

PLANUNG UND MARKTWIRTSCHAFT IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Prof. Dr. Helmut ARNDT
Universität Berlin

Das Thema "Planung und Marktwirtschaft in Entwicklungsländern" enthält zunächst drei Probleme :

1. Entwicklung wozu?
2. Planung von wem und wie? und
3. Planung oder Marktwirtschaft inwieweit?

Anschliessend werden die Fragen, welche besonderen Aufgaben einer Entwicklungspolitik gestellt sind, wie sich Entwicklungsstörungen beheben lassen und welche wirtschaftspolitischen Mittel hierfür zur Verfügung stehen, sowohl unter den Bedingungen der Marktwirtschaft wie der staatlichen Planung zu behandeln sein.

1. Der soziale Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung :

Erste Frage : Entwicklung wozu? Unter der Entwicklung, die hier gemeint ist, kann weder eine Entwicklung zu höherer Kultur noch eine Entwicklung zu grösserem Glück verstanden werden. Beides wäre ein Missverständnis. Gemeint ist die industrielle und damit die ökonomische Entwicklung. Infolgedessen können Entwicklungsländer kulturell auf höherer Stufe stehen als entwickelte Länder. Ihre Menschen können glücklicher sein als die Menschen in den reichen Industrieländern. Die These der auf *Pigou* und *Hicks* zurückgehenden "Welfare Economics", nach der die Zufriedenheit mit der Bedarfsdeckung steigt, gilt nicht für alle Menschen. Völker wie die Inder und Philosophen wie *Schopenhauer*, die das Nirwana und damit das Nichts zum höchsten Ideal erheben, zeigen, dass auch eine diametral entgegengesetzte Position vertreten werden kann.

Die ökonomische Entwicklung ist nie vollendet. Ein Land, das heute voll entwickelt ist, aber mit der Entwicklung nicht Schritt hält, wird in

einigen Jahrzehnten relativ "unterentwickelt" sein. Umgekehrt kann ein Entwicklungsland einen Industrialisierungsprozess durchmachen, in dessen Verlauf es den Entwicklungsstand früher führender Industrieländer überrundet. So wurde die wirtschaftliche Vormachtstellung Englands schon während des ersten Weltkrieges durch die USA abgelöst, die keine 150 Jahre vorher noch Kolonie gewesen waren. Entwicklung wie Unterentwicklung sind somit stest relative Begriffe. Es gibt kein Land, das absolut entwickelt oder absolut unterentwickelt ist. Die Entwicklung ist ein Prozess, an dem jedes Land mehr oder weniger teilnimmt.

Die ökonomische Entwicklung eines Landes ist somit, worauf *Myrdal* schon mit aller Deutlichkeit hingewiesen hat, ein "sozialer Prozess"¹⁾, der sich nicht in Richtung auf ein "Gleichgewicht der Kräfte"²⁾ bewegt und der daher auch nicht mit dem Instrumentarium komparativer Statik erfaßt werden kann. Nach *Myrdal* kann zwar ein solcher "sozialer Prozess" durch das Auftreten neuer, exogener Faktoren gestoppt werden. Mit dem Erreichen eines solchen Gleichgewichts ist zugleich aber auch die Entwicklung beendet. Entwicklung und Gleichgewicht schliessen sich aus.

Diese Feststellung ist für die theoretische Analyse von grundlegendem Gewicht. Sie bedeutet, dass eine Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung den traditionellen Datenkranz der Nationalökonomie nicht übernehmen kann. Wenn die Entwicklung — um noch einmal eine Formulierung *Myrdals* zu gebrauchen — aus einem "Komplex von interdependenten zirkulären und kumulativen Veränderungen"³⁾ besteht, so werden die Verhaltensweisen und Zielfunktionen der Wirtschaftssubjekte, die sozialen Wertskalen und gesellschaftlichen Massstäbe, ferner die für die Produktion zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren sowie die Institutionen und Gesetze des Staates einschliesslich der sogenannten Infrastruktur keine vorgegebenen und von der Entwicklung unberührten Grössen sein.

Ökonomische Entwicklung ist nicht möglich, ohne dass Menschen umlernen, und dieser Prozess des Umlernens begleitet jede wirtschaftliche Entwicklung. Menschen, deren Lebensideal ein Maximum an Musse und damit an Nichtstun ist, müssen z.B. umlernen, bis sie möglichst nach

1) **Gunnar Myrdal**, *Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen*, Stuttgart 1959, S. 11.

2) Ebenda, S. 11 .

3) Ebenda, S. 12.

Maximierung ihrer ökonomischen Bedarfsdeckung streben, weil man mit Menschen, die so wenig wie möglich arbeiten, keinen Industrialisierungsprozess vollziehen kann. Mit der "Wirtschaftsgesinnung" (Sombart) müssen sich die sozialen Wertskalen ändern. Industrielle Güter müssen zu Wertmassstäben werden, an denen sich die soziale Geltung eines Menschen ablesen lässt. Ebenso muss das Angebot an Produktionsfaktoren entwickelt werden: die Quantität wie die Qualität der Arbeit müssen ansteigen, die Bodenkkräfte müssen erschlossen oder besser ausgenutzt, Kapital muss gebildet und investiert und nicht gehortet werden. Endlich müssen Unternehmer und Manager ausgebildet resp. herangezogen werden.

Das gleiche gilt für die staatlichen Gesetze und Institutionen, Handel und Verkehr können nicht gedeihen ohne den Schutz des Staates. Es sind Strassen, Kanäle und Flugplätze erforderlich. Eine leistungsfähige und zuverlässige Verwaltung muss geschaffen werden und dergleichen mehr. All dies entsteht nicht von heute auf morgen und muss dem jeweiligen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung immer wieder von neuem angepasst werden, um ein Andauern der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung nicht zu verhindern.

