

Grundlagen der Entwicklungsplanung

Bemerkungen zu Jan Tinbergens gleichnamigem Buch*

Fast zwanzig Jahre lang haben wir Erfahrungen mit der Entwicklungshilfe und zehn Jahre lang mit der Entwicklungsplanung gemacht. Aus außenpolitisch orientierten und verstreuten Hilfsmaßnahmen entwickelte sich mehr und mehr die Orientierung auf Entwicklungsprojekte und schließlich auf ganze Entwicklungsprogramme. Entwicklungsplanung war zugleich das Objekt zahlreicher wissenschaftlicher Analysen vor allem in den angelsächsischen Ländern. Enthusiasmus und Optimismus sind längst verklungen. Die Ziele unseres „Entwicklungsjahrzehnts“ werden bei weitem nicht erreicht. Die Entwicklungsländer geraten in immer größere Überschuldung. Die Kapitalhilfe der Geberländer wächst nicht mehr an. Auf der Suche nach neuen Lösungen stellt sich die Frage nach der Brauchbarkeit alter Rezepte. Ein berühmt gewordenes Standardwerk aus der optimistischen Frühepoche der Entwicklungsplanung sind die „Grundlagen der Entwicklungsplanung“ von Jan Tinbergen.

Er verfaßte es im Auftrag des Instituts für Wirtschaftliche Entwicklung der Weltbank, Washington, und veröffentlichte es in englischer Fassung im Jahre 1958. Seitdem zählt diese in verständlicher Sprache verfaßte Untersuchung zu den anerkannten Standardwerken der neuen Entwicklungsliteratur. Sie ist vor allem für Verwaltungs- und Beraterexperten der Regierungen und Finanzinstitutionen sowie aber auch nach dem ausdrücklichen Wunsche des Verfassers für „alle jene Institutionen, Gruppen und Organisationen, . . . die sich mit erzieherischen Aufgaben und den Problemen der wirtschaftlichen Entwicklung befassen“ gedacht. In den letzten Jahren sind jedoch viele neue Arbeiten über völlig neuartige Problemstellungen erschienen, so daß dieses Bändchen, bei aller Beachtung, das es in der breiten Öffentlichkeit verdient, doch im wesentlichen nur für eine Einführung in die Probleme wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung dienen kann.

Der Verfasser gibt zunächst einen Überblick über die Grundlagen der Entwicklungspolitik und wendet sich sodann dem Problem der

* Jan Tinbergen: Grundlagen der Entwicklungsplanung. Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1964, 111 S.

Programmierung zu. Ohne in die interessanten Einzelheiten zu gehen, behandelt er die Hauptmerkmale der allgemeinen Programmierung, die Voraussetzungen für eine steigende Nachfrage und die Bedeutung einzelner Investitionsprojekte. In einem dritten Abschnitt behandelt er die Bewertung und Auswahl öffentlicher Investitionsprojekte. Im vierten Abschnitt schließlich bilden die privaten Investitionen und ihr Beitrag zur Entwicklung wirtschaftlich unterentwickelter Gebiete das Thema.

In dem einführenden, ersten Abschnitt über die Entwicklungspolitik stellt der Verfasser folgende vier Aufgabenbereiche heraus:

1. Schaffung von günstigen Voraussetzungen für die sozio-ökonomische Entwicklung;
2. Einführung einer allgemeinen, d. h. von Unternehmerschaft, Öffentlichkeit und Regierung getragenen Entwicklungsbereitschaft;
3. Durchführung von entwicklungsorientierten Investitionen und schließlich
4. Maßnahmen, die auf die Anregung und Erleichterung privater Aktivitäten und Investitionen abzielen.

