

Pfeffer, Karl Heinz

Article — Digitized Version

Aufbau einer Nationalwirtschaft in Pakistan

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Pfeffer, Karl Heinz (1960) : Aufbau einer Nationalwirtschaft in Pakistan, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 40, Iss. 8, pp. 439-445

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133006>

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

ENTWICKLUNGSGEBIETE UND WELTWIRTSCHAFT

In einer Artikelserie, die in zwangloser Folge erscheint, wollen wir unseren Lesern einige typische Entwicklungsländer vorführen und dabei versuchen, aus den spezifischen Gegebenheiten den Charakter des Entwicklungsgeschehens, die Stellung zu anderen Wirtschaftsräumen und das Verhältnis zur Weltwirtschaft herausarbeiten zu lassen.

Aufbau einer Nationalwirtschaft in Pakistan

Prof. Dr. Karl Heinz Pfeffer, z. Z. Lahore

Wir beginnen diese Folge mit der Darstellung des Entwicklungsgedankens in Pakistan, der weitgehend durch die soziologische Zwiespältigkeit der Bevölkerung bestimmt wird. Der Autor, der zur Zeit als Gastprofessor in Lahore weilt und Direktor des Social Sciences Research Centre ist, konnte diese Abhandlung aus dem unmittelbaren Studium des Landes und seiner Bevölkerung in weltweiter Sicht und menschlichem Verstehen schreiben.

Am 30. Juni 1960 lief die Zeitspanne ab, in der Pakistans erster Fünfjahresplan verwirklicht werden sollte. Die Laufzeit des zweiten Fünfjahresplanes begann am 1. Juli 1960. Beide Pläne erstreben den systematischen und koordinierten Aufbau einer Nationalwirtschaft auf dem Boden eines Landes, das aus zwei weit auseinanderliegenden Stücken des ehemaligen britischen Herrschaftsgebietes im indischen Subkontinent besteht, für eine Bevölkerung mit einseitig agrarischer Tradition. Beide Pläne stehen im Zusammenhang mit einer Außenpolitik, die für Pakistan erhebliche Auslandshilfe, vor allem Hilfe aus den USA, sichern konnte, und beide Pläne rechnen mit einer Fortdauer fremder Hilfeleistungen, wenn auch die Abhängigkeit von diesen Auslandsgeldern verringert werden soll. Diese Kennzeichen der pakistanischen Wirtschaft — Planungsbemühungen, Ungunst geographischer Voraussetzungen, nationalwirtschaftlicher Unabhängigkeitswille, Abhängigkeit von Auslandshilfe, Hoffnung auf eigene Kraftsteigerung, eine vorwiegend agrarische Überlieferung — sind auch in anderen „Entwicklungsländern“ anzutreffen. Pakistan bietet sich als nahezu klassischer Fall für das Studium von Problemen an, die gegenwärtig in Asien, Afrika, Lateinamerika oder Südeuropa vorliegen. Auch der schier unauflösbare Zusammenhang zwischen den wirtschaftlichen Hoffnungen und Schwierigkeiten des Landes einerseits, seinen politischen und sozialen Problemen andererseits ist „typisch“ für die Gegenwartslage vieler Länder.

WIRTSCHAFTLICHE UND GESELLSCHAFTLICHE DICHOTOMIE Nicht erst seit der Aufrichtung der britischen Herrschaft im indo-pakistanischen Subkontinent, die in der Mitte des 18. Jahrhunderts ernsthaft begann und die vor der Mitte des 20. Jahrhunderts schon ihr Ende fand, spielt sich das wirtschaftliche Leben in den Landesteilen, die heute Pakistan bilden, auf zwei verschiedenen Ebenen ab. Auf der unteren, sehr breiten

Ebene herrscht die bäuerliche Subsistenzwirtschaft vor, die wie stets durch das Landhandwerk und einen ländlichen Tauschhandel über geringe Entfernungen ergänzt wird. Die Ackerbürgerstädte sind ihrem Wesen nach den Dörfern ähnlich, und auch die Einwohner großer Städte leben nicht sehr viel anders als die Menschen in den Dörfern und Kleinstädten. Die politischen und wirtschaftlichen Herren des Landes pressen jedoch aus der Subsistenzwirtschaft einen gewissen Überschuss heraus, mit dem sie in den weiträumigen Fernhandel, schließlich sogar in die Weltwirtschaft, Eingang finden. Auf dieser oberen Ebene dringen fremde Einflüsse in die Wirtschaft ein, Kapital wird investiert, Firmen werden gegründet, fremde Fabrikate werden eingeführt, Aufkäufer bemühen sich um einheimische Produkte, Werber um auswanderungsbereite Arbeitskräfte. Es entstehen Anpflanzungen und Aufbereitungsanlagen nur für den Weltmarkt. Durch grundherrlichen und staatlichen Druck wird oberhalb der Subsistenzwirtschaft eine Geldwirtschaft aufgebaut, die von Beginn an eng mit den Phasen der „kapitalistischen“ Entwicklung im „Westen“ verbunden ist (wenn man in Pakistan vom „Westen“ spricht, dann denkt man nicht an den „Ost-West-Gegensatz“ im Sinne des „kalten Krieges“, sondern an den Okzident im Sinne des „West-Östlichen Diwan“). Während die Bauern und große Teile der städtischen Bevölkerung in bescheidener Anspruchslosigkeit fast geschichtslos leben, entwickeln die auf der „oberen Ebene“ maßgebenden Kreise Lebensansprüche, die sich nicht von den in anderen Gliedwirtschaften der Weltwirtschaft üblichen unterscheiden. Unter der Mogulherrschaft lebte die pakistanische Oberschicht im selben Stil wie die damals in der islamischen Welt führenden Perser. Vom 18. Jahrhundert an richteten sich die islamischen Fürsten und großen Grundherren, die „Nawabs“ (daher kommt das Wort „Nabob“),

ebenso wie die hinduistischen Maharadschahs immer mehr nach den Maßstäben des europäischen Komforts. Im 20. Jahrhundert taten es ihnen die hohen Beamten, die Offiziere, die leitenden Firmenangestellten, die selbständigen Unternehmer und die Angehörigen der akademischen Berufe gleich. So leben in Pakistan heute zwei Schichten nebeneinander, die sich in ihren Ansprüchen und Maßstäben gegenseitig so fremd sind wie die „zwei Nationen“ des Proletariats und des Bürgertums im England des frühen 19. Jahrhunderts. Nicht alle Personen der „oberen Ebene“ sind wirklich reich, aber alle erheben Ansprüche auf einen äußeren Lebenskomfort westlicher Art.

