privatkapitals nicht schlechter sind als in Pakistan, wird der fremde Investor auch kleinere Risiken und Schwierigkeiten im Entwicklungsland scheuen.

Hier zeigt sich ein Nachteil des Entwicklungspragmatismus, der nicht unerwähnt bleiben darf und der vielleicht mit dem Stichwort „Richtungslosigkeit“ am besten gekennzeichnet ist. Bei einer ins einzelne gehenden Entwicklungsplanung weiß der Investor eher, womit er es zu tun hat, als bei einer Projektion, in der viele „weiße Flecken“ angegeben sind. Und das zu Beginn erwähnte Streben nach politischer Selbständigkeit der Regierung enthält auch manches Unsicherheitsmoment, das ausländische Investoren nicht gerade anlockt.

EIN BEISPIEL AUTARKISTISCHER INDUSTRIEPOLITIK

Dem inländischen Kapital bieten sich durch die Förderung der Privatwirtschaft ausgezeichnete Erwerbchancen mit monopolartigem Charakter. Als anschauliches Beispiel sei hier eine Firma erwähnt, an deren Entstehungsgeschichte und Marktlage die Industriepolitik Pakistans besonders gut sichtbar wird. Karnaphuli Paper Mills Ltd., die große Papiermühle in den Chittagong Hill Tracts, verdankt wie viele andere Industrieunternehmen ihr Entstehen der sich auf zahlreiche Produkte erstreckenden Importabhängigkeit des Landes. Pakistan war gezwungen, jedes Stück Papier einzuführen und mit Devisen zu bezahlen. Nach umfangreichen Voruntersuchungen, die bereits im Jahre 1949 begannen, entstand ein moderner Betrieb, in dem heute 2800 Menschen ständig beschäftigt sind. In den Werkhallen, von denen ein Teil wegen des ungünstigen Klimas, das zwischen hoher Feuchtigkeit und Staubstürmen wechselt, besonders isoliert werden mußte, stehen amerikanische und westeuropäische Maschinen; Firmen aus England, der Schweiz und Italien führten Planung und Konstruktion des Betriebes durch. Eine Schar ausländischer Experten belebte zuerst die Büros und Maschinenstände, um dann den in ihre Aufgabe hineinwachsenden pakistanischen Fachleuten Platz zu machen.

Das imponierende Werk, das 26 Meilen oberhalb Chittagongs am Karnaphuli liegt, ist rohstofforientiert. Hier, im hügeligen Gelände, wächst der Bambus, der den Rohstoff liefert; der immense Wasserbedarf der Papierherstellung wird aus dem Flusse gedeckt. Aber

²⁰⁾ Vgl. Economic Survey of Pakistan, a. a. O., S. 34 f., S. 181.

²¹⁾ Vgl. State Bank of Pakistan Bulletin, Nr. 1/64 (Jan. 1964), S. 76.

zur Papierfabrikation benötigt man nicht nur Bambus und Wasser, sondern auch eine Menge von Chemikalien (nicht zuletzt, um das schlammige Flußwasser zu reinigen); auch diese werden an Ort und Stelle hergestellt — ganz im Gegensatz zur Praxis in den hochindustrialisierten Ländern, wo aus Gründen der Wirtschaftlichkeit eine Vielzahl von selbständigen Unternehmungen als Vorlieferanten eingeschaltet ist. War es auch wichtig, eine Papierproduktion im eigenen Lande aufzubauen, so erwies es sich doch als unmöglich, dieses Problem ebenso wirtschaftlich wie in den entwickelten Ländern zu lösen.²²⁾ Eine Reihe von Gründen ist dafür verantwortlich, daß das Papier aus der Mühle von Chandraghona nur auf dem pakistanischen Binnenmarkt und da auch nur begünstigt durch die Devisenknappheit Käufer finden kann: Der Rohstoff — die kurze Bambusfaser — setzt der Papierqualität Grenzen; eine kostensenkende industrielle Arbeitsteilung — Vorteil einer spezialistisch differenzierten Wirtschaftsstruktur — konnte nicht verwirklicht werden, so daß „Karnaphuli Paper“ wesentlich teurer als das unvergleichlich bessere, holzfreie Papier der Finnen und Schweden ist, das man weiterhin für Qualitätsdrucke importieren muß. Die pakistanische Papiermühle — eine der größten in Asien — floriert

²²⁾ Der hier geschilderte Fall veranschaulicht die allgemeine Problematik, mit der moderne Unternehmungen im Entwicklungslande zu kämpfen haben; die Produktion kann nicht so effizient organisiert werden wie in den alten Industrieländern, weil es keine oder nur mangelhaft funktionierende Märkte für Produktionsfaktoren und für die Produkte gibt, Märkte also, denen der Unternehmer eindeutige Informationen entnehmen kann. Produktionstechnisch erweist sich die Rigidität der möglichen Faktorkombinationen zudem als ausgesprochen hinderlich für das Erreichen des Produktionsoptimums. Vgl. dazu allgemein Karl Schiller: „Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer“, in: Erik Boettcher (Hrsg.): „Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik“ (Mackenroth-Gedächtnisschrift), Tübingen 1964, S. 184 f. Speziell auch G. Ranis: „Industrial Efficiency and Economic Growth: A Case Study of Karachi“, Karachi 1961, passim.

also im Zeichen der alle unternehmerischen Aktivitäten überschattenden Devisenknappheit, ein typisches Produkt einer auf wirtschaftliche Autarkie hinzielenden und die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung — vielleicht gezwungenermaßen — außer acht lassenden pragmatischen Industrialisierungspolitik.

Für Richtung und Ausmaß der Industrialisierung enthält der zweite Fünfjahresplan nur einige allgemeine Richtlinien, weil die Regierung der Auffassung ist, daß die genaue Zusammensetzung des Industrialisierungsprogrammes nicht im voraus bestimmt werden kann. Man neigt auch hier im Sinne des Entwicklungspragmatismus dazu, so viel Freiheit wie möglich bei der Entwicklung zu lassen, und lehnt starre Pläne ab. Erst nach einem längeren Zeitraum wird man sagen können, ob diese Methode einer detaillierten Entwicklungsplanung überlegen ist, wobei aber heute schon festzustellen ist, daß der dritte Plan für die Periode 1965 bis 1970 zumindest doch eine langfristige Strategie zur Sicherung des allgemeinen Wachstums enthalten müßte, will man nicht Gefahr laufen, durch den raschen industriellen Aufbau gesamtwirtschaftliche Spannungen entstehen zu lassen, die nicht mehr zu verkraften sind.²³⁾ Eines dürfte der pakistanische Weg bereits gezeigt haben: Mit seinem Vertrauen auf die Privatinitiative und der Ermunterung des freien Unternehmertums, sich am wirtschaftlichen Aufbau zu beteiligen, ist es Pakistan bisher gelungen, einen großen Schritt in Richtung auf die Erfüllung des vorrangigsten Zieles zu tun, der „liberation of the people from the crushing burden of poverty“.²⁴⁾

²³⁾ Vgl. Heiko Körner: „Zur Industrialisierung in Pakistan“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 43. Jg. (1963), S. 514 ff., bes. S. 519.

²⁴⁾ The Second Five Year Plan, a. a. O., S. XIII.