Ganz allgemein versteht der Verfasser unter einem Programm die Gesamtheit der gewünschten Investitionen und deshalb auch unter Programmierung die Gesamtheit der hierzu erforderlichen planerischen Maßnahmen. Abgesehen von den begrifflichen Präzisierungen gibt der Verfasser in diesem ersten Kapitel lediglich eine Art Wunschliste an, die alles das beinhaltet, was in einem Entwicklungsland vorgenommen bzw. für ein glückliches Gelingen der Entwicklungsplanung vorausgesetzt werden sollte. Hier finden die vielen Postulate, die in der inzwischen angeschwollenen Entwicklungsliteratur zur Genüge bekannt geworden sind, breiten Raum.

Im zweiten Abschnitt, der von der Programmierung handelt, untersucht der Verfasser die Voraussetzungen, die für ein solches Verfahren als notwendig anzusehen sind. Als Zweck der allgemeinen Programmierung ist die Koordinierung der sozio-ökonomischen Zusammenhänge innerhalb einer Volkswirtschaft anzusehen. Über die Koordinierung bereits bestehender Zusammenhänge hinausgreifend, richtet sich die Programmierung auch auf die künftige Entwicklung eines Landes und auf den optimalen Weg, die gesetzten Ziele der Entwicklung zu erreichen und zu verwirklichen. Wesentliches Merkmal der allgemeinen Programmierung ist die Aufstellung von Alternativprogrammen, die ihrerseits von verschiedenen Voraussetzungen ausgehen. Im makroökonomischen Programm sind Voraussetzungen über die Bevölkerungsentwicklung und Angaben über die realisierbare Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens enthalten. Der Verfasser scheut

nicht, einen für alle Entwicklungsländer relevanten Durchschnitt der Wachstumsraten aller Wirtschaftszweige anzugeben und ihn mit 1,5 % jährlich zu beziffern (S. 22), wiewohl derartige Durchschnittszahlen für ein konkretes Land und einen konkreten Sektor praktisch keinen Aussagewert haben. Weitere Kennziffern für den makroökonomischen Bereich sind die groben Schätzungen der Einfuhren und der zu erzielenden Exporterlöse. Daneben schenkt der Verfasser dem Kapitalquotienten in diesem wie auch in den folgenden Abschnitten seine ganz besondere Aufmerksamkeit. Wie in den vergangenen Jahren üblich, betont er die Konstanz des Kapitalkoeffizienten über größere Zeiträume. Damals fehlten noch die detaillierten Untersuchungen über die Entwicklung des Kapitalkoeffizienten, die später erkennen ließen, daß die Konstanz des Kapitalkoeffizienten nur für einige entwickelte Länder mit einem speziellen Struktureffekt festgestellt werden kann. Diese Beobachtung, die wir für einige Länder machen können, ist nun aber wiederum für andere Länder überhaupt nicht relevant. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß die sogenannte Konstanz des Kapitalkoeffizienten selber die Quelle von zahlreichen Fehlberechnungen und Fehlschätzungen gewesen ist. In diesem Abschnitt wird dann das auf dem Kapitalkoeffizienten basierende Schema des geplanten Einkommenszuwachses entworfen, das seit Jahren für viele Entwicklungspläne von grundlegender Bedeutung gewesen ist. Es finden sich noch keine Angaben über verbesserte Formen der Planung, die heute in einigen Ländern wie z. B. Indien praktiziert werden.