Auf der „oberen Ebene“ vollzog sich die Staatwerdung Pakistans. Die Unabhängigkeitsbewegung der Moslems im damals ungeteilten Indien wurde gewiß von den bäuerlichen Massen unterstützt, die sich eine Befreiung von der Hindu-Grundherrschaft oder der Hindu-Finanzherrschaft erhofften, die außerdem Land oder Stellungen für sich erwarteten, wenn einmal die Moslems Herren im eigenen Hause sein würden. Sie wurde jedoch getragen von der Oberschicht der Honoratioren, in deren Händen die Verbindungskanäle zur Weltwirtschaft lagen.

Als es 1947 gelungen war, einen erheblichen Teil der mehrheitlich islamischen Landschaften des Subkontinents unter dem Namen Pakistan zugleich von Großbritannien und von den Hindus unabhängig zu machen, standen die neuen Herren des Landes vor der Tatsache dieser wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dichotomie. In schwierigen Übergangsjahren wurde der Staatsapparat aufgebaut, wobei man die unter der britischen Herrschaft entstandene Behördengliederung beließ und nur Moslems in die von den Hindus und Europäern geräumten Stellen setzte. Die Armee, in der sich ein großer Teil der „kriegerischen Völker“ (martial races) des Subkontinents fand, sicherte schußbereit die neuen Grenzen zur Indischen Republik. Flüchtlinge strömten aus Indien in die von den Hindus geräumten Kleinbauerngehöfte und Arbeitsstellen, oder sie suchten ein vorläufiges Unterkommen in den Elendssiedlungen der rasch wachsenden Hauptstadt Karachi. Aus dem Flüchtlingsstrom und aus der einheimischen Bevölkerung schwangen sich tüchtige und strebsame Kräfte in diejenigen Positionen der „oberen Ebene“, die in der Wirtschaft frei geworden waren. In den ersten Jahren schüttelte sich der neue Staat planlos zurecht. Die alte Zweigliederung blieb bestehen, nur daß jetzt beide Ebenen eindeutig von Moslems besetzt waren, daß es also im allgemeinen keine religiös oder politisch motivierbaren Sozialkonflikte geben konnte (Ausnahmen von dieser Regel bildeten die Unruhen gegen die sozial sichtbar hervorgehobenen Angehörigen der Ahmadiyya-Sekte 1953 und gelegentliche Spannungen zwischen der Mehrheit und der Schia-Minderheit unter den Moslems). Innerhalb der pakistanischen Nation, deren gemeinsames Kennzeichen über die geographischen und sprachlichen Trennungen hinweg die histo-

rische Zugehörigkeit zum Islam oder islamischen Kulturkreis ist, bestanden die beiden Ebenen weiter wie unter den Moghuls und dem britischen Vizekönig.

DER GRUNDGEDANKE DER PLANUNG

Nach einer etwa sieben Jahre dauernden Zeit der Geburtswehen und Anfangswirrnisse überlegte die führende Schicht, die sich durch den Aufstieg begabter Elemente aus den Flüchtlingen und Einheimischen ergänzt und viele Lücken im Sozialgefüge wenigstens notdürftig ausgefüllt hatte, wie die nationale Existenz nach innen und außen gesichert werden könnte. Zunächst hatte jedermann um Positionen gekämpft. Als dann klar geworden war, wer oben und wer unten saß, wer zu den Reichen und wer zu den Armen gehörte, sollte auf die Konsolidierung der Aufbau folgen.

Von etwa 1953 bis 1956 stellte man sich auf die neue Aufgabe um. In diese Zeit fällt die Ablösung des 1950 in Kraft gesetzten, zunächst mit dem Colombo-Plan gekoppelten Sechsjahresplanes durch den ersten Fünfjahresplan (Laufzeit 1956—1960), die Vereinheitlichung der Verwaltung in Westpakistan, der Zerfall der Moslemliga und ihre Ablösung durch mehrere, sich immer wieder neu formierende Gruppen von Politikern, der Erlaß der Verfassung von 1956 und vor allem der Eintritt in die Bündnissysteme der USA (SEATO, den damaligen „Bagdadpakt“ und einen zweiseitigen Bündnisvertrag). Damals hatte sich erwiesen, daß Pakistans Existenz in einer Partnerschaft mit den USA besser gesichert war als in der bloßen Commonwealthzugehörigkeit. So wurde aus dem Dominion die Islamische Republik, und der ehemalige Generalgouverneur Iskander Mirza wurde der erste Präsident der Republik. Der Botschafter in Washington übernahm das Ministerpräsidium. Zwar hatte sich Pakistan eine Verfassung als parlamentarische Demokratie gegeben, aber der Präsident hatte sich erhebliche Notstandsrechte vorbehalten, und er setzte sie auch ohne Bedenken ein. Er regierte mit Hilfe der „oberen Ebene“, mit Beamten, Advokaten, Grundbesitzern, wohlhabenden Kaufleuten und Industriellen.