Daher ist schon *Adolph Wagner* in seinen Finanzwirtschaftlichen Grundsätzen davon ausgegangen, dass die staatlichen Einrichtungen infolge des Fortschritts von Wirtschaft und Technik von Zeit zu Zeit einer "Reform" unterzogen werden müssen.

Damit stellen wir fest: *In einer Entwicklungstheorie sind weder die einzelwirtschaftlichen noch die gesamtwirtschaftlichen Annahmen der Wirtschaftstheorie als Daten im Sinne Euckens oder v. Stackelbergs oder überhaupt im Sinne der reinen Gleichgewichtstheorie zu behandeln.* Die menschlichen Verhaltensweisen, die menschlichen Wertungen, die Produktionsfaktoren und die staatlichen Institutionen entwickeln sich vielmehr mit der wirtschaftlichen Entwicklung, *und nur deshalb, weil sie sich quantitativ ändern und qualitativ verwandeln, ist überhaupt erst wirtschaftliche Entwicklung möglich.* Ein Verharren auf den Ergebnissen der "reinen Gleichgewichtstheorie" hilft somit bei der Behandlung unseres Themas nicht weiter. Dies gilt auch für die Ergebnisse komparativstatisch vorgehender Wachstumstheorien. Denn ihre Prämissen schliessen die Entwicklung aus.

2. Der Planungs-begriff :

Damit komme ich zur zweiten Vorfrage: Planung von wem und auf welche Weise? Sowohl der Staat als auch private Wirtschaftssubjekte

planen, wenn sie in den wirtschaftlichen Ablauf als Haushalte oder Betriebe eingreifen. Werden — wie in dem Thema, das hier zur Diskussion steht — Planung und Marktwirtschaft einander gegenübergestellt, so kann unter Planung nur staatliche Planung, und zwar sogar nur eine ganz bestimmte Art von staatlicher Planung, gemeint sein. Der Staat kann erstens die Pläne privater Wirtschaftler durch Steuern und Subventionen beeinflussen, er kann zweitens den privaten Wirtschaftlern Produktionsbefehle wie überhaupt Gebote und Verbote erteilen, und er kann drittens an Stelle der privaten Wirtschaftssubjekte selber wirtschaften, indem er Wohnungen und Fabriken baut, indem er selbst investiert und produziert. Im ersten Fall wird das Verhalten der privaten Wirtschaftler mehr oder minder stark beeinflusst, im zweiten Fall wird der Spielraum für die private Initiative eingeschränkt, und im dritten Fall wird die private Initiative durch die Staatsinitiative ersetzt. Im Interesse der Herausarbeitung eines möglichst klaren Gegensatzes wird *im folgenden von staatlicher Planung schlechthin nur dann gesprochen, wenn der Staat an die Stelle der privaten Wirtschaftler tritt und selbst investiert und produziert*. Beeinflusst der Staat das Verhalten der privaten Wirtschaftler durch Steuern und Investitionen, wird von *indikativer Steuerung*, und dirigiert er das private Verhalten durch Produktions- und Investitionsbefehle, wird von *imperativer Lenkung* der privaten Wirtschaft gesprochen werden. Die freie Marktwirtschaft auf der einen Seite und die staatliche Planung im Sinne staatlichen Wirtschaftens auf der anderen Seite bilden somit die beiden Extreme. Diese theoretische Überlegung schliesst nicht aus, dass in Entwicklungsländern zweckmässigerweise alle drei resp. vier Wege miteinander kombiniert werden.

3. Die Wahl zwischen privater und staatlicher Initiative :

Die Frage "Marktwirtschaft resp. Planung inwieweit?" deutet bereits an, dass den Entwicklungsländern die Wahl zwischen einem der beiden Extreme nicht zur Verfügung steht. Ob sich voll entwickelte Länder für das eine oder andere Extrem entscheiden können, mag schon mit gutem Recht bezweifelt werden. Länder, die sich mehr am Anfang ihrer ökonomischen Entwicklung befinden, können es mit Sicherheit nicht, ohne den sozialen Prozess und damit ihre Entwicklung negativ zu beeinflussen.

Die Voraussetzungen für eine totale Staatswirtschaft, wie Alfred Jacobs zutreffend ausgeführt hat⁴, sind in Entwicklungsländern nicht ge-

4) Alfred Jacobs, Die Rolle von Wettbewerb und Planung in der Wirtschaftsverfassung der Entwicklungsländer, in : Planung in der Marktwirt-

geben. Die staatliche Verwaltung, die staatlichen Kontrollorgane und der staatliche Beamtenapparat sind noch zu unvollkommen ausgebildet. Sie können daher zumeist Produktion und Verteilung nicht übernehmen, ohne dass Fehlinvestitionen grossen Ausmasses auftreten und schwarze Märkte entstehen, die über kurz oder lang zum wirtschaftlichen Chaos führen. Statt einer Verbesserung der Bedarfsdeckung ist eine Verschlechterung die Folge, wenn ein Staat das Wirtschaften übernimmt, der für diese Aufgabe noch nicht reif ist. *Eine funktionierende staatliche Planung setzt einen relativ hochentwickelten Staat voraus.*

Umgekehrt fehlen in Entwicklungsländern regelmässig aber auch die Voraussetzungen, um sofort und stufenlos zu einer Marktwirtschaft überzugehen. Infolge der unzureichenden Entwicklung der Infrastruktur sind manche wirtschaftlichen Vorhaben zu riskant oder auch zu mühsam, als dass sich die Privatinitiative ihrer annehmen würde. Und infolge der unzureichenden wirtschaftlichen Entwicklung sind manche Industrien unrentabel, obschon sie für den weiteren wirtschaftlichen Auf- oder Ausbau des Landes unerlässlich sind. Kleine isoliert liegende Fabriken zählen sich, wie *W. Arthur Lewis* im Anhang zu seinen "Principles of Economic Planning"⁵ bemerkt, nicht aus. In Sektoren, in denen ein grosser Sprung vorwärts, "a great leap forward" notwendig ist, gibt es mit den Worten von *John Kenneth Galbraith* "no alternative to a state initiative"⁶.