Besondere Skepsis ist dem Hinweis des Verfassers entgegenzubringen, daß überall dort, wo keine geeigneten statistischen Daten beschafft werden können, Zahlen vergleichbarer Länder herangezogen werden dürften. „Sogar die Vergleichbarkeit ist nicht notwendig, wenn erwiesen ist, daß zwischen den Ländern keine auffallenden Unterschiede bestehen“ (S. 26). Es ist nicht anzunehmen, daß der Verfasser auf Grund seiner umfangreichen praktischen Erfahrung, die er inzwischen mit Entwicklungsplänen sammeln konnte, heute in der gleichen unkritischen Weise zu jenen Praktiken raten würde, die vielleicht am allermeisten zur Verschleierung der tatsächlichen Gegebenheiten in einem Entwicklungsland und zur materiellen Aushöhlung der Entwicklungspläne beigetragen haben. Tatsächlich kennen wir heute eine Reihe von Entwicklungsplänen, die den ihnen zugrunde gelegten Kapitalkoeffizienten „vergleichbaren Ländern“ entnehmen oder gar aus einer Mehrzahl von „vergleichbaren Ländern“ ein arithmetisches Mittel ihrer Kapitalkoeffizienten bilden und dem eigenen Plan zugrunde legen. Verfolgt man den Ursprung der Kapitalkoeffizienten in den „vergleichbaren Ländern“, so stellt sich dann heraus, daß sie ihrerseits wieder von anderen „vergleichbaren Ländern“ einfach übernommen

wurden. Da andererseits bei dem angewandten Schema Veränderungen des Kapitalkoeffizienten außerordentlich große Veränderungen in den geplanten Zuwachsraten des Einkommens bewirken, so wird gerade hier die Gefahr deutlich, die in der Entwicklungsplanung mit der unkorrekten Handhabung von statistischen Daten und von Kennziffern oder gar durch ihre mehr oder weniger leichtfertige „Transplantation“ entstehen.

In den Erörterungen über die Voraussetzungen der Nachfrage geht der Verfasser von den einfachsten Grundlagen unserer Lehrbücher aus, ohne neuere und differenziertere Methoden der Voraussetzungen in Betracht zu ziehen. Hierbei ließ er sich wohl von der didaktischen Notwendigkeit der Vereinfachung einer an sich komplizierten Materie leiten. Jedoch scheint gerade in diesem Zusammenhang dieser Grad der Vereinfachung problematisch zu werden. Seine Ausführungen münden in Kernsätzen wie: „Wir wissen einiges darüber, wie steigende Einkommen ausgegeben werden: verhältnismäßig selten für Gebrauchsgüter, mehr für Luxusgüter. Die Tendenz ist international, Hinweise können von ausländischen Statistiken bezogen werden“ (S. 26). Gerade diese Tendenzen sind in vielen Entwicklungsländern und dann auch wieder in vielen Einkommens- und Konsumgruppen einzelner Entwicklungsländer nicht zu beobachten, und es ist gerade die Aufgabe der Entwicklungsplanung, derartige Tendenzen nicht als Gesetz zu postulieren, sondern sie zu steuern oder zu korrigieren. Die Größe des Marktes, über die nun inzwischen auch schon eine recht weitgehende Literatur vorliegt, sieht er in enger Abhängigkeit mit der Steigerung des Einkommens. Dabei versteht er unter einem „harmonischen Programm“ ein Investitionsprogramm für den Binnenmarkt, das die Investitionen in den einzelnen Wirtschaftszweigen genau in dem Maße vornimmt, in dem „sich das wachsende Einkommen als Nachfrage auf die verschiedenen Güter verteilt“ (S. 32). Hier haben wir es mit einer jener Faustregeln zu tun, mit denen der Verfasser seine Publikation zu bereichern trachtet. In der Praxis jedoch sind diese Faustregeln nicht etwa brauchbare Anleitung für die Entwicklungspolitik, sondern verschleiern geradezu die eigentlichen Probleme.

Im Zusammenhang der internationalen Koordinierung verweist der Verfasser mit Recht auf die Notwendigkeit, die Ergebnisse der Weltmarktanalysen und Weltmarktprognosen zentral zu sammeln und den einzelnen Ländern zur Verfügung zu stellen. Inzwischen sind ja in vielerlei Hinsicht nicht nur statistische Bestandsaufnahmen zentral durchgeführt und veröffentlicht, sondern auch interessante Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Weltmärkte erschienen.