Aus ihrem Geist stammt der erste Fünfjahresplan. Seine Grundgedanken gehen von nationalwirtschaftlichen Zielen aus. Man will von Indien unabhängig und Indien gegenüber stark werden. Man will genügend Mittel für die Landesverteidigung erwirtschaften können. Man will die Zahlungsbilanz mit dem Ausland verbessern, nach Möglichkeit Exportüberschüsse erzielen und mit ihrer Hilfe Investitionsgüter einführen, soweit sie nicht von den Bündnispartnern ohne Devisenausgaben geliefert werden können. Man will das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung erhöhen und der gesteigerten Kaufkraft zusätzliche Konsumgüter, möglichst eigener Produktion, anbieten und ernährungswirtschaftlich von Zufuhren unabhängig werden. Dabei will man aber die Sozialstruktur als solche möglichst unangetastet lassen. Der Staat soll die Anlagen für die „Infrastruktur“ selbst oder mit Hilfe öffentlicher Körperschaften errichten, für die Güterproduktion aber die Privatinitiative mobilisieren.

Der Fünfjahresplan wollte 1956 bis 1960 mit Hilfe von 11,6 Mrd. Rs (später gekürzt auf 10,8 Mrd.) Investitionen (davon 8, später 7,5 Mrd. der öffentlichen Hand) das Sozialprodukt um 20 % und dadurch bei Einrechnung der Bevölkerungszunahme das Pro-Kopf-Einkommen um 12 % erhöhen (1957 wurde die Erwartung hinsichtlich des Sozialprodukts auf 15 %, hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens auf 7 % herabgesetzt). 32 % der Mittel für den öffentlichen Sektor waren für den Ausbau der Energiewirtschaft bestimmt (später 29,1 %, 20,2 % (18 %) für das Verkehrswesen, 13,2 % (17,3 %) für Industrie und Bergbau, 13,9 % (16,3 %) für Land- und Forstwirtschaft, während im privaten Sektor 41,8 % (42,5 %) der Mittel der Industrie, 23,7 % (24,3 %) der Bauwirtschaft und 13,6 % (13,4 %) dem Verkehrswesen zugutekommen sollten.

Am Ende der Planperiode erschien in einer maßgebenden, der Regierung nahestehenden Zeitung („Pakistan Times“ vom 31. 5. 1960) eine ausführliche Kritik des ersten Fünfjahresplanes. Darin heißt es, das volkswirtschaftliche Denken der Planer habe sich in britischen Kategorien vollzogen, denn die entsprechende Gruppe pakistanischer Akademiker verdanke ihre Ausbildung britischen oder britisch geprägten Hochschulen. Man sei von dem alten Ergänzungsverhältnis zwischen Industriestaat und Agrarland ausgegangen, in dem Großbritannien reich und die Landschaften des heutigen Pakistan arm geworden seien. Man habe daher der Dorfsanierung, dem Bewässerungswesen, der Schädlingsbekämpfung, der Düngung, Saatgutzucht und Tierzucht, der Grundstückszusammenlegung, Fruchtfolge usw. Priorität zugebilligt und die Bedeutung dieser Fragen der Öffentlichkeit nahegebracht. Während China und Indien Stahl- und Hüttenwerke bauten, eine Maschinenindustrie, eine elektrotechnische und eine chemische Industrie errichteten, habe Pakistan sich in der Periode des ersten Fünfjahresplanes mit Aufgaben wie „Neulandgewinnung auf beiden Seiten der Landstraße nach Sylhet“ oder „Verbesserung der Aufbereitung und des Absatzes von Häuten und Fellen in der früheren Nordwestgrenzprovinz“ beschäftigt. Am Ende des Fünfjahresplanes sei das Pro-Kopf-Einkommen gesunken, die Landwirtschaft könne den eigenen Nahrungsmittelbedarf nicht decken, es herrsche Inflation. Fünf wertvolle Aufbaujahre seien vergeudet worden. Man solle sich dagegen ansehen, was in anderen Ländern geschehe, die von dem unter britischen Auspizien entstandenen Weltwirtschaftssystem unter Inanspruchnahme sowjetischer Hilfe unabhängig werden wollten. Ägypten, der Irak und Afghanistan seien mit ihrer Industrialisierung beschäftigt. Westeuropa dagegen wolle sich die Entwicklungsländer als „agrarisches Hinterland“ erhalten. Es sei falsch, wenn man mit Hilfe agrarischer Exportgüter (deren Produktion und Absatz durch Ausbau des Energie- und Verkehrswesens gefördert werde) Devisen für den Import von Industriewaren zu verdienen versuche, anstatt eigene Stahlwerke und Maschinenfabriken zu errichten. Man sei auf einseitige

Auslandshilfe angewiesen, die ihre Bedingungen diktieren könne, während die Inder ständig die Möglichkeiten sowjetischer Hilfe ausspielten, um bessere Bedingungen zu erzielen.

Sicherlich urteilt der Verfasser dieses Aufsatzes schief, wenn er die Amerikaner nur als „Bundesgenossen Großbritanniens“ hinstellt, die ebenso wie ihre britischen Freunde allein an den pakistanischen Agrarprodukten interessiert seien. Aber der Aufsatz wurde zu einer Zeit geschrieben, als Stimmen in den USA deutlich eine Verbindung der Auslandshilfe mit der Förderung des amerikanischen Außenhandels forderten. Wenn es also auch falsch ist, die Amerikaner nur als Gehilfen Großbritanniens hinzustellen, so liegen doch amerikanische Wünsche vor, daß Pakistan wie andere Länder als Märkte für die amerikanische Industrie zu betrachten sei.