Die Frage, die zu stellen ist, lautet somit nicht, ob staatliche Planung an die Stelle der Marktwirtschaft oder umgekehrt die Marktwirtschaft an die Stelle staatlicher Planung treten soll. Diese Frage wäre falsch gestellt. In Entwicklungsländern kann grundsätzlich nur problematisch sein, welche Aufgaben zweckmässigerweise der Privatinitiative zu überlassen sind und welche Sektoren um der Entwicklung willen vom Staat übernommen werden müssen. Dabei darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Antwort auf diese Frage mit dem Entwicklungsstatus des Staates einerseits und mit dem Entwicklungsgrad der privaten Wirtschaft und der privaten Wirtschaftssubjekte andererseits variiert. Da die Ent-

schaft, Vorträge auf der vom 5. bis 7. Dezember 1963 veranstalteten Arbeitstatung, Schriftenreihe der Friedrich Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte, Nr. 7, S. 51.

5) *W. Arthur Lewis*, The Principles of Economic Planning, London (1950) 1952, S. 125.

6) *John Kenneth Galbraith*, Economic Development, Cambridge 1964, S. 63.

wicklung des Staates derjenigen der privaten Wirtschaft ebenso voraus-eilen wie hinter ihr herhinken kann, ist nicht einmal möglich, eine bestimmte Tendenz in der Entwicklung vorauszusagen. Eilt die staatliche Entwicklung der privaten voraus, so kann ein Mehr an staatlicher Planung zweckmässig oder sogar notwendig sein. Entwickelt sich umgekehrt die private Wirtschaft schneller, so kann sich umgekehrt eine Reduzierung der staatlichen Elemente als zweckmässig erweisen. *Die These der neoliberalen Ökonomen, dass man sich für ein Wirtschaftssystem zu entscheiden und dieses möglichst rein zu verwirklichen habe, kann somit im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklung und damit vom Standpunkt der Entwicklungstheorie keine Gültigkeit beanspruchen.*

4. Die besonderen Aufgaben der Entwicklungspolitik :

Die Entwicklungspolitik, die darauf abstellt, den sozialen Prozess der ökonomischen Entwicklung eines Landes zu fördern, wird demgemäss auch mehrgleisig vorgehen müssen. Sie muss sowohl auf die Entwicklung der Privatinitiative wie auf die Entwicklung der staatlichen Initiative gerichtet sein.

Die *marktwirtschaftliche* Entwicklungspolitik muss einmal die Fähigkeiten der Menschen den Forderungen einer industriellen Gesellschaft anzupassen suchen. Sie muss die Menschen zum ökonomischen Kalkulieren, zur Organisation und Verwaltung wirtschaftlicher Betriebe und zum sinnvolle ökonomischen Einsatz von Technik erziehen. Dies ist eine Aufgabe, die nicht leicht zu lösen ist, wenn die Menschen verspielt oder abergläubisch sind, und die technischen Apparaturen mit Spielzeugen verwechseln oder für Dämonen halten, die durch Beschwörungen besänftigt werden müssen. Die marktwirtschaftliche Entwicklungspolitik muss zum zweiten neue Zielsetzungen durchsetzen. Sie muss den wirtschaftenden Menschen abgewöhnen, Musse oder Nichtstun für das Erstrebenswerteste zu halten, und sie in Wesen verwandeln, die mehr den Vorstellungen der ökonomischen Theorie entsprechen : in Menschen, die als Unternehmer ihren Gewinn und als Konsumenten ihre ökonomischen Vorteil maximieren. In den westlichen Industriestaaten ist die Bevölkerung seinerzeit durch die Ausbeutung zur Arbeit gezwungen und erzogen worden. In den Entwicklungsländern von heute steht dank der Existenz von Gewerkschaften dieser Weg regelmässig und glücklicherweise nicht zur Verfügung. Um so schwieriger wird jedoch die Umerziehung vom "dolce far niente" zum fleissigen Industriearbeiter sein. Sie

ist nicht ohne die Entwicklung neuer sozialer Wertungen möglich. Die Schaffung neuer sozialer Wertmassstäbe ist auch aus anderen Gründen notwendig. In vielen Entwicklungsländern gilt noch heute für diejenigen, die etwas geworden sind, die Vornehmheitsmaxime. Wer etwas geworden ist und wer auf sich hält, arbeitet nicht. Das war übrigens im Preussen oder im Frankreich des 18. Jahrhunderts auch nicht wesentlich anders. Ein modernes Entwicklungsland kann sich jedoch ebensowenig wie ein vollentwickelter Industriestaat heute noch diesen Luxus leisten. Es schickt intelligente Menschen ins Ausland, lässt sie dort 6, 9 oder gar 12 Jahre ausbilden und macht sie darauf zu Direktoren, die sich jedoch - erst avanciert - mehr auf das vornehme Nichtstun spezialisieren. Gelingt es hier nicht, neue Massstäbe der sozialen Geltung zu entwickeln, so ist der in die Ausbildung dieser Direktoren investierte Betrag eine Fehlinvestition.