Der Abschnitt über die Bewertung und Auswahl öffentlicher Investitionen dürfte heute als veraltet angesehen werden. Die Erörte-

rungen über den Verbund politischer und ökonomischer Entscheidungen gehen nicht über die üblichen und inzwischen recht strapazierten Postulate hinaus. Im übrigen aber bietet der Verfasser eine recht anschauliche Übersicht über die einschlägigen Probleme der Investitionskriterien, die in den nachfolgenden Jahren von einer umfangreichen und immer weiter wachsenden Spezialliteratur behandelt worden sind. Die skizzenhafte Darstellung seines Instrumentes der „Verrechnungspreise“ ist inzwischen durch seine eigenen Arbeiten weiterentwickelt worden.

Der Abschnitt über die privaten Investitionen befaßt sich vor allem auch mit der Bestimmung der für private Investition geeigneten Gewerbebezweige. Hier warnt der Verfasser ausdrücklich vor Faustregeln und Rezepten. Auf die Frage, welche Sektoren ein Land für seine Entwicklung bevorzugen sollte, rückt er folgende Punkte in den Vordergrund:

1. Im Hinblick auf Bodenverhältnisse und Klima sind die geeigneten landwirtschaftlichen Produkte zu bestimmen.
2. Die Verkehrsverhältnisse sind zu berücksichtigen, wobei insbesondere Wasserwege im Vordergrund der Betrachtung stehen sollen.
3. Die Entwicklung der inländischen Nachfrage sollte als Folge des steigenden Einkommens systematisch untersucht und prognostiziert werden.
4. In Ländern mit beträchtlicher Arbeitslosigkeit sollte Projekten mit hohem Beschäftigungseffekt der Vorzug gegeben werden.

Anschließend gibt der Verfasser einen recht umfangreichen Katalog der notwendigen Maßnahmen zur Stimulierung von Privatinvestitionen. Mit Recht verweist er darauf, daß viele Argumente in der Kontroverse privater oder öffentlicher Initiative veraltet seien. „Man nahm weder den erzielten Fortschritt bei öffentlichen und privaten Unternehmern noch bei den überwiegend staatlich und den überwiegend privatwirtschaftlich gesteuerten Volkswirtschaften zur Kenntnis“ (S. 79).

Im Anhang gibt der Verfasser eine Reihe von detaillierten Angaben zum Kapitalquotienten entwickelter und unterentwickelter Volkswirtschaften an. Desgleichen finden sich Ausführungen über fundamentale Ungleichgewichte und Verrechnungspreise in Entwicklungsländern, ferner über den Sozialprodukt-Vermehrungstest.

Trotz der kritischen Bemerkungen, die etwa zehn Jahre nach Erscheinen der englischen Erstausgabe notwendig sind, ist doch der grundlegende Charakter der Publikation immer noch unbestreitbar. Für alle diejenigen, die sich mit Fragen der Entwicklungspolitik beschäftigen, zeigt die erneute Lektüre des vorliegenden Buches, wie

sehr sich inzwischen nicht nur die Welt der wirtschaftlich unterentwickelten Länder gewandelt, sondern unser wissenschaftlicher und empirischer Horizont geweitet hat. Es ist fraglos das Verdienst von Jan Tinbergen, hierzu durch diese Publikation sowie durch seine zahlreichen späteren Arbeiten wesentlich beigetragen zu haben.

Abschließend sei noch bemerkt, daß die Beschäftigung mit Entwicklungsfragen in den letzten Jahren zugleich auch zu neuen Fragestellungen hinsichtlich unserer eigenen, hoch entwickelten Volkswirtschaft geführt hat. So dürfte in Zukunft die Behandlung von nichtmonetären Erträgen mit der notwendigen Distanz zur Wertlehre und Wohlfahrtstheorie eine größere Rolle spielen. Auch in dieser Hinsicht gibt Tinbergens Buch bemerkenswerte, wenn auch heute nicht mehr allzu aktuelle Anregungen.

Albrecht Kruse-Rodenacker, Stuttgart