Gegen diese Auffassung wehrt sich am Ende des ersten Fünfjahresplanes das nationalwirtschaftliche Denken leidenschaftlich. Selbst mit eingehenden Forschungen ist es unendlich schwierig, die Gründe für die Nichterfüllung vieler Planhoffnungen zu finden. Man weiß z. B. nicht genau, weshalb die angestrebte Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität nicht geglückt ist. Man ist in Pakistan heute geneigt, die Schuld bei dem um 1953/54 zur Macht gekommenen „System“ zu suchen, dessen Verkörperung Präsident Iskander Mirza war und in dem maßgebende Männer der „oberen Ebene“ die wichtigsten Stellen besetzt hielten. Der Staat sei faul und korrupt gewesen, deshalb habe die Wirtschaftsplanung scheitern müssen. Man habe sich in den unteren Stellen redlich gequält, aber in den Ministerien und politischen Zirkeln, bei den Importfirmen und den Vertretern ausländischer Interessen sei alles drunter und drüber gegangen. Fest steht jedenfalls, daß der erste Fünfjahresplan sein Ziel nicht erreicht hat.

„DEMOKRATIE VON UNTEN“

Der zweite Fünfjahresplan tritt in Kraft, nachdem ein Ereignis eingetreten ist, das man in Pakistan als „Revolution“ zu bezeichnen pflegt, das jedoch mehr die Merkmale einer Staatsreform trägt. Im Oktober 1958 übernahm das Heer die vollziehende Gewalt. Die Verfassung wurde außer Kraft gesetzt, politische Betätigung wurde verboten. In den Behörden bemühen sich Offiziere, mit Hilfe der leitenden Fachbeamten den Geschäftsgang zu beschleunigen, Korruption auszuschalten und soziale Gesichtspunkte bei allen Maßnahmen zu berücksichtigen. In der freien Wirtschaft werden Fälle von Untreue und Korruption scharf bestraft. Dabei hat jedoch keine soziale Umwälzung stattgefunden, sondern die Dichotomie in die dem „Westen“ verbundene Oberschicht und die Masse der Bevölkerung ist geblieben.

Die Einsetzung von Militärbefehlshabern war als vorläufige Maßnahme für eine Übergangsperiode gedacht. Die Offiziere waren in dieser Zwischenperiode auf den Rat von Fachbeamten und ihnen zuverlässig erscheinender Männer der Wirtschaft angewiesen. So

kam es faktisch zu einer gemeinsamen Herrschaft der Generalität, der großen Unternehmer und der leitenden Beamten. Die Bevölkerung begrüßte unverhohlen den Übergang, weil sie Vertrauen zur Uneigennützigkeit der neuen Herren besaß. Die neuen Herren selbst begannen sofort, nach einer Überbrückungsmöglichkeit für die soziale Dichotomie zu suchen.

Der vorläufige Ausweg ist das System der „Demokratie von unten her“ (Basic Democracies), das seit dem Ende des Jahres 1959 allmählich in Kraft tritt. Damit werden frei gewählte, nicht von Honoratiorenparteien nominierte Bevölkerungsvertreter mit Beamten zu Körperschaften zusammengeschlossen, die örtliche Aufgaben der Verwaltung, der Wirtschafts- und Sozialpolitik selbstverantwortlich im Rahmen vorhandener Richtlinien regeln sollen. Durch indirekte Wahlen und gleichzeitige Nominierungen von zusätzlichen Mitgliedern entsteht eine mehrstufige Pyramide von Parlamenten, an ihrer Spitze soll dann einmal das Nationalparlament stehen. Das vorläufige Staatsoberhaupt, Feldmarschall Ayub Khan, hat sich von den 80 000 gewählten Vertretern der untersten Parlamentsstufe zum legitimen Präsidenten des Landes machen lassen und eine Verfassungskommission eingesetzt, die den Entwurf einer neuen Staatsordnung, wohl eines Präsidialsystems mit indirekten Wahlen, vorbereitet.

Der gegenwärtige Staat ist also autoritär, jedoch weder totalitär noch revolutionär. Er hat einen demokratischen Unterbau, der jedoch nicht aus plebiszitären Massenbewegungen entstanden ist, vielmehr die Realitäten der überlieferten Sozialordnung, die Dörfer und städtischen Nachbarschaften, als Zellen benutzt. Man bemüht sich also, Kanäle aus der Welt der Subsistenzwirtschaft in die Oberschicht der nationalwirtschaftlichen und weltwirtschaftlichen Tätigkeit zu öffnen und sauber zu halten. Man bekennt sich zum „Wohlfahrtsstaat“, womit man hier den allmählichen Einbezug der Volksmasse in das öffentliche Leben, ihre wirtschaftliche Besserstellung und die Aufhebung gesellschaftlicher Diskriminierungen versteht, ohne daß man zerstörerische Gewalten loslassen will. Man hofft auf die allmähliche Entstehung einer staatstragenden Mittelklasse.

DIE NATIONALWIRTSCHAFTLICHE KRÄFTIGUNG

In diesem Zeitpunkt des Übergangs wird der zweite Fünfjahresplan verkündet. Der oben zitierte Kritiker fürchtet, daß die Fehler des ersten Fünfjahresplanes wiederholt werden. Man wolle nur 1% der staatlichen Investitionssumme für die Industrie verwenden, während Indien in seinem dritten Plan 33% industriellen Investitionen vorbehalte. Wahr ist natürlich, daß der zweite Fünfjahresplan von Männern ähnlicher Geisteshaltung und Schulung entworfen worden ist wie sein Vorgänger. Aber zunächst muß nach seinem Inhalt gefragt werden.

Der zweite Fünfjahresplan erstrebt eine Erhöhung des Sozialprodukts um 20%, bei Einrechnung der Bevölkerungszunahme erhofft man damit eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens um 10% (der erste Plan

hat schließlich nur 3% statt der ursprünglich erhofften 12% erreicht). Durch eine Steigerung der Nahrungsmittelproduktion um 20% soll Pakistan von Nahrungsmittelleinfuhren unabhängig werden (die erwartete Steigerung um 9% in der Periode des ersten Planes war ausgeblieben). Die Industrieproduktion soll um 50% erhöht werden. Bei gleichzeitiger Steigerung der Rohstoff- und Investitionsgütereinfuhr soll die Zahlungsbilanz verbessert werden. Man erhofft die Schaffung von 3 Mill. neuen Arbeitsplätzen. In beiden Landesteilen (West- und Ostpakistan) sollen bisher vernachlässigte Gebiete besonders gefördert werden. Das Erziehungs- und Gesundheitswesen, die Sozialpolitik insgesamt und besonders der Wohnungsbau werden stark berücksichtigt.