Bei einem fortgeschritteneren Entwicklungsstand eines Landes kann auch für den Konsum die Entwicklung neuer sozialer Massstäbe notwendig werden. Es genügt nicht, den Menschen zur "Arbeit am laufenden Band" zu erziehen, wenn er so genügsam bleibt, dass die von ihm erstellten Produkte keinen Absatz finden. Der Idee der ökonomischen Entwicklung entspricht es, wenn sich die neuen sozialen Massstäbe auf Güter der industriellen Massenproduktion beziehen. In entwickelten Ländern handelt es sich bei diesen Prestigegütern um Autos, Fernsehapparate, Swimming-pools und dergleichen. Die Schwierigkeit von Entwicklungsländern besteht darin, entsprechende Güter zu finden und durchzusetzen, die möglichst im eigenen Lande produziert werden. Dies dürfte in der Regel keine leichte Aufgabe sein.

Eine entscheidende Aufgabe der Entwicklungspolitik ist es ferner, die ökonomischen Produktionsfaktoren den neuen, sich mit fortschreitender Entwicklung ständig wandelnden Aufgaben anzupassen. Die Erziehung und Schulung der Arbeiter, Manager und Unternehmer gehört ebenso hierher, wie die Verbesserung und Kultivierung des Bodens oder die Reproduktion von Maschinen, die in den bereits vorhandenen einheimischen Industrien gebraucht werden. Auch die Technik muss hierbei dem jeweiligen Stand der Entwicklung entsprechen. Als vor etwa acht Jahren ein Abgeordneter der indischer Kongresspartei zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität den Import von 25.000 Traktoren forderte, antwortete der damalige Landwirtschaftsminister, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt der indischen Landwirtschaft mit der Einfuhr von 100.000 eisernen Pflügen besser gedient sei. Auch *Bernhard*

Pfister, dem ich dieses Beispiel verdanke⁷, bezeichnet dies als gute Politik, weil es einem Lande schlechterdings nicht möglich ist, aus der archaischen Zeit des Holzpfluges ohne jeden Übergang in das Zeitalter moderner Agrartechnik überzugehen.

Im *staatlichen* Bereich werden die Aufgaben vielfach ähnlich sein. Die Erziehung der Menschen, die Schaffung neuer sozialer Massstäbe und die Vermehrung und Verbesserung der volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren sind auch für die staatliche Entwicklung notwendig. Der Entwicklungspolitik im Bereich staatlicher Planung eigentümlich ist jedoch in jedem Fall die Entwicklung *staatlicher Institutionen*. Polizei und Justiz müssen Handel und Verkehr mit ausreichender Rechtssicherheit versehen. Das Finanz- und Steuerwesen muss — dem jeweiligen Stande der Entwicklung entsprechend — ausgebildet werden. Ein stabiles Währungssystem ist mit Hilfe der Zentralnotenbank zu errichten, so dass Sparen als risikolos und zugleich lukrativ angesehen werden kann, damit der Reichtum, der bisher vielleicht in die Erde vergraben oder in Gestalt von Armreifen als Prestigesymbol getragen wurde, zu den Banken wandert. - Ferner bedarf eine sich entwickelnde Wirtschaft auch einer Konstanz der Politischen Entwicklung. Umstürze, Revolutionen und Kriege sind für die eigene wirtschaftliche Entwicklung eines Landes nicht gut. Endlich ist die staatliche Planung für die Infrastruktur eines Landes verantwortlich.

Für ein Land, das sich in der Entwicklung befindet (und welches Land wäre das nicht!), ist die erforderliche *Infrastruktur* keine vorgegebene, von der Entwicklung unabhängige Grösse. *Die Infrastruktur beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung und mit dieser Entwicklung muss sich — eben um der weiteren Entwicklung willen — auch die Infrastruktur verändern.* Die Bedeutung und der Umfang der Infrastruktur bleibt daher auch in der Marktwirtschaft während der wirtschaftlichen Entwicklung nicht gleich. Vielmehr muss sich die Infrastruktur dem jeweiligen Stande der wirtschaftlichen und damit zugleich der technischen Entwicklung anpassen. Manche Aufgaben einer Infrastruktur - Politik sind zwar ihrer Art nach entwickelten wie noch nicht entwickelten Ländern gemeinsam. Dies gilt etwa für die Verkehrsstruktur oder Aufgaben der Sicherheit und der Hygiene. Qualitativ bestehen aber auch hier entscheidende Unterschiede. In den Entwicklungsländern ist zunächst einmal der Vorsprung einzuholen, den die entwickelten Länder

7) **Bernhard Pfister**, Probleme der Gesellschafts - und Wirtschaftsordnung in Entwicklungsländern, in : ORD 12 (1960/61), S. 269.