Von den 19 Mrd. Rs der gesamten Investitionssumme sollen 11,5 Mrd. auf den öffentlichen Sektor entfallen. Dabei wird besonders der Betrag erhöht (vervierfacht!), der durch die Provinzialregierung von Ostpakistan aufzuwenden ist. Etwa 5,29 Mrd. Rs sollen in Ostpakistan angelegt werden. 6 Mrd. Rs entfallen auf die private Wirtschaft und der Rest (1,5 Mrd.) auf die öffentlichen Körperschaften des Verkehrswesens und der Industrie. 11 Mrd. Rs sollen in Pakistan selbst aufgebracht werden, 8 Mrd. will man vom Ausland in Form von Hilfe, Anleihen und Investitionen erhalten.

An der Zufuhr dieser Auslandshilfe hängt also der Gesamtplan. Im Juni 1960 hielt die CENTO-Organisation im westpakistanischen Gebirgsort Murree eine Konferenz von Wirtschaftssachverständigen ab, bei der über eine sinnvolle Verteilung der internationalen Hilfsgelder beraten wurde. Die pakistanischen Vertreter waren selbstverständlich an die mit dem zweiten Fünfjahresplan festgelegte Linie gebunden. Sie wehrten sich heftig gegen amerikanische Vorschläge, die Auslandshilfe multilateral zu gestalten und die Verteilung einer Übereinkunft zwischen den Empfängerländern zu überlassen. Dann, so meinten sie, sei Pakistan nicht mehr in der Lage, den verhältnismäßig hohen Betrag von seinen amerikanischen Bundesgenossen zu erhalten, mit dem es im Interesse seiner nationalen Zukunft rechnen müsse. Es war bei dieser Konferenz nicht möglich, die Grundvoraussetzungen des zweiten Fünfjahresplanes zu diskutieren. Der Wunsch nach einer Förderung der Agrarproduktion z. B. geht nicht nur, wie der Kritiker meint, auf die komplementäre Abhängigkeit von den „westlichen“ Industriewirtschaften zurück, sondern auch auf ein nationales Autarkiestreben.

Es ist richtig, daß der zweite Fünfjahresplan auf der Linie des ersten Fünfjahresplanes bleibt. Aber jetzt zeigen sich am Horizont Anzeichen einer Besserung. Alle Maßnahmen werden intensiviert. Die Regierung genießt viel mehr Ansehen, und man kann darauf vertrauen, daß sie ihren Willen durchsetzen wird. Pakistan will also seine Politik der nationalwirtschaftlichen Kräftigung mit „westlicher“, vor allem amerikanischer Hilfe fortführen. Mehr läßt sich aus dem Plan nicht erschließen. Er enthält eine lange Liste von

sorgfältig miteinander koordinierten Einzelprojekten und betont immer wieder die Notwendigkeit, das „menschliche Potential“ nicht in seiner Bedeutung zu unterschätzen.

Dabei fällt der Beginn der zweiten Planperiode mit aufrichtigen Entspannungsbemühungen Pakistans gegenüber dem indischen Nachbarn zusammen. Wenn sie Erfolg hätten, dann wäre das Problem des Multilateralismus in Südasien mit anderen Augen zu betrachten. Dann könnten sich Indien und Pakistan über wirtschaftliche Ergänzungsmaßnahmen verständigen. In dieser Hinsicht ist die erste Schwalbe, die natürlich noch keinen Sommer macht, der Abschluß des Kanalwasservertrags, auf Grund dessen eine gemeinsame Bewirtschaftung der Wasser- und Wasserkraftreserven des gesamten Indusbeckens zu erwarten ist.

Obwohl gerade Präsident Ayub Khan den Ausgleich mit Indien auf einer vernünftigen und ehrenvollen Basis als eines der Ziele seiner Politik proklamiert hat, muß er vorläufig weiter nationalwirtschaftlich denken. Niemand in Pakistan kann es wagen, die Zweckmäßigkeit des agrarischen Autarkiestrebens anzuzweifeln. Der genannte Kritiker vergißt, daß in seinen Beispielländern wie Indien, China und der Sowjetunion die landwirtschaftliche Selbstversorgung eine Voraussetzung der industriellen Aufbaupolitik ist. Solange die Spannung mit Indien anhält, ist Pakistan weiter auf den Eingang von Auslandshilfe angewiesen, deren Spender natürlich ihre Bedingungen stellen. Niemand hat gezeigt, wie man die 8 Mrd. Rs aus der eigenen Wirtschaft herausholen kann, ohne der Bevölkerung von niemand für tragbar gehaltene Belastungen und Schrecknisse zuzumuten. Für eine stärkere Nutzung nachweisbarer Reichtümer trifft der Plan durchaus Vorsorge, und selbst im ersten Plan war die Erdgaserschließung ein Erfolg. Aber jede Kritik sollte sorgfältig überlegen, was der von ihr gewünschte Bau von Stahlwerken wirklich für die Wirtschaft bedeuten würde, wenn abbauwürdige Eisenerze und Kohle im Lande fehlen.

Die Tatsache, daß eine Kritik der Planung vom Standpunkt des Wirtschaftsnationalismus oder eines emotionalen Antikolonialismus aus sachlich ungerechtfertigt ist, ändert nichts daran, daß sie erhoben wird, wenn sie sich auch nur selten so weit vorwagt, wie in dem zitierten Zeitungsbeitrag. Man hört hier und da im Lande ein gelegentliches Murren über diese oder jene Planungsmaßnahme. Insgesamt aber hat sich eine fremdenfeindliche Stimmung, auf die der Artikel schließen lassen könnte, nicht durchgesetzt.

Der Grund mag wieder in der historischen Zerteilung der Gesellschaft liegen. Die Oberschicht ist mit der Planung einverstanden und arbeitet gern mit den Amerikanern zusammen. Die viel breitere Unterschicht ist stumm, vor allem aber bleibt sie mit ihren Interessen und ihrem Verständnis noch immer in die engen Kreise der Dörfer und Stadtviertel gebunden. Sie läßt die Wirtschaftspolitik über sich weggehen wie der Stein die Wellen und verharrt in ihrer Subsistenz-

befriedigung. Die Mittelschicht, die in anderen Ländern zu lauten Vorkämpfern des Nationalismus, auch des Wirtschaftsnationalismus, wurde, fehlt hier weit hin — mindestens fehlt ihr selbständiges Bewußtsein. Wo sie denkt, unterscheiden sich ihre Überlegungen im allgemeinen nicht wesentlich von denen der Oberschicht. Pakistan reiht sich zwar im weltweiten Rahmen in eine „afro-asiatische“ Front ein, es gehörte zu den Einberuferstaaten der Bandungkonferenz 1955, und es stimmt den Indonesiern grundsätzlich zu, wenn sie sarkastisch bemerken, daß der Verlust der Entwicklungsländer durch Währungs- und Preismanipulationen ein Vielfaches der Auslandshilfe ausmache. Diese Einreihung in eine „Front“ ist aber grundsätzlich theoretischer Natur. Pakistan läßt seine Alltagspolitik nicht von antikolonialistischen Gefühlen prägen, sondern nimmt Hilfe, wo und wenn es sie erhält.

ANALYSE DER PLANUNGSMOTIVE

Gegen die Planungsmethoden Pakistans werden gelegentlich sozusagen „technische“ Einwände erhoben.¹⁾ Man vermißt eine klar festgelegte Planungsprozedur („explicitly defined planning procedure“). Diese Kritik greift die Substanz und das Ziel der Pläne nicht an, sondern wünscht nur eine deutlichere Darstellung mit größerer wissenschaftlicher Transparenz. Es geht im Grunde um die Methode des volkswirtschaftlichen Gesamthaushaltes, um eine Frage der ökonomischen Theorie oder vielmehr der ökonomisch-theoretischen Ausbildung bei den praktischen Wirtschaftspolitikern. Auf die Substanz des Planes dagegen gehen Bedenken, die bei der CENTO-Wirtschaftskonferenz wohl vorlagen, aber aus taktisch gebotener Rücksichtnahme nicht ausgesprochen wurden. Sie lassen sich in der Frage zusammenfassen, ob die Planer eigentlich wissen, was sie im Endeffekt wollen. Darunter gehören Einzelfragen wie die Forderung, daß man den Wunsch nach Nahrungsautarkie nicht einfach als Axiom hinnehmen, sondern erst einmal prüfen sollte, wie man umgekehrt auch die Industrialisierungswünsche vom wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt aus und unter übergeordneten Gesichtspunkten der Politik und Sozialgestaltung erst einer Kontrolle unterziehen muß.

Vom Ausland, auch von Deutschland her, wird Pakistan gelegentlich geraten, es solle seine Planwirtschaft überhaupt beenden. Nur eine völlige Liberalisierung könne den gewünschten Erfolg bringen und die Wirtschaft in Gang setzen. Die pakistanischen Fachleute und ihre überwiegend amerikanischen Berater, die sich seit Jahren um eine Lösung der Probleme des Landes bemühen und die wirtschaftlichen Einzelheiten genau kennen, lächeln mitleidig, wenn sie diese Ratschläge vom grünen Tisch her hören, die besonders gern nach kurzen Repräsentationsbesuchen gegeben werden. Welcher Erfolg soll denn angestrebt werden? Man kann es sich hier nicht mehr leisten, den Dingen ihren Lauf zu lassen, denn dann würde das Land in zwei

¹⁾ John G. H. Fei und Gustav Ranis: „A Study of Planning Methodology with special reference to Pakistan's Second Five Year Plan“, Monographs in the Economics of Developments No. 1, hrsg. v. Institute of Development Economics, Karachi 1960.

Wirtschaftskörper auseinanderfallen. Die Menschen der Subsistenzwirtschaft wären mindestens örtlich von Hungersnöten bedroht, und sie müßten viele bescheidene Hoffnungen aufgeben, z. B. die Hoffnung auf ausreichende Bewässerung und vielleicht sogar einmal auf Zufuhr elektrischen Stromes. Die „obere Ebene“ aber ist so dünn besetzt, daß hier Stagnation Rückschritt bedeuten würde. Derjenige Teil der Wirtschaft, der an die Weltwirtschaft angeschlossen ist, kann sich noch nicht aus eigener Kraft weiter entfalten, er braucht Auslandshilfe und Staatshilfe.

Die Herstellung einer freien Marktwirtschaft wird also als Planziel verworfen. Ein anderes Planziel aber ist bisher nicht proklamiert worden. Man will „die Wirtschaft“ stärken, sagt aber nicht, wem dann diese Stärkung zugutekommen soll. Sicher ist, daß alle maßgebenden Männer Pakistans seit der Unabhängigkeitserklärung entschlossen sind, aus der geistig-historischen Gemeinschaft der islamischen Nation eine militärische, politische und damit auch ökonomische Einheit zu schmieden. Man will also die Wirtschaft Ostpakistans und die Westpakistans aufeinander abstimmen, die getrennten Landesteile gerade nicht im Interesse einer selbständigen Verteidigung in sich wirtschaftlich autark machen, sondern sie immer mehr zu einer gegenseitigen Ergänzung veranlassen. Kalkutta soll als Anziehungspunkt für Ostpakistan lahmgelegt werden. Die Bauern im Gangesdelta und die Städte von Chittagong oder Dacca sollen ihre Metropole in Karachi, Lahore oder Rawalpindi suchen. Im übrigen sollen nach Möglichkeit die Lebensverhältnisse und die sozialen Zustände in Ost- und Westpakistan einander ähnlich werden.