regelmässig besitzen, während die entwickelten Länder neue Probleme zu lösen haben, die von ihrer fortschreitenden industriellen Entwicklung gestellt werden und die in Entwicklungsländern frühestens in Jahrzehnten aktuell sein werden. So fehlt es z.B. in Entwicklungsländern weitgehend noch an Trinkwasser - wie auch an Kanalisationsanlagen, die in entwickelten Ländern fast überall vorhanden sind. Die entwickelten Länder stehen wiederum vor dem Problem der Wasser - und Luftreinigung, ein Problem, das überhaupt erst als Folge des hohen Grades ihrer Industrialisierung entstanden ist. — Vielfach sind auch die Aufgaben grundsätzlich verschieden. So wird z.B. — worauf *Galbraith* in seinem Buch "Economic Development" hinwies - auch in Marktwirtschaften wie in den USA die Erforschung des Weltraumes nicht der Privatinitiative überlassen werden können⁸. Es wäre im gegenwärtigen Zeitraum viel zu kostspielig und nicht rentabel, obschon es für die künftige wirtschaftliche Entwicklung des Landes entscheidende Vorteile bringen kann. Aus den gleichen Gründen übernahm im 19. Jahrhundert in manchen Ländern der Staat den Eisenbahnbau. Analog hierzu werden in Entwicklungsländern von heute ausser Staatsgütern, die den bäuerlichen Betrieben als Vorbild dienen, auch Staatsfabriken und Staatshotels in jenen Bereichen zu errichten sein, in denen im Anfangsstadium einer industriellen Entwicklung das Risiko zu gross oder die Rentabilität zu gering ist. Ebenso kann es in Entwicklungsländern Aufgabe des Staates sein, Lagerhallen - z. B. für die Lagerung von Exportgetreide - oder Kühlhallen zu errichten, wie z. B. in Indien, wo ein nicht unbeträchtlicher Teil der Lebensmittel infolge des heissen Klimas verdirbt. Nach *Galbraith* gibt es zwei entscheidende Gesichtspunkte zugunsten der staatlichen Initiative: Der Staat muss nach ihm erstens eingreifen, "wenn etwas ins Leben gerufen werden muss, was nicht leicht zu kaufen oder zu verkaufen ist, aber für so wichtig gehalten wird, dass es für jedermann erhältlich sein sollte"⁹. Und der Staat muss zweitens nach *Galbraith* eingreifen, wenn ein grosser Schritt vorwärts — "a great leap forward"¹⁰ — zu machen ist. Mir scheint, dass beides unter eine einzige Regel subsumiert werden kann: *Aufgabe des Staates ist es, stets dann einzugreifen, wenn die Privatinitiative eine Aufgabe, deren Lösung im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung als notwendig angesehen wird, nicht oder wenigstens noch nicht lösen kann.* Hat der Staat die erforderlichen Pionierarbeiten getan.

8) **John Kenneth Galbraith**, *Economic Development*, aaO, S. 63.

9) **John Kenneth Galbraith**, *Economic Development*, aaO, S. 62 f.

10) *Ebenda*, S. 63.

und die hierfür erforderlichen Investitionen getätigt, so wird es vielfach für die wirtschaftliche Entwicklung zweckmässiger sein, die Staatsinitiative durch die Privatinitiative zu ersetzen. Ist die für die Wirksamkeit des Marktmechanismus erforderliche Struktur erst einmal geschaffen, so kann der Markt und damit die Marktwirtschaft in ihre Funktion eingesetzt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass dank der Entwicklung der Infrastruktur eine ausreichende Rentabilität gesichert ist. Trotzdem kann eine Fortsetzung des staatlichen Wirtschaftens vorzuziehen sein, wenn die privatwirtschaftliche Rentabilität durch eine Vergeudung volkswirtschaftlicher Faktoren erkaufte wird. So hat z. B. in neu erschlossenen Ländern die schrankenlose Privatwirtschaft zu einem Abholzen der Wälder, zu einer Änderung der klimatischen Bedingungen und zu einem Versteppen des ursprünglich landwirtschaftlich genutzten Bodens geführt. Manche Landstriche in den USA sind ein Musterbeispiel hierfür.

5. Entwicklungsstörungen :

Nicht nur in Entwicklungsländern treten infolge "ökonomischer" Verhaltensweisen Entwicklungsstörungen auf. In Entwicklungsländern sind diese Störungen jedoch besonders gefährlich, weil sie hier den sozialen Prozess der Entwicklung abstoppen und unter Umständen sogar in sein Gegenteil verkehren können.

In diesem Zusammenhang sind einmal Produktionsstörungen resp. Störungen im Verhalten von Angebot und Nachfrage zu erwähnen. Sie können sowohl in privatwirtschaftlich wie in staatswirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften auftreten.

Der *marktwirtschaftliche* Anpassungsmechanismus funktioniert nur, wenn die Anbieter nach Gewinnmaximierung streben. Sind sie hingegen auf konstante Bedarfsdeckung oder Maximierung ihrer Masse ausgerichtet, so arbeitet das System in verkehrter Richtung. Steigen die Preise, so produzieren die Anbieter nicht mehr, sondern weniger, weil sie ihr altes Einkommen bei geringerem Absatz resp. bei geringerer Produktion erreichen, so dass die Notlage der Bevölkerung z. B. infolge eines eingetretenen Mangels an Lebensmitteln nicht überwunden, sondern vergrössert wird. Dies hat sich nach W. Arthur Lewis in der Anfangszeit des kommunistischen Russland ereignet, bevor hier die Landwirtschaft verstaatlicht wurde¹¹. Sinken hingegen — wie etwa in der

11) W. Arthur Lewis, The Principles..., aaO, S. 124 f.

Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre — die Preise der Lebensmittel, so schränken die Bauern trotz des bereits bestehenden Überflusses ihre Produktion nicht ein, sondern dehnen sie aus. Sie versuchen — fälschlicherweise — sich ihr altes Einkommen durch Vermehrung ihrer Anstrengungen und damit durch Vermehrung ihrer Produktion zu sichern, erreichen aber damit nur eine Verschärfung des Preisverfalls. In Deutschland stieg z.B. die Agrarproduktion zu Beginn der Weltwirtschaftskrise um 17%. Drei Möglichkeiten gibt es zur Verhinderung solcher Störungen :

1. kann man die betreffenden Schichten — in unserem Beispiel also die Bauern — zu erwerbswirtschaftlichem Denken erziehen. Dies ist jedoch kurzfristig nicht möglich;
2. kann der Staat auf diesen Märkten die Preise festsetzen und den Absatz garantieren — wie dies heute zum Teil auch in den USA oder der Bundesrepublik geschieht, was freilich ohne staatliche Lager — und Vorratswirtschaft nicht durchführbar ist;
3. kann der Staat durch indikative oder imperative Massnahmen über den Umfang der Produktion das mengenmässige Angebot beeinflussen.