PLANUNG OHNE GESELLSCHAFTSPOLITISCHE ZIELE

Der Fünfjahresplan setzt diese nationalen Bestrebungen selbstverständlich voraus. Er verkündet sie nicht von neuem. Wenn man seine einzelnen Punkte durchgeht, dann findet sich überall der Wunsch nach Produktionserhöhung, nach Intensivierung, nach besserer Nutzung aller Gegebenheiten. Der Plan sagt jedoch nicht, daß diese Ziele durch einen Wandel der Gesellschaft erreicht werden sollen. Die Kritik des einsamen Außenseiters stößt ins Leere, wenn sie sich gegen die einzelnen Planvorschläge richtet. Sie birgt jedoch einen richtigen Kern, wenn sie meint, daß vielleicht die Planer gar nicht die Voraussetzungen für eine wirkliche Industriegesellschaft herstellen wollen. Weder denkt man an eine unbegrenzte Mobilität der Arbeitskräfte noch an eine rasche Auflösung aller semifeudalen Bindungen. Der Staat soll keine Befehlswirtschaft aufbauen, sondern nur der Privatinitiative den Weg bahnen, und die Privatinitiative kann nach Lage der Dinge nur von der bisher wohlhabenden Schicht der Grundherren, der Kaufleute und Industriellen ausgehen, die sich seit 1947 auf den Kommandohöhen etabliert hat.

Die Betonung des „menschlichen Potentials“ deutet darauf hin, daß man sich über den Bedarf an Facharbeitern einige Gedanken gemacht hat und daß man

auch an die wirtschaftlichen Führungsschichten in den Positionen der Manager und der Ingenieure denkt. Man will aber nicht die Nation zu einer spontanen Aktivität aufrufen, in der sich dann eine neue Mittelklasse herauskristallisieren könnte.

Mit anderen Worten: Die Planung findet ihre Grenze da, wo man die soziale Struktur unter allen Umständen schonen will oder wo eine als notwendig erkannte Änderung nur mit größter Langsamkeit durchgeführt werden soll. Unter „Wohlfahrtsstaat“ stellt man sich eine Ordnung vor, in der die Behörden leutselig zum Publikum sind und in der bei persönlichen Notfällen eine soziale Unterstützung möglich ist, nicht aber einen Staat des egalitären Einkommensausgleichs.

Es entspricht der Logik dieses Denkens, daß die führenden Männer zwar Pakistan nationalstaatlich stark machen wollen, daß sie sich aber vor dem Appell an nationalistische Leidenschaften hüten. Sie unterscheiden sich scharf von einem Nasser oder einem Nkrumah, überhaupt von den afrikanischen oder nahöstlichen „Chefs“. Sie sind nicht aus dem „Volk“ oder dem Mittelstand aufgestiegen, sondern sie verkörpern die besten Züge der traditionellen Oberschicht. Sie sind gemäßigt und gebildet, konservativ und vernünftig, redlich und korrekt, dem „Westen“ gegenüber zugleich aufgeschlossen und selbstbewußt.

Man kann von ihnen nicht erwarten, daß sie eine neue soziale Konzeption verkünden. Das kann man noch weniger von den Fachbeamten erwarten, die sich persönlich durch Arbeit, Eifer und Treue den Anschluß an die Oberschicht verschafft haben. Schließlich sind die ausländischen Berater natürlich nicht in der Lage, ihre eigenen Vorstellungen sozialer und politischer Art den pakistanischen Gesprächspartnern einzureden, sie versuchen es auch gar nicht, sondern bleiben in den ihnen zugewiesenen Grenzen. So fehlt dem Plan jedes utopische Element. Hinter ihm leuchtet kein Bild einer künftigen Gesellschaft auf.

Die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor der Wirtschaft wird in herkömmlicher Weise gemacht, und eine Abstimmung zwischen den beiden Bereichen soll so erfolgen, daß der Staat das zu tun hat, was sich für die Privatinitiative nicht lohnt. Es wird nicht gefragt, ob der Staat nicht gewisse Funktionen auf die Dauer an sich ziehen müsse. Die Frage nach genossenschaftlichen oder kollektiven Unternehmensformen wird nicht gestellt. Dadurch gewinnt Pakistan eine gute Presse im „westlichen“ Ausland, es kann mit einer gewissen Investitionsfreudigkeit rechnen — der Plan tut das ja auch. Aber, indem es auf jeden Einschlag an nationalistischer und sozialistischer Utopie verzichtet, wird sein Plan auch leblos, und es fehlt der Elan der großen Begeisterung, der manche Schwierigkeiten überbrücken könnte.

Die Bauern warten gelassen ab, was „man“ mit ihnen machen wird. Es wird lange genug dauern, bis das bürokratisierte Beratungswesen den einzelnen Siedler oder Pachtbauern erreicht hat. Vorläufig arbeitet man in der gewohnten Weise weiter, man liefert seine

Produkte ab und zahlt Steuern. Die unbemittelte Masse in den Städten, die zahllosen Boten und Markthelfer, Hausierer und Flickhandwerker, die persönlichen Diener, Wäscher, Wasserträger, Kutscher, Bettler und Gelegenheitsarbeiter, die Nachtwächter und kleinen Schreiber, die Transportarbeiter und Abfallbeseitiger, diese undefinierbare, an den Grenzen verfließende Schicht der „kleinen Leute“, ob sie aus dem Flüchtlingsstrom, der ererbten Stadtarmut oder der ländlichen Zuwanderung stammen, diese Schicht ist so gottergeben und passiv wie die Bauernschaft. Man appelliert nicht an ihren Aufbauwillen und bietet ihrer Energie keine Lockungen wie in Afrika, in Indien oder in den kommunistischen Ländern. Die Zahl der qualifizierten Arbeiter ist gering, ihre Organisationen liegen an einer kurzen Kette. Die Arbeiter sind ohne Erfahrung im Selbstbehauptungskampf, sie sorgen sich mehr um ihren persönlichen Posten als um den Aufstieg einer Schicht. Was man zur Mittelklasse rechnen könnte, ringt einerseits ebenfalls noch um persönliche Behauptung, hat andererseits Anschluß an die Oberschicht gefunden.