Auch die *Verstaatlichung* der Landwirtschaft schaltet das Fehlverhalten selbständiger Landwirte aus. Sie verhindert jedoch noch nicht, dass Arbeiter und Direktoren auf Staatsgütern oder die Mitglieder von Kolchosen ein Fehlverhalten zeigen, das zu ähnlichen Störungen führt es sei denn, dass Faulheit einerseits und Diebstähle und schwarze Märkte andererseits mit drakonischen Mitteln verhindert werden. *Auch die Verstaatlichung ändern noch nicht den Menschen.* Auch in Staatsbetrieben kann es Korruption geben, und je grösser sie ist, desto tiefer wird die Arbeitsmoral sinken. Blühende Schwarzmärkte verringern nicht nur den Teil der Produktion, der legal auf den Markt kommt, sondern unter Umständen auch die Produktion überhaupt, so dass eine Verstaatlichung der Landwirtschaft entstandene oder entstehende Hungersnöte nicht notwendig beseitigt.

Ökonomische Verhaltensweisen können ferner mit der Kapitalbildung zugleich die Investitionsrate beeinträchtigen. Die Kapitalarmut, die den sozialen Prozess der Entwicklung hemmt oder verhindert, ist — zumindest was ihr Ausmass angeht — vielfach nur eine scheinbare. Kapital ist vorhanden, es wird jedoch von den Bewohnern des Landes in Form

von Gold und anderen Wertgegenständen gehortet, nicht aber in der Produktion eingesetzt. Diese Mentalität findet sich besonders bei Bauern wie bei Händlern. Aufgabe der Entwicklungspolitik ist es hier, diese Mentalität zu überwinden, das Horten also in irgendeiner Weise zu benachteiligen und das Investieren — und damit zugleich das echte Sparen — lohnend zu machen. *Ohne eine solche Umerziehung wird sich in den meisten Ländern, um die es hier geht, der soziale Entwicklungsprozess nicht oder nur sehr langsam durchsetzen.* Eine vielleicht noch grössere Gefahr für den Prozess der volkswirtschaftlichen Kapitalbildung ergibt sich aus der Neigung mancher Länder, von den entwickelten Industriestaaten ein "System sozialer Sicherheit" und damit zugleich relativ gleichmässiger Verteilung zu übernehmen, für das sie noch nicht sind. Es gibt, wie *Myrdal* gesagt hat, "keinen anderen Weg zu wirtschaftlicher Entwicklung als den erzwungenen Anstieg des Anteils der Investitionen am Volkseinkommen und damit eines fallenden Anteils für den Konsum"¹². In einer überwiegend *privatwirtschaftlich* organisierten Wirtschaft bedeutet das, dass die Unternehmer genügend hohe Gewinne machen, die erstens bei Altunternehmern die finanzielle Voraussetzung für neue Investitionen sind und zweitens darüber hinaus Investitionsanreize für neue Unternehmer schaffen. Ohne Gewinnerwartungen wird in einer Marktwirtschaft nicht investiert. Aber auch bei Investitionen, die der *Staat* durchführt, entstehen in Entwicklungsländern von heute besondere Probleme. Die *alten* Industrieländer hatten nicht nur eine feudalistische Struktur, sondern wurden auch von mehr oder minder absoluten Monarchen regiert. Sind jedoch — wie das heute vielfach der Fall ist — Entwicklungsländer demokratisch organisiert, so werden die Regierungen um des Wahlerfolges willen die Konsumtion auf Kosten der Investition begünstigen und hierbei auch noch die Masse der Wähler und damit die Masse der Bevölkerung bevorzugen. "Es ist nicht leicht", sagte der englische Arbeiterführer *Aneurin Bevan* in seinem Vortrag über "Democratic Values", "in den Teilen der Welt, wo das Leben ausserordentlich primitiv ist, den Massen die Macht einer demokratischen Wahl zu geben und sie dann aufzufordern, sofort auf bestimmte Vorteile und Lebensfreuden zu verzichten"¹³. Wenn es auch nicht leicht ist, so ist es doch notwendig, wenn der soziale Entwicklungsprozess überhaupt in Gang gebracht werden soll. Jede wirtschaftliche Entwicklung setzt Wachstums-

12) *Gunnar Myrdal*, *Ökonomische Theorie...*, aaO, S. 81.

13) *Aneurin Bevan*, *Democratic Values*, Fabian Tract Nr. 282, London 1950; hier zitiert nach *Gunnar Myrdal*, *Ökonomische Theorie...*, aaO, S. 81

Investitionen voraus. Auch die Sowjetunion ist nach *Seniors* Rezept der "Enthaltbarkeit" stark geworden, das *Karl Marx*¹⁴ noch verspottet hat.

Ungleiche Verteilung in Entwicklungsländern ist aber auch in marktwirtschaftlichen Ländern noch keine Garantie für produktive Investitionen. Es findet sich im Gegenteil nicht selten der Fall, dass die Verteilung extrem ungleich, die Investitionsrate aber trotzdem sehr niedrig, wenn nicht gar Null ist, weil die Bezieher der hohen Einkommen ihre Mittel für Horten oder Luxuskonsum verwenden. Gigantische Luxusyachten, Villen im Ausland und dergleichen sind hierfür nur extreme Beispiele. Hier ist es Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, dass die ungleiche Verteilung produktiv zur Schaffung industrieller Kapazitäten ausgenutzt wird. In Staaten mit einer entwickelten Finanzwirtschaft kann hier eine Umerziehung durch eine stark progressive Einkommensteuer mit hohen Investitionsvergünstigungen erreicht werden. In finanzwirtschaftlich unterentwickelten Staaten steht dieses Mittel jedoch nicht oder nur bedingt zur Verfügung.

Gelingt die Umerziehung nicht, so bleibt als letzter Ausweg die Enteignung. Aber auch der Staat als Institution wird versagen, wenn die politischen Machthaber Mittel, die für Investitionen zur Verfügung stehen würden, für ihre persönlichen Bedürfnisse verwenden. Nicht nur die Epoche Ludwig XIV mit ihren Schlössern nach der Art von Versailles zeigt eine solche Verschwendung. Auch in Entwicklungsländern der Gegenwart lassen sich hierfür Beispiele finden, wobei der Aufwand nicht nur in gläsernen Badewannen, goldenen Betten, Prunkautos und ähnlichem bestehen kann. Kapitalverschwendung kann durch den Druck von Banknoten nicht wettgemacht werden. Fehlendes Kapital lässt sich nicht durch Geldschöpfung ersetzen. Die Folge ist lediglich eine *Inflation*, welche die Neigung der breiten Masse, Ersparnisse in monetärer Form für Investitionszwecke zur Verfügung zu stellen, auf den Nullpunkt sinken lässt. "Man hat" — so formuliert es der Berliner Soziologe *Richard F. Behrendt* — "in vielen dieser Länder die Inflation zu einer 'Normal' - Situation gemacht..., hat damit jeder echten Kapitalbildung durch Spartätigkeit den Boden entzogen und statt dessen spekulative Praktiken aller Art begünstigt - auf Kosten des eher auf fixe Einkommen angewiesenen kleinen Mittelstandes"¹⁵. - Sieht man von Grenzfällen ab,

14) Vgl. *Karl Marx*, Das Kapital, Stuttgart (1867), Bd. 1, 22. Kap., 3.

15) *Richard F. Behrendt*, Eine freiheitliche Entwicklungspolitik für materiell zurückgebliebene Länder, in : *ORDO* 8 (1956), S. 93.

so ist in jedem Entwicklungsland das Problem der Kapitalbildung zu meistern, wenn der Konsum auf das gesellschaftlich Notwendige begrenzt und die hierdurch frei werdenden Mittel für den Industrialisierungsprozess verwandt werden. Ist dieser Weg jedoch nicht gangbar, so bleibt nur der Import ausländischen Kapitals möglich. Sieht man von der aus politischen Gründen gewährten Entwicklungshilfe ab, so werden Ausländer jedoch nur dann hierzu angeregt werden, wenn ihnen entsprechende Gewinnchancen und langfristige Sicherheit vor Enteignung gewährt werden.

In Entwicklungsländern, in denen der Staat anstelle der Privaten investiert, spielt endlich das Problem von Fehlinvestitionen eine besondere Rolle. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Staat mit diesen Investitionen Wahlpropaganda treibt. Politische Gründe können für überdimensionale Grössen der Fabrikvorhaben ebenso wie für eine falsche Standortwahl verantwortlich sein. Das Zementwerk in der Wüste ist hierfür ein oft zitiertes Beispiel. Mitunter baut der Staat auch Fabrikanlagen, für die keine geeigneten qualifizierten Mitarbeiter vorhanden sind. Die ausländischen Firmen können zwar Stahlwerke und dergleichen errichten, aber die einheimischen Generäle, die man vielleicht als Manager einsetzt, können diese ohne entsprechende Vorbildung ebenso wenig leiten, wie unzureichend geschulte und vorgebildete Können. Auch diese Überlegungen zeigen, dass der soziale Prozess der Entwicklung weder einseitig noch sprunghaft vorangetrieben werden kann, sondern dass die Entwicklung der Staatsinitiative mit der Entwicklung der Menschen und gegebenenfalls, wie ich wenigstens meine, mit der Entwicklung der Privatinitiative Schritt halten muss.

6. Die Mittel der Entwicklungspolitik :

Je nach der Entwicklungsstufe, in der sich ein Land befindet, und je nach dem Problem, das jeweils zu lösen ist, werden demgemäss von der Entwicklungspolitik unterschiedliche Mittel einzusetzen sein. Ausser der Planung des Staates i.e.S. stehen sowohl indikative wie imperative Massnahmen zur Verfügung. Der Staat kann selber wirtschaften, er kann privaten Wirtschaftern Vorschriften machen, und er kann endlich ihr Verhalten durch Steuern oder Subventionen beeinflussen. Die Fabriken, die der Staat gebaut hat, kann er bei weiter vorgeschrittener Entwicklung an private Unternehmer verkaufen. Er kann diesen — zumindest für eine Übergangszeit — Produktionsbefehle — Gebote wie Verbote — er-