Dem Plan fehlt also einerseits die menschlich tragende Schicht, andererseits beachtet er nicht, daß wirtschaftliche Erfolge ein gewisses Klima in Staat und Gesellschaft voraussetzen. Es wäre ohne jeden hemmungslosen Radikalismus in Pakistan möglich, die Menschen zu mobilisieren — z. B. zur Selbsthilfe im Wohnungsbau oder zum Massenaufgebot bei der Bekämpfung von Hochwasser- oder Versalzungsgefahren. Das wird jedoch nicht gewünscht. Es ist den Beamten lieber, wenn sie selbst das Heft in der Hand behalten, und die Unternehmer, auf deren Rat der Staat sich ver-

läßt, mißtrauen allen Ausbrüchen spontaner Aktivität. Die Offiziere sind auf die Ratschläge der Beamten und Unternehmer angewiesen.

Der pakistanische Plan beruht demnach nicht auf volkstümlichen Impulsen, die nur fachmännisch kanalisiert worden wären. Er setzt nicht das Zielbild einer neuen Gesellschaft, dem er die wirtschaftlichen Maßnahmen unterordnete. Er appelliert nicht an zukunfts-willige und aufstiegshungrige Massen. Er will nur durch behutsame Steuerung die schon vorhandenen Ansätze weiter „entwickeln“, dabei die Dichotomie der Gesellschaft im Prinzip nicht antasten. Er ist ein Plan der Einzelmaßnahmen auf breiter Front, also eigentlich gar kein „Fünfjahresplan“ im klassischen Wortsinn, sondern eine Richtlinie der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Investitionspolitik.

Dabei bleibt offen, ob der zweite Plan besser als der erste das Rennen mit der Bevölkerungszunahme gewinnt. Es bleibt weiter offen, ob die Passivität der Landbevölkerung nicht den Gewinn der Nahrungsaufzucht verhindern wird. Schließlich bleibt offen, ob nicht die Preise davonlaufen und die Inflation soziale Unruhen, wenn auch Unruhen ohne klare Ziele, heraufbeschwört.

Obwohl viele Personen in Pakistan diese Fragen sehen, ist man vorläufig doch entschlossen, bei dem Tempo der „Entwicklung“ zu bleiben und radikale Schritte zu vermeiden. Man will den Plan auf die Wirtschaft beschränken, die Gesellschaft aber sich selbst überlassen und nur dafür sorgen, daß der Staat sauber ist. Es wird sich zeigen, ob diese ruhige Art mit dem anderen Tempo anderer Entwicklungsländer konkurrieren kann.

Summary: The Struggle for an Organisation of a National Economy in Pakistan. — The author examines the motivation of development by investigating the first and the second Five Year Plans. He starts from the sociological bipartition of the population into a broad mass, adhering to a subsistence economy, and a small upper stratum, responsible for development, who is decisive for the character of the development. Although the state reform tries to make allowance for the criticism of the first Five Year Plan, both plans seem to aim at a strengthening of the national economy. The focus of development is on agriculture and not on a forced industrialisation. The idea of economic self-sufficiency may be more responsible for this than the fear of being dependent on industrial nations rendering aid—as some critics believe. The plan aims at an economic strengthening without a social revolution and without any utopian objective and, it is true, for this reason does without the initiative of the masses.

Résumé: Les problèmes du développement de l'économie nationale au Pakistan. — L'auteur analyse les deux plans quinquennaux du pays pour en déterminer les principes et les buts fondamentaux. Partant du fait, d'un regroupement de la population en une large classe de démunis d'une part et d'une classe dirigeante assez mince d'autre part, il explique que c'est cette minorité qui assume la responsabilité pour le développement économique. Bien qu'une réforme gouvernementale et administrative soit le fruit de la critique formulée contre le premier plan, le but suprême des deux plans quinquennaux est la consolidation de l'économie nationale. Le fait que l'accent est mis sur le développement de l'agriculture et non sur une industrialisation forcée serait plutôt le résultat de l'idée d'une économie nationale autarque, et non de la dépendance de Pakistan de l'assistance des pays industrialisés. Le plan doit encourager le développement économique sans aspirer à une réforme socio-politique ou faire miroiter des buts utopiques. Il est vrai que le plan renonce ainsi à faire appel aux masses pour mobiliser leurs initiatives en faveur de la réalisation de ses buts.

Resumen: La Lucha por la Creación de una Economía Nacional en Pakistán. — Del primero y segundo año, del Plan de cinco del Pakistán, el autor examina los motivos que ocasionan las ideas de desarrollo ya existentes. Va a ello, partiendo de la división sociológica en dos partes de la población, amplia una de ellas, la unida a una economía de subsistencia, y otra menos amplia, la de una capa superior responsable del desarrollo, que caracteriza el carácter de estos sucesos. Aún cuando busca la aportación de la formación en la reforma estatal, formada en la crítica practicada al primero de los años del Plan quinquenal, para ambos la meta debería radicar en un fortalecimiento de la economía nacional. Ya que lo más importante del desarrollo se basa en la economía agraria y no en una precipitada industrialización, imaginariamente debería producirse tanto una autarquía económica nacional como una dependencia frente a la ofrecida ayuda de naciones industrializadas, como algunos críticos creen. El Plan persigue un fortalecimiento económico sin necesidad de trastornos políticos de sociedad y sin una fijación utópica de una meta y con ello, realmente, renunciar a la iniciativa de las masas para llegar a conseguir la meta en la realización del Plan.