teilen. Er kann Mindest- und Höchstpreise oder auch Festpreise vorschreiben und Lager- und Vorratswirtschaft treiben, um auf diese Weise allzu starke Preisschwankungen verhindern zu können. Dies wird besonders bei landwirtschaftlichen Monokulturen zweckmässig sein. Zu den weiteren Mitteln, die er im privatwirtschaftlichen Sektor einsetzen kann, gehören u.a. steuerliche Vergünstigungen für Investitionen, Ausfallbürgschaften bei Verlusten, Förderung des Imports von Investitionsgütern, Behinderung der Importe nicht notwendiger Konsumgüter und Förderung des Exports zur Sicherung der Devisen, die für den Erwerb von Lebensmitteln und Investitionsgütern erforderlich sind. Nötfalls, wenn anders die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln oder die Durchsetzung der erwünschten Investitionsrate nicht möglich ist, kann er Einfuhr und Ausfuhr von Waren und damit zugleich auch Gold und Devisen bewirtschaften. Zumindest von einem bestimmten Entwicklungsstande an wird freilich im allgemeinen gerade im Bereich des Aussenhandels die Privatinitiative der Staatsinitiative überlegen sein. Der bürokratische Beamtenapparat findet die vielfältigen Absatzmöglichkeiten nicht, die private Exporteure um des Gewinnes willen aufspüren werden.

Die Frage, welche Art von Mitteln einzusetzen ist, wird dabei nicht nur von der wirtschaftlichen, sondern auch von der *gesellschaftlichen* Entwicklung eines Entwicklungslandes abhängen. Die individuelle Freiheit, die durch Staatseingriffe und staatliche Ge- und Verbote bedroht wird, kann bereits infolge der von früher bestehenden feudalistischen Struktur des Landes aufgehoben sein. Unter solchen Umständen sind wirtschaftspolitische Mittel, die in einem entwickelten Lande die menschliche Freiheit gefährden, sogar ein Weg, und vielleicht sogar ein notwendiger Weg, zu grösserer Freiheit. Wie die Privilegien der Zünfte und des Adels zu Beginn der industriellen Revolution, können auch feudalistische Privilegien in modernen Entwicklungsländern nur durch staatliche Befehle beseitigt werden. Ob indikative oder imperative Mittel den Vorzug verdienen, kann somit allein nach der Zweckmässigkeit und damit nach der Eignung des Mittels für die gestellte Aufgabe in der jeweils gegebenen Situation entschieden werden. Generelle Aussagen sind hierüber schlechterdings nicht möglich. *Die Entwicklung eines Landes ist ein ökonomisches und kein weltanschauliches Problem.*

7. Thesen :

Lassen Sie mich mit einigen zusammenfassenden Thesen schließen:

1. Für die Aufgaben, die in Entwicklungsländern zu lösen sind, verdient a priori weder das System der Marktwirtschaft noch das System staatlicher Planung den Vorzug.
2. Die neoliberale These, daß sich ein Land zwischen Planung oder Marktwirtschaft zu entscheiden habe, kann nicht für sich entwickelnde Länder gelten. Im sozialen Prozeß wirtschaftlicher Entwicklung kommt es auf eine relativ gleichmäßige Entwicklung privater wie staatswirtschaftlicher Elemente an.
3. Die für die Entwicklung erforderliche Infrastruktur muß regelmäßig geschaffen sein, bevor der Privatinitiative und damit der Marktwirtschaft die weitere Lösung der zur Bewältigung anstehenden Aufgaben überlassen werden kann.
4. Die Aufgaben der Infrastruktur wandeln sich mit der wirtschaftlichen Entwicklung. In Entwicklungsländern von heute kann zur Infrastruktur auch eine Erstausrüstung mit Industrien (Fabriken, Hotels und dergleichen) gerechnet werden.
5. Die Prämissen der "reinen Gleichgewichtstheorie" i.S. von *Walras* und *Pareto* gelten nicht für die Entwicklungspolitik. Die Daten der reinen Theorie sind für die Entwicklungstheorie Variable. Auch die Ergebnisse komparativ statistisch vorgehender "Wachstumstheorien" sind auf Entwicklungsprobleme nicht anwendbar. Die Entwicklungspolitik muß die Verhaltensweisen der Menschen, die sozialen Wertungen und Wertmaßstäbe, die Quantität und Qualität der volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren und nicht zuletzt auch die staatlichen Einrichtungen mit ihrem Beamtenapparat den Erfordernissen der wirtschaftlichen Entwicklung anpassen.
6. Wachstumsinvestitionen sind ohne Einschränkungen des Konsums nicht möglich. Dieser Satz gilt unabhängig davon, ob sich ein Entwicklungsland für Marktwirtschaft oder staatliche Planung entscheidet.
7. Kapitalarmut in Entwicklungsländern kann die Folge von Horten wie die Konsequenz eines übermäßigen Konsums sein. Das volkswirtschaftliche Problem besteht in diesem Fall darin, die Inhaber dieser Mittel zur Investitionsfreudigkeit resp. zu echtem Sparen zu erziehen.

8. Inflationen ersetzen in keinem Wirtschaftssystem die echte Kapitalbildung.

9. Ob die Entwicklungspolitik indikative Maßnahmen, wie sie der Marktwirtschaft entsprechen, oder imperative Maßnahmen, wie sie mehr staatswirtschaftlichen System eigentümlich sind, einsetzen, oder ob der Staat selber produzieren und investieren soll, ist keine Frage der Weltanschauung, sondern der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit.

10. Ob sich ein bestimmtes Entwicklungsland im konkreten Fall bei Lösung einer konkreten Aufgabe für marktwirtschaftliche Lösungen oder für staatliche Planung entscheiden soll, hängt von den gegebenen historischen Bedingungen und damit von der politischen Struktur des Landes, seiner kulturellen Entwicklung, seinen Menschen und ihren Wertvorstellungen, den zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren und den staatlichen Einrichtungen und Institutionen ab. Ohne ihre Analyse ist eine Antwort im konkreten Fall nicht möglich.
